



SAYIŞTAY DERGİSİ

Yerel Yönetim Olgusu
ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi

•
Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü

•
AB- Türkiye Mali İşbirliği ve
Topluluk Yardımları Üzerinde Sayıştay Denetimi

•
Sağlık Yardımlarının Adaletli Sunulması:
Tedavi Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması

•
Türk Lirasından Sıfır Atılması Operasyonu

•
Özel Tüketim Vergisi ve Türkiye Uygulaması

•
Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi

•
Enerji Raporu

•
SAYIŞTAY KARARLARI

OCAK - MART 2004

SAYI : 52

Sahibi : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Ali KARAMAZAKCADİK
Genel Sekreter

Yayın Kurulu Başkanı : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Yazı İşleri Müdürü : **Dr. H. Ömer KÖSE**
Başdenetçi

Yayın Kurulu : **Bayram BARUN**
Uzman Denetçi

Emine ÖZEY
Uzman Denetçi

Dr. H. Ömer KÖSE
Başdenetçi

Kemal ÖZSEMERCI
Başdenetçi

Murat ARSLAN
Denetçi

Necip POLAT
Denetçi

Özlem TEMİZEL
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Bilgisayar İşletmeni

Dizgi ve Sayfa Düzeni : Araştırma ve Tasnif Grubu

Baskı : Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

İsteme Adresi : Sayıştay Başkanlığı
Yayın İşleri Müdürlüğü
06520 Balgat/ANKARA

e-posta : dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi : www.sayistay.gov.tr

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

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

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 52	OCAK-MART 2004

İÇİNDEKİLER

- 3 Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi**
Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Başdenetçisi
- 43 Türk Kamu Yönetiminde Örgüt Kültürü ve Önemi**
Mürteza HASANOĞLU
Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi
- 61 Avrupa Birliği - Türkiye Mali İşbirliği ve Sayıştay'ın Topluluk Kaynakları Üzerindeki Denetimi**
Necip POLAT
Sayıştay Denetçisi
- 85 Sağlık Yardımlarının Adaletli Sunulması: Tedavi Yönetmeliklerinin Karşılaştırılması**
Kemal ÖZSEMERÇİ
Sayıştay Başdenetçisi
- 101 Türk Lirasından Sıfır Atılması Operasyonu ve Olası Ekonomik Sonuçları**
Ahmet Turan ADIYAMAN
Sayıştay Denetçisi
- 121 Özel Tüketim Vergisi ve Türkiye Uygulaması**
Mustafa ÇAPAR
Vergi Denetmen Yardımcısı

135 Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi

Çeviren: M. Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi İİBF Araştırma Görevlisi

167 SAYIŞTAY RAPORLARI

**169 Yap-İşlet-Devret Ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan
Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu)
Hakkında Özet Bilgi**

173 SAYIŞTAY KARARLARI

175 Genel Kurul Kararları

181 Temyiz Kurulu Kararları

195 Daireler Kurulu Kararları

YEREL YÖNETİM OLGUSU VE KÜRESELLEŞME SÜRECİNDEKİ YÜKSELİŞİ

Dr. H. Ömer KÖSE*

I. Giriş

Belli bir coğrafi alanda kamu gücünün doğrudan yerel toplumsal güçler tarafından kullanılmasını içeren yerel yönetim olgusu, sürekli gelişen işlevleri ve yaygınlaşan uygulama alanı ile artan bir ilginin de odağına yerleşmektedir. Günümüzde hemen her devletin yönetsel yapılanmasında önemli bir yer tutan yerel yönetim örgütleri, yerel halkın gereksinim ve beklentilerine daha uygun ve daha etkili bir düzeyde yanıt verebilme özellikleri ile, çağdaş ve demokratik bir yönetim yapısının vazgeçilmez unsurları arasında değerlendirilmektedir.

Küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, yaygın demokratik gelişmenin de etkisiyle kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırmaktadır. Keza hızlı nüfus artışıyla gelişen hızlı kentleşmenin getirdiği çapraşık ve kapsamlı sorunların çözümünde merkezi yönetim ölçeğinin yeterince etkin ve işlevsel olamayışı, halkın yönetime doğrudan katılımının önem kazanması, merkezi yönetimle aralarındaki belirgin işbölümünde hareket alanı daha çok sosyal ve kültürel hizmetlerle ve bir ölçüde imar faaliyetleri çerçevesinde kalan yerel yönetimlere kentlerin ekonomik gelişmesinde yeni işlevler yüklenmesi, bu yönetimlerin önemini artıran diğer unsurlar olmuştur.

Bilindiği üzere dünyanın son dönemine damgasını vuran yeni teknolojik devrim, kentleşme ve küreselleşme süreçleri, günümüz ulus-devletinin nitelik ve yapısını ve yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten, hem niceliksel hem de niteliksel bir biçimde değişime uğratan bir temel işlev görmektedir. Egemenlik ölçeğinde bir kaymayı kaçınılmaz kılan küreselleşme olgusu, bir yandan ulus-devleti aşındırarak küresel ölçekte bir egemenlik zeminini güçlendirirken, öte yandan ulus-devletin egemenlik kısılcısından kurtulan yerelin "özgürleşmesi" ile, yerel yönetimlerin güçlenmesi gündeme gelmektedir.

* Sayıştay Başdenetçisi.

Öte yandan demokrasi ile yerel yönetim arasındaki tarihsel bağın günümüzde yeniden canlılık kazanması da, yerel yönetimlerin öne çıkan temel birimler olmasında rol alan unsurlardandır. Bugün yerel üzerine yapılan vurgunun arkasında, tarihsel bir süreç içinde yereli bastırıp, onun elinden iktidar odağı olma özelliğini alan ulus-devletin de, benzer bir süreçle bu gücünü kaybettiği düşüncesinin olduğu da ileri sürülmektedir.

II- Devlet Aygıtı ve Yerinden Yönetim

A) Genel Olarak Devletin Örgütlenmesi ve Yönetimsel Kademeler

Bir ülkede kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki zorunluluk göz önünde tutulur. Bunlardan ilki, ülkede idari faaliyetin yürütülmesinde asgari bir homojenlik ve birlik sağlanması; diğeri ise ülkenin değişik coğrafya alanlarının farklılıklarının yönetime yansması; yönetimin yönetilenlerin çeşitliliğine uyarlanmasıdır. Birlik ve homojenlik gereğine "merkezden yönetim", çeşitlilik istemine de "yerinden yönetim" yöntemi cevap verir.¹

Günümüzde devletler tek yapılı (üniter) devletler ve karma yapılı devletler olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. Birinci sistemde, ülkede tek bir siyasal ve hukuksal örgüt vardır, devlet cihazı bir bütündür. İkinci devlet türünün en önemli örneği ise, Federal Devletlerdir.

Yerinden yönetim uygulamasının en belirgin örneğini oluşturan Federal Devlet yapısında siyasal ve hukuksal yönden devlet örgütü, Federal Devlet ve Federe Devletler olmak üzere üst üste yerleşmiş iki ayrı düzeyde bölünmüştür. Buna bağlı olarak devlet organları da bu iki düzeyde ayrı ayrı oluşmakta ve devlet yetkilerini de paylaşmaktadırlar. Bu nedenle bu tür yapılanma "siyasal bakımdan yerinden yönetim" olarak nitelenmektedir.

En yaygın devlet biçimi olan üniter devlet ise, birlik ve merkeziyet ilkelerine göre örgütlenmeyi ve kararların alınmasının ve yürütülmesinin tek bir merkez tarafından üstlenilmesini içerir. Merkezi yönetim, kamu otoritesini oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinin merkezde toplanması, devletin merkez ya da merkez hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir. Ancak üniter devlet, zorunlu olarak "mutlak merkeziyetçi devlet" anlamına gelmemektedir. Üniter devletler de ülke düzeyinde örgütlenmekte ve merkezden yönetimin sakıncalarını gidermeyi amaçlayan "yetki genişliği" ilkesi çerçevesinde taşra örgütlerine belirli düzeylerde yetki devri yapılmaktadır.

¹ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul 1998, s.69.

Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetiminde önemli bir yer tutmaktadır.

B) Yerinden Yönetim Yaklaşımı

Daha önce de belirtildiği gibi, üniter devlet anlayışı, mutlak merkeziyetçi devlet yapısını zorunlu kılmamakta, tersine demokrasinin gelişmesi ile kitlelerin kendi kendilerini yönetme iradelerinin yoğunlaşması, yönetime katılma ve yönetimi etkileme yönelimlerinin artması ve belki de daha önemlisi merkezi devletlerin ülke sorunlarının tümüne, merkezden, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde çözüm üretebilmelerinin giderek olanaksızlaştığının gözlemlenmesi ile çağdaş demokratik devletler, merkezci devlet anlayışından uzaklaşmaya başlamışlardır. Bu tür ülkelerde devletin üniter yapısı korunmakla birlikte, "yerinden yönetim" (decentralisation) yaklaşımı ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Yerinden yönetim kavramı², merkezi iktidardan ve onun organlarından ayrı olarak, kendi organları, bağımsız kişiliği, personeli olan ve belirli bir yerel alanda yaşayanları ilgilendiren hizmetleri yerine getiren, organları seçimle işbaşına gelen, ülkenin yönetsel bütünlüğü içinde yer alan özerk demokratik kurumları tanımlamaktadır.

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinmelerin yerinde karşılanmasını öngören yerinden yönetim ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır.

Bir başka deyişle "desantralizasyon, çağımızın demokrasi anlayışının kaçınılmaz bir gereğidir. Çünkü yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturur. Bunun ise, yurttaşlara en yakın yönetim kademesi olan yerel yönetimde gerçekleşeceği, tüm demokratik ülkelerde ve uluslararası demokratik toplumda kabul edilmektedir."³

² Yerinden yönetim kavramı, yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ile zaman zaman karıştırılmakta ise de, yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı olumsuzluklarını giderebilmek amacıyla, merkez tarafından taşradaki görevlilerine bazı yetkilerin devredilmesini içermektedir.

³ **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.12.

Desantralizasyon ya da adem-i merkeziyet olarak da ifade edilen yerinden yönetim, siyasal ve yönetsel olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasal yerinden yönetim, doğrudan doğruya devlet yönetimi ile ilgili olup, bu tür bir yapılanmada yerel yönetimler yasama ve bir dereceye kadar yargısal özerkliğe sahip kılınmaktadır.

Üniter (tekçi) devlet anlayışında ise, yasama organı, yargı yetkisi ve genel olarak yönetsel yetkiler merkezde toplanmıştır. Buna karşılık federasyon şeklinde örgütlenmiş olan devletlerde bu görevlerin çoğu federe devletler arasında bölünmüştür. Bir başka deyişle bu siyasal ve devlete ait yetkiler federe devletlerle birlikte kullanılmaktadır. ABD'de State'ler, Almanya'da Land'lar, İsviçre'de Kantonlar yasama, yürütme ve yargı yetkisine sahiptirler.

Yönetsel yerinden yönetim ise, devletin asli birtakım işlevlerinin dışında kalan bazı görevlerin özerk kamu kuruluşlarına bırakılması anlamında daha dar bir özerkliği içermektedir. Ancak bu yönetim uygulamasında da merkezi yönetim adına kullanılan bir yetki söz konusu olmayıp, yerinden yönetim kuruluşları tarafından bir veya birçok kamu görevi bizzat yerine getirilmektedir. Yönetsel yerinden yönetim, hizmet bakımından yerinden yönetim ve yer bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Fonksiyonel ya da teknik yerinden yönetim olarak da ifade edilen hizmet bakımından yerinden yönetimde, belli bir kamu hizmetinin veya hizmetlerinin merkezin dışında özerk bir kuruluşa bırakılması söz konusudur. Merkezi hiyerarşinin dışında kalan tüzel kişilik sahibi bu kuruluşlar görev alanlarına giren konularda karar alabilme yetkisine sahiptirler.

Yer bakımından yerinden yönetim ise, belli bir yörede oturan kişilerin ortak ihtiyaçlarını, yerel kamu hizmetlerini genel olarak kendi seçtikleri organlar ve kendi teşkilatları eliyle yerine getirmeleridir. Ülkemizdeki belediye ve köy yönetimi ile il özel yönetimi, bu amaçla oluşturulmuş örgütlerdir.

C) Yönetimin Mekansal Bölüşümü: Yerel, Ulusal ve Küresel Yönetim

Mekan ve mekansal farklılıklar son yıllarda giderek ivme kazanan bir biçimde, hem siyasal stratejiler hem de toplum bilimlerin çeşitli alanları açısından merkezi bir konum kazanmaktadır.⁴

⁴ Tarık Şengül, "Siyaset ve Mekansala Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der.: E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000, s.117.

Tarihsel bir bakış, farklı ölçeklerin tarih içinde nasıl yaratılıp yıkıldığını ya da önemsizleştiğini gösterebilir. Örneğin bir yanda şehir devletlerinin, diğer yanda imparatorlukların yerlerini ulus-devletlere bıraktığını, ulus-devlet egemenliğinin ise zaman içinde giderek daha üst ölçeklerdeki örgütlenmeler karşısında ciddi bir baskıya uğradığını biliyoruz. Günümüz dünyasında bu tarihsel-coğrafi süzgeçten geçerek gelen, en az üç temel ölçekten söz etmek gerekiyor; yerel, ulusal ve küresel ölçekler.

Yine tarihsel olarak bakıldığında, Feodal Batı'da yerel ölçeğin temel ölçek olduğunu söyleyebiliriz. Verili teknoloji ve toplumsal ilişkiler çerçevesinde yerel bilimler, feodal üretim ve yeniden üretim ilişkilerinin örgütlenmesinde başat birimler olarak ortaya çıkmış, bir anlamda, iktidar ilişkilerinin örgütlendiği bir ölçek niteliğini kazanmışlardır. Kent devletlerinin hakim olduğu bu örgütlenme anlayışında, kent-ötesi iktidar mücadeleleri ve ekonomik ilişkilerin varlığına rağmen, yerel, iktidar mücadelelerinin asli ölçeği olmuştur.⁵

Yerele dayalı iktidar yapısının çözülüşü ve ulus-devlet ölçeğinin hakimiyetine doğru ortaya çıkan yönelimin arkasındaki temel itki, yerel ölçeğin kapitalist üretim ve birikim süreçleri açısından sınırlı kalmasıdır. Bir kez yerele dayalı toplumsal örgütlenme çözüldüğünde ortaya daha büyük ölçekte bir mekansal sabitin çıkması kaçınılmazdır. Kapitalist üretim ve yeniden üretim süreçleri bu tür bir düzenleme olmadan yaşayamaz. Bu çerçevede, ulus-devletin bir ölçek olarak ortaya çıkması, kapitalizmin kendi yarattığı mekansal eşitsizliklere, belli ölçeklerde zorlanmış ya da düşünmüş bir homojenlik kazandırma gereksiniminden doğmuştur. Ortak bir para birimi, ortak bir mal ve emek pazarı yaratmak, özel mülkiyeti güvence altına alacak hukuksal yapıları belli bir ölçekte yaratmak kapitalizm için gereklidir. Kısaca, verili bir tarihsellik içinde ve teknolojik düzeyde, bu tür bir homojenlik için şehir devlet ölçeği küçük, küresel ölçek ise büyük gelmiş, bu süreçten, ulus-devlet ölçeği karmaşık siyasal mücadelelerin sonucunda başat ölçek olarak çıkmıştır.⁶

Günümüzde gelinen noktada ise; insan etkinliği mekanı aşınca ve insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafya üzerindeki bölgeleri paramparça edince, her şey değiştiği gibi, mekan da bir yönetim ölçeği olma özelliğini yitirmektedir.⁷ Ancak yönetsel ölçek olarak gün geçtikçe aşınan ya da belirsizleşen işlevselliği, küresel ölçeğin giderek öne çıkan alternatif bir yönetim düzeneğine kaynaklık etmesi tartışmalarına da güç katmaktadır.

⁵ A.e., s.126-127.

⁶ A.e., s.127.

⁷ Jean-Marie Guehenno, **Demokrasinin Sonu**, (Çev.: M. Emin Özcan) Dost Kitabevi, Ankara 1998, s.25.

“Mekansal ölçekler içinde en büyüğü, küresel ölçek, bugün her zamankinden çok daha yoğun biçimde gündemimizde yer tutmakla birlikte yeni bir ölçek değildir. Bugün için yeni olan şey, tarihsel bir süreç içinde özellikle iletişim ve ulaşım başta olmak üzere teknolojiye meydana gelen başdöndürücü gelişmeler sonucu, zaman-mekan sıkışması sürecinin dramatik bir biçimde hızlanması ve dünyanın en ücra köşelerine kadar belli ilişkilerin, daha önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak biçimde yayılmasıdır. Bunun anlamı şudur: İnsanların ve metaların dünyanın bir noktasından çok uzaklardaki bir başka noktaya ulaşım süreci giderek azalmakta, dolayısıyla mekanın yarattığı engeller aşılmaktadır. "Dünya küçülmektedir"...”⁸

Bu tür bir değerlendirmenin geçerliliği, büyük ölçüde ulus-devlet olgusunun aşılabilirliğinin kanıtlanmasıyla da ilişkilidir. Yukarıda da belirtildiği gibi ölçekler, belli iktidar ilişkilerinin örgütlendiği birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Batı’da yerel ölçek feodal dönemin iktidar odağı iken, zaman içinde bu ölçek aşılmış ve bir iktidar yatağı olarak yerini ulus-devlet ölçeğine bırakmıştır. Bugün yanıtlanması gereken soru, benzer bir sürecin ulus-devlet ölçeği çerçevesinde yaşanıp yaşanmadığıdır. Yani, bugün ulus-devlet ölçeği iktidar ilişkilerine dar gelip yerini küresel ölçeğe mi bırakmıştır? Bunun imkansız olmadığı ve hatta bu yönde ciddi bir baskının da olduğu görülmekle birlikte, bu tür bir sonuca varmanın çok erken olduğu, dahası ulus-devletin bugün hala bir iktidar yatağı olma özelliğini sürdürmesi için çok ciddi nedenlerin olduğu⁹ söylenebilir.

III- Yerel Yönetim Olgusu, Niteliği ve Evrimi

A) Yerel Yönetim Olgusu

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler; "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli"¹⁰ olarak tanımlanmaktadır.

Evrinsel tanımıyla yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (köy, kent vb.) yaşayan topluluk üyelerinin birarada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenebilen, karar organları (yerel toplulukça seçilebilen), bazı durumlarda da yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel

⁸ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.128.

⁹ **A.e.**, s.129.

¹⁰ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara 1998, s.258.

gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak belirtilmektedir.¹¹

Bir başka tanımlamaya göre yerel yönetim, bir belde yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir.¹²

Demokratik niteliği öne çıkarılarak yapılan bir diğer tanımlamaya göre ise yerel yönetim; "yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim"dir.¹³

Kısacası belli bir coğrafi alanda kamu gücünün doğrudan yerel toplumsal güçler tarafından kullanılmasını içeren yerel yönetim örgütlenmesi, ister üniter, ister federatif devlet sistemlerinde kamu yönetiminin örgütlenme biçimlerinden sadece birisi olup, öteki kamu kurum ve kuruluşları gibi, ulusal parlamento tarafından onaylanan anayasa, yasalar ve öteki bağlayıcı hukuk kuralları çerçevesinde işlevlerini yürütürler ve ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar.

B) Yerel Yönetimin Niteliği

Yerel yönetimler, devletin diğer bir deyişle kamu yönetimi aygıtının bir parçası ve yerel sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği mahalli (bölgesel) nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kuruluşlardır.¹⁴ Bir başka deyişle yerel yönetimler, bir yönüyle merkezi idarenin bir alt birimini teşkil ederken, bir yönüyle de işlevsel uzmanlaşmanın bir gereği olarak merkezi

¹¹ KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara 1992, s. 1.

¹² Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, s.11.

¹³ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul 1993, s.33.

¹⁴ TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu, TOBB Ö.İ.K. Raporu, Yayın No 303, Ankara 1996, s.4.

yönetimden ayrılmakta, farklı bir otorite olarak yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayacak hizmet ve fonksiyonları icra etmektedir.

Özellikle üniter devletlerde yerel yönetimler, yasalar tarafından belirlenen ve şekillendirilen hizmetlerin sağlayıcısı ve tamamlayıcısı olarak görev yaparlar. Böylece, bürokratik bir kurum haline getirilen yerel yönetimler için hizmetlerin verimli bir şekilde sunulması, yerel halkın taleplerine olan duyarlılıktan daha önemlidir. Bu perspektife göre, kamu hizmetlerindeki etkinlik yerel yönetimler tarafından sağlanmalıdır.¹⁵ Öte yandan yerel etkinlik ve demokrasi, yerel yönetimlerin varlık sebepleri arasında öncelikli bir yere sahip olup, bu da merkezi yönetimin bir uzantısı değil, ona karşı özerk bir yerel yönetim yapılanmasını gerektirmektedir.

Bu ikilem, yerel yönetimlerin karşı karşıya bulundukları temel sorunların kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü, yerel yönetimlerden, bir yandan mahalli koşul ve ihtiyaçlara uygun hizmetleri sağlamak için yerel demokrasinin bir aracı, diğer yandan önemli alanlarda devlet politikalarını yürüten ve uygulayan kamu yönetimi aygıtının bir parçası olarak hareket etmeleri beklenmektedir. Devlet aygıtının bir alt örgütü sıfatıyla yerel yönetim faaliyetlerinde bürokratik etkinlik, temel amaç olmak durumundadır. Ancak, bürokratik etkinlik tercihi, yerel yönetimlerde çoğu kez demokratik unsurların zedelenmesine yol açabilecektir. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin sahip oldukları söz konusu iki nitelik, etkinlik-demokrasi (yerel duyarlılık) ikilemine yol açabilmektedir.

Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) gibi çeşitli uluslararası örgütlerin belgelerinde, yerel yönetimlerin temel evrensel niteliklerine de yer verilmektedir. Türkiye'nin de onayladığı bu belgelere göre yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alır ve bunların kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmayan yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde, merkezi yönetim, hukuka uygunluk denetimi yapabilir. Ayrıca merkezi yönetim, ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçları, hedefleri, ilkeleri ve standartları belirler.

Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için vergi salma yetkisini de içerecek biçimde çeşitli yollarla mali kaynak bulmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç örgüt yapılarını kurmak bakımından yönetsel

¹⁵ Halis Yunus Ersöz, Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği), İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2000, s.71-72.

özerklikten yararlanırlar. Karar organları ve bazı durumlarda yürütme organları, yerel halkça seçilmek suretiyle göreve getirilebilir.¹⁶

Yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır. İlave olarak yerel yönetimlerin önemi hakkında ileri sürülen argümanlar arasında, bir meşrulaştırma organı, eşitlik ve özgürlüğün sağlayıcısı ve yenilikçi bir örgüt olma özellikleri öne çıkarılmaktadır.

C) Yerel Yönetimi Gerektiren Etkenler

Yerel yönetimler bazen bir geleneğin, bazen coğrafi bir zorunluluğun, bazen de siyasal bir amacın sonucu veya sosyolojik bir neden ya da herhangi bir nedenle kurulabilirler, hatta kendiliğinden ortaya çıkabilirler. Ama bir kere var olduktan sonra varoluş amaçları dışında işlevler de yüklenirler.¹⁷

Devletler, geleneksel olarak ulusal düzeyde bölünmez faydaya sahip olan, toplumun tümünü ilgilendiren savunma, iç güvenlik ve bunlarla bağlantılı hukuk düzeninin korunması, altyapıların tesisi gibi ortak ihtiyaçları karşılama fonksiyonunu yerine getirirken, yerel yönetimler mahalli düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin sağlanmasında görev almaktadır. Yerel nitelikli kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanmasındaki, yani devletin mahalli düzeydeki hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yerel yönetimlere bırakmasındaki temel motivasyon ise, bu kurumların merkezi idareye göre hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilecekleridir.

Gerçekten, yerel yönetimlerle ilgili neredeyse tüm geleneksel teorilerin merkezinde, yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu kurumların daha üst düzey yönetimlere göre kamu hizmetlerini sağlamada daha etkin olduğu savı vardır. Ancak, bazı ülkelerde bu kurumların demokratik niteliği ve etkinliği üzerinde yoğunlaşılırken, bazı ülkelerde yerel yönetimler, mahalli hizmetlerin sağlanmasındaki bir araç olarak görülmüşlerdir. Örneğin, İngiltere’de, 19. yüzyıldan beri demokratik niteliğine karşın yerel yönetimlerin öne çıkan özelliği, bu kuruluşların kamu hizmetlerindeki etkinliğidir. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini dağıtan bir örgüt olarak etkinliği, 20. yüzyılda bu ülkede yapılan tüm

¹⁶ KAYA, a.g.e., s. 1.

¹⁷ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.46.

reformların ve 1970'li yıllarda yapı ve fonksiyonlarında meydana gelen değişikliklerin temelini teşkil etmiştir.¹⁸

Dolayısıyla yerel yönetimlerin varoluşlarında etkili olan faktörler çeşitli olup, bunların başlıcalarını sosyolojik, işlevsel ve siyasal faktörler olarak sınıflandırmak mümkündür. Bu faktörler de birbirleriyle bağlantılı olup, geçişken bir nitelik taşımaktadırlar.

1- Yerel Yönetimin Sosyolojik Temelleri

Yerel yönetim, insanların doğaları gereği kaçınılmaz olarak birarada, topluluk halinde yaşamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış toplumsal bir kurumdur. Yerel ortak ihtiyaçların karşılanması için gerekli ve yararlı olan işlerin yapılma gereği, tarihsel gelenek, siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlenme zorunluluğu yerel yönetimin varlık nedenlerini oluşturur. Yerel yönetimler kendilerinden beklenen bu işlevlerini kamu yararı ilkeleri ve kamu hizmeti anlayışı içinde, demokratik, çoğulcu ve insan haklarına dayalı yöntemlerle örgütlenmiş organları ve işleyişleri aracılığıyla gerçekleştirir.¹⁹

Halkın günlük yaşamına ilişkin sosyal gereksinmelerinin karşılanmasında yerel ölçekteki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki örgütlenmeden daha işlevsel olduğu kuşkusuzdur. Daha uzun vadeli ve geniş kapsamlı gereksinmelerin (güvenlik, kalkınma vb.) karşılanmasında ulusal ölçek daha rasyonel bir örgütlenme düzeyi olmakla birlikte, günlük yaşama dair medeni gereksinmelerin (ulaşım, içme suyu, sağlıklı barınma vb.) yerel örgütlenme yoluyla karşılanmaya çalışılması, insanlık tarihi boyunca süregelen bir güdüdür.

Hizmetlerin yerinden karşılanması amacı ile oluşturulan yerel yönetimlerin, bir belde ya da kentte yaşayan halka en yakın yönetimler olarak yerel ortak ihtiyaçları en iyi şekilde belirleyebilmeleri ve bunları en hızlı, dengeli ve verimli şekilde karşılamaları, merkezi yönetime göre çok daha olanaklıdır.

Öte yandan yerel ölçekteki örgütlenme, çoğu kez merkezi örgütlenmenin de çekirdeğini oluşturmuş, halkın yerel yönetimlerde elde ettiği deneyimler ve sahip olduğu yönetim kültürü, merkezi örgütlenmenin geliştirilmesine de katkı sağlamıştır. Gerçekten, yerel yönetimlerin hemen her ülkede toplumun ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmesinde önemli katkılarının olduğu yadsınamaz.

¹⁸ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.78.

¹⁹ Adalet Bayramoğlu Alada, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.7.

Keza kentlerin merkezi idare karşısında özerklik kazanması ve yerel yönetimlerin kurulmasında, ekonomik gücün ve bu güce sahip sosyal sınıfların önemli etkisi de bilinmektedir. Bu etki özellikle İstanbul'da ekonomik ve kültürel yaşamın ve yabancıların yoğun olduğu Beyoğlu bölgesinde ilk belediyenin kurulmasında oldukça barizdir. Meclis-i Mebusan'ın 1877'de belediyeler yasasını kabul etmesinden sonra da belediyeler, ancak ekonomik bakımdan gelişmiş, belirli bir sermaye birikimine sahip sınıfları barındıran, dış dünyaya açık ve ticari ilişkilerin yoğun olduğu liman kentlerinde kurulabilmiştir.

Günümüz dünyasında yerel yönetimi öne çıkaran sosyal faktörler önemini gün geçtikçe daha fazla artırmaktadır. Son yüzyılın en büyük sosyal olgusu olarak kabul edilen kentleşme süreci, kentsel nüfusun hızlı artışının yanı sıra, bu nüfusun niteliği ve bileşimini de sürekli değişime uğratmakta, özellikle büyük kentsel alanların değişen demografik yapısı, yerel gereksinimleri ve bunlara hızlı ve etkin yanıt verecek örgütsel yapılanmayı da derinden etkilemektedir. Özellikle ticaret ve sanayi sermayesinin yoğunlaştığı metropol alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gün geçtikçe olanaksızlaşmakta, sorunların yerinden çözümü zorunluluk taşımaktadır. Bu da yerel yönetimlerin gücünün ve işlevlerinin artırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

2- Demokratik Etkenler

Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde başvuru olan örgütlenme türlerinden biri olan yerel yönetimler, işlevleri ve nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokratik boyutu öne çıkmaktadır.

Yerel yönetim yazınında bu yönetimlerin üç anahtar değeri gerçekleştirme açısından gerekçelendirildiği görülmektedir. Bu üç değerden ikisi demokrasi genel başlığı altında toplanabilecek olan özgürlük ve katılma değerleri iken, üçüncü değer etkililik (efficiency) olarak belirlenmektedir.²⁰

Öncelikle yerel yönetim organları halk tarafından seçilmektedir ve işlemleri için halka karşı sorumlulukları temeldir. İkinci olarak yerel seçmenlere karşı sorumlu olan temsilcilerin yerel gereksinimlere karşı duyarlı olması gerekmektedir. Bunlara ek olarak yerel yönetim halka ülke yönetiminde etkin bir rol alması için fazladan olanak sunması nedeniyle özel bir yere sahiptir. Bu tür geniş tabanlı bir katılma ise, demokrasinin korunmasını sağlamak ve ülkenin

²⁰ Oya Çitci, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara 1989, s.6.

görelî olarak küçük, uzmanlaşmış bir yönetsel ve siyasal kadro tarafından yönetilmesi sakıncasını ortadan kaldırmak açısından büyük önem taşımaktadır.²¹

Bir başka deyişle yerel yönetimler demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin yaşatılmasında oldukça etkili rol oynarlar. Devlet gücünün tek elde toplanmasını engelleyerek, bu gücün dengelenmesini sağlar; çoğulculuk işlevi ile de anti-demokratik yapılaşmaları önler. Çünkü, bir bölgede yerel yönetimlerin varlığı merkezi yönetimin gücünün görece zayıflamasını sağlar. Siyasal eşitliği geliştirir ve böylece kamu politikalarına halkın katılımı için büyük fırsatlar verilmiş olur. Bu yönüyle yerel yönetimler özgürlük duygusunu, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak faaliyetlerde bulunmak suretiyle de refah duygusunu geliştirirler.

Özetle, demokratik bir kurum olarak yerel yönetimler; a) siyasal gücün, merkezi-yerel yönetimler arasında paylaşılmasıyla, toplumda sağlıklı bir şekilde dağılmasını sağlayabilir; b) halkın yönetime katılımı ve katılım geleneğinin oluşmasını geliştirebilir; c) kamu hizmetlerinin uygun ve duyarlı bir biçimde temin edilmesinde önemli bir araç olabilir. Tüm bunlar, yerel yönetimlerin demokratik yönetim için vazgeçilmez bir unsur olmasının arkasındaki faktörlerdir.

3- Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Faktörü

Yerel yönetimlerin "demokratik" nitelikleri kadar, "yerel" özellikleri de en çok üzerinde durulan yönünü oluşturmaktadır. Bu kurumların yerel nüfusa fiziki yakınlığının sayısız yararları olduğu kuşkusuzdur. Öncelikle yerel yönetimler yerel nitelikteki sorunları daha kolay bir şekilde tespit edebilir ve çözüme kavuşturabilir. Yerel halk kararlara daha fazla etki eder ve bu yerel yönetimleri daha sorumlu davranmak zorunda bırakır. Bu nedenle yerel yönetimlerin en önemli özelliğini, yerel duyarlılık ve sorumluluk açısından sahip olduğu avantajlı konum olarak açıklayan yaklaşımlar da ağırlık kazanmaktadır.

Merkezi yönetim düzeyinde kararların isabetli olması olanağı azalır. Verimlilik ve etkinlik azalır, toplumsal yarar sağlanamaz. Demokratik siyasal anlayışlar geliştirilemez. Vatandaşların kamu hizmetlerine karşı ilgi derecesi azalır. Kamu hizmetlerinin karşılanmasında yerel ve bölgesel farklılıklar gereği gibi merkezi düzeyde değerlendirilemez. İşte merkezi yönetimin bu tür sakıncaları nedeniyle yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır.²²

²¹ A.e., s.6.

²² Nuri Tortop, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s.299.

Yerel hizmetlerin merkezden planlanması; halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenememesi, halkın istekleri doğrultusunda etkili bir programlama yapılamaması, karar vermede ve uygulamada kırtasiyecilik, gecikme, duyarsızlık gibi idari etkinliği ve verimliliği olumsuz etkileyen sorunlara neden olabilmektedir.²³

Buna karşın halkın gereksinimlerinin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi ve bunlar arasında isabetli bir önceliklendirmenin yapılabilmesi, kuşkusuz yerel düzeyde daha olanaklıdır. Keza hizmet sunumunda hızlilik, ekonomi ve verimlilik, yerel düzeyde daha fazla gerçekleştirilebilir.

Öte yandan etkinlik faktörü günümüzde sadece mal ve hizmetlerin en ekonomik biçimde üretilmesi şeklindeki teknik anlamının ötesinde, tümüyle yerel yönetime ilişkin işlev ve değerlerin gerçekleşme derecesi anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla işlev bazında etkinlik yerine, yerel yönetimlerin yerel düzeyli mal ve hizmet üretimindeki total etkinliği, bu yönetimlerin var oluşlarındaki en önemli gerekçelerden birini oluşturmaktadır.

Günümüzde hangi siyasal sisteme sahip olursa olsun, katı merkeziyetçilikle yönetilen ülkelerde toplumsal refahın artırılması ve demokrasinin yaygınlaştırılmasında önemli yapısal sorunlarla karşılaşmaktadır. Öte yandan gelişmiş ülkelerde kalkınma, önemli ölçüde halkın yönetime etkin katılımı ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi ile gerçekleşmiştir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin birçok açıdan, özellikle demokrasinin yaygınlaştırılması, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, hizmet önceliklerinin belirlenmesi ve hizmet maliyetinin düşürülmesi açılarından, merkezi yönetime üstünlüğü kabul edilmektedir.

D) Yerel Yönetimin Evrimi

1- Yerel Yönetimin Tarihsel Kökenleri

Yerel yönetimlerin kökeni konusunda farklı görüşler bulunmakla birlikte, genellikle bu örgütlerin 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'nın çeşitli bölgelerinde kurulan "commun" idarelerine dayandığı kabul edilmektedir.

Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce

²³ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, Kasım 1994, s.42.

piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir.²⁴

Ortaçağ Avrupa'sında farklı niteliklerde ve tarihlerde kurulan komünlerin belli başlı ortak özellikleri, bunların askeri, siyasi, idari ve hukuki özerkliğe sahip bulunmalarıdır. Ortaya çıkışlarında güçlü bir merkezi otoritenin yokluğu ile kentlerin erken dönemlerde ekonomik açıdan gelişmesinin önemli rolü olmuştur. Bu süreçte kentler, yerel hizmetlerin üstesinden gelebilecek bir imkana ve güce sahip olmuşlardır. Komün kentlerinin çevreye doğru genişlemesiyle Kutsal Roma-Germen İmparatorluğu ve Papalığın kentler üzerindeki kontrolü giderek zayıflamıştır.²⁵

Ancak, burjuvazinin gelişimi, merkezi idare kadar yerel yönetimler üzerinde de önemli değişikliklere yol açan sosyo-ekonomik ve kültürel dönüşümler meydana getirmiştir. Arkasından şehir yönetimleri aile oligarşilerinin tekeline geçmeye başlamıştır. Şehirlerin haklarının anayasal teminat yerine sözleşmeler ile düzenlenmiş olması, bağımsız kent yönetimlerini güçlü monarşiler karşısında savunmasız bırakmış ve 14. yüzyıldan itibaren monarşik idareler her yerde yeni belediyelerin bazı önemli imtiyazlara ilişkin hak ve yetkilerine son vermeye başlamıştır.

Monarşik yönetimler altında merkezi idarelerin yeniden güçlenmesi ve 17. ve 18. yüzyıldan itibaren “ulus devleti” anlayışının doğuşu ile özerk bölgelerin imtiyazları ortadan kaldırılarak yerel yönetimlere, bir kamu yönetimi örgütü ve merkezi yönetimin alt birimlerinden biri olma statüsü verilmiştir.²⁶

Özetle Batı Avrupa'da yerel yönetimler uzun bir geçmişe sahip olup, krallık yönetimlerine, cumhuriyetlere, devrimlere karşın varlıklarını sürekli korumuşlardır. Daha çok toplumsal gelişmenin bir ürünü olup, yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya oluşmuştur. Bu yönüyle yerel yönetimler, Batı demokrasisinin vazgeçilmez kurumları olmuş ve demokrasinin güçlenmesinde en önemli etkeni oluşturmuşlardır.

Batı'da yerel yönetimlerin kökeni komünlere, güçlü burjuva yapısının oluşturduğu serbest şehirlere dayanırken, Doğu'da fonksiyonel farklılaşmayı esas alan, mahalli özerklik ve mahalli idare mekanizmasından çok, hizmet

²⁴ Kemal Görmez, **a.g.e.**, s.44.

²⁵ Davut Dursun, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", **Türkiye'de Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998, s.93.

²⁶ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.75'de anılıyor.

kuruluşlarının özerk faaliyetlerine sahne olan bir şehir olgusu geçerli idi.²⁷ Doğu şehirleri devletten sonra gelir; devlet sayesinde kurulur ve yaşarlar ve devletin bir unsuru konumundadırlar. Bu nedenle şehirlerin durumu, devletin kudret ve zaafılarıyla orantılı olarak gelişir.²⁸

Az gelişmiş ülkelerde ise yerel yönetim geleneği genellikle oluşmamış olup, çoğunlukla Batılılaşma eğilimlerinin ya da sömürgeci ilişkilerin bir sonucu olarak bu kuruluşlara yer verilmiştir. "Batı toplumlarında yerel yönetimler toplumun bir ürünü olarak doğal bir oluşum süreci göstermiş ve sağlam bir geleneksel yapıya kavuşmuş iken, doğu toplumlarında ve az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler, devlet eliyle gerçekleştirilen yapay bir oluşum niteliği taşımaktadır."²⁹ Bu nedenle de yerel yönetimler siyasal, yönetsel ve mali yönden güçsüz kuruluşlar niteliğindedir.

2- Ortaçağda Yerel Yönetimler

Ortaçağ Avrupa'sındaki ticaret kentlerinde tüccarlar ve kent halkının kilise veya kraldan zorla veya bir uzlaşma sonunda aldıkları beratlarla (charte) kurulan komünler gelişerek kimi bağımsız kimi de özerk, kralın koruması altında kentler doğmuştur. Komün kentlerin güçleri tek kişinin elinde toplansa bile özerk yapı, bunları merkezi yönetime karşı güçlendiren bir özellikti. Komünlerin özerk yönetim kurumlarına sahip olmasının çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasında önemli katkıda bulunduğu kabul edilmektedir.³⁰

16. yüzyıldan itibaren imparatorlukların merkezi yönetimlerinin güçlenmesi, komün yönetimlerinin gerilemesine ve giderek özerk güçlerini kaybederek merkezin hakimiyetine girmelerine yol açmıştır. 19. yüzyıldaki demokratikleşme hareketiyle birlikte yerel yönetimlerin yeniden gelişme olanağına kavuştukları görülmektedir. İki dünya savaşı arasındaki dönemde görece bir gerileme yaşanmışsa da, savaştan sonra öne geçen demokratikleşme dalgası, yerel yönetimlerin ve demokratik sistemlerin ayrılmaz bir yapısı olarak kurumlaşmasına hizmet etmiştir.³¹

²⁷ Yıldızhan Yayla, "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul 1977, s.1010.

²⁸ Ömer Dinçer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", **Türkiye'nin Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998, s.290.

²⁹ Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara 1998, s.19.

³⁰ Davut Dursun, **a.g.e.**, s.94.

³¹ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları, Ankara 1974, s.108.

Bir başka açıdan bakıldığında, Batı Avrupa'da ortaçağ kentsel ve kırsal yerel yönetimleri 15. yüzyıldan başlayarak toplumsal gelişmenin, ulusal bütünleşmenin ve merkezi devlet gücünün gelişim sürecinin önündeki en önemli engeller olmuşlardır. 18. yüzyılın aydınlanmış monarşileri, tüm parlak tasarılarına ve türlü girişimlerine karşın bu engelleri ortadan kaldıramamışlardır. Feodal ayrıcalıkların bu son mevzileri ancak toplumsal devrimlerle aşılabilmektedir. Çağdaş yerel yönetim örgütlenmesi ise, merkezileşmiş devlet gücünün gelişimini tamamlamasından sonra, yukarıdan aşağıya ve doğrudan devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Temsili demokrasinin tabanı da önce ulusal kurumlar için genişletilmiş, daha sonra ve daha dar kapsamlı olarak yerel meclisler için de uygulamaya geçirilmiştir.³²

3- Endüstri Devrimi ve Yerel Yönetimler

Endüstri devrimi ekonomik ve sosyal hayatta büyük değişiklikler yapmış, mevcut sosyal yapıları derinden etkilemiş ve yeni sosyal sınıf ve tabakaların doğmasına, üretim ve çalışma ilişkilerinin yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Tarıma dayalı geleneksel üretim biçimi, yerini kütleli üretimin yapıldığı fabrikalara; geleneksel lonca sisteminde çıkar birliğine göre oluşan çalışma ilişkileri, yerini çıkar çatışmasına bırakırken, yeni buluşlar ve teknolojiye gelişmeye koşut olarak, hızlı nüfus artışı ve kentleşme, bu yüzyıldaki değişimin doğal sonuçları olarak ortaya çıkmıştır.

Modern yerel yönetimlerin doğuşu 18. yüzyılın ortalarında başlayan endüstrileşmenin sosyal sonuçları ile yakından bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır.³³ Endüstri devrimi İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da nüfusun belirli alanlarda aşırı yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır.

Bu dönemde endüstrileşme ve kentleşmenin olumsuz birtakım etkileri bariz şekilde kendisini göstermeye başlamış, yoksulluk, hastalık, suç, aşırı kirlilik kentlerin temel problemleri olmaya başlamıştır. Büyük endüstriyel kent merkezlerinin doğuşuyla birlikte kamu hizmeti gereksiniminde beklenmedik artışlar ortaya çıkmıştır. Hem gelişen endüstri, hem de artan nüfus ve ticari faaliyetler için başta yolların ve elverişli mekanların oluşturulması, su ve elektrik gibi zorunlu ihtiyaçların giderilmesi vb. yerel nitelikli hizmetler kent yönetimlerinin önemini artırmıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sosyal sorunlar, yerel yönetimlerin işlevlerinde bir artışı zorunlu kılmıştır.

³² Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s.9-10.

³³ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.125.

4- 20. Yüzyılda Yerel Yönetimlerin Dönüşümü

19. yüzyılda işlevleri artan ve faaliyet alanı büyük ölçüde genişleyen yerel yönetimler, bu seyrini 20. yüzyılda da sürdürmüştür. Yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi çabaları Batı dünyasında süreklilik kazanmış olmakla birlikte, bu gelişme asıl ivmeyi İkinci Dünya Savaşı sonrasında kazanabilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, gelişmiş ülkelerde izlenmekte olan ve 1929 ekonomik bunalımı nedeniyle ağır eleştirilere uğrayan liberal iktisat politikaları, yerini Keynesyen politikalara bırakmış ve bu ülkelerde sosyal refah devleti anlayışı hakim olmaya başlamıştır. Bu ülkelerde 1970’li yılların ortalarına kadar olan dönemde devlet sosyal politikaların sağlanmasında birincil aktör haline gelmiş, yerel yönetimler de artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerel düzeydeki uygulayıcısı konumuna gelmiştir.

Sosyal refah devleti uygulamalarındaki bu genişlemeye paralel olarak, yerel yönetimlerin organizasyon yapıları ve özellikle fonksiyonları köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu süreç daha çok sivil ve kendi kendine yapılan düzenleme ve yardım stratejisi ile başlayıp, bunu yerel yönetimlerin örgütlenme biçimlerinin modernize edilmesi aşaması ve daha sonra da piyasa merkezli bir stratejinin benimsenmesi izlemiştir.

Öte yandan gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin yakın tarihi 1973-75 yıllarında ortaya çıkan ekonomik depresyon ile yakından bağlantılı olarak gelişme göstermiştir. Bu dönemde başgösteren krizin sorumlusu refah devleti olarak görülmüş ve refah devleti anlayışı hem sağ ve hem de sol teorisyenlerce problemlerin kaynağı olarak ilan edilmiştir. Klasik liberalizme dayalı piyasa yanlısı görüşler yeniden gündeme gelmiştir.³⁴

1970’li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu artarken, genellikle finansman kaynakları daralmıştır. Özellikle, merkezi Avrupa ülkelerinde yasal sorumlulukları artarken, bu yönetimlerin kaynaklarında genellikle herhangi bir artış sağlanmamıştır.

Yerel yönetimler alanında ortaya çıkan diğer bir gelişme, bu kurumların refah hizmetlerindeki rolünün 1980’lerin sonundan itibaren, bazı OECD ülkelerinde, hizmetlerin üretimi ve sunulmasından hizmetlerin satın alınması, sipariş verilmesi veya hizmetlerin sağlanmasında “garantör”lüğe dönüşmesine yol açmıştır.

Yerel yönetimler düzeyinde strateji seçimindeki değişiklikler, ulusal refah devletin merkezden yönetilen refah devletinden, adem-i merkezi refah devleti

³⁴ A.e., s.295.

ve piyasa merkezli refah devletine dönüşmesine paralel olarak meydana gelmiştir. Böylesi bir gelişme süreci ise, yerel yönetim kurumunun temelini teşkil eden sivil bir topluluk olma özelliğini, siyasal bir kurum ve bir işletme modeli haline dönüştürmüştür.³⁵

Son değişiklik ise merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde meydana gelmiştir. Buna göre 1980'den beri bu iki yönetim birimi arasındaki ilişki adem-i merkezileşme (desentralizasyon) ile nitelendirilebilir. Merkezi idareler kendilerini artan bir şekilde "yetkin otorite", "olanaklandırıcı otorite" (enabling) haline dönüştürmek suretiyle hizmetlerin sağlanması görevini yerel yönetimlere devretmiştir.

Bununla birlikte ülkeler arasında farklı uygulamalar da söz konusudur. Örneğin İsveç'te refah devletinin hizmetlerindeki ve dolayısıyla kamu harcamalarındaki artış adem-i merkezileşme, deregülasyon ve yerel yönetimlerin finansman ve gelir düzeyinin güçlendirilmesini beraberinde getirirken, İngiltere'de ise merkezi idarenin müdahalesi ve giderek artan merkezileşme eğilimleri, yerel yönetimlerin yetkilerinin alınarak faaliyet alanlarının daraltılması sonuçlarını ortaya çıkarmıştır.

IV- Yerel Yönetime İlişkin Geleneksel ve Çağdaş Yaklaşımlar

A) Yerel Yönetim Kuramları ve Temel Yaklaşımlar

Genel siyaset teorisyenleri, yerel yönetime tarihi boyunca; merkezi devletle yerel halk arasında bir ara kuruluş, alt bir merkezi yönetim birimi, yerel bir hizmet kurumu ve kendi kendini yöneten özerk topluluk gibi değişik yaklaşım ve tanımlar getirmişlerdir. Yerel yönetimlere doğrudan ilişkin kuramsal perspektifler alanında ise çok sınırlı çalışma ve çabaya tanık oluyoruz. Bu çabaların önemli bir bölümü de "devlet" teorileri üzerine yapılan çalışmaların "yerel devlet"e uygulanma, indirgenme girişimleridir ve çok kez sistematik bir teori oluşturma yerine, belirli kavramların, genellemelerin bir araya getirilmesi niteliği taşımaktadırlar.³⁶

Yerel yönetimlere ilişkin gelenekselleşmiş temel yaklaşımlar; siyasal insanı temel alan liberal yaklaşım, ekonomik insanı esas alan neo-liberal yaklaşım ve sosyal ilişki üzerine temellendirilen Marksist yaklaşım şeklinde sınıflandırılabilir.

³⁵ A.e., s.46.

³⁶ Selahattin Yıldırım, a.g.e., s.51.

1- Klasik Liberal Yerel Yönetim Anlayışı

Liberal gelenek yerel yönetime oldukça değişik bakış açıları getirmiştir. Yerel yönetimi bir yerel/beledi işletme ya da kurum niteliğinde gören ve onu devletin değil sivil toplumun bir parçası olarak algılayan ve bu nedenle de bireylerin ve özel kuruluşların olduğu gibi yerel yönetimin de devlet karşısında özerk olması gerektiğini savunan liberal anlayışlar yanında, yerel yönetimi merkezi devlete entegre ederek, onun bir yerel uzanımı, kuruluşu ya da birimi olarak değerlendiren görüşlerle; yerel yönetimin merkezi devlet içinde eritilmesi sonucunu doğuracak bu entegrasyon yaklaşımına şiddetle karşı çıkan ve temel siyasal otoritenin merkezi parlamento değil, yerel yönetimler olduğunu ileri süren liberal anlayışlarla karşılaşmaktadır.

Yine aynı anlayış çerçevesinde, federal yönetim ilkesinden hareketle "eşgüdüm ve bağımsızlık" içinde bir "üçüncü" kademe olarak yerel yönetimin egemenliğin bölüşümünde yer alabileceği savının yanında, yerel yönetimin tüketicilerin zorunlu birlikteliğini oluşturduğunu ve "tüketici egemenliğinin", "kamu seçmesinin" temel gerçekleştiricisi durumunda bulunduğunu ileri süren yaklaşımlar bulunmaktadır.³⁷

Klasik liberal yaklaşımların bellibaşlı ortak özellikleri ise; yerel yönetimin öncelikle özgürlük, eşitlik, kardeşlik, siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerlerin besleyicisi olması; yerel yönetimlerin hizmette verimliliğin izleyicileri olması; yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunucu rollerinin sınırlı stratejik alanlarda kabul edilmesi, diğer alanlarda özel ve gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmesi³⁸ şeklinde özetlenebilir.

2- Marksist Yaklaşım

Tarihsel bir perspektiften bakıldığında Marksistler için yerel, hiçbir zaman üzerine vurgu yapılan bir mekansal ölçek olmamış, Marksist siyasal akımlar içindeki tartışmalar daha çok ulusal ve küresel ölçekler üzerine yapılmıştır. Marks, "dünyanın bütün işçileri birleşin" derken, bir yandan bir küresel projeye işaret ediyor, diğer yandan da işçi sınıfını böyle bir projenin sürükleyici gücü olarak ilan ediyordu. Bu tür bir proje, yerel bir yana, ulusal ölçeği bile aşan bir mekansallık anlayışına sahipti.³⁹

Buna karşın klasik Marksizm'in yerel yönetime bakışı, bu düşüncenin belirli temsilcilerine ve farklı konjonktürlere göre merkeziyetçilikten adem-i

³⁷ A.e., s.61.

³⁸ A.e., s.62.

³⁹ Tarık Şengül, a.g.e., s.117.

merkeziyetçiliğe, "burjuva devletin temelini sarsıcı taktik bir araç" olmadan "sosyalist demokrasinin temeli" olmaya kadar değişen yaklaşımlar sergilemiştir. Marx'ın kendisi de bazı yazılarında yerel yönetimi esas olarak "ikili iktidar" yolu ile burjuva kurumlarına meydan okumak ve onları alaşağı etmenin bir aracı niteliğinde görürken, daha sonraki yaklaşımlarında yerel yönetimlerden oluşacak bir piramidin proleteryanın ekonomik kurtuluşunun gerçek siyasal yapısını oluşturacağını vurgulamaktadır.⁴⁰

Uygulamada da sosyalist devletler, yerel yönetimler için ne uygulamada ne de ideolojik örüntüde Batı modeline seçenek oluşturacak ölçüde kendine özgü bir sonuca ulaşamamışlardır.⁴¹ Sosyalist ülkelerde reformcular, kapitalist ülkelerde ise sosyalist partiler yerel yönetimlere prim vermişlerdir. Ancak değişimin yönüne ilişkin bu ayrışma net değildir. Yerel yönetimin güçlü olduğu İngiltere gibi ülkelerde merkezi eğilimler güçlenirken, merkeziyetçiliğin güçlü olduğu Fransa ve Türkiye'de yerelleşme gündeme oturmuştur.⁴²

3- Yeni Liberalizmin Yerel Yönetim Yaklaşımı

Geleneksel olarak yerel yönetimlere özgürlük, katılım ve etkinlik değerlerini yükleyen liberal yaklaşımlar, yerel yönetimin güçlendirilmesini esas alır. "Yeni Liberalizm" de, kişisel özgürlüğün artırılması ve yönetimin (hükümet etmenin) sınırlandırılması çerçevesinde desantralist bir yapılanmayı savunmaktadır. Bu yapılanma, bir yandan yetkilerin merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere kaydırılmasını içerirken, bir yandan da hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde kamusal rol ve sorumlulukların özel girişimciliğe ve sivil topluma devredilmesini öngörmektedir.

Bu bağlamda yeni liberal yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin gerek hizmet sunumlarını, gerekse düzenleyici rol ve sorumluluklarını giderek artan oranda özel sektör ve üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması; hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılarak, yerel yönetimin kendi sorumluluğunda bulundurduğu hizmetlerin de daha yarışmacı bir ihale yöntemiyle yerel yönetim adına özel şirketlere gördürülmesi; birçok yerel hizmet biriminin kendi alanlarında özel, gönüllü vb. sektörlerle yarışma durumunda bulunması; hizmetlerin maliyeti ile bu hizmetlerden yararlananlar arasında bir ilişki kurularak, hizmet alan herkesin karşılığını ödemesi ilkesinin genelleştirilmesi; yerel topluluk üyelerinin bir

⁴⁰ Selahattin Yıldırım, **a.g.e.**, s.72.

⁴¹ Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s.106.

⁴² A.e.

"müşteri" olarak görülmesi ve müşteri tercihlerine önem verilmesi gibi yaklaşım ve uygulamaları içermektedir.

B) Yerel Yönetim Modelleri

Başlıca yerel yönetim modellerini himaye edici model, ekonomik gelişme modeli ve refah devleti modeli⁴³ olarak sınıflandırmak olanaklı ise de, bir yerel yönetimin bütünüyle bu 3 modelden birine dahil olduğu söylenemez. Uygulamada her belediye ve sistem farklı modellerin değişik düzeydeki farklı özelliklerini taşımakta, ancak baskın olan özellikleri dolayısıyla bu modellerden birine, diğerlerine göre daha yakındır. Sosyalizm ile yerel yönetim arasındaki ilişkinin farklı bir yerel yönetim modeli oluşturup oluşturmadığı da tartışmalıdır.

1- Himaye Edici Model

Bu modele göre yerel yönetim sistemlerinin varlığı, siyaset bilimi literatüründe iyi bilinen liderler ve lidere yakınlar arasındaki bir himaye etme sistemine dayanmaktadır. 19. yüzyılın sonları ile 20. yüzyılın başlarında ABD’de çoğu yerel yönetim bu anlayışla yönetilmiştir. Mahalli düzeydeki parti liderleri, oy karşılığında ellerindeki imkanları taraftarları lehine kullanmışlardır. Yerel siyasetçilerden de birey veya gruplara özel faydalar sağlaması beklenmekteydi.

Yerel politikada himaye edici model son dönemlere kadar Fransa, İtalya, İspanya’da etkili olmuş; günümüzde ise Türkiye ve Yunanistan’da işlerliğini sürdürmektedir. Bu model ekseninde, yerel yönetimlerin temel görevinin belirli kamu mallarını ve hizmetlerini bu gruplara dağıtmak ve sınırları içindeki topluluğun çıkarlarını, özellikle merkezi hükümete veya üst yönetim birimlerine karşı iyi bir şekilde temsil etmek ve korumak olduğu hususunda güçlü bir fikir birliği vardır.

2- Ekonomik Gelişme Modeli

ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde, yerel yönetimlerin birincil görevinin yerel topluluğun sağlıklı bir ekonomik yapıya kavuşmasını sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Öyle ki, yerel ekonomik büyüme genel ekonomik büyümenin temellerini meydana getirir. Bu nedenle yerel yönetimler ekonominin gelişmesinde bir kaldıraç rolü oynarlar.

Fakat, bir şehrin büyümeyi etkilemesinden söz edebilmek için şu özelliklere sahip olması gerekmektedir. Birincisi, yerel seçilmiş görevlilerle, büyümeyi amaçlayan işletme menfaatleri arasında güçlü bir konsensüs olmalıdır.

⁴³ Yerel yönetim modelleri için bkz. Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.79-85.

İkincisi, büyüme, arsa kullanımı ve arsa kullanım modellerinin değişimiyle ilgili olduğu kadar, bu alanda ne tür bir ekonomik faaliyetin yapılacağıyla da direkt ilgilidir. Üçüncüsü, şehirler sermaye biçimlerinin değişimine reaksiyon gösterebilirler, fakat pratikte hangi tür sermayeyi cezbedecekleri konusunda çok az bir etkiye sahip olabilirler. Örneğin, baskın sermaye türü endüstriyel üretimle ilgili olduğu dönemlerde çoğu şehir endüstriyel üretim yeri ve üretim gerekleri büyümenin hangi şehirlerde olacağının tespitinde etkili olmuştur.

Bu tür büyüme, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ABD şehirlerinde yoğun olarak yaşanmıştır. Fakat, sermaye daha önemli hale geldiğinde, bu şehirler endüstriyel üretimdeki önemini kaybetmiş ve yaşanacak güzel şehirler veya finans ve hizmet aktivitelerinin yürütüldüğü merkezler haline dönüşmüşlerdir. Bu genel gelişim modelinin istisnası, genelde devlet harcamalarına bağlı olan uzay, savunma ve eğitim gibi ileri teknoloji merkezleridir.

Ekonomik gelişme modeli açısından Kanada ve Avustralya'nın daha gelişmiş örnekler olduğu görülmektedir. Avustralya ve Kanada şehirleri ve onların siyasi liderleri büyük ölçüde ekonomik gelişme ve arsa kullanımıyla ilgilanmektedirler. İngiltere'de ise yerel yönetimler ekonomik gelişme modeli içinde değerlendirilmemekle birlikte, özellikle son yıllarda bu kurumların ekonomik gelişmeye katılımı artmaktadır. Bu eğilim, neo-liberal piyasa ekonomisi modelinin benimsendiği 1979 sonrası dönemde, müdahaleci ekonomik stratejileri uygulamaya geçiren çok sayıda yerel birimin doğuşundan sonra, politik olarak önemli hale gelmiştir.

3- Refah Devleti Modeli

İskandinavya ülkeleriyle birlikte Batı Almanya, Hollanda ve İngiltere'de İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde yerel yönetimler, sadece arsa kullanımı, imar ve iskan düzenlemeleri üzerinde değil, refah devletini meydana getiren çok çeşitli kolektif tüketim mallarının sağlanması konusunda da görev almıştır. Bu modelde, eşitlik ve gelirin yeniden dağılımıyla ilgili ulusal normlarla yakından bağlantılı olan etkin bir hizmet dağılımının önemi, yerel yönetimlerin çalışmalarını şekillendirmiştir.

Almanya istisnası dışında bu model, yerel yönetimlerin sorumluluk alanını yeniden belirlemek isteyen güçlü merkezi idareye sahip bütün üniter devletler için en uygun modeldir. Nitekim bu ülkelerdeki yerel yönetimler çoğunlukla refah devleti modeline uygun olarak şekillenmişlerdir. Özellikle Norveç, Danimarka ve İsveç'te güçlü sosyal demokrat hükümetler, İskandinav ülkelerindeki refah devleti hizmetlerinin büyük bir bölümünün sağlanması için, yerel yönetimleri, bir temsilci-vekil olarak kullanmak amacıyla dizayn etmişlerdir.

Refah devleti modeli içindeki ülkelerin, en azından son dönemlere kadar, ekonomik gelişme ve arsa kullanımına bakışı, kentsel ekonomik gelişme konusunda oldukça katı ve daha düzenleyici yaklaşımlara sahip olan diğer tipteki ülkelere farklıdır. Bu ülkeler uzun dönemli bir gelişmeyi sağlamak için daha stratejik bir planlama yaklaşımı benimsemişlerdir. Ancak, İngiltere’de planlama teşebbüsünden vazgeçilmesi planlamada körlük gibi planlama sistemlerinin bazı olumsuz etkilerine ve profesyonel planlıların ideolojik bir yaklaşımla piyasa güçlerini bütünüyle dizginlemelerine karşı bir reaksiyon olarak ortaya çıkmıştır.

Benzer planlama stratejilerini benimseyen İskandinav ülkelerinden İsveç ve Danimarka, İngiliz sistemine en yakın ülkelerdir. Fakat, İngiliz sistemine göre İskandinav ülkelerinde geniş bir sosyal demokratik konsensüs vardır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Hollanda ve Batı Almanya’da konsensüs ortamı oluşturulmuş, ayrıca Hollanda’da benzer planlama stratejileri uygulanmıştır.

4- Sosyalizm ve Yerel Yönetim

Yerel yönetime ilişkin sosyalist yaklaşımlarda ana eğilim, yerel sovyetlerin güçlendirilmesi olmuştur. Yasama-yürütme-yargı yetkilerine sahip "İktidar organları" olarak yapılandırılan bu organlara, ideolojik olarak tarihsel bir işlev de yüklenmiştir. Marksizmin "devletin söneceği" biçimindeki öngörüsü, bu süreci hızlandıracak en uygun araçlar olan yerel sovyetlerce yaşama geçirilecektir.

Yerel yönetimler ilk aşamada bürokratik devlet aygıtının hantallığına son vermek gibi bir yarar sağlayacak, uzun vadede de devletin sönme sürecine hizmet edecektir. Sosyalist yerel yönetim anlayışının ideolojik örüntüsü bundan ibarettir demek pek yanlış olmaz. Bu birkaç sav dışında ayrıntılı, işlenmiş bir yerel yönetim kavramsallaştırmasına gidilmemiştir.⁴⁴ Dolayısıyla bu çerçevede sosyalist yerel yönetim geleneğinin özgün bir yerel yönetim modeli oluşturmadığı söylenebilir.

C) Çağdaş Yönetim Yaklaşımlarında Yerel Yönetim

1- Yeni Yönetim Anlayışı

Günümüzde yönetim kültüründe belirgin bir değişiklik gözlemlenmektedir. Geleneksel yönetim (administration) kültüründen çağdaş yönetim (management) kültürüne geçişi niteleyen bu değişim olgusu, örgütsel yapıyı, davranış normlarını, karar alma süreçlerini vb. kapsamaktadır. Yeni kamu yönetimi (new public management) ya da girişimci yönetim (entrepreneurial) gibi kavramlarla tanımlanan yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin piyasa benzeri

⁴⁴ Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s.110.

koşullar içinde çalışmasını amaçlamaktadır. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran faktörler; kamu sektörü ve yönetimi üzerindeki neo-liberal eleştirilerin yoğunlaşması, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektörde meydana gelen yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine olan etkileri olarak sıralanabilir.

Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı geleneksel kamu yönetim anlayışı, küreselleşen dünyada artan iletişim olanaklarının zorunlu kıldığı hızlı karar alma ve hızlı işleyen bir yönetimin gereklerini yerine getirmekte yetersiz kalmış, bürokratik örgüt modeli Batıda refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar yapmakla birlikte, değişen koşullar nedeniyle verimsizliğe, hantallığa ve kırtasiyeciliğe yol açmıştır. Bu nedenle, bürokrasi modeline dayalı örgütlenmenin yerine, yeni yönetim anlayışı kamu örgütlenmesinin esnek, yumuşak hiyerarşi, küçük ve az elemanlı merkezi idari, geniş - yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi yapı öngörmektedir.

Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışında, performans hedefleri, hizmetlerin niteliği, etkinliği, verimliliği, müşteri odaklı hizmet anlayışı ve daha da önemlisi piyasa sisteminin özellikleri önemli hale gelmektedir. Bu yönetim anlayışının temel unsurlarından birisi olan devletin faaliyet alanının küçültülmesi politikası, özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ile uygulamaya konulmuştur.

Bu yönetim anlayışında kamu yönetiminde görev yapanların sadece siyasilere değil, aynı zamanda halka karşı sorumlu olması gerekliliği vurgulanmaktadır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme kanallarının genişletilmesi suretiyle halkın etkinliği ve rolü artırılmaya çalışılmaktadır.⁴⁵

2- Yönetişim ve Yerel Yönetim

Geleneksel yönetim anlayışından, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı "çok aktörlü yönetim" olarak tanımlanan ve "yönetişim" kavramı ile nitelenen yeni yönetim anlayışı, global, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekte birlikte yönetim, çoklu yönetim yaklaşımını içermektedir. Yönetimden yönetişime geçiş süreci, hiyerarşik, tepedenci, emredici, "benbilirim"ci yönetim anlayışından vazgeçilmesini ve yatay, saydam, hesap vermeye ve demokratik denetime açık, desantralize ve katılımcı politikalar, kurumlar ve davranışlar ekseninde yeni bir ilişkiler sisteminin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.

⁴⁵ Bilal Eryılmaz, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sempozyumu 99**, (Ed. İzzet Öztürk – Mustafa Aykaç - Ahmet Ekerin), İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstoç Genel Müdürlüğü, Cilt 2, İstanbul 17-19 Şubat 1999, s.22-25.

Ulus devletlerin tayin edici mekansal rollerine karşın küreselleşme sürecinde uluslararası ve bir ölçüde de uluslararası (transnational) bir siyasal kültür gelişmeye başlamış; yönetim (governance), uluslararasılaşma evresinde devreye giren ve odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanmıştır. Yönetim olgusunu belirleyen süreç, postmodernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla bütünleşmiştir.⁴⁶

Yeni bir yönetim felsefesini niteleyen "yönetim" yaklaşımı, yerinden yönetimi öne çıkaran bir anlam içermektedir. Halkı yönetimde aktif ve etkin hale getirmeyi amaçlayan yönetim yaklaşımında, yerel düzeyde yönetim yetkilerinin yerel unsurların katılımıyla kullanılması öngörülmektedir.⁴⁷

Yeni yönetim düşüncesinin yerel yönetimlerde meydana getirdiği değişiklikler; adem-i merkeziyetçilik ve hizmetlerde yerellik, piyasa sisteminin ilkelerinden artan oranda yararlanma, hemşehrileri, vatandaşları müşteriler olarak görme, esnek örgütlenme biçimleri ve girişimci ve işletmecici ruha sahip yönetici tipidir.⁴⁸

Kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışının getirdiği rekabete dayalı ve dar kapsamlı bir kamu yönetimi uygulamasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve kamusal hizmetlerin halka en yakın yönetim birimleri tarafından sağlanması da güçlü bir eğilim olarak belirmiştir. Gelişmiş ülkelerde özellikle sosyal refah devleti uygulamalarının yerel yönetimleri güçlendiren temel bir güç olarak işlev gördüğü bilinmektedir.

D) Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması Modelleri

Yerel yönetim geleneği farklı tarihi temellere dayanmakta ve ülkelerin sosyo-ekonomik, kültürel yapılarına, yönetim gelenek ve biçimlerine göre şekillenmektedir. Ülkelerin bir bölümünde yerel yönetimler, hem merkezi idarenin yerel düzeydeki temsilcisi-vekili veya partneri olarak işlev görürken, diğerlerinde mahalli düzeyde sınırlı görevler üstlenmişlerdir.

Günümüzde dünyadaki ülkelerin tamamına yakını, tarihsel gelişimleri ve yönetim kültürlerinin de etkisi ile, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ağırlıklı bir merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri sistemine sahip bulunmaktadır. Bu ilişkiler sisteminde ülkelerin bir bölümünde yerel yönetimler

⁴⁶ Hasan Bülent Kahraman ve diğerleri, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.16.

⁴⁷ Şerif Öner, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 2, (Nisan 2001), s.60.

⁴⁸ Bilal Eryılmaz, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", s. 25.

merkezi yönetimin uzantısı konumuna sahipken, diğerlerinde özerk yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında eşit düzeyde bir ortaklık ve işbirliği ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.

Bununla birlikte modern literatürde, yerel yönetimlerin rolü üzerine iki temel yaklaşım belirlemek mümkündür. Merkez-yerel ilişkisindeki modellerden birincisi otonom yerel yönetimler modeli, diğeri entegrasyon modelidir.⁴⁹

1- Otonom Yerel Yönetimler Modeli

Otonomi modeli esas olarak, merkez ve yerel yönetimler arasında “geleneksel ilişki” görüşünü temsil ettiği için daha kolay bir şekilde tasvir edilebilir. Bu yaklaşım temelde yönetim alanının iki ayrı bölüme ayrılması ve yerel yönetimlerin faaliyetlerine merkezi idarenin engel olmamasıdır. Merkezi yönetime, yerel yönetimlerin hakimiyet alanına müdahale etmeksizin, faaliyetlerini izleme rolü verilmektedir.

Bu perspektif, liberal düşünceye oldukça yakın olup merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tam bir görev ayırımının var olması esasına dayanmaktadır. Zaten, yerel yönetimlerin geleneksel yapısı 19. yüzyılda hüküm süren laissez-faire ideolojisi tarafından şekillendirilmiş ve bu ideolojiye göre belediye alanı diğer yönetim birimleriyle olan ilişkilerinde ayrı ve yetkileri belirlenmiş bir yönetim olarak kabul edilmiştir.

Diğer taraftan, otonom modele göre, yerel yönetimler gelirlerini doğrudan vergilerle yükseltirler. Yine, bu modelde yerel yönetimler merkezi yönetim ile aynı veya farklı politikaları izleyebilirler.

Ayrıca, yerel otonomi, yerel politikaları serbestçe belirleme ve buna bağlı olarak vatandaşların refahına tesir etme kapasitesi olarak da tanımlanabilir. Buna göre otonomiden, yerel yönetimlerin faaliyetlerindeki amaçların (örneğin, konut koşullarının iyileştirilmesi) ve bu amaçların gerçekleştirilmesindeki yöntemlerin (konutun doğrudan inşası veya özel sektörün sübvansede edilmesi) belirlenmesinde halkın etkin olabilmesi de kastedilmektedir.

Böylesi bir bakış açısını temsil eden yapı geçmişte kalmıştır. Fakat, biraz daha yumuşatılmış yaklaşım, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde çoğu gelişmiş ülkede yerel yönetim kurumlarını meydana getiren ideolojinin en güçlü elementleri olmuştur. En azından İskandinavya ülkelerinde sosyalist olmayan partilerin yaklaşımlarının temel kaynağı otonom yerel yönetimler modeli merkezlidir.

⁴⁹ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.86-89.

2- Entegrasyon Modeli

Bu model iki yönetim birimi arasında oldukça farklı bir yaklaşımla “uygun ilişki” üzerinde durur. Merkezi ve yerel yönetimler arasında esnek ve pragmatik bir şekilde fonksiyonel bölümlendirmenin yapılması, bu yönetim birimlerinin entegrasyonunu kuvvetlendirecektir.

Otonom model liberal ideolojinin, entegrasyon modeli ise müdahaleci yaklaşımın bir ürünüdür. Bu düşünce siyasi yelpazenin sol kanadındaki politik partilerin söylemlerinde yer bulmaktadır. Modern yerel yönetimlerden, sadece yerel vatandaşların ihtiyaçlarını sağlayan bir kurum olmanın ötesinde, toplumdaki tüm reform süreçlerinde aktif rol üstlenmesi beklenmektedir.

Her iki perspektif de, belirli reform seçeneklerini diğerlerine tercih ederek, yerel yönetimlerin yeniden yapılanma sürecini şekillendirme eğilimindedir. Bununla birlikte entegrasyon yaklaşımı, çağdaş ölçütlerdeki merkezi idare - yerel yönetim ilişkisine daha uygun görünmektedir.

E) Yerel Yönetimlerin Yapılandırılmasında Ölçek Sorunu

Yerel yönetimlerde etkinlik, verimlilik, gereksinmelere yöneliklik ve katılıma olanak sağlama gibi açılardan ideal büyüklüğün ne olduğu tartışma konusu olmakta ve bu alanda değişik uygulamalar göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlerin yapılandırılmasında başlıca iki büyüklüğün, nüfus ve alan büyüklüklerinin ölçü alındığı görülmektedir.

Nüfus açısından getirilen ölçüt, ülkeden ülkeye değişmekte, özellikle belediye kurulabilmesi için birçok ülkede asgari nüfus esaslı öngörülmektedir. Bu asgari nüfus İsviçre'de 1000, Türkiye'de 2000, Belçika'da 5000, Almanya'da 5-10.000, İsveç'te 8000 olarak belirlenmiştir.

Nüfus bakımından getirilen asgari büyüklük, yerel yönetimden hangi işlevlerin beklendiğine ve hangi hizmetlerin yerel görüldüğüne bağlıdır. Örneğin İsveç'te ilköğretim önemli bir belediye hizmeti olarak görülmüş ve bunun sağlanması için 8000 nüfus, asgari nüfus büyüklüğü olarak kabul edilmiştir.

Coğrafi alan ölçütü, belirli bir yüzölçümüne sahip olmayı içerdiği gibi, coğrafi ve topoğrafik yönden homojenlik, kültürel ve tarihsel özelliklerin benzerliği gibi unsurları da kapsayabilmektedir. Yerleşmelerin coğrafi, tarihi ve kültürel homojenliği, ülkelerin kentsel ve kırsal gelişmişlik yapılarına, kırdan kentlere, büyük kentlere göç yapısına bağlı olarak da değişmektedir. Büyük kentlerle onların hinterlandındaki yerleşmelerin karşılıklı bağımlılıkları ile kentsel

ve kırsal alanlar arasındaki denge de, yerel yönetimlerin büyüklüklerini belirlemede önemli rol oynamaktadır.⁵⁰

Bu konuda üzerinde durulan önemli bir nokta da, ölçek ekonomisidir. Hizmetlerin sunulması açısından belirli bir büyüklüğün altındaki birimler, kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmek için gerekli olan teknik donanım, profesyonel kadrolara sahip olamamaktadır. Bu noktada sorun, yönetsel verimlilik sorunu niteliğini kazanmaktadır.

Ayrıca asgari büyüklük kadar, en fazla büyüklük de, özellikle yerel hizmetlerin yönetimine halkın katılımı ve denetimi açısından önem kazanan bir unsur olmaktadır. Bu nedenle desantralizasyonun yaygınlaştırılması amacıyla daha küçük yerel yönetim birimlerinin tercih edilmesi savunulmaktadır. Özellikle metropol kentlerde yerel boyutu güçlendirici iki kademeli yönetim yapıları daha çok bu amaçla tercih edilmektedir.

F) Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Rolü

Daha önce belirtildiği gibi, kamu hizmetlerinin sağlanmasında etkinlik unsuru, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Çoğu kamusal mal ve hizmetin talebinin tüm bölgelerde aynı miktarda ve standartta olmayışı nedeniyle, büyük bir coğrafi alanda kamusal hizmetlerin aynı ölçek ve kalitede sunulması, kaynakların rasyonel olmayan kullanımını kaçınılmaz kılabilir. Dolayısıyla ölçek ekonomisinin gerekleri, yerel yönetim birimlerini kamusal hizmet sunumunda önemli aktörler konumuna getirmektedir.

Ayrıca, yerel yönetimler fonksiyonları ile refah düzeyinin yükselmesine katkıda bulunabilmektedir. Öyle ki, küçük yerel birimlerde yaşayanlar tercihlerine en uygun kamu hizmeti ile vergi karışımını seçebilecekleri gibi, yerel yönetimler merkezi idareye göre, mahalli ihtiyaç ve tercihlerdeki coğrafi farklılıklara çok daha kolay uyum sağlayabilirler.⁵¹

Çünkü, yerel ve kolektif nitelik taşıyan kamusal mal ve hizmetler yöre sakinleri tarafından vekendi içlerinden seçilen organlar aracılığı ile yönetileceği için gerçek ihtiyaç ve taleplere daha duyarlı olacaktır. Bu birimler hizmetlere ilişkin eylem kararlarını anında uygulamaya koyabilecekler ve böylece bürokrasi,

⁵⁰ Halil Ünlü, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.95.

⁵¹ Halis Yunus Ersöz, **a.g.e.**, s.107.

kırtasiyecilik ve hiyerarşik denetimin yol açabileceği kaynak ve zaman israfı minimuma indirilebilecektir.

Yönetim alanlarının açıkça belirlenmiş ve bölünmüş olduğu bir yapı, büyük ve çok amaçlı bir örgütlenme için genellikle tercih edilmektedir. Böylece sadece tercih farklılıkları dikkate alınmakla kalınmayacak, ayrıca daha küçük yönetim birimlerinde harcama kararları, gerçek kaynak maliyeti ile daha yakından bağlantılı hale gelecektir.

Üstelik adem-i merkezi yönetim birimlerinin sayısı ne ölçüde fazla olursa, yerel kamu mallarının üretim ve sunumundaki deneyim ve yeniliklerin o derece çok olması, başarısız uygulamaların yol açacağı maliyet kaybının ise o denli küçük olması muhtemeldir. Böylece toplam kaynak verimliliğinde iyileşmeler meydana gelecektir.

Fakat, kaynak dağılımı, yani kamusal hizmetlerdeki verimliliğin, adem-i merkezi yönetim birimleri tarafından maksimum düzeyde gerçekleştirileceğine dair genel kuralın önemli istisnaları vardır. Örneğin, elektrik ve ulaşım sistemleri gibi sermaye yoğun kamusal hizmetlerin üretimi ve sağlanmasında ölçek ekonomisi problemi ortaya çıkmaktadır.

Bu tür hizmetlerin daha büyük ölçek ve daha geniş bir alanda birden fazla yerel birim için sağlanması verimliliği artıracak ve birim başına sabit sermaye yatırım payını azaltacaktır. Öte yandan, su, yollar gibi bazı hizmetler birden fazla yönetim alanına dışsallık yayabilir. Bu durumda, hizmetin yayıldığı alanın çok iyi tespit edilmesi kaynak dağılımındaki verimliliği ve etkinliği artırıcı bir unsurdur.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yerel yönetimlerin hizmetleri, kentsel ekonomik gelişme ve özellikle, düşük gelirli aileler başta olmak üzere, kentsel nüfusun yaşam koşullarını korumak için yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin yaygın fonksiyonları; piyasalar, mezbahalar, itfaiye hizmeti, caddelerin temizlenmesi ve aydınlanma, çöplerin toplanması, mezarlıklar, kütüphaneler ve bazı önemsiz hastalıklara karşı önlem alma hizmetleridir.

V- Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimin Değişen Konumu

Küreselleşme süreci geleneksel yönetim yaklaşımlarını, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışını kökten değiştirmekte; ulus-devletin yapısını dönüştürürken, yerel yönetimler için de önemli açılımlar sağlamaktadır. Küreselleşme ile paralel bir gelişme gösteren yerelleşme olgusu, yerel

yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde farklılaşmayı kaçınılmaz kılmaktadır.

Küreselleşme olgusu, bir taraftan mesafeleri, sınırları anlamsız kılıp dünyayı bir "küresel köy" konumuna indirgerken, yaygın iletişim ağı aracılığıyla evrensel olan değerleri dünyanın hemen her köşesine ulaştırmakta, giderek daha homojen bir dünya toplumunun şekillenmesine öncülük etmektedir. Bu süreçte düşünce tarzları, değer yargıları, yaşam biçimleri, siyasal yaklaşımlar vb. giderek daha çok benzeşmekte, farklılıklar zenginlik olarak değerlendirilmekte, demokrasi, insan hakları, hukuk devleti ilkeleri vb. değerler tüm insanlığa mal olmuş durumdadır.

Küreselleşmenin karşısında yerelleşme teziyle, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölgeler ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve onlara yeni-önemli anlamlar yüklenmeye başlamıştır.⁵² Günümüz dünyasında yaşanan söz konusu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmekte; buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak, ikibinli yıllara doğru, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecine, merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetime, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler eşlik etmektedir.⁵³

A) Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu

1- Siyasal ve Mekansal Bir Ölçek Olarak "Yerel"in Artan Önemi

Mekan ve mekansal farklılıklar, son yıllarda giderek ivme kazanan bir biçimde, hem siyasal stratejiler hem de toplum bilimlerinin çeşitli alanları açısından merkezi bir konum kazanmaktadır.⁵⁴

Bir görüşe göre küreselleşme-yerelleşme sorunsalının göbeğinde mekansal ölçek sorunu yatmaktadır. Küreselleşme, tarihsel ve coğrafi olarak

⁵² DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.106.

⁵³ **A.e.**, s.1-2.

⁵⁴ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.117.

kavranması gereken bir süreçtir. Tarihsel olarak bakıldığında, her düzeyde iktidar ilişkilerinin tanımlanmasında, mekan, kurucu bir rol oynamaktadır ve bunun ortaya çıkışı, temelde bir ölçek sorunu olarak kendisini göstermektedir. Diğer bir anlatımla, yerel, ulus-devlet ve küresel ölçekler ve bu ölçekler arasındaki ilişkiler, belli bir tarihsellik içinde iktidar ilişkileri tarafından tanımlanırlar ve bu iktidar ilişkileri çerçevesinde her tarihsel kesit içinde ortaya çıkan başat ölçek ya da ölçekler vardır. Ve her ölçek belli bir tarihi kesitteki siyasal ilişkileri yansıtmaktadır.⁵⁵

Bir başka yaklaşımda, iktidarın mekansal el değişimi yerine, mekanın bir yönetim ölçeği olmasında bir aşınmanın yaşandığına işaret edilmektedir. İnsan etkinliği mekanı aşınca, insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafya üzerindeki bölgeleri paramparça edince, her şey değişmekte, mekan da bir yönetim ölçeği olma özelliğini yitirmektedir.⁵⁶

Mekanın alt yönetsel ölçek olarak işlevselliği gün geçtikçe aşınmakla birlikte, küresel ölçeğin giderek bu alt ölçeklere alternatif bir yönetim düzeneğine kaynaklık edip etmeyeceği, küreselleşmenin geleceğine ilişkin en temel soruyu oluşturmaktadır. Bu tür bir oluşumun, ulus-devletin merkezci kısılcasında bulunan en alt mekansal yönetim ölçeklerini özgürleştirilmesi ve dolayısıyla işlevselliğini güçlendirmesine de yüksek bir olasılık gözüyle bakılmaktadır.

2- Bir Egemenlik Ölçeği Olarak Yerelin Değişen Konumu ve Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu

Son yıllarda hızlı bir ivme kazanan yeni teknolojik devrim, kentleşme, küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri, gerek ulus devletin nitelik ve yapısını, gerekse yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten, hem niceliksel ve hem de niteliksel bir biçimde değişimlere uğratan bir temel işlev görmektedir. Bu değişimlerin başında tüm yerel birimleri, kentleri, anakentleri ve bölgeleri ve onların temel yönetim birimleri olan yerel yönetimi içeren "yerellik" kavramı gelmektedir.⁵⁷

"Yerellik, yerel topluluklar ya da halkın günlük çalışma ve çalışma dışı hayatlarının tümünü geçirdikleri, kimliklerini geliştirip yaşadıkları ve siyasal eylemlerini yürüttükleri yerlerdir. Bu tür mekanlar, ortaya çıkmakta olan dünyanın yeni ekonomik ve toplumsal yapısının ana referans noktalarını ve temel öğelerini oluşturmaya başlamıştır.

⁵⁵ A.e., s.115-116.

⁵⁶ Jean-Marie Guehenno, a.g.e., s.25.

⁵⁷ A.e., s.13-14.

Bu oluşumun üç temel nedeni sayılabilir: Öncelikle, yerel topluluklar, global tekdüzeliğe karşı daha esnek ve uyarlanabilir seçenekler, diğer bir deyişle "farklılık" sağlamaktadırlar. Bunu da, çok kez, yerel kimliklerin tarihsel, kültürel ve fiziksel özelliklerini koruyup yeniden üretilmelerine katkıda bulunarak gerçekleştirebilmektedirler.

İkinci olarak yurttaşların idaresini ve sivil toplumun temsilini sağlayarak, hızlı ve radikal bir biçimde dönüşüme uğrayan geleneksel ulus-devlet yapılarına gerçek alternatifler sunmaktadırlar. Ve son olarak, genellikle ekonomik gelişmenin ana aygıtları arasında yer almakta ve özel olarak da toplumsal yeniden üretimin, -uygun bir toplumsal çevre, yaşama koşulları, eğitim, öğretim ve yaşam kalitesi sağlayarak- temelini oluşturmaktadırlar.⁵⁸

Küreselleşme sürecinde bölgelerin ve mahalli toplulukların öne çıktıkları, söz ve rey sahibi haline geldikleri, küresel aktörler tarafından -milli devlet bir yana bırakılarak- muhatap alındıkları görülmektedir. Bu bakımdan yaşananın esasında "globalizasyon" (küreselleşme) değil, "glokalizasyon" (küyerelleşme) olduğu ileri sürülebilmektedir. Ancak birbiri ile çelişir gibi gözüken bu iki sürecin -küreselleşme ve yerelleşme- birbirini besleyen tek bir projenin unsurları olduğu söylenebilir.⁵⁹

Küreselleşmenin başarısı, belki çelişki gibi görünmekle birlikte, yerelleşme süreci ile birlikte yürümesine bağlıdır. Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir.⁶⁰

⁵⁸ A.e., s.14.

⁵⁹ Kadir Koçdemir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 429 (Aralık 2000), s.154.

⁶⁰ DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.10.

B) Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimin Dönüşümü

1- Küreselleşme ve Yerelleşme Karşısında Yerel Yönetimin Değişen Konumu

Yerel yönetimler 19. yüzyıldan bu yana, ulus-devletin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünleri içinde tartışılmış ve yeni düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Yeni yüzyılda bu geleneksel temel, değişme eğilimine girmiştir. Küreselleşme ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır. Bu doğrultuda ulus-devlet yetkilerinden bir bölümünün ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara doğru devri talep edilmektedir.⁶¹ Yetkilerinin bir bölümünü de yerel yönetimlere devretmek durumunda bırakılan ulusal yönetimler, yerel yönetimlerin şekillendirilmesinde giderek azalan bir işleve sahip olmakta, küresel dinamikler ulus-devletin olduğu kadar, yerel yönetimlerin yapılanmasında da etkili olmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğilimin en somut uygulaması olan ademi merkezîyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu yeni işbölümünde görev, yetki ve sorumluluklarında önemli bir genişleme söz konusu olan yerel yönetimlerin organizasyon yapılarını da dönüştürmeleri gerekmektedir.

Küreselleşme sürecinde ulus devletin küçülmesi, egemenliğini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi sonucunu ortaya çıkarmakta, bu da kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle kimilerine göre yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bir bakıma "ulus-devleti parçalamak için tasarlanmış bir dizgeli çaba"⁶² niteliği taşımaktadır.

Küreselleşen dünyamızda yerelliğin anlam ve içeriği yeniden yapılanırken, kentler ve yerel yönetimler de yeni işlevler kazanmaktadır. Günümüz kentlerinin ulusal devlet sınırları dışına taşacak biçimde, belirli bir hiyerarşik yapı içinde birbirlerine iletişim ve bilgi ağlarıyla bağlanmalarının hız kazanması, stratejik konumdaki kentlerin etkin bir hizmet ağı oluşturmalarını gerektirmektedir. Bunun

⁶¹ DPT, **Yerel Yönetimler**, s.7.

⁶² Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim 2001), s.19.

sonucunda, özellikle uluslararası metropol niteliğindeki kentlerden başlayarak alt kademelere kadar tüm kentlerin, değişen ölçülerde, geleneksel hizmetlerin yanı sıra yeni işlevler yüklenmesi kaçınılmaz görülmektedir. Bu bağlamda, bir yandan küreselleşmeye açık, öte yandan da yerelleşmeyi özendiren kentsel yapılar ortaya çıkmaktadır.⁶³

Bugün yerel üzerine yapılan vurgunun arkasında, tarihsel bir süreç içinde yereli bastırıp, onun elinden iktidar odağı olma özelliğini alan ulus-devletin de, benzer bir süreçle bu gücünü kaybettiği düşüncesi vardır. Ulus-devletin uğradığı güç kaybının, yereli bütünüyle bağımsızlaştırmaya bile, büyük ölçüde özerkleştirdiği varsayımı, yerelin iktidar odağı olma özelliğini bir ölçüde restore ettiği düşüncesini gündeme getirmektedir. Ancak, bu tür bir düşüncenin geçerliliği küresel süreç karşısında yerelin ne derece güçlü olabildiğine bağlı olup, yerelin bu anlamda önemli bir pazarlık gücüne sahip olmadığı söylenebilir. Bu nedenle yerelin özgünlüğünü siyasal kertede aramak ciddi siyasal sorunları olan bir uğraştır.⁶⁴

Diğer taraftan küreselleşme sürecinde tüm dünyada yerelin kendisi doğrudan bir aktör olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Bütün metropoller, dünyanın değişik kentleriyle ve uluslararası kurumlarla doğrudan ilişki kurmaya başlamıştır. Başka bir ifadeyle yerel kendi pozisyonunu, ekonomik alanda, ulus devletten ayrı olarak belirleyebilir hale gelmiştir. Her bir yerel birimin iç ve dış ilişki kurma kapasitesi artmış bulunmaktadır.

Ayrıca tıpkı devlet sınırlarında olduğu gibi, "yerel" in coğrafi sınırları ve etki alanı farklılaşmaya başlamıştır. Haberleşme ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, yeni network'ler yereli ulus devletin ekonomik ve sosyal kontrolünden uzaklaştırmaktadır. Kısaca, daha önce, daha küçük coğrafi bir alan olan yerel, şimdi uluslararası alanda ekonomik ve sosyal ilişkilerin bir parçası olarak yer almak üzeredir. Fiziki mekan olma ve coğrafi özelliği ikinci planda kalmaya başlamıştır.

2- Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimin Yeni Vizyonu

Günümüzde küreselleşmeyle paralel bir gelişim gösteren yerelleşme süreci, bir yandan kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) ilkesinin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hızlandırırken, diğer yandan da çağdaş yönetim anlayışının ve demokratik

⁶³ Sadun Emrealp, **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, TOKİ ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.1-2.

⁶⁴ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.131-132.

düşünce yapısının gelişmesi karşısında kentsel hizmetlerin daha verimli ve etkin yöntemlerle ve daha esnek, sürekli değişime açık ve dinamik yapılar aracılığıyla sunulmasını gündeme getirmektedir. Bu çerçevede kamusal hizmet sunumunda desantralizasyon politikalarının bir gereği olarak işlevleri genişleyen yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin sunulmasında da yine işlevsel ve coğrafi desantralizasyon yoluna başvurarak, alternatif hizmet sunma yöntemlerine yönelmeleri ve değişken hizmet sunma yapı ve süreçlerini geliştirmeleri önemli bir politika haline gelmiştir.

Bu süreçte yerel yönetimin genel yetki ve sorumluluklarının bölünmesi de söz konusu olmaktadır. Seçilmiş yerel yönetimler, gerek hizmet sunumlarını ve gerekse düzenleyici-stratejik sorumluluklarını giderek artan bir oranda diğer kurum ve kuruluşlarla paylaşmak durumundadır.⁶⁵

Bir başka özellik olarak; günümüzde yerel yönetim, ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamikler de hesaba katılarak şekillendirilmektedir. Uluslararası örgütler, uluslararası ekonomik, siyasal vb. ilişkiler, küresel güç dinamikleri, yerel yönetim yapılanmasının çerçevesini ve seyrini de değiştirmekte, uluslararası belgeler giderek artan ölçüde yerel yönetimleri de ilgi alanına almakta ve içerdiği düzenlemelerle ulusal yerel yönetimlerin şekillenmesinde belirleyici rol oynayabilmektedir.

C) Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşması

1- Yerel Yönetimin Uluslararası Boyutu

Kentsel alanların ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmede sahip oldukları stratejik konumları, kentlerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin ulusal yapılar üzerinde büyük ölçüde belirleyici olmalarını ve uluslararası arenada da giderek artan bir etkinliğe sahip olmalarını sağlamaktadır.

Uluslararası gündem maddeleri, giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki uluslararası örgütlenmeler gün geçtikçe güçlenmekte, uluslararası kuruluşların yerel yönetim ilgisi de aynı şekilde artmaktadır.

Küreselleşme sürecinde uluslararası ve yerel nitelikteki sorunların giriftleşmesi de yerel yönetim etkinliklerine uluslararası boyut kazandırmaktadır. Örneğin çevre sorunlarının uluslararası boyutu olmasına karşın, aynı zamanda yerel bir sorun olması, yerel yönetimlerin etkin ve yoğun yetki ve sorumluluğu ve katılımı olmadan çevre kirlenmesini önleme, çevreyi koruma, iyileştirme ve

⁶⁵ Selahattin Yıldırım, **a.g.e.**, s.81.

geliştirmeye ilişkin hizmetlerin etkili bir biçimde yürütülemeyeceğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle Yerel Gündem 21'lerin hazırlanması, uluslararası düzeyde gündeme getirilen ve özendirilmeye çalışılan bir etkinliğe konu olmaktadır.

Bu süreçte yerel yönetimler üzerindeki uluslararası denetim de, etkisini daha çok hissettirmektedir. Bilindiği üzere küreselleşme süreci, zaman, mekan, uzaklık ve sınır gibi kavramları değiştirmekte, aralarında yerel demokrasinin de bulunduğu birçok değeri tek bir ülkenin değil, uluslararası topluluğun sahip çıktığı değerler durumuna sokmaktadır. Bu durum, devletler üzerinde, uluslararası antlaşmalara taraf olmaktan doğan yükümlülüklerini ne ölçüde yerine getirmekte olduklarını incelemek üzere uluslararası kuruluşlarca dolaylı bir denetimin uygulanmasını da kaçınılmaz kılmaktadır.

Üyesi olan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na imza koymakla yetinmeyip onu onaylamış da bulunan ülkelerde, Avrupa Konseyi'nin re'sen ya da yerel yönetimleri temsil eden dernek ve birliklerin başvuruları üzerine yapmakta olduğu izleme görevini, uluslararası nitelik taşıyan bir denetim olarak nitelemek gerekir.⁶⁶

2- Yerel Yönetimler Arasında Uluslararası İşbirliği

Ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi ve ulusal sınırların eski önemlerini yitirmesi ile ülkeler arasında olduğu gibi, kentler arasında da ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler gelişmiş, ülkelerin ve kentlerin birbirlerine bağımlılığı artmıştır. Bu durum, gerek ülke yönetimleri ve gerekse kent yönetimleri arasında işbirliğinin, ortak çalışmanın ve karşılıklı bilgi ve deneyim alışverişinin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Günümüzde başta çevre sorunları olmak üzere kimi alanlardaki sorunların sınır tanınamaması, bu sorunların çözümünün bölgesel ve uluslararası düzeyde kurumlararası işbirliği ve koordinasyon yoluyla çözümlenebilmesi de, yerel yönetimleri uluslararası işbirliğine yönelten bir faktördür.

Bu işbirliğinde önemli bir etken de, şüphesiz bilgi ve deneyimlerin paylaşılmasına duyulan gereksinimdir. Dünyadaki tüm ülkelerin hızlı bir biçimde bilgi çağına geçmeye çalışması, hem topluluk bireyleri, hem de topluluklar ve onların yerel yönetimleri arasında, bilgi ve deneyim alışverişini arttırmaktadır. Özellikle, gelişmekte olan ya da azgelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri gereği gibi yerine getirememelerinin önemli

⁶⁶ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimlerde Denetim", **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1994, s.12-13.

nedenlerinden birisi de, çağdaş yönetim tekniklerini, hizmet standartlarını, personel politikalarını edinememiş olmaları, daha da önemlisi, kendi başarılı deneyimlerini birbirlerine aktaramamış olmaları, sonuç olarak da, mevcut kaynaklarını rasyonel kullanamamalarıdır.⁶⁷ Bu da yerel yönetimler arasında uluslararası ilişki ve işbirliğini gün geçtikçe daha çok önemli kılmaktadır.

Yerel yönetimler güçlendikçe yerel yönetimler arasında işbirliği gelişmekte, yerel yönetimler arasında işbirliği geliştikçe de, yerel yönetimler güçlenmektedir. Bu durumun en önemli göstergelerinden birisi, Avrupa Konseyi'nce benimsenen "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın ve dünya ölçeğinde de, IULA-Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği'nin 1985 yılında yapılan Dünya Kongresi'nde "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"nin kabul edilmesidir. Özerklik Şartı'nı imzalayan devletler, özerk yerel yönetim ilkesini mevzuatları ve anayasaları ile tanıyacaklardır. Gerek Avrupa Özerklik Şartı'nda, gerekse Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi'nde, "yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanmada, ortak çıkarlarını savunma ve güçlendirmede, üyelerine belli hizmetler sağlamada, 'Birlikler' kurma haklarının olduğu", açıkça kabul edilmiştir.⁶⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinde yerel yönetimler arası uluslararası işbirliğinin yasal güvenceye alınması da öngörülmüştür. Buna göre her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için, birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. Yine yerel yönetimler, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabileceklerdir.

VI- Sonuç

Tarihsel süreçte daha çok geleneksel devlet aygıtının bir alt yönetsel kademesi olarak algılanan ve temel işlevi, kamusal hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yürütülmesini sağlamak olan yerel yönetimler, demokrasinin gelişme sürecinde halkın yönetime katılmasının önem kazanması ile, demokratik yönetimin optimum birimleri olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Son dönemlerdeki gelişmeleri ile işlevsel ve niteliksel bir dönüşüm içerisine giren bu kuruluşlar, küreselleşme ile birlikte ekonomik, sosyal ve özellikle siyasal boyutlarıyla farklı bir konumlandırmaya tabi tutulmaktadır.

⁶⁷ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, 2. Baskı, İstanbul 1994, s.4-5.

⁶⁸ **A.k.**, s.2-3.

Yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlenmesi süreci, çok çeşitli faktörlere bağlı olarak kendini göstermiştir. Herşeyden önce iletişim teknolojisindeki gelişmelerin ulusal sınırların önemini ortadan kaldırarak dünyayı global bir köy haline dönüştürmesi, üst yönetsel birimlerin etkisini zayıflatarak, yerel toplulukların kendisini daha çok ifade edebilmesine ve dışa dönüklüğünü artırmasına zemin hazırlamıştır. Aynı şekilde küreselleşme döneminin temel politikalarını oluşturan neo-liberal kamu yönetimi yaklaşımının ulus-devlet yapısını güçsüzleştirilmesi de, yerelin öne çıkmasına ortam hazırlamaktadır.

Küreselleşmenin karşısında yerelleşme teziyle, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölge ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve onlara yeni-önemli anlamlar yüklenmeye başlamıştır. Hatta küreselleşme sürecinde bölgelerin ve yerel toplulukların öne çıkmaları, söz ve rey sahibi haline gelmeleri, küresel aktörler tarafından -milli devlet bir yana bırakılarak- muhatap alınmaları karşısında, yaşananın esasında "globalizasyon" (küreselleşme) değil, "glokalizasyon" (küyerelleşme) olduğu öne sürülebilmektedir.

Kentsel alanların ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmede sahip oldukları stratejik konumları, kentlerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin büyük ölçüde kendi ulusal yapılarını belirleyici rol üstlenmeleri ve uluslararası arenada da giderek artan bir etkinliğe sahip olmalarına yol açmaktadır. Uluslararası gündem maddeleri, giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır.

Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki uluslararası örgütlenmeleri gün geçtikçe güçlenmekte, uluslararası kuruluşların yerel yönetim ilgisi de aynı şekilde artmaktadır.

Sonuçta küreselleşme ile yerel yönetimler ulusal ve uluslararası ölçekte yeniden konumlandırılmakta, işlevsel ve niteliksel bir dönüşüm süreci içerisine girmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Ayman Güler, Birgül, **Yerel Yönetimler**, TODAİE, 2. Baskı, Ankara 1998
- Bayramoğlu Alada, Adalet, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994
- Bozkurt, Ömer; Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara 1998
- Çitci, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara 1989
- DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000
- DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, Kasım 1994
- DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001
- Dursun, Davut, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", **Türkiye'de Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998
- Emrealp, Sadun, **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, TOKİ ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994
- Ersöz, Halis Yunus, **Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)**, İ.Ü. Sos. Bil. Ens., İstanbul 2000
- Eryılmaz, Bilal, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", **Kent Yönetimi İnsan ve Çevre Sempozyumu 99**, (Ed. İzzet Öztürk – Mustafa Aykaç - Ahmet Ekerin), İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstoç Genel Müdürlüğü, Cilt 2, İstanbul 17-19 Şubat 1999
- Geray, Cevat, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim 2001)
- Görmez, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara 1997
- Guehenno, Jean-Marie, **Demokrasinin Sonu**, (Çev.: M. Emin Özcan) Dost Kitabevi, Ankara 1998
- KAYA, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE, Ankara 1992

- Kahraman, Hasan Bülent ve diğerleri, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul 1999
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimlerde Denetim", **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara 1994
- Koçdemir, Kadir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 429 (Aralık 2000)
- Ortaylı, İlber, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, TODAİE Yayınları, Ankara 1974
- Ömer Dinçer, "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", **Türkiye'nin Yönetim Geleneği - Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları** (Ed. Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yayıncılık, İstanbul 1998
- Öner, Şerif, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 2, (Nisan 2001)
- Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul 1998
- Şengül, Tarkan, "Siyaset ve Mekansala Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der.: E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000
- TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu**, TOBB Ö.İ.K. Raporu, Yayın No 303, Ankara 1996
- Tortop, Nuri, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995
- Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994
- Ünlü, Halil, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, 2. B., İstanbul 1994
- Ünlü, Halil, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul 1994
- Yayla, Yıldızhan, "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", **Hukuk Fakültesi Dergisi**, Onar Armağanı Özel Sayısı, İstanbul 1977
- Yıldırım, Selahattin, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul 1993

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE ÖNEMİ

Mürteza HASANOĞLU*

GİRİŞ

21. yüzyılın en göze çarpan özelliği tüm dünyada gözlemlenen kümülatif değişim sürecinin yeni çağa artan hızla girmesidir.

Küreselleşme, uluslararası yönetim modelleri ve işletmelerde yaşanan organizasyonel değişim, işyerinde çalışanların “iyi” yönetimin yeniden keşfine neden olmuştur.

Son yıllarda organizasyonlardaki değişime belirleyici etki yaptığı öne sürülen kavramların başında örgüt kültürü gelmektedir. Gücün kullanımı açısından kültürün örgütlerde karar yapıcılarının elinde önemli bir silah olduğu iddia edilmektedir. Özellikle örgüt bazında yöneticilerin yönetim hakkını kurumsallaştırma ve hatta yasal zemine oturtma ve diğerleri tarafından kolayca kabul edilmesini sağlamak için kültürün ikna edici normlar, davranışlar ve değerler sistemine ihtiyaç vardır.

Yönetimi yönetsel ve işlevsel hale getirmek için sistemi örgüt kültürü ile desteklemek gerekir.

Bir çok yönetici kültürü çalışanların firma objektiflerine motive etmek için kullanılan bir araç olarak görmektedir. Ancak örgüt kültürü sadece çalışanların motive edici olan bir araç değil aynı zamanda değişik alt kültürlerin (örgütte temsil edilen farklı sosyal birim veya gruplardan kaynaklanabilir) biraraya getirilerek tek bir “homojen” örgüt kültürü olarak yansımaları sağlayan gerekli bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Böylece örgüt bazında oluşabilecek farklı çıkarlar, değer yargıları, ideolojik farklılıklar, düşünsel ayrılıklar, oluşturulacak tek bir kültür ile manipüle edilebilecektir. Buna en iyi örnek son yıllarda yöneticiler tarafından geliştirilmeye çalışılan, çalışanların bağlılığı ve katılımı programlarıdır.

Bugün yaşanan hızlı değişime etkin cevap verme yeterliliği, örgütün kültürel özelliklerine bağlıdır. Örgüt kültürü, değişim konusunda bir motor veya bir fren olabilir. Bir kültürün değişimlerde motor işlevini görebilmesi için hem homojen (güçlü), hem de esnek (iyi) olması gerekmektedir.

* Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi, Doktora Öğrencisi.

Kişilerin öğrenmesi, onların kültürlerine bağlıdır. Bu onlara denge ve güven vermektedir. Örgütsel kültür, örgüt üyelerine farklı bir kimlik veren ve örgüte bağlanmasına yardımcı olan ve örgüt üyeleri tarafından paylaşılan iç değişkenleri sunmaktadır. Örgüt tarafından oluşturulan kültür (Organisational Culture) personelin örgütsel davranışına önemli etkiye bulunur.

Bu çalışmamda öncelikle örgüt, kültür ve örgüt kültürünün tanımı, anlam ve kapsamı üzerinde durularak, kamu yönetiminde kültürün önemi, örgüt kültürü ve kaynağı ile örgüt kültürünün özellikleri, örgüt iklimi, örgüt kültürünün nasıl başladığı, son olarak da Türk kamu yönetiminde temel sorunlar ve kamu yönetiminde örgüt kültürü ve önemi üzerinde durulacaktır.

I. GENEL OLARAK ÖRGÜT KAVRAMI

A. TANIMI VE ANLAMI

Örgüt nedir? Örgüt adı verilen sosyal birim çok çeşitli açılardan incelenmiş ve yönetim üzerinde en fazla durulan alanı oluşturmuştur.

Örgüt; insanların bir ya da daha fazla gereksinmesini gidermek için, insan madde kaynakları düzeninin ve işleyişinin sürekli yenileştirildiği organik bir sistemdir. Bu sistemde, örgüt amaçlarıyla, işgören (yönetilenler), işgördürenlerin (yönetenler), örgüte çalışma amaçları ve gereksinmelerinin karşılanması, dengelenmesi de söz konusudur.

Bu bağlamda, örgütler, insan amaçlarının, umutlarının ve yükümlülüklerinin biraraya gelmesinden başka bir şey değildir (Toffler, 1991:113).

Örgüt kavramı, insanların bir takım ortak amaçlar ve değerler uğruna ortaya koydukları bir anlaşmayı ve birlikteliği içermektedir (Malinowski, 1990:41).

Bir örgüt, belirli amaçların bir veya birden fazla kişi/grupla gerçekleştirilmesidir. Örgüt yapısı, bir grubun faaliyetlerini eşgüdümleyen, öğelerini birbiri ile uyumlu hale getiren sistemdir (Peker, 1998:61).

Genelde örgütün amacı hedefe ulaşmak için doğru yolu bulma diye tarif edilmiştir. Dolayısıyla organizasyon terimi işletme veya müessesenin, kuruluşun yapısını, örgütünü ifade eder. Fayol'a göre örgütlenme maddi ve kişisel unsurları işletmeye tahsis etme faaliyetidir. Mooney-Rieley'e göre intizam ve usul sağlamak demektir. Bu tanımlar yardımıyla biz örgütlemeyi şu şekilde ifade edebiliriz. Örgütlenme, maddi sermaye ve kişisel üretim faktörlerini yetkili ve verimli bir

şekilde gruplandırma ve yerleştirme faaliyetlerinden oluşan bir eylemdir (Akat, 1998: 71).

Tamer Koçel'e göre; örgüt "iş ve iş", "iş ile insan" ve "insan ile insan" arasındaki düzen ve düzenlemeler olarak görülmektedir (Koçel, 1993:97).

"Organizasyon" sözcüğü, Yunanca organon (uzuv), yani bir canlının yaşamını sürdürmesi için gereksinme duyduğu bir parçasıdır. "Organizasyonun" bir anlamı da "organlaştırma" anlamına gelmektedir.

Örgüt sözcüğü iki ayrı anlamda kullanılmaktadır. Birisi "yapı" iskelet "bina" veya vücut, diğeri "örgütlenme işlemi" yada "yapının oluşturulması" süreci olarak anlatılmaktadır (Tosun, 1998:223).

Örgütler belirli amaçlara ulaşmak üzere kurulmuş toplumsal sistemlerdir. Onlara gerçek niteliklerini kazandıran da bu amaçlarıdır. Örgütün amaçları, kağıt üzerinde saptanmış biçimsel amaçlar olabileceği gibi, uygulamada örgüt üyelerinin kendi aralarında geliştirip kabul ettikleri doğal amaçlar da olabilir.

B. KÜLTÜR KAVRAMI, ANLAM VE KAPSAMI

Kültür konusu, sosyolojinin temel başlıklarından birisidir. Kültür, bilgiyi sanatı, ahlâkı, hukuku, örf ve adetleri kapsadığı gibi, insanın cemiyetin bir üyesi olması dolayısıyla kazandığı diğer bütün kabiliyet ve alışkanlıkları da içine alan bir bütündür (Erkal, 1982:65).

Sosyoloji ve sosyal antropoloji kitaplarında genellikle yer alan Taylor'un tarifine göre "kültür, bilgiyi, imânı, sanatı, ahlâkı, hukuku, örf ve âdeti ve insanın toplumun bir üyesi olması dolayısıyla kazandığı diğer bütün maharet ve alışkanlıkları kapsayan karmaşık bir bütündür (Erkal, 1982:65).

Kültürün ırkla değil, ama eğitim ve öğretim ile kazanıldığını ve sosyal miras olarak hak edildiğini ve devredildiğini belirten sosyolog ve sosyal antropolog Malinowski de, kültürü açıklarken bir misâlden hareket etmektedir. Ona göre, bir zenci çocuk yaşadığı sosyal çevresinden alınarak Fransa'ya götürüldüğü takdirde, kendi ülkesinde, haşın tabiat ve ormanlar arasında alacağı şekilden çok farklı bir kişilik kazanacaktır. Farklı bir dil, değişik inanç ve gelenekler, değer hükümleri ile farklı sosyal bütünün organizasyonunun ortak kültürünü taşıyacak hale gelecek olan bir zenci çocuk kendi vatanındakinden farklı bir sosyal miras ile temas halinde olacaktır (Erkal, 1982:65).

Kültür en geniş anlamıyla, bir toplumun tüm yaşam biçimidir. İnsan davranışının öğrenilen yönüdür. Özel bir kültürden söz ettiğimizde, o

toplumdaki insanların toplam olarak paylaşılmış yaşam biçimleridir. Onların duygu, düşünce ve hareketlerinden oluşan kalıplarıdır. Maddi olabileceği gibi (konutlar, giyimleri, kullandıkları araç gereçler) manevi öğeleri (Din, hukuk, sanat dil, gelenekler v.s.) de kapsar (Tezcan, 1993:13).

Kültür sözcüğünün oldukça uzun bir tarihçesi vardır. Sözcük, Latince'deki "culture" dan gelmektedir. Türk dil kurumu sözlüğü bu kelimeye "ekin" karşılığını vermiştir. Ancak, bugünkü anlamda kültür kelimesini ilk kez Voltaire kullanmıştır. Voltaire'ye göre "culture", insan zekasının oluşumu, gelişimi, geliştirilmesi ve yüceltilmesi anlamına gelmektedir. Sözcük buradan Almanca'ya geçmiş ve 1973 tarihli bir Alman sözlüğünde "cultur" olarak kullanılmış daha sonra bu sözcük, diğer milletlerin sözlüklerine de geçerek "kültür" haline gelmiştir (Eroğlu, 1982:187).

Sözlük, kültürü "bir milletin (toplumun) manevi varlığını ve düşünce birliğini meydana getiren ve sanat mahsüllerinin, ananelerin bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım oldukça geniş kapsamlıdır ve sayılamayacak kadar çok unsurları, ortak değer yargılarını ve davranış biçimlerini içermektedir. Bununla birlikte, bir ulusu göz önüne aldığımızda, yöresel olarak farklar görürüz. Bunları da, bir genel kültür çerçevesi içinde alt kültürler olarak nitelendirebiliriz (Üçok, 1989: 308).

Her organizasyonun hedefi, amaçları ve bunlara ulaşılmasını sağlayan kaynakları ve faaliyetleri vardır.

Bunlar, ulusal kültürün güçlü ve belirgin özelliklerinin etkisinde oluşmakla birlikte, her organizasyon kendi koşullarına göre farklı özellikler taşımaktadır. Ulusal kültürün etkileri, organizasyonlar arasındaki benzerliklerin kaynağıdır (Berberoğlu, 1990:154-155).

Kültür, insanın meydana getirdiği bir şey ve insani yaşamın şartıdır. İnsan kültürü yaratır, fakat kültür de insanı yaratır. Bu durum ise kültürleşme sayesinde gerçekleşir. Kültürün içe dönüşüm süreci de dediğimiz kültürleşme, kişinin kendi kültürünü oluşturan düşünce, eylem ve duygu biçimlerini özümsemesidir (Tezcan, 1993:13).

Ziya Gökalp medeniyetin beynelmilel olduğunu, çünkü milletler arasında alınıp verilebildiğini ifade etmektedir. Buna mukabil manevi kültür (veya hars) bir milleti millet yapan ve onun öz şahsiyetini belirleyen moral unsurlardan (yani örfler, âdetler, kolektif davranışlar ve kolektif tutumlardan) meydana gelen kültür bölümüdür (Kurtkan, 1974:16).

Kültür kavramının yönetim bilimleri açısından bir tanımını yapacak olursak: “Kültür, kişiden kişiye aktarılabilen bir yaşam biçimi olup, insanın insan tarafından tesis edilmiş ve yaratılmış olan çevresini ifade etmektedir. Şu durumda kültür, bir toplumu (veya örgütü) meydana getiren bireylerin, hem kendi aralarındaki, hem de kendileri ile toplum arasındaki ilişkileri, toplum içerisindeki her türlü bilgiyi, ilgileri, alışkanlıkları, değer ölçülerini, genel durum görüş ve zihniyet ile her türlü davranış şeklini içine alır. Böylece kültür, o toplumda mensuplarının çoğunluğunda ortak olan ve onu diğer toplumlardan (örgütlerden) farklı yapan bir hayat tarzı temin etmektedir (Eroğlu, 1982:3-4).

II. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ KAVRAMI VE HALKLA İLİŞKİLER

A. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ KAVRAMI

Genel bir ifade ile örgüt kültürü, örgüt içindeki bireyler ve gruplar tarafından paylaşılan ve uyulan değerler olarak tanımlanmaktadır. Herhangi bir probleme ilişkin çözümler kişilerin bu konuda düşünmesine ve giderek bu çözümlerin paylaşılan bir değer olmasına yol açmaktadır (Sabuncuoğlu, 1998:33). Bu anlamda kültür, ortak yaklaşım ve çözüm tarzlarını belirleyen fonksiyonel bir davranış etkenidir.

Diğer bir açıklamada örgüt kültürü, örgütü karakterize eden gelenekselleşmiş, düşünme, hissetme ve tepki verme yollarının bir kurgusu olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda örgüt kültürü, üyeleri bir arada tutan bir sosyal yapıdır (Septra, 1985:426).

Diğer bir tanımda ise örgüt kültürü, örgüt çalışanlarının davranışlarını yönlendiren normlar, değerler ve alışkanlıklar sistemidir (Malinowski, 1990:41).

Örgütün kültürü var olan ve herkes tarafından paylaşılan bir takım değerler ve inançlara göre tanımlanır (Dinçer, 1996:208).

Örgüt kültürü; kurallar, politikalar adet ve gelenekler gibi resmi yapı ve kişiler arası ilişkilerde açıklık, güven, kabul etme ve grup süreçlerine katılma gibi birtakım değer ve tutumlardan meydana gelir. Kültür, örgüt içindeki güçleri birbirine bağlayan, tanımlayan ve güçlendirmeye yardım eden ve hiyerarşideki rolleri tutan, aşağılara uzanmış, yaygın bir magnetik alan gibidir; dolayısıyla kişinin, grubun ve bütün olarak örgütün verimliliğine etki eder.

Örgüt kültürü, bir örgütün içindeki insanların yönlendiren normlar, davranışlar, değerler, inançlar ve alışkanlıklar sistemi olarak tanımlanabilir. Kültür, insanlara yapmak zorunda oldukları şeylerin neler olduğu ve nasıl

davranmaları gerektiği konusunda duygu ve sezgi kazandırır. Başka bir ifadeyle örgüt kültürü, örgüt üyelerinin düşünce ve davranışlarını şekillendiren hakim değer ve inançlardır (Dinçer, 1998:208).

Örgüt kültürü, “örgüt üyelerinin paylaştıkları anahtar değerler, standartlar normlar, inançlar ve anlayışlar topluluğu olarak tanımlanabilir (Eren, 2000:391).

Örgüt kültürü, o örgütün çevrede tanınmasını değerini, toplumsal standartlarını, çevredeki diğer örgüt ve bireylerle ilişkili biçimlerini ve düzeylerini de yansıtır. Bu fonksiyonu ile kültür, örgütü topluma bağlayan onun toplum içinde yerini, önemini ve hatta başarısını belirleyen en önemli araçlardan biridir (Eren, 2000:391).

Örgüt kültürü “örgüt üyelerinin birbirleri ile aynı zamanda satıcılar, müşteriler ve işletmenin dışındaki tüm insanlarla ilişkilerini kontrol eden örgütte paylaşılan değerlerdir” (Doğan, 1994:58).

Örgütsel kültür yaklaşımı, örgütsel yaşama yeni bir sembolik yaklaşım getirmiştir. Örgütsel kültür yaklaşımı bir sosyal olgu olan kültürün sosyal ve antropolojik temeline dayanmaktadır. Örgütsel kültür kavramı, örgütün sembolik temellerini anlamamıza yardımcı olmaktadır. Örgütsel kültür örgüte ilişkin sadece bir betimleme değildir, örgütün kendi içindeki bir betimlemedir (Çelik, 1998:135).

Örgüt kültürü ile ilgili iki tür düşünceden söz etmek uygun olur: Birincisinde kültür, organizasyonunun sahip olduğu bir değişken olarak ele alınmakta, ikincisinde ise kültür, organizasyon ile özdeşleştirilmektedir. Kültür bir değişken olarak düşünüldüğünde, toplumdan organizasyona geçen yada yönetim tarafından yaratılan bir olgudur. Kültürün bireylere gelen ortak bir takım sembol ve ifadelerinin ürünü olduğu savunulduğunda, kaynağının sosyal bütünleşme olduğu savunulduğunda, kaynağının sosyal bütünleşme olduğu kabul edilmektedir. Bu durumda, organizasyon ve kültür özdeştir. Organizasyon üyeleri, sembol ve ifadelerle bütünleşmekle kalmaz, kültürü zaman içinde yeniden ve değiştirerek üretirler (Doğan, 1994: 59).

B. HALKLA İLİŞKİLERDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜN YERİ

Halkla ilişkiler kavramının içerdiği yaklaşımları şekillendiren uygulamalara ve teorideki gelişmelere bakıldığında özellikle 1980’li yıllardan bu yana halkla ilişkilerin örgüt kültürü, etik, sosyal sorumluluk gibi kavramlarla ilişkilendirildiği gözlenmektedir. Değersel yaklaşımlara bu yönelimin temelinde siyasal alandaki gelişmelere paralel olarak liderlere, firmalara, iş dünyasına karşı

son yıllarda artan güvensizlik, sorunlu ekonomik koşullar, artan çevre sorunları gibi global çapta sorunlar gösterilmektedir (Sabuncuoğlu,1998:37).

Örgütsel iletişim, örgüte yeni katılan üyelerin örgüt kültürüyle bütünleşmelerinde önemli bir kanaldır. Örgütsel kültür, yeni üyelerin formal ve informal iletişimini sağlar. Formal iletişim, iş tanımları ve işe yöneltme toplantıları, informal iletişim ise hikaye ve dedikoduları kapsar. Örgütsel kültür yeni üyelerin örgütsel sosyalizasyonu için son derece önemlidir. Örgütsel kültür, üyelerin kültürel tarih, değerler, normlar ve beklentileri öğrenmesine yardım eder (Çelik,1998:141).

Örgütsel kültürün anlamlı kılınması ise ancak iletişim sağlanmasıyla gerçekleşir. Bundan dolayı örgütsel kültür ile iletişim arasında çok yakın bir ilişki vardır. İletişim yoluyla örgütsel kültürün temel öğeleri olan değerler, normlar, hikayeler, tarih, gelenekler diğer bir deyişle örgütün sembolik dünyası yorumlanabilir (Çelik, 1998;141).

Kültür ve halkla ilişkiler bağlantısı iki noktada kurulmaktadır. Öncelikle halkla ilişkilerin ulusal kültürlerle ilişkisi vurgulanmaktadır. Buna göre organizasyonlar içinde faaliyet gösterdikleri ulusların kültürlerinden etkilenmektedirler. Hem çalışanlar aracılığı ile ulusal kültürlerdeki değerler, normlar, varsayımlar organizasyona taşınmakta hem de müşteri kitlesinin kültürel özelliklerinin, üründen beklentileri ve satın alma davranışını şekillendiren bir unsur olarak dikkate alınması gerekmektedir. Ancak bunların da ötesinde halkla ilişkileri doğrudan etkileyen bir boyut olarak firma imajının, sosyal sorumluluk anlayışı ve bunun topluma yansıma biçimlerinin belirlenmesinde toplumun değer yargılarının iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Halkla ilişkiler uzmanının hangi mesajların, hangi sembollerin ne şekilde kullanılacağını, bunların etkilerinin neler olacağını belirlerken kültürel yapıyı göz önüne alması gerekmektedir. Bu bağlamda dış halkla ilişkiler faaliyetlerinde ilişki içinde bulunan toplumsal birimlerin kültürleri, içeriği ve performansı belirleyici bir faktör olarak gündeme gelmektedir (Sabuncuoğlu, 1998:38).

Halkla ilişkiler ile kültür arasındaki ikinci bağlantı noktasını örgütsel kültür oluşturmaktadır. Burada da iç halkla ilişkiler çalışmalarının bir belirleyicisi olarak bireyleri etkileyen ulusal kültür kadar organizasyonda paylaşılan örgütsel kültürün etkilerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Organizasyondaki çalışan davranışını yönlendirmek, bir organizasyonel kimlik yaratmak, iş görenleri belirli örgütsel hedeflere kitlemek, toplam kalite yönetimi gibi yeni yönetsel modelleri hayata geçirmek konusunda bir araç olarak gündeme gelen örgüt kültürü kavramı

halkla ilişkiler faaliyetleri içinde yeni bir odak olarak görülmektedir (Sabuncuoğlu, 1998:38).

Halkla ilişkiler uzmanlarının hem örgüt içindeki çalışanlarla hem de örgüt dışındaki toplumsal ve kurumsal birimlerle sürekli ve iki yönlü bir iletişim sistemi kurarak ortak değerler yaratmaları gerekmektedir. Kültürel unsurlara, (değerlere, normlara, inançlara) hitap eden bir halkla ilişkiler anlayışı hem organizasyon içinden hem de organizasyon dışından destek ve bağlılık yaratmayı kolaylaştırabilmektedir (Sabuncuoğlu, 1998:38).

C. ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE ÖRGÜT İKLİMİ

Yakın zamana kadar birçok yönetim bilimci örgüt iklimini örgüt kültürüyle birlikte ele almıştır. Katz ve Kahn “her örgüt kültürünü ve iklimini kendisi geliştirir” demektedirler. Örgütler kendi kültür ve iklimini geliştirirken de bazı yasaklardan, geleneklerden ve ahlak kurallarından yararlanırlar. Bir örgütün iklimi ve kültürü hem formal örgütün değerlerini ve davranış kalıplarını hem de bunların doğal örgütteki yorumlarını yansıtır. Nasıl ki toplumun bir kültür mirası varsa, sosyal örgütlerde de yeni örgüt üyelerine bırakılan örgütsel norm ve değer kalıpları vardır (Ertekin, 1978:3).

Örgüt iklimi, örgüt kültürüyle yakından ilgilidir ve çalışanların değerleri ile örgüt kültürü arasındaki uyumu ölçer. Örgüt iklimi insanların, işletme içinde çalışmanın nasıl olması gerektiğine dair beklentileriyle, bu beklentilerin ne ölçüde gerçekleştiğine dair algılarının sonunda oluşan genel bir havadır. Eğer çalışanlar işletmenin kültürünü benimsiyorlarsa örgüt iklimi iyidir; aksi halde zayıf veya kötüdür (Dinçer, 1998:211).

Örgüt iklimi, örgüte kimliğini kazandıran, görevlilerin davranışlarını etkileyen ve onlar tarafından algılanan, örgüte egemen olan özellikler dizisidir. Halpin, okullardaki örgütsel iklimi bir doğru üzerinde düşünmekte, açık ve kapalı uçlar arasında değişiklik gösteren özellikler bütünü olarak görmektedir (Çelik, 1998:142).

Örgüt iklimi örgüt kültürüne göre daha kısa sürelidir. Yani genellikle geçicidir ve nispeten kısa zaman aralıkları içinde farklılıklar gösterebilir. Ancak işletme içinde çalışanlara hakim olan hava, onların motivasyonunu, moralini ve dolayısıyla başarıyı önemli oranda etkiler. Kötü bir iklimden işletme zarar görebilir (Dinçer, 1998:112).

Örgütsel iklim ile örgütsel kültür arasında bazı farklılıklar vardır. İklim iş görenlerin davranışsal ve tutumsal özelliklerini sergilemektedir. Ve daha çok

deneysel ve dış gözlemlere dayanmaktadır. Kültür ise, daha çok örgütün görünen öğelerini ortaya koymaktadır. Örgütsel kültür, temel grupsal değerleri ve mesajları kapsar; grup üyelerine mecazi ve paylaşılmış örgütsel düşünce ve duyguları sunar. Bu durum örgütün dışındakiler tarafından kolayca anlaşılmaz. Kavram olarak örgütsel kültür ve iklim arasında farklılık olmakla birlikte yakın bir ilişki de vardır. Kültür ve iklimin örgütün temel değerleri ve normları üzerinde büyük etkisi vardır. Örgütsel kültürün eylemlerde süreklilik, örgütsel davranışlarda uyum sağlar, böylece örgütsel iklimin ortaya çıkmasında önemli rol oynar (Çelik, 1998:143).

D. ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜN TEMELİNİ OLUŞTURAN ÖZELLİKLER

J.V. Maanen, kültürün temelini oluşturan yedi özellikten bahsetmektedir.

1- Kişisel Özerklik: İnsanların sahip olduğu sorumluluk, bağımsızlık derecesi ve kişisel teşebbüs fırsatları.

2- Yapı: Personelin davranışını kontrol ve idare etmek için mevcut kuralların, düzenlemelerin derecesi ve doğrudan gözetim miktarı.

3- Destek: Yöneticilerin astlarına sağladıkları yardımın ve samimiyetin derecesi.

4- Kimlik: Üyelerin kendi çalışma grupları ya da profesyonel uzmanlık alanları yerine, örgütle bir bütün olarak özdeşleşme derecesi.

5- Performansa Ödül: Örgüt içindeki ödüllerin personelin verimliliklerine göre dağıtılması.

6- Çalışma Toleransı: Personel ve çalışma grupları arasındaki ilişkilerde varolan çalışma düzeyi ve aynı zamanda konusunda dürüst ve açık olma istekliliği,

7- Risk Toleransı: Personelin atılgan, yenilikçi ve risk almaya teşvik edilme derecesi (Maanen, 1978:19).

Diğer bir tanımda örgüt kültürünün özellikleri şöyle sıralanmıştır (Doğan, 1994:60): Normlar, hakim değerler, felsefe, kurallar ve örgüt iklimi. Bunlardan örgüt ikliminin örgüt kültürü ile yakından ilişkisi olduğu söylenebilir.

E. ÖRGÜTSEL DEĞİŞME VE YENİLİK

Amiran Kurtkan değişmeyi, “Bir sistemin, başlangıçtaki şeklinden farklı olan herhangi bir şekle geçmek üzere sürekli şekil değiştirmesidir, şeklinde tanımlamıştır (Kurtkan, 1978:6-8).

Değişme, toplumsal sistemlerin alt sistemlerinde de görülebilir. Bu sistemleri hücreler, organlar, kişiler, gruplar, örgütler, toplumlar, uluslararası kuruluşlar ve tüm dünyayı bütüncü yaklaşımla sıralamak olanaklıdır (Peker, 1995:2).

Değişme kavramına oldukça farklı anlamlar verilebilmektedir. Bunlar arasında (1) hareket, yer değiştirme veya bir durumdan diğer bir duruma geçiş, (2) gelişme, büyüme, kalkınma, (3) geleneklerin, kalıplaşmış eski düşünce sistemlerinin ve atalardan kalma yaşantı şekillerinin terk edilmesi (4) daha yüksek bir verimlilik ve etkenlik derecesinin gerçekleştirilmesi, v.b. sayılabilir (Peker, 1995:2).

Örgütsel değişme, bilimsel gelişmelerin uygulamaya sokulması sonucu oluşan teknolojik gelişmelere paralel olarak gelişen bir süreç olarak kabul edilebilir. Örgütsel değişme, “örgütün elemanlarında, alt sistemlerinde, bunlar arasındaki ilişkilerde ve örgütle çevresi arasındaki etkileşimde meydana gelebilecek her türlü değişme olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka yaklaşım ise, örgütsel değişmeyi örgütün teknolojik donanımına dayandıran yaklaşımdır. Buna göre ise, örgütsel değişim, eskimiş teknolojilerin iş görme yöntem ve araçlar-terk edilerek yeni teknolojilerin benimsenmesi ve kullanılması ile olanaklıdır (Peker, 1995:2).

Örgütsel değişim ile “yenilik” kavramları bir birine karıştırılmaktadır. Yenilik de bir değişimdir. Ancak her değişimin yenilik olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Yenilikte meydana gelen değişim orijinaldir. Yani o güne kadar hiç bu nitelikte bir değişme olmamıştır ve meydana çıktığı sistemin amaçlarını daha etkili ve ekonomik biçimde yerine getirmeye yönelmiş olumlu ve özel bir değişimdir. Örgütsel değişim, “Yenilik” kavramına nazaran daha geniş kapsamlı olup, başka örgütlerdeki değişim süreçlerinin tecrübe ve yöntemlerinden yararlanma söz konusudur. Yenilik dışarıdan taklit yoluyla, transfer yoluyla alınabilir bir özellik taşımasına karşılık, örgütsel değişim, taklitçilik transfer veya adaptasyon yoluyla gerçekleştirilmeye elverişli değildir. Gelişmekte olan ülkelerin modernleşme ve toplumsal yapılarında değişimi gerçekleştirme alanında karşılaştıkları en önde gelen açmazlardan birinin de bu olduğu söylenebilir. Bu yüzden örgütlerin genellikle örgütsel değişim konusunda yetersiz kaldıkları öne sürülmektedir (Aykaç, 1991:117).

Örgütsel değişimin en önemli boyutu ise örgütsel amaçların sürekli iyileştirilmesidir. Örgütün müşteri isteklerine uygun nitelikli mal veya hizmet üretmesi, toplumda bir saygınlık kazanması, kazandığı saygınlığı sürdürebilmesi,

rekabet ortamında tutunabilmesi, örgütsel değişimin önde gelen amaçları olarak kabul edilmektedir (Peker, 1995:4).

Örgütsel değişim dünyadaki teknolojik gelişmelere paralel olarak gelişen bir süreç olarak kabul edilebilir. Örgütsel değişim, “örgütün elemanlarında, altsistemlerinde, bunlar arasındaki ilişkilerde ve örgütle çevresi arasındaki etkileşimden meydana gelebilecek her türlü değişim” olarak tanımlanmaktadır (Aykaç, 1991:117).

Örgüt personeli, rasyonel-ekonomik insan, sosyal insan, özbenliğini gerçekleştiren insan veya karmaşık insan nitelendirmelerinden hangisi ile nitelendirilirse nitelendirilsin, örgütsel değişimin büyük ölçüde örgüt içerisindeki insana bağlı olduğu söylenebilir. Özellikle, planlı değişim yöntemi ile örgütsel değişimin gerçekleştirilmesinin istenmesi durumunda, örgüt içindeki insanın önemi daha da artmaktadır. Örgütsel değişim, örgüt personelinin kişisel değişim derecelerinin matematiksel toplamı olarak kabul edilmesi mümkün olmamakla beraber, kişisel değişim derecelerinin; başka bir ifadeyle, kişisel zihniyet değişim derecelerinin; örgütün değişim derecesini önemli bir ölçüde etkilediğinden, örgütsel değişim, kişisel değişimin bir fonksiyonu olarak nitelendirilebilir (Aykaç, 1991:117).

G. ÖRGÜT KÜLTÜRÜNÜ OLUŞTURAN UNSURLARIN YARATTIĞI İŞLEVLER

Örgüt kültürünü oluşturan unsurların yarattığı işlevleri şöyle açıklayabiliriz (Norman, 1991:166-169):

- 1- Kültür, bir örgütsel biçimlendirme aracıdır.
- 2- Örgüt kültürü, bir örgütsel sosyalleşme süreci ve aracıdır.
- 3- Örgütsel sorunların çözüm yöntemidir.
- 4- Moral ve güdüleme aracıdır.
- 5- Örgütsel iklimin belirleyicisi, örgütsel etkinlik ve verimliliğin anahtarıdır.
- 6- Örgütsel değişimin hedefi, aracı ve belirleyicisidir.
- 7- Örgüt içinde istikrar ve mükemmelliğin göstergesidir.

Örgüt kültürü belirli bir zamanda bir örgütün özelliklerini oluşturmakta ve 3 önemli boyutu içermektedir.

1- Örgütsel değerler: Değer davranışlar konusundaki kapsamlı ve genel inançlardır. Kişiler, bu sonuçlara ulaşmak isterler. Örgütsel değerler de buna

benzer. Tek fark, örgütsel değerlerin organizasyondaki kişilerin inançlarından oluşmasıdır.

2- Merasimler, örgüt kültürünün diğer boyutunu oluşturur.

3- Kahramanlar ve Liderler: Temel değer ve inançlar nasıl örgüt kültürünün, özünü oluşturuyorsa, Lider ve kahramanlar bu değerleri simgeleyen, ortaya koyup, o kültürün gücünü temsil eden kişilerdir (Doğan, 1994:60).

III. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE ÖNEMİ

A. KAMU YÖNETİMİNDE TEMEL SORUNLAR

Kamu yönetiminde bugün çok büyük sorunların yaşandığı herkes tarafından bilinen, kabul edilen ve söylenen bir gerçektir. Ancak teşhiste birleşmesine karşın, hükümetler ve yasama meclisleri kesin tedaviye bir türlü yanaşmamaktadırlar.

Mevcut devlet kuruluşları, kilo vermesi gereken şişman insanlara benzer. Daha az yiyip daha çok spor yapılmalıdır. Kamu kuruluşlarının şişmanlığını azaltmak için, eskimiş uygulamalar ve çalışma biçimlerinin değiştirilmesi gerekir. Asıl amaç, daha küçük, daha esnek, daha hızlı, daha az maliyetli ve daha kaliteli bir devlet işleyişi olmalıdır.

Ayrıca merkeziyetçi yönetim kırtasiyeciliği artırmakta, acil gereksinimlerin karşılanmamasına yol açmakta; hizmet ve yatırımlarda yerindelik olasılığını azaltmakta; yerel halkın kendisini çok yakından ilgilendiren ve etkileyen kamu hizmetleriyle bağlantısını koparmakta, halk katılımını azaltmakta, kamu kaynaklarının, günün iktidar partisi hesabına daha yanlı ve partizanca kullanımına yol açmakta, bunun yerel düzeyde denetimine olanak tanımamakta, bu nedenlerle de hizmet etkinliği kaybolmakta, kıt kaynaklar verimli kullanılmamaktadır (Çöker, 198:15).

Bugün kaliteli bir kamu yönetiminin en belirgin ilkeleri demokratik, saptanmış standartlara ve hukuka uygun, saydam ve verimli olmasıdır. Merkeziyetçi yönetim bunu sağlayamamaktadır (Çöker, 198:16).

Türkiye, basiretsiz yöneticilerin neden olduğu, gününü doldurmuş ve israfa sebebiyet veren kalitesiz sistemlerin yükünü artık kaldıramamaktadır. Türkiye değişim sürecindedir. Ancak, dünya daha hızlı değişmektedir. Bu bakımdan gerçekleri görüp kaybedilen zaman yakalanmalıdır. Artık fırsatları değerlendirmek ve alışkanlıklarımızı sorgulamak gerekir (Akgül, 1999:120).

Vatandaşlarımız, ülkenin geleceği ve politik sistem hakkında çok endişeliler. Ülkede tam bir politik, ekonomik ve sosyal belirsizlik gözlenmektedir. Böyle bir ortamdaki Türkiye'nin temel problemleri şöyle belirtilebilir (Akgül, 1999:120).

- 1- İnsan hakları ve demokratikleşme sürecinde geri kalmışlık,
- 2- Politik istikrarsızlık ve partizanlık,
- 3- Seçim kampanyalarındaki finansman problemi,
- 4- Benzeri olmayan merkezi planlama anlayışı,
- 5- Kamu kurumları arasında fazla çatışma alanı olması,
- 6- Devlettten soğutacak kadar kötü devlet hizmeti,
- 7- Bürokrasi terörü,
- 8- Milyarlarca liralık devlet israfı ve konut imkanlarıyla gösteriş merakı,
- 9- Verimsiz çalışan hantal ve kalitesiz kamu yönetim sistemi.
- 10- Dünyada eşi olmayan ve bir nevi işsizlik sigortası modeli olan verimsiz devlet istihdam politikası.
- 11- Kötü ekonomik yönetim.
- 12- Siyasi, ekonomik ve sosyal alandaki hukuka ve ahlaka aykırılıklar,
- 13- Kamu kaynaklarının bölüşümü ve yaygın yolsuzluk.

Ülkemizde Devlet yapısının ve demokratik kurumların işleyişinde önemli sorunlar vardır. Özcesi Türkiye'de devlet ve demokrasi yozlaşmıştır. Bu sonuca ulaşıldığını kanıtlayan pek çok gösterge, belirti, olay ve olgu ortaya çıkmış olmakla birlikte, sorunun çözülmesi yolunda yeterli düzeyde yönetsel, hukuksal ve kurumsal önlem alınmamaktadır. Hatta konu bilimsel düzeyde dahi yeterli ölçüde tartışılmamaktadır (Yaşanmış, 1997:131).

Devletin ve demokrasinin yozlaşması sonucuna yol açan iki temel neden erdemlilik yönetiminin temel ölçütleri olan yeteneklilik ve yeterlilik ilkelerinin terk edilmesi ve gerek devletin ve gerekse demokratik kurumların yönetiminde başarımlı yönetimi ilke ve yöntemlerinin uygulanma olanağı bulamamalarıdır. Oysa, yeterli bir siyasal irade altında yozlaşmanın önlenmesi olanaklıdır. Yozlaşmanın önlenmemesi ise Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin geleceğinin ipotek altına alınması ile eş anlamlı olacaktır. Ülkenin en büyük talihsizliği ise olayı bu boyutları ile görebilecek ve gerekli çözüm önlemlerini uygulamaya koyabilecek yeterli sayıda devlet adamından yoksun bulunmasıdır (Yaşanmış, 1997:131).

Geçmişin değil, gelecek çağın rekabetçi zihniyeti ile düzenlemelerin yapılması ve geleceğe hazırlanılması yanında, Türkiye'nin rekabet gücünün artırılmasına katkı sağlayacak ve kamu yönetiminde israfı önleyerek kaliteyi esas alan tedbirlerin alınması gerekmektedir (Akgül, 1999:120).

B. ÖRGÜT KÜLTÜRÜNE ÖNEM VERİLMESİNİN NEDENLERİ

1. Kaliteye ve Mükemmelliğe Doğru Yönelme: Rekabetin yaygınlaşması ve varolabilmesinin daha kaliteli mal ve hizmetler sunmaya bağlı olduğunun anlaşılması, işletmeleri yaptıkları işi daha iyi yapmaya yönlendirmiştir. İşletmelerde işi yapanın genelde insan olduğu ve eleştirilerin veya teşekkürlerin odak noktasını insanlar oluşturduğundan, özellikle eleman alımına azami özen gösterilmeye başlanmıştır. Görevlerin daha iyi yapılması için personelin yetişmesine yönelik programlar düzenlenmeye başlanmış, üretim-sunum sistemi basit hale getirilmiştir.

2. Müşteri Yönlendirilmesi: İşletmeler mal ve hizmetin bir defalığına ve tamamen satılmadığını anlamışlardır. Müşteriyle ilişkinin her yönünün uzun dönemli pazarlama sürecinin bir parçası olduğu ve tekrar edici satışlara ağırlık verilmesinin önemli olduğu kavranmış, tatmin edilmiş bir müşterinin yerine geçecek hiçbir şeyin olmadığı ortaya çıkmıştır.

3. İnsana Değer: İşletmedeki personelin müşterilerle birlikte en değerli varlık olarak görülmesi eğilimi artmaktadır.

Bir hava kargo şirketinin kullandığı, “uçaklar değil, insanlar teslimat yapar” sloganı, insanların daha önemli varlıklar olduğunu gösteren güzel örneklerdendir (Fidan, 1996:24).

C. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜT KÜLTÜRÜ VE ÖNEMİ

Türk Kamu Yönetiminde başarısızlığın önemli nedenlerinden biri “Örgüt Kültürü”nün gereğinin yöneticiler tarafından anlaşılamamış olmasıdır. Örgüt kültüründen teoride söz edilirken, uygulamada insan kaynakları işletmelerin en değerli varlıkları olarak görülüp gözetilmemektedir.

“Liderlik” ve “Motivasyon” faktörlerine gereken önemin verilmemesi nedeniyle tüm bölümlerin, tüm çalışanların katılımının sağlanmaması sonucunda kamu yönetiminde istenilen sonuçlara ulaşılamamaktadır.

Türkiye’de klasik yönetim anlayışına sahip örgütlerde, her departmanın diğerlerinden bağımsız bir “krallık” ilan etmiş olması, kamu yönetiminin verimli, hızlı, etkin bir şekilde çalışabilmesine engel olmaktadır.

Eğer, gerçek anlamda bir kültürel değişiklik yapılmazsa, üst yöneticilerin sadece “bekçilik” yapmak durumunda kalması mümkün olacak. Kültür değiştirilemezse, üst yöneticinin değişmesi ile her şeyin eski haline dönmesi ve böylelikle geçici bir moda halini alması söz konusu olabilecektir.

Günümüzde organizasyon kültürü kuruluşların rekabet avantajı kazanmalarında önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü organizasyon kültürü, işletmenin amaçları, stratejileri ve politikalarının oluşmasında önemli bir etkiye sahip olduğu gibi, yöneticilerin seçilen stratejiyi yürütmesini kolaylaştıran ya da zorlaştıran önemli bir araçtır (Eren, 2000:399).

Güçlü örgüt kültürüne sahip olan işletmelerde, işgörenlerin nasıl davranmaları gerektiğini belirten yerleşmiş davranışsal parametreler oluşturulur (Eren, 2000:394).

Örgüt kültürünün, yönetsel etkinlik yararına kullanılabilmesinde en önemli görev, üst yönetim kadrolarına düşmektedir. Temel hedeflere ulaşabilmek için, en uygun alt amaçların neler olabileceği; organizasyon üyelerince paylaşılmış öncelikle istenen değer tutum ve normların neler olması gerektiği; ne gibi geleneklerin sürdürülmesinin yarar sağlayacağına ilişkin konuların titizlikle değerlendirilmesi gerekir. Değişen çevre koşullarının etkisi ile uzun bir zaman diliminde olsa da örgüt kültürünün kısmen yada tümüyle değişimi için, esneklik unsurunun önemi dikkate alınmalıdır.

Kişilerin çalıştıkları örgütün kültürünün, onların davranışları üzerindeki etkisi büyüktür. Örgüte katılan yeni üyeler hem örgüte kendi değerlerini getirmekte, hem de örgütte varolan değerlerden o örgütün kültüründen etkilenmektedirler. Ayrıca, işletme çalışanlarını seçen, onları eğiten, işletmenin politika ve kurallarını oluşturan, liderlik özellikleri ile işletme içinde ahlaklı bir örgüt kültürünün oluşmasına katkıda bulunan üst yöneticilerin davranış ve değerlerinin etkisi büyüktür. Eğer örgütlerde çalışan üst yöneticiler ahlaklı ise ahlaklı olabilir, eğer değilse de ahlaklı hale getirilmelidir (Doğan, 1994:73).

SONUÇ

Türk kamu yönetiminin başarılı ve yozlaşmaları önleyecek bir yönetim yapısına sahip olabilmesi için aşağıdaki özelliklere uyulması gerekmektedir:

- Değişimin gereğine inanılması.
 - Yöneticilerin ve çalışanların asgari bir yetenek düzeyinde olması.
- Klasik (Taylor) yönetim modeli en basit bilgi ve yetenekteki insanlara uygulanmak üzere geliştirilmiştir. Oysa örgüt kültürünü benimseyenler en zoru başarabilmektedir.
- Uzun vadeli hedeflere önem verilmesi ve tüm çalışanların hedef birliği içinde sebatla çalışması.
 - Tüm örgütün disiplinli, planlı ve ölçülü davranması.
 - Grup çalışmalarına geniş yer verilmesi, bireyciliğin teşvik edilmemesi.
 - Verilerden (gerçeklerden) hareket edilmesi, ölçüm istatistik ve bilimsel/objektif yöntemlerin yaygın şekilde kullanılması.
 - Sürekli gelişme (sistem geliştirme) yaklaşımının benimsenmesi ve bu doğrultudaki çalışmaların günlük faaliyetler arasında yer alması.
 - Kalite üstünlüğü sağlamada gerekli olan ileri sistemlerin ve yöntemlerin uygulanması.

Yönetim sisteminin etkin ve verimli çalışmasında yöneticilerin rolü yaşamsal önem taşımaktadır. İyi bir yönetici elinde, kötü çalışan bir birim, iyi çalışan bir birim haline dönüşebilmekte; kötü bir yönetici elinde ise iyi çalışan bir kuruluş, hızla bu niteliğini yitirmektedir.

Özellikle üst düzey yönetici seçimi ve yetiştirilmesi, üzerinde önemle durulması gereken bir konudur.

Etkili ve verimli çalışan bir kamu yönetimi oluşturmak için öncelikle işlevlerin, görevlerin yerine getirilmesine yönelik olarak hangi işlerin, nasıl yapılacağına ayrıntılı olarak görev ve çalışma yönergeleriyle belirlenmesi gerekmektedir. Kuşkusuz bütün bu hedeflere ulaşılabilmesi, sorunların ve çözümlerin bütüncül bir yaklaşımla ele alınmasına, yönetimi geliştirme çalışmalarının kurumsallaştırılmış bir biçimde sürekliliğinin sağlanmasına ve her şeyin başı olan insan unsurundan en iyi şekilde yararlanılmasına bağlı bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akat, İtler, **Sanayi İşletmelerinde Kurumlaşma ve Şirket Kültürü**, TOBB, Ankara, 1992.
- Akat, Ömer, **Uygulamaya Yönelik İşletme Politikası ve Stratejik Planlama**, Bursa, Ocak 1998.
- Akgül, Aziz, “Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve İsrafin Önlenmesi, Şişman Devletten Etkin Devlete”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Mart-Nisan 1999.
- Akıncı, Z. Beril, **Kurum Kültürü ve Örgütsel İletişim**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1998.
- Aykaç, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24 Haziran Sayı: 2, 1991.
- Berberoğlu, Güneş, “Örgüt Kültürü ve Yönetimsel etkinliğe Katkısı”, **Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 1990, C: VIII, s: 1-2.
- Çelik, Vehbi, “Eğitim Yönetiminde Örgütsel Kültür ve Önemi” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 2, Haziran 1993.
- Çöker, Ziya, “Bugünkü Yapısı İçinde Kamu Yönetiminde Toplam Kalite İlkeleri Uygulanamaz”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 1998.
- Dinçer, Ömer, **Stratejik Yönetim**, 3. Baskı, İstanbul 1996.
- Doğan, Selen, “İnsan Kaynakları Potansiyelini Arttırmada İşletmeleri Etkinliğe Götüren Yol, Örgüt Kültürü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, sayı 4, Aralık 1997.
- Eren, Erol, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beşinci Baskı, İstanbul.
- Eren, Erol, **Yönetim ve Organizasyon**, 4. Baskı, İstanbul, Beta Yayın Dağıtım, 1998.
- Erkal, Mustafa, **Sosyoloji (Toplum Bilim)**, K.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Trabzon, 1982.
- Eroğlu, Feyzullah, “Türk Kültüründe Motivasyon” **Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Araştırma Merkezi İşletme Dergisi**, C. 5, Sayı: 3-4, Erzurum, 1982.
- Ertekin, Yücel, **Örgüt İklimi**, TODAİE Yayınları, Ankara 1978.
- Fıdan, Yahya, “Örgüt Kültürünün Verimlilik Artışına Etkisi”, **Verimlilik Dergisi**, Milli Produktivite Merkezi Yayını, 1996/2.

- Koçel, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul, 1993.
- Kozlu, Cem, **Kurumsal Kültür; Amerika, Japonya ve Türkiye; Başarılı Firma Yönetimlerinde Kurumsal Kültürün Rolü**, İstanbul, Bilkom Yayınları, 1986.
- Kurtkan, Amiran, **Genel Sosyoloji**, İstanbul, 1974.
- Maanen, John VAN, “People Procesing Strategies of Organizational Socialization”, **Organizational Dynamics**, AMACOM, New York, Spring, 1978.
- Malinowski, Bronislaw, **İnsan ve Kültür**, Çev. Fatih Gümüş, V Yayınları, Ankara, 1990.
- Norman, Richard, **Service Management; Strategy and Leadership in Service Business**, John Wiley Ltd., New York, 1991.
- Özkalp, Enver ve Kirel, Çiğdem, **Örgütsel Davranış**, Anadolu Üniversitesi Eğitim ve Sağlık Bilimleri Araştırma Çalışmaları Vakfı No: 111, Eskişehir, 1996.
- Peker, Ömer, **Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği**, TODAİE Yayınları, No: 258, Ankara, 1995.
- Sabuncuoğlu, Zeyyat, **İşletmelerde Halkla ilişkiler**, Bursa, 1998.
- Septra, Roy, “Creating a Candid Corporate Culture”, **Journal of Business Ethic**, Vol. 4. No: 5 October, 1985, s: 426.
- Sorgut, A. Selami, **Kültürlerarası Farklılaşma ve Yönetim**, 1. Baskı, Ankara, 1994.
- Şişman, Mehmet, **Örgüt Kültürü, (Eskişehir İl Merkezindeki İlkokullarda Bir Araştırma)**, Anadolu Üniversitesi, 1994.
- Tezcan, Mahmut, **Kültür ve Kişilik** (Psikolojik Antropoloji)
- Tosun, Kemal, **İşletme Yönetimi**, İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul, 1998.
- Toffler, Alvin, **Gelecek Korkusu Şok**, (Çev. Selami Sorgut), İstanbul, 1981.
- Üçok, Tengiz, “Organizasyon Kültürünün Oluşumu”, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, C: 4, s: 1-2.
- Yaşamış, Firuz Demir, “Oklokrasi ya da Demokrasinin ve Devletin Yozlaşması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Ocak-Şubat 1997.

AVRUPA BİRLİĞİ - TÜRKİYE MALİ İŞBİRLİĞİ VE SAYIŞTAY'IN TOPLULUK KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Necip POLAT*

GİRİŞ

Avrupa Topluluğu, daha güçlü bir yapı olarak varlığını devam ettirmek amacıyla, kuruluşundan itibaren, hem üye hem de üye aday ülkeler için birtakım şartlar getirilmiştir. Bu çerçevede, Kurucu Antlaşmalarda yer alan şart ve kriterlere ilaveten, 1 Ocak 1993 tarihinde yapılan Maastricht Zirvesi'nde ekonomik ve parasal birlik için kriterler getirilmiş, 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde de aday ülkelerin tam üyeliği için ekonomik, siyasi ve Topluluk müktesebatına uyum kriterleri kabul edilmiştir.

Üye ve aday ülkeler için birtakım şart ve kriterler belirleyen Topluluk, bunların yerine getirilmesi amacıyla da kendi kaynaklarından ilgili ülkelere mali açıdan destek sağlamaktadır. Bir mali işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen Topluluk yardımların yürütülmesi ve kontrol edilmesi için gerekli hukuki ve kurumsal altyapı da oluşturulmaktadır.

Türkiye'nin Avrupa ile entegrasyonu sürecinin başlangıcı olan ve 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması'nda, daha sonra imzalanan mali protokollerde ve katılım sürecinde önem arz eden bazı zirvelerde, ekonomik, sosyal kalkınmasına ve yeniden yapılanmasına destek olmak üzere, Türkiye'ye mali yardımların yapılması öngörülmüştür. Mevcut durum itibarıyla, Topluluk kaynaklarının yürütülmesi ve kontrol edilmesi için diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi"¹ oluşturulmuş ve bu çerçevede gerekli olan hukuki düzenlemeler yapılarak yeni birimler kurulmuştur.

* Sayıştay Denetçisi

¹ İngilizce orijinali "Decentralized Implementation System (DIS)"dir. İlgili mutabakat zabıtlarının Resmi Gazete'de yayımlanan çevirilerinde "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi" olarak çevrilmiş olmakla birlikte "Merkezi Olmayan Yapılanma" şeklinde de ifade edilmektedir.

1. AB-TÜRKİYE MALİ İŞBİRLİĞİNİN TARİHÇESİ

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığının tescil edildiği Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi esas alınmak suretiyle, AB-Türkiye Mali İşbirliği, Helsinki Öncesi Dönem ve Helsinki Sonrası Dönem olmak üzere iki dönemde incelenebilir.

A. Helsinki Öncesi Dönem (1964-1999)

Ankara Antlaşmasını izleyen 1964-1981 yılları arasında birbirini izleyen üç mali protokol ve bir ek protokol imzalanmıştır. Bu protokollerle alınan yardımlar düşük faizli krediler ve Avrupa Yatırım Bankası (AYB) kredilerinden oluşmuştur. 1982-1986 dönemini kapsayan dördüncü mali protokol Temmuz 1980'de görüşülmüş ve paraflanmıştır. Ancak, Yunanistan vetosu nedeniyle Avrupa Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığından uygulamaya konulamamıştır. Protokoller dışında, Türkiye'deki güç şartlarla bağlantılı olarak 1980 yılında özellikle enerji, sağlık, çevre ve eğitim sektörlerinde yürütülecek toplam 11 proje için özel yardım paketi hazırlanmış ve bu çerçevede hibe yapılmıştır.

Birinci Protokol (1964-1969)	:	175 milyon Euro ² değerinde düşük faizli Topluluk kredisi
İkinci Protokol (1973-1976)	:	195 milyon Euro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi 25 milyon Euro AYB kredisi
Ek Protokol (1971-1977)	:	47 milyon Euro değerinde düşük faizli Topluluk kredisi
Üçüncü Protokol (1979-1981)	:	220 milyon Euro Topluluk kredisi ve 90 milyon Euro AYB kredisi
Dördüncü Protokol (1982-1986)	:	(375 milyon Euro hibe, 225 milyon Euro kredi olmak üzere toplam 600 milyon Euro) Kullanılamamıştır
Özel İşbirliği Fonu (1982-1986)	:	75 milyon Euro değerinde hibe

Dördüncü protokolün uygulamaya geçirilememiş olması ve ilişkilerin soğuması 1981 yılından 90'lı yıllara kadar AB-Türkiye mali işbirliği sürecinin durağan bir dönem geçirmesine yol açmıştır. 1991 yılında, Topluluğun Körfez Savaşı'ndan en çok etkilenen ülkeler için mali yardımda bulunma kararına bağlı olarak Türkiye'ye verilen faizsiz kredi ile tekrar hareketlenmiştir. 90'lı yıllarda,

² Daha önce para birimi sepeti olarak belirlenen ECU 1 Ocak 1999 tarihinde bire-bir oranında (1ECU=1EURO) Euro'ya çevrilmiş ve bu tarihten itibaren de ECU sepeti ortadan kalkmıştır. Bu çalışmada ECU yerine Euro kullanılmıştır.

düşük miktarlarda olmasına rağmen, çeşitli program ve projeler için aşağıda gösterildiği üzere Türkiye'ye bazı yardımlar yapılmıştır.

Körfez Savaşı yardımı (1991)	:	175 milyon 175 milyon Euro tutarında faizsiz kredi
İdari İşbirliği Fonu (1993 ve 1995)	:	1993 ve 1995 yıllarında 3'er milyon Euro tutarında hibe
Sivil Toplum Kuruluşlarına Yapılan Yardımlar (1993- ...)	:	1993'ten bu yana, Türk Sivil Toplum Kuruluşları insan hakları ve sivil toplumun geliştirilmesine yönelik faaliyetlerinin finansmanı için yılda ortalama 500.000 Euro mali yardım almaktadır.
Uyuşturucuyla Mücadele Yardımı (1996-1999)	:	Uyuşturucuyla mücadele faaliyetleri için toplam 760.000 Euro tutarında hibe
Nüfus Politikaları ve Aile Planlaması Yardımı (1992-1998)	:	B7-631 bütçe kaleminden nüfus politikaları ve aile planlaması faaliyetlerine yönelik olarak 3,3 milyon Euro tutarında hibe
Çevre Projeleri Yardımı (1992-1999)	:	"Life-Üçüncü Ülkeler" ve "Kalkınmakta Olan Ülkelerde Çevre" programları kapsamında desteklenen çevre projeleri için 4,92 milyon Euro mali yardım
AİDS'le Mücadele Yardımı (1994-1998)	:	HIV/AIDS ile mücadele kapsamındaki girişimler için 682.000 Euro yardım
Şap Hastalığıyla Mücadele Yardımı (1998)	:	Şap hastalığının önüne geçilmesine yönelik olarak 230.000 Euro yardım

Öte yandan, Topluluğun Akdeniz ülkelerine yönelik Avrupa-Akdeniz programlarından Türkiye de yararlanabilmektedir. Çeşitli AB girişimleri çerçevesinde çevre, sağlık, enerji vs. gibi değişik alanlarda mali destek sağlanmakta ve Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (MEDA - the Euro-Mediterranean Partnership) çerçevesinde yürütülen projeler desteklenmektedir. Ancak bu kapsamda taahhüt edilen yardımların kısıtlı olarak kullanıldığı görülmektedir.³

Yatay Akdeniz Programları	:	Toplam 3,4 milyar Euro'luk programlardan çeşitli ülkeler birlikte yararlandığından Türkiye'ye düşen paya ilişkin kesin bir miktar belirlemek mümkün değildir
Avrupa Akdeniz Süreci (MEDA 1) (1995-1999)	:	55 proje için 376 milyon Euro hibe
Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (1992-1996)	:	340 milyon Euro AYB kredisi
Avrupa-Akdeniz Süreci (MEDA 1) (1997-1999)	:	205 milyon Euro AYB kredisi

³ Dış Ticaret Müsteşarlığı, "Türkiye-AB Mali İlişkileri", <http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/Mali%20Not.htm>

Türkiye'ye, 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Gümrük Birliğine girdikten sonra Gümrük Birliği'nin Türk Ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak üzere, Topluluk bütçe kaynaklarından kredi ve hibe yardımları yapılması öngörülmüştür. Topluluğun tek taraflı bir deklarasyonu ile taahhüt edilen bu yardımlar gerek miktar gerek nitelik olarak yetersiz olmakla eleştirilmiştir. Diğer taraftan, taahhüt edilen yardımların dahi gerçekleşmemiş olması, Türkiye tarafından değişik platformlarda dile getirilmiş, ancak olumlu bir sonuç elde edilememiştir. Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995'teki toplantısında alınan kararlara dayanarak taahhüt edilen yardımlar Yunanistan'ın vetosu ile engellenmiştir. Gümrük Birliği'nin uygulamaya konmasından sonraki beş yıllık dönemde kullanılmak üzere 375 milyon Euro tutarında bütçe kaynağı tahsis edilmesi önerisi, Avrupa Birliği Konseyi'nde oybirliği sağlanamadığı için, onaylanmamıştır. Yine Gümrük Birliği'nin uygulamaya konmasından sonra, Türkiye ekonomisini daha rekabetçi hale getirmek için, 1996 yılından itibaren beş yıllık bir dönemde kullanılmak üzere AYB'nin 750 milyon Euro'luk ek kredi tahsis etmesi önerilmiş, ancak AYB Yönetim Kurulu'nda oybirliği sağlanamadığı için, kredi tahsis edilememiştir. Uygulamasına başlanan yardımlar için ise, diğer ülkelerden farklı bir yaklaşımla, sadece Türkiye'ye ait projelerin Avrupa Parlamentosu tarafından onayının şart koşulması ve gene Avrupa Parlamentosu tarafından yönetmeliklere aykırı olarak proje konularının kısıtlanması uygulamanın aksamasına ve yardımların gecikmesine neden olmuştur.⁴

Gümrük Birliği Özel Yardımı	:	(375 milyon Euro tutarında bütçe kaynağı) Kullanılamamıştır.
Özel AYB Kredi Olanakları	:	(1996 yılından itibaren beş yıllık bir dönemde kullanılmak üzere AYB'nin 750 milyon Euro'luk ek kredisi) Kullanılamamıştır.

Topluluk, özel ihtiyaçlar için uluslararası mali kurumlarla birlikte ve kullanılabilir tüm mali kaynakları göz önüne alarak, makro-ekonomik mali yardım öngörmüştür. Şu ana kadar, herhangi bir ödemeler dengesi açığı söz konusu olmadığı ve 1995-1999 döneminde IMF ile herhangi bir anlaşma yapılmadığı için, bu yardıma başvurulmamıştır.⁵ Öte yandan 1999 yılında "Risk Sermayesi" çerçevesinde ülkemiz özel sektörüne 12 milyon Euro kaynak aktarılmıştır.

⁴ a.g.e.

⁵ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, "AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Öncesi Dönem - Tablolar (1964-1999)", web sitesi, <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo1-helsinki.html>

Makro-Ekonomik Yardım (1995-1999)	:	(200 milyon Euro tutarında kredi) Kullanılmamıştır.
Risk Sermayesi yardımı (1999)	:	Özel sektöre 12 milyon Euro AYB kredisi

Avrupa Birliği, Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen Marmara Depremi'nden sonra acil durum, rehabilitasyon ve yeniden yapılanma çalışmalarını desteklemek üzere Türkiye'ye hibe ve kredi sağlamıştır.

Acil Yardım (1999)	:	Özel bir bütçe ile 30 milyon Euro hibe
Rehabilitasyon Yardımı (1999)	:	Rehabilitasyon faaliyetleri için 1 milyon Euro istisnai bir yardım
İnsani Yardım (ECHO)⁶ (1999)	:	4 milyon Euro hibe
TERRA⁷ özel girişimi (2000)	:	TERRA-I kapsamında 450 milyon Euro, TERRA-II kapsamında 150 milyon Euro'ya kadar Avrupa Yatırım Bankası kredisi öngörülmüş, bunun yaklaşık 400 milyon Euro'su taahhüt edilmiş, yaklaşık 90 milyon Euro'su da fiilen kullanılmıştır.

B. Helsinki Sonrası Dönem (2000-2006)

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile entegrasyonunda en önemli aşamalardan biri olan Helsinki Zirvesi ile adaylığı tescil edildikten sonra, adaylık ve üyelik sürecinde gerçekleştireceği reformların finansmanında kullanılmak üzere birtakım mali yardımların sağlanması öngörülmüştür. Bu bağlamda, mevcut Akdeniz İşbirliği programlarına ilave yeni kaynakların tahsis edilmesi gündeme gelmiştir. Türkiye'nin diğer adayların faydalanmakta olduğu PHARE (Poland and Hungary: Action for Re construction of Economy – Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Eylemi), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession – Katılım Öncesi Yapısal Politika Araçları) ve SAPARD (Special Action Programme for Agricultural and Rural Development - Tarımsal ve Kırsal Kalkınma Özel Eylem Programı) yardım programlarına dahil edilmesi talebi, bu programların bütçelerinin 2000-2006 tarihleri için kesinleştirilmiş olması ve bu konuda değişikliğin yapılmasının mümkün olmaması gerekçesiyle kabul görmemiştir. Bunun yerine Türkiye için katılım stratejisine uygun olarak ilave

⁶ The European Commission's Humanitarian Aid Department :Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı

⁷ Turkey Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Assistance: Türkiye Deprem Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılanma Yardımı

kaynak yaratılmıştır. Bu dönemde Türkiye yine bir Akdeniz ülkesi olarak Avrupa-Akdeniz İşbirliği Programının 2000-2006 dönemine (MEDA II) dahil edilmiştir.

Dolayısıyla bu dönem yardım programlarını, Avrupa Akdeniz İşbirliği (MEDA II) (2000-2006) ve Katılım Stratejisi Programları (2001-2006) olarak incelemek mümkündür.

Bütçe kaynaklı ve Komisyon tarafından idare edilen MEDA II programından hibe olarak Türkiye'ye ikili yardımların % 15'lik bölümünün tahsis edilmesi öngörülmüştür. Sene başına düşen miktar 127 milyon Euro olan bu hibenin 2000-2006 dönemi için toplam miktarı 889 milyon Euro'ya karşılık gelmektedir. Programın bazı teknik sorunlar nedeniyle ve halen MEDA I kapsamında olan projelerin dahi uygulanamamış olması nedeniyle yürütülmesinde bazı sorunlar bulunmaktadır. MEDA I projelerin uygulanmasında karşılaşılan sorunların MEDA II projelerinde ortaya çıkmaması açısından merkezi olmayan uygulama sisteminin oluşturulması önem taşımaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası, MEDA II kapsamında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı'na 6 milyar 245 milyon Euro tutarında kredi tahsis etmiştir. Türkiye'nin bu kredilerden yılda 210 milyon Euro olmak üzere 7 yıl için toplam 1 milyar 470 milyon Euro tutarında yararlanması beklenmektedir.

Komisyon, Helsinki Zirvesi sonrasında, Türkiye için Avrupa Stratejisi'ni (Katılım Öncesi Strateji) mali yönden desteklemek için iki taslak öneri kabul etmiştir. Üç yıllık bir zaman diliminde uygulanmak üzere 15 milyon Euro'luk ilk öneri Konsey tarafından 10 Nisan 2000'de kabul edilmiştir. Bu öneri, Gümrük Birliği kapsamında taahhüt edilen yardımların yapılmamış olmasını telafi etmek amacıyla ilave bir kaynak olarak düşünülen ve Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesine ilişkin bir yardım programıdır.

28 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik ikinci öneri ise yine üç yıllık bir süre için, 135 milyon Euro sağlanmasını öngörmektedir.

Öte yandan; Genel İşler Konseyinin 4 Aralık 2000 tarihli toplantısında, Gümrük Birliği yardımları kapsamında yer alan, ancak öngörüldüğü dönemde kullanılamayan 750 milyon Euro'luk AYB kredisi taahhüdünün 450 milyonluk bölümünün tahsisi onaylanmıştır.

Ülkemize yönelik katılım stratejisi çerçevesinde yapılacak hibe nitelikli yardımların tek bir çerçeve altında toplanması amacıyla hazırlanan ve kısaca "Tek

Çerçeve” (Single Framework) olarak bilinen Yönetmelik (Council Regulation concerning pre-accession financial assistance for Turkey), AB Balıkçılık Konseyinin 17 Aralık 2001 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Tek Çerçeve, Türkiye’nin halihazırda AB’den hibe yardım aldığı kaynakları standart prosedürlere dayanan tek bir program çerçevesinde yeniden düzenlemiş ve sağlanacak yardımın yalnızca Katılım Ortaklığı’nda belirtilen öncelikler için kullanılmasını güvence altına almayı amaçlamıştır. Ayrıca, Tek Çerçeve’nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, bugüne kadar MEDA yönetmeliği çerçevesinde karmaşık ve uzun bürokratik işlemlere tabi olan ülkemize yönelik mali yardımların taahhüt ve tahsis süreci, diğer adaylarla aynı prosedürlere bağlanmıştır. Böylece, AB’nin ülkemize yönelik hibe yardımları artık sadece, AB Komisyonu ile birlikte dönemsel olarak hazırlanan Finansman Programlarında yer alan program ve projelere tahsis edilebilmekte ve münhasıran ülkemizin AB’ye adaylık ve uyum süreciyle doğrudan ilgili alanlarda kullanılabilmektedir.⁸

Türkiye’ye Katılım Stratejisi kapsamında aday ülkelere tanınan ve AYT’nin kendi öz kaynaklarından finanse ettiği “Katılım öncesi kolaylığı” adı altındaki 8 milyar 500 milyon Euro tutarındaki kredi paketinden faydalanma imkanı tanınmıştır.⁹ Bu krediden ülkelere belirli paylar ayrılmamış olup, inceleme ve onay işlemleri proje bazında yapılmakta ve ödemeler buna göre gerçekleştirilmektedir.

2004-2006 dönemi katılım öncesi mali yardımı ile, Türkiye’nin Kopenhag Kriterlerini yerine getirme çalışmalarının desteklenmesi öngörülmektedir. Bu bağlamda, siyasi kriterler ve özellikle müktesebatın uyumlaştırılmasıyla ilgili yatırımlar ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi konularının ön plana çıkması, öte yandan Türkiye ekonomisinin işleyişinin ve iç pazardaki rekabet baskısıyla başa çıkma kapasitesinin geliştirilmesine önem verilmesi öngörülmektedir.¹⁰

⁸ Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye-AB Mali İşbirliği”, Bilgi Notu, Ocak 2003

<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/genel050203.htm>

⁹ 2002 Strateji Belgesi’nde, Avrupa Komisyonu, Türkiye’nin ihtiyaçlarını ve kullanma kapasitesini dikkate alarak, toplam yardımın büyük ölçüde artırılmasını öngörmüş, Kopenhag Zirvesi sonuçlarında, 2004’ten itibaren bu yardımın 2000-2006 mali perspektiflerinin “katılım öncesi harcama” başlığı altında finanse edileceği doğrulanmıştır. Komisyon, 12 Şubat 2003’te, bu yönde bir teklifi kabul etmiş (COM(2003)70-11.02.2003) ve Bütçe Makamı’na iletmıştır. (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, “Mali yardım” <http://www.deltur.cec.eu.int/AB3E14-LEM.doc>)

¹⁰ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, “Mali yardım” , <http://www.deltur.cec.eu.int/AB3E14-LEM.doc>

Yukarıda sözü edilen yardımlar dışında, AB genel bütçesinde "Akdeniz Ülkeleri'nde Rehabilitasyon" başlıklı B7-411 bütçe kalemi yer almaktadır. Bu çerçevede, 2000 yılı için hazırlanan deprem rehabilitasyon projesi kapsamında Türkiye 20 milyon Euro tutarında yardımla desteklenmesi öngörülmüştür.¹¹

MEDA II kapsamında İkili Yardım (2000-2006)	:	127 milyon Euro x 7 yıl = 889 milyon Euro hibe
MEDA II kapsamında Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (2000-2006)	:	6.245 milyar Euro tutarındaki AYB kredilerinden Türkiye'ye düşen toplam pay (210 milyon Euro x 7 yıl = 1.470 milyar Euro)
Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi programı (2000-2002)	:	15 milyon Euro hibe
Ekonomik ve sosyal kalkınma programı (2001-2003)	:	135 milyon Euro hibe
Özel AYB Kredi Olanağı (2000-2004)	:	Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi ve derinleştirilmesini desteklemek üzere hazırlanacak özel bir AYB eylem programı çerçevesinde 450 milyon Euro'luk AYB kredisi
Katılım Öncesi Kolaylığı¹² (2000 – 2004)	:	Ülke bazında kredi tahsis söz konusu değildir. Proje bazında kamu ve özel sektöre kullanılmaktadır. Projelerin kalitesi belirleyici unsurdur.
Akdeniz Ülkeleri'nde Rehabilitasyon (2000)	:	B7-411 bütçe kaleminden 20 milyon Euro tutarında yardım

2. MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİ

Helsinki Zirvesiyle adaylığı tescil edilen Türkiye'nin katılım öncesi süreç olarak adlandırılan yeni dönemde mali yardımları etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, diğer aday ülkelerde de uygulanan, Avrupa Birliği kural ve prosedürlerine uygun olarak, kaynakların AB merkezinden değil aday ülke tarafından yönetildiği yeni bir sistemin kurulması, Türkiye için de gerekli hale gelmiştir.

Diğer aday ülkelerle aynı kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi, aynı terminolojinin kullanılması, üye devletlerin adaylarla işbirliğinin yanı sıra adayların da birbirleri ile ilişkisi ve yürütülecek ortak projelerin başarısı açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca, bu yapılanma, üyelik döneminde Topluluk

¹¹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, "AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Sonrası Dönem - Tablolar (2000-2006)", <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo2-meda.html>

¹² Türkiye'nin yararlanması için gerekli hukuki altyapı 15 Mayıs 2001'de tamamlanmıştır.

fonlarının kullanımı için aday ülkeleri hazırlamaktadır. Dolayısıyla, talep edilen yapılanmanın kısa dönemli değil, üyelik sonrasında da kullanılabilecek bir yapı olması öngörülmektedir.¹³

Adaylık sürecinde oluşturulan bu yeni merkezi olmayan uygulama sistemi ile, adaylık öncesi dönemde sağlanan mali yardımların kullanılması AB Komisyonu'nun yönetiminden aday ülkeye geçmektedir. Böylece, Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi doğrultusunda ortaya koyulan taahhütlerin gerçekleştirilmesi amacıyla hazırlanacak ve AB tarafından finanse edilecek projelerin belirlenmesi, yönetimi, izlenmesi ve değerlendirilmesi aday ülke tarafından yerine getirilecektir.

AB tarafından öngörülen bu yapılanmada mali işbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve kişilerce uygulanması ve denetlenmesi söz konusudur.

2002 yılından başlayarak, mali işbirliğinin program bazında genel onayının kendileri tarafından verilmesini müteakip AB, her tür uygulama ve denetimin Türkiye tarafından yürütülmesini, sadece yılda iki kez kendilerine rapor sunulmasını istemiş, dolayısıyla, AB, yardımların verilmesi için bir ön koşul niteliğinde olan ve diğer tüm aday ülkelerce uygulanmakta olan bu yapılanmanın da bir an önce gerçekleştirilmesini talep etmiştir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği tarafından sağlanacak mali yardımların "Katılım Ortaklığı Belgesi" ve "Ulusal Program"da yer alan önceliklere uygun projeler kapsamında hayata geçirilebilmesi için yeni ve merkezi olmayan bir yapılanmaya gidilmesi zorunluluğu doğmuş ve bu düzenlemeyi yapmak üzere, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Genelge ile Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi içerisinde, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Mali İşbirliği Komitesi, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ortak İzleme Komitesi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi gibi birimler oluşturulmuştur.¹⁴

“Ulusal Fon”un ve “Merkezi Finans ve İhale Birimi”nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zabıtları¹⁵ AB’nin Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi

¹³ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, “AB Mali İşbirliği : Merkezi Olmayan Yapılanma”, <http://www.deltur.cec.eu.int/mali-merkez.html>

¹⁴ a.g.e

¹⁵ “Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı” ve “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı”

Verheugen'in Türkiye'yi ziyareti vesilesiyle 14 Şubat 2002 tarihinde imzalanmış, 30.01.2003 tarih ve 4802 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuş, 24.02.2003 tarih ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da onaylanmıştır.

Merkezi olmayan uygulama sisteminin tüm unsurlarıyla faaliyete geçmesi, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından onaylanması anlamına gelen akreditasyonun alınmasına bağlı olduğundan, Türkiye'nin 9 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Komisyonuna iletilen akreditasyon talebi, Komisyonun ilgili birimlerince, sistemin her bir unsuruna ilişkin yerinde yapılan incelemelerle değerlendirilmiş ve 8 Ekim 2003 itibariyle, Türkiye'de merkezi olmayan uygulama sistemi akredite olmuştur.

Merkezi olmayan uygulama sisteminde, birimler arasında farklılaştırma ve birbirini kontrol ve denetim ön plana çıkmaktadır. Mali işbirliğinin programlama, uygulama, izleme ve denetim aşamalarının farklı birimler tarafından ancak sıkı bir koordinasyon içinde yürütülmesi esas alınmaktadır. İmzalanan mutabakat zabıtları çerçevesinde, yeni yapılanma içerisinde kurulan birimlerin görevleri şu şekildedir¹⁶:

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi (Decentralised Implementation System-DIS): Avrupa Topluluğu Antlaşmaları uyarınca nihai sorumluluğun Komisyon tarafından muhafaza edilmesi şartıyla, yönetim ve sorumlulukların kısmen Ortak Ülkeye devredildiği Avrupa Birliği dış yardım programları uygulama sistemidir.

Ulusal Yardım Koordinatörü (National Aid Co-ordinator – NAC): Programlama ile görevlendirilmiş Avrupa Birliği'nden sorumlu Devlet Bakanı'dır. Aynı zamanda, Topluluk mali yardımının kullanımıyla genel katılım süreci arasında yakın bir ilişki kurulmasının sağlar ve AB programlarının izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumludur. Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün sekreteryaya hizmetlerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği yapmaktadır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer – NAO): Ulusal Fon'a başkanlık eden Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı'dır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Avrupa Birliği fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenmiştir.

Ulusal Fon (National Fund - NF): Ulusal Fon, Hazine Müsteşarlığı içinde yer alan ve Topluluk fonlarının Türkiye'ye aktarıldığı ve bu fonlara ilişkin muhasebe işlemlerini yerine getiren merkezi hazine birimidir.

¹⁶ 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete

Merkezi Finans ve İhale Birimi (Central Finance and Contracts Unit - CFCU): Avrupa Birliği Genel Sekreterliği bünyesinde kurulan ve kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerle görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi uygulama birimidir.

Uygulama Birimi (Implementing Agency - IA): Ulusal İdare içinde yatırım destek projeleri ve özel olarak sağlanmışsa diğer projeler için ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerle görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi uygulama birimidir.

Ortak İzleme Komitesi (Joint Monitoring Committee): Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Ulusal Yardım Koordinatörü ve Komisyon temsilcilerinden oluşan, Avrupa Birliği programlarının gözden geçirilmesinden sorumlu komitedir.

Program Yetkilendirme Görevlisi (Programme Authorising Officer - PAO): Merkezi Finans ve İhale Birimi veya bir Uygulama Birimine başkanlık eden Ulusal İdare görevlisidir. Merkezi Finans ve İhale Birimi veya Uygulama Biriminin faaliyetlerinden ve yürütülecek projelerin etkin mali yönetiminden sorumludur.

Kıdemli Program Görevlisi (Senior Programme Officer – SPO): Merkezi Finans ve İhale Birimi, projelerin idari ve mali uygulamasından sorumlu olduğu durumlarda, projelerin teknik uygulamasından sorumlu olan Ulusal İdare'nin(bakanlık/kuruluş) bir görevlisidir.

Mali İşbirliği Komitesi: Mali İşbirliği ile ilgili olarak yürütölen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere yukarıda söz edilen Başbakanlık Genelgesi ile Mali İşbirliği Komitesi kurulmuştur.

Mali İşbirliği Komitesi; Dışışleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşur. Komiteye, Ulusal Mali Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi başkanlık eder. Komitenin sekreteryahizmetleri Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütölür.

3. MALİ İŞBİRLİĞİ VE EŞLEŞTİRME (TWINNING)¹⁷

Eşleştirme, aday ölkelerin, Avrupa Birliği'nin gelecekteki üye devletleri olarak, Topluluk müktesebatını uygulayacak adli ve idari kapasitelerini

¹⁷ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Twinning”, <http://www.abgs.gov.tr>

güçlendirmek amacıyla yürütölen bir idari işbirliği mekanizmasıdır.

Eşleştirmenin amacı, Topluluk mevzuatı ile ilişkili olarak, AB genelindeki en iyi uygulamaların projeden faydalananak ölkelere yansıtılması olarak belirlenmiştir.

Eşleştirme, üye ve aday ölkeler kurumları arasında yürütölecek bir ortak projeyi ifade etmektedir. Eşleştirme kapsamında aday ölkeler, Birliğe üye devletteki muadili kamu kurumundan destek almakta ve projesini bu işbirliği içerisinde yürötmektedir. Bu bağlamda, eşleştirme uygulamalarının Türkiye'nin ve özellikle proje sahibi olan kurumların önemli katkıları sağlaması gereken bir süreç olarak değeriendirilmesi yanlış olmayacaktır.

Avrupa Komisyonu, üye ölkelerden sağlanan desteği, destekten yararlanan aday ölkelere tahsis edilmiş olan fonlardan finanse etmektedir. Dolayısıyla, eşleştirme programı çerçevesinde, Türkiye'ye katılım öncesi fonlardan tahsis edilen kaynakların bir kısmı, Komisyon tarafından bir proje kapsamında işbirliği yapılan ve projeye destek olan üye devlete aktarılmaktadır.

Projelerin yürütölmesinde tüm giderler AB kaynaklarından karşılanmamakta, aşağıda yer alan kalemler de "Ulusal Katkı" adıyla ilgili kurum bütçesinden/imkanlarından karşılanmaktadır:

- Ofis
- Telefon (yurtiçi ve dışı konuşma masrafları)
- Faks
- Fotokopi
- Bilgisayar
- Sekreter desteği
- İstenilen bilgi/doküman temini
- Türkiye'deki kurumların, resmi görevlilerin ve özel statüde çalışan Türk uzmanların proje ile ilgili doğrudan ve dolaylı harcamaları (proje süresince üye ölkelere gitmeleri gerektiğinde, bu ölkelere ulaşım masrafları dahil, ölkedeki harcırah hariç)
- Türkiye'de projenin yürütölmesiyle ilgili giderler (running cost): projenin yürütölmesi için ihtiyaç duyulan ekipman
 - Proje çerçevesinde gerçekleştirilen eğitimler
 - Proje harcamalarına ilişkin dolaylı vergiler

Genel bir kural olarak tüm yatırımların ortaklaşa finanse edilmesi gerekir. Makine ve teçhizat alımı gereken her projede, ulusal katkının ilgili projenin toplam ölçülebilir harcamalarının en az %25'i tutarında olması gerekmektedir.¹⁸

Eşleştirme projelerinin programlama süreci şu şekildedir:

- Projelerin Üye Ülkelere Dağıtılması
- Üye Ülkelerin Projeler İçin Önerilerini İletmesi
- Önerilerin Türkiye’de Projelerden Yararlanacak Kurumlara Dağıtılması
- Seçim Komitesi Toplantıları
- Seçim
- “Eşleştirme Sözleşmesi (Twinning Covenant)” Hazırlanması
- Sözleşmenin Onaylanması ve İmzalanması
- Eşleştirme Projesinin Uygulamaya Başlaması

2002 Yılı Projeleri¹⁹

2002 Yılı Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde hazırlanan ve eşleştirme mekanizmasından yararlanması öngörülen projeler ve ilgili kurumlar şunlardır:²⁰

Proje Adı	Uygulayıcı Kuruluş
-Organize Suçlarla Mücadelenin Güçlendirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Sınır Yönetim Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Faaliyet Planının Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezinin Oluşturulması ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Geliştirilmesi ve Uygulanması	İçişleri Bakanlığı
-Türkiye’nin İltica ve Göç Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Faaliyet Planının Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-İfade Alma Yöntemlerinin ve Odalarının Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Kara Para Aklama ile Mücadelenin Güçlendirilmesi	Maliye Bakanlığı (MASAK)

¹⁸ Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ulusal Fon Direktörlüğü, National Fund Manual, V.7.1, April 24, 2003

¹⁹ Projelerin iki yıllık bir süre içerisinde hazırlanması ve imzalanması, sonraki bir yıl içerisinde de ödemelerin sona erdirilmesi gerekmektedir. (Financing Memorandum for the 2002 National Programme for Turkey)

²⁰ Halil Serkan KÖREZLİOĞLU, “Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği”, Seminar on Central Financing and Contracting Unit, TOBB, <http://www.tobb.org.tr/abproje/maliisbv4.ppt>

-İş Sağlığı ve Güvenliği ve İŞGÜM	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
-Çevre Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi	Çevre Bakanlığı
-Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurulunun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi	Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurulu
-Türkiye'nin AB Veterinerlik Müktesebatına Uyumu	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
-Türkiye'nin AB Bitki Sağlığı Müktesebatına Uyumu	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
-Deniz Taşımacılığı Güvenliğinin Arttırılmasının Desteklenmesi	Denizcilik Müsteşarlığı
-Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'nun Kurumsal Güçlendirilmesi	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
-Telekomünikasyon Kurumu'nun Kurumsal Yapılandırılması	Telekomünikasyon Kurumu
-Uygunluk Değerlendirme /Piyasa Gözetim Altyapısı	İstanbul Teknik Üniversitesi
-Avrupa Birliği'ne Entegrasyon Sürecinin Desteklenmesi Faaliyetleri	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
-Aktif İşgücü Piyasası Stratejisi	İŞKUR

2003 Yılı Projeleri

2003 Yılı Türkiye-AB Mali İşbirliği çerçevesinde hazırlanan ve eşleştirme mekanizmasından yararlanması öngörülen projeler ve ilgili kurumlar şunlardır:²¹

Proje Adı	Uygulayıcı Kuruluş
-Türk Polisinin Denetime Açıklığının, Verimliliğinin ve Etkinliğinin Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-İnsan Hakları, Demokrasi ve Vatandaşlık Eğitiminin Geliştirilmesi	Milli Eğitim Bakanlığı
-Sivil Toplum Kuruluşları ile Kamu Kuruluşları Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi ve STK'ların Demokratik Katılımcılık Seviyelerinin Geliştirilmesi	AB Genel Sekreterliği
-Polisin Adli Kapasitesinin Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-İnsan Ticaretiyle Mücadele için Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Kara Paranın Aklanmasıyla, Suçun Mali Kaynakları ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadelenin Güçlendirilmesi	İçişleri Bakanlığı
-Vize Politikası ve Uygulamaları	Dışişleri Bakanlığı
-Gümrüklerin Modernizasyonu	Gümrük Müsteşarlığı
-Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarına ve San.ve Tic. Bakanlığına Bazı Yeni Yaklaşım Direktiflerinin Uygulanmasında Destek Verilmesi	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
-Piyasa Gözetimi Alanında Telekomünikasyon Sektörünün Fiziki Altyapısının Güçlendirilmesi	Telekomünikasyon Kurumu

²¹ a.g.e.

-Türk Kamu İhale Sisteminin Güçlendirilmesi	Kamu İhale Kurumu
-Balıkçılık Sektörünün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatına Uymu	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
-Türk Elektrik Sisteminin UCTE Elektrik Sistemine Bağlantısı İçin Tamamlayıcı Teknik Çalışmalar	Enerji Bakanlığı
-Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu için Düzenleyici Bilgi Sistemi Geliştirilmesi	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
-Gaz İletimi ve Geçiş Alanında BOTAŞ'a Teknik Yardım	BOTAŞ
-Türkiye’de Enerji Verimliliği’nin Geliştirilmesi	Enerji Bakanlığı
-Türk Demiryolu Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi	Ulaştırma Bakanlığı (TCDD)
-Türkiye’ye Hava Kalitesi, Kimyasallar ve Atık Yönetimi Konusunda Destek Sağlanması	Çevre Bakanlığı
-Moda ve Tekstil Alanında İş Kümesi	İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri (ITKIB)
-DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğüne Kurumsal ve İdari Kapasite Geliştirme Desteği	DPT
-Samsun (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat) Kastamonu (Çankırı, Kastamonu, Sinop) ve Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt); BB2 Bölgelerinde Bölgesel Kalkınma	DPT
-Bulgaristan’la Sınırötesi İşbirliği – Ortak Küçük Projeler Fonu	DPT
Türk Kamu İç Mali Kontrol Sisteminin AB Uygulamaları ve Uluslararası Standartlar ile Uyumlu Hale Getirilmesi	Maliye Bakanlığı
Sayıştay Başkanlığı’nın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi	Sayıştay Başkanlığı
-Türkiye Yatırım Promosyon Ajansı’nda Doğrudan Yabancı Yatırımı Teşvik Fonksiyonunun Geliştirilmesi	Hazine Müsteşarlığı
-Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü’nün ve Sigorta Denetleme Kurulu’nun Kapasitesinin Geliştirilmesi	Hazine Müsteşarlığı
-AB Entegrasyon Sürecini Güçlendirmeye Yönelik Destek	AB Genel Sekreterliği
-Topluluk Program ve Ajanslarına Katılım	Dışişleri Bakanlığı

4. SAYIŞTAY’IN TOPLULUK KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ DENETİMİ

Sayıştay, Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı gereğince, AB mali yardımlarının yürütülmesine ilişkin, uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun olarak, mali denetim yapmakla görevlidir.

Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı’nın 3. maddesinin 2. fıkrasında: “Uygun mali denetim Hazine Kontrolörleri ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir...” denilmek suretiyle; Hazine Kontrolörler Kurulunun iç

denetim birimi olarak, Sayıştay'ın da yüksek denetim birimi²² olarak mali denetim yapması öngörölmüştür.

Zaptın “Denetim” başlıklı 7. maddesinin 1. fıkrasında ise; “Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir uygulayıcı birim ile imzalanmış olan Finansman Anlaşmalarının uygulanması hususunda gerekli mali denetim, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir” denilmektedir. Bu hüküm ile, yapılacak mali denetimin Ulusal Fon'un faaliyetleri ile sınırlı kalmayacağı ve Merkezi Finans ve İhale Birimi ile projelerin uygulayıcı birimlerinin faaliyetlerinin de bu kapsamda denetleneceği hükme bağlanmıştır. Yapılacak denetimin de finansman anlaşmaları çerçevesinde, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

Sayıştay'ın Avrupa Birliği'nden sağlanan fonlara ilişkin denetiminin hukuki dayanağı olarak, 4802 sayılı Kanun ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla iç hukukun bir parçası haline gelmiş olan mutabakat zabıtlarının yanında, mevcut hukuki statü de gösterilebilir. Nitekim; gerek Anayasa'da, gerek Sayıştay Kanunu ve halen yürürlükte olan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda Sayıştay'ın bu kaynakların denetlenmesine ilişkin yetki ve sorumlukları mevcuttur. Dolayısıyla, mutabakat zabıtları ile Sayıştay'ın mevcut olan yetki ve sorumlukları, Avrupa Birliği'nden sağlanan kaynakların denetimi bağlamında teyit edilmiştir denilebilir.

Sayıştay, Anayasa'nın 160. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi adına genel ve katma bütçeli kamu kuruluşlarının gelir, gider ve mallarını denetlemek ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlendirilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun “Sayıştay'ın görevleri” başlıklı 28. maddesinde Sayıştay'ın:

▪ Genel ve katma bütçeli daireler ile bu daireler tarafından sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin ve kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve malları ile nakit, tahvil, senet gibi kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını,

²² Zaptın 7.maddesinin 2.fıkrasında “Komisyon'un anlaştığı bir dış denetçi” hükmü yer almakta, dolayısıyla dış denetim ile, Sayıştay denetimi dışında özel denetim kuruluşlarının yapacağı denetim de kastedilmektedir.

▪ Devlete ait ikraz, istikraz ve taahhütlerle çeşitli kaynaklardan bağış ve yardım suretiyle elde edilen nakdi veya ayni kıymetleri, Hazine bonolarını, bütün kefalet, kredi ve Hazine avanslarını denetleyeceği ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yerine getireceği hükme bağlanmıştır.

Kanunen mali tablolar, defteri kebir, yevmiye defteri, ödeme belgeleri ve diğer destekleyici belgelerin incelenmesi temeline dayanan Sayıştay denetiminin kapsamı 1996 yılında Sayıştay Kanunu'nda yapılan değışiklikle, Sayıştay'a, denetimine tabi kamu kuruluşların kaynaklarını verimlilik, etkinlik ve tutumluluk açısından incelenmesi görevinin verilmesiyle genişletilmiştir.

Sayıştay Kanunu yasama organına Genel Uygunluk Bildirimi dışında genel amaçlı rapor sunulmasını öngörmemekle birlikte Meclis'e rapor verilmesi gereken durumları belirtmiştir. Konumuzla ilgili olarak;

▪ 87. madde'nin 3. fıkrasında, fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığının belirtileceği,

▪ 88. maddede, inceleme ve denetleme sırasında, mevzuata uygun görölmeyen önemli hesap ve işlemler hakkında Meclis'e rapor verileceği,

▪ Ek 10. maddede, Sayıştay'ın denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili olduğu, bu inceleme sonuçlarının TBMM Başkanlığına sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun Ek 8. maddesinin (d) fıkrasında, tüm fonların hizmet ve harcamalarını kendi mevzuatlarında yer alan usul ve esaslara göre yürütüleceği hükmü yer almaktadır.

4833 sayılı 2004 Yılı Bütçe Kanunu'nun 24. maddesinin e fıkrasında Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında sağlanacak mali imkanların karşılığı olarak ilgili uygulayıcı birimler veya bağlı oldukları kurum bütçelerinde (2) ve (3) numaralı ödenek türü altında yer alan ve projelerin uygulanmasında ulusal katkı olarak konulacak ödeneklerin Ulusal Fon'a ödenmesine ilgili bakanlar yetkili kılınmıştır. Yine bu fıkra, Ulusal Fon'a ödenen bu tutarların Mutabakat Zabıtlarında yer alan hükümler çerçevesinde kullanılabileceği belirtilmiştir. Genel ve Katma Bütçeli kurumların bütün gelir, gider ve malları ile kıymetlerinin alınıp verilmesini, saklanma ve kullanılmasını denetleyen Sayıştay'ın, Bütçeye konulan ulusal katkı ödeneklerini de Bütçe Kanunu'nun bu maddesi uyarınca, Mutabakat zabıtları çerçevesinde denetlemesi gerekmektedir.

5. YENİ YASAL DÜZENLEMELERDE SAYIŞTAY DENETİMİ

A. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2. maddesinin 2. fıkrasında, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbi olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, mutabakat zabıtları ve finansman anlaşmaları çerçevesinde, AB kaynaklarının Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümleri doğrultusunda yürütülmesi ve denetlenmesi gerekmektedir.

Kanun'un "Dış Denetim" başlıklı 68. maddesinde Sayıştay tarafından harcama sonrası dış denetimin yapılacağı, bu denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, maddenin son fıkrasında; "dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir" denilmek suretiyle Sayıştay Kanunu'nda yapılacak düzenlemelere atıfta bulunulmuştur.

Sonuç olarak; 1050 sayılı Kanundan farklı olarak, 5018 sayılı Kanun AB kaynaklarının denetimini açıkça öngörmüş ve Sayıştay tarafından yapılacak denetimin şeklini de, "uluslararası denetim standartlarına uygun dış denetim" olarak belirlemiştir.

B. Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslađı²³

Taslağın 2. maddesinde Sayıştay'ın

a) Genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, kamu kurumu

²³ Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay Kanunu Tasarı Taslağı, Ocak 2004

niteliğindeki meslek kuruluşları hariç özel kanunlarla kurulmuş bulunan kamu idarelerini,

b) Adı ve bütçe şekli ne olursa olsun tüzel kişiliğe sahip olup olmadığına bakılmaksızın kamu kaynağı kullanan kamu idarelerini,

c) (a) ve (b) bentlerinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri (kamu payının %51 den az olması halinde ortaklık hakları yönüyle),

d) Yukarıda sayılan idareler tarafından yapılan tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile yurtiçi ve yurtdışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

e) Antlaşma veya sözleşme ile denetlenmesi öngörülen uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini,

denetleyeceği hükmü öngörülmüştür.

Taslağın 25, 26, 27 ve 28. maddeleriyle, Sayıştay Denetiminin kapsamı ve usulüne ilişkin değişiklikler öngörülmüştür. Buna göre, Sayıştay'ın;

1. “Hazine işlemlerinin denetimi” kapsamında;

a) Devlete ait tüm borçlanma, borç verme, taahhüt, garanti, kefalet, transfer, hibe, avans, teşvik ve destekleme işlemlerini,

b) (a) bendinde belirtilen işlemlerden elde edilen nakdi ve aynı kıymetleri,

c) Kamu idare ve kurumları ile özel hukuk kişilerine aynen, nakden veya avans olarak kullandırılan, devredilen transfer veya hibe edilen kaynakların kullanımını,

d) Kamu tarafından üstlenilen muhtemel yükümlülükleri ve diğer mali riskleri,

izlemesi ve denetlemesi,

2. “Mali Denetim” kapsamında denetimine giren idareleri;

a) Mali işlemlerinin incelenmesi ve değerlendirilmesi ile mali tablolarının ve hesaplarının doğruluğu, tamlığı, tutarlılığı ve mevzuata uygunluğu hakkında kanaat belirtmek,

b) İdarelerce alınan mali karar ve yapılan işlemler ile faaliyetlerin kurumsal amaç, hedef, plan ve yasal düzenlemelere uygunluğunu incelemek,

c) Mali yönetim ve kontrol sistemlerini değerlendirmek,

suretiyle denetlemesi,

3. “Performans Denetimi” kapsamında, denetimine giren idarelerin görevlerini yerine getirirken kullandıkları kaynakların verimlilik, etkinlik ve tutumluluğunun değerlendirilmesine yönelik olarak;

a) İdari faaliyetlerin iyi yönetim ilkeleri, uygulamaları ve yönetim politikalarına göre incelenmesini,

b) İdarelerin bilgi sistemlerinin, performans ölçütlerinin, iç kontrol düzenlemelerinin, sorunlarının çözümü için izledikleri yöntemlerin, faaliyetlerin çevresel etkilerinin, üretilen mal ve hizmetlere ilişkin kalitenin ve sunum adaletinin değerlendirilmesini,

c) İdarelerin hedeflerine ulaşmadaki etkinlikleri ile hedeflenen sonuç ve etkilerle gerçekleşen sonuç ve etkilerin karşılaştırmasını,

içeren performans denetimini gerçekleştirmesi ve denetim sonucu hazırlanan raporları Meclis’e sunması öngörülmüştür.

Sayıştay’ca yapılacak inceleme ve denetimlerin de;

a) Planlama,

b) Programın yürütülmesi,

c) Sonuçların raporlanması,

d) Raporların izlenmesi,

aşamalarından oluşması öngörülmüş, inceleme ve denetimlerin yerine getirilme usul ve esaslarının, ilgili hukuki düzenlemeler ile genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları çerçevesinde hazırlanacak yönetmelik, standart, rehber ve el kitaplarında belirtileceği belirtilmiştir.

Kapsamlı değişiklikler yapılması öngörülen Sayıştay Kanunu ile, AB kaynaklarının denetiminin daha kapsamlı ve etkili bir şekilde yapılması söz konusu olacaktır. Nitekim, bu değişikliklerle, Topluluk kaynaklarının, dolayısıyla Hazine Müsteşarlığı bünyesinde kurulan Ulusal Fon’un mali denetiminin, topluluk kaynaklarıyla yürütölen projelerin, dolayısıyla proje sahibi kurumların denetiminin, Mutabakat Zabıtlarında da öngörüldüğü üzere, uluslararası standartlara uygun gerçekleştirilmesine yönelik hukuki altyapı oluşacaktır.

C. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı²⁴

Tasarının “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 39. maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetimin yapılması öngörülmüş ve bu denetimler şu şekilde tanımlanmıştır:

“İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir.”

“Dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir.”

Aynı maddede iç ve dış denetimin hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsaması öngörülmüş ve denetim türleri şu şekilde tanımlanmıştır:

a) Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun,

b) Mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların tasdikinin ve mali sistemlerin,

c) Performans denetimi; yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkililiğin, denetlenmesini ifade eder.”

“Denetlemeye yetkili kurumlar” başlıklı 40. maddesinde ise, merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılması öngörülmüştür.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile Sayıştay’a verilen dış denetim görevi, Topluluk kaynaklarının denetimi açısından bakıldığında, Mutabakat Zabıtlarında öngörülenin teyidi olarak değerlendirilebilir.

SONUÇ

Tarihsel süreç içerisinde, gerek Türkiye’nin politikaları, gerekse Avrupa Birliği’nin politikaları Türkiye-AB ilişkilerinin dalgalı bir seyir izlemesi sonucunu

²⁴ Aralık 2003 tarihinde Başbakanlık tarafından TBMM’ye sunulan kanun tasarısı

doğurmuştur. Karşılıklı “isteksizlik” ve “şüphe” temeline dayanan politikaların, bu süreci hem siyasi hem de mali açıdan olumsuz etkilediği çok açıktır. Nitekim, bu şekilde seyreden süreçten Türkiye’nin zarar görmesi ve diğer aday ülkelerin gerisinde kalması kaçınılmaz olmuştur.²⁵ Özellikle, Topluluğa üye olmadan Gümrük Birliği’ne katılan Türkiye’nin Gümrük Birliği’ne uyum sürecinde kendisine taahhüt edilen yardımları dahi alamamış olması, AB-Türkiye ilişkilerinin seyri hakkında önemli bir gösterge niteliğindedir.

Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye yapacağı yardımlar kimi zaman oybirliği prosedürü nedeniyle Yunanistan vetosu ile karşılaşmış, kimi zaman da ilişkilerin olumsuz seyretmesi nedeniyle askıda kalmıştır. Ancak, işbirliğine ilişkin diğer konularda olduğu gibi, mali işbirliği alanında da Türkiye için diğer aday ülkelerden farklı birtakım usul ve koşulların getirilmiş olması, hem Birliğin Türkiye’ye olan yaklaşımını, hem de Türkiye’nin bu süreçte ne kadar zorlandığı ve zorlanacağı konusunda fikir vermektedir.

Her ne kadar 12-13 Aralık 2002 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi sonrasında ülkemize yönelik AB yardımlarında bir miktar artış sağlanmış ve mali yardımlarının kullanılması usulünde değişiklikler yapılmış olsa da, bugüne kadar AB’ne aday diğer ülkelerle kıyaslandığında ülkemize verilen kaynakların yetersiz olduğu görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli etken, Türkiye’ye yönelik mali yardımlarının değişik kaynaklardan ve diğer aday ülkeler için öngörülmemesi, AB Parlamentosu onayı gibi bir takım usullere ve Gümrük Birliği’nden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesi gibi bir takım şartlara bağlanmış olması gelmektedir. Öte yandan AB ile ortaklık ilişkisi AB’ne aday tüm ülkelerden daha eski olmasına rağmen Türkiye’ye yönelik mali yardım miktarı diğer aday ülkelerin hep gerisinde kalmıştır. Nitekim Türkiye’nin 40 yıl boyunca AB kaynaklarından kullandığı hibe niteliğindeki yardımlar sadece 828 milyon Euro iken, 1990-2003 yılları arasında Polonya’ya 7.8, Romanya’ya ise 4.3 milyar Euro tahsis edilmiştir.²⁶

Türkiye için “kaçınılmaz” ve “geri dönülemez” olarak kabul edilen AB’ye üyelik sürecinin, şartlar ne olursa olsun Türkiye tarafından iyi değerlendirilmesi ve Birliğin gerek itici güç olarak gerekse kaynak ve model olarak değerlendirilip

²⁵ Özellikle Türkiye ile Yunanistan’ın Topluluğa katılım başvurularının aynı tarihlerde olması ve Yunanistan’ın 1981 tarihinde Topluluğa üye olması, Türkiye’den yıllar sonra bu süreçte dahil olan eski Doğu Bloku ülkelerinin Birliğe katılımı veya adaylıklarının tescil edilmesi bunun en açık kanıtıdır.

²⁶ Dış Ticaret Müsteşarlığı, a.g.e.

bu süreçte maksimum kazanımların elde edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, Birlik tarafından Türkiye'ye sağlanan mali yardımların da etkili ve verimli bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Birlik kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılması ve yardımlarda artış sağlanması açısından, bu yardımların tek elden daha etkili bir şekilde yönetilmesi amacıyla oluşturulan merkezi olmayan uygulama sistemi ve bu kapsamda oluşturulan yapılanmaların iyi çalışması sağlanmalıdır. Bu amaçla, Türkiye'nin AB'ye üyelik öncelikleri çerçevesinde nitelikli projeler üretmesi ve Birlik tarafından kabul edilen projelerin başarılı bir şekilde uygulamaya geçirilmesi ve buna bağlı olarak denetimlerde etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Bu doğrultuda, Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi, Uygulayıcı Kuruluşlar ve Sayıştay'a önemli görevler düşmektedir.

Bir yüksek denetim kuruluğu olarak Sayıştay'ın, merkezi olmayan uygulama sistemi sistemi çerçevesinde yapacağı denetimlerle mali işbirliği sürecine önemli katkılar sağlaması beklenmektedir. Mevcut potansiyeli ile bu görevini en iyi şekilde gerçekleştirecek olan Sayıştay, yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde yeniden yapılanmak ve "Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesine" ilişkin eşleştirme projesini uygulamaya koymak suretiyle, denetimlerini uluslararası standartlara uygun olarak daha da etkili olarak gerçekleştirecektir.

KAYNAKÇA

- European Commission, **"EU-Turkey Financial Co-Operation Information Package 2003"**,
http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/information_package_2003.pdf
- Council Regulation (EC) No: 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, Official Journal of the European Communities, L 342/1, 27.12.2001
- Avrupa Birliği ve Türkiye, Dış Ticaret Müsteşarlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve TOBB, 5. Baskı, Ankara, Kasım 2002
- Dışişleri Bakanlığı, **"Türkiye-AB Mali İşbirliği"**, Bilgi Notu, Ocak 2003
<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/genel050203.htm>

- Dışışleri Bakanlığı, **“Türkiye-AB Mali İşbirliği”**,
<http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/TurkiyeABMaliIsbirligiCizelgeTurkce.htm>
- Dış Ticaret Müsteşarlığı, **“Türkiye-AB Mali İlişkileri”**,
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/Mali%20Not.htm>
- Dış Ticaret Müsteşarlığı, **“Türkiye-AB Mali İlişkileri”**,
<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/mali/malison.htm>
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **“Türkiye-AB Mali İşbirliği” ve “Twinning”**, <http://www.euturkey.org.tr>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **“AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Öncesi Dönem - Tablolar (1964-1999)”**,
<http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo1-helsinki.html>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **“AB Mali İşbirliği : Genel Bakış, Helsinki Sonrası Dönem - Tablolar (2000-2006)”**,
<http://www.deltur.cec.eu.int/mali-genel-tablo2-meda.html>
- Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, **“Mali yardım”**,
<http://www.deltur.cec.eu.int/AB3E14-LEM.doc>
- KÖREZLİÖĞLU, Halil Serkan, **“Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği”**, Seminar on Central Financing and Contracting Unit, TOBB,
<http://www.tobb.org.tr/abproje/maliisbv4.ppt>
- Hazine Müsteşarlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ulusal Fon Direktörlüğü, National Fund Manual, V.7.1, April 24, 2003
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı ve Gerekçesi
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
- Aralık 2003 tarihinde Meclis’e sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
- 14 şubat 2002 tarihinde imzalanan, 30.01.2003 tarih ve 4802 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan, 24.02.2003 tarih ve 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla da onaylanan “Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı” ve “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına İlişkin Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Komisyonu Arasındaki Mutabakat Zaptı”, 20 Mart 2003 tarih ve 25054 sayılı Resmi Gazete

SAĞLIK YARDIMLARININ ADALETLİ SUNULMASI: TEDAVİ YÖNETMELİKLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kemal ÖZSEMERCI*

GİRİŞ

Devlet tarafından sağlanmakta olan sağlık sigortası yardımları, gün geçtikçe nüfusumuzun daha geniş kesimlerini kapsamakla birlikte, sağlık hizmetleri sigorta kapsamında bulunan çeşitli kesimlere eşitlik ve adalet ilkeleri gözetilmeden sağlanmaktadır. Yapılan idari düzenlemelerle (yönetmelik ve yönergelerle), mensuplarına tedavi yardımı sağlayan, hem sosyal güvenlik kurumları (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) hem de diğer kamu kurum ve kuruluşları, tedavi yardımını çok farklı şekillerde sunmaktadırlar. Sağlık sigortası kapsamında bulunan kişilere, tedavi yardımlarının sağlanmasında hiçbir objektif kriter gözetilmemekte ve eşitlik ve adalet ilkelerine uyulmamaktadır.

Ülkemizde memurlar ve diğer kamu görevlileri, bir işverene bağımlı çalışanlar, bağımsız çalışanlar, emekliler ile ödeme gücü olmayan vatandaşlar, devlet tarafından sağlık sigortası kapsamına alınmış olup, bu kapsama dahil kişilerin sağlık giderleri devlete ait kurum ve kuruluşları tarafından karşılanmaktadır. Bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşları, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı, mensuplarına ait tedavi giderlerini karşılamakta, ödeme gücü olmayan vatandaşların tedavi giderleri ise Sağlık Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır. Ancak söz konusu tedavi hizmetlerinin tamamı devlete ait kurumlar tarafından gerçekleştirilmesine rağmen, tedavi giderlerinin karşılanmasında adaletsiz bir tablo karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışmamızda, bazı kamu kurum ve kuruluşları ile sosyal güvenlik kurumlarının mensuplarına sağlık yardımları kapsamında sağlanan tedavi hizmetlerinin sunumunu, yasal ve idari düzenlemeler kapsamında, karşılaştırmalı olarak incelemeye çalıştık. Devlet memurları, 926 sayılı Kanuna tabi askeri personel, milletvekilleri ile milletvekili emeklileri, TBMM memurları, Sosyal Sigortalar Kanununa tabi sigortalılar ve Bağ-Kur Kanununa tabi sigortalılar ve düzenleyici kurullardan Enerji Piyasası Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Tütün ve Alkol Piyasası Denetleme Kurulu başkan ve

* Sayıştay Başdenetçisi

üyelerine sağlık yardımlarının sağlanmasında adalet ve eşitlik ilkelerine uyulup uyulmadığını araştırma konusu yaptık.

I. SAĞLIK HİZMETLERİNİN ÖNEMİ

İnsan hakları Evrensel Bildirisinde yer alan hükme göre, sağlık doğuştan kazanılan bir insanlık hakkıdır ve sağlığın korunması için her insanın tıbbi bakım hakkı vardır. Sağlık hakkı temel insan haklarından biridir ve sağlıklı yaşamın sağlanamadığı durumda insan haklarından da söz edilemez.

Bireylerin en çok sıkıntılı oldukları, devletin yardımına en çok ihtiyaç duydukları dönem, sağlıklarını kaybettikleri, hasta oldukları zamanlardır. Hasta olan vatandaş ve onların yakınları bir taraftan hastalığın verdiği üzüntü ve ızdırabı çekerken bir taraftan da tedavi olmak için devlete ait hastane kapılarında hizmet beklerler. İşte bu aşamada, hasta olduğu dolayısıyla devletine en çok ihtiyaç duyduğu andaki devletin kendisine olan bakışı, devlet ile vatandaş arasındaki güven ortamının tesisinde önemli rol oynar.

Bir vatandaş olarak bireyler, devletin şefkatine en fazla sıkıntılı zamanlarında ihtiyaç duyarlar. Çünkü devlet vatandaş için vardır ve vatandaş da ihtiyacı olduğunda, devletinden yardım bekler. Bu aşamada devlet hizmetlerinin sunulmasında adaletli davranılması gerekir. Kamu hizmetlerinde adalet ilkesi, vatandaş ile devlet arasında güvenin tesis edilebilmesi açısından önem arz eder. Bu güven ortamı tesis edilemediği zaman, devlet, devlet olmanın gereklerini yerine getirmemiş olur ve toplumda kargaşa ortaya çıkar.

Sağlık hizmetlerinden yararlanmada, diğer devlet hizmetlerinden yararlanmaya göre sağlık hizmetinin özelliğinden kaynaklanan farklı bir durum ortaya çıkar. Eğitim hizmetlerinde ortaya çıkan bir eksiklik veya hata, öğrencinin daha sonraki eğitim dönemlerinde telafi edilebilir. Ya da adalet hizmetlerindeki bir yanlışlık, daha üst yargı mercilerinde düzeltiler. Ancak Sağlık hizmetlerinde herhangi bir şekilde yapılan hatanın sonradan telafi edilme imkanı hemen hemen mümkün değildir ve insanlar yapılan bu hatanın bedelini hayatlarını ya da sağlıklarını kaybederek ödemektedirler. İşte bu nedenle vatandaşların sağlık hizmetlerini en iyi şekilde almak en doğal hakkıdır. Dolayısıyla devletin de sağlık sigortası kapsamına aldığı vatandaşına, sağlık hizmetini en iyi şekilde sunması gereklidir.

Hastalığın tedavisi ile ilgili olarak devletin imkanları, her zaman için her türlü yardımın sağlanmasına engel oluşturabilir. Bu durum özellikle bizim gibi az gelişmiş ülkeler için doğal karşılanabilir. Ancak tedaviye ilişkin hizmetlerin sağlanmasında adalet ve eşitlik ilkelerinin gözetilmemesi, vatandaşların bir kısmının diğer vatandaşlara göre yaşam hakkının sınırlandırılması anlamına gelir.

Çünkü devletin vatandaşına, özellikle de sağlığını güvence altına aldığı vatandaşlarının farklı kesimlerine sağlık yardımlarını farklı şekilde sunması, sosyal devlet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmaz.

II. SAĞLIK HİZMETLERİNİN NİTELİĞİ

Devletin vatandaşına sunduğu sağlık ya da tedavi hizmetleri, en temel insan haklarından olan insanların yaşam hakkıyla ilgilidir. Yaşam hakkıyla doğrudan ilgili olan sağlık hakkının sağlanmasında diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi kişiler, bölgeler, gruplar arasında farklar oluşmaması gerekir. Devlet kendi vatandaşları ya da sağlık sigortası kapsamına aldığı bireyler arasında, çeşitli açılardan farklar oluşturması, bazı kişi ve gruplara daha az, bazılarına da daha fazla yaşam hakkı anlamına gelir ki; bu durum ne insan hakları ne de sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşır.

Ülkemizde sağlık sigortası kapsamına alınan bireylere sunulan sağlık hizmetlerinin unsurlarından biri, tedavi edici ve koruyucu sağlık yardımlarının devlete ait kurum ve kuruluşlar tarafından sunulmasıdır. İster sosyal güvenlik kurumu olsun, ister kamu kurum ve kuruluşları olsun, tamamı devlet kuruluşlarıdır. Sağlık sigortası kapsamındaki bireylere, devlete ait kurum ve kuruluşlar tarafından sağlanan sağlık yardımlarının da eşit olarak sunulması gerekir.

Sağlık sigortası kapsamında sunulan hizmetler tıbbi niteliktedir. Yani tıp biliminin gerekleri doğrultusunda hizmet sunulmaya çalışılmaktadır. Sunulan hizmetlerin kapsam ve boyutu, tıp biliminin gerekli kıldığı şekilde belirlenmesi gerekir. Buradan hareketle tıp bir bilimdir ve farklı kişi ya da gruplara farklı uygulamalar yapılması biliminin objektifliği ile bağdaşmaz.

Yine başka bir açıdan da sağlık hizmetlerinin insani boyutu vardır. Tedaviye ihtiyacı olanlara bu hizmetlerin sağlanmasında, insani açıdan herhangi bir ayırım yapılamaz. Hasta olan bir insanın tedaviye hakkı vardır. Herkesin insan olması yönüyle eşit haklara sahip olduğu ve insanların sağlıklı yaşama ve hasta ise tedavi olma açısından birbirine üstünlüğünün, günümüzün hiçbir ideoloji ve değer anlayışında yeri yoktur. Bu nedenle bireylere tedavi hizmetlerinin sağlanmasında, eşitlik ilkesine uyulması gerekir.

Sonuç olarak baktığımızda, devlet tarafından sağlık sigortası kapsamına alınmış bireylere sunulan tedavi hizmetleri, tıp biliminin gereklerine göre, insani ölçüler içinde eşit ve adalet ilkesi çerçevesinde sunulması gereken hizmetlerdir. Çünkü ne insani değerler ne tıp bilimi ne de devletin varlık nedeni insanlar arasında ayrımcılığa, hiçbir şekilde yer veremez, vermemelidir.

III. SAĞLIK HİZMETLERİNİN SUNULMASINDA FARKLILIKLAR

Bu çalışmamızda sağlık sigortası kapsamında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından sağlık yardımlarının sağlanmasında adalet ve eşitlik ilkelerine uyulup uyulmadığını araştırma konusu yaptık. Bu amaçla;

1. Devlet Memurları Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği
2. Emekli, Adi Malüllük veya Vazife Malüllüğü Aylığı Bağlanmış Olanlara, Bunların Kanunen Yükümlü Bulundukları Aile Fertleri, Dul ve Yetim Aylığı Alanların Muayene ve Tedavileri Hakkında Yönetmelik
3. Milletvekillerine, Yasama Organı Eski Üyelerine, Dışarıdan Atandıkları Bakanlık Görevi Sona Erenlere Tedavi Yardımı Yapılmasına Dair Yönetmelik
4. 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç hizmet Kanunu
5. Türkiye Büyük Millet Meclisi Memurları, Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği
6. Sigortalı sağlık İşlemleri Yönetmeliği ile 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa Göre Eş ve Çocuklara Temin Edilen Protez Araç ve Gereçlere Dair Yönetmelik
7. Bağ-Kur Sağlık Sigortası Yardımları Yönetmeliği
8. Üst Kurullar (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu,) ile Rekabet Kurumu ve Merkez Bankası Başkan ve Üyelerine sağlanan sağlık yardımlarına ilişkin düzenlemeler
9. Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet tarafından Karşılanması ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelik
10. 2004 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı

ile ilgili olarak incelemeler yapıldı. Devletin sağlık sigortası kapsamına aldığı çeşitli kesimlere sağlanan tedavi yardımlarını, bugünkü uygulamadaki şekliyle karşılaştırmalı olarak incelemeye çalıştık. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, devletin sağlık sigortası kapsamında sağlanan sağlık yardımlarına ilişkin düzenlemeler, yukarıda belirtilenlerle sınırlı değildir. Ülkemizde mevzuatın dağınıklığı ve kamu görevlilerinin bilgi saklama alışkanlıkları gibi nedenlerle, sağlık yardımlarına ilişkin düzenlemelerin tam sayısı tespit edilememiştir. Zaten bu çalışmada amacımız da sağlık yardımlarının tamamını karşılaştırmak değil, sağlık yardımlarının sağlanmasındaki eşitsizliğe, örneklerle dikkat çekmektir.

Çalışmamızın ekinde yer alan “Sağlık Yardımlarının Karşılaştırılmasına İlişkin Tablo” genel olarak değerlendirildiğinde, devletin sağlık sigortası kapsamında sağladığı yardımlarda, oldukça büyük boyutlarda farklılaşmalar olduğu görülecektir. Bu farklılıklardan bazıları çok önemli nitelikte olmasa da, bazıları bireylerin yaşam hakkı ile doğrudan ilgilidir. Söz konusu farklar aynı statüdeki memurlar ve kamu görevlileri arasında, aynı statüdeki kamu kurum ve kuruluşlarının mensupları arasında açık şekilde görülmektedir. Sağlık yardımlarının sağlanmasında genel olarak önemli gördüğümüz farklar şunlardır.

A-Yurt dışında tedavi imkanı: Ülkemizde bazı hastalıkların tedavisi mümkün olmamakta, bu hastalıkların tedavisi ancak gelişmiş ülkelerde mümkün olabilmektedir. Bu nedenle kişilerin hastalıklarını yenip sağlıklı yaşama kavuşabilmeleri, hayatta kalabilmeleri yurtdışında tedavi ile mümkün olabilmektedir.

Devletin sağlık sigortası kapsamındaki bireyler ile bunların bakmakla yükümlü bulunduğu aile fertlerinin, genel olarak yurtdışı tedavi giderlerini karşıladığı görülmektedir. Yeni yapılan bir yasal düzenleme ile SSK na tabi sigortalılara yurtdışında tedavi imkânı tanınmış olmasına rağmen, aynı statüye tabi yani prim ödeyerek sağlık yardımlarından yararlanan Bağ-Kur’a tabi sigortalılara bu hak tanınmamıştır. Aynı şekilde ödeme gücü olmayan yeşil kart sahibi hastalar da yurtdışında tedavi imkanından yoksundur.

Diğer yandan yurtdışında tedavi süresi ile ilgili olarak, memurlar, memur emeklileri, TSK personeli için 2 yıl azami süre öngörülmesine rağmen; milletvekilleri ile milletvekili emeklileri, TBMM Memurları ve EPDK başkan ve üyeleri için, yurtdışı tedavi süresine ilişkin herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

Bu düzenlemelere göre, sağlık sigortası kapsamındaki bazı bireyler yurtdışında sınırsız olarak tedavi imkânına sahip iken, diğerleri azami iki yıl yurtdışında tedavi imkanına sahiptir. Sigorta kapsamındaki iki kesim ise yurt dışında tedavi imkanından yararlanamamaktadır. Bazı hastalıkların ülkemizde tedavi edilemediği göz önüne alınırsa, bazı kesimlere sınırsız hak tanınırken, bazı kesimler ise adeta ölüme terk edilmiş olmaktadır.

B-Özel tedavi imkanı: Türkiye’de devlete ait sağlık kurum ve kuruluşları sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sağlık kuruluşlarına göre daha büyük pay sahibidirler. Ancak özel sektöre ait sağlık kuruluşlarının sağladığı hizmetlerin ise kamu sektörüne göre daha etkin olduğu genel kabul görmektedir. Bu nedenle genel olarak bireyler kamu sektöründen çok özel sektör sağlık kuruluşlarını tercih etmektedir.

Yeni yapılan düzenlemeler ile, özel sağlık kurumlarında tedavi giderleri bütçeden ödenen sigortalıların kapsamı genişletilmiştir. Ancak bu kapsama SSK ve Bağ-Kur'a tabi sigortalılar ile yeşil kart sahibi ödeme gücü olmayan vatandaşlar dahil edilmemiştir.

Uygulamada sağlık sigortalıların büyük bir kısmı özel sağlık kurumlarından yararlanabiliyor ise de, yine bu yararlanan kesimin kendi arasında da farklar ortaya çıkmıştır. Genel olarak memurlar ve memur emeklileri her yıl yayınlanan bütçe uygulama talimatlarında belirlenen miktar kadarı ile özel sağlık kurumlarından yararlanmakta; özel sağlık kurumunun fiyatı ile aradaki farkı hasta kendisi ödemektedir. Milletvekilleri ile milletvekili emeklileri, TBMM memurlarının herhangi bir sınır olmaksızın ilgili kurum bütçesinden karşılanmakta; EPDK başkan ve üyelerinin özel sağlık kurumlarında tedavi giderleri de Tıp fakültelerinden herhangi birinin (bugünkü uygulamada Başkent Üniversitesi Tıp Fakültesi) fiyatları azami sınır kabul edilmektedir.

Diğer yandan memurlardan farklı olarak, milletvekilleri, milletvekili emeklileri ve TBMM memurları ile EPDK başkan ve üyelerinin özel sağlık kuruluşlarında (serbest tabiplikler ve özel poliklinikler) gördükleri tedavi giderleri de ilgili kurum bütçesinden karşılanmaktadır.

Sonuç olarak bakıldığında sağlık sigortası kapsamındaki bir kesim özel sağlık kurum ve kuruluşlarından hiçbir maliyete katlanmadan yararlanmakta, bir kesim maliyetlerin bir kısmına katlanarak yararlanmakta, bir kesim ise yararlanamamaktadır. Bu durumda özel sağlık kurum ve kuruluşlarının daha etkin sağlık hizmeti sağladığı göz önüne alındığında, bazı kesimlere daha etkin, kolay sağlık hizmeti sağlandığı görülmektedir.

C-Protez ortez ve cihazların sağlanması: Bazı durumlarda hastaların sağlıklarını yeniden kazanmaları tıbbi cihaz ortez ve protezlerle mümkün olabilmektedir. Sağlanan bu tıbbi malzemelerin kalitesi de doğrudan tedavi gören kişinin sağlıklı yaşam düzeyini belirlemektedir.

Bu tıbbi cihazlardan örnek olarak işitme cihazını ele alacak olursak, bir hastaya sağlanan işitme cihazının, bütçeden bedeli ödenmek suretiyle yenilenebilmesi için devlet memurlarında 10 yıl, SSK na tabi sigortalılarda 7 yıl geçmesi zorunlu iken, bu süre milletvekilleri, milletvekili emeklileri ve TBMM memurları için 5 yıl olarak belirlenmiş; EPDK başkan ve üyeleri için ise herhangi bir süre sınırlaması getirilmemiştir. İşitme cihazı bedeli olarak azami ödenebilecek tutar devlet memurları, memur emeklileri, TSK personeli için 2004 yılında 850.000.000 TL öngörülmüştür. Milletvekilleri, milletvekili emeklileri, TBMM memurları (Bu üç kesim için ilgili yönetmeliklerde, TBMM Başkanlık Divanınca azami fiyatın belirleneceği öngörülmüş ancak bu fiyat

belirlenmediğinden) ve EPDK başkan ve üyeleri için ise (ilgili tedavi yönergesinde Tıp Fakültelerince belirlenmiş fiyatı, yoksa fatura bedelinin esas alınacağı belirtildiğinden ve belirlenen bir fiyat olmadığından) ticaret odasınca onaylı fatura bedeli kadar ödeme yapılmaktadır. Aynı şekilde işitme cihazı bozulduğunda ise, devlet memurlarında ve memur emeklilerinde tamir bedelinin bütçeden ödenmesi mümkün olmadığı halde; milletvekilleri, milletvekili emeklileri ve TBMM memurları için ise bütçeden ödenmesi mümkündür.

Diğer yandan bu konuya ilişkin önemli bir farklılık ise Bağ-Kur'a tabi sigortalıların, protez ortez ve cihaz bedellerinin Bağ-Kur tarafından karşılanmamasıdır. SSK'na tabi sigortalılardan ise sağlanan bu araç ve gereçlere ilişkin yüzde 10 katılım payı alınması önemli bir fark olarak ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak bakıldığında, sağlık sigortası kapsamındaki bazı kesimlere işitme cihazı ve ortez ve protezler konusunda getirilen avantajlı uygulamalar ile - bazıları için daha iyi işitme imkanı gibi - daha sağlıklı yaşam standardı öngörüldüğü anlamına gelmektedir.

D- Sigortalının sağlık yardımından yararlanan yakınları: Genel olarak sağlık sigortası kapsamındaki Sigortalı yakınlarına da -eş çocuk ve anne baba olmak üzere -tedavi yardımlarından yararlanma imkanı ilgili yönetmeliklerle sağlanmıştır.

Bu konuda ortaya çıkan farklı düzenleme 926 sayılı Kanuna tabi personel ile diğer sigortalılar arasında ortaya çıkmaktadır. Bu Kanuna tabi personelin eş çocuk ve anne babasına sağlanan tedavi imkanı yanında, yardıma muhtaç usul (büyük ebeveynler), erkek ve kız kardeşler ile başka sosyal güvenlik kurumuna tabi olsa bile sigortalının eşinin, sigortalının tabi olduğu sağlık sigortasından yararlanabilmesi öngörülmüştür.

Örnek olarak yukarıya aldığımız uygulamalar dışında, ekteki toblada da görüleceği üzere, sağlık sigortası kapsamında sağlanan sağlık yardımlarına ilişkin farklılıkları artırmak mümkündür. Aynı statüdeki sigortalılar arasında bile sağlık yardımları açısından, önemli farklar olduğu açık olarak görülmektedir.

Dikkat çeken bir diğer husus, Başbakanlık Tasarruf Tedbirleri ve Bütçe Kanunları ile bütün kamu kurum ve kuruluşları ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Devlet Memurları Tedavi ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğine tabi olacakları hükme bağlanmasına ve düzenleyici kurulların da birçoğu kendilerini bu hükümlerle bağlı saymalarına rağmen, aynı statüdeki bazı kurulların bu hükümlere uymamalarıdır.

Başbakanlığın Tasarruf Tedbirlerine ilişkin 26 Haziran 2003 ve 2003/39 sayılı genelgesinin 1 inci maddesinde; “Genel bütçeli daireler, katma bütçeli

idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme kapsam ve programına alınmış hisselerinin yarısından fazlası kamuya ait olan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar, fonlar, döner sermayeler, 4603 sayılı Kanuna tabi olanlar dışındaki kamu bankaları, kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kurumlar ile kurul/üst kurullar ve diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği hariç) kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamalarında aşağıdaki tedbirlere uyacaklardır.” denilmiş olup, aynı genelgenin 5 inci maddesinde de; “Sağlık harcamalarında ilgili mevzuata ve yılı bütçe uygulama talimatlarına uyulacak, sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi mevzuatları gereğince yapılan uygulamalar hariç olmak üzere, genelge kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından, Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinde belirtilen esaslara göre hareket edilecektir.” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Aynı şekilde 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun “Hastane ve tedavi ücretleri” başlıklı 15.a maddesinde; “Devlet memurları, diğer kamu görevlileri ve bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) tedavi kurum ve kuruluşlarında yapılan tedavilerine (diş tedavileri dahil) ilişkin ücretlerle sağlık kurumlarınca verilen raporlar üzerine kullanılması gerekli görülen ortez, protez ve diğer iyileştirme araç bedellerinin, Sağlık Bakanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca tespit edilecek miktarlara kadar olan kısmı kurumlarınca ödenir. Ancak T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü sağlık kurum ve kuruluşları ile Maliye Bakanlığınca tespit edilen birim fiyatlarının altında bir fiyatla anlaşma yapabilir.” şeklinde hüküm tesis edilmiştir.

Bütçe Kanunun belirtilen hükmünde “diğer kamu görevlileri” belirtilmiş olmasına rağmen, 2004 Yılı Bütçe Uygulama Talimatında üst kurullar başkan ve üyeleri sayılmamış, aynı şekilde Tasarruf Tedbirlerinin belirtilen 5 inci maddesinde de “ilgili mevzuata ... Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğine” uyulacağı belirtilmiş ancak hangi düzenlemenin (ilgili mevzuatın mı, Yönetmeliğin mi?) uygulanacağı konusunda tam bir açıklık getirilmemiştir. Bunun sonucu olarak bazı üst kurullar Başkan ve üyeleri için, sağlık yardımları konusunda kendi yönergelerini uygulamaya devam etmekte, bazıları ise Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğine uymaktadır.

Sonuç olarak bakıldığında ülkemizde devletin sağlık yardımlarına ilişkin onlarca mevzuat bulunmakta ve böylece memurlar ve diğer kamu görevlileri ile

sağlık sigortası kapsamındaki sigortalılara, sağlık yardımları çok farklı şekillerde sunulmaktadır.

IV. YASAL DÜZENLEMELER VE ULUSLARARASI BELGELERDE TEDAVİ YARDIMI

Yukarıdaki bölümde açıklandığı üzere, devlet sağlık sigortası kapsamına aldığı, hem memurlar ve diğer kamu görevlilerinin kendi arasında, hem de tüm sağlık sigortası kapsamında bulunanlar arasında, sağlık hizmetlerini farklı boyutlarda sunmaktadır. Ancak Anayasa ve yasalarımızda sosyal güvenliğin her vatandaşın hakkı olduğu ve devletin, vatandaşın sosyal güvenlik haklarından olan sağlık hizmetini sunarken, eşitlik ilkesi çerçevesinde faaliyetlerini yürüteceği belirtilmiştir. Diğer yandan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve sağlık konusundaki çeşitli uluslararası belgelerde, sağlık hizmetlerinin sunumunda eşitlik ilkesine vurgu yapılmıştır.

Anayasanın 60 ıncı maddesinde; “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliğı sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.” şeklinde hüküm tesis edilmiş olup, yine Anayasanın başlangıç bölümünde de; “Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu” belirtilmiştir. Bu hükümlerden hareketle, sağlık da sosyal güvenlik kapsamındaki haklardan biridir ve devletin, herkesin sağlıklı yaşamasını sağlayacak gerekli tedbirleri alması gerekir. Devlet bu görevlerini yerine getirirken, eşitlik ve sosyal adalet ilkelerini gözetmesi gerekir.

Aynı şekilde Anayasanın 2 inci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin “toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devleti” olduğu belirtilmiştir. 5 inci maddesinde de Devletin temel amaç ve görevleri, (....) kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” olarak belirtilmiştir. Bu hükümler gereğince, sosyal güvenlik haklarından olan sağlık hakkının, devlet tarafından sağlanması, adalet anlayışı içinde gerçekleştirilecektir. Sosyal hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için devlet, bireylerin maddi ve manevi varlığını geliştirmeye dönük her türlü tedbiri almakla görevlendirilmiştir. Vatandaşların maddi ve manevi varlığının gelişimi ise

doğrudan sağlık hakkı ile ilgili olup, devlet her şeyden önce sağlık alanındaki görevlerini, adalet anlayışı içinde yerine getirmeye çalışmalıdır.

Yine Anayasanın “Kanun önünde eşitlik” başlıklı 10 ncu maddesinde; “..... Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.” hükmü ile yürütme organlarının yaptıkları her türlü eylem ve işlemlerinde, eşitlik ilkesi çerçevesinde faaliyetlerini yürütecekleri belirlenmiştir.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun 3.a maddesinde; “Sağlık kurum ve kuruluşları yurt sathında eşit, kaliteli ve verimli hizmet sunacak şekilde Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, diğer ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak, planlanır, koordine edilir, mali yönden desteklenir ve geliştirilir.” denilerek, sağlık kurum ve kuruluşlarının eşit hizmet sunacak şekilde yapılandırılması öngörülmüştür.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 7 inci maddesinde ise; “Herkes yasa önünde eşittir ve ayırım gözetilmeksizin yasanın korunmasından eşit olarak yararlanma hakkına sahiptir. Herkesin bu Bildirgeye aykırı her türlü ayırım gözetici işleme karşı ve böyle işlemler için yapılacak her türlü kısıktırmaya karşı eşit korunma hakkı vardır.” 21.2 inci maddesinde; “Herkesin ülkesinin kamu hizmetlerinden eşit olarak yararlanma hakkı vardır.” şeklinde belirlemeler yapılmıştır. Bu hükümler ile Anayasamızda olduğu gibi eşitlik ilkesine vurgu yapılmıştır. Konumuz ile ilgili olarak, devlet çeşitli kurum ve kuruluşları ile sağlık sigortası kapsamına aldığı vatandaşlarına, sağlık hizmetini eşitlik ilkesi kapsamında sunmalıdır.

Yine İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 22 inci maddesinde; “Herkesin, toplumun bir üyesi olarak, sosyal güvenliğe hakkı vardır. Ulusal çabalarla ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgütlenmesine ve kaynaklarına göre, herkes onur ve kişiliğinin serbestçe gelişimi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel haklarının gerçekleştirilmesi hakkına sahiptir.” 25.1 inci maddesinde; “Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir.” denilmiş; devletin kendi görevlileri ile birlikte, tüm vatandaşlarının sosyal güvenlik hakkı olduğu belirtilmiştir. Bu itibarla sosyal güvenlik haklarından olan sağlık hakkı, son zamanlarda ülkemizin gündeminde olduğu üzere, genel sağlık sigortası şekliyle tüm vatandaşları kapsaması gerekir.

Hasta Hakları Yönetmeliğinin de “İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinde;

(.....)

c.“Sağlık hizmetinin verilmesinde, hastaların, ırk, dil, din ve mezhep, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç ve ekonomik ve sosyal durumları ile sair farklılıkları dikkate alınamaz. Sağlık hizmetleri, herkesin kolayca ulaşabileceği şekilde planlanıp düzenlenir.” denilmek suretiyle Sağlık hizmetlerinin sunulmasında hiçbir ayırım yapılamayacağı belirtilmiştir.

“Adalet ve Hakkaniyete Uygun Olarak Faydalanma” başlıklı 6 ıncı maddesinde de; “Hasta, adalet ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde sağlıklı yaşamının teşvik edilmesine yönelik faaliyetler ve koruyucu sağlık hizmetleri de dahil olmak üzere, sağlık hizmetlerinden ihtiyaçlarına uygun olarak faydalanma hakkına sahiptir. Bu hak, sağlık hizmeti veren bütün kurum ve kuruluşlar ile sağlık hizmetinde görev alan personelin adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygun hizmet verme yükümlülüklerini de içerir.” Denilmek suretiyle, hasta kişilere tedavi hizmetlerinin adalet ve hakkaniyete uygun şekilde sağlanacağı belirtilmektedir.

“Öncelik Sırasının Belirlenmesini İsteme” başlıklı 10 uncu maddesinde ise; “Sağlık kuruluşunun hizmet verme imkanlarının yetersiz veya sınırlı olması sebebiyle sağlık hizmeti talebi zamanında karşılanamayan hallerde, hastanın, öncelik hakkının tıbbi kriterlere dayalı ve objektif olarak belirlenmesini istemek hakkı vardır.” denilerek, sağlık hizmetinin sağlanmasında farklılığın, yalnızca tıp biliminin gerekleri doğrultusunda olabileceği belirtilmiştir.

Dünya Tabipler Birliği Lizbon Hasta Hakları Bildirgesinin (Eylül 1995, Bali Endonezya) 1.a maddesinde; “Her insan ayrımcılık yapılmaksızın yeterli tıbbi bakım görme hakkına sahiptir. “ 1.e maddesinde de; “Özellikle tedavi bakımından hizmet sınırlılığı olan durumlarda potansiyel hastalar arasında bir seçim yapılması gerekiyorsa, bu seçimin bütün hastaların hakkını dikkate alarak eşit bir şekilde yapılması gerekir. Bu seçim tıbbi ölçütlere göre ve ayırım yapılmaksızın yapılmalıdır.” denilmek suretiyle, Lizbon Bildirgesinde belirlenen değerlere vurgu yapılmıştır.

Lizbon Hasta Hakları Bildirgesinin “Bakım ve Tedavi” başlıklı 5 nci maddesinde de; “Herkesin ayırım yapılmaksızın, koruyucu ve tedavi edici hizmetleri eşit olarak alma, kolay olarak ulaşabilme hakkı vardır. Hastaların, yüksek teknik ve kaliteli bakım istemeye, sağlık hizmetini sunan kişiler ile insanca ilişkiler kurmayı talep etmeye, eğer herhangi bir tedavi için imkanlar sınırlı ise öncelik belirlenmesinin tıbbi ve insani kriterlere göre yapılmasını isteme, ölümcül hastalığı olsa bile insanca bakılmaya ve haysiyetiyle ölmeye hakkı vardır. (.....)” denilmiş olmakla, tedavi hizmetlerinin bireylere eşit olarak sağlanması gerektiği

belirtilmiş ve sağlık hizmetinin sağlanmasında tek farklığın tıp bilimi ve insani değerlerin gösterdiği doğrultuda olması gerektiği belirtilmiştir.

Avrupa’da Hasta Haklarının Geliştirilmesi Bildirgesinin (Amsterdam, 28-30 Mart 1994) 1.6 maddesinde; “Herkesin hastalıkların önlenmesi ve sağlık bakımı için yeterli ölçüde çaba gösterilerek sağlığının korunması ve kendisi için edinilebilir en yüksek sağlık seviyesine kavuşma fırsatı hakkına sahip olması” ilkesi, hasta hakları arasında sayılmıştır.

Bu Bildirgenin “Bakım ve Tedavi” ilkeleri olarak 5.1 inci maddesinde; “Herkes, kadın ve erkek olarak koruyucu bakım ve sağlığının geliştirilmesi çalışmalarını içeren, sağlık ihtiyaçları karşılamaya yönelik yeterli sağlık bakımı alma hakkına sahiptir. Sağlık hizmetleri, herkes için eşit ulaşılabilirlikte ve sürekli olmalı; ayırimsız ve maddi, insani, finansman kaynaklarından bağımsız olarak hizmet verilen toplum için mevcut olmalıdır.” 5.5 maddesinde; “Özellikle tedavi bakımından hizmet sınırlılığı olan durumlarda sağlık personelinin hasta seçimi yapması gerekiyorsa, bu seçimin bütün hastaların hakkı dikkate alınarak eşit bir şekilde yapılması gerekir. Bu seçim tıbbi ölçütlere göre ve ayırım yapılmaksızın yapılmalıdır.” denilerek sağlık hizmetlerinin herkese eşit ve herhangi bir ayırım yapılmadan sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen Anayasa, yasa ve bildirgeler gereğince, sağlıklı bir yaşam ve hasta kişilerin tedavi edilmesi bütün insanlara sağlanmış bir haktır. Sağlık yardımlarının bireylere eşitlik ve hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde sunulması gereklidir. Bu hizmetlerin sağlanmasında, mezhep, cinsiyet ekonomik ve sosyal durum vb. hiçbir farklılığın, ayrımcılığa gerekçe olamayacağı, öncelik belirlemek durumunda kalınırsa, tıp bilimi ve insani değerlere göre hareket edileceği belirtilmektedir.

SONUÇ

İyi yönetişimin temel ilkelerinden biri de eşitlik ilkesidir. Eşitlik kavramı günlük hayattaki sosyal ve hukuki ilişkilerdeki içeriği itibarıyla en geniş anlamda benzer olayların benzer şekilde tarafsız ve adil muamele görmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre yönetişimin, herkese eşit olanaklar sunan, aynı zamanda aynı derecede hak ve sorumluluklar yükleyen ve bir ortak hedef etrafında herkesi birleştiren bir yönü bulunmaktadır.

Devlet özel sektörden farklı olarak sosyal adaleti gerçekleştirmek zorundadır. Bu nedenle yurttaşlara eşit düzeyde standartlaşmış ve beklentileri karşılayan bir kalitede hizmet sunması gerekir. Ancak yukarıda ayrıntıları ile açıklandığı üzere, devlet sağlık sigortası kapsamına aldığı çeşitli kesimlere, sağlık

hizmetlerini çok farklı boyutlarda sunmaktadır. Sağlık yardımlarındaki bu farklılık, hiçbir objektif kritere bağlı kalmadan kamu idareleri tarafından çıkarılan yönetmelik ve yönergelerle oluşturulmuştur.

Sağlık yardımlarının şeklini ve boyutlarını belirleyen unsurlar, ancak tıp biliminin gerekleri ve insani değerler olabilir. Buradan hareketle tıp bir bilimdir ve farklı sosyal sınıf ve statülerdeki kişiler açısından farklı uygulamaları gerektirmez. Yine insani değerler açısından bakıldığında da her insan yaşam hakkına sahiptir ve yaşam hakkının korunmasına dönük sağlanan sağlık yardımlarının da eşit olarak sağlanması gerekir.

Sosyal adalet ve eşitlik anlayışı önceki bölümlerde belirtildiği üzere, başta Anayasa olmak üzere, diğer yasalarımızda ve uluslar arası belgelerde yerini bulmuştur. Ancak sağlık hizmetlerinde eşitliğe vurgu yapan bu düzenlemelere rağmen, sonradan çıkarılan yönetmelik ve yönergelerle sağlık yardımları çok farklılaştırılmıştır. Devlet, her şeyden önce kendi kurum ve kuruluşları bütçelerinden sağladığı sağlık yardımlarını norm birliğine kavuşturmalı ve Anayasada yer alan eşitlik ve sosyal adalet ilkeleri çerçevesinde sağlık yardımlarını yapılandırmalıdır.

Türkiye'nin halk sağlığındaki sorunları çözebilmesi için ülke içinde eşitlikçi, kamudan yana tercihler yapan bir siyasal tutumu geliştirmesi gerekir. Herkes için eşit, ulaşılabilir, nitelikli, ücretsiz sağlık hizmeti temel ilke olmak üzere, sağlık sistemindeki eşitsizliklerin giderilmesi ve toplumun sağlık düzeyinin yükseltilmesi hedef alınarak, sağlığın bir yaşam hakkı, bir insanlık hakkı olduğu bilinciyle hareket edilmelidir.

KAYNAKLAR

- Akalın, Hakkı (İzmir Milletvekili), Bütçe Görüşmeleri Konuşması, <http://www.istabip.org.tr/tbmm/014.asp>(23.10.2003)
- Özçelik, Abidin Yrd. Doç. Dr., Hasta Hakları(2), <http://www.hastanedergisi.com/> sayı.12
8. Beş Yıllık Kalkınma Programı, 2004 Yılı Programı, 28.10.2003 tarih ve 25273 sayılı R.G.
- Çukurçakır, M.Akif, Esra B.Sipahi “Yönetişim Yaklaşımı ve kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51

SAĞLIK YARDIMLARININ

SAĞLIK YARDIMI	MEMURLAR (657,2802, 2914 S.K. TABİ OLANLAR	MEMUR EMEKLİLERİ	MİLLETVEKİLLERİ VE EMEKLİLERİ	926 S.K. TABİ TSK MENSUPLARI	TBMM MEMURLARI
İŞTİME CİHAZI YENİLEME SÜRESİ	10 YILDA BİR	5 YILDA BİR	5 YILDA BİR	5 YILDA BİR	5 YILDA BİR
YURTDIŞINDA TEDAVİ GİDERİ	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR
YURTDIŞINDA AZAMI TEDAVİ SÜRESİ	2 YIL	2 YIL	SINIRLAMA YOK	2 YIL	SINIRLAMA YOK
FARKLI SOSYAL G.K.N.A TABİ EŞİN TED. GİDERLERİ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR	ÖDENMEZ
ÖZEL DOKTOR, ÖZEL POLİKLİNİKLERDE TED. GİDERİ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR	ÖDENMEZ	ÖDENİR
İÇMECE VE KAPLIÇA TEDAVİSİ	BÜTÇE U.T. BELİRLENEN KADARI	B.U.T. BELİRLENEN KADARI	TAMAMI ÖDENİR	BÜTÇE U.T.BELİRLENEN KADARI	TAMAMI ÖDENİR
RESMİ SAĞLIK KURUMLARINDA ÖZEL MUAYENE GİDERİ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR	ÖDENMEZ	ÖDENİR
DOĞUM GİDERLERİ	B.U.T. BELİRLENEN KADARI	B.U.T. BELİRLENEN KADARI	B.U.T. BELİRLENEN KADARI	B.U.T. BELİRLENEN KADARI	B.U.T. BELİRLENEN KADARI
İŞTİME CİHAZI TAMİR GİDERLERİ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR	ÖDENMEZ	ÖDENİR
BÜYÜK EBEVEYNLERİN TEDAVİ GİDERLERİ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR	ÖDENMEZ
ERKEK VE KIZ KARDEŞLERİN TEDAVİ GİDERLERİ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR	ÖDENMEZ
GÖZLÜK ÇERÇEVESİ YENİLEME SÜRESİ	2 YIL	2 YIL	2 YIL	2 YIL	2 YIL
REÇETEYE YAZILABİLECEK İLAÇ MİKTARI VE DOZ	4 KALEM 10 GÜNLÜK DOZ	4 KALEM 10 GÜNLÜK DOZ	5 KALEM 3 AYLIK DOZ	4 KALEM 10 GÜNLÜK DOZ	4 KALEM 10 GÜNLÜK DOZ
DEVLET ÜNİVERSİTE HASTANELERİNDEN	YARARLANIR	YARARLANIR	YARARLANIR	YARARLANIR	YARARLANIR
İŞTİME CİH. BEDELİ OLARAK AZAMI TUTAR	850000000	850000000	FATURA BEDELİ	850000000	FATURA BEDELİ
HASTADAN İLAÇ KATILIM PAYI	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
ÖZEL SAĞLIK KURUMLARINDA TEDAVİ GİDERİ	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR
CİHAZ ORTEZ VE PROTEZ BEDELLERİ	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR	ÖDENİR
CİHAZ ORTEZ VE PROTEZ BEDELLERİNE KATILIM PAYI	ALINMAZ	ALINMAZ	ALINMAZ	ALINMAZ	ALINMAZ

KARŞILAŞTIRILMASINA İLİŞKİN TABLO

<i>SSK SİGORTALILARI</i>	<i>BAĞ-KUR SİGORTALILARI</i>	<i>EPDK BAŞKAN VE ÜYELERİ</i>	<i>BDDK/REKABET K /TPDK BAŞKAN VE ÜYELERİ</i>	<i>3816 SAYILI KANUN KAPSAMINDAKİ YEŞİL KART SAHİPLERİ</i>	<i>MERKEZ BANKASI</i>
EŞLER 7 YIL, ÇOCUKLAR 5 YIL	ÖDENMEZ	SINIRLAMA YOK	2004 Yılı Bütçe Kanunun 15.a maddesi ve 2003/39sayılı Başbakanlık Tasarruf Tadbirlerinin 5. maddesi gereği Devlet Memurları ile aynı şartlarda (sütun 1) sağlık yardımlarından yararlanmaktadır	ÖDENMEZ	4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 25. maddesi gösterilerek bilgi verilmemiştir
ÖDENİR	ÖDENMEZ	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
2 YIL	—	SINIRLAMA YOK		YOK	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ		ÖDENMEZ	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
RESMİ S.KURUMLARINDAKİ GİDERLERİ	RESMİ S.KURUMLARINDAKİ GİDERLERİ	RESMİ/ ÖZEL TAMAMI		RESMİ S.KURUMLARINDAKİ GİDERLERİ	
ÖDENİR	—	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ		ÖDENMEZ	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ		ÖDENMEZ	
4 YIL	BEDELİ ÖDENMEZ	1 YIL		BEDELİ ÖDENMEZ	
4 KALEM 10 GÜNLÜK	4 KALEM 10 GÜNLÜK	SINIR YOK		(AYAKTA TEDAVİDE) ÖDENMEZ	
YARARLANAMAZ	YARARLANIR	YARARLANIR		YARARLANIR	
FATURA BEDELİ	BEDELİ ÖDENMEZ	FATURA BEDELİ		BEDELİ ÖDENMEZ	
0,2	0,2	ALINMAZ		—	
ÖDENMEZ	ÖDENMEZ	ÖDENMEZ		ÖDENMEZ	
ÖDENİR	ÖDENMEZ	ÖDENİR		ÖDENMEZ	
% 10 ALINIR	ALINMAZ	ALINMAZ			

TÜRK LİRASINDAN SIFIR ATILMASI OPERASYONU VE OLASI EKONOMİK SONUÇLARI

Ahmet Turan ADIYAMAN*

Türkiye’de çok uzun yıllar süren ve kronikleşen yüksek enflasyon olgusu bir taraftan TL’nin ekonomik değerini erozyona uğrattırken, diğer taraftan paramızın bol sıfırlı olması, parasal değerlerin yazılması ve ifade edilmesi ile günlük hayatta yapılan parasal bir çok işlemde çeşitli sorunlar yaratmaktadır. Bu nedenle, paramızdan altı sıfır atılarak, yeni bir para birimine geçilmesi ve ulusal ekonominin kapsamına giren parasal değer ve kayıtlarda genel bir sadeleştirilme yapılması uygulama açısından pratik bir çözüm olarak görülmektedir. Türkiye’de son zamanlarda ekonomiden birbiri ardına gelen iyi haberler ve enflasyonun tek haneli rakamlara düşürülme başarısı TL’den sıfır atma operasyonunun zeminini hazırlamış durumdadır.

Paradan sıfır atma projeleri geçmiş dönemlerde de gündeme gelmiş ancak, Türkiye’deki ekonomik ve siyasi istikrarsızlık ortamı, planların hayata geçirilmesini engellemiştir.

Paradan altı sıfır atma operasyonu tabi ki ekonomide makro ve mikro düzeyde olumlu ya da olumsuz etkiler yaratacaktır. Ancak bu etkilerin olumsuz olmaması ve uygulamanın başarısı için bazı önkoşulların yerine getirilmesi gerekmektedir. Her şeyden önce enflasyonda kalıcı düşüşün sağlanması ve uygulanacak istikrar programının başarılı olması gerekmektedir. Paramızdan sıfır atılması operasyonu enflasyon politikaları ile desteklendiğinde, enflasyonla mücadelenin sürerek fiyat artışlarının makul düzeylere ineceği yönünde kamuoyuna güçlü bir mesaj iletilmesini sağlayabilecektir. Bu olumlu psikolojik etkinin piyasalara güven vermesi ile belirsizliğin azalması ve uzun vadeli yatırımların cazip hale gelmesi beklenmektedir. Ayrıca, açıklanan hedef enflasyon oranlarına güven duyulması, enflasyona endeksli olan fiyat, ücret ve faiz oranlarının beklenen enflasyon yönünde belirlenerek düşmesini ve böylece enflasyonla mücadelenin hız kazanmasını sağlayabilecektir. Yerli paraya güven duyulması ile birlikte, endeksleme gibi enflasyonu yukarı çekme etkisine sahip olan ve Merkez Bankası’nın etkin para politikası uygulamasını engelleyen

* Sayıştay Denetçisi.

dolarizasyon (döviz ikamesi, yabancı paraya yönelim) süreci durdurularak biriktirme, borç verme ve alma işlemlerinde TL daha yoğun kullanılabilir. Bunun yanında, daha az sıfırlı sayılarla hesap yapmak, tablo hazırlamak ve analiz etmek kolaylaşacaktır.

Bu çalışmada, neden paramızdan 6 sıfır atılmasına ihtiyaç duyulduğu, operasyonun fayda ve zararları, hukuki dayanağı, hangi aşamalardan oluşacağı, bu operasyonun ekonomimiz üzerinde olası ekonomik sonuçları ile dünyadaki benzer operasyonlar ve sonuçları ele alınıp incelenmeye çalışılacaktır.

I- SIFIR ATMANIN GEREKÇELERİ VE BUGÜNE KADAR YAPILAN ÇALIŞMALAR

1970’lerde başlayan enflasyonist sürecin etkisiyle emisyon hacmi 1980 yılı sonuna göre 38,318 kat artarak 31 Aralık 2003 tarihi itibarıyla yaklaşık 10.7 katrilyon TL’ye ulaşmıştır. Paramızın satın alma gücü enflasyon nedeniyle sürekli düşmüştür. 1981 yılından bu yana artan emisyon ihtiyacını karşılayabilmek için ortalama her 2 yılda bir tane olmak üzere üst değerde 11 yeni küpür dolaşıma çıkarılmıştır. Ayrıca dünyadaki en büyük küpürlü banknotun ülkemize ait olması paramızın itibarını oldukça zayıflatmış ve psikolojik olarak vatandaşlarımızı olumsuz yönde etkilemiştir. Paramızın bol sıfırlı olması; parasal değerlerin yazılmasında ve ifade edilmesinde, vezne işlemlerinde, muhasebe ve istatistik kayıtlarında, bilgi işlem programlarında, ödeme sistemlerinde, fiyat etiketlemelerinde, benzin pompalarından taksimetrelere kadar günlük hayatta birçok alanda çeşitli sorunlar yaratmaktadır.

Bazı ekonomik değerlerin katrilyonlarla ifade edilmeye başlanması, Türk Lirası’nın değişim ve kıymet saklama aracı olma gibi bazı parasal fonksiyonlarını da olumsuz yönde etkilemiştir.

Emisyon hacminin GSYİH’ ya oranı her ülkenin kendi ekonomik koşullarına; nakit dışı ödeme araçlarının yaygınlığına, ülkelerin ulusal paraların rezerv para konumunda olup olmadıklarına göre değişmektedir. Ancak, ülkemizde bu oran (%3) koşulları bizden ve birbirinden farklı birçok ülkede gerçekleşen oranın altında kalmıştır. Bunun en temel nedeni, yüksek enflasyon nedeniyle banknot talebinin düşük olmasıdır. Ülkemizde emisyon hacminin GSYİH’ya oranının düşük olmasının yanısıra banknot devir sayısı yüksektir. Bunun nedeni ise; ekonomi birimlerinin enflasyon nedeniyle elinde banknot tutmak istememesi ve mevcut banknotların ekonomide hızlı dolaşmasıdır.

Sonuç olarak yukarıda belirttiğimiz tüm bu unsurlar birlikte değerlendirildiğinde, paramızdan altı sıfır atılarak parasal değer ve kayıtlarda genel bir sadeleştirme yapılması teknik bir ihtiyaç olmuştur.

Paramızdan 5 sıfır atılması amacıyla hazırlanan ilk Kanun Tasarısı 25.12.1998 tarihinde Başbakanlığa gönderilmiştir. Daha sonra 26.05.2000 tarihinde paramızdan 6 sıfır atılması amacıyla hazırlanan ikinci Kanun Tasarısı Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanlığı'na gönderilmiştir. Ancak, enflasyonla mücadelenin muhtelif nedenlerle sürdürülmemesi ve hem enflasyon oranının, hem de enflasyon bekleyişlerinin uygun düzeylere inmesinin sağlanamaması nedeniyle; sıfır atma operasyonu bugüne kadar gerçekleştirilememiştir.

II- TL'DEN SIFIR ATILMASININ FAYDALARI

Türk Lirasından sıfır atılması suretiyle, öncelikle fazla sayıdaki sıfırların yarattığı, daha evvel sözü edilen teknik ve operasyonel sorunlar aşılabilecektir. Operasyon, enflasyonun düşürülmesi konusundaki başarının ve enflasyonu kalıcı bir biçimde tek haneli seviyelere düşürme konusundaki kararlılığın bir göstergesi olacaktır. Toplumun ulusal paraya olan güveni yenilenecektir. Fiyatlama davranışlarında geçmişe yönelik endekslemenin, bekleyişlerde ise tek haneli enflasyona geçişte olabilecek direncin kırılmasına yardım edecektir. Enflasyonun tek haneli rakamlara düşürülmesi ile birlikte çok uzun süre kupür kompozisyonunda değişiklik yapılması gerekmeyecektir. YTL'ye geçişte üst değerli iki kupürün çıkarılmasıyla, bankaların ve Merkez Bankasının işlem hacimleri rahatlatılacak, banknot üretim maliyeti azalacaktır. YTL'ye geçişte 500.000 ve kısmen 1.000.000 TL'lik banknotlar madeni paraya dönüştürüleceğinden, dolaşımdaki banknot kalitesi iyileştirilecek, banknot işleme sistemlerinin randımanı artacaktır. Kayıt ve işlemlerde sadelik, parasal tutarların ifadesinde pratik yararlar sağlayacaktır. Enflasyonun tek haneli düzeye düşürülmesiyle beraber sıfırların atılması sonucunda, paramızın itibarının yükselmesi sağlanacaktır.

III- HUKUKİ DAYANAK VE UYGULAMA

YTL ile ilgili Kanun, 31.01.2004 tarih ve 25363 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5083 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun"dur.

Kanunun 1'inci maddesinde; Türkiye Cumhuriyeti Devletinin para birimi Yeni Türk Lirası (YTL) olarak kabul edilmiştir. Yeni Türk Lirasının alt biriminin

Yeni Kuruş (YKr) olduğu ve bir Yeni Türk Lirasının yüz Yeni Kuruşa eşit olduğu hükme bağlanmıştır.

Parasından sıfır atarak yeni para birimine geçen ülkeler genelde yeni para birimi olarak eski para birimlerinin başına “Yeni” ifadesini eklemekte, belli bir uygulama döneminden sonra yapılan bir düzenleme ile bu ifadeyi kaldırarak eski para birimine dönmektedirler. Bizdeki uygulama da benzer şekilde düzenlenmiştir. Halen dolaşımdaki paradan sıfır atılarak tedavüle konulacak yeni para birimi “Yeni Türk Lirası” olarak belirlenmektedir. Türk Lirasına geri dönmek ve defter ve kayıtların tutulmasında hesap birimi olarak tekrar Türk Lirasının kullanılmasını sağlamak amacıyla Yeni Türk Lirası ve Yeni Kuruştaki “Yeni” ibarelerini kaldırma hususunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir.

Kanunun 2’nci maddesinde ise, halen kullanılan TL’nin, YTL’ye dönüştürülmesi düzenlenmektedir. Bu maddeye göre; Türk Lirası, yeni para birimi olan Yeni Türk Lirasına dönüştürülmüş ve Türk Lirasından altı sıfır atılarak, bir milyon Türk Lirası eşittir bir Yeni Türk Lirası (1.000.000 TL = 1 YTL) değişim oranında yeni bir değer getirilmiştir.

Yeni Türk Lirası cinsinden yapılacak işlemlerde, bir Yeni Kuruşun altındaki tutarları ödemeye olanak verecek madeni para bulunmaması nedeniyle yarım Yeni Kuruşun üzerindeki değerlerin bir üst Yeni Kuruşa tamamlanması; yarım Yeni Kuruş ve altındaki değerlerin ise dikkate alınmaması öngörülmüştür. Buna göre, bugünkü 5 bin lira ve altındaki değerler dikkate alınmazken 5 bin liranın üstündeki değerler bir üst yeni kuruşa tamamlanacaktır.

Yine kanunun 3’üncü maddesinde, Yeni Türk Lirasının para birimi olarak kabul edilmesi nedeniyle, kanunlarda ve diğer mevzuatta, idari işlemlerde ve yargı kararlarında, hukuki sonuç doğuran herhangi bir işlem veya belgede, en geniş anlamıyla herhangi bir hukuki ilişkide, ödeme ve değişim araçlarında, Türk Lirasına yapılan atıfların, bir milyon Türk Lirası eşittir bir Yeni Türk Lirası (1.000.000 TL = 1 YTL) değişim oranıyla, aynen Yeni Türk Lirasına atıf yapılmış kabul edileceği ve geçerli sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre Yeni Türk Lirasının uygulamaya konulması söz konusu hukuki ilişkilerin şartlarında değişikliğe yol açmayacak veya herhangi bir edimi ifa ederken taraflardan birine mazeret öne sürme ya da bu hukuki ilişkiyi tek taraflı olarak değiştirme veya feshetme hakkı vermeyecektir.

Paradan sıfır atma operasyonu iki aşamalı olarak gerçekleştirilecektir. Birinci aşamada, TL ve Yeni Türk Lirası banknotlar 1 yıl süre ile birlikte tedavül edecek ve 1 yılın sonunda TL banknotlar dolaşımdan kaldırılacaktır. Bununla

ilgili düzenleme kanunun geçici 1'inci maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre, diğer ülke uygulamaları da dikkate alınarak hem eski para biriminin yenileri ile değiştirilmesinde süre yönünden yaşanabilecek sıkıntıların aşılması, hem de yeni paranın kredibilitesinin olumsuz etkilenmemesi ve her iki para biriminin takibinde yaşanabilecek zorlukların önüne geçilebilmesi bakımından, Türk Lirası banknot ve madeni paraların 01/01/2005-31/12/2005 tarihleri arasında Yeni Türk Lirası banknot ve madeni paralarla en fazla bir yıl birlikte tedavül etmesi öngörülmüştür. Bu maddede; “Ayrıca, geçiş döneminde herhangi bir hukuki boşluğun doğmamasını teminen, bu Kanunun uygulanmasında karşılaşılan tereddütleri gidermeye ve gerekli düzenlemeleri yapmaya Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan, görev alanına giren konularda ise, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu düzenleme yapmaya yetkili kılınmıştır.” hükmü düzenlenerek uygulamada oluşabilecek sorunları çözmek için yetkili mercileri belirlemiştir.

İkinci aşamada ise, diğer birçok ülke uygulamasında olduğu gibi, YTL'ye geçildikten birkaç yıl sonra yapılacak bir düzenlemeyle “Türk Lirası” ibaresinin başına konulan “Yeni” ibaresi kaldırılarak tekrar TL'ye dönülecektir. Bu konudaki yetki, kanunun 1'inci maddesiyle Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

IV- TL'DEN SIFIR ATILMASI OPERASYONUNUN OLASI EKONOMİK ETKİLERİ

Paradan sıfır atma operasyonunun çeşitli ekonomik riskleri de beraberinde getireceği muhakkaktır. İşte bunlardan; fiyat yuvarlamaları nedeniyle oluşabilecek fiyat artışları, menü maliyeti, zaman maliyeti, halkın yeni paraya olan güvensizliği ve reddi, enflasyonun kontrol edilememesi sonucu yeniden bol sıfırlı küpürlere dönüş, gelirlerde psikolojik azalmanın yaratacağı talep düşüşü ve ekonomide durgunluk vb. gibi olası ekonomik riskleri taşıyabilir.

Her şeye rağmen, Yeni Türk Lirası (YTL) uygulamasının çeşitli maliyetleri söz konusudur. Bu maliyetleri üç grup altında incelemekte yarar vardır. YTL uygulamasında ekonominin geneline ilişkin olarak ortaya çıkabilecek maliyetlerin başında etiketlerdeki kusuratlardan yuvarlanması nedeniyle oluşacak fiyat artışları, vatandaş açısından YTL'ye dönüştürme işlemlerinin uzaması nedeniyle oluşacak zaman maliyetleri ve işletmeler açısından bakıldığında tüm menülerin değiştirilecek olması, tüm hesapların, bilgisayar, ATM gibi elektronik aletlerin uyarlanması nedeniyle ortaya çıkacak menü maliyeti söz konusudur.

a) Fiyat Yuvarlaması

Yeni Türk Lirasına geçiş sürecinde en çok tartışılacak konuların başında fiyat yuvarlaması nedeniyle ortaya çıkabilecek fiyat artışları gelmektedir. Aslında kanun kapsamında fiyat etiketlerinin bir yıl süre ile TL ve YTL değerlerini birlikte gösterir bir şekilde düzenlenecek olması ile bu sorunun önemli ölçüde aşılabileceği ve beklenen fiyat artışlarının oluşmayacağı düşünülebilir. Ancak, özellikle etiket kullanma oranının oldukça düşük olduğu ve marjinal sektörlerin fiyatlarını sözlü olarak tüketicilere iletme geleneğinin olduğu Türk ekonomisinde, bu sorunun kurumsallaşmış, kuralların istisnasız uygulandığı, ekonomik hayatın disipline olduğu ekonomilerde olduğundan daha zor aşılabileceği tahmin edilmektedir.

Dolayısı ile yeni paraya geçiş hızının daha yüksek olacağı, keyfi fiyatlama davranışlarının yaygın olduğu ve iktisadi hayatın düzenlenmesine ilişkin yaptırımların tam olarak uygulanamadığı bir ekonomide, fiyatların genelde yukarı doğru yuvarlanması söz konusu olacaktır. YTL uygulamasına ilişkin yasada, ödemelerde bugünkü değeri 5 bin lira olan yarım kuruşun altındaki değerler sıfıra, üstündekiler ise 1 Yeni Kuruşa tamamlanacak hükmü yer almaktadır. Bu kurala uyulduğunda herhangi bir fiyat artış etkisi ortaya çıkmayacaktır. Ancak, Türk ekonomisinde böyle bir uygulama sadece kayıt altına alınabilmiş sektörler ve işlemler, yani ekonominin kurumsallaşmış kesimi için geçerli sonuçlar verebilecektir.

T.C. Merkez Bankası'na göre, fiyat yuvarlamaları, yüksek enflasyon ortamında tedavülden kaldırılan kupürlerin ve muadili para kullanma alışkanlığının yitirilmesinin etkisiyle zaten süreklilik göstermektedir. Buna karşın, sıfır atma operasyonu ile ortaya çıkabilecek fiyat artışlarının (yuvarlama) süreklilik arz etmesi beklenmemektedir. Dolayısıyla Yeni TL'ye geçiş maliyetinin tüketicilere yansıtma veya kurumsal yansımadan yararlanma amacıyla yukarıya doğru fiyat yuvarlamalarına gidilmesi süreklilik kazanmayacaktır. Sonuç olarak T.C. Merkez Bankası'na göre, sıfır atma operasyonunun yuvarlama etkisi, sürekli yüksek enflasyon ortamında yaşamaktan dolayı zaten var olan yuvarlama etkisinden daha az hissedilebilecektir. İyimser bakıldığında, bu operasyonun enflasyonist etkisinden çok, enflasyonun tek haneli rakamlara indirilmesinde kararlılığı ön plana çıkaracaktır.

Konuyu, Merkez Bankası yetkililerinden farklı açılardan ele alan bir kesime göre ise, enflasyonist bir etki mutlaka olacaktır. Özellikle, 1 Yeni Kuruşun altındaki (yani 10 bin TL) her şeyi 1 Yeni Kuruşa yuvarlamanın tahmin

edildiğinden daha büyük bir enflasyonist etki yaratacağı düşünülmektedir. Vatandaşın günlük hayatında pek hissetmediği, fakat ticari hayatta oldukça önem arz eden 10 bin TL'nin (1 Yeni Kuruş) altında çok işlem vardır. Kilo başına nakliye bedelleri, taban fiyatları ve döviz kurları gibi pek çok konuda ciddi sıkıntıların oluşacağı endişesi hakimdir. Ayrıca kuruştan sonra kaç hane kullanılacağı ve nasıl ifade edileceği üzerine endişeler dile getirilmektedir. Birçok vatandaş Kuruşun altında bir para biriminin de belirlenmesi gerektiğini düşünmektedir. 10 bin TL, 1 Yeni Kuruşa eşit olacaktır, ama örneğin İMKB'de işlem gören birçok hissenin fiyatı, 10 bin TL'nin altındadır. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. T.C. Merkez Bankası yetkililerine göre ise, bu tür endişeler yersizdir. Paradan sıfır atılmasının bekleyişleri olumlu yönde etkilemekten başka, özellikle döviz kurları veya faizlerin genel düzeyi üzerinde olumlu veya olumsuz bir etkisi olmayacaktır. Zira kurların ve faizlerin genel düzeyini belirleyen temel unsurlar uzun dönemde ekonominin temel makroekonomik verileridir.

Yeni Türk Lirası'na geçilmesinin fiyatlar üzerindeki olası etkilerini miktar olarak tahmin etmek ise şimdilik mümkün değildir. Diğer taraftan enflasyon, fiyat artışlarındaki devamlılığı ifade eden bir olgudur. Fiyat yuvarlamaları, yüksek enflasyon ortamında tedavülden kaldırılan kupürlerin ve madeni para kullanma alışkanlığının yitirilmesinin etkisiyle süreklilik arz ederken, TL'den sıfır atma operasyonu ile ortaya çıkabilecek fiyat artışlarının süreklilik arz etmesi beklenmemektedir. Dolayısıyla perakendecilerin YTL'ye geçiş maliyetini tüketicilere yansıtma veya kurşalsal yanılsamadan yararlanmak amacıyla yukarı doğru fiyat yuvarlamalarına gitmeleri süreklilik arz etmeyecektir. Çünkü uzun dönemde yuvarlamanın getirdiği fiyat artışları talepte azalmaya neden olabilir. Talepteki azalma ise indirimle yol açabilecektir.

b) Zaman ve Menü Maliyetleri

Yeni Türk Lirasına geçiş sürecinde ortaya çıkacağı düşünülen problemler içerisinde menü ve zaman maliyetleri de önemli yer tutmaktadır. Avrupa'nın Euro'ya geçiş sürecinin 3 yıl sürdüğü göz önüne alındığında, bu operasyonun yapılmasında yetkili otoritenin YTL'ye geçiş sürecinde Türk halkına sadece bir yıl alışma süresi tanıması dikkat çekmektedir.. Yetkililere göre bu sürenin Avrupa'da Euro'ya geçişte tanınan süreden daha kısa tutulmasının nedeni, Türk halkının pratik oluşu ve yüksek enflasyon nedeniyle paranın dönüştürme işlemlerine olan yatkın yapısıdır. Ancak, halk ne kadar çabuk benimserse

benimsesin herşeye rağmen yeni paraya geçişte zaman ve menü maliyetleri kaçınılmaz olarak ortaya çıkacaktır..

Euro'ya geçiş sürecini inceleyen bazı araştırmacılar, başta Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde ortalama işlem zamanının arttığını ve yeni para ünitesi Euro ile birlikte zaman maliyetinin oluştuğunu ortaya koymaktadır. Euro'ya geçişte Avrupa'da ortalama işlem zamanının 18 saniye artış gösterdiğini ölçen bu çalışmalarda, işlem zamanının ikiye katlandığı tahmin edilmiştir. Daha önce gözlemlenen işlemlerde ortaya çıkan ortalama 16.85 saniyelik işlem zamanı, Euro'ya geçişle birlikte 18 saniye artarak 32 saniyeye yükselmiştir.

Ortalama işlem zamanının uzamasına rağmen, aynı çalışmada hesaplanan “kuyrukta bekleme” süresi, önemli bir zaman maliyeti ortaya çıkarmamış gözükmektedir. Bu sonucun ortaya çıkmasında en büyük etken, özellikle süper marketlerin çalışanlarına verilen “eğitim” olmuştur. Avrupa'da Euro'ya geçilmeden önce başlayan eğitim çalışmaları çerçevesinde öncelikle çalışanlara yeni para birimi tanıtılmış ve ayrıştırma zamanı düşürülerek kuyruklarda beklemenin zaman maliyeti aşağılara çekilmiştir. Özellikle Euro'ya geçiş günü yaşanan zorluklar, ulusal paralar ve Euro için iki farklı turnike sistemi yaratılarak veya turnike sayısı geçici olarak yükseltilerek çözülmeye çalışılmıştır. İspanya'da özellikle süpermarket çalışanları, geçiş aşamasında birlikte kullanılan Euro ve ulusal paranın ayrıştırılması için özel eğitim almışlardır.

Kuyrukta bekleme zamanı açısından büyük firmaların gösterdiği başarı, küçük perakendeciler için geçerli olmamıştır. Küçük ölçekli işletmelerde ortaya çıkan bir gerçek, işlem zamanının ve bekleme maliyetlerinin daha yüksek olduğudur. Bütünü açısından bakıldığında ise yeni para biriminin tedavüle girmesi ile birlikte ortaya çıkan bir gerçek zaman ve işlem maliyetlerinin zamanla düştüğü ve giderek yok olduğudur. Bu açıdan bakıldığında Türk halkının yüksek haneli rakamları dönüştürmede edindiği tecrübe, bir anlamda alışma süresini kısaltacak ve işlemleri eski hızına daha çabuk ulaştıracak bir etki yapacak gibi gözükmektedir.

Euro'ya geçiş ile birlikte zaman kaybının yarattığı refah maliyeti de araştırılan konulardan biri olmuştur. Refah maliyeti hesaplamasında, işlem zamanının Euro kullanılmadan önceki ortalamalarına dönmesi için gereken gün sayısı kullanılmıştır. Yapılan hesaplar bu sürenin 15 gün olduğunu ortaya koymuştur. Geçiş sürecinde her işlemde ortalama zaman kaybı bir gün için ortalama olarak hesaplanmıştır. *POPAI Europe Consumer Buying Habits Study* çalışmasına göre Euro'nun tedavüle girdiği ilk 3 aylık dönemde, bir

perakendecide ortalama zaman kaybı yaklaşık 15.6–20.8 dakikadır. Bu kaybın önemli olduğunu ve dikkate değer olduğunu belirten aynı rapor yine de parasal rejim değişikliğinin önemi düşünüldüğünde, bu kaybın kabul edilebilir bir maliyet olduğunu ifade etmektedir.

c) Diğer Etkiler

Yuvarlama etkisi ile ortaya çıkacak fiyat artışları ile menü ve zaman maliyetleri dışında, ortaya çıkacak kaygılardan ilk bakışta akla gelenler tüm ödeme sistem ve araçlarının yeniden ayarlanması, bilanço, muhasebe kayıtları ve tüm istatistiklerin uyumu ve geriye dönük düzeltilmesi ve şirketlere ilişkin bazı sıkıntılardır. Aslında üç ana grup içerisinde de ele alınabilecek ama bazı özel durumları yansıtmayı itibarıyla diğer etkiler başlığı altında ele aldığımız bu kaygılar özetle aşağıda dile getirilmiş ve özetlenmiştir.

YTL'ye geçiş sürecinde, diğer endişe ve maliyetlerin başında yazılım programlarının uyumu gelmektedir. Yeni para birimine geçiş sürecinde tüm yazılım programlarının ciddi olarak değiştirilmesi söz konusu olacaktır. Bu nedenle ortaya çıkacak değişim işlem maliyetinin yüksekliği düşündürücüdür. Özellikle eski yazılımlarını yenilemek zorunda kalacak şirketlerin “dönüştürme masrafları”nı kimin karşılayacağı ciddi bir soru işaretidir. Müşteri konumundaki özel ve kamu şirketlerinin yazılım şirketlerine ek bir ödeme yapma konusunda isteksiz olacağı, yine aynı şekilde yazılım firmalarının zaman alıcı ve maliyetli böyle bir işlemi garanti kapsamında görmeyeceği açıktır.

Bilgisayar yazılım alanında faaliyet gösteren bir firma yetkilisinin yaptığı hesaplara göre, bilgisayar yazılımlarında yapılacak değişikliklerin maliyeti en az 500 milyon \$ olacaktır. Bunların önemli bir kısmı da kamu bütçesinden karşılanacaktır. Bankalar, belediyeler, vergi daireleri, SSK, Bağkur, Emekli Sandığı, hastaneler, postane, telekom gibi dev kamu kuruluşları ve diğer özel kuruluşların hepsi yazılım tadilatına gitmek zorunda kalacaktır. Bu tadilatların toplamda önemli bir maliyet getireceği muhakkaktır. Bu anlamda kamu veya özel tüm kuruluşlar ciddi bir ek maliyet ile karşılaşacakları için şimdiden hazırlıklı olmaları gerekmektedir. Enflasyon ile mücadele açısından en büyük endişe ise, bu maliyetlerin ürün fiyatları üzerinden halka yansıtılmasıdır. Hiçbir kurum bu anlamda maliyetleri öz kaynaklarından karşılamak istemeyecektir.

Diğer yandan tüm şirketlerin ana kuruluş sözleşmeleri ve sermaye yapıları değişmek zorunda kalabilecektir. Bir şirketin sermayesini yükseltirken, ilan, tescil, noter, meslek odaları, harç, damga vergisi dahil önemli masraf

yapılmaktadır. YTL'ye geçiş ile birlikte ortaya çıkacak şirket sermayelerindeki değişim nedeniyle ortaya çıkacak işlem masraflarının, ücretsiz yapılması nasıl sağlanacaktır? Bu konuda bir netlik sağlanması gerekmektedir. Masrafların kamuya gidecek bölümü için ücret alınmaması söz konusu olsa dahi, meslek odası ve noter masraflarının nasıl ödeneceği şu an için soru işareti ve birçok şirket sahibi için endişe yaratmaktadır. Şirketlerin hiç gereği yokken, aralarında meslek odası dahil bazı kurum ve kuruluşlara kaynak aktarması yapılması istenen bir durum değildir. Gerçi, Kanunun Geçici 2'nci maddesine göre TL üzerinden yapılan her türlü hukuki muamele ile hukuki sonuç doğuran belgelerin TL ve YTL değişim oranı dikkate alınarak 2005 yılı sonuna kadar Yeni Türk Lirasına göre değiştirilmesi halinde, muamele ve düzenlenecek belgeler her türlü vergi, resim, harç ve diğer yükümlülüklerden muaf tutulmuştur ama bu husus yinede bazı endişeleri gidirmemektedir. Yine konuyla ilgili bir başka endişe, tüm ticari sözleşmelerin Yeni Türk Lirası kapsamına indirgenmiş olacağının kanunla belirtilmesinin gerektiğidir. Aksi halde uyuşmazlıklar mahkemelere yığılacaktır endişesi taşınmaktadır.

Yeni Türk Lirasına geçiş ile birlikte ortaya çıkabilecek sorunlardan önemli bir tanesi hisse senedi fiyatlarına ilişkindir. Paradan 6 sıfır atıldığında, İMKB'de işlem gören 286 şirketten 251'inin hisse senedi fiyatının 1 Yeni Kuruşun altında kalacağına ilişkin olarak ortaya atılan endişeler oldukça haklı gözükmektedir. Merkez Bankası'nın paradan 6 sıfır atma kararının kendilerine yansımaları doğrultusunda pek çok kurumun yapması gerektiği gibi, İMKB üst yönetiminin bir an önce yeni düzenlemelerle ilgili çalışma yapması gerekmektedir.

Alınacak önlemler ile ilgili olarak konunun uzmanlarından çeşitli görüşler dile getirilmektedir. Eskiden tek bir hissenin bile borsada işlem görebildiğini, ancak rakamların büyümesi ile tek hisseden vazgeçip en küçük alım - satım birimini 1000 hisseye tekabül eden 1 lot olarak belirleyen İMKB'nin, yeni durum karşısında hisse fiyatlarını tek hisseden lota dönüştürmesi önerilen çözümlerden biridir. Böyle bir uygulama ile, örnek olarak, bir hisse senedinin 0.035 kuruş yerine 1 lot fiyatı olan 35 kuruşun kullanılması ile bu problem aşılabilecektir. Ancak şu anda Türkiye'de hisse değerleri 500 lira ve katları ile belirlenmektedir. YTL uygulaması ile lotu "5 Yeni Kuruş" etmeyecek hisseler söz konusu olacaktır. Bu durumda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), hisse senetleri hakkında yeni bir düzenleme yapacağı düşünüldüğünde, İMKB'nin de benzer bir düzenleme yapması gereği ortaya çıkacaktır.

Diğer bir görüş, 1000 adetlik kısıtın kaldırması ile ilgilidir. Aksi halde küçük yatırımcının borsadan kaçacağını öne sürenler, İMKB'nin lotun küçültülmesi konusu üzerinde çalışması gerektiğini düşünmektedirler. Bu durumda küçük yatırımcıyı borsadan uzaklaştırmamak için hisse senedinin fiyatı değiştirilmemeli, ama şirketlerin hisse senetlerini değiştirip yeniden basmaları sağlanmalıdır. Dolayısı ile bir şirketin artık 500 milyar adet hissesi değil, 500 bin adet hissesi borsada dolaşacaktır. Eski hisselerin toplanıp yeniden dağıtılması, hisselerin çoğu takasta olduğu için önemli bir sorun yaratmayacaktır ama sadece yeni hisse senedi basılması zarureti doğacaktır.

Yeni Türk Lirasına geçildiğinde borsada işlem gören hiçbir hisse senedinin fiyatının aslında değişmeyeceğini de düşünenler vardır. Bu görüşe göre zaten şirketlerin sermayelerinden de 6 sıfır atılacaktır.

V. DİĞER BAZI ÜLKE UYGULAMALARINDAN ORTAYA ÇIKAN SONUÇLAR

Bu bölümün amacı, para reformuna gitmiş başlıca ülkelerde reform sonuçlarını ele almak ve uygulanan reformların enflasyon etkilerini görebilmek olacaktır. Bilindiği üzere, yüksek enflasyonun çok çeşitli nedenleri olabilir. Para reformuna giden ve özellikle paradan sıfır atma deneyimi yaşayan ülkelerde ortaya çıkan temel makroekonomik gelişmelerin yapılan para reformu ve operasyonları ile ne derece ilgili olduğu da dikkatle incelenmelidir. Bu açıdan ülke deneyimleri gözden geçirilirken, reform sonrası gelişmelerden sadece paradan sıfır atılmasını sorumlu tutmamak gerekir. Ancak, diğer etkenleri araştırmak başka bir araştırmanın konusu olabileceği için, bu aşamada sadece reform sonrası makro ekonomik büyüklüklerdeki gelişmeler ile parasal reform arasındaki zamanlama ilişkisi yorumlanmaktadır.

a) Arjantin

Arjantin, Ocak 1970'te, 100 Pesos Moneda Nacional'i 1 Peso Ley'e eşitleyerek paradan 2 sıfır atmıştır. Bu ilk deneyimin ardından, 1983 yılının Haziran ayında 10.000 Pesos Ley'i 1 Peso Argentino'ya (\$) eşitleyerek 4 ve 1985 Haziran'ında 1.000 Pesos Argentino'yu 1 Austral'a eşitleyerek paradan 3 sıfır daha atarak yeni para birimine geçmiştir. Arjantin'in paradan sıfır atma konusundaki son deneyimi ise, Ocak 1992'de 10.000 Australes'i 1 Peso Convertible'ye eşitleyerek paradan 4 sıfır atma biçiminde gerçekleşmiştir.

Arjantin deneyimi, enflasyonun, parasal genişleme ile ilişkisini ortaya koyması açısından ilginçtir. 1990 yılında başlayan parasal genişlemenin ardından,

Dünya Bankası verilerine göre, GSYİH zimni deflatörü ile ölçülen enflasyon oranı 1989 yılında % 3000'lerin üzerine çıkmıştır. Ancak, parasal büyümenin sınırlandırılması ile birlikte enflasyon oranları hızla düşmeye başlamıştır. Para arzı büyüme hızı 1989'de % 2235'ten 1991'de % 141'e ve ardından gelen yılda ise % 62.5'a kadar düşürülebilmektedir. Para arzı büyümesindeki düşüş trendinin başlaması ile enflasyonun 1992'de % 11 düzeyine gerilemesi ile paradan 4 sıfır atılmıştır. Söz konusu sürecin ardından enflasyon tek haneli rakamlara yakınlaşmaya başlamıştır. Bu aşamada, belirtmek gerekir ki, Arjantin deneyiminde para operasyonu, enflasyon, sıkı para politikası ile kontrol edilebilir hale getirildikten sonra uygulanabilmektedir. Dolayısı ile paradan sıfır atılarak uygulanan reform, ancak enflasyonu ana hedef haline getiren bir para politikası programının yardımcı aracı olarak görülmüştür. Bir başka deyişle, Arjantin uygulamasından çıkan sonuç, önceliği enflasyonu yenmek olan bir para programı olmadan para reformunun hayata geçirilmemesi gerçeğidir.

Ekonomik büyüme ve cari işlemler gibi makro değişkenlerin yeni paraya geçildikten sonraki eğilimlerine bakıldığında ise iki gelişme dikkat çekicidir. Program uygulamaya alındıktan sonra cari işlemler dengesinde özellikle ilk yıllarda bir bozulma eğilimi göstermiş, diğer yandan yurtiçi ulusal gelir büyüme hızında küçük de olsa bir performans azalışı ortaya çıkmıştır.

b) Bolivya

Bolivya, ilki Ocak 1963'te ve ikincisi de Ocak 1987'de olmak üzere parasından iki kez sıfır atmıştır. İlkinde 1.000 Bolivianos 1 Peso Boliviano'ya eşitlenerek 3, ikincisinde ise, 1.000.000 Pesos Bolivianos 1 Boliviano'ya eşitlenerek 6 sıfır atılmıştır. Arjantin gibi Bolivya'da da enflasyon parasal bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. 1985 yılında % 12 000'lerin üzerine çıkan enflasyon büyük ölçüde 1985'e % 7 000'lere varan para arzı genişleme hızının bir sonucudur. Enflasyonun kontrol altına alınabilmesi, yine para arzının sınırlandırılması ile eşzamanlı bir biçimde ortaya çıkmaktadır. 1985 yılında para arzı büyüme hızının yaklaşık % 7000'lerden 1987'de % 92'ler düzeyine çekilebilmesi, enflasyonun 1987 yılında % 14.5'a gerilemesini sağlamıştır. Bolivya, paradan 6 sıfır atma kararını 1987 yılında bu sıkı para politikası uygulaması ile uyumlu bir biçimde gerçekleştirmiştir.

Bolivya'nın temel makroekonomik göstergelerine bakıldığında, ekonomik büyüme performansının 1987 yılı sonrasında görece olarak düzelme eğilimine girdiği söylenebilir. Hiper-enflasyon döneminde negatif olan reel faizler, enflasyondaki düşüş ile birlikte pozitif dönmüş ve % 20-40 aralığında bir

dalgalanma göstermiştir. Cari işlemler dengesi yeni paraya geçilmesinin ardından düzelme eğilimindedir. Reel döviz kuru ise, paradan sıfır atılması ile birlikte normal bir düzeye (yani 100 endeks değerine) yaklaşarak sonraki yıllarda fazla bir dalgalanma göstermemiştir.

c) Brezilya

Brezilya, paradan en çok sıfır atma deneyimi yaşayan ülkedir. Tam 6 kez parasından sıfır atılmıştır. Ağustos 1993 ve Temmuz 1994'te paradan 3 'er sıfır atılarak, ($2,75 = 2750$ Cruzeiros Reais = 1 Real) gerçekleştirilen girişimler bunlardan son ikisidir. 1993 ve 1994'teki % 2000'ler düzeyindeki enflasyon, büyük ölçüde aynı dönemde para arzında görülen ve % 3000'lere yaklaşan genişlemenin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenledir ki, para arzındaki büyüme hızının % 3000'lerden 1995'te % 31'e ve 1996'da % 12'ye geriletilmesi, enflasyonun 1996 yılı itibari ile % 17'ye ve ardında tek haneli rakamlara inmesini sağlamıştır.

Brezilya paradan sıfır atma işlemini 1994 yılında enflasyonun % 2000'lerin üzerinde olduğu bir dönemde gerçekleştirmiştir. Ardından sıkı para politikası ile birlikte enflasyon hızla düşmüş ve tek haneli rakamlara yaklaşmıştır. Bu haliyle Arjantin ve Bolivya örneğinden farklı bir yol izlendiği düşünülebilir. Başka bir deyişle, Brezilya paradan sıfır atmak için enflasyonun düşüş eğilimine girerek tek haneli rakamlara yaklaşmasını beklemeden paradan sıfır atmış ve ardından sıkı para politikası ile enflasyonu düşürme mücadelesine başlamıştır. Bu şekilde gerçekleştirmek istenilenin, enflasyonla mücadeledeki ciddiyetin vurgulanması olduğu düşünülebilir. Böylece paradan sıfır atma uygulaması, Brezilya'da enflasyonla mücadele programının temel aracı haline getirilmiştir.

Paradan sıfır atılmasını takip eden dönemde Brezilya ekonomisinin büyüme performansında küçük ölçekli gerilemeler görülmüştür. Benzer bir eğilim cari işlemler dengesinde de gözlenmektedir. Yeni paraya geçmeden önceki dönemde hemen hemen dengede görünen cari işlemler hesabı, 1994 sonrasında bozulma trendi göstermektedir.

d) İsrail

İsrail, sonuncusu Eylül 1985'te olmak üzere 4 kez parasından sıfır atma deneyimi yaşamıştır. 1985'te 1000 Sheqalim 1 Yeni Sheqel'e eşitlenerek paradan 3 sıfır atılmıştır. Para arzının büyüme oranının 1981'de % 800'lere, 1984 yılında % 500'lere ulaşması, İsrail'de enflasyonun 1984 yılında % 390 oranına

siçramasına neden olmuştur. 1985'te para arzı büyüme hızının % 168'e ve enflasyonun ise % 260'a düşürülmesinin ardından, paradan sıfır atılmıştır.

İsrail deneyimi, bu anlamda, paradan sıfır atma zamanlaması açısından Brezilya örneği ile benzeşmektedir. İsrail, paradan sıfır atma kararını alırken aynı zamanda sıkı para politikası uygulaması da başlatmıştır. Dolayısı ile uygulama, enflasyondaki keskin düşüşün başladığı 1985 yılında hayata geçirilmiştir. Daha sonraki yıllarda, para arzının kontrolü ciddi bir biçimde sağlanmış, enflasyon tek haneli rakamlara indirilebilmiştir. 1984'ten sonra para arzı büyüme oranında görülen düşüşe, enflasyon oranlarındaki düşüş eşlik etmiştir. Nitekim para arzı büyüme hızının % 27'ye düşürülebildiği 1987 yılında enflasyon, % 390'lardan % 19'lara indirilebilmiştir.

Yeni Paranın uygulanmaya başladığı dönemde İsrail'in büyüme performansında önemli bir değişiklik olmazken, cari işlemler dengesinde bir bozulma gözlenmektedir. Cari işlemler dengesindeki bu bozulma, bu dönemde İsrail ulusal parasının yabancı paralar karşısındaki değerlenmesi ile açıklanabilir görülmektedir. Bu süreçte öncesinde yüksek seyreden reel faizler tek haneye düşmüş ve sonrasında dar bir bant içinde dalgalanmasını sürdürmüştür.

e) İzlanda

İzlanda, Ocak 1981'de parasından 2 sıfır atarak 100 Kronur'u 1 Krona'ya eşitlemiştir. İzlanda paradan sıfır atma işlemini gerçekleştirdiği sırada % 50'ler civarında bir enflasyona sahip durumdadır. Aynı yıl para arzı büyüme hızı % 65'lerden % 25'lere düşürülmüştür. Ancak para arzındaki düşüş trendi tersine dönüp 1983'te en yüksek seviyesi olan % 80'e ulaştığında, enflasyon oranı da en yüksek seviyesi olan % 76 seviyelerine çıkmıştır. Benzer bir deneyim olarak İzlanda'da, paradan sıfır atma deneyimi ciddi bir para politikası ile birlikte uygulanmamış, bu nedenlerle başlarda pek işlevsel olamamıştır. Ancak 1983 sonrası para arzı büyüme hızındaki hızlı düşüş, 1990'lı yılların başında tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşılabilmesini sağlamıştır. İzlanda deneyiminden çıkan sonuç, diğer paradan sıfır atma deneyimlerinin sonuçlarından açık bir farklılık göstermektedir. Çünkü İzlanda'da enflasyonun kontrol altına alınabilmesi, paradan sıfır atma işleminin oldukça sonrasında gerçekleşmiştir.

Söz konusu süreçte bazı makroekonomik değişkenlerin seyri incelendiğinde ekonomik büyüme performansında bir zayıflama, cari işlemlerde de küçük de olsa bir bozulma olduğu söylenebilir. Ekonomik büyüme performansındaki yavaşlamanın sıkı para politikasının bir sonucu olduğu düşünülebilir. Reel döviz kuru endeksi, öncesi ile kıyaslandığında, bir azalış trendi

gösterirken reel faizler negatiften pozitive dönmüş ve % 10 dolayında dar bir bant içinde dalgalanma göstermektedir.

f) Meksika

Meksika, Ocak 1993'te ulusal parasından 3 sıfır atarak 1.000 Pesos'u 1 Yeni Peso'ya eşitlemiştir. Meksika 1989 yılına kadar hayli yüksek ve dalgalı bir para arzı büyüme hızına sahip olmuştur. Bunun sonucunda enflasyon 1987 yılında % 140'lar düzeyine kadar yükselmiştir. Para arzındaki büyümenin % 15'lere çekilebilmiş olması ile birlikte, 1993 yılında enflasyon tek haneli rakamlara (% 9,5) düşürülebilmektedir. 1993 yılında paradan sıfır atılmasına parasal stabilizasyonun eşlik etmesi, enflasyonun kontrol altına alınabilmesine olanak vermiştir. Meksika deneyiminde paradan sıfır atılma uygulaması, öncelikle enflasyonun tek haneli ve sürdürülebilir rakamlara ulaşıldığına inanılmaya başlaması ile birlikte gerçekleşmiştir.

Meksika'nın ekonomik performansı paradan sıfır atıldıktan hemen sonra bir düşüş gösterdiyse de sonrasında, geçmişe kıyasla bir düzelme sürecine girmiştir. Başlangıçtaki bu daralma, para arzındaki hızlı düşüş ile ilişkilendirilebilir. Cari işlemler dengesi ise başlarda hızlı bir düzelme göstermesine karşın 1993 öncesi trendine geri dönüyor görünmektedir.

g) Moldovya

Moldovya, 1993 yılında parasından 3 sıfır atarak 1.000 Coupons'u 1 Yeni Cordoba'ya eşitlemiştir. Moldovya'da enflasyon para arzındaki genişlemenin yaklaşık % 360 düzeyine ulaştığı 1992 yılında % 945 olarak gerçekleşmiştir. Moldovya paradan sıfır atma kararını enflasyonun % 860 düzeyinde olduğu, ancak para arzı büyüme hızında hızlı bir düşüş trendinin başladığı 1993 yılında almıştır. Para arzı büyüme hızını 1996 yılında % 15'e düşürerek enflasyonun % 28'e düşürebilmiştir. Ardından geçen sürede, parasal stabilizasyonun sürdürülmesi ile tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşmak mümkün olmuştur. Moldovya, paradan sıfır atma işini enflasyonu düşürdükten sonra gerçekleştirmek yerine, uygulanacak dezenflasyon politikasının bir unsuru olarak düşünmüş ve başarılı olduğu söylenebilecek bir uygulama gerçekleştirmiştir.

h) Peru

Peru, ulusal parasından 1985'te 3 sıfır ve 1 Temmuz 1991 yılında 6 sıfır atmıştır. Daha sonra 1996'da 6 sıfır atılması ile 1.000.000 Intis 1 Yeni Sol'a eşitlenmiştir. Peru, parasal kontrolün kaybedilmesi ile para arzı büyüme oranının 1990 yılında % 7000'lere yaklaşmasının ardından, kısa süreli de olsa, bir

hiperenflasyon sürecine girmiştir. 1991 yılında para arzının büyüme hızının % 280'lere çekilebilmesi ile enflasyonun kontrol altına alınabilmesini sağlamıştır. Aynı dönemde enflasyon, % 7000'lerden % 380'e düşürülebilmektedir. 1991 yılında paradan sıfır atılmasına sıkı bir para politikası eşlik etmiştir. Bu sayede, para arzı artış hızının % 37'ye düşürüldüğü yıl olan 1996 yılında tek haneli enflasyon rakamlarına ulaşılabilmiştir. Peru, paradan sıfır atma işlemini enflasyonu kontrol altına alma sürecinin başlarında gerçekleştirmiştir. Bu anlamda Moldova deneyimine benzetilmektedir.

Paradan sıfır atıldığı 1991 yılındaki küçük ölçekli gerilemenin ardından, Peru'nun ekonomik büyüme performansında küçük de olsa bir düzelme gözlenebilmektedir. Yeni para döneminde cari işlemler dengesinde bir bozulmanın varlığından bahsedilebilir. Daha önceki yıllarda da cari açık sözkonusu olsa da, yeni dönemde dengeden uzaklaşma söz konusudur.

I) Rusya

Rusya, parasından Aralık 1947'de 1 sıfır, Ocak 1961'de 1 sıfır ve 1 Ocak 1998'de de 3 sıfır atarak 1.000 Rubles'i 1 Yeni Ruble'ye eşitlemiştir. Rusya'da enflasyon, 1992'de en yüksek düzeyi olan % 1490'na ulaşmıştır. Rusya'da para arzının genişleme hızı 1994 yılında % 200'lerin üzerinde iken, bunu 1998'da % 37'lere indirerek enflasyonu % 16'ya indirmeyi başarmış ve aynı yıl paradan 3 sıfır atılmıştır. Bu anlamda Rusya, paradan sıfır atma işini enflasyonda belli bir düşüş sağladıktan sonra gerçekleştirmiştir. Ancak bu aşamadan sonra parasal disipline tam olarak uyulmamış olması enflasyonun yeniden gündeme gelmesine neden olmuştur.

Paradan sıfır atıldığı yıl olan 1998'den sonraki dönemde Rusya'nın gerek büyüme performansında gerekse cari işlemler hesabında olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Faizler büyük bir hızla düşmeye başlamış ve başlangıç etkisi olarak reel döviz kurunda bir gerileme görülmüştür.

j) Ukrayna

Ukrayna, 2 Eylül 1996'da 100.000 Karbovanets'i 1 Hryvnia'ya eşitleyerek paradan 5 sıfır atmıştır. Ukrayna'da Rusya gibi enflasyonun kalıcı bir biçimde düşürüldüğüne inandıktan sonra paradan sıfır atma işlemini gerçekleştirmiştir. Para artış hızının % 1800'lerden % 35'lere düşürülmesi ile 1996 yılında enflasyon, % 3335'ten % 66'ya düşürülebilmektedir.

Yeni paraya geçilen dönemde enflasyondaki düşüş eğilimi, dalgalanmalara uğramakla birlikte, devam etmiştir. Bu süreçte ekonomik büyüme

performansında gözle görülür bir iyileşme görülmektedir. Cari işlemler dengesi genel olarak karşılaşıldığı gibi başlangıçta oldukça küçük de olsa, bir bozulma eğilimi göstermektedir. Ancak bu eğilimin, sonraları tersine döndüğünü belirtmek gerekir. Reel faizler ve reel döviz kurunda ise başlangıçtaki yükselme yerini düşüşe bırakmıştır.

k) Polonya

Polonya Ocak 1995'te parasından 4 sıfır atarak 10.000 Zlotych'i 1 Yeni Zloty'ye eşitlemiştir. Polonya, bu kararı enflasyonla mücadelede başarı kazanılmaya başlandığı bir dönemde almıştır. Özellikle 1992 yılından sonra para arzı artış hızının sınırlandırılması ile enflasyonda bir düşüş trendi gözlenmeye başlamıştır. 1995'e gelindiğinde enflasyon halen çift haneli rakamlarda (% 29) olmasına karşın paradan sıfır atılmıştır. Bununla belki de, enflasyonla mücadelede ciddi olunduğuna bir sinyal verilmek istenmiştir. Bir başka deyişle Polonya, parasından sıfır atmak için enflasyonun bütünüyle kontrol altına alınmasını bekleme yerine, enflasyonda düşüşün kalıcı olarak sağlandığını düşündüğü bir noktada bunu gerçekleştirmiştir. Ardından gelen süreçte sıkı para politikası sürdürülmüş ve enflasyon tek haneli rakamlara çekilebilmiştir.

Polonya'nın büyüme performansında sıfır atıldıktan sonraki dönemde bir bozulma görülmektedir. Bu, uygulanmakta olan sıkı para politikasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Ayrıca cari işlemlerde görülen bozulma bu süreçte Polonya parasında görülen değerlenme ile ilişkilendirilebilir. Yeni Para ile birlikte reel döviz kuru endeksinin yanı sıra reel faizlerde de bir yükselme eğilimi göze çarpmaktadır.

l) Bulgaristan

Bulgaristan, Ocak 1997'deki paradan tek sıfır atma deneyiminin ardından 1 Temmuz 1997 tarihinde parasından 3 sıfır atmış ve 1.000 Leva'yı 1 Yeni Lev'e eşitlemiştir. Para arzındaki hızlı artışın 1997'de % 350'leri geçmesi ile GSYİH deflatörü % 900'leri aşmıştır. Bir sonraki yıl para arzı artış hızının % 12'ye çekilebilmesi ile enflasyon % 24 seviyelerine düşürülebilmıştır. Bulgaristan paradan sıfır atma işlemini Polonya'nın aksine enflasyonun tek haneli rakamlara düşürülmesinin ardından gerçekleştirmiştir. Bir başka deyişle Bulgaristan yeni paraya geçmeye, enflasyonun kalıcı bir biçimde tek haneli rakamlara indirilebildiğine inandıktan sonra karar vermiştir.

Bulgaristan'ın yeni paraya geçişinin ardından büyümede küçük olumlu kıpırdanmalar olurken, cari işlemlerde küçük çaplı bozulmalar olmuştur. Bu

ikincisinde reel döviz kurundaki gelişmelerin rolü olduğu düşünülebilir. Bu süreçte reel faizlerde ise önemli bir değişme olduğu söylenemez. Kuşkusuz Bulgaristan'ın enflasyonu tek haneli rakamlara düşürmesinin ardından paradan sıfır atması bu işlemin makroekonomik etkilerini sınırlamıştır.

m) Fransa

Ulusal para biriminden iki sıfır atılması, Avrupa Birliği'nin önde gelen ülkelerinden Fransa'da 1963 yılında yürürlüğe konulan istikrar planı kapsamında alınan başlıca önlemlerden biri oluşturdu.

Yeni frangın tedavüle girmesi, ekonomiye olan güveni artırdı, faiz oranları ve enflasyon üzerinde olumlu etki yaptı. Nitekim, Fransa'nın 1963-1984 yıllarını kapsayan dönem ulusal ekonominin "en parlak yılları" gibi olarak tanınıyor. Geçiş döneminde eski ve yeni frank birlikte kullanıldı.

VI. SONUÇ

Son 30 yıldır Türk ekonomisinin en büyük sorunlarından biri olan yüksek enflasyon, nihayet kırılma aşamasına gelmiş gözükmektedir. Paramızdan altı sıfır atılması ve YTL'ye geçiş, enflasyonist sürecin kırılabilmesi için yardımcı bir uygulama aracı olması ve enflasyon ile savaşta oldukça ihtiyaç duyulan gerekli psikolojik etkiyi yaratması açısından önemli gözükmektedir. Türkiye'de 1998 yılında hazırlanan ilk ciddi sıfır atma tasarısından günümüze kadar gelen süreçte yapılan çeşitli çalışmalara ve verilen beyanatlara rağmen, uygulamada mesafe alınamamıştır.

Bugün gelinen noktada ise Türk ekonomisinde YTL uygulamasının, enflasyonist sürecin aşılmasında kullanılacak en doğru ve zamanlaması da oldukça uygun bir araç olduğu söylenebilir. Ancak, 1 Ocak 2005 tarihinde kullanıma girecek YTL, fiyat artışlarının kontrol edilebilir hale gelmesi koşulu ile yüksek bir başarı şansına sahip olabilecektir.

Dünya deneyimleri, para reformu yapan ülkelerde enflasyon kontrol altına alınmadan yapılan reform uygulamalarının başarısız olduğunu, üstelik, para otoritelerinin inandırıcılığı ve saygınlığının zedelendiğini ve ekonomiler için kalıcı problemlere yol açtığını göstermektedir. Parasından sıfır atma yoluyla para reformu yapan 13 ülke deneyimi incelendiğinde ortaya çıkan en önemli sonuç enflasyon kontrol altına alınmaz ise para reformundan beklenen sonuçlara ulaşılamamasıdır. Bu durumda ulusal banknotlar tekrar bol sıfırlı kupürlere dönüşmekte, Ulusal Merkez Bankalar kredibilitelerini kaybetmekte ve enflasyona karşı verilen mücadele sekteye uğramaktadır. Bu nedenle esas önemli olan nokta,

enflasyonu doğuran nedenleri ortadan kaldırıcı para politikalarının kararlılıkla sürdürülebilmesidir.

Para reformuna giden ülkelerde paradan sıfır atılması Arjantin, Meksika, Peru, Polonya ve Bulgaristan'da, Türkiye örneğinde olduğu gibi, enflasyona karşı öncelikle bir başarı kazanılması ve fiyat artış hızlarının sıkı para politikaları ile düşürülmesi sonrasına bırakılmış, Brezilya, Bolivya, İsrail, İzlanda, Moldovya, Polonya'da ise para reformu dezenflasyon politikaları ile birlikte eş zamanlı uygulanmıştır.

Para operasyonu sonrasında ise temel makroekonomik göstergelerde ortaya çıkan gelişmeler ülkeden ülkeye farklılık göstermekte, dolayısı ile ortak bir sonuç çıkarmak pek mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte enflasyon oranları yıllık bazda operasyonlar sonrasında hemen hemen her uygulamada düşüş göstermiştir. Dolayısı ile paradan sıfır atılması uygulamalarının çok kısa vadede bile tartışmalı enflasyonu artırıcı etkisi bir yıl içerisinde ortadan kaybolmakta, tam tersine iyi uygulandığında enflasyonu düşürücü bir uygulama olması söz konusu olmaktadır.

Türk Lirası, günümüz itibarıyla emisyon-enflasyon sarmalı dolayısı ile oldukça aşınmış, alım gücü ve değer saklama ünitesi olarak özelliğini tamamen yitirmiş konumdadır. Türk Lirasının bu konumu ve paranın değişim ünitesi olma, değer saklama aracı olma, gelecek ödemelerin ve birikimin aracı olma gibi temel özellikleri dikkate alındığında, acil bir operasyona ihtiyaç duyulduğu açıkça görülmektedir. Tüm vezne işlemleri, muhasebe ve istatistik kayıtları, fiyat etiketleri ve parasal değerlerin ifadesi, bilgisayar ve ödeme sistemleri gibi günlük hayatın her alanında oldukça çeşitli problemler yaratan bol sıfırlı rakamların giderilmesi, kaçınılmaz bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra uluslararası piyasalarda özellikle finansal kuruluşlarımızın dahil olduğu ödeme ve alışveriş sistemlerinde parasal işlemlerin yapılmasında ortaya çıkan sıkıntılar, oldukça ciddi boyutlara ulaşmış durumdadır.

Yeni Türk Lirası ile ulusal paramızın saygınlığının sağlanması, kayıt ve tüm işlemlerde sadelik ve işlerlik, bankacılık işlemlerinde rahatlık ve banknot üretim maliyetlerindeki azalma olarak özetlenen maddi ve teknik faydalara, mevcut durumda para yanlışlığının yarattığı hesap yapamama ve psikolojik açıdan ulusal paradan kaçışın yol açtığı sıkıntıları da eklemek mümkündür. Hesap yapmayı kolaylaştırmak, bol sıfırlı rakamların yarattığı para yanlışlığını gidermek ve dolayısı ile tüketici harcamalarını disipline etmek gibi faydalar küçümsenmemelidir.

Türk ekonomisi açısından yeni bir para birimine geçişin sıkıntılarının en az olacağı model “Sıfır Atma” modelidir. Eski parayla işlem yapılmasında devamlılık nedeniyle değişimde problemsizlik, yüksek enflasyon nedeniyle daha önceki zihinden endeksleme ve yeni tedavüle çıkan paraya alışkanlık deneyimi, enflasyonun düşüş trendinde olması nedeniyle zamanlama doğruluğu ve bir istikrar programı ile birliktelik Türkiye için avantaj oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- 5083 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun ve Genel Gerekçesi**, 31.01.2004 tarih ve 25363 sayılı Resmi Gazete.
- ALTUĞ, Nuran, **“İstikrar Politikaları ve Ülke Örnekleri”**, Türkmen Kitabevi, İstanbul 2001.
- BARIŞIK, Salih, **Türkiye’de Yeni Türk Lirasına Geçiş Çalışmaları Üzerine Bir Araştırma**, (ARALIK 2003)
- BAYIR, İlker, GÜLSEREN, Barış, **Parada Sadeleştirme; Yeni Türk Lirası** <http://www.tusiad.org.tr>, Ekim 2004.
- CANPOLAT, Mehmet, **TL’ndan Sıfır Atılması ve İktisadi Açidan Değerlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma**, Ankara.
- DOĞRUÖZ, A.Bumin, “Yeni Türk Lirası ve Sorunlar”, **Dünya Gazetesi**, 02.09.2004.
- GÜNAL, Mehmet, “Türk Lirası’ndan Sıfır Atılması ve Yeni Lira Uygulaması”, **İşletme ve Finans Dergisi**, Haziran 2000.
- GÜR, Timur Han, **Yeni Türk Lirasına Geçiş**, Ankara Sanayi Odası , Ankara, Mayıs 2004.
- <http://www.ytl.gen.tr>
- İYİBOZKURT, Erol, “Liranın Bir Sıfırını Atalım Mı?”, **Güncel Ekonomik Sorunlarımız Küreselleşme ve Ekonomi**, Ezgi Yayınları, Bursa, 1987.
- TOGAY, Selahattin, BARIŞIK Salih, “Arjantin’de Para Kurulu Uygulamasının Yarattığı Sonuçlar”, **Ekonomik Yaklaşım**, Sayı:38, Güz 2002, Cilt:1 1.
- TAMER, Meral, "6 Sıfır Atılsa da, Hisse Fiyatları Sabit Kalacak", **Milliyet Gazetesi**, 18 Şubat 2004.
- TAMER, Meral, “Kuruşlar Borsa, Enflasyonist Etkiden Korkma!”, **Milliyet Gazetesi**, 19 Şubat 2004.
- T.C. Merkez Bankası, “Türk Lirasından Sıfır Atılması”, **T.C. Merkez Bankası Basın Bülteni**, Ankara, Şubat 2004.
- TCMB Başkanı Süreyya Serdengeçti'nin YTL Tanıtım Sunumu**, Ankara, 10/02/2004.
- TCMB Başkan Yardımcısı Şükrü Binay ile YTL Konusunda Yapılan Söyleşi, **Bursa Ekonomi Dergisi**, 15/07/2004.

ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Mustafa ÇAPAR*

1. GİRİŞ

Devletler var olduğu günden beri sağlık, savunma ve adalet gibi temel görevlerini yerine getirebilmek için bir takım gelirlere ihtiyaç duymuşlardır. Bu gelirlerin başında da vergiler gelmektedir. Zora dayalı ve karşılıksız alınan vergilerin ekonomik hayata etkileri her zaman tartışma konusu olmuştur. Bir ülkede uygulanan vergi politikalarında o ülkenin mali idaresinin gücü ve örgütlenme biçimiyle, devletin gelişmişlik düzeyi belirleyici rol oynamaktadır.

Vergiler, genellikle gelir, harcama ve servet üzerinden alınır. Gelir üzerinden alınan vergiler arasında Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi önemli bir yere sahipken, harcamalar üzerinden alınan vergiler arasında Katma Değer Vergisi (KDV), Özel Tüketim Vergisi (ÖTV), Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi'ni saymak mümkündür. Servet vergilerine ise, Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) ve Veraset ve İntikal Vergisi örnek verilebilir.

Yansıma derecesi ve bireyin geliriyle ilişki kurulabilmesi gibi kriterler yardımıyla vergileri dolaylı vergiler ve dolaysız vergiler şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Gelir ve servet üzerinden alınan vergiler dolaysız vergi olarak adlandırılırken, konumuz olan ÖTV'nin de içinde bulunduğu harcamalar üzerinden alınan vergiler ise dolaylı vergi olarak adlandırılırlar.

Türkiye'de KDV'nin kabulü ile dolaylı vergi sisteminde yapılan düzenlemenin ardından ÖTV'nin yürürlüğe girmesiyle dağıtım yapı toparlanmış ve sistem sadeleştirilmiştir. Bunun yanında Avrupa Birliği (AB) Mevzuatına uyum sağlama amacı da ÖTV'nin mevzuatımıza dahil edilmesinde önemli bir etki yapmıştır.

2. ÖZEL TÜKETİM VERGİSİNİN GELİŞİM SÜRECİ

Ekonomik sürecin üretim ve dağıtım aşamalarında veya bunlardan sadece birinde, istisna ve muafiyetler dışındaki bütün mal ve hizmetlerden genel

* Maliye Bakanlığı, Vergi Denetmen Yardımcısı

olarak alınan muamele vergisine karşılık, ayrı ayrı belirtilen mal ve hizmetlerden alınan vergilere özel tüketim vergileri adı verilir.¹

Devletlerin gelire doğrudan ilişkili olan vergilerin yanında dolaylı vergi türündeki özel tüketim vergisine neden ihtiyaç duyduklarını açıklamaya yarayan farklı görüşler vardır. Bunlardan birincisi; Özel Tüketim Vergisi uygulamasının sosyal refahı arttıracığı yönündeki inanıştır. Fakat Özel Tüketim Vergisi'nin sosyal refahı arttırabilmesi için gelir vergisinin yapısı etkinlik ve adalet yönünden optimal olmaması gerekir. Özel Tüketim Vergisi'nin bir diğer gerekçesi dışsallıklardır. Alkollü içki, tütün ve çevre kirliliği doğuran malların vergilemesi, oluşan bu dışsallıkların içselleştirilmesi amacına hizmet eder.² Özel Tüketim Vergisi'nde uygulanacak oran ve seçilecek mallar amaçlanan etkinliğe ulaşmada önemlidir.

Gelişmiş ülkelerde tütün, sigara ve alkollü içkilerden alınan Özel Tüketim Vergisi, az gelişmiş ülkelerde gelir adaletini sağlamak için yukarıda sayılan mallar dışında, genellikle gelir seviyesi yüksek bireylerin tercih ettiği lüks mallardan da alınır. Fakat genelde bu tür vergiler talep elastikiyeti düşük olan mallar için uygulanmaktadır. Daha önce de anlatıldığı gibi dar gelirli bireylerin daha çok tükettiği talep elastikiyeti düşük mallar üzerindeki bu vergileme gelir dağılımını ve vergilemede adalet prensibini olumsuz etkilemektedir. Bunun yanında Özel Tüketim Vergisi'nin fiyatın talep esnekliğinin düşük olduğu mallara uygulanmasının piyasaya en az müdahale ederek vergi geliri elde etmeye yaradığını savunanlar da vardır. Vergileme sonucu fiyatı yükselen mallara talebin, elastikiyetin düşük olması sebebiyle fazla değişmemesi bu kanaatin temel dayanağıdır. Bunun sonucunda ise bir yandan devlet istediği vergi gelirini elde ederken, tüketici tercihlerinde önemli bir değişiklik olmadığı için kaynakların yanlış dağılımı sorununun yol açmamaktadır, denilmektedir.

Türkiye'de Özel Tüketim Vergisi'nden önce uygulanan gider vergileri ve 1970 yılında finansman kanunu ile uygulamaya konmuş olan işletme vergisi özel bir tüketim vergisiydi.³ Özel tüketim vergilerinin tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Özel tüketim vergisi türündeki vergiler az gelişmiş ülkelerde uygulama alanı daha çok olan vergilerdir. Çünkü dolaysız vergiler ve genel

¹ Salih Turhan, **Vergi Teorisi ve Politikası**, Filiz Kitabevi, İstanbul: 1993,s.260

² Ömer Faruk Batirel, **“Özel Tüketim Vergisi ve 4760 Sayılı Kanunun Getirdikleri”**, Vergi Dünyası, sayı:253 (Eylül 2002)

³ Salih Turhan, **Vergi Teorisi ve Politikası**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Altıncı Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul: 1998, s.167

tüketim vergilerinin uygulanması güçlü ve yaygın örgütlenmiş bir mali idareyi gerektirmektedir. Çeşitli zorluklar nedeniyle az gelişmiş ülkelerde tüketim vergileri ve genellikle sadece bazı mal guruplarını içeren özel tüketim vergileri uygulanmıştır. Özel Tüketim Vergisi'nin konusu ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber daha çok sigara, alkol, çay, kahve gibi alışkanlık yapan keyif verici maddeler ile kürk, mücevher gibi lüks maddeler ve benzin, çimento gibi sürümü yüksek olan bazı ilk maddeler vergi konusunu teşkil eder.⁴

Özel Tüketim Vergisi esas olarak lüks mallar ile alışkanlık veren keyfi verici maddeleri hedef almakla beraber, bazı durumlarda geniş ölçüde sanayi ürünü ve hizmetlerini de kapsamına almak suretiyle, adeta genel bir tüketim vergisi görünümü kazanmaktadır.

Türkiye'de muamele vergileri 3 aşamadan geçmiştir. Bunlar sırasıyla umumi istihlak vergisi, muamele vergisi ve istihsal vergisidir.

2.1. TÜRKİYE'DE ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ'NE GEÇİŞ NEDENLERİ

Ülkemizde Özel Tüketim Vergisi'ne geçiş sebepleri Kanun'un genel gerekçesinde açıklanmıştır. Bu sebepler genel hatlarıyla aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

a- Özel Tüketim Vergisi uygulaması ile belirli ve az sayıda mal grubu kapsama alınarak bir yandan söz konusu malların vergilendirilmesine ilişkin oldukça karmaşık hale gelen mevcut yapının basitleştirilmesi sağlanmakta, diğer yandan basitleştirilen sistem sayesinde yükümlülerin vergiye gönüllü uyumlarına katkı sağlanması hedeflenmektedir. Çünkü Özel Tüketim Vergisi 16 adet vergi, harç, fon ve payı yürürlükten kaldırmaktadır.

b- Özel Tüketim Vergisi'nin bir diğer hedefi Avrupa Birliği Müktesebatına uyum sağlamaktır. Türkiye ile Avrupa Birliği Ortaklık Konseyi'nin ülkemiz ile Avrupa Birliği arasında bir ortaklık tesisini öngören Ankara Anlaşması ve Katma Protokole dayanarak almış olduğu 6 Mart 1995 tarihli 1/95 sayılı karar ile 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren Gümrük Birliği'ne geçilmiştir. Bu kararda ithalata uygulanan gümrük vergisi ve benzeri vergiler ile dahilde uygulanan dolaylı vergilerde aşağıdaki üç temel prensip öngörülmektedir.

1. İthalat gümrük vergileri ve eş etkili vergiler ile mali nitelikli gümrük vergileri kaldırılacaktır.

⁴Turhan, s.167

2. Vergi oranları dahilde ve ithalde farklılaştırılmayacak, dolaylı koruma sağlayacak iç vergileme yapılmayacaktır.

3. İhraç edilen malların vergiden arındırılmasında bu malların bünyesine giren dahili vergilerin miktarı aşılmayacaktır.

Gümrük Birliği'nde dolaylı vergiler alanında sadece ayrımcılık yapmama ilkesine uymamız yeterli iken, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde ülkemizin Avrupa Birliği'ne aday adaylığının kabulü ile ilişkilerimiz yeni bir boyut kazanmış, bu alandaki mevzuatımızın topluluk düzeyinde uygulanan mevzuata uyumlaştırılması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler çerçevesinde de 24.03.2002 tarih ve 24352 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine Dair Türkiye Ulusal Programı”nda uyum sağlamaya ilişkin taahhütlerimiz kısa ve orta vadeli takvime bağlanmış ve özel tüketim vergisi alanında uyumlaştırma 2002 yılında başlayan orta vadeli taahhütlerimiz arasında yer almıştır.

Avrupa Topluluğu ile Gümrük Birliği'ne geçiş aşamasındaki gerekli yasal düzenlemeler 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda iki husus göz önünde bulundurulmuştur. Birincisi; Gümrük Birliği'ne geçiş ile kaldırılacak olan vergi, fon ve paylar nedeniyle devlet gelirlerinde meydana gelecek kaybın telafisi, ikincisi de dağınık bulunan mevzuata göre alınan dolaylı vergi niteliğindeki bir çok fon ve payların bir vergi kanunu kapsamında toplanmasıdır.

Gümrük Birliği'ne geçiş ile birlikte Avrupa Birliği ve Avrupa Serbest Mübadele Birliği ülkelerinden yapılan sanayi ürünü ithalatında gümrük vergileri ve ithalde alınan her türlü vergi, fon, eş etkili vergi v.b. kaldırılmıştır. Bu kapsamda ithalatta gümrük vergisi ve toplu konut fonu da dahil olmak üzere tüm mali yükler kaldırılmıştır. Ayrıca üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta da Birliğin Ortak Gümrük Tarifesi uygulanmaktadır. Böylece devletin ithalatta önemli bir gelir kaybı ortaya çıkmıştır.

3. TÜRK ÖZEL TÜKETİM VERGİ SİSTEMİ

3.1. ÖZEL TÜKETİM VERGİSİNİN ÖZELLİKLERİ

Özel Tüketim Vergisi' nin vergi sistemindeki yeri ve gelişim süreci anlatıldıktan sonra, yazımızın bundan sonraki bölümlerinde Türkiye' de uygulanan ÖTV anlatılacaktır. Öncelikle ÖTV' nin temel özelliklerini şöyle sıralamak mümkündür:

1- Özel Tüketim Vergisi bir kez uygulanacaktır. Bu husus kanunun birinci maddesinde açıkça hükme bağlanmıştır.

2- Özel Tüketim Vergisi ile şeffaf bir yapıya geçilmiştir.

3- Özel Tüketim Vergisi ile %26 ve %40 oranında KDV uygulanan mallar, Özel Tüketim Vergisi kapsamına alınmış olup 2002/4480 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu listeler iptal edilmişlerdir.

4- Özel Tüketim Vergisi KDV'nin matrahına dahildir. KDV Kanunu'nun 24.. maddesine göre teslim ve hizmet işlemlerine ilişkin bedelin yanında alınan vergi, resim, harç ve fon karşılığı gibi unsurlar KDV'nin konusuna dahil olduğu için ithalat ve imalat safhasında alınan Özel Tüketim Vergisi KDV'nin matrahına dahil edilecektir. AB'ye üye ülkelerde de KDV matrahı bu şekilde hesaplanmaktadır.⁵

5- Özel Tüketim Vergisi'nin kapsamına 4 listede toplam 210 mal çeşidi girmekte olup bunlar tek tek Kanunda sayılmıştır.

6- Özel Tüketim Vergisi kapsamına giren malların sınırlı oluşu ve tek aşamada uygulanması vergi mükelleflerinin sayısının da az olmasını sağlamaktadır.

7- Özel Tüketim Vergisi ile mali politikaların uygulanmasında daha etkin bir sisteme geçilmiştir. Özel Tüketim Vergisi'nden önce ÖTV Kanunu'na ekli listelerde yer alan mallar konusunda Bakanlar Kurulu'nun gerekli düzenlemeleri tek bir kararname ile yapması çok zordu. Örneğin tütün mamulleri ve alkollü içkilerden 7 ayrı vergi, fon ve pay alınmaktaydı. Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun "Oran ve Tutar" başlıklı 12. maddesinde ise Bakanlar Kurulu'na vergi oranlarını ve tutarlarını değiştirerek bu vergi kapsamına giren sektörlerle ilgili maliye politikalarını daha rahat uygulayabilme imkanı tanımıştır.

8- Özel Tüketim Vergisi'nden önce yürürlükte olan dolaylı vergiler çok adil olmayan bir yapıya sahipti. Örneğin ithal araçlara göre genelde daha ucuz olan yerli araçlarda vergi yükünün göreceli olarak daha fazla olmasına neden olmaktaydı. Öte yandan maktu tutarların yılbaşında değişmesi 31 Aralık ile 1 Ocakta farklı vergi yüküne sebep olmaktaydı.

Yukarıdaki genel açıklamalardan sonra ÖTV Kanununu daha detaylı incelemek için Kanun metninin sistematığına uygun davranarak aşağıdaki açıklamalar yapılabilir.

⁵ Uğur DOĞAN, Vergi Sorunları Dergisi, Mart 2003

3.1.1. Verginin Konusu

Özel Tüketim Vergisi, tek aşamalı ve dar kapsamlı bir vergi türüdür. Bu verginin konusunu ÖTV Kanunu'nun 1. maddesinde belirtilen ve Kanun'a ekli listelerde yer alan malların ithalatı, imalatı veya ilk iktisabı ile satış işlemlerinin gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. ÖTV Kanunu'na ekli listede yer alan tüm mallar yerli ve yabancı mal ayırımına tabi tutulmaksızın Özel Tüketim Vergisi'nin konusuna alınmıştır.

I Sayılı Liste Kapsamına Giren Mallarda Vergilendirme

Bu liste A ve B cetvellerinde iki grup halinde düzenlenmiştir. I sayılı listenin A cetvelinde motorin, kurşunlu benzin, kurşunsuz benzin, süper benzin, uçak benzini, fueloil, doğalgaz, sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) gibi çeşitli ürünler yer alırken B cetvelinde ise eter, inceltici, yağlar, solvent, benzol ve vernik gibi mallar yer almaktadır.

Bu verginin kapsamına alınan I sayılı listenin A ve B cetvelinde bulunan malların ithalatçıları ile imalatçıları tarafından teslimi Özel Tüketim Vergisi'nin konusunu oluşturmaktadır. Bu nedenle söz konusu listenin A ve B cetvelinde yer alan malların ithalatçıları tarafından ithali Özel Tüketim Vergisi'nin konusuna girmemektedir..

II Sayılı Liste Kapsamına Giren Mallarda Vergileme

Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli II sayılı listede; çeşitli motorlu kara, deniz ve hava araçlarına yer verilmiştir. Dolayısıyla bu listede yer alan araçların ilk iktisabı veya ithali ile imal ve inşa edenler tarafından teslimi ÖTV'ye tabidir.

ÖTV sadece II sayılı listede yer alan araçlara uygulanacağından bu araçların imalinde ve onarımında kullanılacak yedek parçalar veya eklentiler ÖTV'ye tabi değildir.

Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na giren II sayılı listede yer alan taşıt araçlarının vergilendirilmesi ikili bir ayırma tabi tutulmuştur. Bu gruptaki taşıt araçlarından kayıt ve tescile tabi olanlar ile kayıt ve tescile tabi olmayanların vergilendirilme süreci farklılaştırılmıştır.

Söz konusu liste kapsamındaki araçlardan kayıt ve tescile tabi olanların ilk iktisabı, kayıt ve tescile tabi olmayanların ise ithalatı ile imal ve inşa edenler tarafından teslimi ÖTV'nin konusunu oluşturmaktadır.

III Sayılı Liste Kapsamına Giren Mallarda Vergilendirme

Özel Tüketim Vergisi'ne ekli III sayılı listede yer alan bira, viski, şarap gibi alkollü içecekler, sigara, puro, enfiye gibi tütün mamulleri ile kolalı gazozların ithalatı ve imalatçılar tarafından teslimleri Özel Tüketim Vergisi'ne girmektedir

Alkolsüz içecekler arasında bulunan su, maden suyu, ayran, sade ve meyveli gazozlar III sayılı listede yer almadığından bu malların imalatçılar tarafından teslimi veya ithalatı Özel Tüketim Vergisi'nin konusuna girmemektedir.

IV Sayılı Liste Kapsamına Giren Mallarda Vergilendirme

Özel Tüketim Vergisi Kanuna ekli IV sayılı listede yer alan klima, kasetçalar, radyo, televizyon, silahlar, kürkler, deodorantlar gibi lüks ve dayanıklı tüketim mallarının imalatçıları tarafından teslimi ve ithali Özel Tüketim Vergisi'nin konusuna girmektedir.

3.1.2. Vergiyi Doğuran Olay

ÖTV'de vergiyi doğuran olay esas itibarıyla malın teslimi veya ithalatıdır (tescile tabi araçlarda ise ilk iktisabıdır). ÖTV'de vergiyi doğuran olay aşağıdaki şekilde gerçekleşmektedir:

Mal Teslimi Ve İlk İktisapta Vergiyi Doğuran Olay

ÖTV'de vergiyi doğuran olay mal teslimine bağlandığı durumlarda malların teslimiyle ÖTV doğmaktadır.

- I sayılı listede yer alan akaryakıt, doğalgaz, madeni yağ, vb. ürünlerin,
 - II sayılı listede yer alan kayıt ve tescile tabi olmayan araçların,
 - III sayılı listede yer alan içki, tütün mamulleri ve kolalı içeceklerin,
 - IV sayılı listede yer alan lüks ve dayanıklı tüketim mallarının,
- teslimi ile vergiyi doğuran olay gerçekleşmektedir.

Mal teslim edilmeden malın teslimine yönelik olarak yapılan sözleşmeler veya avans niteliğindeki ön tahsilatlar ÖTV'de vergiyi doğuran olayı gerçekleştirilmemektedir. Malın tesliminden önce yapılan sözleşmelerde malın teslim tarihinin belirtilmiş olması veya mal tesliminin belirtilen günde yapılmasını sağlayacak şekilde güvenlik tedbirlerini ya da teminatının alınmış olması halleri de malın tesliminden önce vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesine neden olamaz. Diğer bir anlatımla ÖTV'de vergiyi doğuran olay sözleşmeyle değiştirilemez.

Malın tesliminden önce veya sonra mal bedelinin tahsil edilmesinin veya tahsil edilmemesinin vergiyi doğuran olayın gerçekleşmesine olumlu ya da olumsuz katkısı olmamaktadır.

ÖTV Kanunu'na ekli II sayılı listede yer alan araçlardan kayıt ve tescile tabi olan araçlarda vergiyi doğuran olay bunların ilk iktisabı ile gerçekleşmektedir. Kayıt ve tescile tabi araçların Türkiye'de ilk defa kayıt ve tescili ilk iktisap olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda yurtdışından ithal edilerek Türkiye'de ilk defa ilgili sicile kaydedilecek kullanılmış veya kullanılmamış araç edinimlerinin de ilk iktisap olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

3.1.3. Verginin Mükellefi Ve Sorumlusu

Özel Tüketim Vergisinin Mükellefi

ÖTV Kanunu'na ekli I, III, IV sayılı liste kapsamındaki mallar ile, II sayılı liste kapsamındaki mallardan kayıt ve tescile tabi olmayan taşıtlarda;

- İmalatçılar veya inşa edenler tarafından tesliminde; imalatçılar veya inşa edenler,

- İthalatında; ithalatçılar,

- Müzayede yoluyla satışında; müzayedeyi düzenleyenler

ÖTV mükellefi olmaktadır.

Kayıt ve tescile tabi olan ancak Türkiye'de kayıt ve tescil edilmemiş araçların kullanılmak üzere;

- Motorlu araç ticareti yapanlardan alımında; motorlu araç ticareti yapanlar,

- İthalinde; ithalatı yapanlar,

- Müzayede yoluyla satışlarda; müzayedeyi düzenleyenler

ÖTV'nin mükellefidirler.

İmal veya inşa ettikleri ya da satmak üzere satın aldıkları kayıt ve tescile tabi araçları;

- Kullananlar,

- Aktiflerine alanlar,

- Adlarına kayıt ve tescil yaptıranlar,

- Müzayede yoluyla satışını gerçekleştirenler,

ilk iktisap kapsamındaki bu işlemler nedeniyle ÖTV mükellefi olmaktadır.

Müzayede yoluyla yapılan satışlarda satmak amacıyla II sayılı listedeki araçlardan kayıt ve tescile tabi olanları satın alan motorlu araç ticaret belgesine

sahip alıcıların adlarına kayıt ve tescil yapılmayacağından ÖTV mükellefiyetleri de doğmayacaktır.

3.1.4. Özel Tüketim Vergisi'nde İstisnalar

ÖTV Kanunu'nda aşağıdaki istisnalar kabul edilmiştir; ihracat istisnası (mad.5), diplomatik istisna (mad.6), diğer istisnalar; askeri amaçlı istisna, petrol arama faaliyeti istisnası, malul ve sakatlara mahsus taşıt araçları istisnası, Türk Hava Kurumu'nun hava taşıt alımlarında istisna, güvenlik kuruluşlarının silah alımına ilişkin istisna, kamu kurumuna yapılan bedelsiz teslimlerde istisna, ithalat istisnası (mad. 7).

3.1.5. Verginin Tecili

ÖTV'nin tecili Kanun'un 8. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre ÖTV'nin tecil müessesesi şöyle işlemektedir;

Bu Kanuna ekli I sayılı listenin (B) cetvelindeki malların; I sayılı listeye dahil olmayan malların imalinde kullanılmak üzere ithalatçıları veya imalatçıları tarafından tesliminde tarh ve tahakkuk ettirilen ÖTV'nin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek kısmı, teminat alınmak suretiyle tecil olunur. Söz konusu malların tecil tarihini takip eden aybaşından itibaren on iki ay içinde I sayılı listeye dahil olmayan malların imalinde kullanılması halinde tecil olunan vergi terkin edilir. Bu hükümlere uyulmaması halinde, bu malların tecil-terkin işlemi dışındaki amaçlarla tesliminde tarh edilmesi gereken vergi tutarından, daha önce tahsil edilen verginin mahsubundan sonra kalan tutar, vade tarihinden itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51. maddesinde belirlenen gecikme zammı ile birlikte alıcıdan tahsil edilir. Ancak, tecil edilen verginin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirtilen mücbir sebepler dolayısıyla terkin edilememesi halinde bu vergi, tecil edildiği tarihten itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 48. maddesine göre ilgili dönemler için geçerli tecil faizi ile birlikte alıcıdan tahsil edilir.

İhraç edilmek şartıyla ihracatçılara teslim edilen mallara ait özel tüketim vergisi, mükelleflerce ihracatçılardan tahsil edilmemesi şartıyla, bu mükelleflerin talebi üzerine vergi dairesince tarh ve tahakkuk ettirilerek tecil olunur. Söz konusu malların ihracatçıya teslim tarihini takip eden aybaşından itibaren üç ay içinde ihraç edilmesi halinde tecil edilen vergi terkin olunur. İhracatın yukarıdaki şartlara uygun olarak gerçekleştirilmemesi halinde, vade tarihinden itibaren üç ay içinde ihraç olayının vuku bulması halinde tecil edilen vergi terkin olunur. İhracatın yukarıdaki şartlara uygun olarak gerçekleştirilmemesi halinde, tecil olunan vergi vade tarihinden itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 51. maddesine göre belirlenen gecikme zammı ile

birlikte tahsil olunur. Ancak, ihraç edilmek şartıyla teslim edilen malların 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirtilen mücbir sebepler nedeniyle ihraç edilememesi halinde, tecil edilen vergi, tecil edildiği tarihten itibaren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 48. maddesine göre ilgili dönemler için geçerli tecil faizi ile birlikte tahsil edilir.

III sayılı listede yer alan malların tamamının ya da bir kısmının tesliminde veya ithalinde tahakkuk eden vergiyi, teminat alınmak suretiyle, bu malların tüketiciye teslimine kadar (bu safha dahil) tecil ettirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

3.1.6. Vergi İndirimi

3.1.6.1. İndirimin Uygulama Koşulları

Özel Tüketim Vergisi mükellefi olan imalatçıların ödedikleri ÖTV'yi indirebilmeleri için ödenen vergi, fatura, benzeri belgelerde ayrıca göstermeleri ve indirilecek Özel Tüketim Vergisi'nin ödenmiş olması gerekir. ÖTV'ye tabi malın aynı listedeki başka bir malın imalinde kullanılması halinde de ödenen vergi indirilir.

3.1.7. Oran

ÖTV Kanunu'nda her listedeki mallar için ayrı vergi oranları tespit edilmiştir. Bu vergiler bazı mallar için maktu, bazı mallar için ise nispi olarak tespit edilmiştir. Listeler itibariyle ÖTV oranları Kanun'a ekli olarak düzenlenmiştir.

3.1.8. Verginin Beyanı, Tarhı Ve Ödenmesi

3.1.8.1 Verginin Beyanı

Türk vergi sisteminde vergilendirme usulü istisnai durumlar haricinde beyan esasına göre yapılmaktadır. ÖTV'ye tabi malların birbirinden farklı mal gruplarından oluşması nedeniyle ÖTV Kanunu 14. maddede Kanun kapsamına giren malların vergilendirilmesinde mal grupları itibariyle 15 günlük ve aylık olmak üzere iki ayrı vergilendirme dönemi tespit edilmiştir. ÖTV Kanunu'na ekli I sayılı listede yer alan malların teslimlerinde vergilendirme dönemi her ayın ilk 15 günlük birinci ve kalan günlerinden oluşan ikinci dönemlerden oluşmaktadır. Bu dönemleri takip eden on gün içerisinde beyannamenin verilmesi gerekir. Kanun'a ekli III ve IV sayılı listede yer alan mallar ile II sayılı listede yer alan kayıt ve tescile tabi olmayan malların vergilendirilmesinde vergilendirme dönemi faaliyette bulunulan takvim yılının birer aylık dönemlerinden oluşmaktadır. Bu dönemleri takip eden 15 gün içerisinde beyannamelerin verilmesi gerekir.

Kanun'a ekli II sayılı listede yer alan araçlardan kayıt ve tescile tabi olanlar için vergilendirme dönemi bulunmamaktadır. İlk iktisap ile ilgili işlemlerin tamamlanmasından önce beyannamenin verilmesi gerekir. Diğer yandan ithalatla alınan vergiler ilgili gümrük idaresince hesaplanacağından ithalattan kaynaklanan ithalat vergileri ile aynı zamanda gümrük idaresine ödenmesi gerekir.

3.1.8.2 Verginin Tarhı Ve Ödenmesi

ÖTV Kanunu'nda yapılan düzenleme uyarınca ÖTV'nin beyanname verme süreleri içerisinde ödenmesi gerekmektedir. ÖTV Kanunu'na ekli I, III ve IV sayılı listedeki mallar ile II sayılı listedeki taşıtlarda kayıt ve tescile tabi olmayanlar için verilecek olan ÖTV beyannamelerinde bildirilen matrahlar üzerinde hesaplanan ÖTV beyannamenin verildiği günde tarh olunmak zorundadır. ÖTV Kanunu'na ekli II sayılı listede yer alan kayıt ve tescile tabi bulunan taşıtlar için verilen ÖTV beyannamelerinin gün sonu beklenmeksizin verildiği anda tarh işlemi yapılması gerekir. Çünkü bu mallar için beyannamenin verildiği günde ÖTV'nin de ödenmesi gerekmektedir.

3.1.8.3 Vergi Hasılatının Paylaşımı

1. Bu Kanun'a ekli I sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen ÖTV hasılatının tamamından, II sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen ÖTV hasılatının % 28'inden ve III sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen ÖTV hasılatının % 60'ından, 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahallî idarelere pay verilmez.

2. Bu Kanuna ekli III sayılı listede yer alan mallar üzerinden tahsil edilen özel tüketim vergisi hasılatından;

a) 3238 sayılı Kanunla kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonuna % 7,9 oranında pay ayrılır. Bu hükmeye göre ayrılacak pay, Maliye Bakanlığınca, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar T.C. Merkez Bankasındaki fon hesabına yatırılır.

b) % 18 oranında hesaplanarak Maliye Bakanlığı merkez saymanlığına yatırılan paylar onbeş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan % 16'sı, dağılımı Başbakan onayı ile belirlenmek suretiyle, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü bütçelerinde, % 52'si Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinde, % 32'si ise Sağlık Bakanlığı bütçesinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydedilir ve parası merkez saymanlığınca aynı süre içinde bir kamu bankasında anılan

kurumlar adına açılacak özel hesaplara yatırılır. Bu kaynaktan yapılacak harcamalar 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 30 ila 37 nci maddelerinde yer alan vize ve tescil hükümleri ile 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 32. maddesi hükümlerine tabi değildir. Bu ödeneklerden yılı içerisinde harcanmayan miktarlar ertesi yıl bütçelerine devren gelir ve ödenek kaydolunur. Bu hükümlere göre yapılacak harcamalardan yatırım niteliğinde olanlar yıllık programla ilişkisi kurulmak üzere yılı içerisinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirilir.

c) 4342 sayılı Mera Kanunu'nun 30. maddesinde belirtilen harcamalarda kullanılmak üzere % 1 oranında pay ayrılır. Bu pay hakkında da anılan madde hükümleri uygulanır.

d) 13.10.1988 tarihli ve 3480 sayılı Kanun hükümlerine göre hak sahiplerine ödenmek üzere % 3,4 oranında pay ayrılır. Bu hükme göre ayrılacak pay, Maliye Bakanlığınca bir kamu bankası nezdinde "Malûller, Şehit Dul ve Yetimleri Hesabı" adıyla Maliye Bakanlığı adına açılacak hesaba, verginin tahsil edildiği ayı izleyen ay içinde merkezden aktarılır. Bu paralar, Maliye Bakanlığınca vadeli, vadesiz bir veya birden fazla hesapta bulundurulabilir ve cari faiz oranından az olmamak üzere yatırıldığı günden itibaren faize tabi tutulur. Bankalara, bu hesapla ilgili hizmetler için masraf veya komisyon adı altında herhangi bir ödeme yapılmaz. Diğer kanunlarda, 13.10.1988 tarihli ve 3480 sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddelerine yapılan atıflar bu bende yapılmış sayılır. Bakanlar Kurulu bu bentte yer alan oranı bir katına kadar artırmaya yetkilidir.

e) 3.1.2002 tarihli ve 4733 sayılı Kanun'un 5.. maddesinde yer alan giderlerde kullanılmak üzere % 0,2 oranında pay ayrılır.

3. Bu Kanuna ekli II sayılı listede yer alan mallar üzerinden tahsil edilen özel tüketim vergisi hasılatından % 28 oranında hesaplanarak Maliye Bakanlığı merkez saymanlığına yatırılan paylar on beş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye özel gelir, diğer yandan bu maddenin (2) numaralı fıkrasının (b) bendinde sayılan kurumların bütçelerinde açılacak özel tertiplere aynı hükümler çerçevesinde ödenek kaydedilir. Bu kaynağın paylaşımı ve yapılan harcamalar da anılan bent hükmüne tabidir.

4. Bakanlar Kurulu, bu madde uyarınca özel tüketim vergisi hasılatından verilecek paylara ilişkin oranları topluca veya ayrı ayrı sifıra kadar indirmeye, (2) numaralı fıkranın (b) bendi ile (3) numaralı fıkrada belirtilen kurumların alacakları payları kendi içinde yirmi puana kadar artırmaya veya indirmeye yetkilidir.

4. SONUÇ

Türkiye’de yıllardır uygulanan ÖTV mahiyetindeki vergiler Avrupa Birliği mevzuatına uyum sürecinde bir araya getirilerek ÖTV Kanunu adı altında birleştirilmiş ve 01.08.2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Toplam vergi gelirleri arasında % 30'lara ulaşan oranıyla her geçen gün önemini gittikçe arttıran ÖTV, vergiye tabi mal ve mükellef sayısının azlığı (yaklaşık 210 çeşit mal ve 1500 mükellef) nedeniyle mali idare tarafından yürütülmesi kolay, buna karşılık hasılatı yüksek bir vergi türüdür. Yeni uygulanacak yöntemle ÖTV beyannameleri internet ortamında verilecektir. Uygulanmaya başlandığı ilk zamanlar hangi malların vergi konusuna girdiği hususunda idareye sorular sorulmuş ve idarenin verdiği muktezalarla bu sorular cevaplanmaya çalışılmıştır. 2003 yılında ÖTV ile ilgili Gelirler Genel Müdürlüğü tarafından 116 özelge verilmiştir.⁶

ÖTV dolaylı bir vergi olduğundan daha önce belirtildiği gibi vergi artışları gelir dağılımını olumsuz yönde etkileme özelliği göstermektedir. Gelir dağılımında eşitliği sağlamak ve Anayasa’nın 73. maddesinde belirtildiği üzere bireylerden ödeme gücü oranında vergi alınmasını sağlamak için toplam vergi gelirleri içinde dolaysız ve dolaylı vergi kombinasyonuna dikkat etmek gerekmektedir.

Gelişmiş ülkelerde toplam vergi gelirlerinin büyük bir kısmını Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi gibi dolaysız vergiler oluştururken ,gelişmekte olan ülkelerde ve az gelişmiş ülkelerde KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin payı dolaysız vergilere oranla daha fazla olmaktadır.

Türkiye’de Temmuz 2004 itibariyle toplam vergi gelirlerinin % 71’i dolaylı vergilerden, geri kalan % 29’u ise dolaysız vergilerden meydana gelmektedir.

ÖTV Kanunu uygulanmasında karşılaşılan problemler ve çözüm önerileri başka bir yazının konusunu oluşturduğundan burada değinilmemiştir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Aksoy, Şerafettin. **Kamu Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.
Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**. Ankara: Gazi Kitabevi, 1999.
Batirel, Ömer Faruk ve Uçkun, İlhan. **Türkiye ‘de ve OECD Ülkelerinde Vergi Yüğü**. İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 1992-10, 1991.

⁶ www.gelirler.gov.tr

Çelik, Galip. **Servet ve Harcama Vergileri**. 1. Basım. Ankara: Seçkin Yayınevi, 1995.

Mercan, Eray ve Dündar, Mustafa. **Tüm Yönleriyle Özel Tüketim Vergisi**. Ankara: Yaklaşım Yayınları, 2003.

Nadaroğlu, Halil. **Kamu Maliyesi**. 11. Basım. İstanbul: Beta Yayınevi, 2000.

Turhan, Salih. **Vergi Teorisi ve Politikası**. 6. Basım. İstanbul: Elektronik Ofset, 1998.

Tüm Yönleriyle Özel Tüketim Vergisi Örnekler ve Açıklamalar. Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Haziran 2002.

Türk, İsmail. **Kamu Maliyesi**. 4. Basım. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.

Sürekli Yayınlar

Baş, Ali. “Özel Tüketim Vergisi ve Gümrük Birliği Sürecinde Özel Tüketim Vergisi Uyumlaştırma Çalışmaları”, **Vergi Raporu**, Sayı: 24 (Ağustos-Eylül 1996).

Batırel, Ömer Faruk.. “Özel Tüketim Vergisi ve 4760 Sayılı Kanunun Getirdikleri”, **Vergi Dünyası**, Sayı:253 (Eylül 2002).

Büyükbalkan, Uğur. “Özel Tüketim Vergisi”, **Mali Çözüm**, Sayı:60 (Temmuz-Ağustos 2002)

Canoğlu, Mehmet Ali. “Özel tüketim Vergisi Muhasebesi”, **Mükellefin Dergisi**, Sayı:117 (Eylül 2002).

Doğan, Uğur. “Özel Tüketim Vergisi Kanunu İle Getirilen Yeni Düzenlemeler”, **Mükellefin Dergisi**, Sayı:116 (Ağustos 2002).

Gençyürek, Levent. “Özel Tüketim Vergisinde Tecil ve Terkin” **Yaklaşım**, Sayı:120, (Aralık 2002).

Gezgin, Burhan “ÖTV’ de İndirim Müessesesi” **Vergi Dünyası**, Sayı:21(Aralık 2002).

Kaya, N.Yalçın ve Bozkır, Müjdat. “Özel Tüketim Vergisi ve Gelişim Süreci” **Vergi Sorunları**. Sayı: 166, (Temmuz 2002).

Kavak, Ahmet. “Özel Tüketim Vergisi Uygulamasına İlişkin Sorunlar”, **Vergi Sorunları**, Sayı:174 (Mart 2003).

Kılıç, Y.Handan ve Ölçek, Metin.“Avrupa Birliği ve Türkiye’ de Özel Tüketim Vergisi ve Türkiye’nin Birlik Mevzuatına Uyumu” **Vergi Sorunları**, S.150 (

Ülgen, Soner. “Özel Tüketim Vergisi Sistemi” **Maliye Postası**, Sayı:532 (1Kasım 2002).

Ülgen, Soner. “Özel Tüketim Vergisinde Malül ve Sakatlara İlişkin İstisna Uygulaması” **Maliye Postası**, Sayı:537 (15 Ocak 2003)

YENİ KAMU YÖNETİMİ-DEMOKRASİ İLİŞKİSİ *

Çev. M. Akif ÖZER*

Tüm dünyada kamu sektörü reformlarıyla ilgili çalışmalar yapıldığında, sürekli olarak kamu hizmeti sisteminin ayırt edici özelliklerine, bir zorunluluk olarak, vurgu yapıldığı görülmektedir. Kamu sektöründeki yönetsel birimlerin, kendilerini klasik örgütlerden ayıran temel yapısal özellikleri bulunmaktadır. Siyasal-yönetsel sistemin temel bir parçası olarak kamu kuruluşları, kuralların, kaynakların, çıkarların, ilkelerin, inançların, görevlerin ve aktörlerin karmaşık ekolojisini taşımaktadırlar. Çok fonksiyonlu kamu hizmetlerinde reformcular, basit şekilde hedeflerini ve ilgi alanlarını genişletmek istemekte, zorunlu olarak kısmen çatışan amaçları ve değerleri uyuşturmaya çalışmakta, bazen de aralarındaki dengeyi birinin lehine bozarak, onlar arasında çatışma yaratmaktadırlar. Yönetsel reformlar, aynı zamanda temsili demokrasi için de çeşitli veriler içermektedirler. Burada halk adına siyasal liderlerce yönetilme ve yönetsel reformların siyasal yönetim üzerindeki etkileri geçerli olmaktadır. Bu durum Yeni Kamu Yönetimi anlayışının (YKY) demokrasi ve bu makalede tartışılacak egemenlik türleri üzerindeki etkilerini sınırlandırmaktadır. Bugün yaygın olarak, insanlarla siyaset arasında tek bir etkileşim kanalı olarak seçim mekanizması olduğu gerçeğine karşı bir meydan okuma söz konusudur. Bu süreçte YKY'nin yönetim sürecine insanların katılımını nasıl sağlayacağı en önemli soru olarak karşımıza çıkmaktadır. YKY demokraside insanların rollerini mi değiştiriyor? Ve eğer öyle ise bu onları güçlü mü zayıf mı kılıyor? Bu sorulara cevap verebilmek için insanların demokrasiyle kendi çıkarlarını ifade edebilmek ve artırabilmek için çok sayıda yöntemleri olduğu ve çok farklı kapasite ve görünümde hareket edebilecekleri, bu süreçte oy verenlerin aynı zamanda tüketici ve çıkar grubu üyesi oldukları gerçeğinin altını çizmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu makalede analizimiz, her biri farklı etki kanallarını içeren devlet modelleri etrafında şekillenecektir. Bu modellerle YKY arasındaki ilişkiler

* Bu makale Tom Christensen (Oslo Ün. Siyaset Bilimi A.B.D.) ve Per Legreid (Bergen Ün. Örgüt Teorisi A.B.D.) tarafından **The Journal of Political Philosophy**, Vol. 10, Number: 3, 2002'de yayınlanan "New Public Management: Puzzles of Democracy " isimli metnin çevirisidir.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. Arş. Gör.

gösterilecek ve her modelin kendi içinde ve arasında etki mekanizmasını nasıl şekillendirdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Makale YKY'nin temel özelliklerini ortaya koymakla başlamaktadır. Öncelikle YKY'nin genel özellikleri ve makalenin temasına uygun olan öngörülerini incelenecektir. İkinci bölümde ise dört devlet modeli ve bunların demokrasi ve sorumlulukla ilgili görüşleri ortaya konacaktır. YKY'nin bu rolü değiştirmesi durumunda, insanların hangi şartlarda, hangi rolleri oynayacakları öngörülmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde ise her bir modelin diğerine nasıl bağlı olduğu ve aralarında ne tür ilişkiler bulunduğu incelenecek ve YKY etkisiyle siyasal-yönetmel sistemle kişilerin etkisinin nasıl uyumlaştırılacağı belirlenmeye çalışılacaktır.

I- YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

YKY terimi son dönemin yönetmel reformcularından Hood tarafından 1991 yılında kullanılmıştır. Burada 1980-1990 yılları arasında reformcuların bu kavramı çok fazla kullanmak istemediklerine dikkat çekmek gerekmektedir. Çünkü YKY şeklindeki sınıflandırma 1990'lardan sonra yapılmıştır. Genel değişim sürecinin tersine, reformlar daima tartışmalı değişimleri içermektedir. YKY'yi tanımlamak gerekirse, merkezi, ulusal, siyasal-yönetmel aktörlerin, kamu sektörünün yapısını, süreçlerini ve personelinin değiştirmek için kullandıkları içsel bir çaba olarak belirtilebilir.

A- Ekonomik Norm ve Değerlerin Öncüllüğü:

YKY'nin temel özelliği temel bir boyut olarak ekonomik norm ve değerlere vurgu yapmasıdır. Bu durum ekonomik normların ideolojik hakimiyetine neden olmakta ve bunları birçok yasal ve geleneksel normların bir altına yerleştirmektedir. Sınırsız siyasal ilgi, siyasal sektörel hedefler, profesyonel uzmanlık, farklı karar ve kurallar, sosyal grupların çıkarları gibi artırılabilir farklılıklar arasında çatışma ve gerilime neden olabilecek birçok unsur, bu süreçte incelenmektedir. YKY'de bu durum oldukça güçlü görülmekte ve kamu sektörünün resmi yapısını, kullanılan üreticileri, yararlanılan uzmanları ve özel sektörle ilişkilerini değiştirecek, verimliliğe odaklanan yönetim ve ekonomi teorileri için çok da başarılı görülmemektedir. Bundan dolayı örgütsel araçların, YKY'nin reformlarının uygulamaya aktarımı sürecinde etkisinin çok iyi düşünülmesi gerekmektedir.

YKY reformlarının Yeni Zelanda da olduğu gibi teori orijinli olduğu söyleniyorsa da, bu durum ekonomik teorilerin hakimiyetini göstermektedir. Bu teoriler, siyasal-yönetimsel sistemdeki ilişkileri, bu sistemi daha etkin, elverişli, kolay, tutarlı hale getirmek isteyen akılcıl aktörlerin aralarındaki stratejik oyunlar olarak görülebilir. Belirgin olmayan hedefler, karmaşık resmi yapılar, karmaşık kamu hizmetlerinin karışık kültürel normları hep hastalık belirtisi olarak görülmekte ve kamu sektörünün temel ayırt edici özellikleri olarak kabul edilmemektedir. Modeller incelenirken de görüleceği gibi ekonomik teorilerin oldukça basit görüldüğü kamu sektörü etğinde ve kurumsal-kültürel sorunlarda olumsuz rol oynadıkları ve umulan kadar yararlı olmadıkları söylenmektedir. Diğer taraftan YKY'yi savunmak, sorunları en aza indirmek, hatta görmezlikten gelmek gibi karşı karşıya kalınan olumsuzlukların verimlilik ve ekonomi üzerine odaklaşmadan kaynaklanmadığını savunmak da mümkündür. YKY dinamik yönetimin bir görüşü olarak kabul edilmektedir. Çünkü tüm yönetimlerin benzer meydan okumalarla karşı karşıya kaldığı, bundan dolayı benzer yöntemler uyguladıkları belirtilmektedir. Yapı ve göreve göre değişiklikler olmadığı da söylenmektedir. YKY modeli refah devletinin ve vatandaşın klasik yapısına meydan okumaktadır. Refah devleti piyasa tabanlı bir dağıtım sistemi olarak tasarlanmakta ve vatandaş müşteri olarak görülmektedir. Biz burada öncelikle kamu sektöründe YKY tarafından temsil edilen yeni düşünce biçiminin hakimiyetini, demokrasiye olan meydan okumaları, egemenlik kavramını ve siyasal/demokratik denetim sistemini tartışacağız.

B- YKY'nin İkili Karakteri:

YKY ekonomik değer ve amaçları öncül olarak görse de, kaybeden ve karmaşık bir kavram olarak görülmekte ve kamu yönetimi reformcuları tarafından “alışveriş sepeti” olarak nitelendirilmektedir. YKY'nin temel amaçları olarak, başarmaya odaklanmış aktif, takdir haklarını kullanabilen kişilerce örgütlerin yönetilmesi, belirgin performans standartlarının yakalanması, yetki devrine gidilmesi, birimlerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne büyük vurgu yapılması, artan rekabet ortamına uyum sağlanması, sözleşmecilik yöntemlerinden en üst seviyede yararlanılması, müşteri odaklı-uyumlu hizmet anlayışı ve özel sektör tekniklerinden yararlanılarak etkinlik ve verimlilik arayışlarında optimum seviyelerin yakalanması belirtilebilir.

Ekonomik örgüt teorisiyle yönetim teorisini birleştiren YKY'nin ikili karakteri oldukça iyi bilinmektedir. Bundan ortaya çıkan gerilimler, yönetim bilimindeki klasik anlayışın karşısına sözleşmecilik anlayışı getirmektedir. Ekonomik

örgüt teorisinden gelen kamu tercihi, sorumluluk teorisi gibi görüşler, bürokrasi karşısında temsili yönetim üzerinde odaklaşıyor. Bu paradigma siyasal liderlerin gücünün bürokrasi karşısında yeniden zorlanmasını gerektiriyor. Bu güç odaklaşması merkeziyetçiliğe, koordinasyona, denetime, sözleşmecî düzenlemelere, bu hedefe ulaşmak için ihtiyaç duyuyor. İkinci fikir seti bürokraside yönetsel ilkelerin önceliğine ve yeniden kurulmasına ihtiyaç duyan görüşler üzerinde odaklaşan yönetim okulu düşüncesinden geliyor. Bu odaklaşma yöneticilerin kapasitelerini geliştirmelerine, risk almalarına, yerelliğe, yetki devrine ve temsili yönetime ihtiyaç duyuyor. Bundan dolayı YKY iki uçlu bir ok olarak görülüyor. Okun bir tarafında merkezileşme diğer tarafında ise yetki devri bulunuyor. YKY, sözleşmeye dönük yönetsel unsurları bir araya getirdiğinde ve bu şekilde merkeziyetçilikten daha fazla yetki devrine kaydığında, güç kaybetme ve zayıflama tehlikesi ile karşı karşıya kalıyor. YKY genel olarak, mikro ekonomik teori ile kamu işletmeciliği akımının birleşimine güveniyor. Kamu görevlileri ile seçilmiş kişiler arasındaki ilişkiler gibi çok sorunlu önemli reform alanları bir araya geldiklerinde ortaya çıkacak potansiyel gerilimleri yansıtıyor. YKY yetki devri ve sözleşmecilik aracılığı ile politika yapım sürecini politika yönetme ve yürütme sürecinden ayırıyor. Politika yapımcıları politika yapıyorlar. Politikaların yürütülmesi ise yöneticilere bırakılıyor ve onları sözleşme ile sorumlu tutuyor.

YKY arkasında kalan ekonomik teorilerin içerdiği ilginç bir paradoks da, teorilerin siyasal ve yönetsel liderlere güvenmiyor olmalarıdır. Çünkü bunlar çok fazla yeniden seçilmeyi ve kendi yönetsel birimlerini yönetmeyi düşünmemektedirler ve kamu kaynaklarını kötü kullanmaktadırlar. Liderlerin kuyularını kazmak için farklı ölçülerde yöntemlere öncülük etmektedirler. Fakat diğer taraftan da farklı denetim sistemlerinden geçerek gelmektedirler. Aynı aktörlere farklı kaldırıcılar vermektedirler. Çünkü herhangi bir yöneticiye, genelde çalışana, müşteriye hatta pazara tam anlamıyla güvenmemektedirler.

YKY ile, daha fazla yönetsel takdir hakkı kullanma ihtiyacı ve sorumluluk ihtiyacı arasında da bir gerilim bulunmaktadır. Burada siyasal sorumlulukla yönetsel sorumluluk arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Sorun otorite devrinin ihtiyaca cevap verebilmesi, diyalogu ve ne yapılması gerektiğine dair tartışmaları içerip içermemesidir. Siyasal sorumluluğun siyasal liderleri sistemli bir şekilde popüler ümitlere karşı sorumlu kılmak gibi özel bir amacı bulunmaktadır. Devredilen otorite, performans kriterlerine göre kararlaştırılmış görevlerin yerine getirilebilmesine ortam hazırlamaktadır. YKY öncelikle yönetsel sorumluluğun

farklı boyutlarını fark etmenin karmaşık yapısı ve yönetsel reformun artırdığı sorumluluk ilişkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

II- DEVLET MODELLERİ, ETKİ MEKANİZMALARI VE YKY’NİN BUNLARLA İLGİSİ

A- Egemenlik Modeli:

i) Temel Model:

Parlamentar sisteme dayalı birçok ülkede, demokrasi ve siyasal/yönetsel kontrol parlamenter silsileye göre sınırlandırılmış ve siyasal liderlere seçim koalisyonu aracılığı ile yönetme gücü verilmiştir. Seçimler aracılığı ile egemen kesim parti temsilcilerini siyasal organlara göndermekte, yürütme gücü de bu organlardan çıkmaktadır. Ancak yürütme, herkese profesyonel uzmanlıkla nötr kamu hizmeti sunmak için görevlendirilmektedir. Bu süreçte kamu hizmeti, başarılı reformları içeren kamu politikası oluşturmayı gerektirir. Literatürde bu alanda önemli katkılar sunan Olsen; eşitliğe, standarda vurgu yapan, büyük kamu sektörünü barındıran, hiyerarşik ve merkezi devlet anlamına gelen bu yönetim modeline egemen devlet ismini vermiştir. Bu modelde kamu yani halk birincil ve öncelikli oy kullanıcı olarak görülmektedir. İnsanların partilere ve seçimlere katılacakları, parti listeleri ve programların arasında tercih yapacakları, siyasal tercihlerini kullanarak karar verecekleri varsayımında bulunmaktadır. Fakat bu durumu korumak ve sürdürmek, temsilcilerin ve siyasal partilerin elindedir. Bu açıdan sorumlu olmaları ve oy kullananların davranışlarını kamu görüşünü etkileme sürecinde çeşitli kanallardan yansıtmaları umulmaktadır.

Seçim kanalı aracılığı ile vatandaşların görüş ve düşüncelerini yansıtmaları için üç mekanizma bulunmaktadır. Birincisi yasama organındaki temsilciler ve partiler görüşlerini ve davranışlarını görünür hale getirmekte ve bunları kendi karar verme süreçlerine dahil etmektedirler. Bu görüşleri kendi görüşleri gibi gündeme getirmektedirler. Bunu yapmak için de en çok kabul gören geleneksel model sıkı parti disiplindir. Karşıt modelde milletvekilleri bağımsız hareket etmekte ve kendi yargılarını uygulamaktadırlar. Bu düşünce tarzı milletvekillerinin halktan daha çok bilgili olduğunu, bundan dolayı genel eğilimlere yön vermeleri gerektiğini göstermektedir.

Yürütme açısından egemenliği geliştiren ikinci mekanizma ise, parlamento içinde azınlık ve çoğunluk çıkarları arasındaki dengeyi korumaktır. Bunu yaygınlaştırabilmek ülkedeki anayasal sisteme bağlıdır. İki partili sistem olarak bilinen Westminster parlamenter sistem, parlamentoda çoğunluğa sahip

olan yürütme açısından en güçlü potansiyel güce sahiptir. Ancak sistem herhangi bir partiye parlamento üzerinde hakimiyet kurma imkanı verirse, partinin hükümetin oluşumunda ve parti yapısında sıkı bir değişiklik yapmadıkça, azınlığın çıkarlarının temsil edilmesi hususunda olumsuzluk yaşanacaktır.

Geleneksel parlamenter sistem ise daha çok koalisyon hükümetlerini üretmektedir. İstikrarlı koalisyonlar sürecine bakıldığında, bu sistem Westminster modeline benzediği ve sadece hükümetle farklı çıkarları temsil etmesi açısından farklılaştığı görülmektedir. Superparlamentarizm olarak adlandırılan azınlık koalisyonları sürecinde ise, özellikle yürütmeyle ilişkilerde parlamento içinde denge çok önemli görülmektedir. Bu sistem kamusal politikalarda parlamento içindeki çıkarlarda yaygınlaşmanın önünü açabilir. Sorun bu süreçte bir kargaşanın yaşanması, koalisyon yapısının sık sık değişebilmesi ve karar verme sürecinde sorunların yaşanmasıdır. Yasama ile yürütme arasında çok dinamik bir ilişkinin yaşanmasını sağlayan Başkanlık sistemi de benzer tecrübelerin yaşanmasını sağlayabilmektedir.

İnsanların yönetim kademelerine iradelerinin yansımaları artıran üçüncü mekanizma ise, YKY ile en çok ilgilendirilen yürütmenin, piyasadan gelen görüşlere piyasanın uyumlaştırılabilmesi için bürokrasi üzerindeki denetim hakkını kullanmasıdır. Farklı siyasal yönetsel sistemler parlamentoca oluşturulan farklı denetim ve inceleme sistemleri kullanabilmektedirler. İskandinav ülkeleri geleneksel olarak az gelişmiş araştırma yöntemleri kullanmaktadırlar. Amaç yürütme ve kamu hizmetini yerine getiren bürokrasinin doğal olarak birbirlerine güvenmelerini ve kendi takdir haklarını kullanabilmelerini sağlamaktır.

Ayrıntılı ve kurallara dayalı sistemlere göre, denetim için oldukça önemli olan paylaşılmış normlar ve değerler bulunmaktadır. Tüm dünyada ABD gibi oldukça yoğun bir şekilde ayrıntılı kurallar ve karmaşık yönetsel organlara sahip çok sayıda ülke bulunmaktadır. Bu sistemlere genelde **“devriye polis sistemi”** adı verilmektedir. Fakat bu sisteme **“yaygın alarm sistemi”** demek daha doğru olur. Bu şekilde Kongre üyeleri kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde adhoc (geçici) mekanizmalar kullanarak çok aktif olmaktadır. Bu durum yürütme ile yasama arasındaki gerilimi azaltmaktadır. Karmaşık koalisyon yapılarında da etkili olmakta ve daha etkin sonuçlar vermektedir. Egemen devlet modelinde genel seçimler, kamu yöneticilerinin halka, yaşamaya karşı doğrudan ya da dolaylı sorumlu olmalarını sağlamaktadır. Bakanlar için de bu durum geçerlidir. İlke bazında bakanlar kendi aralarında yanlış giden her şeyden sorumludurlar. Hiyerarşik yapıda ve karmaşık kamu örgütlerinde, örgütlerin başında olan kişiler yönetimlerinden dolayı sorumlu olduklarının farkındadırlar.

ii) YKY ve Egemenlik Modeli:

YKY egemen devleti yeniden hayata geçirecek yeni açılımlar arayan bir reform hareketi olarak dikkat çekmektedir. Soruna YKY açısından bakıldığında, bu durumun merkezi yönetimin yükünü hafifletecek yeni ilkelerin, kapsamın, genel hedeflerin belirlenmesi ve bunlar üzerinde yoğunlaşılması sürecini kolaylaştıracağı söylenmektedir. Sürece rehberlik edecek ilke, büyük sorunlarda daha güçlü siyasal yönetime, küçük sorunlarda ise daha az siyasal yönetime gerek olduğu şeklindedir.

Burada karşımıza çıkan birinci soru karmaşık modern demokraside ne tür bir oy veren karakteri ile karşı karşıya kalındığıdır. Olsun bu alanda sık sık belirsizlik yaşandığını söylüyor. Çünkü parti programları genelde belirlenmiş sorunlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Politikalar karmaşık ve değişebiliyor. Çatışmaların ve konsensusların arkasındaki karar verme süreçlerini anlamak oldukça zor. Bu durum temsilcilerin kendilerine tanınan vekillik haklarını kullanmalarını güçleştiriyor. Ayrıca oy verenler için de geçmişe göre çok daha eğitimli ve bilgili olmalarına rağmen kendi görüşlerinin akıbetini öğrenmeleri ve izlemeleri mümkün olmuyor. Bunun bir nedeni de YKY'nin gündeme getirdiği hizmetten yararlananların yada diğer bir ifadeyle tüketicilerin, oy kullananlara göre daha cazip görülmesidir. Çünkü onların anlayışları ve faaliyetleri çok daha basit şekilde “ödeyen yararlanır” ilkesine dayanıyor.

Birçok ülkede büyüyen bir sorun olarak egemen devlet modelinde insanlar kendi girdi opsiyonlarını kullanamıyorlar. Bu konuda inisiyatif alamıyorlar. Parti üyelikleri her geçen gün azalıyor. Seçimlere katılma oranı sürekli olarak düşüyor. Bu durum, “YKY buna karşı bir çözüm üretebiliyor mu?” sorusunu gündeme getiriyor. Genel olarak YKY oy kullanıcılarından çok tüketiciler üzerine kurulu. Fakat YKY'nin sonucu olarak oy kullanan yerine tüketiciyi koymak çok zor. Tüketici üzerinde yoğunlaşmanın yaygınlaşması bu alana dikkatlerin çekilmesine neden oluyor. Kişilerin kapasite sorunları gündeme geliyor. Çünkü insanların siyasal-sosyal faaliyetlere yönelik bir çok alternatifleri var.

İkinci sorun ise YKY içinde saklı olan tutarsızlıklardan, gerilimlerden ve belirsizliklerden kaynaklanıyor. Bu da yürütmenin bürokrasi üzerindeki hiyerarşik kontrolünden ve bakanlarla kamu görevlileri arasındaki dinamik ilişkilerden kaynaklanıyor. YKY'nin yönetsel unsurlarının, kamu görevlileri için artan oranda özerkliği barındırması, merkezi unsur olarak sözleşmeciliği görmesi, sonuçlar üzerinde yoğunlaşması ve bunlardan yararlanması söz konusu: Tüm bu

unsurların YKY içerisinde sık sık birbirini dengeleyip dengelemeyeceği tartışılıyor.

Alternatif olarak ve altı çizilmesi gereken diğer bir düşünce de, YKY'nin merkezi siyasal denetimi olumsuz etkilediğidir. Çünkü yapısal yetki devrini öngörmesi, emir komuta hatlarını yaygınlaştırmaktadır. Bunun sonucunda hedeflerin belirlenmesinde sorunlar çıkmakta, bunun için de performansın ölçülmesi ve bu konuda çeşitli unsurlardan yararlanılması zorunlu olmaktadır. Bu durum ister önemli bir sorun olarak görülsün veya rasyonel düşünceye bağlansın, denetimi olumsuz etkilemesine yönelik düşünceler, merkezi devlete tekrar geri dönüşe yol açabilmektedir.

Farklı ülkeler YKY altında denetim sürecini ve özerkliği denetleyebiliyorlar. Norveç gibi bazı ülkeler 1990'ların ortalarına kadar bu özerkliği, yetki devrini biraz azaltarak yeniden düzenlediler. Avustralya gibi ülkeler ise 1980'lere kadar özerkliği daha çok kabinenin etrafında ve bunun yönetim kapasitesine göre belirlediler. Ya da politikacılarla kamu görevlileri arasındaki konsensüs unsurlarını değiştirdiler. Özerkliğin artması, eğer kamu görevlilerinin ve politikacıların karar ve niyetlerini artırıyorsa, daha az tehdit edici görülebilir. Tersi ise bürokratların hakimiyeti demek!

Üçüncü sorun ise, YKY eğer, potansiyel olarak kamu hizmeti sistemini, ABD'nin sistemine uygun olarak, yasama tarafından kurulan denetim ve inceleme sistemi doğrultusunda geliştirecekse, ortaya çıkıyor. Burada rahatlıkla YKY altında geliştirilmiş, artan yapısal yetki devri sisteminin kurumlarını ve devleti, siyasal kontrolden uzaklaştırarak ticari kuruluşlar haline dönüştürebilmesi mümkün olacaktır. Bu durum ise artan özerkliğe yol açmakta ancak potansiyel olarak da bu boşluğu doldurmak için parlamentoya karşı tepkiye neden olmaktadır. Bu durumun örnekleri "İngiltere'de "Gelecek Adım Kurumları" ile Norveç'te ise "kamu girişimleri ile ilgili kararlara milletvekillerinin müdahalesi" ile görülmüştür. Bu incelemeler, sorunların çözümü için kamu yönetiminin bu alana dikkatlerinin çekilmesini gerektiriyor. Fakat bu durum yapısal olarak farklı otoriteler arasında bulanıklık ve belirsizlik yaratıyor ve çatışmalara yol açıyor. Diğer bir etki ise YKY reformlarının çıktılarını olarak görülen performans artışlarıdır. Bunun sonucu olarak hesaplarda sıkı denetim görülüyor. Yeni denetim sisteminde içsel güvene duyarlı ve iç denetçilerle yapılan denetim yerine güvensizliğe dayanan ve dış denetçilerle yapılan denetim gündeme geliyor. Ancak bu eğilim siyasal karmaşalara ve çatışmalara neden oluyor. Çünkü denetim süreci siyasal sürece müdahale ediyor ve hangi siyasal motif ve niyetlerle hareket

edildiğini belirlemeye ve bunu kendi değer yargıları ile değerlendirmeye uğraşiyor. YKY'nin bu sıkı normları, belirgin politika araçlarını, hedefleri ve güç yapısı üretebilen hükümet sistemlerini gösteriyor. Bundan dolayı YKY'nin niçin orijininin Anglosakson ülkelerinde olduğu ve bu ülkelerde başarılı olduğunu anlamak güç olmuyor.

Güçlü başbakan ve tek parti iktidarının olduğu merkezi hükümetlerce kontrol edilen politika kaynaklarına sahip Westminster demokrasi modelinin olduğu devletlerde, sorumluluk güçlü bir mekanizma olarak görülüyor. Diğer bir uç örnek ise iki partili özerk alt hükümetleri olan ve zayıf merkezi yönetimlerin görüldüğü federal devletlerdir. Bu ikinci grup ülkelerde bakan sorumluluğu doktrini daha çok geçerlidir. Siyasal liderler sadece retorik olarak sorumluluğu kabul ederler. Sorumluluğu almak lider üzerinde herhangi bir olumsuz etkisi olmayan ritüel haline gelmiştir. Aynı zamanda yetki devrinde artış, piyasa tabanlı girişimciliğin gelişmesi, piyasa tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması ve bu alanda görülen diğer gelişmeler yani YKY tarafından tanımlanan tüm reformlar, en tepeden aşağıya kolayca uygulanabilen hiyerarşik sorumluluk mekanizması içermektedir.

B- Kurumsal Model:

i) Temel Model:

Bu modelde devlet moral bir topluluk olarak görülmektedir. Tarihi-kültürel gelenekler üzerinde kurulan, herkese bağlı değerler sisteminde yönlendirilen ve uygun davranış normlarının oluşturulan kurumlara dayanan bir kurum olarak algılanmaktadır. Devletin rolü ve görevi; ahlaki ve siyasal düzeni sağlamak, vatandaşlara hak ve yükümlülüklerini belirlemek ve toplumdaki güçlü gruplar karşısında azınlık haklarını ve bireylerin haklarını korumaktır. Bu türün kurumsal standartlarının, anayasal sınırlamalar gibi, temel kurallara göre üstünlükleri bulunmaktadır. Değiştirilmeleri çok zordur, en azından kısa zamanda siyasal liderler, geniş kapsamda toplum için en iyi olanı referans göstererek doğruluğa ve akılcılığa vurgu yapmaya, bunları savunan genel standartları koymaya kendilerini zorunlu hissediyorlar. Siyasetçilerin görevi klasik devlet kural ve değerlerini korumak, adalete ve yerindeliğe yönelik toplu standartları koymak ve mevcutları korumaktır. Vatandaş olarak kamu için en temel etki kanalı ise; hukuksal kurallar, prosedürler ve kamu hizmetini kapsayan değerler silsilesi aracılığıyla gerçekleşen dolaylı etkiler şeklinde olmaktadır. Kurumsal devlet modelinde, kamu hizmetinin farklı bölümleri, kendilerine ait misyon ve kimlikleri bulunmaktadır. Bunlar belirli değerlerin taşıyıcıları,

savunucuları ve siyasal liderlik için hiç de nötr bir araç olarak görülmemektedir. Kamu hizmeti reform sürecinde politik çabaların sonucu olarak, sanıldığından aksine otomatik değişime uğramamaktadır. Bundan dolayı da tarihsel olarak sürekli verimsiz nitelenmesine maruz kalmaktadır. Fakat kademe kademe tarihsel süreçte kendini yeni gelişmelere adapte edebilmektedir. Bu diğer yönetim modelleri için de örnek olabilir. Ancak kurumsal model için en önemli unsur olduğu da herkes tarafından kabul edilmektedir. Herhangi bir devlette, bir örgüt formu yarı yargısal, bağımsız olmalı, politik ve ahlaki düzen içinde, günlük siyasal kontrolden de izole edilmiş olmalıdır. İskandinav ülkelerinde örneğin cinsiyet eşitliği, çocuk, asker, tüketici ve kamu hizmetleri ile ilgili şikayetler için farklı ombudsman kuruluşları ve bununla ilgili tarihsel bir gelenek bulunmaktadır. Fakat bugün bunlara güçlü resmi statü verilmesi ile ilgili de bazı tereddütler var.

Kurumsal modelde toplu sorumluluk anlayışı merkeze yerleştirilmiş durumdadır. Toplu sorumluluk anlayışında, kurumsal kimliğin aynen sinerji yaklaşımında olduğu gibi tek tek bireylerin kimliğinin toplamından daha farklı olduğu ve bu kimliğin tek tek bireysel kimlik değişiminden etkilenmediği görülmektedir. Uygulamada görevlerde geçicilik yaşanıyor fakat kurumun kimliği daima el sürülmemiş olarak kalıyor. Toplu sorumluluk karmaşık örgütlerin tüm üyelerinin örgüt yönetiminden kişisel olarak sorumlu tutulmasını gerektiriyor. Toplu sorumluluğun ahlaki bir boyutu da var: Demokratik toplumlar, ancak vatandaşları, politik kurumların yaşayabilmesi için belirli ve aktif sorumluluk hissedebiliyorlarsa gelişebilirler. Bu modelde sorumluluk ayrıca gerçekleşen davranışların hukukiliği için yargı organlarına cevap niteliği de taşımaktadır.

ii) YKY ve Kurumsal Model:

YKY kurumsal devletin merkezi bir özelliği olarak görülüyor. Fakat bir çok unsuru geleneksel kurumsal devlet modeli ile ilgili klasik devlet normları ve kuralları, vatandaşların toplu ve grup haklarını korumayı garanti ediyor. Bireysel öncelikleri koruyor. Piyasa rekabetini geliştiriyor ve bu konudaki öngörüyü geliştiriyor.

Modelin niteliği siyasilerin ve kamu görevlilerinin niteliğine bağlı olarak, öncelikle insanların hak ve özgürlüklerinin garantisi oluyorlar. Fakat bu değerlere karşı potansiyel bir tehdidi de içinde barındırıyor. YKY ayrıca, bu düşüncüyü bazı reform unsurlarının yargısal değerlendirmesinde bireysel haklara vurgu yaparak da yansıtıyor. İtiraz edenler ister parlamentodan ister medyadan isterse özel denetim-izleme birimlerinden olsun, bu tavrında ısrarcı oluyor. Bu açıdan YKY'nin ABD geleneklerinden birçok unsuru ödünç aldığı belirtiliyor. YKY

araştırma-inceleme yapan bağımsız düzenleyici kuruluşların sayıca artmasına da yol açıyor. Bunlar aynı zamanda geleneksel siyasal-yönetisel denetime de önem veriyorlar. Merkezi siyasal yönetsel aktörlere şüpheyile bakıyorlar ve bu yapılarla objektif denetimin sağlanacağına inanıyorlar. Bu süreçte birçok yeni soru gündeme geliyor. Pratikte bu kuruluşlar nasıl çalışacak? Gerçekten siyasal denetimi mi konu ediniyorlar veya bağımsız değiller mi? Yoksa denetlemek istedikleri grup ve aktörlerce kontrol mü ediliyorlar, incelemeye mi maruz kalıyorlar?

Kurumsal devlet modeli, YKY altında kamu görevlilerinin gelişen rollerini analiz ediyor ve klasik hiyerarşik modelle karşılaştırma yapıldığında ve sorumluluk sorunları üzerinde yoğunlaştığında ne olur sorusuna cevap arıyor. Yönetisel reformun en önemli özelliği üst düzey yöneticiler üzerinde yeni siyasal denetim ve sorumluluk mekanizmaları kurmaktır. YKY sorumluluğu altında çıktı, rekabet, şeffaflık, sözleşmecilik üzerinde yoğunlaşıyor ve bu klasik kamu yönetiminden uzaklaşılmasına neden olunuyor. Klasik kamu yönetiminde sorumluluk daha çok işlem ve süreçlerle, hiyerarşik kontrolle, güven ve kültürel geleneklerle ilgili. Geçmişten bugüne sorumluluk modellerinde basitten karmaşığa doğru bir gidişat var.

Yönetisel reformlarda YKY’de olduğu gibi yönetsel sorumluluğa dikkat çekiliyor ve politik sorumluluk çok az önemseniyor. Yönetisel sorumluluktan kasıt, otorite ilişkisinde üst konumda bulunana karşı hesap verme yükümlülüğünü hissetmektir. Sorumluluk diğer taraftan herhangi birinin davranışı olarak kabul edilir ve daha kişiseldir, kişi yükümlülüğünü kendisi hisseder. Bu sorumluluğun gerçekçi olması gerektiği ancak onun yalnızca bir parçası olmadığı anlamına geldiğini gösterir. Sorumlu olmak şartların durumların sonuçlarını gösterme yeteneğini de ortaya koyuyor. Dolayısıyla yönetsel sorumluluğun ortaya koyduğu ahlaki bir yön de bulunuyor. Kurumsal devlet modelindeki temel özellik ve öngörü, tüm kuralların sürekli olarak ahlaki bir yönünün olduğudur.

C- Korporatist Model:

i) Temel Model:

Model genel olarak merkezi devleti ve tekel gücünü içermekte ve çoğulcu toplumla, heterojen siyasal ve yönetsel sistemi yansıtmaktadır. Aslında devlet farklı şekillerde rekabet eden otoriteleri ve grup çıkarlarını ve büyüklüğüne göre etkin olmaya çalışan güç merkezlerini içinde barındırıyor. Vatandaşların temel statüsü, çıkar gruplarına üye olmalarına göre değişiyor. Vatandaş için temel

siyasal katılım modeli, çıkarlarını temel kurallar aracılığıyla ve karar verme süreçlerine katılmadan sağladıkları çıkarlarla koruyan örgütlere üyeliklerdir.

Model altında siyasal liderler yalnızca otorite sahibi değiller aynı zamanda toplumun gelişim sürecini denetleme gücüne de sahiptirler. Politik çekişmeler yalnızca hükümetlerle çıkar grupları arasında olmamakta, devlet için heterojen ve farklı çıkarların kümelenmesini göstermektedir. Farklı aktörler profesyonellik temelinde, müşteri çıkarları ve sivil toplum kuruluşları ile ilişkili olarak stratejik hareket etmektedirler. Çatışmalar farklı kamu-özel aktörlerin temsilcileri arasındaki görüşmeler sonucu çözülebiliyor. Korporatist devlet modelinin tipik örgütsel formu, kamu ve özel aktörlerin eşit statüde olduğu çıkarların temsil edildiği ortak bir eğitim alanı gibi görülmesidir. Bu durum çıkar gruplarının politik süreçle bütünleşmelerini göstermektedir. Çünkü hükümetler onların uzmanlığından ve desteğinden yararlanmak istemektedirler.

Soruna egemenlik yaklaşımından baktığımızda korporatist kanalın hem dezavantajı hem de avantajı olduğu görülecektir. Bir avantajı demokratik ve temsil niteliği az olan bir sistem olmasıdır. Bu bakış seçim yolunun gerçek demokrasiyi temsil ettiğini göstermektedir. Korporatist model demokratik sistemde aşınmaya neden olan çıkar gruplarını üst konumda tutması nedeniyle gerçek demokrasiyi yansıtan ‘bir adam-bir oy ilkesi’ ile çelişmektedir. Diğer açıdan korporatist kanala seçim kanalını eklemenin demokrasiyi yaygınlaştıracığı ve bunu hakların temsili ve katılımını artıracak politik sistemle çıkar grupları arasına çoğulcu temasları geliştirerek yapacağı belirtilmektedir. Bu model bundan dolayı çıkar gruplarının katılımını sağlayan dışsal sorumluluk mekanizmalarını içermektedir.

Herhangi bir devlette iyi organize olmuş kuruluşlar üyelerinin çıkarlarını artırmak ve alınan kararları sonuçlandırmak için uğraşırlar. Karmaşık örgütler otonom aktörlerce tehdit edildiğinde Korporatist sorumluluk ortaya çıkmaktadır.

ii) YKY ve Korporatist Model:

YKY korporatist modele bir tepki olarak düşünülebilir. Korporatist devlet çok katı, sektörleşmiş, hantal, masraflı ve kamusal politikaların yapım sürecinde özel çıkarlara çok önem veren bir model olarak görülmektedir. Modelin örgütleri, kamu bürokratlarıyla güçlü çıkar grupları arasında pazarlık yapan “ortaçağ külhanbeyleri” görünümündedir. Bu görüşe göre devlet yönetebilmek için farklı çıkarlarla bağımsızlığı ve mesafeyi korumaya ihtiyaç duymaktadır. Kamusal karar verme sürecinde, bütünleşmiş örgütsel yapı, demokratik yönetimi demokratik yönetimden daha çok tehdit etmektedir. Bu

devlet modeline karşı YKY'nin ilgisi, biraz belirsiz görülebilir. İlk olarak, YKY'nin uygulama sürecinin başında bazı Anglo Amerikan ülkelerinde çıkar gruplarına karşı şüpheyile bakılıyor. Çıkar gruplarının kamusal masrafların artmasına neden olan özel çıkarlar peşinde koştukları ve YKY sürecinde de çok etkin olmadıkları söyleniyor. Bu durum İskandinav ülkelerindeki uygulamalarla zıtlık içeriyor. Örneğin bu ülkelerde çıkar grupları geleneksel olarak karar verme sürecinde ön sıralarda yer alıyorlar. Ayrıca reform sürecinde kamu görevlileri sendikaları temel katılımcılar olarak görülüyor. Fakat YKY'nin temel unsurlarına, özellikle müşteri ve tüketici çıkarı ile ilgili olanlara karşı özellikle seçim kanalı ve politikacılar tarafından şüpheli bir yaklaşım sergileniyor. Bu bakış açısından örgütsel çıkarlar Korporatist kurallar potansiyel olarak alternatifler sunuyorlar fakat YKY'nin çıkar grupları aracılığı ile tüketici çıkarlarını artırdığı şeklinde avantajlar sunduğu konusunda belirsizliğini koruyor. Bu modelde çıkar gruplarıyla bütünleşmiş güçlü aktörlere yakın duran hükümetler demokratik sorumlulukları zayıflatabilirler. Ancak İskandinav ülkelerinde henüz böyle bir olumsuzluğa rastlanmadı. Onlar çıkar grupları ile olan ilişkilerini çok iyi uyarlıyorlar.

D- Tüccar Devlet Modeli:

i) Temel Model:

Olsen bu modelle alternatif bir demokrasi ve siyasal yönetsel kontrol modeli sunuyor. Bu model hem yönetimin hem de devletin hizmet sağlayan bir rolü olduğunu, bunun verimlilikle ve iyi kalite saikleriyle sağlanacağını öngörmekte ve vatandaş tüketici, kullanıcı ya da müşteri olarak gören yaklaşımları benimsemektedir. Modelde hiyerarşinin önemi azalmakta, devletin toplumu kontrolü halktan aldıkları yetki kadar olmaktadır. Toplum ise devleti piyasa mekanizması aracılığıyla kontrol etmektedir. Halk egemen müşteriler veya tüketiciler olarak görülmektedir. Modelin aşırı versiyonunda; kamu kuruluşları düşük fiyatlarda tatmin edici hizmet sunamadıklarında mutlaka kaldırılmaları ya da küçültülmeleri önerilmektedir. Çünkü bu birimler kendi amaçları için değil toplumsal iyi için varlar.

Tüccar devlet modeli öncelikli olarak ekonomik değer ve normlara uygun olarak diğer devlet modellerinden alınan değer ve varsayımların önceliklerinin kaldırılması gerektiğini belirtiyor. Bu görüş teorisinin bir boyutu. Diğer taraftan modelde kamu reform süreci piyasa sürecinin bir sonucu olarak görülüyor. Kullanıcı talepleri ve çevresel koşullar belirleyici olarak kabul ediliyor.

Tüketiciye yönelik hizmetlerde kalitenin piyasa tabanlı rekabet aracılığıyla başarılması gerektiği belirtiliyor.

Tüccar devlet modelinde doğal olarak müşteri odaklı yaklaşım benimseniyor. Buna göre kamu çıkarı, kamu kuruluşları ve onların müşterilerine kamu politikalarının içeriğinin belirlenmesinde en son kriter olarak görülmektedir. Bu modele göre yönetsel reformlar apolitik hatta anti politiktir. Böylece siyasal kuruluşlar ve politikacılar verimliliği engelleyen gayri meşru aktörler olarak görülmektedir. Merkezi devlet verimsizdir ve haddinden fazla yükün altına girmektedir. Kaybetmek, seçimler aracılığı ile ve politikacılar ve vatandaşlar üzerinde oy kullanıcıların etkisiyle olmaktadır. Diğer taraftan tüketici ve müşteriler olarak, bu gruplar kamu kuruluşları üzerinde etkili olmaktadır. Fakat tüccar devlet modelinin bazı unsurları da demokrasiye alternatifler sunmaktadır. Demokrasi doğrudan bireylerin yapısına uygun olarak, vatandaşlara kamu hizmetleri ile ilgili tercih özgürlüğü sunuyor. Ancak bu durum atomize olmuş aktörlerin piyasada tercihlerini yaparken istikrarlı ve sorumlu demokratik sistemin oluşturulmasına nasıl katkı sağladıkları sorusuna tam bir cevap veremiyor. Bunun daha da ötesinde hizmetlerin kalitesi ve bölüşümün nasıl yapılacağı belirsizliğini koruyor, tartışılıyor ve ayırt edici üst tabakalar ve sosyal ayrımcılık da devam eden bir sorun olarak karşımızda duruyor.

Tüccar devlet modelinde ayrıca bireysel yönetimin sorumluluğu üzerinde de odaklaşıyor. Herkes kendi çıkarına göre kendisi için çalışmakta ve kişisel olarak sonuçlardan sorumlu olmaktadır. Model kamu hizmetleri tüketicilerinin sorumluluk silsilesine dayanıyor ve sorumluluğa piyasa tabanlı bir görünüm veriyor. Sorumlu birimlerle bütünleşmenin tersine kamu kuruluşları ve yöneticileri özerk ve girişimci olmayı istiyorlar ve müşterilerinden kendilerine gelen isteklere odaklaşmak istiyorlar.

ii) YKY ve Tüccar Devlet Modeli:

Tüccar devlet modeli YKY'nin temel özelliklerini içermesi açısından dikkat çekiyor. Bu modelde devlet tarafından kamu hizmetlerinin mümkün olan en yüksek verimlilik ve esneklik oranı ile gerçekleştirilmesi gerekiyor.

Mevcut egemenlik modelleri açısından soruna yaklaştığımızda devlet modellerinde en önemli unsurun verimlilik, kalite ve bunların kamu hizmetlerine doğrudan etkisi ile ilgili olduğu belirtilmektedir. Bu durumun temelinde “halkı güçlü kılmak” amacı bulunmaktadır. Teoride rekabet ve piyasa aracılığıyla bireysel katılımın sağlanması, verimliliğe ve yüksek kalitede hizmetlere yol

açmaktadır. Fakat bu idealin ne kadar gerçekçi olduğuna da şüpheyile bakılmaktadır.

Uygulamada kamu hizmetlerinde etkinlik, kamu ve özel hizmet sağlayıcılarının rekabetten çok etkin hizmet sunmaları sonucu mümkün olmakta ve bu alanda rekabet sağlanmaktadır. Genel bir neden kamu hizmetleri bölüşümünün geleneksel olarak birçok farklı aktörden etkilendiğidir. Eşitlik, haklar, coğrafya, belirli hizmet faktörleri, verimlilik bakışında dikkat edilmesi gereken unsurlardır. Bu açıdan hizmeti basitleştirmek, görevi kolaylaştırmak anlamına gelmektedir. Aynı zamanda verimlilik sürecinde diğer faktörlerin etkisi azalmaktadır. Bu şekilde yaklaşımların soruna demokratik ve siyasi yaklaşımlardan daha cazip olup olmadığı hususunda odaklaşılmaktadır. Piyasa ve verimlilikle ilgili çabaları gerçekleştirmek büyük yönetsel-siyasal birimlerde küçüklerden daha etkilidir. Dağınık nüfus ve yerleşim merkezileşmeyi artırmaktadır.

İnsanlar kamu hizmetlerinin dağılımını nasıl etkileyebilirler? Bu soruya cevap verebilmek için kamu hizmetleri sağlamayı sözleşme aracılığı ile vaat eden firmaları veya sağlık, çocuk ve yaşlı bakımı, ilköğretim gibi alanlarda kendi serbest tercih hakları olan tüketicileri kapsayan sözleşmecilik gibi rekabet odaklı piyasa tabanlı reformları incelemek gerekmektedir. Tüketicilere mal ve hizmetlerin hacim ve kalitesini belirleme olanağı veren çok sayıda rekabet türleri bulunmaktadır. Bunlardan biri tüketici olarak doğrudan rekabet parametrelerini belirlemektir. Ayrıca farklı hizmet sağlayıcıları arasındaki rekabeti de etkilemeye çalışmaktadırlar. Örneğin kişiler, kamusal alıcıları, sağlanan hizmetleri daha dikkatli takip etsinler diye etkilemeye çalışırlar. Farklı kalite kontrol sistemleri geliştirerek hizmet sağlayıcılarının bu süreçte yapılan sözleşmelere uyup uymadıklarını kontrol ederler. Bu durum kamu kuruluşlarına yakın olan hizmet sağlayıcıları için özel sektörden gelen hizmet sağlayıcılarına göre daha kolaydır. Bu duruma İngiltere’de özel demiryolu ulaşımı sağlayıcılarının çektikleri sıkıntılar çok iyi örnektir. Tüketicilerin etkilerini yaygınlaştırmak için kullandıkları diğer bir yöntem de taleple doğrudan hizmet sağlayıcısına gitmek ve fiyat ve kaliteyi şikayet etmektir. Bu yöntem tüketici ya da hizmet satıcıları kullanıldığında çok etkin bir yöntem olmaktadır.

Hizmet sağlayıcılar memnun müşteriler karşısında bulunmaktadır. Bu durum kısa ya da uzun dönem de fark etmemektedir. Fakat bireysel ya da bağımsız hareket etmedikçe tüketicilerin hizmetleri üzerindeki etkilerinin

kolaylıkla belirlenemeyeceği söylenmektedir. Hizmet sağlayıcıları çoğu zaman tüketicilerden daha fazla kâr amaçlı düşünmektedirler.

Tüketiciler ayrıca hizmet sağlayıcılar arasında ister özelde isterse kamuda olsun, serbest seçim yapma hakkına da sahiptirler. Bunu kefalet sistemi veya diğer düzenlemeler aracılığıyla yaparlar. Teoride hizmet sağlayıcıları işi bırakmak yerine hizmetlerinin kalitesini ve fiyatlarını artırmaktadırlar. Gerçekte ise, bu uygulamalar üzerinde birçok sınırlama bulunmaktadır. Fiziksel sınırlamalar, sosyal ayrımcılık, profesyonel özerklik gibi. Örneğin yemek dağıtım şirketleri dağıtım işini tüketicilerden gelen isteklere göre mi yapmaktadırlar yoksa farklı bir etken olarak profesyonel özerkliğe bir öncelik mi vermektedirler? Bu sorunun cevabını çok iyi belirlemek gerekiyor.

Bundan dolayı müşterilere hizmet sunumu sürecinin hükümet faaliyetleri ile uygunluğunu sağlamakta sorunlar bulunmaktadır. İlk olarak kamu sektörlerinde müşterinin kimliği ile ilgili bir çok sorun yaşanmaktadır. Öncelikle müşterinin kim olduğu tam bilinmemektedir. İstekleri, arzuları, hedefleri, rekabet eden, çatışan müşteriler bulunmaktadır. Müşterilerin hakimiyeti kendi geleneklerini geri plana itmelerine ve bundan güç kazanabilmelerine bağlıdır. İkinci olarak müşteri kavramı kamuyu güçlendirmektedir. Kavram vatandaş kavramına göre daha sınırlı bir rol öngörmekte, müşterilerin haklarının vatandaşların haklarına göre daha az karşılaştırmasını yapmaktadır. Kamu hizmetlerini sağlayanlarla kamu çalışanları arasındaki ilişki kısa dönemlidir ve geçicilik arz etmektedir. Bireysel olarak müşteri üzerinde yoğunlaşan reform çabaları bireysel tercihlere önem vermekte ve bürokratlarla vatandaşların bir araya gelmesi gereken temel demokratik güveni zayıflatmaktadır.

Bazı durumlarda müşteri odaklı kamu yönetimi yaklaşımının sonucu olarak ağır bir tabirle “altüst etmek yani kadehi sonuna kadar içmek” söz konusu olabilmektedir. Ancak günümüzde bu durum demokratik ve katılımcılık oranı yüksek bir gelişme olarak görülmektedir. Bu şekilde müşteriler ve kişiler doğrudan aldıkları hizmetlerin kalite, tip ve miktarı üzerinde potansiyel etkisi olan programlardan etkilenmektedirler. Aynı zamanda müşterilerce istenen hizmetlerin sunulması, diğer programlara ayrılan kaynakları da kurutabilmektedir. Ve ayrıca demokratik sorumlulukla ilgili soranlara neden olabilmektedir. Eğer çok sayıda müşteri odaklı kamu hizmeti uyumlaştırılır ve uygulanırsa örgütlerin performansını ölçmekte kullanılacak genel standartlar azalacaktır. Siyasal liderler kamu bürokrasilerini denetlemede istenen oranda başarılı olamamakta ve hukuka uygun davranmadıkları zaman sert yaptırımlarla karşı karşıya kalabilmektedirler.

Müşterilere sunulan hizmetlerde sorumlu olma baskısı, seçilmişler aracılığıyla geniş çaplı olarak hükümetin halka karşı sorumluluğunun önüne geçebilmektedir. Bu durum ise YKY reformlarının, müşteriye hizmet, rekabet odaklılık ve sözleşmecilik uygulamaları aracılığı ile yurttaşlık sorumluluğu taahhütlerini, siyasal eşitliği ve sorumluluğunu yerine getirip getirmediğinin ve hatta bazı hizmetlere yeni yaklaşımlar geliştirip geliştirmediğinin sorgulanmasına yol açmıştır.

III- POPÜLER ETKİ VE YKY ALTINDA YÖNETİŞİM MODELLERİNİN DENGELENMESİ

Günümüzde YKY tartışılırken demokrasinin iki farklı yorumuyla ilgilenilmektedir. Bunlardan birincisi halk egemenliğine dayalı sosyal merkezli ve ortaklık nosyonlu demokrasi anlayışıdır. İkincisi ise, birey tabanlı ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan demokrasi anlayışına, sosyal merkezli demokrasi nosyonuna, insanların sosyal değerlerine, normlarına ve ümitlerine ve edindikleri sosyalleşme sürecine dayanmaktadır. Faaliyet, kültürel olarak belirlenmiş standartlara ve neyin doğru, iyi ve uygun olduğunu gösteren geleneklerce belirlenmektedir.

Demokrasinin bu nosyonu kurumsal devlet modeline uymaktadır. Fakat bu aynı zamanda egemen devlet modeli ile de uyumludur. Demokrasi tabanlı bireysellik (ABD istisna) bireyin, kendi yargılamasına bağlı olarak, kendi kararlarını alma ve neyin doğru ve iyi olduğuna karar verebilme bağımsızlığını göstermektedir. Toplum ve siyasal-yönetimsel sistem geçici olarak ben merkezli bireyciliğin etkisiyle tercihlerin kümelenmesinin bir sonucu olarak değişmektedir. Bu demokrasi nosyonu yönetim konseptinin değişimine dayanmakta ve tüccar devlet modeline daha yakın olmaktadır. Fakat ayrıca korporatist devlet modelinden de çoğulcu unsurlar almaktadır. Kamu görevlileri, tamamlayıcı süreç içinde, ait olma, ortak paylaşılan geçmişe bağlı olarak gelenekleriyle hareket etmek ve buna uygun davranmak istemektedirler. Toplu ortak süreçte, aktörler daha çok atomize olmakta ve kendilerini bütünleşmiş hissetmemektedirler. Bundan dolayı harekete geçebilmek için çeşitli yollardan dürtüler ve öncüller almaya çalışmaktadırlar. Bir ahlak kodunda ve yönetsel kültür içinde sosyalleşmek, onları, davranışlarını farklı motivasyon ve öncül türleri kullanarak değiştirmeye ve disiplin altına almaya zorlamaktadır. YKY bireysel olarak demokrasinin yaygınlaşmasına oldukça fazla katkı sağlamaktadır. Merkezde ise sosyalliği zayıflatır. Çünkü müşteriye hizmet konsepti bütüncülden çok ortaklığı hedeflemektedir. Güven esasına dayalı olarak hareket edilmesini engellemekte, bunun sonucunda toplu karar verme oranı azalmaktadır. Çok

sayıda karar ortak bireyselliğe terk edilmektedir. Yaygın vatandaşlık konsepti daha dar tüketici konsepti ile tehdit edilmektedir. Fakat açık bir soru olarak: YKY tarafından üretilen sosyal merkezcililik ile bireysel merkezçiliğin karışımı, kişisel tercihin özgür olması isteği ile dayanışma ve toplum duygusu arasında daha iyi bir denge oluşmasına neden olup olamayacağı belirsizliğini korumaktadır.

Genel olarak YKY, özellikle daha önce özetlenen devlet modellerinde özellikle tüccar devlet modelinde görüldüğü gibi, devlet modelleri arasındaki dengeyi değiştirmeyi amaçlamakta ve daha önemlisi vatandaş rolünden tüketici rolüne geçişi, buna yönelik dikkat çekişi içermektedir. Bu durum temsili demokrasinin yıpranışı olarak da görüle, seçim kanalı ve sosyal ayrımcılığa yönelik temsil, kişilere daha fazla seçim hürriyeti ve daha fazla etki kanallarını kullanma imkanı vermektedir. Hatta bunların çoğu çok çeşitlidir ve kolay koordine edilemez ve kullanılamaz.

İkinci olarak YKY kurumsal devlet modelinin iki temel özelliğini değiştiriyor görünüyor. Bu konuda bir gelişme kamu politikalarının yapısal bir sürece sürükleniyor olmasıdır. Mahkemelerin rollerinin artmasının yanında, bireysel haklar üzerinde de yoğunlaşmaktadır. Bu durum ABD’de ve AB üye ülkelerde çok sık görülmektedir. Bu gelişmenin önemli yönü, hakların demokratik yönü üzerine inşa ediliyor olmasıdır. Fakat bu durum hakları toplu olmaktan çok daha bireysel ve egoist hale getirmektedir. Geleneksel olarak bu haklar, insanlara egemenlik, yetki, siyasileri destekleme ve karşılıklarla güvenliklerini garantiye alma, istikrar, özgürlük ve haklarının korunması imkanlarını veren sosyal sözleşmenin bir parçası olmaktan daha da öteye gitmektedir. YKY altında hakların bu yeni formasyonu kamu sektörüne yönelik düşmanca tavırları beslemekte ve topluluk doğasını ikinci plana itmektedir. Bu durum yeni yönetsel liderlik rollerini yansıtmaktadır. Uygun liderlik rollerini geliştiren ahlaki ve kültürel sorumluluktan çok bireysel sözleşmeciliğe ve buna yönelik dürtülere vurgu yapan liderler “toplulu çıkarlara ve politik kurallara çok dikkat çeken turistler” gibi davranabilirler. Geleneksel olarak kurumsal devlet modeli altında uzman bağımsız yarı yargısal kuruluşlar ombudsman gibi yönetsel mahkemeler, bazı grupları politik ve sosyal kaynaklarla beslemektedirler. Aslında bu ve benzer durumlar sınırlayıcı demokratik unsurlar olarak görülmektedir. YKY aracılığıyla bağımsız kuruluşlar çeşitli türdeki düzenleyici kurallarla birleştirilmekte, bu kuruluşlar belli ölçüde bağımsızlık görüşü çerçevesinde ortaya çıkmaktadırlar. Yeni rolleri politik kontrole ve demokrasiye oldukça şüpheli bakmalarına yol açmaktadır. Birçok kuruluş kamu fonksiyonlarının yapısal olarak

farklılaşması ve yaygınlaşması sonucu kurulmaktadır. Kamu kuruluşlarında ve şirketlerinde görülen yetki devirleri sonucu oluşmaktadırlar. Fakat yapısal olarak birleştirilmiş oldukları için daha az siyasal kontrol kapasiteleri bulunmaktadır. Bundan dolayı bu tür kurumların, gerçekte kendi bağımsızlıklarını koruyabilecekleri henüz belirsizliğini korumaktadır.

Üçüncü olarak YKY korporatist devletin bazı temel unsurlarını yıpratmaktadır. Tipik YKY ülkelerinde kamu sendikalarına karşı şüpheli bir yaklaşım bulunmakta ve bunlar demokratik görülmemekte ve tüketicilere düşmanca bakmaktadırlar. Çünkü bunlar YKY'nin reformlarının merkez unsurlarına karşı durmaktadırlar. Bundan dolayı kamu sendikalarına üyelik bir çok ülkede de azalmaktadır. Örnek Y: Zelanda. Bu ülkede 1970'lerden buyana korporatist gelişmelerden uzak durulmakta ve 1990'larda şekillenen radikal bireycilik kamu yönetiminde de yaygınlaşmaktadır.

A- YKY Altında Sorumluluğun Belirsizliği:

YKY; kamu otoritelerine halkın etkisi ve katılımı kanallarını açarak, bu alandaki değişime önemli katkı sağlamaktadır. Egemenlik modeli karşısında tüccar devlet modelinin yasallığını artırarak, vatandaş karşısında tüketici kavramını güçlendirerek, halkın önemini artırmaktadır. İnsanlar tüketiciler gibi müşteri ve vatandaş olmalıdır. Bu yarı vatandaşlık uygulaması halkla kamu kuruluşları arasındaki ilişkide belirsizliklere neden olmaktadır. Ayrıca bu durum siyasal liderlerle yönetsel liderler arasındaki ilişkilerde de, kamusal rollerinin nasıl gerçekleşeceği konusunda, bir karmaşıklığa yol açmıştır. Bu noktada can alıcı sorun sorumluluk ve hesap verebilirlik olarak görülmektedir. Geleneksel olarak politikacılar ve kamu görevlileri seçim kanalıyla egemen halktan aldıkları yetkiyi kullanmaktan sorumlular. Fakat YKY bunu tüketicilere ve politikacılara karşı kamu görevlilerine ikili sorumluluk vererek yeniden düzenlemekte ve değiştirmektedir.

Modern temsili demokrasilerde hesap verebilirlikle ilgili üç temel sorun bulunmaktadır: Bunlardan birincisi yönetsel hesap verebilirlik ile politik sorumluluk arasındaki kuramsal ve örgütsel bağların sık sık kayboluyor olmasıdır. İkincisi siyasal sürecin belirli amaçları sık sık genelleştirmek ve nötrleştirmek için gerekli olan yönetsel sorumluluk kriterlerini sağlayamıyor olmasıdır. Üçüncüsü ise yöneticilerin politikacılara karşı sorumluluklarının doğrudan davranışlarına yansımaması ve hizmet sağlayıcılarının performansla ilgili sorunlarını çözmemesidir.

Biz YKY'nin bu sorunları azaltmak için çok da gerekli olmadığını tartışıyoruz. Siyasal liderlerin rolleri, YKY altında, oldukça belirsiz bir şekilde seçilmiş görevlilerce kamu sektörünün uzun dönemde değerlendirilebilmesine olanak sağlıyor. Fakat bunların aynı zamanda işlevsel kuramlara rasyonel ve etkin yön vermeleri bekleniyor.

Kamu hizmetleri doğrudan piyasanın taleplerini karşılamak amacıyla yapılmalıdır. Siyasal kararlar bu konuda etkin olmamalıdır. Bu ortamda hizmet sağlayanlar, ideal olarak seçilmişler aracılığıyla müşterilerden kendi performansları ile ilgili bilgiler alabilmelidirler. Piyasa orijinli hesap verebilirliğin başarısı, piyasada vatandaşların hissettikleri öncelikleri için yeterli kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Ayrıca ekonomistlerin ideal pazarını karakterize eden geçerli olmayan şartların da realize edilmesi gerekmektedir.

YKY altında, seçilmişlikten gelen siyasal güç, uzaktan ve dolaylı siyasal liderlik ile yer değiştirmektedir. Bu durum ise hesap verebilirlik sorununu büyötmektedir. Eğer seçilmiş siyasal liderlerin kamu yönetimi üzerinde sınırlı rolü olsaydı, onları kamu bürokrasisinin eylemlerinden dolayı sorumlu tutmak mantıklı olur muydu? Ve eğer seçilmiş görevliler tüm bunlardan sorumlu tutulmazsa kim sorumlu olacak? YKY reformlarının bu şekilde ortaya çıkışı, hesap verebilirliği daha karmaşık ve belirsiz hale getirmektedir. Bu noktada temel soru ise, bir çok kişiyi ilgilendiren sorunların olduğu karmaşık kamu kuruluşlarının yönetiminden kimin sorumlu tutulacağıdır. Diğer bir soru da farklı kamu görevlilerinin hükümetin politikalarının belirlenmesine katkı sağlamalarına yol açan paylaşılmış sorumluluk mekanizmaları için, tüketici tercihinin kapsamının ne kadar olacağıdır. Ayrıca yönetici siyasilerin, YKY'nin onlar için öngördüğü stratejik yönetici rolü için ne kadar istekli oldukları veya buna kendilerini nasıl uyduracakları da belirsizliğini korumaktadır.

YKY'de siyasaldan yönetsel alana doğru sorumluluk kapsamında bir değişim yaşanmaktadır. Bu durum çok açık bir şekilde girdilerden çıktılara yönelik süreçlerde görölmektedir. YKY reformları, kamu sektörünün bölünmesine izin vermemektedir ve bakanların taşıdığı siyasal sorumluluğu kabul etmektedir. Bu durum ise reformlarda zayıflığa yol açmaktadır. Girdi ve süreçlerden çok çıktılara önem vermek ve çıktının gereksiz olduğu düşüncesine karşı çıkmak, hükümet yöneticilerinin yaptıklarından mutlaka az yada çok sorumlu olacağı düşüncesine yol açmaktadır. Bakan ve idarecilerin rollerine bağlı olarak reformlarca belirlenen kavramsal sınırlar, bol bol yazılı mevzuatla ortaya konmakta, fakat uygulamada sürekli başarısızlıklar görölmektedir. Sorumluluğun

belirsizliği özellikle işler kötüye gittiği zaman ortaya çıkmaktadır. Ayrıca YKY içinde sorumluluğun artması da söz konusu olabilmektedir. Çünkü bazı yönetici konumundaki siyasiler yeni siyaset-yönetim ayrımını kullanarak politik programların zayıflığını yönetsel iflaslar şeklinde göstermektedir.

YKY, siyasal sorumluluğa ve hesap verebilirliğe çok fazla yoğunlaşmadan performans artışının ekonomik verimlilik ve sorumluluğun artışı ile sağlanabileceği hususunda hem fikir bir kompozisyon sergilemektedir. Bundan dolayı verimlilik eğilimleri ile yönetsel sorumluluğa önem vermenin, siyasal sorumluluğu geliştirmekten daha öncelikli olduğunu belirtmektedir. Ancak verimlilik başarılı siyasal ve sosyal uygulamalar için herhangi bir garanti sunmamaktadır. Bu garanti demokrasilerde politik sorumluluğu ve yasallığı sağlamada oldukça önemli görülmektedir. Peki bu süreçte, kamu yönetimi hem esnek hem de dürüst nasıl olacak? Yönetsel sorumlulukla uğraşılması, politik sorumluluktan çekinmede katlanması zor yeni maliyetlere yol açmaktadır.

Genel olarak bakıldığında YKY'nin de içinde çelişkileri barındırdığı rahatlıkla görülmektedir. Reformcular tüketicileri güçlendirmeyi, yöneticileri serbest bırakmayı, siyasal kontrolü artırmayı istemekte, bu konuda ısrarcı davranmaktadırlar. Fakat bu üç şeyi aynı anda başarmak çok zor görülmektedir. Kapsamında daha az özgürlük fakat sonuçlara yönelik ve izlenen kurallar için daha çok sorumluluk gerektiren geleneksel bürokratik model, bu açıdan başarılı bir model kabul edilebilir. Bundan dolayı da kamu yönetiminin eskimeyen bir modelidir. Bugün kamu yöneticileri tüm dünyada daha fazla serbestlik aramakta, ancak daha azla sorumluluk elde etme hususunda bu derece rahat davranmamaktadırlar. Onların sorumluluğu artırmadan onlara esneklik tanıyan sistemler, siyasilerin gücünü azımsamakta ve böylece geleneksel, bürokratik yönetim modeline göre ikincil derecede kalmaktadır. YKY, sorumluluğun gerçeği ile doktrini arasında çeşitli farklılıklarla karşı karşıya kalmakta ve geleneksel kalan sorumluluğun yeniden inşasının gerekliliğine ışık tutmaktadır.

IV- SONUÇ

YKY ile ilgili en önemli sorun, uygun, tutarlı ve tamamlanmış bir teori olmamasıdır. Teorinin içerdiği çelişkili reçeteler, onun temsili demokrasinin sorunları için önemli çözümler sunamamasına yol açmaktadır. Bu makalede biz, öncelikle YKY'nin demokrasi ve yönetim için sunduğu modelleri tartıştık. YKY günümüzdeki uygulamalarında farklı devlet modelleri arasındaki dengeyi değiştirmektedir. Bunu kamusal ilişkilerde halkın katılımının sağlanmasına ve bu süreci etkilemesine rehberlik ederek yapıyor. Her ne kadar bazı ülkelerde

reformların uygulanmasında farklılık yaşansa da, bu ortaklık tüm ülkelerde görülüyor.

YKY'nin en çok üzerinde durduğu tüccar devlet modeli, 20-30 yıl öncesine kadar oldukça etkili olan ve kamu çıkarının, kitlesel politikalarca motive edildiği, hiyerarşik ve temsili siyasal süreç tarafından belirlendiği egemen devlet modeline meydan okuyor. Ayrıca hukuka ve kanun ilkelerine vurgu yapan kurumsal devlet modeliyle, farklı çıkar grupları ve koalisyon içindeki yönetici gruplar arasındaki görüşmeler üzerinde yoğunlaşan korporatist devlet modellerini sorguluyor. Aslında bu durum popüler egemenlik bakışın yeniden tanımlanmasıdır. Burada süreç vatandaş odaklılıktan birey ve tüketici odaklı yoğunlaşmaya doğru gidiyor.

YKY'nin doğrudan ve seçim aracılığıyla sistemin popüler girdilerini zayıflattığı, bu süreçte katkı sağladığı argümanını kabul ettirmek oldukça zor görünüyor. Fakat bu en azından siyasal olmayan bakışı güçlendirmek ve vatandaş rolünün ağırlığını paylaştırmanın dolaylı bir yolu olarak görülüyor. Halkın yeni rolü, genel seçimlerde elde ettikleri hakimiyetlerini pekiştirmek için siyasilere güven vermek yerine, politikacılara ve kamu görevlilerine doğrudan karşı gelerek dahi iyi hizmet talebinde bulunmaktadır. Bu süreçte klasik sorumluluğa piyasadan kaynaklanan sözleşme tabanlı sorumluluk meydan okumaktadır. Bunun odağında yararcı davranış saiki yer almaktadır. İnsanlar bu şekilde birbirlerine güvenmemeleri gerektiğini öğreniyorlar. Bu yaklaşım denetimi daha görünür hale getirmektedir. Fakat bu denetim anlayışının güvene dayalı eski içsel denetimden daha iyi bir denetim şekli olduğu da tartışılıyor. Bu açık bir soru. Bunun da ötesinde hesap verebilirlik, temel çıkarlara hizmet eden basit bir sorun değil. Ahlâki- hukuki ve siyasal göstergeleri olan ve çoğulculuğu daha da ileriye götüren bir yaklaşımdır.

İnsanlar oy kullanıcılar olarak siyasal partilere daha az katıldıkları zaman, girdinin kalitesi, politikacıların çıktıları ve seçim aracılığı ile çalıştıklarına dair varsayım oldukça zayıflamaktadır. Birçok siyasal sorunun karmaşıklığındaki artışla birlikte, politikacıların rollerinde belirsizlik oluyor. YKY bu belirsizliği kamu amaçlarının belirsiz olmaması gerektiği şeklindeki teori ile karşı çıkıyor. Bundan dolayı çatışmalara neden olabiliyor ve sembollerin kullanımını artırıyor. Bununla beraber çok fonksiyonlu kamu sektörü hedefleri sık sık belirsizleşiyor veya diğer hedeflerin olumsuzluklarından etkileniyor. Nedensellik ilişkisi kurulabiliyor. Birçok sistemde hesap verebilirlik, karmaşık ve çoğu zaman belirsiz kalan amaçların başarılabilmesi sürecine çok iyi karşılık veriyor.

YKY'nin merkezi devlet modeli ve popüler egemenlik modeli arasındaki diğer bir duruş farkı da gerçek yapısal değişimlerde görülmektedir. Özellikle özelleştirme ve yetki devri, bu alanda en çok örneğin görüldüğü uygulamalardır. Bunlar içinde belirsizlikler görülmektedir. YKY'yi desteklemek aynı zamanda iki işi yapmayı gerektirmektedir: Yöneticilere ve onların aslarına daha fazla özerklik vermek ve siyasal kontrolü, sözleşmecilik, yakın izleme ve çeşitli güdüleme sistemleri ile genişletmek.

Bizim bu makale ile ulaştığımız sonuç; bu gelişmelerin siyasal kontrolü zayıflatacağı, yani sistemin “altını kazacağı” şeklindedir. Kamu işletmeciliği anlayışında, yöneticilere kamu kuruluşları üzerinde daha fazla denetim olanağı sağlanmaktadır. Fakat Yeni Zelanda örneğinde görüldüğü gibi sonuçta ve uygulamada daha az denetim görülmektedir. Değişimler ayrıca yöneticilerin rollerinde çeşitli belirsizliklere yol açmaktadır. Çünkü yöneticiler tüketicilerle siyasiler arasında karşılıklı baskıya maruz kalmaktadırlar. Devlete meydan okumak da siyasal sorumluluğu aşındırmaktadır. Bu durum önce bölünmeyi artırmakta ve kimin kime, ne için sorumlu olduğuna dair belirsizliği yaygınlaştırmaktadır. İkinci olarak kullanımı artan özel amaçlı kuruluşlar, kamusal sorumluluğun derecelendirilmesine ve farklılaşmasına yol açmıştır. Üçüncü olarak ise, tüketici sorumluluğunun, kamusal sorumluluğu ve hesap verebilirliği genişletmek için zorunlu bir şart olmadığı anlaşılmıştır.

Uygulamalarda YKY'nin kurumsal devlet modeline karşı merkezi değerler üzerinde olumsuz etkileri olduğu da görülmektedir. Gelenekler reformları engellemekte, devletin toplu ve bütünleşmiş yapısını aşındırmaktadır. Toplu ve grup hakları ikinci plana itilmekte, bireysellikle sınırlı haklar ve ekonomik bedeller, her zamankinden daha fazla uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu süreçte liderlik ilişkileri de dönüşmektedir. Bu şekilde kültürel olarak sınırlandırılmış sorumluluğu içeren toplu nosyondan sorumluluğun ve güdülemenin yararlı ve etkili nosyonuna doğru bir geçiş başlamaktadır. Buna ek olarak, çıkar grupları yani korporatist devletin köşe taşları, eşitliğe ve bütünlüğe katkı sağlayan toplu araçlar olarak görülmemeye başlanmaktadır. Fakat bunlar kendi çıkarlarını koruyan ve gerekli reformları engelleyen aktörler olarak değerlendirilmektedir.

YKY, halkın kamu otoritelerini etkileme çabalarını yaygınlaştırmaya yardım etmekte ve müşteri odaklılık ve piyasa mekanizması aracılığı ile kamudaki karar verme sürecine katılmalarının önünü açmaktadır. Demokratik açıdan bakıldığında bu gayet iyi bir çaba olarak görülebilir. Ancak oldukça fazla tartışmalı unsurlar içerdiği de söyleniyor. Diğer taraftan herhangi biri, kişiler ve

kamu otoritesi arasında geçmişin eski çoğulcu argümanları yanında, bunun yanı YKY'nin üzerinde yoğunlaşmalarını tartışabilirler. Bu da demokrasinin gelişimi açısından oldukça iyi bir çabadır. Merkezi devletten tüccar devlete doğru olan süreçte, tüketici üzerinde daha da yoğunlaşılmasıyla, insanlar her zamandan daha fazla, yönetsel-siyasal sistemin işlevsel parçalarıyla ve kendilerine sunulan hizmetlerle yakın temasa geçmektedirler.

Bugünkü uygulamalarda siyasal kurumlara temsilcilerin seçimi dolaylı yollarla gerçekleşmekte ve bunun sonucunda odağa kamu hizmetlerini etkilemek gerçek işlev olarak konunca, demokrasiden uzaklaşmaktadır. Demokraside bu durum, vatandaşların tercih ettikleri kurumsal düzenlemeleri seçebilmelerine bağlıdır ve eğer mevcut sistemden memnun kalmazlarsa, diğer düzenlemeleri yapmak için, bu onların öncelikleri olacaktır. Diğer taraftan vatandaş olarak kişilerin statülerini ikinci plana koymak suretiyle seçim kanalının zayıflatılması veya siyasal liderlerin denetiminin azaltılarak yönetsel rollerinde belirsizlik oluşturulması çabaları cazip görülmeyebilir. Buna ek olarak kişilerin halkın tüketici olarak statüleriyle ilgili şüpheli bir yaklaşımları da bulunmaktadır.

Tüm bunların yanında yönetsel demokrasi konsepti, yurttaşlık sorumluluğunu ve siyasal eşitliği zayıflatmakta ve yöneticilerle idarecilerin rollerini artırmaktadır. Bundan dolayı yeni bir siyasal teoriye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu hükümetçe kullanılan müşteriye hizmet tekniklerinin ve araçlarının, kamu görevlilerine daha çok otorite verilmesiyle birleştirilmesi ve böylelikle politika kararlarının üretim için ve bunların nasıl üretileceğine yönelik yeni açılımlar için kullanılabilir. Bu durum ise doğal olarak demokratik sorumluluk üzerinde ısrar edilmesine yol açmaktadır.

Bugün güvene dayalı genel amaçlara uygun devlet modellerinin gelişmesine ve dürüstlük duygusunun artmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat YKY bu şekilde farklı yönetim modellerini kapsıyor görünmemektedir. Eğer YKY'nin katılımcı karakteri varsa, sorumluluk üzerinde yoğunlaşmada, daha belirli kamu çıkarından daha kısmen belirli kişisel çıkarlara yönelik olarak değişiklik sunmaktadır. YKY'nin bir amacı olarak görülen kamu yönetimini kamuya açmak, demokratik sorumluluk düzeyinin düşmesine neden olabilmekte ve kamu hizmetlerinin halkçılığı ile ilgili aşınmaya yol açabilmektedir. Piyasa ve yönetim YKY tarafından tanımlanan farklı yönetim modelleri arasında açık ve yeni bir denge üretmektedir. Burada temel sorun ise; "bu gelişmeler demokrasi açığına yol açacak mı?" üzerinde odaklaşmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aberbach, J. D. 1989. Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. 1999. The reinvention syndrome: politics by other means? Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March 26–31.
- Aberbach, J. and B. A. Rockman. 2000. In the Web of Politics. Three Decades of the U.S. Federal Executive. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 115–37.
- Bang, H. P. and E. Sørensen. 1999. “The Everyday Maker”: A New Challenge to Democratic Governance. *Administrative Theory and Practice*, 21, 325–41.
- Barberis, P. 1998. The New Public Management and A New Accountability. *Public Administration*, 76, 451–70.
- Behn, R. D. 2001. Rethinking Democratic Accountability. Washington, D.C.: Brookings Ins.
- Blomqvist, P. and B. Rothstein. 2000. (The New Face of the Welfare State). Stockholm: Agora.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh. 1991. Reshaping the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution. Auckland: Oxford University Press.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh. 1996. Public Management: The New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.
- Bovens, M. 1998. The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, N. and J. P. Olsen. 1993. The Reforming Organization. London and New York.
- Campbell, C. and J. Halligan. 1992. Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Christensen, T. 1991. Bureaucratic Roles, Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14 (4): 303–20.
- Christensen, T. 1999. Administrative Reform—transforming the Relationship Between Political and Administrative Leaders? Paper Presented at the SOG Tokyo Conference— “The Quest for Governance: Reforms, Renovations, and Retrenchments in Government for the 21st Century,” November 17–19.

- Christensen, T. and P. Lægreid. 1999. New Public Management—design, Resistance or Transformation? *Public Productivity & Management Review*, 23 (2): 169–93.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001a. A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001b. New Public Management: Undermining Political Control? In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001c. Coping with Modern Leadership Roles—the Problematic Redefinition of Public Companies. Paper Presented at the 2001 Meeting of the IPSA Section of the Structure of Governance, University of Oklahoma, March 30–31.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001d. New Public Management: the Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. *Public Management*, 3 (1), 73–94.
- Christensen, T. and B. G. Peters. 1999. *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*. Totowa, Md.: Rowman.
- Christensen, T. and K. A. Røvik. 1999. The Ambiguity of Appropriateness. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Chubb, J. E. and T. M. Moe. 1989. *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Davis, G. 1997. Toward a Hollow State? Managerialism and Its Critics. In M. Considine and M. Painter (eds), *Managerialism. The Great Debate*. Melbourne: Melbourne Uni. Press.
- Day, P. and R. Klein. 1987. *Accountability. Five Public Services*. London: Tavistock.
- DeLeon, L. and R. B. Denhardt. 2000. The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60 (2), 84–8.
- Domberger, S. and P. Jensen. 1997. Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13, 67–77.

- Domberger, S. and S. Rimmer. 1994. Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1, 439–53.
- Egeberg, M. 1997. Verdier i Statsstyre og Noen Organisatoriske Implikasjoner (State Values and Some Organizational Implications). In T. Christensen and M. Egeberg (eds), *Forvaltningskunnskap (Public Administration)*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Eriksen, E. O. and J. Loftager, eds. 1996. *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Evans, L. et al. 1996. Economic Reforms in New Zealand 1984–95. The Pursuit of Efficiency. *Journal of Economic Literature*, 34, 1856–1902.
- Ferlie, E. et al. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford:Oxford University Press.
- Fountain, J. E. 2001. Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 14, 55–74.
- Franklin, M. N. 1996. Electoral Participation. In L. LeDuc, R. G. Niemi and P. Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks.
- Fredrickson, G. 1996. Comparing the Reinventing Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56, 263–70.
- Fredrickson, G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodin, R. E. 1999. Accountability—Elections as One Form. In R. Rose (ed.), *The International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Gormley, W. T. Jr. 1989. *Taming the Bureaucracy. Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton, N.J.
- Gustafsson, L. and A. Svensson. 1999. *Public Sector Reform in Sweden*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Green-Pedersen, C. 2001. Market-type reforms of the Danish and Swedish Service Welfare States: Different Party Strategies and Different Outcomes. Paper Presented at the 2001 Meeting of the IPSA Section of the Structure of Governance, University of Oklahoma, March 30–31.
- Gregory, R. 1995. Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the Public Production Process. In J. Boston (ed.), *The State under Contract*. Wellington: Bridget Williams.

- Gregory, R. 1998a. The Changing Face of the State in New Zealand: Rolling Back the Public Service? Paper Presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, September 3–6.
- Gregory, R. 1998b. Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek. *Public Administration*, 76, 519–38.
- Gregory, R. 2001. Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Haque, M. S. 2001. The diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, 61 (1): 65–82.
- Heady, F. 1996. Configurations of Civil Service Systems. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Henig, J. R. 1994. *Rethinking School Choice. Limits of the Market Metaphor*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hogwood, B. W. 1993. Restructuring Central Government: the “Next Steps” Initiative. In J. Kooiman and K. Eliassen (eds), *Managing Public Organizations*, 2nd edn. London: Sage.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3– 19.
- Hood, C. 1996. Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds), *Civil Service Systems*. Bloomington: Indiana Un. Press.
- Hood, C. 1998. *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenssen, S. 2001. Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions? In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Katz, Richard S. and P. Mair, eds. 1994. *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Kelsey, J. 1997. *The New Zealand Experiment*. 2nd edn. Auckland: Auckland University Press.

- Kettl, D. F. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16, 446–62.
- Krasner, S. 1988. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 26, 66–96.
- Kvavik, R. B. 1976. *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Scandinavian Uni.Press.
- Leazes, F. J. 1987. *Accountability and the Business State*. New York: Praeger.
- Lægreid, P. and J. P. Olsen. 1984. Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams. In E. N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making*. New York: Holmes & Meier.
- Lægreid, P. and P. G. Roness. 1999. Administrative Reform as Organized Attention. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Ins*. Oslo: Scandinavian Uni.Press.
- Lægreid, P. and P. G. Roness. 2000. Administrative Reform Programs and Institutional Response in Norwegian Central Government. In J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters (eds), *Paradoxes in Public Sector Reform*. Baden-Baden: Nomos.
- Majone, G. 1996. The Rise of Statutory Regulation. In G. Majone (ed.), *Regulating Europe*-Routledge.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1983. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, 77, 281–97.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Martin, J. 1997. *Changing Accountability Relations: Politics, Customers and the Market PUMA/PAC(97)1*. Paris: OECD.
- Nagel, J. H. 1997. Editor's introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, 357–81.
- Narud, H. M. and H. Valen. 1999. Decline of Electoral Turnout: The Case of Norway. In H. Narud and T. Aalberg (eds), *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.

- Niskanen, W. A. 1991. A reflection on “Bureaucracy and Representative Government.” In Andre Blais and Stephane Dion (eds), *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nordby, T. 2000. I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2000 (In the Core of Politics. Variations in the Power of the Storting 1814–2000). Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1978. Folkestyre, byråkrati og korporativisme (Democracy, bureaucracy, and corporatism). In J. P. Olsen (ed.), *Politisk organisering (Political Organizing)*. Bergen: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1983. The Dilemmas of Organizational Integration in Government. In J. P. Olsen, *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State—the Case of Norway*. Bergen: The Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1984. Representativitet og Politisk Organisering (Representativity and Political Organizing). In O. Berg and A. Underdal (eds), *(From Election to Decision)*. Oslo: Aschehoug.
- Olsen, J. P. 1988. Administrative Reform and Theories of Organization. In C. Campbell and B.G. Peters (eds), *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, J. P. 1990. *Demokrati pa Svenska (Democracy in Sweden)*. Stockholm: Carlssons.
- Olsen, J. P. 1992. Analyzing institutional dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2, 247–71.
- Olsen, J. P. 1996. Norway: slow learner—or another triumph of the tortoise? In J. P. Olsen and B. G. Peters (eds), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1997. Institutional design in a democratic context. *Journal of Political Philosophy*, 5, 203–29.
- Osborne, D. and E. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. 1996. *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. 1998. Administration in the year 2000: Serving the Client. *International Journal of Public Administration*, 21, 1759–76.

- Peters, B. G. 1999. Is democracy a substitute for ethics? Administrative reform and accountability in post-reform government. Unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Peters, B. G. and J. Pierre. 1998. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223–43.
- Peters, B. G. and V. Wright. 1996. Public policy and administration, old and new. In R. E. Goodin and H-D. Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science* Oxford: Oxford Uni. Press.
- Petersson, O. 1999. Political institutions and democratic citizenship. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pitkin, H. F. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: Uni.of California Press.
- Pollitt, C. 1995. Justification by works or by faith. *Evaluation*, 1, 133–54.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mu, H. Summa and M. Wærness. 1999. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., J. Birchall and K. Putnam. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan.
- Power, M. 1994. *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Rhodes, R. A. W 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rokkan, S. 1966. Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In R. A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Romzek, B. S. 1998. Where the buck stops. Accountability in reformed public organizations. In P. Ingraham et al., *Transforming Government*. San Francisco: Jossey.
- Romzek, B. S. 2000. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1), 21–44.
- Roness, P. G. (2001). Transforming State Employees' Unions. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play*. Boulder, Colo.: Westview.

- Scharpf, F. W. 1999. Legitimacy in the multi-actor european polity. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Schmitter, P. C. 1974. Still the century of corporatism? In F. B. Pike and T. Stritch (eds), *The New Corporatism*. University of Notre Dame.
- Self, P. 2000. *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St.Martin's Press.
- Strøm, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge Uni.Press.
- Thomas, P. G. 1998. The changing nature of accountability. In B. G. Peters and D. J.Savoie (eds), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- Thompson, D. F. 1980. Moral responsibility of public officials: the problem of many hands. *American Political Science Review*, 74, 905–16.
- Thompson, D. F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, Mass.: Harvard Uni.Press.
- Thompson, F. J. and N. M. Riccucci. 1998. Reinventing Government. *Annual Review of Political Science*, 1, 231–57.
- Weaver, B. K. and B. A. Rockman. 1993. *Assessing the Effects of Institutions*. In R. K. Weaver and B. A. Rockman (eds), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Yeatman, A. 1997. The reforms of public management: an overview. In M. Considine and M. Painter (eds), *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Zuna, H. R. 2001. The Effects of Corporatisation on Political Control. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

YAP-İŞLET-DEVRET VE YAP-İŞLET MODELİ KAPSAMINDA YAPTIRILAN ENERJİ PROJELERİ HAKKINDA SAYIŞTAY RAPORU (ENERJİ RAPORU) HAKKINDA ÖZET BİLGİ*

Hükümetlerin yapmak zorunda olduğu işlerin büyüklüğü ve bunların gerektirdiği fonların hacminin kamu kesiminin malî kapasitesini aşması, yeniden yapılandırmadan başlayarak özelleştirme düzenlemelerine kadar çok sayıda yöntemin geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu yöntemlerden biri de kamu-özel sektör ortaklığı esasına dayanan Yap-İşlet-Devret (YİD) modelidir.

Geniş anlamda YİD modeli, ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak ihtiyacı duyulan bir kamu yatırım veya hizmetinin finansmanının özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi, sözleşme ile önceden belirlenen bir süre için işletilmesi, bu süre içerisinde üretilen mal veya hizmetin kamu kurum ve kuruluşlarınca veya hizmetten yararlananlarca satın alınarak yatırım bedelinin bu suretle ödenmesi ve sürenin sonunda işletilmekte olan tesislerin, borçsuz, bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda, ilgili kamu kurum veya kuruluşuna bedelsiz olarak devredilmesi şeklinde tanımlanabilir.

Ülkemizin bu modelle tanışması, kamu finansman sıkıntısının yaşandığı 80'li yıllara rastlamaktadır. Bu konuda ilk yasal düzenleme enerji sektöründe gerçekleşmiştir. 4.12.1984 tarih ve 3096 sayılı *“Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”* ile elektrik enerjisi alanında özel sektöre de faaliyette bulunma olanağı tanınmış ve bu Kanun uyarınca 85/9799, 85/9800 ve 87/11488 sayılı uygulama yönetmelikleri yürürlüğe konulmuştur.

3096 sayılı Kanun uyarınca enerji alanı imtiyazlı bir alandır ve görevli şirketlerle imzalanan sözleşmeler *“İmtiyaz Sözleşmesi”* niteliğini taşımaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği 1984 yılından 1993 yılına kadar enerji alanında görevli şirketlerle yapılan tüm anlaşmalar *“İmtiyaz Sözleşmesi”* olarak imzalanmış iken

* Aslı XII+309 sayfa olan Enerji Raporu, Sayıştay Genel Kurulunun 26.2.2004 tarih ve 5088/1 sayılı kararı uyarınca 18.3.2004 tarihinde 8 klasör ekiyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

1993-1996 yılları arasında yaptırılmasına karar verilen 3 adet doğalgaz santrali (Esenyurt, Marmara Ereğlisi Trakya ve Marmara Ereğlisi Uni-Mar) ile ilgili olarak görevli şirketlerle Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı arasında “*Özel Hukuk Sözleşmesi*” niteliğini taşıyan Uygulama Anlaşmaları akdedilmiştir. İmtiyaz sözleşmesinin tüm koşullarını taşıyan bu anlaşmalar, imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlükteki Anayasa ve Danıştay Kanununa aykırı olarak, imtiyaz sözleşmesi yerine özel hukuk sözleşmesi olarak bağitlanmış ve idarî yargı denetimi dışında tahkim usulü getirilerek sözleşmeler üzerindeki Danıştay’ın ön denetimi kaldırılmıştır.

YİD modeli kapsamında görevli şirketlerle yapılan ve yapılacak anlaşmaların, imtiyaz sözleşmesi dışına çıkarılması yönündeki ilk yasal düzenleme, 22.2.1994 tarih ve 3974 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiştir. Bu Kanunla 3291 sayılı eski Özelleştirme Kanununa getirilen ek 5’inci maddede, enerji alanında yapılan sözleşmelerin “*özel hukuk hükümlerine tabi olduğu*” ve “*imtiyaz teşkil etmeyeceği*” belirtilmiştir. Ancak bu düzenleme Anayasa Mahkemesinin 9.12.1994 tarih ve E:1994/43, K:1994/42-2 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Bunun üzerine 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı “*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun*” çıkarılarak 5’inci maddesinde “*Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme yapılır. Bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabidir.*” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme de Anayasa Mahkemesinin 28.6.1995 tarih ve E:1994/71, K:1995/23 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin, enerji alanında YİD modeli çerçevesinde görevli şirketlerle Bakanlık arasında imzalanan sözleşmelerin “*imtiyaz sözleşmesi*” niteliğinde olduğu ve “*özel hukuk sözleşmesi*” olarak imzalanamayacağı yönünde kararlar vermesi ve bu konuda iki ayrı kanunda yapılan değişiklikleri aynı gerekçelerle iptal etmesi üzerine, bu alanda “*özel hukuk sözleşmesi*” niteliğinde sözleşme yapılabilmesi ve “*tahkim*” usulünün uygulanabilmesi için yeni bir model arayışına girilmiştir. Bu kapsamda Yap-İşlet (Yİ) modeli geliştirilmiş ve 16.7.1997 tarih ve 4283 sayılı “*Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun*” çıkarılarak yasal alt yapı oluşturulmuştur. Bu Kanunda, enerji alanında bağitlanan sözleşmelerin “*özel hukuk sözleşmesi olmadığı*” yönündeki yargı kararları nedeniyle, Bakanlık tarafından yapılan tüm işlemlerin, şirket statüsünde olan TEAŞ tarafından yapılması

öngörülmüş, böylece ticarî şirketler arasında bağtlandığı için bu sözleşmelerin “*özel hukuk sözleşmesi*” olmasına yasal imkân hazırlanmıştır.

Daha sonra 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla Anayasanın 125 ve 155’inci maddeleri değiştirilmiştir. Bu değişikliğin ardından da 18.12.1999 tarih ve 4492 sayılı Kanunla Danıştay Kanunu değiştirilerek “*tahkim*” usulünün yolu açılmış, Danıştay’ın kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerini incelemek görev ve yetkisi, düşünce bildirmeye dönüştürülerek idarî yargının ön denetimi kaldırılmış ve nihayet 21.01.2000 tarih ve 4501 sayılı Kanunla imtiyaz sözleşmelerinde tahkim ve uluslararası tahkim düzenlenmiştir.

Yasal alt yapısı bu şekilde oluşturularak görevli şirketlerle imzalanan “*özel hukuk sözleşmeleri*” bugün ülkemizde enerji alanında yaşanan sıkıntıların başlıca sebebidir. Sözleşmeler üzerinde idarî yargının ön denetimi olmaması sonucunda kamu aleyhine hükümlerin yer aldığı ve riskin kamunun üzerinde kaldığı sözleşmeler akdedilmiştir.

Bakanlık ile özel şirketler arasında imzalanan sözleşmelerin tamamına “*Gizlilik*” yönünde hükümler konulması nedeniyle, kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin ilgili kurum ve kuruluşlar ile kamuoyu tarafından öğrenilmesi imkânı da ortadan kalkmıştır.

Rapor kapsamında YİD modeliyle yapılan 24 ve Yİ modeliyle yapılan 5 olmak üzere toplam 29 adet santral incelenmiş olup bu incelemeler sonucunda tespit edilen sorunların başlıcalarına aşağıda kısaca değinilmiştir.

YİD modeliyle yapılan santrallerle ilgili olarak ilâna çıkılmamış, başka şirketlerden teklif alınmamış ve ihale yapılmamıştır.

Santrallerin kurulacakları yerlerin, arz-talep dengesi göz önüne alınarak Bakanlık tarafından belirlenmesi gerekirken, bu yerlerin seçiminin firmalara bırakılması sonucunda bazı bölgelerde talebin çok üzerinde enerji üretecek kapasitede santraller kurulmuş ve üretilen enerjiye o bölgede ihtiyaç duyulmadığı için ilâve yatırım yapılarak yeni iletim hatları tesis edilmiş, bu da enerji maliyetlerinin yükselmesine ve kayıp-kaçak oranlarının artmasına yol açmıştır.

Şirketler tarafından ilgili yönetmelik hükümlerine aykırı olarak düzenlenen hatalı fizibilite raporlarına dayanılarak proje kabulleri yapılmış, bağlı ve ilgili kuruluşların fizibilite raporlarına verdikleri olumsuz görüşler dikkate alınmamıştır.

3096 sayılı Kanun hükümlerine göre sadece elektrik üretmek amacıyla kurulan şirketlerle sözleşme imzalanması mümkün olduğu halde, farklı alanlarda

da faaliyet gösteren şirketlerle sözleşmeler imzalanmış ve yine aynı Kanuna göre sözleşmelerde işletme sürelerini belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna ait iken, Bakanlık, yetkisini aşarak Bakanlar Kurulu Kararı olmaksızın bazı projelerin işletme sürelerini artırmıştır.

Firmaların belirledikleri yatırım tutarları ile özsermaye getiri oranlarının hiçbir araştırma ve analiz yapılmaksızın aynen kabulü ve şirketlerle imzalanan sözleşmelere kamu aleyhine hükümler konulması sonucunda, toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle enerji satın alınmasına ve şirketlerin söz konusu yatırımlarından USD bazında % 85'lere varan yüksek oranlarda getiri elde etmelerine yol açılmıştır.

Firmalar, santralleri fizibilite raporlarında verdikleri ilk teklif fiyatlarından daha düşük bedellerle tamamladıkları halde, yatırım dönemi sonunda (özellikle doğalgaz santrallerinde) maliyetlerin yıllık % 4,6 ile % 5 arasında değişen oranlarda eskale edilmesine izin verilerek toplam yatırım maliyetlerinin daha da yükselmesine sebep olunmuştur.

Görevli şirketlerle imzalanan Uygulama/İmtiyaz Sözleşmeleri defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikle, projelerin toplam yatırım tutarları ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, erken üretim, eksik ve fazla üretim fiyatları değiştirilmiştir. Bu tür değişiklikler tamamen şirketlerin talepleri doğrultusunda ve firmaların lehine olmuş, kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler yapılmamış, bu da kamu kesiminin riskinin artmasına yol açmıştır.

Tüm bu uygulamalar sonucunda, santrallerin işletmede oldukları ortalama 4 yıllık süre içinde 2.3 milyar USD kamu zararı ortaya çıkmıştır.

Uğrılan kamu zararının sona erdirilmesi amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığınca şirketlerle bir an önce görüşmelere başlanılmalı, sözleşmelerin ve tarifelerin tadilinden, asgarî alım garantisi miktarları ve hazine garanti sürelerinin düşürülmesine kadar geniş bir yelpazede çözüm aranmalıdır. Bu çerçevede bir çözüme ulaşılamadığı takdirde hukuki süreç başlatılmalıdır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararı
- Temyiz Kurulu Kararları
- Daireler Kurulu Kararları

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 9.2.2004
No : 5086/2

KONU

Teftiş lâiyhalı mahallî idareler hesaplarının, 832 sayılı Sayıştay Kanununun kısmî denetimle ilgili ek 9'uncu maddesi kapsamında incelenip hükme bağlanmasının mümkün olup olmadığı.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

Teftiş lâiyhalı mahallî idareler hesaplarının, 832 sayılı Sayıştay Kanununun kısmî denetimle ilgili ek 9'uncu maddesi kapsamında incelenip hükme bağlanmasının mümkün olup olmadığı konusunda 6. Dairenin 15.10.2003 tarih ve 1845 sayılı ilâmı ile 5. Dairenin 23.9.2003 tarih ve 2003-23/Lâyiha/3-4 sayılı kararı arasındaki aykırılığın, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 80'inci maddesi uyarınca içtihadın birleştirilmesi yoluyla giderilmesi istemine ilişkin Araştırma ve Tasnif Grubunca yazılan müzekkere üzerine 3. Dairece verilen 2.12.2003 tarih ve 2003-69/51 sayılı kararda; 6. Dairenin kararının yargısal nitelikte, 5. Dairenin kararının ise idarî nitelikte olduğu, farklı nitelikteki bu kararlar esas alınarak 832 sayılı Kanunun 80'inci maddesine göre içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilemeyeceği, ancak meselenin 832 sayılı Kanunun 17'nci maddesi hükmüne göre Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen konu ve işlemler meyanında Genel Kurulca görüşülerek karara bağlanmasının mümkün bulunduğu belirtilmiştir.

Dairece verilen bu karar dikkate alınarak, öncelikle konunun 832 sayılı Kanunun hangi maddesine istinaden görüşülmesi gerektiği hususu üzerinde duruldu.

Edirne İpsala Hacı Belediye Saymanlığı 1997 yılı hesap ve işlemleriyle ilgili teftiş lâiyhasında belirtilen konular hakkında, ilgili denetçi tarafından 832 sayılı Kanunun ek 9'uncu maddesi uyarınca inceleme yapılarak rapor düzenlenmiştir. 6. Dairenin 16.9.2003 tarih ve 10614 sayılı tutanağa istinaden düzenlenen 15.10.2003 tarih ve 1845 sayılı ilâmında, sözü edilen saymanlığın 1997 yılı hesabının 832 sayılı Sayıştay Kanununun 66'ncı maddesi uyarınca

hükmen musaddak hale geldiği belirtilmiş, ancak lâyhada sözü edilen ödemenin aynı Kanunun 74'üncü maddesinde yazılı beş yıllık süre içinde konu edildiğinin belirlenmesi üzerine aynı Kanunun 75'inci maddesi uyarınca yargılamanın iadesine karar verilmiştir. Yapılan yargılama sonunda da; teftiş lâyihasında yer alan hususlardan Belediye Meclisi kararı ile ihtilaflı duruma gelen ve hüküm tesisi için Sayıştaya bildirilmesine karar verilen konularla sınırlı olmak üzere 1997 yılında yapılan işlemlerin belgelerine dayandığına, kayıtlara, kanun ve nizamlarına uygun bulunduğuna ve sorumluların beraatine karar verilmiştir.

Ordu Şenbolluk Belediye Saymanlığı 1997 ve 1998 yılları hesap ve işlemleri hakkında düzenlenen teftiş lâyihasında yer alan konular hakkında ilgili denetçi tarafından 832 sayılı Kanunun ek 9'uncu maddesi uyarınca yapılan inceleme sonunda düzenlenen rapor hakkında 5. Dairece verilen 23.9.2003 tarih ve 2003-23/Lâyiha 3-4 sayılı kararda ise, konunun esasına girilmeden önce, söz konusu raporun ek 9'uncu madde uyarınca incelenip hükme bağlanmasının mümkün olup olamayacağı hususunda usul incelemesi yapılmıştır. Bu inceleme sonunda da; 832 sayılı Kanuna 4149 sayılı Kanunla eklenen "*Kısmî denetim*" başlıklı ek 9'uncu maddeyle, işin aciliyeti ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerle sınırlı olarak Sayıştay Başkanının vereceği onayla, Sayıştay denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap ve işlemlerinin idare hesabı dönemine bağlı kalmaksızın, kısmî olarak denetlenmesi imkânının getirildiği, 4149 sayılı Kanunun gerekçesine göre, kısmî denetim ile kamuoyunu ilgilendiren, büyük miktarl, önemli ve hassas konuların müstakil olarak ve bir hesap dönemine bağlı kalmaksızın süratli biçimde incelenmesinin ve hazine zararlarının idare hesabı döneminin tamamlanması beklenmeden ivedilikle yargıya intikal ettirilmek suretiyle tahsilinin gerçekleşmesinin amaçlandığı, kesin hükme bağlanmak üzere Sayıştaya gönderilen teftiş lâyhalarında yer alan konuların ise, önemli, hassas, büyük miktarl ve kamuoyunun yakından ilgilendiği konular içinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, bir çoğunun eski yıllara ait olduğu düşünüldüğünde işin aciliyetinden de bahsedilemeyeceği, 14.10.2002 tarih ve 5044/1 sayılı Genel Kurul Kararında da ifade edildiği gibi, teftiş lâyihalı hesapların 28.1.1991 tarih ve 4690/1 sayılı Genel Kurul Kararında açıklandığı şekilde incelenmesi ve raporunun düzenlenmesi gerektiği belirtilmiş ve bütün bu nedenlerle de, Sayıştaya intikal eden teftiş lâyihalı belediye hesaplarının 832 sayılı Kanunun ek 9'uncu maddesi kapsamında incelenip hükme bağlanmasının mümkün görülmediğine karar verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 80'inci maddesinin birinci fıkrasında işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında

dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilâmların birbirine aykırı olması halinde, Birinci Başkanın bu ilâmları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği belirtilmiştir.

Bu madde hükmüne göre, içtihadın birleştirilebilmesi için, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında verilmiş ilâmların bulunması ve dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen bu ilâmların birbirine aykırı olması gerekmektedir.

Maddede, dairelerin ilâmlarından bahsedilmektedir. Oysa içtihadın birleştirilmesine konu edilecek birbirine aykırı iki ilâm bulunmamaktadır. Zira 6. Daire yargılama yapıp ilâm düzenlediği halde, 5. Daire konunun esasına girmeden hükme bağlanamayacağına karar vermiş, bir yargılama yapmadığı için de ilâm düzenlememiştir.

Bu durumda, 832 sayılı Kanunun 80'inci maddesinde belirtilen şartlar mevcut olmadığından, anılan madde uyarınca içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilmesi mümkün değildir.

Diğer taraftan, meselenin 832 sayılı Kanunun *“İdarî nitelikteki kararların birleştirilmesi”* başlıklı 18'inci maddesi hükmü kapsamında çözümlenmesi de mümkün görünmemektedir.

Zira, bahsedilen 18'inci madde hükmüne göre, kararların birleştirilebilmesi için, her iki kararın da idarî nitelikte olması gerekir. Oysa yukarıda da açıklandığı üzere 6. Daire yargısal nitelikte bir karar vererek ilâm düzenlemiş, 5. Daire ise idarî bir kararla konuyu sonuçlandırmıştır.

Bu itibarla, 5. ve 6. Dairelerin sözü edilen kararları hakkında 832 sayılı Kanunun 80'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca içtihadın birleştirilmesi yoluna gidilmesinin mümkün bulunmadığına, ancak konuya ilişkin Daire kararında da ifade edildiği üzere, bir çözüme ulaşılabilmesi bakımından meselenin 832 sayılı Kanunun 17'nci maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre, Birinci Başkan tarafından incelenmesi istenilen konu ve işlemler meyanında görüşülüp karara bağlanmasına karar verildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

21.2.1967 tarihli ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun; “Kısmî denetim” başlıklı ek 9'uncu maddesi:

Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini, idare hesabı dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar

itibariyle, Sayıştay Başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla, kısmî inceleme ve denetime tabi tutabilir. Bunlardan hangilerinin merkezde veya yerinde inceleneceğine Birinci Başkan karar verir. Bu inceleme ve denetim sonuçları Dairelerce öncelikle hükme bağlanır. İlgili hesabın bilâhare yargılanması halinde, önceden yargılanmış olan söz konusu işlemler tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edilir.

Geçici 8'inci maddesi :

Anayasanın 116'ncı maddesi gereğince il özel idareleriyle belediyelerin malî işlemlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar, 16 Haziran 1934 tarihli ve 2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunların il özel idareleri ve belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır.

2514 sayılı Divanı Muhasebat Kanununun; 68'inci maddesi :

Vilayet hususi idareleri ve bu kanunun meriyete geçtiği seneye tekaddüm eden üç senelik bütçelerindeki varidatın tahsilât miktarlarının vasatı otuz bin lira ve daha yukarı olan belediyelerin muhasip hesaplarıyla kati hesapları ikinci derecede Divanı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabidir.

Bu hesaplar mahallerince tasdik tarihinden itibaren bir ay içinde meclisi umumilerle belediye meclislerinin encümen ve heyeti umumiyelerince ittihaz edilen mukarrerat suretleri ve bütçeler ile birlikte Divanı Muhasebata gönderilir. Divanı Muhasebat bu hesaplarla mukarreratta mevzu bahis hususları ve muameleleri tetkik ile hükme bağlar. Alâkalılar Divanın bu hükümlerine karşı 61'inci madde mucibince temyiz hakkını istimal edebilirler. Belediye bütçelerinin varidatı yirmi beş bin liraya inmedikçe bu madde hükmüne tabidir. Divanı Muhasebatın tetkik ve muhakemesine tabi olmayan belediye bütçelerinin hesapları Muhasebei Umumiye Kanununun 119'uncu maddesi hükmüne tabidir.

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 119'uncu maddesi :

İdarei hususiye ve belediye muhasipleri hesabatını, haklarındaki kararın tebliği tarihinden itibaren bir ay zarfında gerek alâkadarın ve gerek idarenin müracaatı üzerine derece saniyede tetkik ve hükme raptetmek Divanı Muhasebata aittir.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü:

832 sayılı Kanunun “Kısmî denetim” başlıklı ek 9'uncu maddesinde; Sayıştayın, denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini,

idare hesabı dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibariyle, Sayıştay Başkanının işin aciliyeti ve gecikmede sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği onayla, kısmî inceleme ve denetime tabi tutabileceği; bunlardan hangilerinin merkezde veya yerinde inceleneceğine Birinci Başkanın karar vereceği; bu inceleme ve denetim sonuçlarının Dairelerce öncelikle hükme bağlanacağı; ilgili hesabın bilâhare yargılanması halinde, önceden yargılanmış olan söz konusu işlemlerin tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edileceği belirtilmiştir.

Buna göre Sayıştay, denetimine tabi tüm kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini, idare hesabı dönemiyle bağlı olmaksızın, kısmî inceleme ve denetime tabi tutabilmekte, ancak bu denetim, Birinci Başkanın işin aciliyeti ve gecikmesinde sakınca bulunması halleriyle sınırlı olarak vereceği bir onayla mümkün bulunmaktadır. Kısmî denetim konusunda, Birinci Başkanın vereceği karar önem arz etmektedir. Bir konuda işin acil olup olmadığını belirleme veya gecikmesinde sakınca bulunacak hallerin tespiti yetkisi, Birinci Başkanın takdirindedir. Zira, madde hükmüne göre, kısmî denetim onayının verilmesi aşamasında, bahsedilen hususları göz önünde bulundurarak değerlendirecek olan, Birinci Başkan'dır.

Teftiş lâyhahalı mahallî idare hesaplarının da ek 9'uncu madde kapsamında mütalâa edilmemesi için herhangi bir sebep bulunmamaktadır. Anılan maddede, Sayıştayın, denetimine tabi kurum ve kuruluşların hesap, işlem ve faaliyetlerini kısmî inceleme ve denetime tabi tutabileceği belirtilmiş olup, söz konusu hesapların da bu kapsamda yer aldığı açıktır. Dolayısıyla, Birinci Başkanın işin aciliyetine ve gecikmesinde sakınca bulunduğu dair bir onay vermesi halinde, teftiş lâyhahalı hesapların ek 9'uncu madde hükümleri çerçevesinde incelenmesi mümkündür.

Diğer taraftan, ek 9'uncu maddeye göre incelenecek olan hesapların yargılama prosedürü de yine aynı maddede açıklanmıştır. Buna göre inceleme ve denetim sonuçlarının Dairelerce öncelikle hükme bağlanması ve ilgili hesabın bilâhare yargılanması halinde de, önceden yargılanmış olan işlemlerin tespit edilerek geriye kalanlar için hüküm tesis edilmesi gerekmektedir. Teftiş lâyhahalı hesapların ek 9'uncu madde hükmüne göre incelenmesi halinde, bu hesapların da aynı prosedür içerisinde yargılanması tabîi bulunmaktadır.

Bu itibarla, teftiş lâyhahalı mahallî idareler hesaplarının 832 sayılı Kanunun ek 9'uncu maddesi kapsamında incelenmesi mümkün bulunmakta, bu şekilde

incelenen hesapların ilgili Dairelerce aynı madde uyarınca yargılanıp hükme bağlanması gerekmektedir.

SONUÇ

Teftiş lâyihalı mahallî idareler hesaplarının, 832 sayılı Sayıştay Kanununun kısmî denetimle ilgili ek 9'uncu maddesi kapsamında incelenmesinin mümkün bulunduğuna ve bu suretle incelenmiş olan hesapların yine aynı madde uyarınca yargılanıp hükme bağlanması gerektiğine karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.2.2004
No : 26891

4⁶⁸⁸ sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesindeki "Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmak üzere, bu Kanunun yayımı tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmeleri akdetmeleri nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari ve mali veya adli takibat yapılmaz, başlatılanlar işlemden kaldırılır" hükmü; kamu görevlilerinin memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmeleri akdetmeleri nedeniyle haklarında yapılan takibata ilişkin olup, Sayıştay'ın kendisine verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlevlerini yürütürken yaptığı görev idari, mali veya adli takibat kapsamında bulunmamaktadır. Bu nedenle belediye bünyesinde çalışan memurlara sosyal yardım adı altında ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hakkında...

1229 sayılı ilamın 4 üncü maddesiyle;

Belediye bünyesinde çalışan ve memur statüsünde bulunan personele toplu iş sözleşmesine istinaden sosyal yardım ödenmesi sebebiyle liranın tazminine hükmolunmuştur.

Anayasa'nın Toplu iş sözleşmesi hakkı başlıklı, 23.07.1995 tarih 4121 sayılı Kanunla değişik 53. maddesinde;

"İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni

imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.

Hükmü yer almaktadır.

Bu hükümle, memurlar ve diğer kamu görevlilerine sendika ve üst kuruluşlarını kurabilme hakkı tanınmakta, ancak bu sendikaların toplu iş sözleşmesi değil toplu görüşme yapma ve üyeleri adına yargı mercilerine başvurma hakları bulunmakta, yine bu sendikalara Anayasanın 54. maddesinde yer verilen grev hakkı da tanınmamaktadır.

Anayasanın 53. maddesinin birinci fıkrasında yer verilen ve ikinci fıkrasında Kanunla düzenleneceği belirtilen “toplular iş sözleşmesi”, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanununun 2. maddesinde “İşçi Sendikası ile işveren sendikası veya sendika üyesi olmayan işveren arasında yapılan sözleşmeler” olarak tanımlanmaktadır.

Bu hükümlere göre toplu iş sözleşme hakkı sadece işçilere tanınmış olup, memur sendikalarının yalnızca toplu görüşme yapma yetkileri bulunmaktadır.

25.06.2001 tarih 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun tanımlar başlıklı 3. maddesinin h bendinde “Toplu görüşme: Kamu görevlileri için uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, fazla çalışma ücretleri, harcırah, ikramiye, lojman tazminatı, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, tedavi yardımı ve cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ile bu mahiyette etkinlik artırıcı diğer yardımlara ilişkin olarak yetkili kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları ile Kamu İşveren Kurulu arasında yapılan görüşmeyi, ... ifade eder.” şeklinde tanımlanmakta olup,

Aynı Kanunun Taraflar başlıklı 29. maddesinde “Toplu görüşmelerin tarafları, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlardır.”

Toplu görüşmenin sonuçlanması ve mutabakat metni başlıklı 34. maddede “Toplu görüşme en geç onbeş gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre içinde anlaşmaya varılırsa, düzenlenen mutabakat metni taraflarca imzalanır.

Mutabakat metni, uygun idari, icrai ve yasal düzenlemelerin yapılabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

Hükümleri bulunmaktadır.

Bu hükümlere göre toplu görüşmelerin tarafları Kamu İşveren Kurulu ile yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı oldukları konfederasyonlar olup yapılacak toplu görüşme sonucunda anlaşmaya varıldığında düzenlenecek bir mutabakat metni bulunmakta ve bu mutabakat metni ile ilgili düzenlemeler Bakanlar Kurulunca yapılabilecek ve TBMM kanun tasarılarını yasallaştıracaktır.

Tazmin hükmüne konu ödemeler 1999 yılına ilişkin olup, 1999 mali yılında, kamu görevlileri sendikaları ve bu sendikaların yetkileri konusunda henüz bir düzenleme yapılmadığından, mevcut mevzuat hükümlerine göre tespit edilen memur statüsünün akdi düzenlemelerle değiştirilmesi ve dolayısıyla belediyelerce toplu iş sözleşmeleri yapılmak veya başka bir takım tasarruflarla memurlar için yasalarda öngörülen hak ve statülerin dışına çıkılmasına yol açabilecek bir uygulamaya gidilmesi, bu çerçevede memurlara, ilgili yasalarla düzenlenmiş ödemeler dışında ödemeler yapılması mevzuata uygun bulunmamaktadır.

Diğer taraftan Uluslararası Çalışma Teşkilatının (ILO) değişik tarihlerde yapılan genel konferanslarında kabul edilen ve Türkiye Büyük Millet Meclisince de birer kanunla onaylanmasının uygun bulunması üzerine Bakanlar Kurulunca tasdik edilen sözleşmelerle, kamu hizmetinde çalışanların örgütlenme hakkı ve istihdam koşullarının belirlenme yöntemleri konularında bazı hakların sağlanması yoluna gidildiği görülmektedir.

Her ne kadar Anayasanın 90 ıncı maddesinin son fıkrası uyarınca, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmünde olup, bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiasıyla , Anayasa Mahkemesine başvurulamamakta ise de, söz konusu sözleşmeyle sağlanan hakların hayata geçirilmesi, ancak bu husustaki mevzuat hükümlerinde gerekli değişikliklerin yapılması ve uygulama esaslarının belirlenmesi halinde mümkün olabilecektir. Esasen 151 sayılı ILO sözleşmesinde de, bu sözleşmenin uygulama alanına ve istihdam koşullarının belirlenmesi yöntemlerine ilişkin bazı konuların, ulusal yasalarla ve ulusal koşullara uygun olarak düzenleneceği vurgulanmıştır.

Dilekçi, 25.06.2001 tarih 4688 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Geçici 4. maddesindeki “Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak üzere, bu Kanunun yayımı tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdetmeleri nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari ve mali veya adli takibat yapılmaz, başlatılanlar işlemde kaldırılır.” hükmü uyarınca tazmin hükmünün kaldırılması gerektiğini ileri sürmekte ise de, anılan hüküm, kamu görevlilerinin memur temsilcileri ile toplu

iş sözleşmesi akdetmeleri nedeniyle haklarında yapılan takibata ilişkin olup, yapılmış bulunmayan ödemeler hakkında Sayıştay tarafından yapılan denetim sonucu verilecek yargı kararına bir engel teşkil etmemektedir. Başka bir deyişle Sayıştay tarafından yapılan inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işleri, idari, mali ve adli takibat kapsamında bulunmamaktadır.

Bu nedenle dilekçi iddialarının reddi ile tazmin hükmünün TASDİKİNE karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.2.2004
No : 26933

8/13181 sayılı Kararname eki esaslarda, sözleşme ve teknik şartnamede yer alan hükümlere Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na yayımlanan proje ve kontrollük işleri fiyat artış oranlarının sözleşme birim fiyatları dışındaki bir fiyata uygulanmasının mümkün olmadığı hakkında...

İlamın 18. maddesinde, Ltd. Şti. ne ihale edilen Yolu Etüt Proje Dan. Mühendislik Hizmetleri işinde 204/1 poz nolu Sayısal Arazi Modeli İçin Detay Nokta Alımı işine ilişkin birim fiyat, sözleşmesinde belirtildiği halde yeniden fiyatlandırıldığı, hakediş ödemelerinin de yeni fiyat üzerinden ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerle hakediş raporlarının ve konu ile ilgili mevzuatın birlikte incelenmesinde, söz konusu işin 06.03.1998 tarihinde ihale edildiği, 17.02.1998 tarihinde düzenlenen keşif özetinde; 4/1 Sayısal Arazi Modeli için detay nokta alımı birim fiyatının 6.406.000.- TL olarak yer aldığı 1997/1 dönemine ait Etüt Proje Hizmetleri Birim Fiyat Listesinde söz konusu işin birim fiyatı yer almadığından 04 poz nolu Detay noktalarının ölçülmesi birim fiyatının 2 katı olan 6.406.000.- TL nin keşif özetinde konulduğu, 1998/1. dönemine ait birim fiyat listesinde Sayısal arazi modeli için detay nokta alımı birim fiyatının 04/1 poz. numarası ile yer aldığı ve 35.890.950 TL/Ha. olduğu, daha sonra 1997/1 dönemi için belirlenen katsayı yardımıyla işin 1997/1 dönemi için olması gereken birim fiyatın $35.890.950/1.77=20.277.000.-$ TL olarak tespit edilerek ve bu fiyat esas alınarak fiyat farkı ödendiği anlaşılmaktadır.

88/13181 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esas'ların 4.5. maddesinde etüt-proje, mühendislik ve müşavirlik hizmetlerinde fiyat farkı uygulamasının nasıl yapılacağı 5.3. maddesinde sözleşme ve eklerinde bedeli tahminen ve mahtuen konan işlerde fiyat farkının hangi usullere göre hesaplanacağı açıklanmıştır.

İşe ait sözleşmede ve ihale şartnamesinde fiyat farkları konusunda yukarıda belirtilen kararname eki esaslarda yer alan hükümlere paralel hükümler bulunmaktadır. Sözleşmenin 18.1.1. maddesinde proje ve kontrollük işlerinde uygulanacak esaslar açıklandıktan sonra 18.1.7. maddede sözleşme ve eklerinde bedeli teminen maktuen konan işlerde uygulanacak esaslara yer verilmiştir.

Tazmin hükmü, sözleşme birim fiyatının keşif özetinde de belirtildiği gibi 6.406.000.- TL olduğu, 88/13181 sayılı kararname eki esaslarda, sözleşme ve teknik şartnamede yer alan hükümlere göre Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca yayınlanan proje ve kontrollük işleri fiyat artış oranlarının sözleşme birim fiyatları dışındaki bir fiyata uygulanmasının mümkün olmadığı gerekçesiyle verilmiştir.

Dilekçi söz konusu işin ilk defa ihalelere dahil edilen teknik bir iş olduğunu, ihalenin aciliyeti ve zaman yetersizliği nedeniyle analiz yapılamadığını bu nedenle keşif özetine tahmini bir bedel konulduğunu, birim fiyatın 1998/1 dönemine ilişkin birim fiyat listesinde yer alması nedeniyle sözleşme fiyatının bu birim fiyata istinaden 20.277.000.- TL olarak tespit edilerek fiyat farkı uygulanmasında bu fiyatın esas alındığını belirtiyorsa da; gerek keşif özetinde gerekse sözleşme ve ihale şartnamelerinde keşif özetinde yer alan birim fiyatın tahmini ve geçici bir fiyat olduğuna, ileride söz konusu birim fiyatın resmi ve yetkili makamlarca yayınlanacak birim fiyat listelerinde yer alması halinde asıl fiyatın bu fiyata istinaden yeniden tespit edileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Sözleşmenin 18.1.7. maddesinde; tahminen ve maktuen konan bedelin kendisi veya bünyesindeki ayrı ayrı iş kalemleri, iş türüne göre maddede belirtilen esaslardan hangisine uyuyorsa o esaslara göre fiyat farkı ödeneceği belirtilmektedir. Görüldüğü gibi madde hükmü keşif özetine tahminen ve maktuen konan ve sözleşmeye esas olan bedelin nasıl değiştirileceğine değil, bu bedele nasıl fiyat farkı ödeneceğine ilişkindir. İş etüt-proje mühendislik hizmetleri işi olup fiyat farkı uygulamasının kararname, sözleşme ve şartname hükümlerine istinaden ve sözleşme fiyatı olan 6.406.000.- TL esas alınarak yapılması gerekir.

Gene dilekçi, konunun Karayolları Genel Müdürlüğünce Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu Başkanlığına sorulduğunu, alınan cevabın yaptıkları uygulamanın doğru ve yerinde olduğunu tastik ettiğini belirtmektedir.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığı'nın 30.12.1999 tarih ve 1108 sayılı yazısından; 1998 yılında yapılan ve onaylanan yeni analiz ve birim fiyatın uygulanması için 16.06.1999 tarihli Genel Müdürlük Oluru alındığı ifade edilerek,

söz konusu ihalede sözleşme ve şartnamenin ilgili maddelerindeki hükümlerin mi, yoksa 16.06.1999 tarihli dayanak olarak alınan hükümlerin mi uygulanacağı ve fiyat farkı ödenip ödenmeyeceği konusunda görüş istendiği anlaşılmaktadır.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görüşü; 1998 yılında yapılan ve onaylanan yeni analiz ve birim fiyatın uygulanması konusunda alınan Olur'da yer alan hükümlerin değil, işin sözleşmesinde ve şartnamesinde yer alan hükümlerin uygulanması gerektiği yönündedir. Yani Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının görüşüne göre, sözleşme fiyatlarında herhangi bir değişiklik yapılmadan, keşif özetinde ve sözleşmede yer alan birim fiyat esas alınarak sözleşmenin 18.1.7 ve şartnamenin aynı mahiyetteki 21.1.7. maddeleri hükümlerine göre fiyat farkı ödenmesi gerekmektedir. Ancak yapılan uygulama bu yönde değildir. Sözleşme fiyatı değiştirilerek daha yüksek olan yeni birim fiyat esas alınarak fiyat farkı ödenmiştir.

Yapılan uygulama 88/13181 sayılı BKK. Eki esaslarda, işin sözleşmesinde ve ihale şartnamesinde yer alan konu ile ilgili hükümlere uygun olmadığından dilekçi talebinin reddi ile TL ye ilişkin tazmin hükmünün TASDİKİNE karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 17.3.2004
No : 26992

İkinci öğretimde derse giren öğretim elemanlarına haftalık 10 saatin üzerinde ek ders ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında...

915 sayılı ilamın 1.maddesiyle;

A)Fen- Edebiyat Fakültesi İkinci öğretiminde derse giren öğretim elemanlarına haftalık 10 saatin üzerinde ek ders ücreti ödenmesi sonucu liraya,

B)Öğretim elemanlarına ödenen ek ders ücretlerinden gelir vergisi kesintisinin yapılmasında tarifye uyulmaması nedeniyle liraya,

Olmak üzere toplam liraya tazmin hükmü verilmiştir.

A)Fen- Edebiyat Fakültesin İkinci öğretiminde derse giren öğretim elemanlarına haftalık 10 saatin üzerinde ek ders ücreti ödenmesi sonucu liraya tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde;2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11. maddesinde öğretim elemanlarının derse girmesi halinde 20 saat olan azami ücretli ders süresine ikinci öğretim için 10 saat daha ilave edileceği hükmü getirildiğini,bu hükümle öğretim elemanlarının alabileceği ek ders saatinin 30 saate yükseltildiğini, getirilen bu hükümle ikinci öğretim için 10 saat sınırlamasından bahsedilmediğini, kanunun birinci ve ikinci öğretim arasında paylaştırılmasından söz etmediğini, 26.06.2001 tarih ve 4689 sayılı Kanunla 01.09.2001 tarihinden geçerli olmak üzere 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11. maddesinde değişiklik yapılarak ikinci öğretim için haftalık 10 saat sürenin aşılamayacağı hükmünün getirildiğini, bu yapılan değişikliğin de kendilerinin haklı olduklarını gösterdiğini, Maliye Bakanlığı Bütçe ve mali Kontrol Genel müdürlüğüne verilen 18.10.1995 tarih ve 24923 sayılı müktezasında ikinci öğretimde verilen 10 saatten fazla ek ders ücretinin ödenebileceğinin belirtildiğini, şayet ikinci öğretimde 10 saatten fazla ek ders ücreti alınamayacaksa, bunun birinci öğretimde değerlendirilmesinin gerektiği belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

2914 sayılı Kanunun Ek Ders Ücreti başlıklı 11. maddesinin birinci fıkrasında “2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36. maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev ünvanlarına göre Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek mecburi ve isteğı bağılı dersler ve diğere faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok 20 saate kadar ek ders ücreti ödenir. (Ek ibare: 13.7.1993 KHK 486/5. mad.) Ancak 20 saat olan azami ücretli ek ders süresine ikinci öğretim için 10 saat daha ilave edilir. Ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınır.” hükmü yer almaktadır.

3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değıştirilmesi Ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklennesi Hakkında Kanunun 9. maddesinde “Kendi kurumlarında yapılmakta olan normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünün en az yarısını doldurmuş olanlara öncelik verilmek üzere ikinci öğretimde hangi öğretim elemanlarının görevlendirileceğıne, bölüm kurulunun görüşü dikkate alınarak, ilgili yükseköğretim kurumunun yönetim kurulu karar verir.”

10. maddesinde “Normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünü doldurmuş olan öğretim elemanlarına, ikinci öğretimde verdikleri her ders için; doldurmamış olan öğretim elemanlarına bu yükün doldurulmasından sonra verdikleri her ders için, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11. maddesinde öngörölen hükümler çerçevesinde ek ders ücreti ile ara sınav, yarıyıl ve yıl sonu sınavları için ödenecek ücretlerin üç katını aşmayacak şekilde ikinci öğretim programları esas alınarak, Yükseköğretim Kurulunun görüşü, Milli Eğitim Bakanlığıının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek ders ücreti ödenir.” hükümleri yer almaktadır.

3843 sayılı Kanunun 10. maddesine dayanılarak çıkarılan 31.3.1994 tarih 94/5593 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesinde ikinci öğretim için verilecek ders ücreti “İkinci öğretimde görev alan, normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünü doldurmuş olan öğretim elemanlarına ikinci öğretimde verdikleri her ders için; doldurmamış olan öğretim elemanlarına bu yükün doldurulmasından sonra vermiş oldukları her ders için 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11. maddesinde öngörölen hükümler çerçevesinde ek ders ücreti ile yarı yıl ve yıl sonu sınavları için verilecek ücretler birer kat fazlasıyla ödenir.” şeklinde düzenlenmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36. maddesinin d ve e

bentlerinde,

“d)Öğretim üyelerinin haftalık ders yükü en az on saattir. Öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir.

e)Üniversite ve bağlı kuruluşlarında, öğretim yardımcılarında kadrolu öğretim görevlileri ile okutmanlar için haftalık ders yükü on iki saatten az olmamak üzere Yükseköğretim Kurulunca tespit edilir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, Kanunda belirtilen ve YÖK tarafından hazırlanan Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esaslarda saptanan, maaş karşılığı haftalık normal ders yükü öğretim üyeleri için 10 saat, öğretim görevlileri ve okutmanlar için 12 saattir.

Bunun dışında, öğretim elemanlarına, görev ünvanlarına göre Yükseköğretim Kurulunca belirlenen zorunlu ve isteğe bağlı dersler ve diğer dersler için haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması kaydıyla en çok 20 saate kadar ek ders ücreti ödenecektir.

Öğretim elemanlarının ikinci öğretimde de görev alması durumunda normal örgün öğretim için 20 saat olan azami ücretli ders süresi, ikinci öğretim için 10 saat daha eklenerek 30 saat olacak; ikinci öğretim için azami ücretli ders süresi 10 saati aşmayacaktır.

Nitekim, 3843 sayılı kanunun 10. maddesinde ve bu maddeye dayanılarak yapılan ve 94/5593 sayılı BKK ekinde yayınlanan düzenlemede de, 2914 sayılı Kanunun 11. maddesinde öngörülen hükümlere gönderme yapılmak suretiyle ikinci öğretim için verilecek ek ders ücretinin hesaplanmasında anılan madde hükmünün esas alınacağı vurgulanmaktadır.

Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce YÖK’e yazılan 9.8.1993 tarih 20983 sayılı yazıda da “buna göre 486 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin yürürlüğe girdiği 15.7.1993 tarihinden sonra ikinci öğretimde görev alan öğretim elemanlarına 10 saati münhasıran ikinci öğretimde olmak üzere haftada toplam 30 saate kadar ek ders ücreti ödenebilecektir.....” yorumu yapılmaktadır.

Sonuç olarak, A bendi ile liraya ilişkin tazmin kararının mevzuata uygun olduğundan, B bendi ile ilgili dilekçinin bir itirazı olmadığından 915 sayılı ilamın 1. maddesiyle liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARI

Tarih : 3.3.2004
No : 1137/1

1. Belediye Tanzim Satış Müdürlüğü Fon Yönetim Kurulu Başkanı olan Belediye Başkanının ihale yetkilisi sıfatıyla yaptığı ihaleye, Belediye Tanzim Satış Müdürlüğü'nün katılmasının 4734 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin (c) bendi ile 5 inci maddesinde yer alan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve gizlilik ilkelerine aykırı olduğu,

2. Tanzim Satış Müdürlüğü'nün, belediyelere 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin 43 üncü bendinde verilen görevi yerine getirmek amacıyla kurulmuş Belediye'ye bağlı bir hizmet birimi niteliğinde olması ve bu halyle tüzel kişiliğinin olmaması nedeniyle, 4734 sayılı Kanunun 4964 sayılı Kanunun 8 inci maddesi ile değişik 11 inci maddesi uyarınca Belediye Başkanlığınca yapılan ihaleye katılması mümkün olmadığı,

3. Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 35 ve işe ait idari şartnamede öngörülen "tek sözleşmeye dayalı iş deneyim belgesi"nin ibraz edilmemiş olması gerekçeleriyle sözleşmenin tescil edilmesinin mümkün olmadığı hakkında...

..... Belediyesi ile Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğü arasında bağtlanan "12 Kalem Muhtelif Petrol Ürünü Alımı" işine ait sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine konu 7.Dairede görüşülüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulunda görüşülerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

Sözleşme dosyası üzerinde yapılan incelemede ;

..... Belediyesi tarafından yaklaşık maliyeti lira olan "12 Kalem Muhtelif Petrol Ürünü Alımı" işinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18 inci maddesi (a) bendi uyarınca açık ihale usulü ile ihaleye çıkarıldığı 29.12.2003 tarihinde yapılacak ihaleye katılabilmek için son başvuru tarihi olan 29.12.2003' e kadar 1 firmanın başvurduğu işin, lira bedelle bu firmaya ihale edildiği tespit edilmiştir.

Bu konuda 7 inci Dairece verilip red işlemine esas olan Kararda özet olarak ;

“1- İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisinin doğrudan veya dolaylı olarak kendisi ya da başkası adına hiçbir şekilde ihaleye katılamayacak olmasına karşın, Belediye Başkanı’ın Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğü Fon Yönetim Kurulu Başkanı sıfatıyla dolaylı olarak ihaleye katılması,

2- İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kar amacı gütmeyen kuruluşlar ile bunların ortak oldukları şirketlerin bu idarelerin ihalelerine katılması mümkün olmamasına karşın, Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğünün Belediyesince yapılan ihaleye katılması,

3- İşe ait idari şartname ile isteklinin ihale konusu iş veya benzer işlerdeki deneyimini gösteren ve istekli tarafından teklif edilen bedelin %50’sinden az olmamak üzere tek sözleşmeye dayalı iş deneyim belgesi istenilmiş olmasına karşın, ihaleyi kazanan istekli tarafından tek sözleşmeye dayalı iş deneyim belgesinin ibraz edilmemesi, nedenleriyle sözleşmenin tescil edilmemesi gerektiği “ belirtilmiştir.

Bu tespitlerden sonra konunun esasına geçilerek yapılan görüşmeler sonucunda ;

1- 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Temel İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinin ilk fıkrasında,

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.”

“İhaleye Katılamayacak Olanlar” başlıklı 11 inci maddesinde;

“Aşağıda sayılanlar doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılamazlar:

.....

c) İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler.

.....” denilmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 150 sayılı Kanunla değişik 43 üncü bendine dayanılarak kurulan Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğünün ilgili Yönetmeliğine göre ; fon başkanlığı, fon yönetim kurulu, fon saymanlığı ve satış birimleri şeklinde kuruluş şemasına sahip olduğu, Belediye Başkanının fonun başkanı ve temsilcisi olduğu, fon yönetim kurulunun belediye başkanı ile belediye üst yönetiminden oluştuğu, fon

saymanının belediye hesap işleri müdürünün gözetim ve denetimi altında ve ona hesap vermekle yükümlü olduğu ve fon bütçesinin belediye meclisinde görüşülüp karara bağlandığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar idarece gönderilen sorgu cevabında; ihale yetkilisi konumundaki Belediye Başkanının ihale tarihinden önce fon başkanlığından ayrılarak yetkisini Başkan Yardımcısı’e devrettiği belirtilmekte ise de; Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğü Yönetmeliğinin 9 uncu maddesinde yer alan;

“Belediye Başkanı Fonun da başkanı ve temsilcisidir.

Temsilcilik sıfatı saklı olmak üzere belediye başkanı fon başkanlığı görev ve yetkilerini, kendi sorumluluğu altında, belediye başkan yardımcısına devredebilir.”

hükmü karşısında bu savunmanın kabulü mümkün değildir. Zira, bu hükme göre belediye başkanı fon yönetim kurulu başkanlığından ayrılrsa bile temsilcilik sıfatı saklı olacak ve devrettiği görev ve yetkileri ile ilgili sorumluluğu devam edecektir. Bu nedenle, belediye başkanının fonla ilgili yetki ve sorumlulukları devam ettiğinden, Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğünün Belediyesinin yaptığı bu ihaleye katılması mümkün değildir.

Öte yandan, sorgu cevabında Belediye Başkanının Tanzim Satış Müdürlüğünün sahibi veya ortağı olmadığı ifade edilmiş ise de; 11 inci maddenin ilk fıkrasında, aşağıda sayılanların doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak, kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihaleye katılamayacakları şeklinde bir düzenleme olduğundan, Belediye Başkanının yönetim kurulu başkanı olduğu ve Belediyenin gözetim ve denetimi altında bulunan adı geçen müessesenin söz konusu ihaleye katılması bu yönden de mümkün değildir.

Bu durumda, Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğü üzerinde bu kadar geniş yetki ve sorumluluklara sahip olan Belediye Başkanının ihale yetkilisi sıfatıyla yaptığı ihaleye Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğünün katılması 4734 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin (c) bendi ile 5 inci maddesinde yer alan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik ve gizlilik ilkelerine aykırı olduğundan sözleşmenin bu yönden tescil edilmemesi gerektiğine ,

2- 4734 sayılı Kanunun 4964 sayılı Kanunun 8 inci maddesiyle değişik 11 inci maddesinde,

“.....

İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu

kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar.” hükmüne yer verilmiştir.

..... Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğünün hukuki durumunun incelenmesinde, Yönetmeliğine göre; Belediye bütçesinden ayrılan bir kaynakla tanzim satış fonunun kurulduğu, fonun başkanı ve temsilcisinin Belediye Başkanı olduğu, fon yönetim kurulunun hemen hemen tamamının Belediye idari amirlerinden oluştuğu, fon saymanının Belediye hesap işleri müdürünün gözetim ve denetimine tabi olduğu ve ona hesap verdiği, görülmektedir. Belediye ile bu kadar organik bağı bulunan Tanzim Satış Müdürlüğünü Belediyeden bağımsız olarak düşünmek mümkün olmadığı gibi, kuruluşuna cevaz veren Yönetmelikte fona ayrı bir tüzel kişilik vermemiştir.

Öte yandan, yukarıda belirtilen düzenlemede vakıf, dernek, birlik, sandık gibi idare bünyesinde bulunan kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılmaktan yasaklanmıştır. Burada kullanılan “gibi” ibaresi bu kuruluşlara benzer mahiyette ve aynı grupta değerlendirilebilecek, sosyal yönü ağır basan ve kar amacı taşımayan kuruluşları ifade etmektedir ki, bu kuruluşların başında tanzim satış fonları yer almaktadır.

Ayrıca, tanzim satış mağazaları kurmak amacıyla belediyeler tarafından oluşturulan fonlara ait hesapların Sayıştay denetimine tabi olması gerektiğine ilişkin 4.11.1991 tarih ve 4708/1 sayılı Sayıştay Genel Kurulu Kararı ile, tanzim satış mağazaları belediyelerin asli görevlerinden birini yerine getirmek için kurdukları hizmet birimleri olarak kabul edilerek, fon yönetiminin ,Belediye Tanzim Satış Tip Yönetmeliğinin muhtelif maddelerinde belirtildiği üzere bizzat belediye başkanı ile diğer bazı belediye görevlileri tarafından yürütüldüğü belirtilmiş bulunmaktadır.

Buna göre, Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğünün, belediyelere 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin 43 üncü bendinde verilen görevi yerine getirmek amacıyla kurulmuş Belediyeye bağlı bir hizmet birimi niteliğinde olması ve bu haliyle tüzel kişiliğinin olmaması nedeniyle, 4734 sayılı Kanunun 4964 sayılı Kanunun 8 inci maddesi ile değişik 11 inci maddesi uyarınca Belediye Başkanlığınca yapılan ihaleye katılması mümkün olmadığından sözleşmenin bu yönden de tescil edilmemesi gerektiğine,

3- 11.09.2003 tarih ve 25226 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmak suretiyle yürürlüğe giren Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İş deneyim belgeleri” başlıklı 35 inci maddesinde;

“.....

İhale konusu işin özelliği dikkate alınarak istekli tarafından teklif edilen bedelin %25 inden az ve %50'sinden fazla olmamak üzere idarelerce belirlenecek bir oranda ihale konusu alım veya ihale dokümanında belirlenecek benzer nitelikteki alımlara ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belgesinin ibrazı istenir.” denilmek suretiyle ibraz edilen iş deneyim belgesinin “tek sözleşmeye” ilişkin olacağı hüküm altına alınmıştır.

İşe ait idari şartnamenin 7.3.3. maddesinde de isteklilerden ihale konusu iş veya benzer işlerdeki iş deneyimini gösteren ve istekli tarafından teklif edilen bedelin %50 sinden az olmamak üzere tek sözleşmeye dayalı iş deneyim belgesi istenilmiş olup, ihaleyi kazanan Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğü 24.12.2003 tarih ve 22/112 sayılı Belediyesine yapmış olduğu işe ilişkin iş deneyim belgesini ibraz etmiştir.

Sorgu ile ilgili idareden iş deneyim belgesine ilişkin sözleşme istenilmiş olmasına karşın, gönderilen cevapta ve itiraz yazısında söz konusu işin 2886 sayılı Kanunun 71 inci maddesine göre yaptırılması nedeniyle sözleşmenin ibraz edilemediği ifade edilmiştir.

Her ne kadar isteklinin iş deneyim belgesine esas işe ilişkin olarak 2002 yılında yapılmış ödemelere ait ekstreler ile verile emirleri ibraz edilmiş ise de; Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 35 ve işe ait idari şartnamenin 7.3.3. maddesinde öngörülen tek sözleşmeye dayalı iş deneyim belgesinin ibraz edilmemiş olması nedeniyle sözleşmenin bu yönden de tescil edilmemesi gerektiğine ,

Sonuç olarak, yukarıda yazılı gerekçelerle Belediye Başkanlığı ile Belediyesi Tanzim Satış Müdürlüğü arasında bağitlanan “12 Kalem Muhtelif Petrol Ürünü Alımı” işine ilişkin sözleşmenin tescil edilmemesi gerektiğine, karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARI

Tarih : 17.3.2004
No : 1138/1

1 . Yüklenici firmanın, bir kamu kurumu olan Antalya İl Telekom Müdürlüğü'nün düzenleyip onayladığı iş deneyim belgesinin doğruluğunu kabul ederek komisyona ibraz etmesi ve komisyonun da belgenin doğruluğunu kabul ederek değerlendirme yapmasının mevzuata uygun olduğu,

2. İdari Şartnamede yer alan “İstekli tek işyerine ait 240 gün kesintisiz olarak işçi çalıştırıldığına dair sigorta prim bordrolarını verecektir” hükmü, hizmet sözleşmesinin kesintiye uğramaması, deneyimli ve güvenilir firmaların ihaleye katılmasını temin amacıyla konulmuş olup, rekabeti engellemediği,

gereklilikleriyle sözleşmenin tescil edilmesinde bir sakınca bulunmadığı hakkında...

..... Üniversitesi Rektörlüğü ile Ltd. Şti. /..... Ltd. Şti. Ortak Girişimi arasında bağitlanan Üniversitesi Rektörlüğü Merkez ve Muhtelif Birimlerinin Malzemeli Genel Temizlik İşİ”ne ait sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine konu 5. Dairede görüşölüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulunda görüşölerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

Sözleşme dosyası üzerinde yapılan incelemede ;

..... Üniversitesi Rektörlüğü tarafından yaklaşık maliyeti lira olan “..... Üniversitesi Rektörlüğü Merkez ve Muhtelif Birimlerinin Malzemeli Genel Temizlik İşİ”nin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 18 inci maddesi (a) bendi uyarınca açık ihale usulü ile ihaleye çıkarıldığı 29. 12. 2003 tarihinde yapılacak ihaleye katılabilmek için son başvuru tarihi olan 29. 12. 2003 tarihine kadar 3 firmanın başvurduğu bunlardan Ltd. Şti. / Ltd. Şti. Ortak Girişiminin bazı belgelerinin Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde belirtilen yeterlilik kriterlerini taşıması nedeniyle ihale dışı bırakıldığı,kalan iki firmadan Ltd. Şti. / Ltd. Şti. Ortak Girişiminin teklif ettiği

..... liranın ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak kabul edilerek işin bu firmaya verildiği tespit edilmiştir.

Bu konuda 5 inci Daire tarafından verilip red işlemine esas tutulan kararda özet olarak ;

“1-İşe ait idari şartnamenin 7. 3. 1 inci maddesinde , istekli tarafından teklif edeceği bedelin % 30’u oranında iş deneyim belgesi sunulacağı ,isteklinin ortak girişim olması halinde de pilot ortağın asgari iş deneyim tutarının en az % 70’ini sağlaması gerekeceği belirtilmesine rağmen pilot ortak Ltd. Şti tarafından sunulan iş deneyim belgesinin tutarının bu tutardan az olması,

2-İdari Şartnamenin 7. 3. 2 inci maddesindeki ,söz konusu hizmette çalıştırılması istenen asgari personel sayısının % 40’nın ihale tarihinden önceki son beş yıl içinde, temizlik hizmetinde ,tek bir işyerinde en az 240 gün çalıştığını tevsik eden 4 aylık iki dönem sigorta prim bordrosunun istenmesinin rekabeti engelleyici bir hüküm olması,nedenleriyle sözleşmenin tescil edilmemesi gerektiği” belirtilmiştir.

Bu tespitlerden sonra konunun esasına geçilerek yapılan görüşmeler sonucunda;

1-İşe ait idari şartnamenin “İş Deneyim Belgeleri “ başlıklı 7. 3. 1. inci maddesinin iki ve üçüncü fıkralarında ; “İş deneyimi olarak, istekli teklif edeceği bedelin %30’u oranında, ihale konusu hizmet veya benzer hizmetlere ait tek sözleşmeye ilişkin iş deneyim belgesini ibraz edecektir.

İş ortaklıklarında pilot ortağın, asgari iş deneyim tutarının en az %70 ini, diğer ortakların her birinin ise asgari iş deneyim tutarının en az %30’unu sağlaması gerekir. ” denilmektedir.

Buna göre; söz konusu ihale için teklif edilen bedel 4. 834. 196. 673. 148. - lira olduğundan, pilot ortak Ltd. Şirketinin iş deneyim belgesinin asgari tutarının,

$$(4. 834. 196. 673. 148 \times \%30) \%70 = 1. 015. 181. 301. 361. -lira$$

olması gerekmektedir.

..... Ltd. Şti. tarafından Antalya İl Telekom Müdürlüğünden alınan iş deneyim belgesi ihale komisyonuna sunulmuştur. Komisyon bu belgedeki toplam yapılan iş tutarı olan 465. 798. 357. 097. -lirayı Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 60 ıncı maddesine göre güncelleyerek cari değerini 1. 300. 976. 487. 171. -lira olarak tespit etmiştir. Bu durumda pilot ortaktan istenen iş deneyim tutarı sağlanmış olmaktadır.

Daire Kararında ise bu belgedeki tutarların birbiriyle çelişkili olduğu bu işe ait sözleşme dosyasının incelenmesi sonucunda bu işin tutarının idari şartnamede pilot firmadan iş deneyimi için istenen asgari iş tutarını karşılamadığı bu nedenle sözleşmenin tescil edilmemesi gerektiği belirtilmiştir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “İş Deneyim Belgesinin Düzenlenmesi “ başlıklı 53 üncü maddesinde;

“Bir sözleşme kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarına gerçekleştirilen,denetlenen veya yönetilen işler için iş deneyim belgeleri,iş sahibi idare tarafından düzenlenir ve sözleşmeyi yapan idarenin yetkili makamı tarafından onaylanır.

Bir sözleşme kapsamında özel sektöre gerçekleştirilen hizmetlere ilişkin iş deneyimi ,işe ait sözleşme ve bu sözleşmenin uygulanmasına ilişkin belgeler ile bu bölümde yapılan düzenlemeler esas alınarak ihale komisyonlarınca değerlendirilir. ”

Aynı Yönetmeliğin iş deneyim belgesi almak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına başvuruları düzenleyen 55 inci maddesinin son fıkrasında ;

“İbraz edilen belgeler ile bu belgelere dayanılarak düzenlenen iş deneyim belgesinde yer alan bilgilerin doğruluğundan ,belge vermeye yetkili kurum ve kuruluşlar ile adına belge düzenlenen kişiler sorumludur. ”denilmektedir.

Bir kamu kurumu olan Antalya İl Telekom Müdürlüğünün düzenleyip onayladığı bir belgeye ihale komisyonunun doğru kabul ederek değerlendirme yapması doğaldır. Bu belgenin doğruluğundan ilgili kurum sorumludur. Yüklenici bir kamu kurumunun düzenlediği belge olduğu için doğruluğunu kabul ederek bu belgeyi ibraz ettiğini özel sektör kuruluşlarına yaptığı hizmetlerle ilgili olarak da iş deneyim belgelerine sahip olduğunu Daire Kararı üzerine de bu belgeleri ibraz ettiğini belirtmiştir.

Kamu ihalelerinde iş deneyim belgesinin istenmesinin amacı firmanın deneyiminin bu işi yapmaya yetip yetmeyeceğini tespit etmektir. Bu işte ihaleyi alan firmanın deneyiminin, sonradan sunduğu iş deneyim belgeleri de dikkate alındığında yeterli olduğu görülmektedir. Bu nedenle söz konusu işe ait sözleşmenin bu yönden tescil edilmesi gerektiğine,

2- Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 43 üncü maddesi 2 inci fıkrasında;

“ Temizlik hizmet alımı ihalelerinde söz konusu hizmette çalıştırılması istenen asgari personel sayısının %40'ını geçmemek üzere; ihale tarihinden önceki beş (5) yıl içerisinde temizlik hizmetinde en az 120 gün kesintisiz olarak

personel çalıştırıldığına dair 4 aylık sigorta prim bordrosu istenebilir” denilmektedir.

İşe ait idari şartnamenin 7. 3. 2 inci maddesi birinci fıkrasında bu hükme paralel bir düzenleme yapılarak;

“İstekli, söz konusu hizmette çalıştırılması gereken asgari personel sayısının % 40’ını ihale tarihinden önceki beş (5) yıl içerisinde ,temizlik hizmetinde,tek bir işyerine ait en az 240 gün kesintisiz olarak personel çalıştırıldığına dair 4 aylık iki dönem sigorta prim bordrolarını verecektir. ”denilmektedir.

Yönetmelikte belirtilen 120 günlük süre idari şartnamede 240 gün olarak belirlenmiştir. Yönetmelikteki 120 günlük süre en az süredir. İşin gereği olarak bu süreyi arttırmak idarenin takdir yetkisindedir. İdare hizmet sözleşmesinin kesintiye uğramaması ve deneyimli, güvenilir firmaların ihaleye katılmasını temin amacıyla bu gibi hükümler koyabilir.

Diğer yandan İdari Şartnamede bu hizmetlerin tek işyerinde yapılmış olması gerektiği belirtilmiştir. Uygulama Yönetmeliğinin ilgili maddesinde böyle bir koşul olmasa da konulmasını da engellemektedir. Yeterli büyüklükte firmaların ihaleye girmesini sağlamak amacıyla İdari Şartnameye böyle bir hüküm koymak idarenin takdirindedir. Temizlik hizmeti vermek, gerek çalıştırılan personel gerekse işin organizasyonu bakımından fazla uzmanlık gerektirmediğinden, büyük küçük çok sayıda firma bu alanda faaliyet göstermektedir.

Dolayısıyla bu tür bir düzenlemenin ihaleye giriş koşullarını zorlaştırmasından dolayı, rekabeti engellemesi söz konusu değildir. İdarenin verdiği hizmetler dikkate alındığında bu konuda seçici olması doğaldır.

Bu nedenlerle sözleşmenin bu yönden de tescil edilmesinde bir sakınca bulunmadığına,

Sonuç olarak; Üniversitesi Rektörlüğü Ltd. Şti./..... Ltd. Şti. Ortak Girişimi arasında bağitlanan “..... Üniversitesi Rektörlüğü Merkez ve Muhtelif Birimlerinin Malzemeli Genel Temizlik İşİ”ne ait sözleşmenin tescil edilmesi gerektiğine karar verildi.