



ISSN 1300-1981

Sayıştay

Dergisi

Ekim-Aralık 2001
Sayı 43

Sayıştay Dergisi

- Sahibi :* : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Genel Sekreter Kamil DURU
- Sorumlu M¼d¼r* : Uzman Denetçi Derya KUBALI
- Yayın Kurulu* : *Uzman Denetçiler :*
H. H¼seyin G¼RHAN, Derya KUBALI
Başdenetçiler:
B¼lent GEÇGEL, Ceyhan SEVİNÇ,
A. Yasin KARANFİLOęLU
Savcı Yrd.
Celalettin ÖZT¼RK
- Dizgi ve Sayfa D¼zeni* : Bařak BULGUN-K¼t¼phane M¼d¼rl¼ę¼
- İsteme Adresi* : Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri M¼d¼rl¼ę¼
: 06100 / ANKARA
- Baskı* : Sayıştay Yayın İşleri M¼d¼rl¼ę¼
Sayıştay Başkanlığınca ¼ç ayda bir yayınlanır.



Sayıştay

Dergisi

SAYI: 43

EKİM – ARALIK 2001

İÇİNDEKİLER

- 3 Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu Bağlamında
Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü**
M. Hakan ÖZBARAN
Sayıştay Denetçisi
- 23 Verimlilik ve Büyüme: Türkiye Ekonomisi İçin Ülke
Karşılaştırmalı Bir Analiz**
Dr. Şeref SAYGILI
Planlama Uzmanı
Cengiz CİHAN
Planlama Uzman Yardımcısı
Hasan YURTOĞLU
Planlama Uzman Yardımcısı
- 57 Avrupa Birliği Programları ve Türkiye**
Dr. Eyüp ZENGİN
Qafqaz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Rövşen İBRAHİMOV
Qafqaz Üniversitesi Araştırma Görevlisi
- 68 Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri**
Mürteza HASANOĞLU
Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- 83 SAYIŞTAY KARARLARI**
- 85 Genel Kurul Kararları**
- 87 Daireler Kurulu Kararları**
- 96 Temyiz Kurulu Kararları**

ŞEFFAFLIK VE HESAP VERME SORUMLULUĞU BAĞLAMINDA YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ(*)

M. Hakan ÖZBARAN

Sayıştay Denetçisi

GİRİŞ

Basitçe tanımlanırsa yolsuzluk, "*kamu erkinin, kişisel kazanç veya bir grup menfaati için kötüye kullanılması*"dır. Yolsuzluğun kökleri bir ülkenin sosyal ve kültürel tarihine, politik ve ekonomik gelişimine, bürokratik geleneklerine ve uygulanan politikalarına dayanır. Yolsuzluğun maliyetinden en fazla etkilenecek olanlar yoksul ülkeler ve bu yoksul ülkelerdeki yoksul insanlardır.

Yolsuzluğun bulunup ortaya çıkarılması zordur, zira yolsuzluk varlığını gizlemek üzere planlanmış tüm dinamikleri içinde barındırır. Kasıt taşımayan bir usulsüzlüğü yakalamada etkili olan yöntemler kasıt taşıyan, gizlenmiş olayları (yolsuzlukları) tespit etmede etkisiz kalır.

A. Klitgaard Modeli (Yolsuzluğu Açıklayan Denklem)

Yolsuzluk bir nevi "kanser" olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk uygulamaları kamu ve özel sektör menfaatlerinin kesiştiği durumlarda kamu kurumunun, kendi görevlisi tarafından rüşvet alma, talep etme veya tehditle isteme gibi durumlarla suiistimal edilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Klitgaard 1996 yılında yolsuzluğun dinamiklerini açıklayan basit bir model geliştirmiştir:

$$Y(\text{Yolsuzluk}) =$$

$$TG(\text{Tekelci Güç}) + TY(\text{Takdir Yetkisi}) - H(\text{Hesap Verme Sorumluluğu})$$

(*) Sakarya Üniversitesi ve Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği tarafından 6 Kasım 2001 tarihinde ortaklaşa düzenlenen "Kamu Harcamalarında Yolsuzluk ve İsrafın Önlenmesinde Saydamlık" konulu Sempozyumda sunulan metin.

Bir başka şekilde ifade edersek, yolsuzluğun çapı, kamu yetkisini elinde bulunduranın tekelleri gücü ile takdir yetkisini kullanma oranlarına bağlıdır. Çok fazla yetkinin tek elde toplanması sıkı kurallarla düzenlenmiş ekonomilerde daha fazla görülürken, takdir yetkisi ise daha çok idari kuralların ve düzenlemelerin zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde ve geçiş ekonomilerinde görülmektedir. Muhtemeldir ki bu tip ülkelerde kamusal ahlak standartlarının yetersiz şekilde belirlenmesinin, idari ve mali sistemlerin zayıflığının ve gözetim kuruluşlarının (*watchdog agencies*) etkin olmamasının bir sonucu olarak şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu da gelişmemiştir.

Şeffaflık, hesap verme sorumluluğunun etkin olarak işlemesine imkan verir. Bu nedenle Klitgaard'ın yukarıda bahsettiğimiz modeli, hesap verme sorumluluğunun bizzatı şeffaflığın bir fonksiyonu olduğunu göstermek amacıyla yeniden şöyle yazılabilir:

$$Y = TG + TY - H (\$)$$

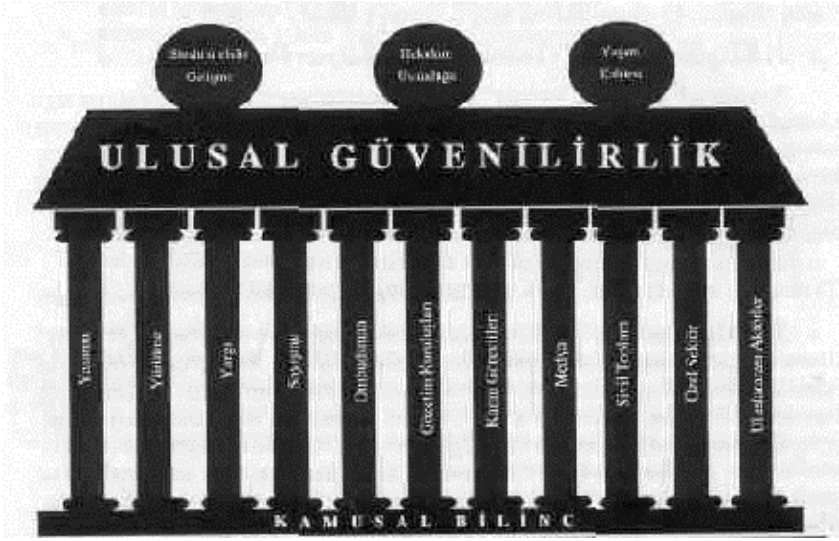
Şeffaflığı ilave etmenin amacı, israfın, suiistimalin ve sahteciliğin en alt seviyeye indirilmesindeki önemini vurgulamaktır. Zira şeffaflık hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Şeffaf bir sistem, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi kamu yönetimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir.

B. "Ulusal Güvenilirlik Sistemi" Kavramı

Kurumsal güçlülüğe bağlı olarak, ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterse de, dünya genelinde yolsuzlukla mücadele politikaları, genellikle, aşağıdaki 11 kurum ya da "sütun" dan biri veya daha fazlası tarafından üretilmektedir:

- Yasama
- Yürütme
- Yargı
- Sayıştay
- Ombudsman

- Bağımsız Gözetim Kuruluşları
- Kamu Görevlileri
- Medya
- Sivil Toplum
- Özel Sektör
- Uluslararası Aktörler



Konseptin çalışması oldukça basittir: Yukarıda belirtilen 11 kurum veya sütun karşılıklı olarak birbirine bağımlıdır ve hepsi beraber, daha çok sütunların bir evin temellerine destek olmasına benzer şekilde, kuramsal anlamda, ulusal güvenilirliği desteklemektedir. Benzerliği bir adım ileriye götürürsek "*güvenilirlik sütunların*"dan birisi zayıflarsa diğerlerinin üzerine daha fazla yük düşer. Eğer bunların bir çoğu görevini yerine getiremezse, yükleri yana doğru yatar ve "**sürdürülebilir gelişme**", "**hukukun üstünlüğü**" ve "**yaşam kalitesi**" topları aşağıya düşer. Bu sistemin işlememesi anlamına gelir.

I. "GÜVENİLİRLİĞİN SÜTUNU" OLARAK YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SAYIŞTAYLARIN ROLÜ

A. Şeffaflığın ve Hesap Verme Sorumluluğunun Geliştirilmesi

Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın geliştirilmesinde Sayıştaylar vazgeçilmez bir rol üstlenmektedirler. Parlamento adına denetim yapan Sayıştaylar şeffaf, hızlı çalışan ve vatandaşa hizmete odaklanan kamu idaresinin oluşturulmasındaki katkıları dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede, yukarıda belirtildiği gibi "güvenilirliğin sütunları"ndan biri olarak kabul edilmektedir.

Dünyada genel olarak Sayıştaylar yolsuzlukla doğrudan mücadele eden kuruluşlar arasında bulunmamakla birlikte, yolsuzlukların önlenmesinde ve ortaya çıkarılmasında nasıl daha etkili bir rol üstlenebileceklerini çeşitli platformlarda tartışmaktadırlar. İngiliz Uluslar Topluluğu Sayıştaylarının 4-6 Kasım 1996 tarihinde Pakistan'ın Lahor kentinde yapmış olduğu konferansın alt konularından birini "*İyi Yönetişim (Governance) ve Yolsuzluğun Kontrolü: Sayıştaylar Ne Yapabilir?*" oluşturmuştur.

Yolsuzlukla mücadele konusunda oldukça başarılı çalışmalar yürüten Polonya Cumhuriyeti Sayıştayı'nın Mart 2000 de yayımladığı raporda, yolsuzluğa meydan veren mekanizmalar;

- ✓ Bir kişinin elinde sınırsız yetki bulunması, (Tekelci Güç)
 - ✓ Karar alma sürecinde takdir yetkisinin keyfiliğe dönüşmesi,
 - ✓ Belgelendirme ve raporlama gereklerine yeterince önem verilmemesi,
 - ✓ İç kontrol mekanizmalarının zayıflığı,
 - ✓ Bilgiye erişimde eşitsizlik,
 - ✓ Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın bulunmaması ve
 - ✓ Yolsuzlukla mücadele amacıyla sistemli çözümler üretilmemesi
- olarak sayılmıştır.

Keza Uruguay'ın Montevideo kentinde Kasım 1998 tarihinde yapılan 16. INTOSAI (Uluslararası Sayıştaylar Organizasyonu) Kongresinin ana temalarından biri olarak "Sahteciliğin ve Yolsuzluğun Önlenmesinde ve Ortaya Çıkarılmasında Sayıştayların Rolü" ele alınmıştır. Kongre bu ana tema çerçevesinde Sayıştayların deneyimlerini ve bu konuda yararlanılan metot ve teknikleri tartışmış ve "Montevideo Deklarasyonu" diye adlandırılan belgede Sayıştaylara bazı tavsiyelerde bulunmuştur.

Söz konusu Deklarasyon gereğince Sayıştaylar;

- Yeterli düzeyde mali ve işlevsel bağımsızlığa ve denetim alanının genişliğine sahip olmak için çaba göstermelidirler.
- Mali ve iç kontrol sistemlerinin verimliliğini ve etkinliğini değerlendirmede daha aktif rol üstlenmeli ve kendi tavsiyelerinin yerine getirilmesini ısrarla takip etmelidirler.
- Sahtecilikle ilgili yüksek risk göstergelerini oluşturmak suretiyle denetim stratejilerini daha çok sahteciliğe ve yolsuzluğa açık alanlara ve faaliyetlere odaklamalıdır.
- Denetim raporlarının ve gerekli bilgilerin kamuoyuna sunulması için etkin araçlar oluşturmalıdır.
- Anlaşılır ve okuyucuya yararlı nitelikte uygun denetim raporları üretmelidirler.
- Yolsuzlukla mücadele eden başka ulusal ve uluslararası kuruluşlarla daha yakın işbirliği sağlamalı ve konuyla ilgili bilgi paylaşım fırsatlarını değerlendirmelidirler.
- Sahtecilik ve yolsuzluk konularında diğer Sayıştaylarla deneyim paylaşımını yoğunlaştırmalıdır.
- Kamu hizmetleri için dürüst ve yetenekli kişilerin seçilmesine ve istihdamına imkân veren personel yönetim sistemleri oluşturulmasını teşvik etmelidirler.

- Kamu görevlilerinin mali beyanlarıyla ilgili yönlendirici ilkeler oluşturulmasını desteklemeli ve bu ilkelere uygunluğu, süregelen denetimlerin bir parçası olarak izlemelidirler.
- Kamu idaresine yönelik daha yetkin mesleki ahlak standartlarını ve ahlak kurallarını özendirmek amacıyla INTOSAI'nin "Mesleki Ahlak Kuralları"ndan yararlanmalıdırlar.
- Dikkat çeken usulsüzlükler hakkında kamuoyundan bilgi almak ve bu bilgileri işlemek üzere etkin tanıtım araçlarının oluşturulmasını dikkate almalıdırlar.
- INTOSAI'nin halihazırda oluşturulmuş bulunan komiteleri ve çalışma grupları aracılığıyla sahtecilik ve yolsuzlukla ilgili çalışmalarını sürdürmelidirler.

B. İç Kontrollerin Yeterliliği ve Uygulamadaki Etkinliği

Literatürde "yönetimsel kontroller" biçiminde de ifade edilen iç kontrol (*internal control*) kavramı; yönetimlerin hedeflerini gerçekleştirmesi konusunda bilgi ve güvence sağlayan yönetim araçları olarak ifade edilmektedir.

INTOSAI İç Kontrol Standartları'nda iç kontrol yapıları da yönetimin tutumu, metotlar, usuller ve hedeflere ulaşılmasına yeterli güvence sağlayan önlemler dahil olmak üzere, bir kurumun planları şeklinde tanımlanmaktadır. İç kontrol yapıları esas olarak;

- organizasyonun işlevine uygun olarak düzenli, ekonomik, verimli ve etkin faaliyetler ile kaliteli ürünlerin ve hizmetlerin geliştirilmesini;
- kaynakların savurganlıktan, suiistimalden, yetersiz yönetimden, hatalardan, yolsuzluktan ve diğer düzensizliklerden kayıplara karşı korunmasını;
- yasalara, yönetmeliklere ve yönetimin direktiflerine uyulmasını;
- güvenilir mali ve yönetimsel verilerin hazırlanmasını, saklanmasını; ve

- bu verilerin uygun zamanlı raporlarda tam ve doğru olarak açıklanmasını

hedeflemektedir.

INTOSAI İç Kontrol Standartları Kılavuzunda, "İç Kontrol ve Sayıştay'ın Sorumluluğu" başlığı altında; Sayıştayların çalışmalarını, denetlenen kurumlarda mevcut iç kontrollerin ilke düzeyinde yeterliliğini ve uygulamadaki etkinliğini değerlendirecek şekilde düzenlemeleri gerektiği belirtilmiştir.

İç kontroller konusunda bir başka tavsiye Merkezi ve Doğu Avrupa Ülke Sayıştaylarının Avrupa Birliği ile entegrasyonu çerçevesinde ortak kriterleri belirlemek üzere oluşturulan Çalışma Grubunca yapılmaktadır. Bu Grubun söz konusu ülke Sayıştayları için hazırladığı tavsiyeler (*"Avrupa Birliği İle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler"*) arasında "Yüksek denetim kurumlarının denetlenen kurumlarda yüksek nitelikli ve etkin iç (yönetim) kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yoğunlaşmaları" tavsiyesi de yer almış bulunmaktadır.

II. SAYIŞTAYIMIZIN ŞEFFAFLIĞIN VE HESAPVERME SORUMLULUĞUNUN GELİŞTİRİLMESİNE VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE ELVERİŞLİ KONUMU

A. Anayasal Statü

1982 Anayasasının 160'ıncı maddesine göre Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kuruluş olarak görevini sürdürmektedir. Ayrıca Sayıştay'ın uygunluk bildirimleri hazırlaması görevi anayasal planda ele alınmış ve Anayasanın 164'üncü maddesinde konu edilmiştir.

Kıta Avrupası ve özellikle Fransa modelinden esinlenilerek kurulan Sayıştayımız kurumsal şekilde organize edilmiş ve yargı yetkisi ile donatılmış Sayıştay örneklerinden biridir. Sayıştay'ın "hesap mahkemesi" olarak vasıflandırılması bu kurumsal yapılanmaya ve yargı yetkisine işaret etmektedir.

B. Bağımsızlık

Sayıştay, yasama organı adına denetleme görevi yanında Türk Anayasa sistemine göre yargı yetkisiyle teçhiz edilmiş bağımsız bir kurumdur. Sayıştay bağımsızlık açısından çağdaşlarından hiç de geri kalmayan bir konumdadır. Şu noktalar dikkat çekicidir:

- Denetimin planlanması, uygulanması, sonuca bağlanması işleri ve denetim sonuçlarını gerektiğinde Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması, mevzuat çerçevesinde herhangi bir organın müdahalesi olmaksızın doğrudan Sayıştay’ca yürütülmektedir.
- Sayıştay, ayrıntılı denetim usul ve esaslarını teşkilat yasası çerçevesinde yönetmelikle ve talimatlarla kendisi belirlemektedir.
- Sayıştay bütçesinin doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulması ve Birinci Başkan’ın Sayıştay bütçesinin ita amiri olması bağımsızlığın bir başka göstergesi olarak kabul edilmelidir.
- Sayıştay Başkanı ve üyeleri yasada öngörülen nitelikleri taşıyanlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilmekte; denetçiler ise Sayıştay tarafından açılan yarışma sınavıyla mesleğe alınmaktadır.
- Sayıştay Başkan ve üyeleri azlolunamaz ve kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemez. Meslek mensuplarının önemli bir kesimini oluşturan denetçilerin de yasayla öngörülen mesleki teminatları bulunmaktadır.

Sayıştay’ın "bağımsızlık" noktasından durumu pek çok ülke açısından örnek alınacak gelişkinliktedir.

C. Çağdaş Denetim ve Raporlama Olanakları

Sayıştayların en temel görevlerinden birisi yürüttükleri denetimlerinin sonuçlarını raporlarla adına denetim yaptıkları Parlamentolarına bildirmeleridir. Sayıştayımız için de durum böyledir.

1. Genel Uygunluk Bildirimleri

Genel ve katma bütçeli idareler yönünden genel uygunluk bildirimi ve kesinhesap kanunu konularının Anayasamızda düzenlenmesi de bunlara ne denli büyük bir önem atfedildiğinin göstergesidir. Gerçekten de genel uygunluk bildirimi, yürütmenin bir yıllık bütçe uygulamalarının aklanması anlamına gelen kesinhesap kanunlarının görüşülmesinin temel dayanağını oluşturur ve bu anlamda demokratik işleyişin ülkemiz açısından vazgeçilemez araçlarından biridir.

Genel uygunluk bildirimleri ayrıca hükümetlerin bir yıllık bütçe uygulamalarının Parlamenter amaç ve niyetlerle uyum derecesini göstermesi bakımından da önemli bir belgedir.

Genel uygunluk bildirimleri, bir yandan kesinhesap kanunlarına dayanak teşkil ederek kurumsal sorumluluğun ve aklanmanın anlamlı bir aracı olmakta, diğer yandan da müteakip yıl bütçe tasarılarının görüşülmesi sırasında Parlamenter politika ve önceliklerin isabetli bir şekilde saptanmasına zemin oluşturmaktadır.

Genel uygunluk bildirimlerinin hazırlıkları, bu amaç için oluşturulmuş bir Grupça yürütülmekte, bu bildirimlerin son şekli ise Sayıştay Genel Kurulunca kararlaştırılmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan genel uygunluk bildirimlerine son yıllarda "Hazine İşlemleri Raporu" ve "Hazine Hesapları İzleme Raporu" ile ilgili yılın "Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu" eklenmektedir.

2. Performans Denetim Raporları

4149 sayılı Kanunla Sayıştay Kanununa getirilen Ek 10'uncu maddeye göre, yapılan performans denetimi sonuçlarına ilişkin raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldükten sonra Komisyonun önerileri ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna sunulacaktır.

Performans denetim raporlarının sağlayacağı yararlar şöyle sıralanabilir:

- Sayıştay’ca seçilecek alanlarda kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığı hakkında TBMM’ye tarafsız ve bağımsız bilgi, görüş ve tavsiyeler sunarak, yasamanın yürütme üzerindeki denetiminin eksiksiz yapılmasına yardımcı olmak,
- Sayıştay denetimine giren idarelerin performans yönetimlerini kurup geliştirmelerini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin bulunup ortaya çıkarılarak tüm kamu yönetimine yaygınlaştırılmasına imkân sağlamak,
- Kamu yönetiminde performansa ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal ve yöneticiler düzeyinde yerleşmesine ve derinlik kazanmasına katkıda bulunmak ve böylece kamu yönetiminde yenilenme ve yeniden yapılanma çalışmalarına ivme kazandırmak.

3. Mali Kontrol ve Sistemlere İlişkin Raporlar

Günümüzde, kamu hesaplarının doğruluğu, denkliği, tutarlılığı, güvenilirliği kadar bu hesapları üreten sistemler ile bu sistemleri oluşturan karar ve kontrol süreçlerinin güvenilirliği ve etkililiği de parlamenter ilgi alanı içerisinde mütalâa edilmektedir.

Mali yönetim sistemleri ile bunların içerdiği alt-sistem, süreç ve kontrollerin sağlıklı bir biçimde kurularak etkin bir şekilde işletilmesine; bunların hata, zaaf ve tikanıklıklardan arındırılarak geliştirilmesine; iyi uygulama örneklerinin bulunup ortaya çıkarılarak yaygınlaştırılmasına imkân sağlamaya yönelik olarak, 832 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin IV no.lu fıkrası Sayıştay’ı, Türkiye Büyük Millet Meclisine "gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir tahakkuk sistemlerine dair raporlar..." vermekle görevlendirmiştir.

4. Taşınır ve Taşınmaz Mallara İlişkin Raporlar

Sayıştay Kanununun 87'nci maddesinde genel ve katma bütçeli dairelerin mal hesaplarının incelenme sonuçlarına ilişkin periyodik raporların TBMM'ne sunulması öngörülmüştür.

5. Döner Sermaye ve Fonlara İlişkin Raporlar

832 sayılı Sayıştay Kanununun 87'nci maddesinde genel ve katma bütçeli idareler dışında kalan kurum ve kuruluşlarının yıllık hesaplarının doğruluğu, denkliği, tutarlılığı ile bu kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin kuruluş amaçlarına uygunluğu konusunda TBMM'ye yıllık raporlar sunulması öngörülmüştür. Bu raporların genel amacı ve işlevleri genel uygunluk bildirimleriyle paralellik taşımaktadır.

6. Mevzuata Uygun Görülmeyen İşlemler Hakkında Raporlar

İnceleme ve denetlemeler sırasında hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden Sayıştay Genel Kurulunca gerekli görülenler hakkında bu husustaki Sayıştay mütalâasıyla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne rapor verilmesi Sayıştay'ın görevleri arasındadır.

D. Denetim Sırasında Suç Teşkil Eden Fiillere Rastlanması

Sayıştay Kanunu'nun 65'nci maddesinde; Sayıştay'a gönderilmiş olan tahakkuk belgelerinin ve harcamadan sonra sayman hesaplarının incelenmesi sırasında suç teşkil eden bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetçi tarafından derhal delillerin tespit edilerek durumun Birinci Başkanlığa bildirileceği; Birinci Başkanın görevlendireceği hesap mahkemesince kamu davası yönünden kovuşturma yapılmasına karar verilmesi halinde işlemli evrak ve hesabın gereği yerine getirilmek üzere toplanan ilk delillerle birlikte sorumluların bağlı olduğu daireye ve Cumhuriyet Savcılığına verileceği hükme bağlanmış bulunmaktadır.

III. SAYIŞTAY DENETİMİNİN ŞEFFAFLIĞIN VE HESAPVERME SORUMLULUĞUNUN GELİŞTİRİLMESİNE VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE DAHA FAZLA KATKIDA BULUNABİLMESİ İÇİN YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

A. Sayıştay Strateji Bildiriminin Hazırlanması

Geçtiğimiz yıl;

- Denetim alanında Dünyada ve Avrupa Birliğinde yaşanan gelişmeler dikkate alınarak;
- Özellikle, İrlanda ve Avustralya Sayıştaylarının Stratejik Planları göz önünde bulundurularak ve Kanada ve İngiltere Sayıştaylarının "vizyon", "misyon", ve "değerler"ini yansıtan dokümanlardan yararlanılarak;
- Sayıştay Denetimini Geliştirme Projesi bağlamında oluşturulmuş zengin birikime gerekikçe başvurularak;
- Anglosakson geleneğindeki ülke Sayıştaylarının bile yakın zamanlarda uygulamaya koydukları Stratejik Plan yaklaşımının Kıta Avrupası geleneğinden gelen ve yargı yetkisi bulunan Kurumumuza uyarlanmasının zorlukları yaşanarak;
- Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Plan fikrinin henüz yeterince oluşmamış olmasının getirdiği olumsuzluklar derinden hissedilerek;
- Bir ilki gerçekleştirmenin getirdiği güçlüklerin ve zaafların farkında olunarak;
- Normlar hiyerarşisine yerleştirilme kaygısı çekilmeden temel stratejik amaçlar belirtilerek

"Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004)" başlıklı metin hazırlanmıştır. Bu Strateji Bildirimine göre, Sayıştay'ın vizyonu ve misyonu dış ortam değerlendirmek suretiyle saptanmış ve Stratejik amaçlar ve stratejiler belirlenmiştir. Sözü edilen Strateji Bildirimine göre Sayıştay'ın vizyonu; "Sayıştay, kamu yönetiminin Türk halkının refah ve mutluluğuna daha fazla hizmet edecek şekilde yenilenmesine ve geliştirilmesine katkıda bulunmayı

amaçlar." biçiminde çizilmiş olup misyonu ise *"İnceleme, denetleme, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama işleriyle görevli bir yüksek denetim ve yargı kurumu olarak Sayıştay;*

- *denetimine tabi kurumlar ve kuruluşların gelir, gider ve mallarının denetimi ile sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama,*
- *TBMM'ce yapılacak kontroller için sağlam bir zemin oluşturma,*
- *kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli, tutumlu ve etkin kullanılmasına yardımcı olma,*
- *kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesine ve gelişmesine katkıda bulunma,*

amaçlarıyla, güvenilir bilgiler ve öneriler içeren raporlar hazırlar ve hükümler tesis eder." olarak belirlenmiştir.

Sayıştay Strateji Bildirimi dış ortamın değerlendirilmesinde de şu hususlara vurgu yapmaktadır:

1. Avrupa Birliği ile uyum sürecinin genelde denetimi, özelde de Sayıştay denetimini etkilemesi,
2. Hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın kamu kesiminin gündemine girmesi,
3. Tahakkuk bazlı muhasebe ve çok yıllık bütçe gibi, kamu mali sistemdeki yenileşmeler yoluyla çıktıları ve sonuçlara odaklanılması,
4. Performans yönetimi oluşturulmasına yönelik girişimlerin yoğunluk kazanması,
5. Bilişim teknolojisinin imkânlarından giderek artan ölçüde yararlanılması,
6. Bütçe sürecinde Parlamentonun ve Parlamento Komisyonlarının etkinliğinin artması,
7. Kamuoyunun, sivil toplum örgütlerinin ve uluslararası kuruluşların Sayıştay'ın varlık nedenine ve misyonuna uygun bir kurum haline gelmesine yönelik taleplerinin artarak sürmesi,

gibi önümüzdeki beş yıllık süre içinde ülkemizde yaşanacak olan gelişmeler Sayıştay'ın ürettiği hizmetlerin kapsamını ve niteliğini etkileyecek ve yönlendirecektir."

Bildirimin geliştirdiği stratejiler ise şu "stratejik amaçlar" çerçevesinde ele alınmaktadır:

1. Klasik Denetim ve Yargılama Faaliyetlerini Etkinleştirme
2. Çağdaş Denetim Uygulamalarını Yerleştirme ve Kökleştirme
3. Parlamento ve Kamuoyu ile İlişkileri Geliştirme
4. Hizmet İçi Eğitime Süreklilik Kazandırma ve Meslekî Gelişimi Özendirme
5. Bilişim Teknolojisinden Yararlanma İmkânlarını Artırma
6. Kurum Yönetimini Güçlendirecek Sistemler Oluşturma
7. Kurumsal İşleyiş Etkinlik Kazandırma
8. Sayıştay'ın Denetim Alanına Getirilen Sınırlamaların Kaldırılması Yönünde Girişimlerde Bulunma."

Bu stratejik amaçlar bağlamında oluşturulan stratejiler ayrıca "2001 Yılı Eylem Planı " başlıklı bir dokümanla bu yıl için önceliklendirilerek somut faaliyetler haline getirilmiştir.

B. Kamu Yönetim Reform Programı Çerçevesinde Atılan Adımlar

Son yıllarda ülkemizde de uzun vadede performans yönetim sistemine geçilmesine dönük olarak kamu sektöründe yeniden yapılandırma çalışmalarına hız verilmiş bulunmaktadır. Özellikle, orta vadeli harcama sistemine geçilmesi kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması, yürütme ve kamu kaynakları üzerinde siyasi denetimin ve sorumluluğun güçlendirilmesi, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi hedeflerine katkıda bulunacak reform çalışmaları Dünya Bankası'ndan sağlanması öngörülen "Program Amaçlı Malî ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (*Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan*)" kredi ile desteklenmektedir.

1. Kamu Sektörü Reform Programının Genel Çerçevesi

Dünya Bankasından sağlanacak 1.1 milyar ABD doları tutarındaki kredi ile ek mali politikaların uygulamaya konulmasının yanı sıra Kamu Harcama Yönetim Reformunun hayata geçirilmesi, düzenlemelerde Reform Programının geliştirilmesi, kamu sektöründe iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadele için strateji geliştirilmesi ve kamu personel reformunun stratejisinin belirlenmesi öngörülmektedir.

2. Kamu Harcama Yönetim Reformunun Temel Hedefleri

Söz konusu Harcama Reformu için VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları çerçevesinde üretilen "Kamu Malî Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Şeffaflık" Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile Dünya Bankası uzmanlarınca hazırlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme" (*Public Expenditure an Institutional Review*) başlıklı Rapor temel alınmıştır.

Kamu Harcama Yönetim Reformu çerçevesinde:

- Bütçe kapsamının bütün kamu sektörü hakkında bilgi sağlayacak şekilde genişletilmesi,
- Malî işlemlerde saydamlığın artırılması,
- Devlet muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve tutarlı malî verilerin sağlanması,
- Denetimin ve kontrol enstrümanlarının (araçlarının) kapsamının genişletilmesi ve etkinliğinin artırılması,
- Bütçe tasnifinin ve raporlamasının siyasa tespiti ve bütçe analizine daha anlamlı girdiler sağlayacak şekilde geliştirilmesi,
- Makro ekonomik çerçevenin sağlam olmasının ve etkili bir şekilde uygulanabilmesinin sağlanması,
- Bütçe hazırlama sürecinin inandırıcılığının artırılması,
- Harcamacı kuruluşlarda ve merkezî kurumlarda siyasa formülasyon kapasitesinin yeniden canlandırılması,

- Yüksek Planlama Kurulunun orta vadeli mali çerçeve bağlamında siyasa önceliklerinin belirlenmesinde ve uygun kaynakların sağlanmasında daha etkili olabilmesi imkânlarının geliştirilmesi,
- Performansı geliştirmenin bir aracı olarak harcamacı kuruluşlara daha fazla takdir yetkisi verilmesi,
- Aşırı merkezî kontroller nedeniyle bütçenin parçalanmasına yol açan nedenlerin ortadan kaldırılması,
- Avrupa Birliğinin direktiflerine tam intibakın sağlanması yönündeki orta vadeli stratejinin bir parçası olarak Birleşmiş Milletler İhtisas Komisyonunun standartlarıyla uyumlu yeni bir ihale kanunu çıkarılması ve su suretle kamu ihalelerinde performans (paranın değerinin karşılığı) yöneliminin güçlendirilmesi,
- Bir "Kamu Finans ve Borç Yönetim Yasası" çıkarılmasını ve bu suretle sürdürülebilir borç yönetiminin yanı sıra garantiler ve diğer şartlı yükümlülükler için uygun ve kesin bir hukuksal zemin oluşturulması

hedeflenmektedir.

3. Denetim ve Kontrol Araçları Kapsamının Genişletilmesi ve Etkinliğinin Artırılması

Kredi dokümanları arasında yer alan "Kamu Harcama Yönetim Reformu Stratejik Çerçevesi" başlıklı Çizelge'ye göre, "Denetim ve Kontrol Enstrümanlarının (araçlarının) kapsamının genişletilmesi ve etkinliğinin artırılması" amacı bağlamında ise 3 yıllık bir perspektifle şu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür:

2001 Yılında:

- Mevcut yasa gereğince, Sayıştay'ın, Cumhurbaşkanlığı ve Parlamento dahil olmak üzere konsolide bütçeye dahil bütün kuruluşları yıllık denetimine alması,
- Sayıştay'ın kendi hesaplarının Parlamente'ye sunulacak raporlarla denetime tabi olması,

- Hükümetin, gerekli yasal değişiklikler dahil, Sayıştay’ın denetim alanını, özerk kurumlar, sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve diğer genel devlet (*general government*) kuruluşları dahil olmak üzere, geriye kalan bütün genel devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletmek üzere bir eylem planı hazırlaması,
- Mevcut kontrol, teftiş ve denetim süreçlerinin incelenmesinin başlatılması ve uluslararası standartlara paralel olarak iç malî kontrol ve denetim konusunda yeni bir yasa hazırlanması,

2002 Yılında:

- Anayasanın 160’ıncı ve 165’inci maddelerine uygun olarak bütün kamu fonlarının Parlamento denetimine tabi olmasını sağlayacak yasal değişikliklere girişilmesi,
- Sayıştay’ın denetim yetkisini bütün genel devlet kuruluşlarının dış denetimini kavrayacak şekilde genişletecek yasal düzenlemelerin sunulması,
- Sayıştay’ın denetim raporlarını incelemek ve izlemek amacıyla Parlamento Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde bir alt komisyon kurulması,
- Sayıştay raporlarının analitik yönden içeriğinin geliştirilmesi,
- Yüksek Denetim Kurumu olarak Sayıştay’ın devlet genişliğindeki rolünün belirgin hale getirilmesi,
- Yeni iç malî kontrol ve denetim yasasının Parlamente’ye sunulması,
- Yeni iç kontrol standartlarının yayımlanması,
- Yeni iç malî kontrol ve denetim yasasına paralel olarak Sayıştay’ın bütçe uygulama sürecine müdahil olma durumunun sona erdirilmesi,

2003 Yılında:

- Sayıştay'ın Parlamento için bütün genel devlet kuruluşları üzerinde denetimler yapması,
- Sayıştay'ın, genel devlet kuruluşları üzerindeki denetiminin bir parçası olarak döner sermayeli kuruluşlar hakkında Parlamentoya denetim raporu sunması,
- Kamu kuruluşlarındaki performans yönelimi artışına paralel olarak Sayıştay'ın ve diğer denetim organlarının performans denetim kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Denetim sonuçlarının kamuoyuna açık olmasının sağlanması,
- Önemli bakanlıklarda ve kuruluşlarda iç denetim birimlerinin kurulması

öngörülmektedir.

Kredi dokümanları arasında yer alan "Kamu Harcama Yönetim Reformu Stratejik Çerçevesi" başlıklı çizelgeye göre "Kamu İhalelerinde Performans (paranın değerinin karşılığı) Yöneliminin Güçlendirilmesi" amacı çerçevesinde yeni ihale yasasının çıkarılmasını, 2002 yılında bu yasanın uygulanmasını takiben 2003 yılında Sayıştay'ın "periyodik ihale denetimlerine başlaması ve sonuçlarını geniş kamuoyu denetimi için yayımlaması" atılacak adım olarak ifade edilmektedir.

4. Koordinasyonun Sağlanması:Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu

Kamu Harcama Yönetim Reformu uygulamalarını koordine etmek üzere Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve harcamacı kuruluşların üst düzeydeki temsilcilerinden oluşan bir Yönlendirme Komitesi kurulması öngörülmüştür.

Yönlendirme Komitesi ile koordineli çalışmak üzere bir özel çalışma grubu (*task force*) kurulması planlanmıştır. Bu Çalışma Grubu denetim reformu bağlamında:

- gerekli yasal değişiklikler dahil, Sayıştay denetiminin alanının, özerk kurumlar, sosyal güvenlik kuruluşları, bütçe dışı fonlar

döner sermayeli kuruluşlar dahil olmak üzere, bütün genel devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde bir eylem planı; ve

- mevcut kontrol, teftiş ve denetim süreçlerinin incelenmesine dayalı olarak uluslararası ve Avrupa Birliği standartları paralelinde yeni bir iç malî kontrol ve denetim kanunu

hazırlamakla görevlendirilmiştir.

SONUÇ

- Yolsuzlukla mücadele sınır ötesi bilgi alışverişini, işbirliğini ve deneyim paylaşımını zorunlu kılan, geniş kapsamlı bir süreçtir.
- Ulusal denetim ofisleri ve Sayıştaylar bir ülkenin güvenilirlik sistemi bakımından hayati önem taşımaktadırlar.
- Sayıştaylar hükümetlerin yolsuzlukla ilgili olarak tasarladığı inceleme ve kontrollerin yeterli ve gerçekten çalışıp çalışmadığını gözden geçirmek durumundadırlar.
- Genelde denetim, özelde Sayıştay denetimi hesabını veren kişinin veya kuruluşun beyanlarına güvenilirlik katarak hesap verme sorumluluğuna hizmet etmektedir.
- Sayıştay denetimi devlet işlemlerinde açıklığı ve saydamlığı artırmanın bir aracı olarak kabul edilmektedir.
- Sayıştay denetimi bakımından yolsuzlukla mücadele şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunmak anlamına gelmektedir.
- Anayasal statüsü, bağımsızlığı, çağdaş denetim ve raporlama olanakları bakımından Sayıştay bu amaç doğrultusunda gerekli katkıları yapmaya elverişli konumdadır.
- Gerek Sayıştay Strateji Bildiriminde ve gerekse Kamu Harcama Yönetim Reformunda Sayıştay denetiminin geliştirilmesi için öngörülen stratejiler bir anlamda hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele amacıyla öngörülen stratejilerdir.

Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejimizin belirlenme aşamasında olduğu bugünlerde;

- Sayıştay denetim kapsamının Avrupa Birliği normları ve uluslararası iyi uygulama örnekleri çerçevesinde bütün kamu kesimini kapsayacak şekilde genişletilmesi,
- Sayıştay'ın Parlamento ve Kamuoyu ile ilişkilerinin güçlendirilmesi,
- İç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesine yönelik ve sistem tabanlı denetim olarak adlandırılan risk ve performans denetim uygulamalarının yaygınlaştırılması,
- Parlamento'ya sunulan Sayıştay raporlarının Resmi Gazetede yayımlanarak bütün kamuoyunun istifadesine sunulması,
- Sayıştay denetimi ile yakın ilişkisi nedeniyle "Mali Kontrol ve İç Denetim Kanunu"nun uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri temelinde hazırlanıp yürürlüğe konulması, gerekleri dikkate alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Dye, Kenneth M. ve Rick Staphenurst (1998), *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, World Bank.

Proceedings, Sixteenth International Congress of Supreme Audit Institutions, (1998), Uruguay: Montevideo.

Sayıştay 2001 Yılı Eylem Planı, (2000).

Sayıştay Strateji Bildirimi (2000-2004), (2000).

Threat of Corruption: Polish Supreme Chamber of Control (NİK), (2000).

Transparency International Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, (2000).

Turkey Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, (2001), World Bank.

VERİMLİLİK VE BÜYÜME:TÜRKİYE EKONOMİSİ İÇİN ÜLKE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Dr. Şeref SAYGILI

Planlama Uzmanı

Cengiz CİHAN

Planlama Uzman Yardımcısı

Hasan YURTOĞLU

Planlama Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

Toplam Faktör Verimliliği (TFV) artışı ekonomik büyümenin ve ulusların zenginliğinin en önemli kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Ampirik çalışmalar ülkelerin ekonomik büyüme performanslarının (bkz. Fagerberg, 1988), dış ticaret yapılarının (bkz. Wolff, 1997; Gustavsson vd. 1997; Dosi vd. 1990) ve ihracat performanslarının (bkz. Dosi vb. 1990; Fagerberg, 1997, 1996; Greenhalgh, 1988) en kritik unsurlarından birini verimlilik artışının oluşturduğunu göstermektedir.

Ancak, 1978 yılından başlayarak Türkiye ekonomisi işgücü piyasasında sorunlarla ve ciddi düzeyde bir döviz kriziyle karşılaşmıştır. Politik istikrarsızlık ve yüksek enflasyonun ekonomik büyümeyi engellediği bir sürece girilmiştir. 12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri müdahale öncesinde açıklanan 24 Ocak Kararları sonrasında Türkiye, dışa açık/ ihracata dayalı sanayileşme stratejisini benimsemiştir. Bu dönemde uygulanan Kalkınma Planları, temel olarak, verimlilikte artış sağlamayı ve ekonominin rekabet gücünü artırmayı amaçlamıştır. Bu çerçevede, piyasa ekonomisinin kurumsallaşması yönünde adımlar atılmıştır. Ekonominin dış rekabete açılması, kamunun doğrudan üretim faaliyetlerinden çekilerek altyapı yatırımlarına yönelmesi ve mali piyasaların serbestleştirilmesi piyasa ekonomisinin kurumsallaşması yönünde atılan başlıca adımlardır. Piyasa ekonomisine geçiş ve ekonominin dış rekabete açılması, ekonomide sermaye birikiminin ve verimlilik artışının başlıca kaynakları olarak ele alınmıştır.

1980 sonrası dönemde uygulamaya konulan büyüme stratejisinin temel amaçlarından birisi ekonomide verimlilik artışı sağlamak olmasına karşın bu amacın gerçekleşme düzeyini inceleyen yeterli sayıda çalışma bulunmamaktadır. Mevcut çalışmalar çoğunlukla verimlilik düzeyini ve/veya artışını en geniş anlamda temsil edebilecek TFV (artışı) göstergesinden ziyade, kısmi faktör verimliliği (örneğin işgücü verimliliği) veya TFV'nin alt bileşenlerinden birini oluşturan etkinlik göstergesi üzerine yoğunlaşmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye ekonomisinin bütünü üzerine yapılan TFV çalışmaları oldukça az sayıdadır. Mevcut çalışmalar çoğunlukla sektör veya firma düzeyinde yapılan çalışmalardan oluşmaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı, 1972-1997 döneminde Türkiye ekonomisindeki TFV verimliliği düzeyini ve gelişimini, OECD ülkeleriyle kıyaslamalı olarak incelemektir. Bu amaca yönelik olarak, Türkiye ve OECD ülkeleri için üretim fonksiyonları tahmin edilmiş ve Solow (1956, 1957) tarafından önerilen yöntem kullanılarak TFV düzeyi ve artışı hesaplanmıştır. Elde edilen veriler Türkiye ekonomisindeki TFV düzeyinin OECD ülkeleri içinde en yüksek TFV düzeyine sahip olan ABD'nin ancak yüzde 7 dolayında olduğunu göstermiştir. Diğer yandan çoğu OECD ülkesinde 1970-1993 döneminde TFV'nin ABD düzeyine yakınsamış olmasına rağmen, bu durumun ülkemiz için geçerli olmadığı, ithal ikamesi ve dışa açık sanayileşme stratejisi dönemleri arasında verimlilik performansında belirgin bir farklılığın gerçekleşmediği sonucuna varılmıştır. Türkiye'nin verimlilik performansı incelenirken işgücü ve sermaye verimliliği ölçütleri de kullanılmıştır.

Dört bölümden oluşan bu çalışmanın ikinci bölümünde çalışmada kullanılan yöntem ve veri kaynağı sunulmakta, üçüncü bölümde araştırma sonuçları yer almakta ve genel değerlendirme son bölümü oluşturmaktadır.

I. YÖNTEM VE VERİ KAYNAKLARI

A. Yöntem

Herhangi bir üretim biriminin performansını ölçmekte kullanılabilen çeşitli ölçütler bulunmaktadır. Kısmi verimlilik ölçütleri (işgücü ve sermaye verimlilikleri), toplam faktör verimliliği, teknolojik gelişme ve etkinlik bu

ölçütlerden başlıcalarıdır.¹İşgücü verimliliği, hesaplamasının kolaylığı nedeniyle en yaygın olarak kullanılan yöntemdir. Ancak bu ölçüt, işgücü dışındaki diğer üretim faktörlerinin üretime katkılarını arındırmadığından, sadece kısmi bir verimlilik ölçütü olarak kullanılabilir.

Bu çalışmada TFV, işgücü verimliliği ve sermaye verimliliği ölçütleri kullanılarak 1972-1997 döneminde Türkiye ekonomisindeki verimlilik düzeyinin gelişimi, bu dönemde izlenen sanayileşme stratejileri çerçevesinde, başlıca OECD ülkeleri ile kıyaslamalı olarak incelenecektir.

TFV'nin tahmin edilmesinde R. M. Solow (1956, 1957) tarafından önerilen ve Büyüme Muhasebesi (Growth Accounting) olarak da adlandırılan yöntem uygulanmıştır. Bu yöntem aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

$$Q_t = A_t K_t^{\beta 1} L_t^{\beta 2} \quad [1]$$

Yukarıda yer alan toplulaştırılmış (aggregate) Cobb-Douglas türü üretim fonksiyonunda Q üretim (çıktı) düzeyini, A bilgi düzeyini (teknolojiyi), geleneksel üretim faktörü olarak değerlendirilebilecek K ve L sırasıyla sermayeyi ve işgücünü, t ise zamanı temsil etmektedir. $\beta 1$ ve $\beta 2$ ise sermaye ve işgücünün çıktı esnekliğini göstermektedir. Bilgi (teknoloji) değişkeni üretim fonksiyonuna çarpım halinde girmekte ve K ve L değişkenlerinden bağımsız olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıda verilen tanımlar çerçevesinde kısmi faktör verimlilikleri, üretim (çıktı) düzeyinin ilgili üretim faktörü (K ve L) düzeyine bölünmesi ile ayrı ayrı hesaplanmakta, kısmi faktör verimliliği düzeylerinde zaman içinde gözlenen ortalama değişme ise kısmi faktör verimliliğindeki değişme olarak tanımlanmaktadır. Yukarıda yer alan iki faktörlü üretim fonksiyonunda, t zamanındaki TFV düzeyi aşağıdaki şekilde hesaplanabilir:

$$TFV_t = A_t / (K_t^{\beta 1} L_t^{\beta 2}) \quad [2]$$

veya [2] numaralı eşitliğin logaritması alınarak aşağıdaki şekilde hesaplanabilir:

¹ Makro, sektörel ve firma düzeyinde Türkiye ekonomisi üzerine yapılan teknolojik gelişme düzeyi ve etkinlik tahminleri için bkz. Saygılı (1998), Taymaz ve Saygılı (1996), Taymaz ve Saatçi (1996).

$$\log(TFV_t) = \log(A_t) = \log Q_t - \beta_1 \log K_t - \beta_2 \log L_t \quad [3]$$

Yukarıda yer alan formülasyonlardan da görüleceği üzere, TFV, üretim miktarının bilgi veya teknoloji dışındaki tüm üretim faktörleri (yukarıdaki tanımlamada K ve L) miktarına bölünmesi ile hesaplanmakta; üretim faktörlerinin miktarları toplulaştırılırken, üretim faktörlerinin çıktı esnekliklerinden yararlanılmaktadır. Dolayısıyla, TFV düzeyi A değişkeni ile temsil edilen bilgi veya teknoloji düzeyine karşılık gelmekte, TFV'deki değişme ise üretim düzeyindeki değişimin K ve L gibi geleneksel üretim faktörlerindeki değişme ile açıklanamayan kısmını veya bilgi (teknoloji) düzeyindeki (A) değişmeyi temsil etmektedir.²

Herhangi bir üretim birimi TFV'sinin hesaplanmasında üretim (çıktı) ve K ve L gibi geleneksel üretim faktörlerinin düzeyleri yanında, bu üretim faktörlerinin çıktı esnekliklerine (β_1 , β_2) de gereksinim duyulmaktadır. Üretim faktörlerinin çıktı esnekliklerinin hesaplanmasında genel olarak iki yöntem bulunmaktadır.

Ekonometrik yöntem olarak adlandırılan birinci yöntem, üretim fonksiyonunun doğrudan tahmin edilmesidir. İkinci yöntemde ise mal ve işgücü piyasalarında tam rekabetçi piyasa ve üretim sürecinde ölçeğe göre sabit getiri koşullarının geçerli olduğu varsayımları kabul edilerek üretim faktörlerinin çıktı esnekliklerinin hesaplanması yoluna gidilmektedir. Bu yöntemde, tam rekabetçi piyasa koşullarının geçerliliği varsayımı altında Euler teoreminin gereği olarak üretim faktörlerine marjinal verimlilikleri ölçüsünde ödeme yapıldığı kabul edilmekte, dolayısıyla üretim faktörleri çıktı esnekliklerinin, bu faktörlerin toplam katma değerden aldıkları paya eşit olduğu sonucuna varılmaktadır. Ölçeğe göre sabit getiri varsayımı üretim faktörlerinin çıktı esneklikleri toplamının 1'e eşit olmasını ($\beta_1 + \beta_2 = 1$) tanımlandığından, işgücüne yapılan ödemelerin toplam katma değer içerisindeki payının 1'den çıkarılmasıyla bulunacak rakam, sermayenin (K)

² Bu yöntemle hesaplanan TFV artışı, üretim düzeyindeki artışın geleneksel üretim faktörlerinin üretim artışına katkısı ile açıklanamayan artığa (residual) karşılık gelmekte, dolayısıyla hesaplanan TFV artışı, bilgi veya teknolojiye katkı ile açıklanamayan artış yanında üretim fonksiyonunda dışarıda bırakılan enerji, hammadde gibi diğer üretim unsurları ile ölçüm hataları ve konjoktürel dalgalanmalardan kaynaklanan etkileri de içerebilmektedir.

katma değerden aldığı paya, dolayısıyla sermayenin üretim esnekliğine eşit olacaktır.³

Bu çalışmada, işgücü ve sermayenin üretim esnekliklerinin hesaplanmasında yukarıda açıklanan ikinci yöntem kullanılmıştır.⁴ TFV artışının artık olarak hesaplanmasına dayanan ve Solow veya Büyüme Muhasebesi olarak adlandırılan bu yöntem özellikle ülke düzeyinde yapılan TFV çalışmalarında yoğun olarak kullanılmaktadır (Bkz. Denison (1962, 1967, 1979, 1985), Englander ve Gurney (1994), Englander, Evenson ve Hanazaki (1988), Griliches ve Jorgenson (1966), Jorgenson ve Griliches (1967), Kendrick (1961, 1973, 1993), Maddison (1991) ve OECD (1996)).⁵

B. Veri Kaynakları

TFV'nin hesaplanması için gerekli olan üretim fonksiyonunun tahmini, çıktı ve üretim faktörleri verilerini gerektirmektedir. Geleneksel tanımı itibariyle, üretim faktörleri işgücü ve sermayeden oluşmaktadır. Özellikle makro çalışmalarda her iki üretim faktörü üzerine sağlıklı verilere ulaşmak oldukça güçtür. Çalışmamız, önemli bir boyutu itibariyle, ülkelerarası TFV kıyaslamasını da içerdiğinden, ülkeler itibariyle elde edilen verilerin kendi içinde tutarlılığı yanında, ülkeler arasında kıyaslanabilir yapıda olması büyük önem taşımaktadır.⁶

³ Dolayısıyla, mal ve işgücü piyasalarında tam rekabetçi koşulların geçerli olmaması durumunda, ikinci yöntemle hesaplanan üretim faktörlerinin üretim esnekliği birinci (ekonometrik) yöntemle tahmin edilenden farklı olacaktır. Diğer yandan, ölçeğe göre sabit getiri varsayımının geçerli olması durumunda da ikinci yöntemle hesaplanan esneklik katsayıları, üretim sürecinde ölçeğe göre artan veya azalan getiri olmasına bağlı olarak sırasıyla aşağı veya yukarı yönde yanlı olacaktır.

⁴ Makro düzeyde yapılan ampirik çalışmalarda genellikle ikinci yöntem, mikro düzeyde yapılan çalışmalarda ise birinci (ekonometrik) yöntem kullanılmaktadır. Bazı sektörlerde ölçeğe göre artan, bazı sektörlerde ise ölçeğe göre azalan getiri durumunun söz konusu olabilmesinden dolayı tarım, sanayi ve hizmetler sektörleri gibi farklı yapıdaki sektörlerin toplulaştırılmasını içeren makro (ülke) düzeydeki çalışmalarda, ölçeğe göre sabit getiri varsayımının makul bir varsayım olabileceği düşünülebilir.

⁵ Birinci (ekonometrik) yöntemin uygulamalarına yönelik olarak bkz. Boskin ve Lau (1992), Perelman (1995), Saygılı (1998).

⁶ TFV çalışmalarında belli bir dönem aralığında ve/veya ülkelerarası kıyaslamalar yapmaya yönelik çalışmalarda karşılaşılabilecek en önemli sorunlardan birini üretim faktörlerinin niteliklerinde zaman içinde meydana gelen değişim ve ülkelerarası farklılıklardır. Örneğin, işgücü değişkeni için yılda ortalama çalışılan *zamanın ve/veya işgücü niteliğinin* (formal ve informal eğitim) zaman içerisinde ve/veya ülkelerarasında farklılıklar arzemesi önemli bir sorun teşkil etmektedir. Benzer şekilde, sermaye mallarının (makina, teçhizat, vb.) niteliklerinde meydana gelen değişim ülke-içi ve/veya ülkelerarası önemli farklılıklar sergileyebilmektedir. Ancak, gerek veri kısıtı gerekse de çalışmamızın amacı gereği, bu çalışmada işgücü ve sermayenin ölçüm sorunları üzerinde durulmamaktadır.

Çalışmamızın kapsadığı ülke ve dönemler Tablo-1’de yer almaktadır. Kullanılan verilerin tutarlılığını azami ölçüde sağlamak amacıyla, Türkiye dışındaki ülkelerin üretim (milli gelir), işgücü ve sermaye (stoku) verileri tek bir kaynaktan, OECD Veri Tabanı’ndan (OLIS) alınmıştır. Çalışmamızın kıyaslanabilir sonuçlar ortaya koyabilmesi açısından verisi olan ülkelerde 1970 yılı sonrası veriler kullanılmıştır.

TFV verimliliği tahmininde kullanılan üretim, işgücü ve sermaye verileri ayrıntılı olarak aşağıda sunulmaktadır.

ÜRETİM (Q): Ülke düzeyinde yapılan verimlilik performansı ölçüm çalışmalarında, en yaygın olarak kullanılan çıktı değişkeni Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’dır (GSYİH). Çalışmamızda kapsanan tüm ülkelere ait GSYİH verileri OECD-OLIS’den alınmıştır. GSYİH verileri 1990 yılı fiyatlarıyla, ABD Doları cinsinden ve 1990 yılı Satın Alma Gücü Paritesi’ne (SAGP) göre dir.

Tablo-1: Kapsanan Ülkeler ve Dönemler⁷

Ülke	Kapsanan Dönem
ABD	1970-1993
Kanada	1970-1997
Avustralya	1970-1995
B. Almanya	1970-1994
Belçika	1970-1996
Danimarka	1970-1992
Finlandiya	1970-1996
İsveç	1979-1994
İtalya	1980-1996
Japonya ⁸	1970-1995
Türkiye	1972-1997

⁷ Sermaye stokunun mevcut olduğu dönemler.

⁸ Japonya için yatırım değişkenini temsil eden sabit sermaye stoku, hizmetler sektöründe yer alan restaurant ve otel, kamu hizmet üretimi ve diğer hizmet üretimi altsektörleri için mevcut değildir. Sabit sermaye stoku bulunmayan bu altsektörler, işgücü ve GSYİH değişkenlerinde de dışarıda bırakılmıştır.

İŞGÜCÜ(L): Çalışmamızda, işgücü değişkenini temsilen toplam istihdam (*total employment*) kullanılmaktadır. Çalışma kapsamındaki tüm ülkelere ait istihdam verisi OECD-OLIS'den alınmıştır. Türkiye verisinin hesaplanmasında Bulutay (1995) tarafından yapılan çalışmadan da yararlanılmıştır. İşgücünün çıktı esnekliğini temsil eden işgücüne yapılan ödemelerin katma değer içindeki payı aşağıdaki şekilde hesaplanmıştır:

$$SW = COMP * (TE/EE) / VA \quad [4]$$

Yukarıdaki ifadede:

SW: İşgücüne yapılan ödemelerin katma değer içindeki payını,

COMP: Cari ücret, maaş ve benzeri ödemeler toplamını,

TE: Toplam istihdamı,

EE: Kendi başına çalışanların ve ücretsiz aile işçilerinin sayısını,

VA: Cari fiyatlarla katma değeri tanımlamaktadır.

Yukarıdaki formül kullanılarak hesaplanan *SW* büyüklüğünün bazı OECD ülkelerinde incelenen dönem içerisinde istikrarlı bir seyir izlerken (örneğin ABD ve Japonya), bazı OECD ülkelerinde ise istikrarsız bir görünüm arz ettiği görülmüştür. *SW* büyüklüğündeki istikrarsızlığın TFCV düzeyi üzerine yapacağı etkiyi en aza indirmek için görece istikrar gözlenen yıllar ortalaması kullanılmıştır.

Çalışma kapsamında bulunan ülkeler için OECD tarafından hesaplanan ücret ödemelerinin katma değer içerisindeki payı ile çalışmamızda elde edilen bulgular Tablo 2'de sunulmaktadır.

SERMAYE(K): Sermaye değişkenini temsilen 1990 yılı fiyat ve SAGP'ne göre ABD Doları cinsinden gayri safi sabit sermaye stoku kullanılmıştır. Veriler, Türkiye hariç, OECD-OLIS'den alınmıştır.

Tablo-2 : İşgücü Ödemelerinin Katma Değer İçindeki Payına Yönelik Tahminler⁹

Ülkeler	İşgücüne Yapılan Ödemelerin Katma Değer İçerisindeki Payı	
	OECD Tahmini	Bu Çalışma
ABD	0.68	0.65
Kanada	0.63	0.67
Avustralya	0.64	0.60
B. Almanya	0.67	0.67
Belçika	0.70	0.67
Danimarka	0.69	0.71
Finlandiya	0.64	0.69
İsveç	0.70	0.70
İtalya	0.64	0.65
Japonya	0.69	0.64
Türkiye		0.47

Kaynak: Englander, A. S. ve A. Gurney (1994)

Bildiğimiz kadarıyla Türkiye’deki gayri safi sabit sermaye stoku üzerine yapılmış olan tek çalışma H. Maraşlıoğlu ve A. Tıktık (1991)’a aittir. Ancak, Maraşlıoğlu ve Tıktık tarafından üretilen sermaye stoku serisinin 1988 yılına kadar gelebilmesi, söz konusu çalışmada kullanılan yatırım serisinin güncelliğini yitirmiş olması ve sermaye stokunun hesaplanmasında kullanılan sermaye mallarının ömürlerine ve yıllık aşınma oranlarına yönelik

⁹ OECD tahminleri ile bu çalışmada elde edilen sonuçlar arasındaki fark önemli ölçüde incelenen dönemlerin farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

varsayımların OECD ülkeleriyle ciddi farklılıklar içermesi dolayısıyla Türkiye için yeni bir sabit sermaye stoku hesaplanması yoluna gidilmiştir.

Türkiye için sermaye stokunun hesaplanmasında 1963-1997 dönemi için DPT tarafından üretilen sektörel sabit sermaye serisi kullanılmıştır. 1948-1962 dönemine ait yatırımlar ise Temel ve Saygılı (1995) tarafından sunulan yatırım serisindeki artış oranı kullanılarak türetilmiştir. Yatırım ömürlerinin uzunluğu nedeniyle konut, enerji ve madencilik sektörleri yatırımlarının geriye doğru tahmin edilmesi gerekmiştir.

İnşaat sektörünün milli gelir içerisindeki payı dikkate alınarak konut yatırımları 1923 yılına, madencilik ve enerji sektörleri yatırımları ise yine bu sektörlerin milli gelir içerisindeki payı dikkate alınarak sırasıyla 1948 ve 1940 yıllarına kadar geriye çekilmiştir. İnşaat, madencilik ve enerji sektörleri katma değerleri ve milli gelir serileri DİE (1996)'den alınmıştır.

Sermaye stokunun hesaplanmasında en kritik unsurlardan birini yatırımların iktisadi ömürleri üzerine yapılan varsayımlar oluşturmaktadır. Çalışmamızda sektörler itibarıyla yatırım ömürlerine yönelik varsayımlar belirlenirken, konut hariç tüm sektörler için OECD ülkeleri ortalamaları esas alınmıştır (bkz. Tablo-3).

Konut sektöründe ise OECD ülkeleri içerisinde konut yatırımları ömrünün en düşük olarak varsayıldığı (47 yıl) Japonya esas alınmıştır.¹⁰ Maraşlıoğlu ve Tıktık (1991) Türkiye için konut yatırımları ömrünü 33 yıl olarak varsaymaktadırlar. Bu varsayımla ürettiğimiz sermaye stoku düzeyinin 47 yıl varsayımıyla üretilen sermaye stokundan yüzde 2 dolayında düşük olduğu tespit edilmiştir.

Diğer yandan, OECD veri tabanında bulunan sermaye stoku verileri, yatırımların ilk 5 yıl aşınmaya tabi olmadığı, geri kalan yıllarda ise doğrusal şekilde aşınmaya uğradığı varsayımıyla hesaplandığından, bu varsayım Türkiye için sermaye stoku hesaplanırken de korunmuştur.

¹⁰ Türkiye için konut yatırımları ömrünün 47 yıl olarak varsayılmasında milli gelir serisinin 1923 yılına kadar gidiyor olması etkili olmuştur.

Tablo-3: Sektörlere Göre Yatırımların İktisadi Ömürleri (OECD Ülkeleri Ortalaması)

Sektörler	Yatırım Ömrü (Yıl)
Tarım	23
Madencilik	23
İmalat Sanayi	26
Enerji	31
Ulaştırma	25
Turizm	29
Konut ¹¹	62
Eğitim	29
Sağlık	29
Diğer Hizmetler	26

Kaynak: OECD (1998)

Türkiye için sabit sermaye stoku hesaplanırken karşılaşılan diğer bir önemli sorun ise, SAGP'nin stoka yansıtılmasıdır. Türkiye için SAGP'ye göre hesaplanmış sabit sermaye stoku bulunmadığından, çalışmamızda OECD tarafından İtalya ve Almanya için hesaplanan sabit sermaye stokuna ait SAGP'nin milli gelire ait SAGP'ne oranı esas alınarak Türkiye için SAGP'ne göre sermaye stoku türetilmiştir.¹²

Son olarak, sermaye stokunun çıktı esnekliği veya sermayenin katma değer içerisindeki payı (SK), üretim süreçlerinde ölçeğe göre sabit getiri olduğu varsayılarak aşağıdaki şekilde hesaplanmıştır:

$$SK = I-SW \quad [5]$$

¹¹ Türkiye için 47 yıl.

¹² Genel olarak, OECD ülkelerinde sermaye stoku için SAGP'nin milli gelir SAGP'ne oranı büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

II. TÜRKİYE VE OECD ÜLKELERİNDE VERİMLİLİK

A. Ön Bulgular

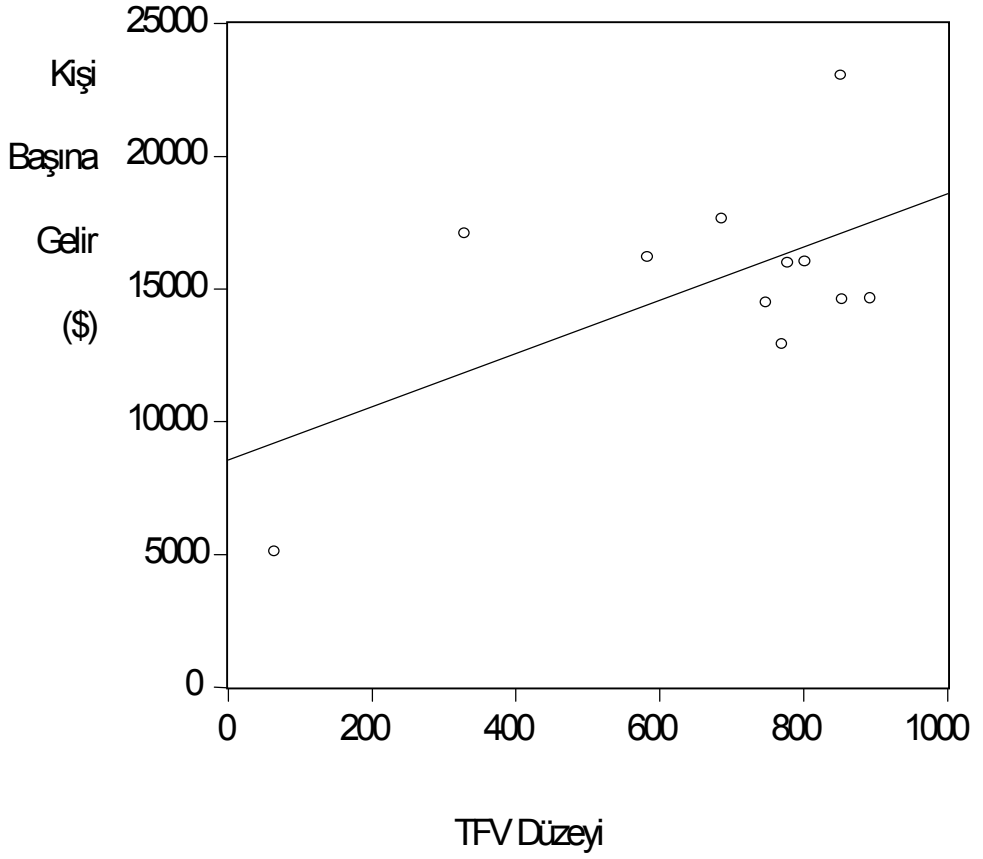
Teknolojik gelişme veya verimlilik artışı klasik iktisatçılardan başlayarak iktisat yazınındaki en ilgi çekici alanlarından biri olagelmıştır. Verimlilik artışının ekonomik büyümenin en kritik unsurlarından birini oluşturduğu A. Smith, K. Marx ve J. Schumpeter gibi klasik iktisatçıların öne sürdüğü temel görüşlerdendir. Klasik iktisatçılar yanında günümüzün belli başlı iktisat okulları da (neo-klasik iktisat (içsel büyüme kuramları (Romer (1990), Grossman ve Helpman (1991), Lucas (1988)), post-keynezyen okul (Boyer ve Petit (1991), Kaldor (1957), Kaldor ve Mirrlees (1962), McCombie ve Thirlwall (1994)), evrimci yaklaşım (Rosenberg (1976, 1982), Nelson ve Winter (1974), Saviotti ve Metcalfe (1991), Metcalfe (1995), Silverberg ve Lehnert (1994)) teknolojik gelişmeyi ekonomik performansın en temel unsurlarından biri olarak değerlendirmektedirler.

Çalışmamız sonucunda elde ettiğimiz bulgular, TFPV'nin çalışma kapsamındaki ülkelerde ekonomik büyümenin en önemli unsurlarından biri olduğunu doğrulamaktadır. Kişi başına milli gelir düzeylerinin veya kişi başına milli gelir düzeylerindeki artışın ülkelerin teknoloji yetenekleriyle (TFP düzeyi) veya teknoloji yeteneklerindeki artışla pozitif yönlü yakın bir ilişki içerisinde olduğu görülmektedir (bkz. Şekil 1 ve 2).¹³

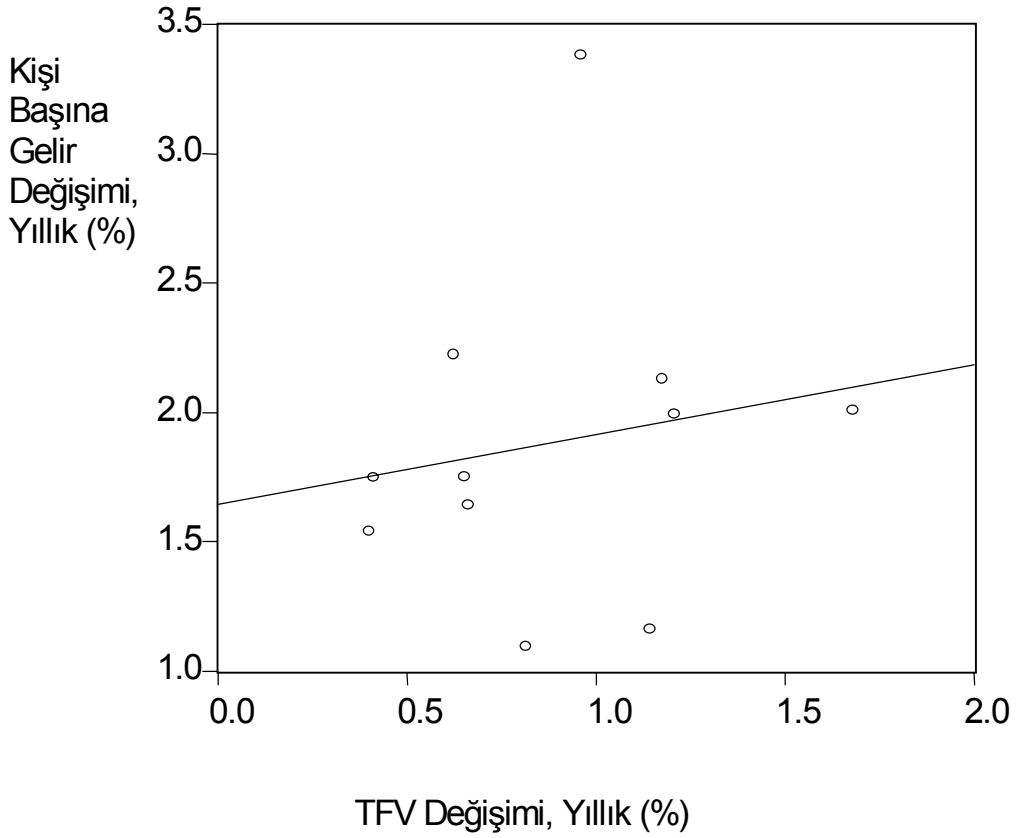
İkinci bölümde yer alan [2] veya [3] nolu eşitlikler kullanılarak hesaplanan TFPV düzeyleri 1970-1997 dönemi itibarıyla Tablo-4'de sunulmaktadır. İşgücü ve sermaye verimliliği düzeyleri ise Tablo-5 ve 6'da yer almaktadır. Her üç verimlilik ölçütünde de ilgili yılda ABD düzeyi baz alınarak elde edilen sonuçlar ise Şekil 3-4-5'de verilmektedir.

¹³ OECD ülkeleri kapsamında yapılmış diğer çalışmalar ve genel bir değerlendirme için bkz. Englander ve Gurney (1994), Englander, Evenson ve Hanazaki (1988) ve Bassanini, Scarpetta ve Hemmings (2001).

Şekil-1: TFV-Milli Gelir İlişkisi (1993 Yılı)



Şekil-2: TFF Artışı-Milli Gelir Artışı ilişkisi¹⁴



¹⁴ Başlangıç yılı Tablo-4’de yer alan ilk yıl değerleri, son yıl ise 1993 yılıdır.

TFV ve işgücü verimliliği düzeylerinde ABD'nin incelenen dönemin önemli bir bölümünde lider ülke konumunda olduğu, 1980'li yıllarla birlikte İsveç'in TFV düzeyinde öne çıktığı görülmektedir.¹⁵ Sermaye verimliliği Japonya ve Türkiye'de en yüksek düzeydedir. Bu verimlilik ölçütünün Türkiye'de oldukça yüksek bir düzeyde olması sermaye birikiminin düşüklüğüyle açıklanabilir. TFV düzeyinin ABD'de birinci petrol krizinin yaşandığı 1974 yılına kadar artış gösterdiği, sonraki dönemde, 1980'li yıllar ortasına kadar ciddi bir durgunluk veya azalış süreci içine girdiği, takip eden yıllarda tekrar yükseliş eğilimine girdiği görülmektedir. Herhangi bir ülkenin TFV düzeyindeki düşüşü teorik olarak açıklamak oldukça güçtür. Ancak, iktisat ve ekonometri yazınında ortaya konan yeni yaklaşımlar bu olguyu açıklayabilecek açılımlar içermektedir.

TFV düzeyindeki değişmeyi teknolojik gelişme ve (teknik) etkinlik olarak bileşenlerine ayırmayı amaçlayan bu yaklaşımlara göre teknolojik gelişme, bir üretim biriminin teknolojik yenilikler ortaya koyarak veya başka üretim birimlerinde ortaya konulan teknolojik yeniliklerin söz konusu üretim biriminde de aynen veya iyileştirilerek kullanılması sonucunda üretim olanakları eğrisinin genişletilmesini, etkinlik ise üretim biriminde halihazırda kullanılan teknolojinin optimum şekilde değerlendirilmesi yeteneğini tanımlamaktadır. Ancak, üretim biriminin teknolojik yenilik ortaya koyabilme yeteneğinde bir azalma meydana gelmeksizin teknolojik yeniliklerin veya mevcut teknolojilerin optimum şekilde kullanılması her zaman mümkün olamayabilir. Böyle bir durumda da üretim biriminin teknik etkinlik düzeyi düşük kalabilecek veya etkinlik düzeyinde düşüş yaşanabilecektir. (bu yöntem ve uygulamalar için bkz. Bauer (1990) Fecher ve Perelman (1992), Perelman (1995), FØrsund, Lovell ve Schmidt (1980), Greene (1993), Lovell(1993), Nishimizu ve Page (1982)). Böylesi bir durumda teknik etkinlik düzeyinde yaşanacak bir düşüş, teknolojik gelişme değerinden daha yüksek olursa, TFV düzeyinde bir düşüşten ve dolayısıyla TFV değişiminin negatif olmasından bahsedilebilecektir.¹⁶

¹⁵ 1990'lı yılların ortasından itibaren ABD'nin özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak yüksek bir büyüme ve verimlilik artışı sürecine girdiği düşünülürse, 1990'lar sonrası dönemde ABD'nin TFV ölçütüne göre tekrar dünya lideri ülke konumuna gelmiş olabileceği söylenebilir.

¹⁶ Makro, sektör ve firma düzeyinde Türkiye üzerine yapılmış çalışmalar için bkz. Saygılı (1998), Taymaz ve G. Saatci (1996), Taymaz ve Saygılı (1995).

Türkiye ekonomisi için ölçtüğümüz TFV düzeyi 1972 yılı itibarıyla 55 düzeyinde olup, incelenen dönem içerisinde istikrarsız bir eğilim izleyerek 1997 yılında 64 düzeyine yükselmiştir. ABD'ye oran olarak hesaplandığında, 1972-93 döneminde Türkiye ekonomisinde gözlenen TFV seviyesinin ABD'nin ancak yüzde 7 dolayında olduğu ve bu oranın dönem içerisinde önemli bir değişme göstermediği görülmektedir. Türkiye dışındaki OECD ülkelerinin önemli bir bölümünde, TFV düzeylerinin incelenen dönemde ciddi ölçüde ABD'nin TFV düzeyine yakınsadığı, dönem başında çok düşük düzeyde TFV'ye sahip olmasına rağmen Türkiye ekonomisinde benzer bir yakınsama görülmemektedir.

İşgücü verimliliğinde çalışmamız kapsamındaki tüm OECD ülkelerinde önemli artış gözlenmiştir. ABD'nin işgücü verimliliğindeki liderliğinin TFV'ye göre daha belirgin olduğu gözlenmektedir. Bu durum, işgücü piyasasının ABD'de diğer OECD ülkelere kıyasla daha etkin çalıştığının bir göstergesi olarak ve çoğu OECD ülkesinde sermaye verimliliğinin ABD'nin çok daha altında olması ile açıklanabilir (bkz. Şekil-3-4-5).

Genel olarak, ABD dışındaki OECD ülkelerinde işgücü verimliliğinde TFV'den daha yüksek oranda ABD düzeylerine yakınsama olduğu görülmektedir. Bu olgu ise bize ABD dışındaki ülkelerin teknoloji yeteneklerini artırmak için artan ölçüde kaynaklarını yatırım malları üzerine yönlendirdiklerini göstermektedir. Sermaye verimliliğinde bu ülkelerin göreceli verimliliklerinin dönem içerisinde azalış göstermesi bu gözlemi doğrulamaktadır. Sermaye birikimin hızlanması veya artan ölçüde kaynakların yatırım mallarına yönlendirilmesi, başka ülkelerde üretilen ve yatırım mallarında (makine ve teçhizat) içerilmiş olan yeni teknolojilerin ülkeye aktarılmasındaki en etkin yöntemlerden biri olduğu genel kabul görmektedir. Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmeler ele alındığında, benzer bir sürecin Türkiye için de oldukça belirgin bir şekilde geçerli olduğunu göstermektedir. Türkiye ekonomisinde 1970'li yıllar başında, yüzde 20 dolayında olan göreceli işgücü verimliliğinin 1990'lı yıllar ortasında yaklaşık yüzde 50 oranında artarak yüzde 30 dolayına yükseldiği görülmektedir. Aynı dönem içerisinde Türkiye'nin göreceli sermaye verimliliği düzeyi ABD düzeyinin üzerinde olmakla birlikte önemli bir düşüş göstermiştir.

Tablo-4: 1970-1997 Dönemi TFV Düzeyleri

	AVUSTRALYA	BELÇİKA	KANADA	DANİMARKA	FİNLANDİYA	B. ALMANYA	İTALYA	JAPONYA	İSVİÇ	ABD	TÜRKİYE
1970	281.896	594.693	729.601	654.905	524.244	575.065	--	550.503	--	776.939	--
1971	284.226	606.234	748.570	666.048	530.367	580.335	--	553.586	--	784.382	--
1972	284.842	629.270	764.516	683.635	555.958	594.399	--	583.463	--	803.261	55.443
1973	290.915	651.853	785.789	698.439	572.135	610.446	--	600.395	--	814.626	54.335
1974	288.958	662.239	781.509	699.228	581.062	611.173	--	575.729	--	791.186	54.379
1975	287.584	634.388	772.375	687.464	576.115	606.683	--	569.491	--	781.592	55.098
1976	288.956	663.396	795.439	707.340	575.215	634.802	--	573.364	--	795.225	57.108
1977	287.340	659.848	800.092	713.398	577.257	646.402	--	578.756	--	804.617	55.215
1978	295.106	669.901	795.825	717.065	590.207	655.864	--	589.872	--	805.488	53.447
1979	295.451	672.981	792.406	735.906	614.711	670.005	--	614.785	796.355	796.991	50.975
1980	297.090	703.250	778.662	739.101	630.449	661.832	535.570	626.335	796.844	781.052	48.212
1981	301.299	701.106	762.810	737.572	631.198	657.969	530.543	629.610	793.264	783.645	49.327
1982	288.561	712.445	743.062	753.554	637.117	653.109	525.019	628.833	801.973	780.320	49.953
1983	296.502	714.234	755.588	764.323	649.469	665.005	524.180	628.356	816.289	788.709	51.349
1984	303.379	727.991	778.006	786.580	661.698	678.183	530.037	641.529	837.428	810.391	53.583
1985	305.489	726.035	789.774	797.385	676.819	685.955	535.877	647.804	840.891	817.780	54.359
1986	303.124	728.540	791.782	812.043	688.558	691.459	542.512	646.304	851.337	821.826	56.366
1987	311.619	738.090	803.511	810.177	707.129	691.391	552.056	660.483	865.633	828.492	59.281
1988	315.431	758.580	812.765	822.907	729.208	708.446	564.285	683.774	872.570	845.777	58.813
1989	315.444	769.619	813.102	832.196	758.986	721.167	573.978	701.054	877.116	844.278	56.932
1990	313.388	774.780	800.463	846.067	758.792	739.435	577.451	715.128	879.135	842.376	60.006
1991	313.381	780.247	790.403	855.402	730.265	754.818	574.740	714.210	869.136	836.195	58.677
1992	320.775	787.600	793.510	852.738	736.254	756.074	579.133	703.034	879.866	850.840	60.296
1993	328.008	777.597	801.539	852.738	768.825	746.744	582.710	685.708	891.950	851.151	63.143
1994	331.454	795.313	815.510	--	810.069	763.697	595.386	682.313	930.139	--	57.862
1995	335.894	804.170	816.607	--	833.217	--	608.151	686.147	--	--	59.183
1996	--	813.771	816.775	--	854.729	--	607.169	--	--	--	61.182
1997	--	--	831.318	--	--	--	--	--	--	--	64.459

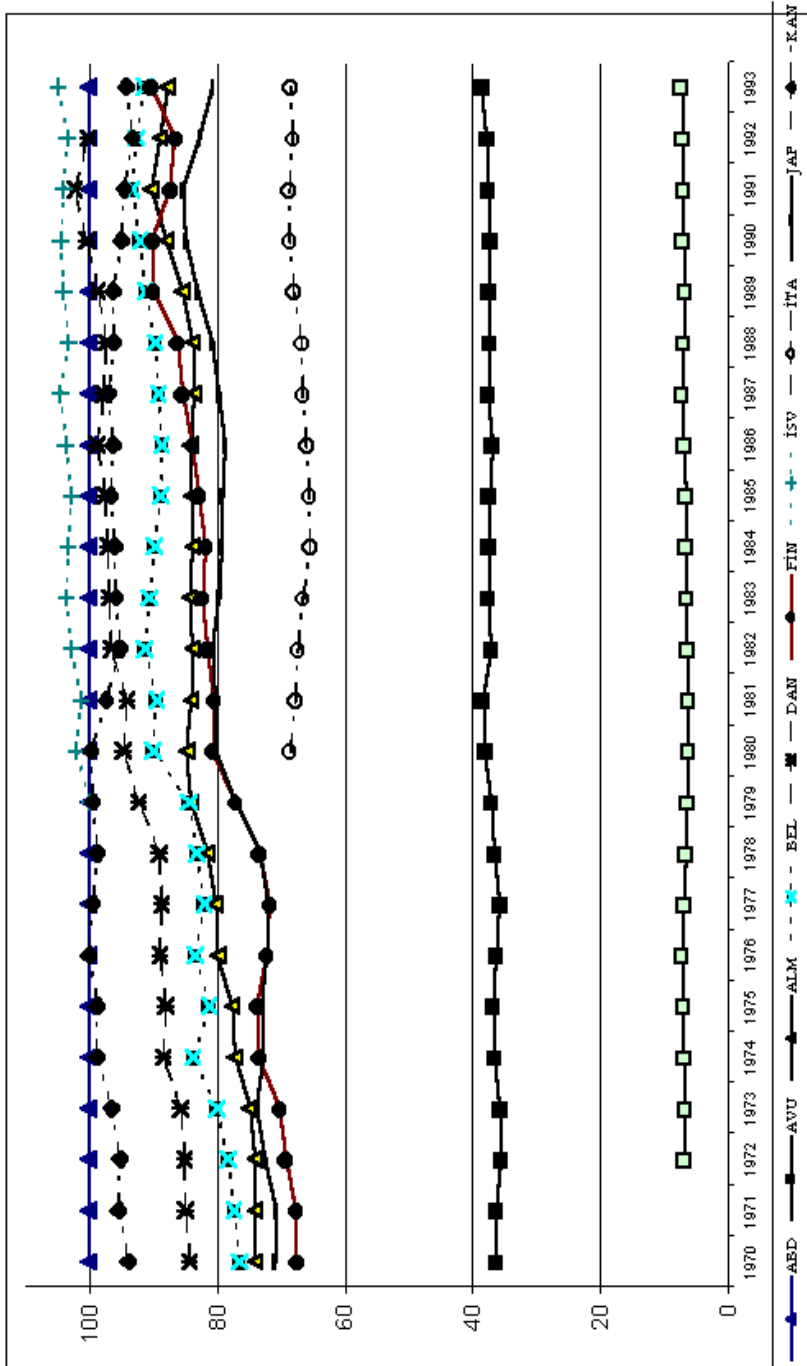
Tablo-5: 1970-1997 Döneminde İşgücü V emilimliliği Düzeyleri (ABD Doları)

	AVUSTRALYA	BELÇİKA	KANADA	DANİMARKA	FİNLANDİYA	B. ALMANYA	İTALYA	JAPONYA	İSVİÇ	ABD	TÜRKİYE
1970	27817.9	26069.9	29016.2	20373.4	17272.5	25405.1	--	17019.3	--	42361.4	--
1971	28379.0	26906.3	29963.8	20920.2	17773.3	26033.3	--	17850.9	--	43364.4	--
1972	28812.5	28349.2	30722.5	21393.0	18864.9	27065.1	--	19572.5	--	44579.0	8480.5
1973	29636.8	29718.5	31521.3	22246.4	19612.2	28120.2	--	20747.2	--	45171.8	8590.3
1974	29769.7	30492.1	31384.5	22519.0	20209.4	28617.5	--	20394.8	--	44217.0	8837.1
1975	30142.2	29760.6	31296.1	22398.2	20385.0	28974.5	--	21006.1	--	44466.3	9352.5
1976	30512.8	31608.3	32451.2	23140.8	20688.7	30699.7	--	21621.4	--	45250.9	10184.4
1977	30707.2	31899.1	32871.6	23483.9	21135.6	31384.2	--	22212.1	--	45722.2	10198.3
1978	31933.5	32769.3	32735.3	23722.5	21895.9	32306.7	--	23050.9	--	45540.5	10212.0
1979	32125.4	33228.8	32603.4	24445.6	22885.3	33193.4	--	24485.7	25020.8	45109.6	9998.4
1980	32539.1	35163.3	32204.0	24725.3	23517.1	32984.8	33019.7	25473.4	25142.4	44896.2	9631.4
1981	33365.2	35395.3	31432.5	24871.0	23706.7	33126.8	33141.3	26119.8	25298.3	45203.4	10012.2
1982	32524.3	36626.2	31351.6	25487.8	24101.4	33298.1	33117.9	26552.1	25717.1	45889.9	10260.7
1983	33687.3	37103.5	32147.3	25938.4	24804.7	34363.8	33356.7	26895.1	26338.7	46416.6	10662.0
1984	34490.1	38101.8	33139.9	26697.8	25486.4	35313.5	34055.9	28005.4	27116.9	47382.5	11203.9
1985	34710.5	38196.6	33657.0	27027.8	26310.7	35903.5	34688.2	29266.6	27334.1	47941.4	11483.5
1986	34539.9	38521.2	33719.5	27521.8	27048.9	36316.0	35385.8	29802.6	27805.7	48351.4	12064.5
1987	35579.5	39263.2	34230.1	27571.1	28001.0	36309.5	36332.2	31243.1	28468.9	48884.4	12838.4
1988	35919.9	40527.3	34631.4	28205.2	29118.3	37615.7	37417.5	32920.8	28832.4	49644.6	12959.0
1989	35881.9	41324.2	34781.4	28723.7	30605.3	38432.2	38453.1	34393.6	29147.1	49572.1	12663.5
1990	36143.9	41876.2	34497.6	29436.8	30976.1	39390.6	38982.3	35769.2	29451.2	49794.1	13899.8
1991	36739.8	42574.3	34551.8	30022.4	30524.8	40277.6	39090.3	36546.7	29323.5	49912.5	13502.0
1992	38003.1	43458.7	34966.8	30076.7	31620.1	40598.3	39913.3	36576.3	30306.8	51154.7	14218.4
1993	38940.5	43457.7	35383.7	30990.4	32798.4	40597.0	40874.4	36185.0	31548.8	51225.8	15390.0
1994	39195.8	44945.1	35954.1	32099.9	33824.4	41975.5	42267.7	36493.9	33070.3	52287.8	14228.8
1995	39704.4	45745.6	36043.3	32372.8	36773.6	--	43541.8	37174.8	--	52807.4	14641.8
1996	--	46652.1	36148.9	--	37736.1	--	43781.9	38345.6	--	54095.7	15407.2

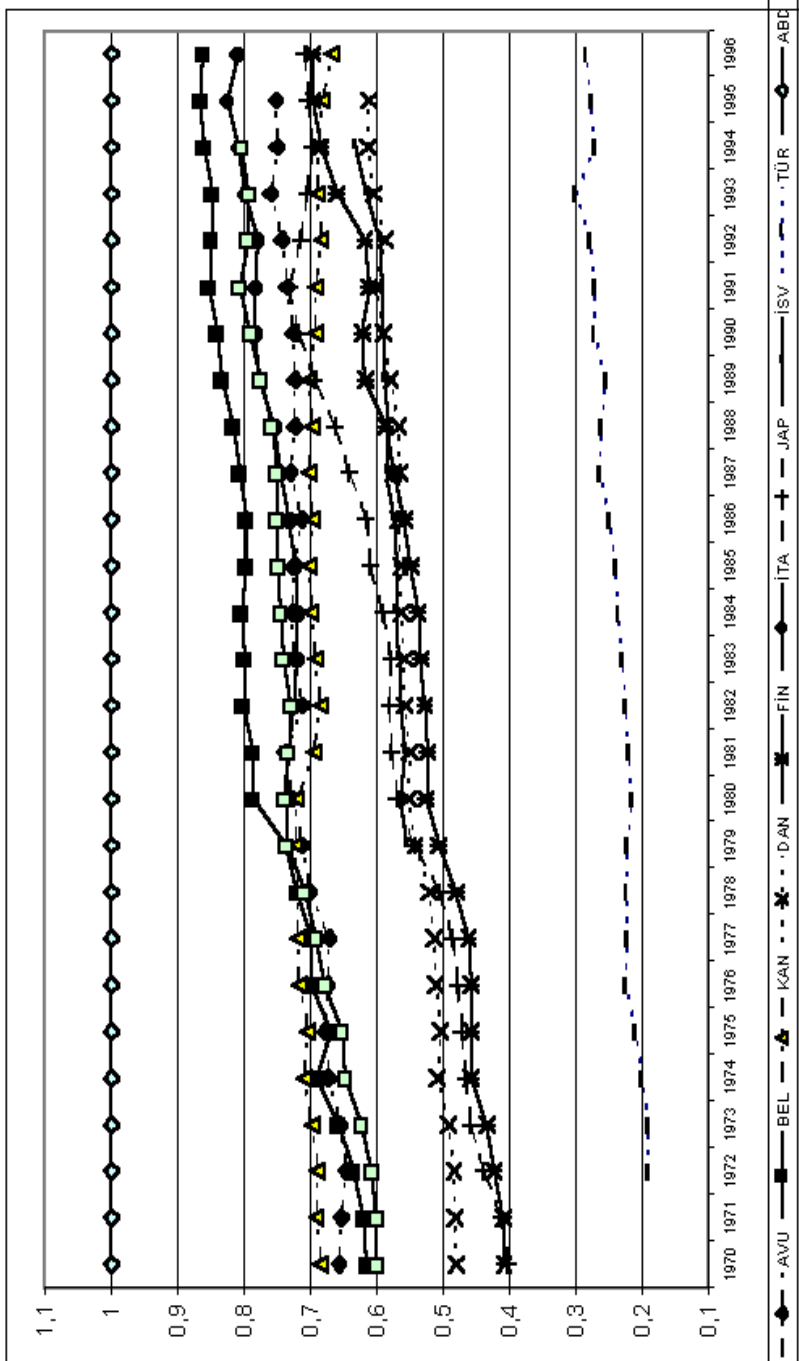
Tablo-6: 1970-1997 Döneminde Sermaye Verimliliği Düzeyleri (ABD Doları)

	AVUSTRALYA	BELÇİKA	KANADA	DANİMARKA	FINLANDİYA	B. ALMANYA	İTALYA	JAPONYA	İSVİÇ	ABD	TÜRKİYE
1970	0.279	0.306	0.372	0.177	0.189	0.291	--	1.171	--	0.463	--
1971	0.277	0.304	0.377	0.176	0.184	0.285	--	1.092	--	0.455	--
1972	0.272	0.307	0.382	0.178	0.188	0.283	--	1.072	--	0.463	0.652
1973	0.275	0.310	0.394	0.179	0.189	0.284	--	1.046	--	0.470	0.621
1974	0.268	0.309	0.391	0.174	0.186	0.276	--	0.942	--	0.450	0.606
1975	0.260	0.285	0.379	0.167	0.177	0.263	--	0.882	--	0.430	0.591
1976	0.259	0.289	0.385	0.170	0.170	0.268	--	0.854	--	0.437	0.587
1977	0.253	0.279	0.382	0.169	0.164	0.268	--	0.835	--	0.444	0.550
1978	0.255	0.276	0.379	0.167	0.163	0.267	--	0.824	--	0.448	0.517
1979	0.253	0.273	0.377	0.170	0.168	0.270	--	0.830	0.228	0.443	0.481
1980	0.252	0.278	0.367	0.168	0.172	0.263	0.281	0.814	0.226	0.425	0.448
1981	0.251	0.269	0.362	0.165	0.169	0.257	0.271	0.790	0.220	0.420	0.452
1982	0.234	0.266	0.336	0.167	0.168	0.248	0.264	0.765	0.218	0.407	0.453
1983	0.238	0.262	0.336	0.168	0.168	0.246	0.259	0.746	0.219	0.408	0.461
1984	0.243	0.263	0.345	0.173	0.168	0.247	0.257	0.735	0.223	0.424	0.478
1985	0.245	0.259	0.350	0.176	0.168	0.247	0.257	0.698	0.222	0.426	0.481
1986	0.242	0.258	0.351	0.179	0.167	0.248	0.256	0.671	0.222	0.425	0.493
1987	0.248	0.258	0.356	0.177	0.168	0.245	0.257	0.655	0.222	0.429	0.512
1988	0.252	0.263	0.360	0.177	0.170	0.248	0.259	0.657	0.221	0.439	0.501
1989	0.252	0.264	0.357	0.176	0.173	0.251	0.258	0.651	0.220	0.438	0.481
1990	0.246	0.262	0.346	0.175	0.169	0.257	0.256	0.642	0.216	0.432	0.499
1991	0.240	0.259	0.332	0.173	0.154	0.262	0.252	0.615	0.207	0.421	0.481
1992	0.241	0.256	0.328	0.171	0.146	0.259	0.247	0.588	0.199	0.423	0.484
1993	0.246	0.246	0.331	--	0.144	0.250	0.241	0.559	0.193	0.422	0.492

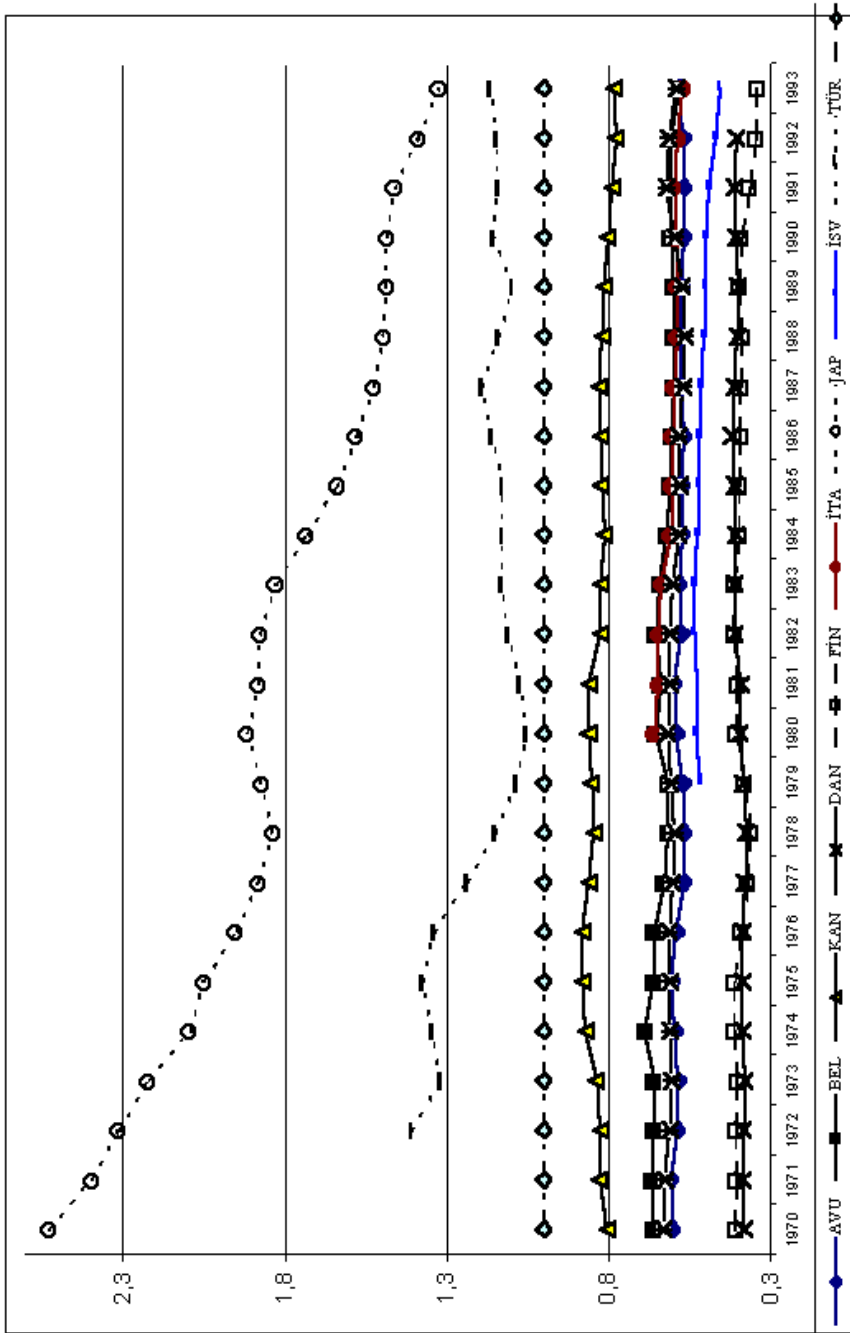
Şekil-3: 1970-1993 Döneminde Göreceli TFV Düzeyleri (ABD=100)



Şekil 14: 1970-1993 Döneminde Göreceli İşgücü Verimliliği Düzeyleri (ABD=1)



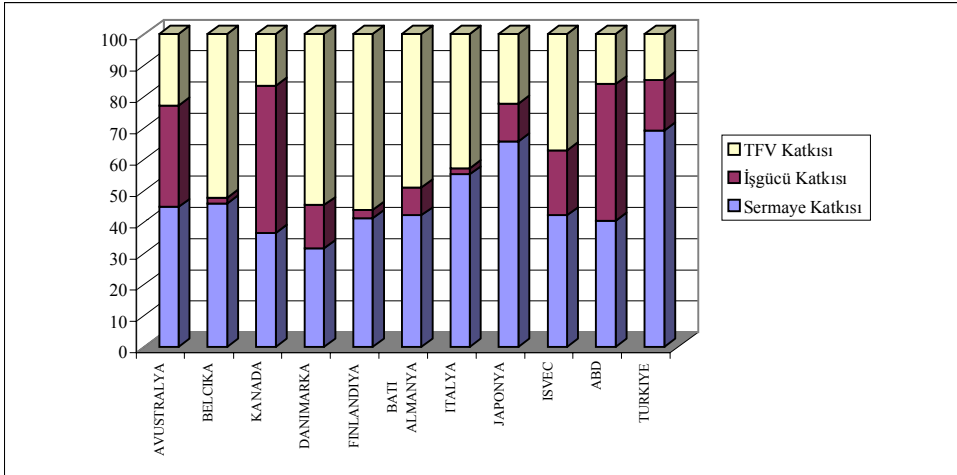
Şekil-5: 1970-1993 Döneminde Göreceli Sermaye Verimliliği Düzeyleri (ABD=1)



Aşağıda yer alan Şekil 6’da, incelenilen dönemde (ortalama olarak) işgücü, sermaye ve TFF artışlarının milli gelir artışına yüzde katkıları sunulmaktadır. Araştırmamız kapsamında yer alan OECD ülkelerinde büyümenin kaynağının önemli farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Türkiye hariç Kıta Avrupası ülkelerinde işgücünden ziyade sermaye birikimi (yatırım) ve TFF artışı; ABD, Japonya ve Türkiye, Kanada ve Avustralya’da işgücü artışı ve sermaye birikimi ekonomik büyümenin en önemli kaynaklarını oluşturmaktadır.

İncelenen dönemde, özellikle, Belçika, Finlandiya, İsveç ve Danimarka’da büyümeye TFF katkısının yüzde 50 civarında bir payla çok yüksek bir düzeyde olduğu, bu katkının Türkiye ve ABD’de yüzde 15 civarında payla düşük bir düzeyde olduğu görülmektedir. Ancak, ABD’de 1990’lı yıllar ortasından başlayarak bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olarak TFF artışının büyümeye katkısının çok daha yüksek düzeylere çıktığını düşünmekteyiz.

Şekil-6: OECD Ülkelerinde Ekonomik Büyümenin Kaynakları



Not: Finlandiya için 1970-91 ve İsveç için 1979-91 dönemleri ortalamaları alınmıştır.

B. Sanayileşme Stratejileri Çerçevesinde Türkiye Ekonomisinde Verimlilik Performansının Gelişimi

Bu bölümde, Türkiye ekonomisinde TFFV, işgücü ve sermaye verimliliklerinin gelişimi 1972-97 döneminde izlenen gelişme (büyüme) stratejileri çerçevesinde incelenecektir. Türkiye'nin verimlilik performansı değerlendirilirken uygulanan Kalkınma Planları dönemleri de göz önünde bulundurulacaktır.

Giriş bölümünde kısaca değinildiği üzere Türkiye ekonomisinde gelişme stratejisi 1980'li yıllarla birlikte önemli bir değişim geçirerek korumacı ve devlet müdahalesinin ağır bastığı bir yapıdan dış rekabetin (ihracatın) ve piyasa sisteminin ön plana çıktığı bir stratejiye geçilmiştir. 1980'li yıllar öncesinde kamu müdahalesi ve ekonominin dış rekabete kapatılması ile hızlı sermaye birikimi sağlanarak yüksek bir büyüme performansının sağlanması amaçlanmışken, 1980'li yıllardan başlayarak ekonomik büyümenin artan ölçüde piyasa sistemine geçilmesi ve ekonominin dışa açılması sonucunda artması beklenen yerli ve yabancı özel kesim sermaye birikiminden ve verimlilik artışından sağlanması öngörülmüştür.

Aşağıda yer alan Tablo 7 ve 8'de plan dönemleri itibariyle Türkiye ekonomisinde TFFV, işgücü verimliliği ve sermaye verimliliği göstergeleri ve bu göstergelerin, ilgili ABD göstergesine yüzde oranları ve büyümenin kaynakları sunulmaktadır.

İncelenen dönemler itibariyle, en yüksek GSYİH büyümesi yaklaşık yüzde 6,7 ile III. Plan döneminde, en düşük GSYİH büyümesi ise yoğun ekonomik ve politik krizlerin yaşandığı IV. Plan döneminde görülmüştür (1972-1997 dönemi ortalama GSYİH büyümesi yüzde 4.5 dolayındadır). Milli gelir büyümesi itibariyle 1980'li yıllar sonrasında uygulamaya konulan dışa açık büyüme stratejisinin Türkiye'nin uzun dönemli büyüme eğilimini olumlu yönde değiştirdiğini söylemek mümkün değildir.

Milli gelir büyümesine katkılar sermaye birikimi, işgücü ve TFFV artışı açısından incelendiğinde, 1980 öncesi dönemde sermaye birikiminin, 1980 sonrası dönemde TFFV artışının daha yüksek düzeyde olduğu, işgücü artışının katkısının ise önemli bir değişme göstermediği görülmektedir. Ancak burada konumuz açısından vurgulanması gereken nokta, milli gelir büyümesine 1980 sonrası dönemde gözlenen yüksek TFFV katkısının önemli

ölçüde milli gelir artış oranındaki yavaşlamadan kaynaklanmıştır. Nitekim, plan dönemleri itibarıyla ortalama TFV düzeyinin ve yine aynı dönemler itibarıyla Türkiye ekonomisinin göreceli TFV'nin sunulduğu Tablo 7'de yer alan veriler bu bulguyu desteklemektedir. III. Plan döneminde ortalama olarak 55 olarak ölçtüğümüz TFV düzeyinin IV., V., VI ve VII. Plan dönemlerinde sırasıyla 50, 57, 60 ve 62 dolayında gerçekleştiği görülmektedir. TFV düzeyinde gözlenen bu sınırlı iyileşme, Türkiye ekonomisinin göreceli TFV düzeyleri incelendiğinde daha da belirginleşmektedir. ABD'nin ilgili dönemine oran olarak III. Plan döneminde yüzde 6,9 olan göreceli TFV düzeyinin IV. Plan döneminde yüzde 6,4'e düştüğü, V. ve VI. Plan dönemlerinde yüzde 6,9 ve 7,2 dolayında gerçekleştiği görülmektedir.

Bu bulgular, incelenen dönemde diğer OECD ülkelerinin büyük bölümünde gözlenen eğilimin aksine, 1980'li yıllarla birlikte uygulamaya konulan ve ekonomide verimliliği (etkinliliği) artırmaya vurgu yapan dışa açık büyüme stratejisine rağmen Türkiye'nin verimlilik artışı sağlamada önemli bir gelişme sağlayamadığını göstermektedir.

1980 sonrası dönemde sermaye birikiminde gözlenen yavaşlamaya rağmen sermaye verimliliğinde büyük boyutta bir gerileme gözlenmektedir. III. Plan döneminde 0.1 ABD Doları düzeyinde bulunan sermaye verimliliği VI. ve VII. Plan dönemlerinde yüzde 50 dolayında gerileme göstererek 0,05 dolayında gerçekleşmiştir. Göreceli sermaye verimliliği ise yüzde 132 dolayından VI. Plan döneminde yüzde 115 dolayına gerilemiştir.

TFV ve sermaye verimliliğinin aksine işgücü verimliliğinde önemli düzeyde artış gözlenmektedir. III. Plan döneminde 9,500 ABD Doları düzeyinde bulunan işgücü verimliliğinin, tedricen artış göstererek VII. Plan döneminde 15,676 Dolar düzeyine yükseldiği tahmin edilmektedir. Aynı dönemlerde göreceli işgücü verimliliği düzeyi ise yüzde 21'den yüzde 29 düzeyine yükselmiştir. Sermaye birikimindeki yavaşlamaya karşın işgücü verimliliğinde önemli düzeyde artış gözlenmesi büyük ölçüde istihdam artış hızının yavaşlamasından kaynaklanmakta, bu gelişme ise işgücünün kullanımında etkinlik artışı sağlandığını göstermektedir. III. Plan dönemi içerisinde yıllık yüzde 2,1 artış gösteren istihdam, VI. ve VII. Plan dönemlerinde sırasıyla yüzde 1,3 ve 1,5 düzeylerinde artmıştır.

Tablo-7. Plan Dönemleri İtibariyle TFV, İşgücü ve Sermaye Verimlilikleri

	TFV (Ort.)	TFV, % (Türkiye/ ABD)	İşgücü Verimliliği (% Artış)	Sermaye Verimliliği (% Artış)	İşgücü Verimliliği (Ort.)	Sermaye Verimliliği (Ort.)	İşgücü Verimliliği Türkiye/ABD (%)	Sermaye Verimliliği Türkiye/ABD (%)
III. Plan Dönemi (1973 – 77)	55.2	6.9	2.1	-9.6	9449.8	0.588	21.0	131.8
IV. Plan Dönemi (1979 – 83)	50.0	6.4	1.1	-4.4	10116.8	0.459	22.3	109.2
V. Plan Dönemi (1985 – 89)	57.2	6.9	2.0	-4.4	12418.6	0.494	25.4	114.4
VI. Plan Dönemi (1990 – 94)	60.0	7.2 (1993)	1.3	-5.2	14178.6 (1993)	0.489 (1993)	27.9	115.3 (1993)
VII. Plan Dönemi (1996 – 97)	61.6	----	1.1	-5.6	15676.4	0.463	29.3 (1996)	----

Tablo-8: Plan Dönemleri İtibarıyla Büyümenin Kaynakları¹⁷

	GSYİH Artışı (%)	Sermaye Birikimi Artışı (%)	İşgücü Artışı (%)	TFV Artışı (%)
III. Plan Dönemi (1973 – 77)	6.7	9.9 (79.1)	2.2 (15.2)	0.4 (6.5)
IV. Plan Dönemi (1979 – 83)	2.7	3.8 (73.8)	1.1 (18.1)	0.2 (8.7)
V. Plan Dönemi (1985 – 89)	4.6	4.4 (51.1)	2.0 (20.5)	1.3 (27.6)
VI. Plan Dönemi (1990 – 94)	3.8	5.2 (72.2)	1.3 (16.1)	0.5 (12.0)
VII. Plan Dönemi (1995 – 97)	4.2	5.3 (67.6)	1.5 (17.0)	0.7 (15.9)

¹⁷ Parantez içindeki değerler büyümeye katkılarıdır.

Özetle, ithal ikameci sanayileşme stratejisiyle kıyaslandığında 1980’li yıllarla birlikte uygulanan dışa açık veya ihracata dayalı büyüme stratejisinin en önemli hedeflerinden olan sermaye birikiminin hızlandırılması ve verimliliğinin artırılarak ekonomik büyümeye ivme kazandırılması hedefinin gerçekleşmediği görülmektedir. Bu tespitimizle ilgili değerlendirme aşağıdaki sonuç ve politika önerileri başlığında kısaca sunulmaktadır.

SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bu çalışmada, 1972-1997 döneminde ve bu dönemde uygulanan gelişme stratejileri çerçevesinde, Türkiye ekonomisinin verimlilik performansı, toplam ve kısmi faktör verimliliği göstergeleri hesaplanarak başlıca OECD ülkeleriyle kıyaslamalı olarak incelenmiştir.

Sermaye ve TFCV göstergelerinin hesaplanması için gerekli olan OECD ülkeleriyle kıyaslanabilir bir sermaye stoku serisi Türkiye ekonomisi için türetilmiş, TFCV’nin hesaplanmasında Solow yöntemi kullanılmıştır.

Çalışmamız sonucu elde edilen bulgular aşağıda özetlenmiştir:

Bulgularımız, OECD ülkelerinde TFCV düzeyi ve TFCV’deki artışla, sırasıyla, milli gelir düzeyi ve milli gelir düzeyindeki artış arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu doğrulamaktadır.

Türkiye ekonomisinde TFCV diğer OECD ülkeleriyle kıyaslanmayacak ölçüde düşüktür ve incelenen dönemde bu ülkelerde gözlenen genel eğilimin aksine, önemli bir gelişme gözlenmemiştir.

1972-1993 döneminde Türkiye ekonomisindeki TFCV düzeyinin ABD TFCV düzeyine oranının yüzde 7 dolayında olduğu tahmin edilmiştir.

Çoğu OECD ülkesinde ekonomik büyümenin yüksek oranda TFCV artışından kaynaklandığı tahmin edilmiştir. Türkiye’de ise ekonomik büyümenin sermaye birikimine bağımlı yapısının (yüzde 70 dolayında) dönem içerisinde önemli bir değişim göstermediği, TFCV düzeyinde önemli bir değişim gözlenmemesine karşın, özellikle büyüme oranının gerilemesine bağlı olarak büyümeye TFCV katkısının dönem başındaki yüzde 7 dolayındaki seviyeden dönem sonunda yüzde 15 seviyesine yükseldiği hesaplanmıştır.

Türkiye ekonomisinde iyileşme sadece işgücü verimliliğinde gerçekleşmiştir. 1972 yılında ABD'nin yüzde 20'si dolayında olan işgücü verimliliği 1990'lı yıllar sonunda yüzde 30 dolayına yükselmiştir. Ancak, işgücü verimliliğinde gözlenen bu iyileşmenin çoğunlukla istihdam azalışından kaynaklandığı dikkat çekmektedir.

Türkiye ekonomisinin performansı sanayileşme stratejileri açısından değerlendirildiğinde, ithal-ikameci sanayileşme dönemine kıyasla dışa açık sanayileşme stratejilerinin uygulandığı dönemde büyüme ve verimlilik performansında beklenen gelişmelerin henüz gerçekleşmediği tespit edilmiştir. Önceki dönemde olduğu gibi, ekonomik büyümenin sermaye birikimine dayalı yapısının, yeni sanayileşme stratejisi döneminde de sürdüğü, ekonomide piyasa ekonomisinin kurumsallaşması ve dışa açılma yönünde atılan adımlara rağmen TFV düzeyinde belirgin bir iyileşmenin yaşanmadığı görülmektedir. İncelenen dönemde, sermaye birikimindeki yavaşlamaya paralel olarak büyüme hızında yavaşlama gerçekleşmiştir.

Verimlilik göstergelerinin, özellikle de TFV'nin, yeni sanayileşme stratejisi döneminde beklenen düzeyde artış göstermemesinin temel nedenlerini dönem içerisinde makro-ekonomik istikrarın sağlanamamasına bağlı olarak kaynakların üretken, özellikle de yüksek katma değer yaratan, bilgi ve teknoloji yoğun (örneğin bilgisayar, elektronik ve haberleşme, ilaç, vb.) yatırım alanlarına yönlmemesi, fiziki ve sosyal altyapıda yeterince iyileşme sağlanamaması, teknolojik yenilik faaliyetlerinde büyük önem taşıyan Ar-Ge faaliyetlerine yeterince kaynak aktarılamaması, yabancı ülkelerde bulunan yeni teknolojilerin ülkeye aktarılmasında önemli yer tutan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yeterli düzeyde artış göstermemesi ve olumlu yönde yapılan birçok düzenlemeye karşın ekonomide rekabetçi ortamın yeterince sağlanamaması olarak görmekteyiz.

Gerçekten de, yukarıda sayılan göstergeler açısından Türkiye'nin 1990'lı yıllardaki konumu belli başlı ekonomiler ile kıyaslandığında hiç de şaşırtıcı değildir. 1996 yılı itibarıyla, ağırlıklı bilgisayar, elektronik ve haberleşme, ilaç gibi yüksek teknoloji grubu ile gıda, giyim, tekstil gibi geleneksel sanayi ürünlerinin içinde bulunduğu düşük teknoloji grubu sektörlerin imalat sanayi ihracatı içerisindeki payı OECD ortalamasında, sırasıyla, yüzde 15 ve 19 iken bu oranlar Türkiye'de yüzde 3 ve 59'dur.

1995 yılında eğitim, Ar-Ge ve yazılım harcamalarının toplamı olarak tanımlanan fiziki olmayan yatırımların GSYİH'ya oranı OECD ortalamasında yüzde 7,9 iken bu oran Türkiye'de ancak yüzde 2,3'dür. Aynı yılda on bin işgücü başına araştırmacı sayısı çoğu OECD ülkesinde 55-75 aralığında bulunurken, bu oran Türkiye'de 7'dir. Uluslararası kurumlardan (örneğin ABD Patent ve Marka Ofisi'nden) 1999 yılında alınan Patent sayısı ABD'de 94 bin, Fransa'da 4 bin, Almanya'da 10 bin, Japonya'da 33 bin, G. Kore'de 3,700 ve İsrail'de 800 dolayında iken bu rakam Türkiye'de sadece 4'dür.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımları 1998 yılında ABD'de 193, Çin'de 46, Brezilya'da 29, Almanya'da 20, G. Kore'de 5, İsrail'de 2 Milyar Dolar düzeyindeyken, Türkiye'de 800 Milyon Dolar dolayındadır (DPT, 2001).

1995 yılı itibariyle kilometre yüzölçümü başına karayolu uzunluğu (km) Japonya'da 3,04, Almanya'da 1,77, Fransa'da 1,62, G. Kore'de 0,76, ABD'de 0,64, Hindistan'da 0,62 iken Türkiye'de 0,49'dur. Benzer şekilde, kilometre yüzölçümü başına demiryolu uzunluğu (km) Japonya'da 0,053, Almanya'da 0,114, Fransa'da 0,057, G. Kore'de 0,032, ABD'de 0,025, Hindistan'da 0,012 iken Türkiye'de 0,011'dir (The World Competitiveness Report, 1998).

Bütün bu olumsuzluklara rağmen 2001-2023 dönemini kapsayan Uzun Vadeli Perspektif Plan Türkiye'nin teknoloji yeteneğinin artırılması kapsamında önemli politikalar içermektedir (DPT, 2000). Planda öngörüldüğü şekilde, kaynakların artan ölçüde fiziki ve sosyal altyapının iyileştirilmesine ayrılması, ekonomide etkin bir rekabet ortamı ve makro-ekonomik istikrarın sağlanması ile hem özel hem de kamu kesiminde rekabet gücünü ve ekonomik büyümeyi uzun dönemde artırmanın en etkin yolunun teknoloji yeteneğini artırmak olduğunun benimsenmesi ile birlikte Türkiye'nin verimlilik göstergelerinde dünyada daha ön sıralarda yer alması mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

Bassanini, A., S. Scarpetta ve P. Hemmings (2001), “Economic growth: the role of policies and institutions: panel data evidence from OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No: 283. Paris.

Bauer, P.W. (1990), “Recent developments in the econometric estimation of frontiers”, *Journal of Econometrics*, 46: 39-56.

Boskin, M.J. ve L.J. Lau (1992), “Capital, technology and economic growth”, *Technology and the Wealth of Nations*, (17-55), Rosenberg, ve diğerleri (editörler), Stantford: Stanford University Press.

Boyer, R. ve P. Petit (1991), “Kaldor’s growth theories: past, present and prospects for the future”, *Mainstream Economics: Confrontation or Convergence?* (485-517), J. Nell and W. Semmler (editörler), Nicholas Kaldor. Londra: Macmillan Press.

Bulutay, T. (1995), *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*. Ankara: DİE.

Denison, E.F. (1985), *Trends in American Economic Growth, 1929-1982*. Washinton, D. C.: Brookings Institution.

_____ (1979), *Accounting for a Slower Economic Growth: The United States in the 1970s*, Washington, D. C.: Brookings Institution.

_____ (1967), *Why Growth Rates Differ: Post-War Experience in Nine Western Countries*, Washinton, D. C.: Brookings Institution,

_____ (1962), “United States economic growth”, *Journal of Business*. 35: 357-394.

DİE (1996), *İstatistik Göstergeler: 1923-1995*, Yayın No: 183, Ankara.

DPT (2001), “Sektörel sabit sermaye yatırımları”, *Yayınlanmamış DPT Makro Modeli Verileri*.

_____ (2001), *Bilgi Ekonomisi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, (Yayınlanmamış Rapor).

_____ (2000), *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi: 2001-2023*

Dosi, G., K. Pavitt, ve L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, New York: Harvester Wheatsheaf.

Englander, A.S. ve A. Gurney (1994), “Medium-term determinants of OECD productivity”, *OECD Economic Studies* 22: 49-109.

Englander, A.S., R. Evenson ve M. Hanazaki (1988). “ R&D, Innovation and the total factor productivity”, *OECD Economic Studies* 1: 8-41.

Fagerberg, J. (1997), “ Competitiveness, scale and R&D”, *Technology and International Trade* (38-55), J. Fagerberg ve diğerleri (editörler), Cheltenham (UK): Edward Elgar.

_____ (1996), “Technology and competitiveness”, *Oxford Review of Economic Policy* 12 (3): 39-51.

_____ (1988), “Why growth rates differ”, *Technical Change and Economic Theory* (432-457), Dosi ve diğerleri (editörler), Londra: Pinter Publishers.

Fecher, F. ve S. Perelman (1992), “Productivity growth and technical efficiency and in OECD industrial activities”, *Industrial Efficiency in Six Nations* (459-488), R. E. Caves (editör), The MIT Press.

Førsund, F.R., C.A.K. Lovell ve P. Schmidt (1980), “A survey of frontier production functions and of their relationship to efficiency measurement”, *Journal of Econometrics* 13: 5-25.

Greenhalgh, C. (1988), “Innovation and the structure of UK trade: 1951-1981: An exploration”, *Applied Economics Discussion Paper*, No. 63, University of Oxford.

Greene, W.H. (1993), “The econometric approach to efficiency analysis”, *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, editörler H. O Fried, C. Lovell and S. Schmidt, Oxford University Press.

Griliches, Z. ve D.W. Jorgenson (1966), “Sources of measured productivity change: capital input”, *American Economic Review* 56: 50-61.

Grossman, G.M. ve E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Gustavsson, P., P. Hansson ve L. Lundberg (1997), “Technical progress, capital accumulation and changing international competitiveness”, *Technology and International Trade* (20-37), J. Fagerberg ve diğerleri (editörler) Cheltenham (İngiltere): Edward Elgar.

Jorgenson, D.W. ve Z. Griliches (1967), “The explanation of productivity change”, *Review of Economic Studies* 34: 249-283.

Kaldor, N. ve J.A. Mirrlees (1962), “A new model of economic growth”, *Review of Economic Studies* 29: 174-192.

Kaldor, N. (1957), “A model of economic growth”, *Economic Journal* 67: 596-624.

Kendrick, J. (1993), “How much does capital explain”, *Explaining Economic Growth* (129-145), A. Szirmai, B. Van Ark ve D. Pilat (editörler.), North-Holland, Amsterdam.

_____ (1973), *Postwar Productivity Trends in the United States, 1948-1969*. New York: Columbia University Press.

_____ (1961), *Productivity Trends in the United States*, Princeton: Princeton University Press.

Lovell, C. (1993), “Production frontiers and productive efficiency”, *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications* editörler H. O. Fried, C. Lovell and S. Schmidt, Oxford University Press.

Lucas, R.E. (1988), “On the mechanics of economic growth”, *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.

Maddison, A. (1991), *Dynamic forces in capitalist development: A Long-Run Comparative View*, Oxford: Oxford University Press.

Maraşlıoğlu, H. ve A. Tıktık (1991), *Türkiye Ekonomisinde Sektörel Gelişmeler: Üretim, Sermaye Birikimi ve İstihdam: 1968-1988*, DPT Yayın No: 2271-İPB:428.

McCombie, J.S.L. ve A.P. Thirlwall (1994), *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*, Londra: The Macmillan Press.

Metcalf, S. (1995), “The economics foundations of technology policy: Equilibrium and evolutionary perspectives”, *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change* (409-512), P. Stoneman (editör), Oxford: Basil Blackwell Ltd.

OECD (1996), *Competition, Wages and Productivity, Working Party No.1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis*, Paris.

_____ (1998), *ISDB User Guide*, Part: 3., Paris.

Nelson, R.R. ve S.G. Winter (1974), “Neoclassical vs. evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus”, *The Economic Journal* 1: 886-905.

Nishimizu, M. ve J.M. Page (1982), “Total factor productivity growth, technological progress and technical efficiency change: dimensions of productivity change in Yugoslavia, 1967-1978”, *Economic Journal* 92: 920-936.

Perelman, S. (1995), “R&D, Technological progress and efficiency change in industrial activities”, *Review of Income and Wealth* 3: 349-367.

Romer, P.M. (1990), “Endogenous technological change”, *Journal of Political Economy* 98 (5): 71-102.

Rosenberg, N. (1982), *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1976), *Perspectives on technology*, Cambridge: Cambridge University Press.

Saygılı, Ş. (1998), *Technical Change, Efficiency, Exports and Growth in Turkey* (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İngiltere, The University of Kent at Canterbury.

Saviotti, P.P. ve J.S Metcalfe (editörler), (1991), *Evolutionary Theories of Economic and Technological Change*, Chur, İsviçre: Harwood Academic Publishers.

Solow, R.M. (1957), “Technical change and the aggregate production function”, *Review of Economics and Statistics* 39: 312-320.

_____ (1956), “A contribution to the theory of economic growth”, *Quarterly Journal of Economics* 70: 214-231.

Silverberg, G. ve D. Lehnert (1994), “Growth fluctuations in an evolutionary model of creative destruction”, *The Economics of Growth and Technical Change: Technologies, Nations, Agents* (74-108), G. Silverberg ve L. Soete (editörler), Hants (İngiltere): Edward Elgar.

Taymaz, E. ve G. Saatçi (1996), “Technical change and efficiency in Turkish manufacturing industries: An exploratory analysis”, *Working Papers in Economics*, METU Economic Research Center, No. 96/03, Ankara.

Taymaz, E. ve Ş. Saygılı (1996), “Privatization and technical efficiency in the Turkish cement industry”, *METU Studies in Development* 23(3): 405-426.

The World Competitiveness Yearbook (1998).

Temel, A. ve Ş. Saygılı (1995), “An estimation of gross fixed capital formation in the Turkish economy”, *Investment and the Labour Market in Turkey: Proceedings of a Seminar Held in Ankara*, T. Bulutay (editör), DİE.

Wolff, E.N. (1997), “Productivity growth and shifting comparative advantage on the industry level”, *Technology and International Trade* (1-19), Ed. Fagerberg ve diğerleri, Cheltenham (İngiltere): Edward Elgar.

AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMLARI VE TÜRKİYE

Dr. Eyüp ZENGİN

Qafqaz Üniversitesi İ.İ.B.F.

Rövşen İBRAHİMOV

Qafqaz Üniversitesi Araş. Gör.

GİRİŞ

1997 yılında genişleme strateji çerçevesinde benimsenen Gündem 2000 belgesinde; aday ülkelerin Topluluk programlarına katılımı, aday ülkelerin ve bu ülkelerin yurttaşlarının Birlik'in politikalarına ve çalışma yöntemine yakınlaştırılmasının önemli bir hazırlık aracı olduğu ifade edilmişti. Komisyon, Gündem 2000 belgesinde 1997 yılında Topluluk programlarının çoğunun katılım tarihi beklenmeksizin aşamalı olarak aday ülkelere açılmasını önermişti.

Topluluk programları özellikle topluluk müktesebatının uygulanmasının önemli araçlarından birisidir. Birkaç yılı kapsayan bir dönem boyunca Avrupa Birliğine üye ülkeler arasında Topluluk politikaları ile ilişkili bir dizi alanda işbirliğini güçlendirmek üzere tasarlanmışlardı. Aday ülkelere de açılacak olan bu Topluluk programlarının sayısı 31'dir. Türkiye 19 program için katılma isteğini iletmış bulunmaktadır.

Türkiye'ye yönelik Katılım Ortaklığı çerçevesinde belirlenen stratejilerin arasında topluluk programlarının önemli bir yeri vardır. Bu yüzden bu araştırma Türkiye'nin başvurduğu bazı programlar konusunda bilgi vermeyi amaçlamaktadır.

I. SOCRATES PROGRAMI

SOCRATES eğitimde yerleşik hale getirilmiş bir Avrupa Programıdır. Katılımcı ülkeler arasındaki işbirliğini artırarak eğitimde Avrupa boyutunun artırılmasını ve eğitimin kalitesinin iyileştirilmesini hedeflemektedir. Anaokulundan doktora programlarına kadar her tür ve

seviyedeki öğretimi kapsamaktadır. SOCRATES programının, eğitimin içeriği, eğitim sistemlerinin düzenlemesinin yanı sıra kültürel ve dil farklılıklar açısından Üye Ülkelerin eylemlerini tamamlayıcı bir niteliği bulunmaktadır.

SOCRATES, Avrupa Birliği'ne üye 15 ülkenin yanı sıra Avrupa Ekonomik Alanını oluşturan İzlanda, Liechtenstein ve Norveç'e açıktır. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Kıbrıs'ın da 1997 yılında dahil olduğu bir programın, 2000 yılında Türkiye'ye de açık olarak ikinci 5 yıllık uygulamasına geçilecektir.

SOCRATES programı altında üç temel eylem programı bulunmaktadır.

- ❑ ERASMUS:Yüksek öğrenim
- ❑ COMENIUS:Okul eğitimi
- ❑ Yatay Eylemler:
 - LINGUA: Dil öğreniminin teşvik edilmesi
 - Açık ve Uzaktan Öğrenim
 - Erişkin Eğitimi
 - Bilgi ve Deneyim Aışverişı

Bu üç temel eylem programına ek olarak, bu programları tamamlayıcı nitelikteki belirli etkinlikler desteklenebilmektedir.

Avrupa Komisyonu Eğitim, Öğretim ve Gençlikten sorumlu 22 No'lu Genel Müdürlüğü SOCRATES Programının yürütücüsüdür. Bunun dışında bu programa, üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan ve Avrupa Komisyonunun başkanlığını yaptığı SOCRATES Komitesi de Genel Müdürlüğe bu görevin yürütülmesinde yardım etmektedir.

Avrupa düzleminde kurulmuş olan SOCRATES Teknik Yardım Ofisi de programın teknik yönetiminde Komisyona yardımcı olmaktadır.

II. AVRUPA İÇİN GENÇLİK PROGRAMI

Avrupa için Gençlik Programı, gençlikle ilgili konularda işbirliğini geliştirme araçlarından birisidir. Eğitim ve öğrenim yapıları dışında kalan tüm genç insanları hedefleyen programın amacı, genç insanların Avrupa ile

bağlantı kurmak ve Avrupa'nın yapılanmasında etkin ve sorumlu yurttaşlar olarak yer almaları sağlamak için fırsatların genişletilmesidir.

Avrupa İçin Gençlik Programı, Topluluğun kendi içinde ve üye olmayan ülkelerle mübadele yoluyla gençlerin eğitime katkıda bulunmayı hedefler. Nihai hedef ise, yerel düzeyde gençlik çalışmalarının oluşturulması ve var olanların yerleşik hale getirilmesini sağlamaktır.

Bu program, 15-25 arası yaş grubunu hedeflemektedir ve gençlik örgütlemelerine, yerel, bölgesel, ulusal ve Avrupa düzleminde işlev gören örgütlere ve yapılanmalara, gençlikle ilgili konularda uğraşı veren hükümet ya da hükümet dışı kuruluşlara açıktır.

Avrupa düzleminde programın yönetiminden Avrupa Komisyonu sorumludur ve Gençlik Teknik Yardım Ofisinden teknik destek almaktadır. Teknik Yardım Ofisi aynı zamanda tavsiye verme ve bilgilendirme etkinliklerinde bulunma sorumluluğunu üstlenmiştir.

2000-2006 yılları için öngörülen yeni GENÇLİK Programı topluluk ülkeleri ve üye olmayan ülkeler arasında gençlerin değişim programını öngörmektedir. Programın bu süre için öngörülen bütçesi 600 milyon Euro'dur. Program 2000 yılın baharında kabul edilmiştir.

III. LEONARDO DA VINCI PROGRAMI

Programın amaçları, meslek eğitimi ve çalışmaları alanında kaliteyi artırmak, yenilenmeyi teşvik etmek ve Avrupa Boyutunun geliştirilmesini sağlamak için uluslararası işbirliğinden yararlanmaktır:

(a) tüm düzeylerde başlangıç meslek eğitiminde insanların, özellikle genç insanların becerilerini ve yeteneklerini iyileştirmek; bu amaç, istihdam edilebilirliği teşvik etmeye ve mesleki entegrasyon ve reentegrasyonu kolaylaştırmaya yönelik olarak, iş bağlantılı mesleki eğitim ve çıraklık yoluyla gerçekleştirilebilir;

(b) özellikle teknolojik ve örgütsel değişimi pekiştirmek için, uyarlanabilirliği arttırmaya ve geliştirmeye yönelik olarak, devamlı mesleki eğitimin ve yaşam boyu beceri ve yetenekler edinilmesinin kalitesini ve bunlara erişim imkanını iyileştirmek; yenilikçi danışmanlık ve rehberlik

yaklaşımları, yukarıda (a) ve (b) maddelerinde belirtilen amaçlara ulaşılması için özel önem taşırlar ve bu yaklaşımlara destek verilecektir;

(c) yeni istihdam imkanları da dikkate alınarak, rekabet gücünü ve girişimciliği geliştirmeye yönelik olarak, mesleki eğitimin yenileşme sürecine katkısını teşvik ve takviye etmek; bu açıdan, üniversiteler dahil mesleki eğitim kurumları ve işletmeler, özellikle KOBİ'ler arasında işbirliğinin güçlendirilmesine özel dikkat gösterilecektir.

"Leonardo da Vinci" adlı mesleki eğitim eylem programının ikinci aşaması (2000-2006) 26 Nisan 1999 tarihinde Konsey'in 99/382/EC kararıyla tesis edilmiştir, mali destek miktarı ise 1150 EURO olacaktır.

IV. BEŞİNCİ ÇERÇEVE PROGRAMI

5'inci çerçeve programı anahtar faaliyetlerin üzerine dayanan üç esas tematik program ve üç tane yatay programdan oluşmaktadır.

A. Tematik Programlar

Komisyon, Birliğin araştırmalarını, bilim ve teknoloji temelini güçlendirecek olan üç esas konuda gruplaştırmayı teklif etmiştir:

- Yaşanan dünyanın ve ekosistem kaynaklarının düzenlenmesi;
- İyi niyetli - tüketici bilgi toplumu oluşturmak;
- Rekabetçi ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak.

Bu bölünme, çok alanlı araştırmada, belirli sayıda sosyal ve ekonomik öncelikli amaçların üzerinde durulduğunu göstermektedir.

Her konu programın içinde iyi belirlenmiş alan dahilinde bir de anahtar faaliyetleri öngörmektedir. Bu faaliyetlerin içeriği araştırmacı ve tüketicilerin sıkı işbirliği neticesinde belirlenecektir. Bunlar, sorun çözümlenmesinde her türlü (bilimsel, teknolojik ve sosyo-ekonomik) konulara değineceklerdir. Bu yeniliğin amacı, esasen, kamu ve özel Avrupa ve milli kaynakları kullanarak, entegre olunmuş bilim ve teknoloji oluşturmaktır.

Anahtar faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için, her konu programı genel teknolojileri geliştirmesi için daha çaplı, ve daha geniş aktiviteler

içermektedir. Bu aktivitelerin amacı, teknolojik buluşların veya know-how'ları bir veya daha fazla anahtar faaliyetin geliştirilmesi için doğrudan uygulamaktır, veya belirli alanlarda Avrupa'daki araştırma boyutunun bilimsel ve teknolojik seviyenin standartlarını yükseltmektir.

Son olarak, konu programının içerdiği bir çok alanda, araştırma aktiviteleri büyük kurgular, belli merkezlerin kurulması, net bağların oluşturulması gibi temel altyapıların gereksinimlerinin karşılanması öngörülmüştür. Bu programların dahilinde bu tür altyapıların oluşturulmasının amacı, Avrupa çapında, uluslararası araştırmayı güçlendirmek ve maliyetleri karşılamak için etkinlerini optimum seviyesine getirmektir.

Bu üç programın arasında sıkı bir bağlantı-aşağıda gösterilen yatay programlarla da-programlar arasında entegrasyonu sağlamak için önemli bir şarttır. Böyle bir entegrasyon, araştırma alanlarında, çok fenli yaklaşımı gerektiren anahtar faaliyetleri uygulanmaya başlandığı zamandan beri, daha büyük önem kazanmıştır. Bu durum teknolojik alanda da geçerlidir, mesela uydular bir çok alanda (çevre, tarım, kent planlaması) araştırma aracı olarak kullanılmaktadır

Sonuç olarak, teknolojilerin gösterimi ve uluslararası pazarlara bu tür teknolojileri entegre etmek için zamanında yapılacak tanıtma, önemli bir yer tutacaktır. Bunun için önemli harcamalar tüketicilerin güvenlik ve kalite taleplerinin karşılanması için harcanacaktır.

Üç tematik program on altı anahtar faaliyet başlığı içermektedir:

1.Yaşam dünyası ve ekosistem kaynakları

- Sağlık ve gıda
- Enfeksiyon hastalıkların denetimi
- Suyun işletilmesi ve kalitesi
- Çevre ve sağlık
- Taşra ve deniz kıyı alanlarının entegre halde geliştirilmesi

2.Tüketici dostu olan bilgi toplumunun yaratılması

- Vatandaş için sistemler ve hizmetler
- Çalışmada yeni metotlar ve elektronik çalışma

- Çok medyalı durum
- Etkili teknolojiler ve altyapılar

3.Rekabetçi ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak

- Mallar, süreçler, teşkilatlanma
- Sürdürülebilir dolaşım ve modeller
- “Aeronavtika” konusunda yeni imkanların oluşturulması
- Deniz teknolojileri
- Gelişen enerji sistemleri ve hizmetler
- Yarınki kent

B. Yatay Programlar

Bu programların amaçları:

- Ar-Ge'de uluslararası işbirliği
- KOBİ'de yenilikler ve katılımları
- Avrupa bilim ve teknolojik gelişme sürecine insan kaynaklarının katılımı.

Bu üç alan Birliğin araştırmalarında ve dış ilişkiler, endüstriyel politika, eğitim, talim ve kişi dolaşımı gibi diğer temel politikalarda merkezi yer tutmaktadır. Faaliyetler yatay programları iki türlü sergilemektedir:

Konu programların amaçları ile doğrudan bağlantılı faaliyetler. Bu, örneğin, KOBİ'ye katılım ve araştırmacıların anahtar programların dahilinde yer değiştirme gibi konularda faaliyetleri destekleyen ve yönlendiren, destekleyen, önemli bir eşgüdüm düzeni oluşturabilir.

Daha geniş Birlik amaçlarını ilgilendiren faaliyetler: Avrupa araştırmalarının uluslararası boyutunun tasdik edilmesi.

Uluslararası işbirliği gelişen ekonomik küreselleşmesinde önemli ölçüde Avrupa'nın araştırma politikalarıyla temsil olunmaktadır. Bu programının amacı:

- Birliğe üye olmayan devletler ile Avrupa Birliği üye devletleri araştırmacıları arasında bilimsel ve teknolojik işbirliğinin teşvik edilmesi;

- Avrupa Birliğinin araştırmacıları için Birlik dışında mevcut olan know-how'a ulaşma yollarının kolaylaştırması;
- Avrupa endüstrisinin oluşacak yeni piyasalarda yerinin pekiştirilmesi ve kendi araştırmacılarına, Birlik dışı araştırma imkanlarının geliştirilmesini, faaliyetlerin geliştirilmesini ve araştırma konularında öncelikli alanların daha iyi belirlenmesinin sağlanması;
- Özel işbirliği faaliyetleri, karşılıklı çıkarlar ilkesine dayanarak altı grup ülke ile uygulanabilir.

C. Yenilikçi Yatırım (Innovation) ve KOBİ'lere (SME'ye) Destek

Bu programlar iki kural üzerine dayanmaktadır:

Buluşlar, endüstri rekabetinde anahtar faktörlerden birisidir, ve büyüme, istihdam ve sosyal açıdan istenilen neticeler anlamında. Lakin, araştırma / gelişme / buluş zincirlenmesinde, Avrupa, araştırma sonuçlarını pazarlayabilecek ürüne dönüştürülmesinde ciddi bir sıkıntı yaşamaktadır. Bunun önemli nedenlerden birisi, yeni buluşları tatbik edebilecek, Amerika'da daha yaygın halde olan riske katlanacak sermayenin kıtlığıdır

Avrupa Birliği'nin tüm işlemlerinin üçte ikisini oluşturan KOBİ'ler, buluşlar için dinamik bir araç olarak kendini ispatlamıştır. Bunlar, mevcut teknolojilere kolay ulaşımı sağlamalıdır. Bu yatay programın ikinci amacı, anahtar faaliyetlerinde katılım sağlamaktır. Her faaliyet için, teknolojik etkinlik ölçüleri önemli ölçüde geliştirilecektir.

D. İnsani Kapasitenin Geliştirilmesi

Avrupa'nın başta gelen üstünlüğü, araştırmacıların, mühendislerin ve teknisyenlerin uzmanlık derecesidir. Avrupa bilim ve teknoloji seviyesiyle pekiştirilen bu kapasite, mutlaka korunmalı, geliştirilmeli ve etkin bir şekilde kullanılmalı. Bu program, üç temel konu programlarında öngörülen özel araştırmaların esasında yapılan tüm talimlerin eşgüdümünü sağlamaktadır. Bu program insan kapasitesini geliştirme politikasını aşağıda gösterilen araçlarla destekleyecektir.

Araştırma eğitim şebekelerinin, gelişmekte olan ve öncelikli kabul edilen araştırma alanlarında kurulması;

Genç bilim adamlarına araştırma merkezlerinde ve endüstri alanlarında staj yapma imkanı sağlamak için "Marie Curie" adını taşıyan bursların verilmesi;

Avrupa'nın araştırma araçlarını oluşturan altyapılarına rahat bir şekilde ulaşılmasını sağlaması;

Öncelikli araştırma alanları olarak kabul edilmeyen alanlarda ekip araştırma çalışmalarının teşviki için özel bağışların verilmesi vb..

Bu programın genel amaçları:

- Yeni çalışma yerlerinin oluşturulması açısından, eğitim sürecinde yeni endüstri alanlarının kurulması için bilimsel buluşların teşvik edilmesi;

- Avrupa bölgesini, araştırmacılara ve Avrupa'daki araştırma alanlarına yatırımlara çekici haline getirilmesi;

- Uluslararası alanda Avrupa'nın bilimi ve teknolojisini tanıtılması;

- Avrupa toplumunun ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını tespit etmesi için gereken bilgilerin geliştirilmesi ve Birliğin ve ona Üye olan Devletlerin bilimsel ve teknolojik politikalara bu ihtiyaçlarını karşılamasında yardımcı olması.

5. Çerçeve Programın Bütçesi; çeşitli faaliyetler için harcanacak meblağ aşağıdaki şekilde öngörülmüştür:

"Avrupa Birliği" 5. Çerçeve Programı, tüm bütçenin % 91'i.

Dolaylı faaliyetler: Bu fonun % 86 oluşturarak, aşağıda gösterilen faaliyetleri içermektedir:

% 84 birincil faaliyete ayrılan (üç konu programına, her birine eşit bir biçimde %28);

% 3.5 ikincil faaliyete (uluslararası işbirliği);

% 2.5 üçüncül faaliyete (sonuçların dağılımı ve iletilmesi);

% 10 dördüncül faaliyete (araştırmacıların eğitimi);

Dolaysız faaliyetler: (Ortak Araştırma Merkezi): % 5

EURATOM Çerçeve Programı: % 9,

Dolaylı faaliyetler (Füzyon ve Parçalanma): %7

Dolaysız faaliyetler (Ortak Araştırma Merkezi): %2

V. MEDIA II

MEDIA II Programı Avrupa görsel endüstrisinin rekabet gücünü artırmak amacıyla Ocak ayının 1996 yılında yürürlüğe girmiştir ve aşağıdaki amaçları içermektedir:

- Uzmanların eğitimi
- Üretim projelerinin ve şirketlerin geliştirilmesi
- Sinematografik çalışmaların ve görsel-işitsel programların dağıtımı

Bu program çerçevesinde, beş yıllık dönem için (1995-2000) Avrupa görsel-işitsel alanının geliştirilmesi ve dağıtımı için 265 milyon EURO, bu alanda uzmanlara gereken talimin verilmesi için ise 45 milyon EURO ayrılmıştır.

14 Aralık 1999 tarihinde, Komisyon görsel-işitsel endüstrinin desteği için hazırlanan MEDIA PLUS Programını kabul etmiştir. Bu program MEDIA II Programının bir devamı olarak 31 Aralık 2000 yılında yürürlüğe girecektir.

VI. DAPHNE PROGRAMI

İlk kez 1997 yılında uygulanmaya başlanan DAPHNE, insan haklarının korunması bağlamında, kadınlara, gençlere ve çocuklara şiddet uygulanmasına karşı mücadele eden gönüllü kuruluşlara mali destek sağlamayı amaçlamaktadır. Topluluk, 1997 ve 1998 yıllarında bu girişimle ilişkili olarak, yıllık 3 milyon EURO yardımda bulunmuştur.

DAPHNE'nin 1999 yılına ilişkin programında, AB üye ülkelerinde, ücretli ya da ücretsiz "telefonla yardım hattı" oluşturularak:

- Şiddet ve sömürü, ayrıca fiziksel, zihinsel, duygusal ya da psikolojik sorunlarla karşı karşıya olan çocuk ve gençler ile yardım ve danışmanlık isteyen ailelerine yardım sağlanması; ve
- Kayıp çocuk ve gençlerin izlenmesi ve bulunması planlanmaktadır. Bu uygulama için 5 milyon Euro tutarında bir bütçe öngörülmüştür.

Programın amacı; Hükümet dışı örgütleri (NGO) ve buna benzer başka örgütleri destekleyerek, onlarla birlikte programı ilgilendiren konularda ortak çalışmalar yapmaktır. Bunun için Topluluk düzeyinde ilgili konularda pratik çalışmaların yapılmasının sağlanması ve gereken bilgi alış verişinin rahat bir şekilde yapılması için, uluslararası düzeyde enformasyon şebekelerinin kurulmasının sağlanması ve bu yönde değişik alanları kapsayan çalışmaların yapılması öngörülmüştür. İlgili örgütlerle birlikte yapılan çalışmalarla birlikte, cinsel istismarı, cinsel ticareti ve cinsel suiistimalin kurbanları dahil, çocuklara, kadınlara ve gençlere karşı şiddetin önlenmesi için, kamu oyunun şiddet olaylarına duyarlılığının yaygınlaştırılmasının sağlanmasını amaçlamaktadır.

SONUÇ

Türkiye, AB'ne diğer aday ülkelere uygulanan aynı kriterler temelinde, bu Birliğe katılması için aday olarak kabul edilmiştir. Tam üye olma sürecinde Türkiye insan haklarına atıfta bulunarak, müktesebatın analitik inceleme sürecinde bunu üstlenme ve uygulama yükümlülüğü taşımaktadır. Türkiye'ye yönelik Katılım Ortaklığı kısa ve orta vadeli öncelikleri, ara hedefleri ve siyasi ve ekonomik kriterler ışığında katılım hazırlıklarında; Topluluk programlarına katılım ve bu programlardan yararlanmak önemli bir yer tutmaktadır. Bu programların gerçekleştirilme süreci Türkiye'ye, AB ile bir çok konuda ve alanda entegrasyonunu sağlama konusunda yardımcı olacaktır. Nitekim, AB üye devletleri entegrasyon sürecinde ve ortak politikaların gerçekleştirilmesinde araç olarak bu ve benzeri bir çok programlardan yararlanmıştır.

KAYNAKÇA

Çimen, Ahmet (1996), *Gümrük Birliği ve Avrupa Topluluğu-Türkiye İlişkileri*, Ankara.

Güncel Avrupa, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Tisamat Basım Sanayii, Ankara, No 3, Mart-Nisan 1999.

Güncel Haber, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Yayınevi A.Ş., Ankara No 4, Aralık-1999.

Güncel Haber, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Yayınevi A.Ş., Ankara No 6, Mart-2000.

Güncel Haber, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Yayınevi A.Ş., Ankara No 4, Şubat-2000.

Güncel Haber, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, Yayınevi A.Ş., Ankara No 13-14; Kasım-Aralık 2000.

Tanrıtanır, Nuray (1999), “Avrupa Birliği Programları”, *İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi* Ocak-Nisan.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 2000 Yılı Programı, DPT.

<http://www.eureptr.org.tr>

<http://www.europaeu.int/comm/dg1a/enlarge/index.htm>

<http://www.kobinet.org/kosgebabm/IKV->

<http://www.kosgeb.org.tr>

KÜRESELLEŞMENİN DEVLET YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Mürteza HASANOĞLU
Gazi Ün. Sos. Bil. Enstitüsü

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 örgütsel değişim, “iyi yönetimin” yeniden keşfine neden olmuştur.

Soğuk savaş döneminin sona ermesiyle birlikte uluslararası sistem, henüz tamamlanmamış olan değişim süreci içine girmiştir. Değişimin nasıl sonuçlanacağını tam olarak kestirebilmek oldukça güçtür. Ancak bazı eğilimler şimdiden açıklık kazanmaya başlamıştır. Bu eğilimlerden birincisi küreselleşmedir. Küreselleşme ya da global entegrasyon, ülkeler arasındaki iktisadi, siyasi, sosyal ilişkilerin yaygınlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutuplaşmaların çözülmesi gibi, farklı görünen ancak birbiriyle bağlantılı olguları içermektedir. Küreselleşme bir anlamda, maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir.

20. yüzyılın son döneminde dünya, geleneksel siyasi blokların ortadan kalktığı, hemen hemen her alanda liberal politikaların önem kazandığı, teknolojik gelişmelerin sınır tanımayan değişimlere yol açtığı bir süreçten geçmiştir. Hala devam etmekte olan bu süreçte, mal ve finans piyasaları ulusal sınırları zorlamakta ve ülkelerin bireysel boyutlarını aşmaktadır. Haberleşme ve ulaştırma teknolojilerindeki hızlı gelişme ise bu sürecin hem bir ürünü hem de motoru olmakta ve dünyayı ekonomik, siyasal ve kültürel bir küreselleşmeye doğru itmektedir.

Bu gelişmeler karşısında Türkiye, önümüzdeki dönemlerde yeni küresel ekonomik sistemin ortaya çıkardığı imkanları en iyi şekilde nasıl değerlendirebileceği ve bu imkanları gözeterek hangi stratejileri izleyebileceği üzerinde durmak zorundadır. Türkiye’nin küreselleşen

dünyadaki konumunu belirlemek, kısa ve uzun dönemli analizler yapmak büyük önem taşımaktadır. Ülkelerarası karşılıklı bağımlılığın arttığı bu dönemde bir ülkenin diğer ülkelerdeki gelişmelerden bağımsız olarak etkin ve sağlıklı politikalar oluşturması imkansızdır. Bu nedenle Türkiye, geleceğe yönelik politikalar oluştururken yaşanmakta olan uluslararası etkileşim sürecini iyi analiz etmek zorundadır.

I. KÜRESELLEŞME KAVRAMININ TANIMI VE TARİHİ

A. Küreselleşme Kavramının Tanımı

Yeni bir çağa girmek üzereyiz. Önümüzde uygarlık tarihinin en önemli on yılı uzanıyor. Akıllara durgunluk veren teknolojik yenilikler, benzeri daha önce yaşanmamış ekonomik olanaklar, şaşırtıcı siyasal reformlar ve kültürel yeniden doğuş dönemi. Bu simgesel tarih noktası, yüzyıllardan beri hep gelecekteki bir zaman olarak görüldü. Bu görkemli simgesel dönemin artık içindeyiz ve bu dönemi adlandıran kavram ise “küreselleşme” kavramıdır.

Küreselleşme kavramının popülerliğine ve bu konudaki literatürün genişliğine rağmen, kavramın kesin bir tanımı yoktur.

Küreselleşme, içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem ayrıştığı hem farklılaştığı, hem öznellediği hem de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran oldukça geniş ve tartışmalı bir terim. Genel ifadelerle, küreselleşme bütünleşen, ama aynı zamanda parçalanın, evrensel yerelliğin ironik bir şekilde birbirine geçtiği ve karıştığı bir dünya imgesi olarak karşımıza çıkıyor. Kısaca 20. yüzyılın insanı Karl Polanyi’nin ifadesiyle “büyük dönüşüm”e tanıklık ediyor. P.G. Cerny’nin ifade ettiği üzere:

“Küreselleşme yeni bir dünya düzeninin değil fakat yeni dünya düzensizliğinin, hatta üst üste gelen ve rekabet halindeki otoritelerin, çoklu bağlılıkların ve kimliklerin, prizmatik uzay ve inanç nosyonlarının oluşturduğu “yeni bir ortaçağ” işaretçisi olarak görülebilir¹.

¹ H. Emre Bağçe (1999), “Küreselleşme, devlet ve demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi* 32 (4): s. 9.

Kısaca, küreselleşme; dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci ifade etmektedir².

OECD’nin küreselleşmeyle ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır:

1. Uluslararası şirketler gibi güçlü ve yeni aktörlerin siyasal sahneye girişi;
2. Bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı.
3. Çoğu ülkede de-regülasyon politikalarının benimsenmesi³.

Ana hatlarını vermeye çalıştığımız böylesine karışık bir süreci açıklayabilmek için ortaya atılan kavramlardan ve en çok eleştirilene “küreselleşme” kavramıdır. Hakkında çok geniş bir literatürün var olduğunu bildiğimiz küreselleşme kavramını olumlu yönde algılayıp izah etmeye çalışan “küreselciler” ve kavramı olumsuzluklarla donatan “anti-küreselciler” meseleye farklı noktalardan bakmakta ve farklı sonuçlara ulaşmaktadırlar.

Küreselcilere göre, küreselleşme; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması olup; ülkeler arasında fiziksel ve ekonomik egemenliklerin törpülenmesi anlamını taşımaktadır. Yani küreselleşme, farklı toplumsal kültürlerin ve inançların daha yakından tanınması; ülkeler arasındaki her türlü ilişkinin yaygınlaşması ve yoğunlaşması; ideolojik ayrımlara dayalı kutupların ortadan kalkması sonuçlarını doğuran kaçınılmaz bir süreçtir.

Bu anlayışa göre, teknoloji ve iletişimde meydana gelen büyük ilerlemelerin etkileyip yönlendirdiği süreçler küreselleşme kavramıyla açıklanmaya çalışılmaktadır.

Gelişen iletişim imkanları sayesinde dünyanın her yerinde insanlara benzer bir medya kültürü sunularak taleplerin aynılaşması sağlanmakta ve yeni talepler üretilmektedir. Sermayenin uluslararasılaşması ve tüketim

² Hasan Tutar (2000), *Küreselleşme sürecinde işletme yönetimi*. İstanbul: Hayat Yayıncılık, s.18.

³ Bağçe, a.g.m., s. 10.

biçimlerini ve dolayısıyla üretilen malları dünya ölçeğinde standart hale getirmeye başlamıştır. Güç çok uluslu şirketler gibi uluslararası bazı aktörlere kaymaya ve ulus devletler gücün tek ve tartışılmaz sahibi olmaktan uzaklaşmaya başlamaktadırlar⁴.

Anti-küreselcilere göre ise küreselleşme; soğuk savaş döneminden sonra, batının zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yaymasıdır. Uluslararası sermayenin egemenliği kayıtsız-şartsız hale gelmekte ve dünya ölçeğinde tekelleşmektedir. Dolayısıyla küreselleşmeyi "emperyalizmin yeni yüzü" olarak tanımlamak mümkündür.

Küreselleşme taraftarlarının kabul ettiği gibi dünya ekonomisi gerçekten küresel olmaktan çok uzaktır. Ticaret, yatırım ve finansal hareketler daha çok Avrupa, Japonya ve Kuzey Amerika ülkelerinde yoğunlaşmış durumdadır ve bu egemenlik süreceğe benzemektedir⁵.

Bakış açısı ne olursa olsun, aslında temel sorun küreselleşme kavramının, içinde bulunduğumuz gelişmeleri veya yeni dünya düzeni olarak adlandırılan gidişi kapsayıcı bir biçimde tanımlayan, yaşadığımız süreci tek başına izah edebilen bir kavram olup olmadığıdır. Ekonomiden siyasete, uluslararası ilişkilerden çevreye kadar olan biten herşeyi kendi içinde kapsayan bir kavram olabilir mi? Bütün bunları küreselleşme kavramının içine sıkıştırmak zorunda mıyız? Yoksa küreselleşme, bugünkü dünyayı açıklamaya çalışan kavramlardan sadece birisi midir?

B. Küreselleşme Kavramının Kısa Bir Tarihi

Küreselleşmeyi, ülkeler arasında büyük ve artan bir ticaret akışı ile sermaye yatırımının gerçekleştiği açık bir uluslararası ekonomi diye tanımlarsak, bu tarz bir işleyiş, uluslararası ticari faaliyetlerin tarihi bakımından yeni değildir. Gerçek anlamda bütünleşmiş bir dünya ticaret sistemi, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren vardır. Küreselleşmenin son on yılda veya biraz daha uzun bir zamanda ortaya çıkan bir kavram olduğu iddiası gerçeği yansıtmamaktadır. 19. yüzyıl boyunca çok sayıda şirket

⁴ Yusuf Erbay (1998), "Küreselleşen dünyada Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Aralık, s. 300.

⁵ _____, *a.g.m.*, s. 301.

küreselleşmiştir, hatta daha önceki dönemlerde de küreselleşen firmalar (18. yüzyılda faaliyet gösteren Doğu Hindistan Şirketi gibi) bulmak mümkündür⁶.

Öncelikle belirlemek gerekmektedir ki, küreselleşme kavramı çok yönlü bir kavram olup, insanların ilgi alanına göre iktisadi, siyasi ve kültürel yönleriyle gündeme gelmektedir. Aslında tayin edici yönü iktisadi olduğu ve kapitalist gelişme sürecinin bir yansıması olduğu halde hemen her vesile ile sürekli küreselleşme kavramından bahsedilmesi ve onun erdemlerinin anlatılması gibi bir durum karşımızda durmaktadır⁷.

Ekonomik olayların küreselleşmesinin ve bunun oluşturduğu yeni durumun, genellikle 1960’larda ortaya çıktığı düşünülür. 1960, bir taraftan küresel şirketlerin ortaya çıktığı ve küresel düzeyde faaliyetlerini sürdürdüğü, diğer taraftan da, ticari faaliyetlerin hızla geliştiği bir dönemdir. Ancak, küresel faaliyetler, görece olarak eski olsa da, bu işleyiş biçimini ifade eden küreselleşme kavramı oldukça yenidir⁸.

Küreselleşme kavramı çok boyutlu bir kavramdır ve insanların ilgi alanına ekonomik, siyasal ve kültürel yönleriyle girer. “Küresel” kavramı ilk defa, Marshall Meluhan’ın, “Komünikasyonda Patlamalar (1960)” adlı kitabında, bu yeni süreç için “Global Köy” terimini kullanmasıyla literatüre girdi. Kavram, 1980’lere doğru Harvard, Stanford, Colombia gibi prestijli Amerikan işletme okullarında kullanılmaya başlandı ve yine bu çevrelerden çıkmış bazı ekonomistler tarafından güncelleştirildi. Aynı yıllarda uluslararası ekonomik kuruluşların yayınlarında ve raporlarında kullanılmaya başlandı⁹.

Küreselleşmenin ekonomik boyutunun yanında, politik ve siyasal boyutu, uluslararası ilişkilerde daha önce kullanılmaya başlandı. Kavramın uluslararası siyasi literatüre girdiği tarih, 1970’li yılların başlarıdır ve bu yıllardan sonra “dünya sistemi”nin sadece devletlerden ve devletlerin kendi aralarındaki ilişkileri düzenlemek amacıyla oluşturdukları kurumlardan ibaret olmaması düşüncesi, içlerinde devletleri, uluslararası kuruluşları ve şirketleri de içeren global bir yapıyı ortaya çıkardı. Ayrıca, devletlerarası ilişkilere

⁶ Tutar, *a.g.e.*, s. 21.

⁷ Hüseyin Yayman (1999), “Küreselleşme tartışmalarının Türkiye özeline yansımaları”, *Sayıştay Dergisi* 34: s. 61.

⁸ Tutar, *a.g.e.*, s. 21.

⁹ Tutar, *a.g.e.*, s. 21.

müdahale eden ve adına küresel aktör diyebileceğimiz güçler, ulusal ve uluslararası arenada sosyal ve politik kararlar alabilen, aldığı kararları uygulatabilen “güç ilişkileri” sistemini daha da karmaşık hale getirmiştir. Özellikle, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sayıları ve etkinlikleri önemli ölçüde artan uluslararası kuruluşların varlığı, siyasal ve politik etkinliklerin artık sadece ulus-devletlerle sınırlandırılmayacağını, dolayısıyla bugün ulusal ve uluslararası düzeyde politika belirlemede, kültürel aktörleri de göz önünde bulundurmaya gerekli kılan, çok yönlü ve karşılıklı (interaktif) ilişkiler düzeni yaşanıyor¹⁰.

II. DEVLETİN NİTELİKLERİ

A. Devletin Formel (Birincil) Nitelikleri

Devletin varlığının vazgeçilmez öğeleri olarak ülke, nüfus, hükümet ve egemenliği dikkate almalıyız. Ancak, bu öğeler demokratik devlet için zorunlu olmasına karşın yeterli değildir. Bu öğelere ilave olarak, bir devletin kurumsallaşmış demokratik bir devlet olabilmesini sağlayan diğer öğelere de sahip olması gerekir. Demokrasinin kurumsallaşmasını kolaylaştırıcı bu öğeler kısaca siyasal toplum, sivil toplum, ekonomik toplum ve hukukun üstünlüğü ilkesi şeklinde özetlenebilir. Burada devleti oluşturan öğeleri iki kısma ayırmak mümkün; hatta böyle bir sınıflandırma zorunlu gözükmektedir. İlk kategori formel veya birinci niteliklerdir, diğer kategori ise ikincil veya tamamlayıcı nitelikleri içerir; kurumsallaşmış bir demokratik devleti diğer yönetim şekillerinden ayıran da bu ikincil ya da tamamlayıcı niteliklerdir¹¹.

Herhangi bir devleti tanımlamak için kullanılan nitelikler formel veya birincil nitelikler olarak tanımlanabilir. Çünkü bu nitelikler yalnızca demokratik devletler için değil, bütün devletler için geçerlidir. Formel nitelikler bütün devlet şekillerinin varlığını sürdürmesi ve işlevlerini yerine getirmesi için gerekli olan asgari şartlar olarak değerlendirilebilir. İçinde yaşadığımız politik birim, ulus-devletin tarihsel bakımdan özgül nitelikleri bulunmaktadır.

¹⁰ _____, *a.g.e.*, s. 22.

¹¹ Bağçe, *a.g.m.*, s. 5.

İlk olarak, ulus devlet açık şekilde belirlenmiş sınırlarla, bu sınırlar bir devletin iktidarı altındaki alanları diğer bir devletin iktidarı altındakilerden ayırmaktadır. Böyle bir ülke egemen sayılmaktadır; yani ülke dahilinde merkezi devletten başka bir otorite kabul edilmemektedir. Kısacası egemenlik, ulus devletin ikinci formel niteliğini oluşturmaktadır¹².

Devlet, üçüncü formel nitelik olarak, ülkesinde yasa tekeline ve zamanlama gücüne sahiptir; devletin rızası ile bu haklardan feragat etmesi istisna tutulmalıdır. Devletin otoritesi ülkede bulunan herkesi kapsamaktadır. Demokratik dokunulmazlık gibi bir istisna dışında ülkede bulunan herkes başka bir gücün değil, devlet gücünün muhatabıdır. Devlet herhangi bir yabancının ülkesine girmesine veya kendi vatandaşının ayrılmasına izin vermeme hakkına sahiptir. Devletler bu güçlerini büyük veya küçük ölçüde uygulamayı tercih edebilirler, ancak bütün devletlerin bu güçlere sahip olduğu bir gerçektir.

Dördüncü olarak, ulus devlet vatandaşlarının veya tebaasını, -bu demokratik olmayan bir devletse ve keyfi güç kullanımı söz konusuysa vatandaş yerine tebaa kavramını kullanabiliriz- doğrudan yönetir; yani aracı otoriteler yoluyla yönetmez ki, bu da ulus devleti feodal toplumlardan ayıran bir özelliktir. Federatif devletlerle federe devletler veya eyaletler merkezi hükümetin doğrudan yönetiminin yerini alamazlar, ancak tamamlarlar. Çatışma doğrudan merkezi devletin yasaları her düzeyde geçerlidir ve diğerlerinin üstünde yer alır.

Beşinci olarak, bir ulus devlette merkezi otoritenin vatandaşlarını doğrudan yönetmesi veya hükümet etmesi belli ölçüde standartlaştırıcı hatta homojenleştirici bir içerik taşımaktadır¹³.

B. Devletin İkincil (Tamamlayıcı) Nitelikleri

Devletin formel nitelikleri bütün yönetim şekilleri için geçerlidir ve demokratik devletlerin özgünlüğünü yansıtmamaktadır. Demokrasi bağlamında formel nitelikler yeterli değildir; devletin diğer niteliklerini de dikkate almak gerekmektedir. Böylece demokratik devlet şeklinin yalnızca

¹² _____, *a.g.m.*, s. 6.

¹³ Bağçe, *a.g.m.*, s. 6.

devletin asgari şartlarını birincil niteliklere haiz diğer devletlerden daha üstün olduğunu söyleyebiliriz.

Linz ve Stephan, sürdürülebilir veya sağlam bir demokrasi için işlevsel bir devletin varlığıyla birlikte, karşılıklı, bağlantılı ve birbirini güçlendiren diğer beş şartın gerekliliğinden bahsediyorlar:

1. Serbest ve canlı bir sivil toplumun gelişmesi;
2. Nispeten otonom bir siyasal toplumun varlığı;
3. Vatandaşların özgürlüklerini garanti altına alacak hukuki yapının varlığı,
4. Demokratik hükümet tarafından kullanılacak devlet bürokrasisinin varlığı;
5. Kurumsallaşmış ekonomik toplumun varlığı¹⁴.

III. KÜRESELLEŞMENİN DEVLET YÖNETİMİNE ETKİLERİ, KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL EĞİLİMLER, YENİDEN YAPILANDIRMA POLİTİKALARI

A. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri

Yönetimlerin yapısı, ülkelerin tarihi geçmişlerinin yanısıra politik ve ekonomik durumları ile yakından ilişkilidir. Yönetim tercihlerinde ülkelerin “demokratik yaşantısının” neresinde bulundukları da kuşkusuz önem taşımaktadır. Kent devletinden ulus-devlete doğru olan tarihsel değişim, demokrasinin sınırlarını ve olanaklarını derinlemesine dönüştürmüştür. Şu an üçüncü bir dönüşümün eşiğinde mi bulunuyoruz? Küreselleşme ile açıklanan yeni dünya düzeninde ulus-devlet ile açıklanamaz duruma gelen ulusal ve uluslararası ilişkiler, “temsil sorunu”nu tartışma alanına sokmuştur¹⁵.

Bugün dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen “küreselleşme” süreci, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında, bu sistemin

¹⁴ Bağçe, *a.g.m.*, s. 7.

¹⁵ Zerrin Toprak Karaman (1995), “Küreselleşmede yönetimin etkisi”, *Türk İdare Dergisi*, 67 (Aralık): s. 43.

çalıştırılması ulusal (içsel) aktörler kadar uluslararası (dışsal) aktörlerin de uzlaştığı bir ortam gereklidir¹⁶.

Küreselleşme, devlet egemenliğinin artık bölünmez olmadığını ve uluslararası organlarla paylaşılabilirliğini savunuyor. Egemenlik kavramı yeniden yapılandırılırken, egemenliğin yalnız bağımsız bir devletteki merkezi otoriteye ait olduğu yaklaşımı terkediliyor ve monolitik egemenlik kavramının altı oyuluyor¹⁷.

“Uluslararası topluluğun” insan haklarının korunması için devlet egemenliğini hiçe sayma hakkı ileri sürülüyor, “yeni” egemenliğin “global” ve “kısmi” olmak üzere farklı düzeyleri ve merkezleri tanımlanıyor. Egemenlik kavramına dair yeni program ana egemenlik kavramını uluslararası merkezlere geçirip “global” düzeyde tanımlarken, dünya çapında egemenlik yetkisinin icrası için yerel egemenlere de ihtiyaç duyması “kısmi” egemenliğin global egemenliğe eşlik etmesiyle sonuçlanıyor. Egemenliğin belirli sınırlara ve bölgelere sabitlenmekten kurtulması ve zamana ve mekana uyumlu olarak düşünülmesi adına savunulan strateji, egemenliğin devletlerden şehirlere ve özel birliklere doğru yayılmasını ve bölgesel, ulusal ve yerel egemenliklerin global egemenliğe tabi kılınmasını talep ediyor. Ulus-devletlerin bundan sonraki işlevi ancak global egemenlerden verilen direktifleri yerel bazda hayata geçirmek oluyor¹⁸.

Peter Evans’a göre, küreselleşmenin esaslı ulusal sınırları aşan işlem ve örgütsel bağlantılardır. Görüldüğü üzere, enformasyon teknolojisindeki yayılma ve çokuluslu şirketler arasında güçlü bir bağıntı var. Dahası, bunların gelişmesi küreselleşmenin üçüncü niteliğini zorunlu hale getirmektedir. Devletlerin düzensizleştirici (*deregulatory*) rolü. Bu faktör kendi içinde aşırı bir durumu da barındırmaktadır. Stepen Holmes’in ifadesiyle “*destatization*” yani devletsizleştirme¹⁹.

Ulus devlette varolan merkezi devletin gücü ve bürokrasi sorgulanmaktadır. 21. Yüzyıl demokrasilerinde, piyasa karar

¹⁶ Karaman, *a.g.m.*, s. 43.

¹⁷ Yasemin Özdek (1999), “Globalizmin ideolojik hegemonyası: Yanılsamalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 32 (3): s. 37.

¹⁸ _____, *a.g.m.*, s. 37.

¹⁹ Bağçe, *a.g.m.*, s. 10.

mekanizmalarının üzerinde çoğu zaman müdahaleci rol oynayan politik-yönetmel karar alanları daralacak, ulus devletin işlevleri yeniden gözden geçirilecektir. Bu bağlamda yetkilerin bir kısmı bugün varolan ve yeni kurulmakta olan veya kurulması düşünülen uluslararası örgütlere bırakılacak, bir kısmı ise günün getireceği yerel yönetim birimlerine terk edilecektir. Her iki gelişme de demokrasinin yaygınlaştırılması ve katılımcı demokrasinin desteklediği uygulanabilir somut kurumlar ve kuralları gerektirmektedir.

Küreselleşme olgusu ile tartışmaya açılan önemli konulardan biri de demokratikleşme ve yerelleşme kavramlarıdır. Küreselleşme olgusunun öne sürdüğü demokrasi anlayışı piyasa demokrasisidir. Aslında bu diğer bir deyişle liberal demokrasi kavramsallaştırılması olup tartışmalar bu olgusal ve teorik gerçeklik üzerinde yükselmektedir²⁰.

Devletin ekonomi alanında doğrudan üretici, dağıtıcı ve düzenleyici olmadan çıkarılması ile devletin geleneksel görev alanlarına çekilmesi sağlanmakta ve toplumsal olgu daha da genişleyecektir denilmektedir²¹.

Sorulması gereken soru; devletin egemenlik hakkını kime devrettiği, bu yetkinin nasıl ve kimin için kullanılacağıdır. Küreselleşme olgusunun yönetim tekniği olan yönetim modelinde görüldüğü gibi egemenlik yetkisinin ulusal ve uluslararası aktörlere devri ve bu aktörlerin sermaye ile bir şekilde eklemlenmiş olması dolaylı olarak küreselleşme olgusunun piyasa demokrasisinin sonuçta kimin işine geldiğini açıkça ortaya koymaktadır. Sonuçta küreselleşme ile demokrasiye ve ulusal bağımsızlığa büyük bir darbe vurulmaktadır. Söz konusu süreçte uluslararası sermayenin iktidarı güçlenirken, çalışanların örgütleri olan sendikaları zayıflatarak yaşam koşullarını daha da ağırlaştırmaktadır²².

Küreselleşme ilerledikçe, gelişmekte olan ülkelerin kalkınması da zorlaşmaktadır. Çünkü bölgesel bütünleşme antlaşmalarının ve çok taraflı antlaşmaların gelişmekte olan ülkelere dayattığı kurallar, kalkınma politikası tasarımıyla zorlaştırmaktadır.

²⁰ Yılmaz Üstüner - Fuat Keyman (1995), "Globalleşme, katılımcı demokrasi ve örgüt sorunu", *Ekonomik Yaklaşım*, s. 33-50.

²¹ Birgül Ayman Güler (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayını, Ankara, s.51.

²² Engin Yıldızoğlu (1996), *Küreselleşme ve Kriz*, İstanbul: Alan Yayıncılık.

Küreselleşmenin gündeme getirdiği köklü değişimler sebebiyle, uluslararası sistem artık yalnızca devletlerden ve onların arasındaki ilişkilerden oluşan bir yapı olmaktan çıkarak, güç ve etkinlikleri gittikçe artmakta olan yeni küresel aktörleri kapsayan bir yapısal bütünlüğe dönüşmektedir. Yeni küresel aktörler içinde küresel işletmeler, bu işletmelerin aralarındaki gruplaşmalar, devletlerarası örgütler ve sivil toplum kuruluşları gibi bazı hükümet dışı birimler ön plana çıkmaktadır. Bütün bu gelişmelere karşın bugünkü dünya sisteminin hala en belirleyici ve egemen unsuru ulus-devlettir.

B. Kamu Yönetiminde Küresel Eğilimler ve Yeniden Yapılandırma Politikaları

1. Kamu Yönetiminde Global Eğilimler

Dünya ekonomisinde “imalat” temelinden “hizmet” temeline, “ulusal” temelden “küresel” temele, “geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler” anlayışından “sınırlı kamusal yükümlülükler” anlayışına doğru bir kayış dikkati çekmektedir. Geleneksel endüstriler yüksek teknolojiyi gerektiren endüstrilere dönüşürken uluslararası ekonomik ilişkiler ön plana çıkmakta; bölgesel ve yerel yönetimlerin ekonomik ilişkileri ön plana çıkmakta. Bölgesel ve yerel yönetimlerin ekonomik gelişme sürecinde daha fazla sorumluluk ve rol yüklenme istekleri etkili olmaktadır. Aynı biçimde tüketicilerin birey ya da gruplar olarak seslerini daha çok duyurma ve yönetimde daha çok söz sahibi olma istekleri ilgi çekmektedir²³.

Dünyanın bütün ülkeleri için yaşamın temel ve sürekli bir gerçeği olan kaynak sınırlılığı, Batı ülkelerini yeni yeni etkilemektedir. Serbest pazar ekonomisi tasarrufçu önlemleri gündeme getirmekte ve kamu sektörünün büyüklüğünün ve kamu hizmetlerinin kalitesi ve verimliliğinin yeniden ele alınmasına neden olmaktadır²⁴.

2. Yeniden Yapılandırma Politikaları

Değişim rüzgarının kamu yönetimine yansıyan yönlerini dört noktada toplamak olanaklıdır:

²³ Cahit Tutum (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara, s. 27.

²⁴ _____, *a.g.e.*, s. 28.

a. Devletin Küçültülmesi ve Etkinleştirilmesi

Büyüyen devlete ve bürokrasiye karşı tüm ülkelerde genel bir başkaldırı söz konusudur. Günümüzde “devletin küçültülmesi” ve “özelleştirme” gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmektedir. Her şeyden önce kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski katı sınırlar ortadan kalkmakta, deyim yerinde ise bu alanda bir “füzyon” olayı yaşanmaktadır. Bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır. Eğitim, çevre, AIDS, tehlikeli atıklar, deniz kirliliği, uyuşturucu alışkanlığı, yabancıların rekabeti, çalışan anne-babaların, çocukların korunması vb. konularda devletin etkin yapısı ve misyonunun yeniden ele alınması tüm ülkelerde merkezi bir sorun haline gelmiştir²⁵.

b. Siyaset-Yönetim Dengesinin Yeniden Kurulması

Demokratik değerlerle bürokratik değerlerin uzlaştırılması sorunu gündeme gelmektedir. Bilindiği gibi demokrasi bireye inanır, onun geliştirilmesini birincil amaç sayar. Eşitlik değerini yükseltir, servet, statü ve makam farklılıklarının kişi ya da gruplar üzerinde üstünlük kurmasını kabul etmez. Önemli kararlarda vatandaşın katılımını öngörür. Bürokrasi ise bireylerin karşısına hiyerarşik değerleri koyar. Katılım değeri karşısına yukarıdan aşağıya doğru işleyen karar ve yetki hiyerarşisini çıkarır.

Özetlersek, bürokrasi üzerindeki siyasi denetimin artırılması eğilimleri, siyasetle yönetim arasında yeni bir denge kurulması arayışını yansıtmaktadır²⁶.

c. Şeffaf ve Dürüst Yönetim

Bu başlık altında özellikle “açıklık ve bilgi edinme”, “katılım” ve “etik standartlar” gibi konular dile getirilmektedir. Bireysel özgürlüğü korumak için bilgi akımına büyük önem verilmektedir. Bu akımın yönetenlerle yönetilenler arasında özgürce gerçekleşmesi savunulmaktadır. Vatandaşın bilgi edinme hakkı günümüzde kamu kuruluşlarını aşarak özel kesime de ulaşmaktadır. Örneğin kamu yararı gerektirdiğinde ya da bireyin

²⁵ Tutum, *a.g.e.*, s. 28.

²⁶ _____, *a.g.e.*, s. 30.

bilgi edinmesinde haklı bir yararı olduğunun anlaşılması halinde özel kuruluşların da kamuyu ya da ilgilileri bilgilendirmekle yükümlü olmaları gerektiği ileri sürülmekte ve bu doğrultuda düzenlemeler yapılmaktadır. Demokratik değerlerle birlikte kamu yönetiminin “etik” yönü de gündeme gelmektedir. Kamu yönetimi artık sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil aynı zamanda “etik” bir olgu olarak değerlendirilmektedir. Kamu yöneticilerinin kamu yararını gözetmekte daha çok duyarlı olmaları ve güven telkin etmeleri beklenmektedir²⁷.

d. Merkeziyetçilikten Uzaklaşma Eğilimi

Dünya ölçeğinde değişim doğrultularından birisi de merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir. Bu eğilimin temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, öte yandan hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır. Merkezden uzaklaşma iki yoldan gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bunlardan biri merkezce yürütülen bazı hizmetlerin ve bunlara ilişkin sorumlulukların yerel yönetimlere devredilmesidir²⁸.

C. Küreselleşmenin Getirdiği Ağır Yükler

Dünyanın en zengin 200 kişinin sahip oldukları toplam servet, yeryüzündeki en yoksul 2.5 milyar insanın toplam gelirinden fazladır. Bu 200 zenginin 112’si ABD’li. Dünyanın en zengin 3 kişinin (ABD) servetlerinin toplamı, en yoksul 48 ülkenin gayri safi yurt içi hasılasından yüksektir. Dünyanın en yoksul ülkesine kıyasla, en zengin ülkesinde kişi başına düşen milli gelir 228 kat daha çoktur. Dünya üzerindeki 29 ülke son 10 yıl içinde 23 kat yoksullaşmıştır. Son 10 yılın verilerine göre refah düzeyi yükselen ülkeler: ABD, Avrupa Birliği üyesi ülkeler ve Japonya. ABD, Avrupa Birliği ülkeleri ve Japonya uluslararası üretimin %86’sını, uluslararası ticaretin %82’sini kontrolleri altında tutarken bu rakam en yoksul 48 ülke için %1’dir.

1997-1999 yılları arasında dünyada gerçekleştirilen toplam gelir artışının %58’i ABD tarafından sağlanmıştır. Başka bir deyişle tüm dünyanın ürettiği toplam gelirin %58’i ABD’ye gitmiştir. Dünyanın en yoksul 83 ülkesinin ise, son 7 yıl içinde ödedikleri dış borç faizi, ana paranın 5 katına

²⁷ Tutum, *a.g.e.*, s. 31.

²⁸ —, *a.g.e.*, s. 31.

ulaşmıştır. G-7’ler diye anılan dünya nüfusunun %11’ini oluşturmakta, buna karşın dünya toplam GSMH’sının 2/3’ünü toplamaktadır. Örneğin; New York şehrinin elektrik tüketimi, bütün Afrika kıtasının toplam elektrik tüketiminin yarısından daha fazladır.

Her yıl açlıktan dünyada 38 milyon insan ölmekte, 800 milyon insan ise kronik yetersiz beslenmeye bağlı hastalıklarla savaşılmaktadır. Birleşmiş Milletler Beşeri Kalkınma Raporu’na göre dünyadaki açlığı ve temel sağlık sorunlarını asgari düzeyde çözebilmek için gerekli para 13 milyar dolardır.

SONUÇ

Sonuç olarak bilginin en önemli güç haline geldiği günümüzün küresel dünyasında kurumların; vizyonu, misyonu, amaçları, hedefleri, yapıları, anlayışları ve çalışanlarına nasıl davrandığı hakkında hedef kitleleri bilgilendirici özelliğe sahip yeni bir kurum imajı anlayışına ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşme çalışmalarının son zamanlarda hızlandığı ülkemizde de kurumların başarısının, güçlü bir kurum imajı oluşturulmasına bağlı olduğu görülmeye başlanmıştır. Ayrıca kurumlarda müşteri memnuniyeti, sosyal sorumluluk, gibi kavramların daha sık konuşulmaya başlandığı gözlenmektedir. Kamu kuruluşlarının küresel rekabet ortamında başarıya ulaşabilmeleri için; hedef kitle üzerindeki imajlarını yeniden gözden geçirmeleri ve kendilerini başarıya taşıyacak güçlü bir kurum imajı oluşturabilmeleri için de kurum imajını bir pazarlama ve yönetim disiplini olarak algılamaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Amin, Samir (1999), *Küreselleşme Çağında Kapitalizm*, İstanbul: Sarmal Yayınevi.

Aslanoğlu, Rana A. (1998), *Kent, Kimlik ve Küreselleşme*, Bursa.

Ayman Güler, Birgül (1997), “Küreselleşme ve yerelleşme: Yerel altyapı sektörü”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 6 (3).

_____ (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE.

Bağçe, H. Emre (1999), “Küreselleşme, devlet ve demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi* 32 (4).

Bozkurt, Veysel (2000), *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, İstanbul.

Işıklı, Alparslan (1995), *Küreselleşme ve Demokratikleşme*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.

Karaman, Zerrin Toprak (1995), “Küreselleşmede yönetimin etkisi”, *Türk İdare Dergisi* 67, Aralık.

Kazgan, Gülten (1998), *Küreselleşme ve Ulus-devlet*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi.

Özdek, E. Yasemin (1999), “Globalizmin ideolojik hegemonyası”, *Amme İdaresi Dergisi* 32(3).

Robertson, Roland (1999), *Küreselleşme: Tophum Kuramı ve Küresel Kültür*, Çev. Ümit Hüsrev Yolsal, Ankara.

Şaylan, Gencay (1995), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Şimşek, Osman (1999), *Küreselleşmenin İktisadi Etkileri ve Kıtık Meselesi*.

Timur, Taner (1996), *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Yıldızoğlu, Engin (1996), *Küreselleşme ve Kriz*, İstanbul: Alan Yayıncılık.

Waters, Malcolm (1995), *Globaliaction*, London: Routredge.

SAYIŞTAY KARARLARI

- **Genel Kurul Kararları**
- **Daireler Kurulu Kararları**
- **Temyiz Kurulu Kararları**

GENEL KURUL KARARI

Karar No: 4983/1

Tarih: 19.03.2001

KONU

Sayıştay’da 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam olunan Daire Tabiplerinin, özel muayenehane açmalarının, bilirkişilik ve iş yeri hekimliği yapmalarının, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 93’üncü maddesinde düzenlenen “Başka Görev Yasağı” kapsamına girip girmediği.

Gereği görüşüldü:

832 sayılı Sayıştay Kanununun 93’üncü maddesinin birinci fıkrasında, “Özel bir kanun ile olmadıkça Sayıştay mensupları resmi veya özel daire ve kurum ve kurullarda ve özel kişiler yanında paralı ve parasız hiçbir görev alamazlar.” denilmektedir.

11.4.1928 tarih ve 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanunun 1’inci ve 4’üncü maddelerinde; Türkiye Cumhuriyeti dahilinde tabiplik yapabilmek için, Türkiye’deki Tıp Fakülteleri ile bunlara denkliği onaylanmış yabancı Tıp Fakültelerinden mezun olmak ve Türk olmak yeterli görülmektedir.

Aynı Kanunun 5, 6, 8 ve 11’inci maddelerinde ise, tabiplerin mesleklerini serbest olarak icra etmeleri ve bilirkişilik yapılarıyla ilgili düzenlemeler yer almıştır.

Aynı şekilde, 31.12.1980 tarih ve 2368 sayılı Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair Kanunun 1’inci maddesinde sağlık personeline ödenecek zam ve tazminatlar belirlenmiş; 2’nci maddesinde de, kamu sağlık hizmetlerinde çalışan personelin haftalık kanuni çalışma süresinin 45 saat olduğu, ancak bu Kanunun 4’üncü maddesinde tanınmış olan haktan yararlananlar için bu sürenin 40 saat olduğu ve günlük çalışma saatlerinin, 657 ve 926 sayılı kanunlardaki hükümlere göre tespit edileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanunun 4'üncü maddesinde ise, “Birinci madde kapsamına giren personelden özel kanunlarına göre meslek ve sanatlarını serbest olarak icra etmek hak ve yetkisine sahip olanlar, istedikleri takdirde, birinci maddede öngörülen tazminat hakkından yararlanmamak şartı ile serbest olarak çalışabilirler. Bunlara iş güclüğü, iş riski ve teminindeki güçlük zamları veya bu mahiyetteki zamlar ödenmez.” hükmü yer almıştır.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 93'üncü maddesinin yukarıda belirtilen birinci fıkrasında, özel bir kanuna istinaden yürütülen görevlerin “Başka Görev Yasağı” kapsamı dışında olduğu ifade edilmiştir.

Tabiplik mesleğini icra edenlerle ilgili özel bir kanun olan 1219 sayılı Kanun, tabiplerin mesleklerini serbest olarak icra edebilmelerine açıkça cevaz vermektedir.

Sağlık Personelinin Tazminat ve Çalışma Esaslarına Dair 2368 sayılı Kanunun 4'üncü maddesiyle de; özel kanunlarına göre meslek ve sanatlarını serbest olarak icra etme hak ve yetkisine sahip olanların, istedikleri takdirde bazı zam ve tazminatlardan vazgeçmek şartıyla serbest olarak çalışabileceklerine dair hüküm getirilmiştir.

Bu hükümde idarelere bir takdir hakkı tanınmamış olup, tabibin talepte bulunması ile bazı zam ve tazminatlardan vazgeçmesi ve kadrosunun bulunduğu kurumda yine 2368 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde öngörüldüğü üzere asgari 40 saat görev yapması yeterli görülmüştür.

Gerek 1219 gerekse 2368 sayılı Kanunlarda, tabibin serbest çalışma iradesine de bir sınırlama getirilmediği görülmektedir. Tabibin serbest çalışma arzusunu izhar etmesi yeterli olup; serbest çalışma alanının özel muayenehane açmak, başka biriyle birlikte çalışmak, bilirkişilik veya işyeri hekimliği yapmak şeklinde belirlenmesinin takdiri tamamen hekime aittir.

Burada önemli olan, tabibin, kadrosunun bulunduğu kurumdaki işlerini, idarenin tayin edeceği esaslar dahilinde aksatmadan yürütmesidir.

Bu durum karşısında, yukarıda belirtilen yükümlülüklerini yerine getiren Daire Tabiplerinin; artan zamanlarında mesleklerini serbest olarak icra etmelerine engel herhangi bir husus bulunmadığına, serbest çalışma alanlarının tayin ve tespitinin tabibe ait olduğuna çoğunlukla karar verildi.

DAİRELER KURULU KARARI

Karar No:1072/1

Tarih: 11.07.2001

ÖZET:

1: İhaleyi alan firmanın Katma Değer Vergisi ve Gelir Stopajı ile ilgili vergi borcu olmadığına dair belgeyi teklif mektubu ile birlikte vermemiş olduğu,

2: Teklifleri değerlendirmeye alınan iki firmanın aynı fiyatı teklif ettiği ve bunların da uygun bedel olduğunun anlaşıldığı, Döner Sermayeli Kuruluşlar Yönetmeliğinin 35'inci maddesi uyarınca söz konusu firmalardan ikinci defa yazılı teklif alınması gerekirken ad çekme yoluyla ihaleyi alacak firmanın belirlenmiş olmasının

gerekçeleriyle sözleşmenin tescilinin mümkün olmadığı hakkında.

..... Devlet Hastanesi Baştabipliği ile Ltd. Şti. arasında bağitlanan “... Devlet Hastanesinin (9) Aylık Genel Temizliği” işine ilişkin sözleşmenin tescilinde hasıl olan tereddüt üzerine konu 3. Dairede görüşölüp red kararı verilmiş olup, Dairesince bu karara itiraz edilerek konunun Daireler Kurulunda görüşölerek sözleşmenin tescili talep edilmiştir.

Dosya üzerinde yapılan incelemede;

..... Devlet Hastanesi Baştabipliği ile Ltd. Şti. arasında bağitlananTL ihale bedelli “... Devlet Hastanesinin (9) Aylık Genel Temizliği” işinin Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 29/a maddesi uyarınca kapalı teklif usulü ile ihaleye çıkarıldığı 28.03.2001 tarihinde yapılan ihaleye teklif veren 8 firmadan, teklifleri değerlendirmeye alınarak ihaleye katılmaya hak kazanan 6'sı arasından en uygun teklifi veren 2'sinin tekliflerinin aynı olması sonucunda; Komisyon tarafından, Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 35. maddesine göre “ad çekmek” suretiyle anılan firmaya %24,22 indirimle ve 400.978.620.000 TL bedelle

yaptırılmasına karar verildiği anlaşılmıştır.

Bu konuda 3’üncü Dairece verilip red işlemine esas tutulan Kararda özetle;

“..... Devlet Hastanesinin (9) Aylık Genel Temizlik işi ile ilgili Sağlık Bakanlığı Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğüne Bağlı Yataklı Tedavi Kurumlarının Her Türlü Temizlik, Çamaşır Yıkama, Yemek Pışırma İşlerine Ait İhalelerde Uygulayacakları Genel ve Ortak Esasları Belirleyen Tip Şartnamenin “İhaleye Girebilme Şartları” başlıklı 3’üncü maddesinin (F) bendinin 4’üncü alt bendindeki “Düzenlenme tarihi itibarıyla vadesi geçmiş Gelir Vergisi/Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı borcu olmadığına dair bağlı oldukları Vergi Dairelerinden alacakları ihale ilanı tarihinden sonraki tarihi taşıyan ve (EK:1)’de belirtilen örneğe uygun belge” ibrazı şartına ve şartnamedeki örneğinde de, ilgili firmaların bu belgenin düzenlendiği tarih itibarıyla vadesi geçmiş Gelir/Kurumlar, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajından dolayı borcu olup olmadığının belirtilmesi gerektiğine ilişkin hükme rağmen, Ltd. Şti.nin, merkezinin bağlı olduğu Vergi Dairesinden alınan ve yukarıda belirtilen şartname hükmü gereğince teklif mektubu ile birlikte verilen vergi borcu olmadığına dair dosyaya ekli 23.3.2001 tarihli belgeyle sadece, gelir ve kurumlar vergisi borcu olmadığının belgendirilmiş olması,

Buna mukabil, adı geçen firmanın, yukarıda belirtilen şartname hükmüne rağmen Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı ile ilgili vergi borcu olmadığına dair belgeyi teklif mektubuyla birlikte vermemiş olduğunun anlaşılması,

Bu durumda ise, Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin “Dış Zarfların Açılması” başlıklı 32’inci maddesi gereğince, adı geçen Firmanın ihaleye katılmaması gerekirken, teklif mektubunun (iç zarfın) açılıp ihaleye iştirak ettirilmiş olması,

Yine söz konusu şartnamenin 3’üncü maddesinin (F) bendinin 8’inci alt bendinin “...Diğer taraftan ihale komisyonları bu esasların III/1,3 ve 4 maddelerinde belirtilen ve istekliler tarafından ibraz edilen sigorta primleri bordrosunu, SSK ilişiksiz belgesini ve vergi dairesinden alınan borcu olmadığına dair belgeyi gerektiğinde ilgili dairelerden teyit edeceklerdir.

Ancak ihale, üzerinde kalan istekli tarafından ibraz edilmiş olan yukarıda belirtilen belgeler mutlaka teyit edilecektir. İta Amirleri ihale Komisyonu kararını, alınan belgelerin teyit edildiğini tespit ettikten sonra onaylayacaklardır.....” şeklindeki hükmüne rağmen, ilgili firmaların vergi borcu olup olmadığının tam olarak araştırılmadan ihalenin yapılmış olduğunun anlaşılması,

Her ne kadar, ihale tarihinden sonra ve ihale onay tarihinden önce yapılan teyit işlemlerinde Kavaklıdere Vergi Dairesinden alınan 30.03.2001 tarih ve 263 sayılı yazıda, adı geçen şirketin 06.02.2001 tarih ve 24310 Sayılı Resmi Gazete de yayınlanan 414 Seri Nolu Tahsilat Genel Tebliği hükümlerinden yararlanmak suretiyle 10.674.190.000.-TL’lik borcunun yeniden 18 ay vadelenirildiği ve bunun haricinde bir vergi borcu bulunmadığı belirtilmiş olsa da, muaccel olmuş bir borcun taksitlendirilmiş olmasının, ilgilinin borcunun olmadığı anlamını taşıması, nedenleriyle, İhale Şartnamesine ve mevzuata aykırı yapılmış olan bu ihaleyle söz konusu dosyanın tescilinin mümkün olmadığı” ifade edilmiştir.

Bu tespitlerden sonra yapılan görüşmeler sonucunda;

Kurul Başkanı, Üyeler

İhale konusu işe ilişkin sözleşme dosyası eki “Sağlık Bakanlığı Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğüne Bağlı Yataklı Tedavi Kurumlarının Her Türlü Temizlik, Çamaşır Yıkama, Yemek Pişirme İşlerine Ait İhalelerde Uygulayacakları Genel ve Ortak Esasları Belirleyen Tip Şartname”nin “İhaleye Girebilme Şartları” başlıklı 3’üncü maddesinin (F) bendinin 4’üncü alt bendinde;

“Düzenlenme tarihi itibarıyla vadesi geçmiş Gelir Vergisi/Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı borcu olmadığına dair bağlı oldukları vergi dairelerinden alacakları ihale ilanı tarihinden sonraki tarihi taşıyan ve (EK: 1)’de belirtilen örneğe uygun belge” denilmek suretiyle, ihaleye katılacak firmalardan, bağlı oldukları vergi dairelerinden alacakları, düzenlendiği tarih itibarıyla Gelir/Kurumlar, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajından dolayı vadesi geçmiş borçları bulunmadığına dair belge istenmektedir.

İhale konusu olayda, Ltd. Şti., merkezinin bağlı olduğu Vergi Dairesinden alınan ve yukarıda belirtilen şartname hükmü gereğince teklif mektubu ile birlikte verilen vergi borcu olmadığına dair dosyaya ekli 23.3.2001 tarih ve 953 sayılı belgeye istinaden, ihaleye iştirak ettirilmiştir. Ancak bu belge, Firmanın sadece Gelir/Kurumlar Vergisi borcu olmadığına ilişkindir. İhaleyi kazanan Firmanın vergi borcu olmadığına teyit ettirilmesi için bilahare idare tarafından Şirketin şubesinin bulunduğu ve Gelir Vergisi stopajı yönünden kayıtlı olduğu Vergi Dairesi Müdürlüğüne yazılan 30 Mart 2001 tarih ve 125 sayılı yazıya istinaden gönderilen aynı tarihli faksta, bu Firmanın 10.674.190.000 TL vergi borcunun bulunduğu ve 6 Şubat 2001 tarihli ve 24310 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 414 Seri Nolu Tahsilat Genel Tebliği hükümlerinden yararlanmak suretiyle 18 ay taksitlendirildiği öğrenilmiştir.

Tip Şartnamenin 3-F/4 maddesinde açıkça görüleceği üzere, Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı olmak üzere 4 vergiden bahsedilmektedir. İhaleye katılacak olan mükellef, eğer gerçek kişi ise bunlardan Gelir Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajına ilişkin; eğer bu mükellef tüzel kişi ise Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajına ilişkin bağlı oldukları vergi dairelerinden vadesi geçmiş borcu olmadığına dair belge getirecektir. Kurumlar Vergisi mükellefi olan ve ihaleyi kazanan söz konusu Firmanın merkezinin bağlı olduğu'dan getirdiği vergi borcu olmadığına dair belge, sadece Kurumlar Vergisi borcu olmadığına ilişkindir ve diğer iki vergiyle ilgili olarak Firma herhangi bir belge ibraz etmemiştir.

4.8.1984 tarih ve 18479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin “İLKELER” başlıklı 2’nci maddesinde döner sermayeli kuruluşların “....., ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esaslarına riayet etmek....” mecburiyetinde oldukları belirtilerek, ihalelerde karışıklık ve çelişkilerin önlenmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle ihale hukukunda şekil şartları son derece önemlidir. İdare bu amaç doğrultusunda Tip Şartnamede yer alan ve ihaleye katılacak olan firmalardan istenmesi zorunlu olan belgeleri aramak zorundadır. İhale konusu işe ait Tip Şartnamede İsteklilerin vermesi gereken belgeler tek tek sayılmış olup bunlara riayet edilmesi zorunludur. Tereddüde konu olan ve ihaleyi kazanan

Firmanın bağlı olduğu Vergi Dairesinden alması gereken vadesi geçmiş vergi borcu bulunmadığına dair belgenin taşınması gereken nitelikler, Tip Şartname ekindeki örneğinde de görüleceği üzere mükellefin durumuna göre Gelir/ Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajına ait net bilgiler içermelidir ve bunlardan herhangi birine ait bilgi veya belge eksikliğinin göz ardı edilmesi yukarıda yer alan Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin 2’nci maddesine aykırı olacaktır.

Açıklama uyarınca, ihaleyi kazanan Firma, yukarıda belirtilen Şartname hükmüne rağmen Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı ile ilgili vergi borcunun bulunmadığına dair belgeyi teklif mektubuyla birlikte vermemiştir.

Daha baştan, eksik belgenin ibraz edildiği böyle bir durumda ise, Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin “DIŞ ZARFLARIN AÇILMASI” başlıklı 32’inci maddesinin; “Tekliflerin açılma saati gelince, kaç teklif verilmiş olduğu bir tutanakla belirtildikten sonra dış zarflar hazır bulunan istekliler önünde alınıp sırasına göre açılarak, istenilen belgelerin ve geçici teminatın tam olarak verilmiş olup olmadığı aranır. Dış zarfın üzerindeki alındı sıra numarası iç zarfın üzerine de yazılır.

Belgeleri ile teminatı usulüne uygun ve tam olmayan isteklilerin teklif mektubunu taşıyan iç zarfları açılmayarak başkaca işleme konulmadan, diğer belgelerle birlikte kendilerine veya vekillerine iade olunur. Bunlar ihaleye katılamazlar.” şeklindeki hükmü gereğince, adı geçen Firmanın teklifinin içinde bulunduğu iç zarfın hiç açılmadan ihaleye iştirak ettirilmemesi gerekirdi.

Ayrıca, ihalenin ilgili Firmaya bırakılmasından sonra ve ihale onayından önce yapılan teyit işlemleri sırasında Firmanın şubesinin bulunduğu ve Stopaj Vergisi yönünden kayıtlı bulunduğu Vergi Dairesinden alınan 30 Mart 2001 tarihli yazıyla Firmanın taksitlendirilmiş vergi borcunun olduğunun ortaya çıkması nedeniyle, yine söz konusu Tip Şartnamenin 3’üncü maddesinin (F) bendi, 8’inci alt bendinin “Diğer taraftan ihale komisyonları bu esasların, III/1,3 ve 4 maddelerinde belirtilen ve istekliler tarafından ibraz edilen sigorta primleri bordrosunu, SSK ilişiksiz belgesini ve vergi dairesinden alınan borcu olmadığına dair belgeyi

gerektiğinde ilgili dairelerden teyit edeceklerdir. Ancak ihale, üzerinde kalan istekli tarafından ibraz edilmiş olan yukarıda belirtilen belgeler mutlaka teyit edilecektir. İta Amirleri İhale Komisyonu kararını, alınan belgelerin teyit edildiğini tespit ettikten sonra onaylayacaklardır.” şeklindeki hükmü karşısında, ilgili firmaların vergi borcu olup olmadığının tam olarak araştırılmadığı da ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar, ihale tarihinden sonra ve ihale onay tarihinden önce yapılan teyit işlemlerinde Vergi Dairesinden alınan 30.03.2001 tarih ve 263 sayılı yazıda, adı geçen şirketin 06.02.2001 tarih ve 24310 Sayılı Resmi Gazete de yayınlanan 414 Seri Nolu Tahsilat Genel Tebliği hükümlerinden yararlanmak suretiyle 10.674.190.000.-TL’lik borcunun yeniden 18 ay vadelenirildiği ve bunun haricinde bir vergi borcu bulunmadığı belirtilmiş olsa da, muaccel olmuş bir borcun taksitlendirilmiş olması, ilgilinin borcu olmadığı anlamını taşımaz.

Bu sebeplerle sözleşmenin tescil edilmemesi gerektiği görüşünde bulunmuşlardır.

Üye, İhalenin üzerinde bırakıldığı Firmanın vergi borcuna ilişkin olarak merkezinin bağlı olduğu Vergi Dairesinden almış olduğu belge, 1 Mart 2001 tarih ve 24333 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2001/1 sayılı Devlet İhaleleri Genelgesi ekinde yer alan matbu belge olup, bu belgede sadece Gelir/Kurumlar Vergisine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Ancak İdarenin Tıp Şartnameyle öngördüğü belge ise bundan farklı olarak Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajına ilişkin bilgiler de içermektedir. Burada idare, Devlet İhaleleri Genelgesi eki matbu formun dışına çıkarak Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı hakkında da ek açıklamalar istemektedir. 8.9.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler” başlıklı 16’ncı maddesinde;

“İdarece ihalelerin en elverişli koşullarla sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla, isteklilerde belirli mali ve teknik yeterlik ve nitelikler aranabilir. Bunları tespitiye yarayan belgelerin neler olduğu, şartnamelerde gösterilir.

.....” denilmek suretiyle, idarelerin şartnamelerde, isteklilerde olmasını öngördükleri mali ve teknik nitelikleri kanıtlayıcı belgeleri

isteyebilecekleri belirtilmiştir. Yani 2886 sayılı Kanunun anılan madde hükmü uyarınca, idareler, Maliye Bakanlığının Devlet İhaleleri Genelgesi eki olarak hazırladığı matbu form dışında farklı belgeler isteyebilmektedir.

Ancak asıl önemli olan husus, İhaleye 8 istekli katılmış, bunlardan ikisi değerlendirmeye alınmamış, kalan 6 firma arasındanLtd. Şti. ile Ltd. Şti.’nin teklifleri aynı olmasına rağmen, Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliğinin “TEKLİFLERİN AYNI OLMASI” başlıklı 35’inci maddesinde yer alan; “Birkaç istekli tarafından aynı fiyat teklif edildiği ve bunların da uygun bedel olduğu anlaşıldığı takdirde, bu oturumda aynı teklifte bulunan birden fazla isteklinin hazır olması halinde, bu isteklilerden ikinci bir yazılı teklif alınır ve bunlardan en uygun bedeli teklif edene ihale yapılır. Şayet aynı fiyat teklif eden isteklilerden birisi bu oturumda hazır bulunuyorsa ihale ona yapılır. Aynı fiyatı teklif eden hiçbir isteklinin oturumda hazır bulunmaması veya hazır bulunan isteklilerden alınacak ikinci tekliflerin de aynı olması halinde, ad çekme suretiyle ihale sonuçlandırılır.” ifadeleri uyarınca, ilgili firmalardan ikinci defa yazılı teklif alınması gerekirken bu yapılmayarak doğrudan ad çekme yoluyla ihaleyi alacak firma belirlenmiştir ki bu da söz konusu madde hükmüne açıkça aykırılık teşkil ettiğinden sözleşmenin bu yönden de tescil edilmemesi gerektiği şeklinde görüş belirtmiştir.

Üyeler;

İhale konusu işe ilişkin sözleşme dosyası eki “Sağlık Bakanlığı Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğüne Bağlı Yataklı Tedavi Kurumlarının Her Türlü Temizlik, Çamaşır Yıkama, Yemek Pişirme İşlerine Ait İhalelerde Uygulayacakları Genel ve Ortak Esasları Belirleyen Tıp Şartname” nin “İhaleye Girebilme Şartları” başlıklı 3’üncü maddesinin (F) bendinin 4’üncü alt bendinde;

“Düzenlenme tarihi itibarıyla vadesi geçmiş Gelir Vergisi/Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve Gelir Vergisi stopajı borcu olmadığına dair bağlı oldukları vergi dairelerinden alacakları ihale ilanı tarihinden sonraki tarihi taşıyan ve (EK: 1)’de belirtilen örneğe uygun belge” denilmek suretiyle, ihaleye katılacak firmalardan, bağlı oldukları vergi dairelerinden alacakları, düzenlendiği tarih itibarıyla Gelir/Kurumlar, Gelir Vergisi stopajı

ve Katma Değer Vergisinden dolayı vadesi geçmiş borcu bulunmadığına dair belge istenmektedir.

Bu hüküm uyarınca İhaleyi kazanan Firmasının, merkezinin bağlı olduğu Vergi Dairesi Müdürlüğünden aldığı ve İhale Komisyonuna ibraz ettiği 23 Mart 2001 tarihli ve 953 sayılı belge, Firmanın vadesi geçmiş Gelir/Kurumlar Vergisi borcu bulunmadığını göstermektedir. İhale Komisyon Kararından sonra yapılan teyit işlemleri sırasında, stopaj vergisi yönünden Firmanın şubesinin kayıtlı bulunduğu Vergi Dairesinden alınan 30.3.2001 tarihli ve 263 sayılı belgeden de, ilgili Firmanın 10.674.190.000 TL vergi borcu bulunmakta olup, 414 seri nolu Tahsilat Genel Tebliği hükümlerinden yararlanmak suretiyle 18 ay taksitlendirildiği anlaşılmaktadır.

Bu ihalede görüleceği üzere, Tıp Şartnamenin 3-F/4 maddesinde ileri sürülen isteklinin vadesi geçmiş vergi borcu olmadığına ilişkin belge aranmaktadır. Teklif aşamasında vadesi geçmiş bir borç olsaydı, mükellefe böyle bir belge verilmesi söz konusu olmayacaktı. Firmanın ibraz ettiği bu belge, 2001/1 sayılı Devlet İhaleleri Genelgesi ekindeki matbu bir belgedir. Müteahhit, resmi bir belgedeki boşlukları doldurmuş ve bağlı olduğu vergi dairesine onaylatarak, bu belgeyi İdareye ibraz etmiştir. Burada bir kötü niyetin bulunmadığı, Vergi Dairesinden alınan 30.3.2001 tarihli ve 263 sayılı teyit yazısından da açıkça anlaşılmaktadır. Nitekim belgede gelecekte belirlenen vadelerde ödenmesi öngörülmüş 18 aylık bir taksitlendirme söz konusudur ve aynı belgenin dipnot kısmında tecil edilen vergi dışında bir borcun bulunmadığı da belirtilmektedir.

21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunun 30.5.1985 tarih ve 3209 sayılı Kanunun 1'inci maddesiyle değişik 48'inci maddesinde;

“ Amme borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi amme borçlusunu zor duruma düşürecekse, borçlu tarafından yazı ile istenmiş ve teminat gösterilmiş olmak şartıyla, alacaklı amme idaresince veya vekili kılacağı makamlarca; para cezası ve gecikme zammı alacakları iki yılı, bu alacaklar dışında kalan amme alacakları ise beş yılı geçmemek üzere ve faiz alınarak tecil olunabilir.

.....

Tecil salahiyetini kullanacak ve bu salahiyeti devredecek olanlar, Devlete ait amme alacaklarında ilgili vekiller, vilayet hususi idarelerine ait amme alacaklarında valiler, belediyelere ait amme alacaklarında belediye reisleridir.

.....

Tecilde taksit zamanları ve diğer şartlar tecile salahiyetli makamlarca tespit olunur.

.....” denilmektedir. Anılan madde hükmüne göre vergi borçlarında tecil yapmaya yetkili olan Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, yayımladığı 414 seri no.lu Tahsilat Genel Tebliği ile taksitlendirmenin genel esaslarını belirlemiştir. Anılan Tebliğ uyarınca mükellef, Devletin sunduğu imkanlardan yararlanarak, mevcut borcunu yeniden vadelenmiştir. Dolayısıyla vergi borcu vardır fakat vadesi geçmiş bir borç değildir. Taksitlendirme suretiyle yeni bir hukuki durum oluşmuştur ve bu borç geleceğe doğrudur. Eğer taksit ödemelerinde herhangi bir aksaklık olsaydı bu durumda vadesi geçmiş bir borçtan bahsedilebilirdi.

..... Vergi Dairesinden alınan belgede Tip Şartnamede belirtilen diğer (KDV ve Gelir Vergisi stopajı) vergilere ilişkin net bir açıklama yok gerekçesiyle uzun bir rekabet sürecinden geçmiş ve kötü niyetin bulunmadığı böyle bir durumda ihalenin iptal edilmesinin, zaman kaybına sebebiyet vereceği ve getireceği mali yükün de fazla olacağı, açıktır.

Bu sebeplerle sözleşmenin tescil edilmesi gerektiği şeklinde görüşlerde bulunmuşlardır.

Bu durumda oylarda eşitlik meydana gelmiş olduğundan 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1260 sayılı Kanunla değişik 15’inci maddesi uyarınca Başkanın bulunduğu taraf üstün tutularak, sözleşmenin tescil edilmemesi gerektiğine, çoğunlukla;

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tutanak No: 25372

Karar Tarih: 06.11.2001

ÖZET:

Araştırma Projelerini desteklemek için oluşturulmuş fondan bu projelerin her türlü araştırma giderlerinin ödeneceği öngörüldüğüne göre, bu araştırmaların yapılacağı laboratuvar, atölye, buradaki araç, gereç, tesisat, bilgisayar donanımı, internet gibi alt yapı olarak tanımlanabilecek harcamaların araştırma giderlerinden ayrı tutulamayacağı ve bunların da araştırma fonundan karşılanmasının mevzuata aykırı olmadığına.

2547 sayılı Kanunun Değişik 58. Maddesi Gereğince Kurulacak Üniversiteler Araştırma Fonlarının Kullanım ve Yönetim Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 2. maddesine göre fon bütçesinden sadece araştırma projelerine ait giderlerin yapılması mümkün olduğundan, ... Kampüsü Teknopark II Kısım inşaatına ilişkin hakediş ve ilan bedelinin fon bütçesinden ödenemeyeceği gerekçesiyle 3.050.423.000.- liraya tazmin hükmolunmuştur.

2547 sayılı Kanunun 58. maddesinin b bendinde, Üniversitelerde Yükseköğretim Kurulu Kararı ile rektörlüğe bağlı o üniversitede mevcut tüm döner sermayelerin gelirlerinden araştırma fonu kurulabileceği belirtildikten sonra fonun gelirleri sayılmakta ve anılan bendin son fıkrasında “Fonun kullanımı ve yönetimi ile ilgili esaslar, Yükseköğretim kurulunca tespit edilir. Fonun muhasebe usulleri ve diğer mali hususlarda Yükseköğretim Kurulu Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu usul ve esasları uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre YÖK tarafından hazırlanarak 20.05.1984 tarih 18406 sayılı R.G. de yayımlanan 2547 sayılı Kanunun Değişik 58. Maddesi Gereğince Kurulacak Üniversiteler Araştırma Fonlarının Kullanım ve Yönetim Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 2. ve 6. maddesinde,

“Madde 2- Bir üniversitede mevcut tüm döner sermayeli gelirlerinden öğretim üyelerine ödendikten sonra kalan kısmının en az yarısı, eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısı ile toplanan döner sermaye gelirlerinin en az yüzde yirmisi ve öğretim elemanlarının dolaylı veya doğrudan katkıları olmadan elde edilen döner sermaye gelirlerinin tamamı o üniversite araştırma fonunun kuruluş ve idamesinde kullanılır.

Bu yönetmeliğin 6. maddesi gereğince fondan karşılanması uygun görülen projelerin araştırma ile ilgili her türlü giderleri fondan ödenir.

Madde 6- Fondan karşılanacak projeler lisansüstü öğrencilerin araştırmaları dahil, Yükseköğretim Kurulunca belirlenecek esas, ilke ve önceliklere göre hazırlanır. Projeler o üniversitenin uzman elemanı bulunan her dalı ile ilgili olarak, ancak temel bilimlerle D.P.T. kalkınma planlarında yer alan konulara öncelik verilerek değerlendirilir. Yönetim kurulu araştırma projelerinin değerlendirme ve seçiminde oluşturacağı uzmanlık gruplarının hizmetlerinden yararlanır. Projelerin gelişme durumları her yıl Mart ve Eylül aylarında Yükseköğretim Kuruluna bildirilir. Ayrıca, projelerin uygulanması ile ilgili bilgilere yıllık faaliyet raporlarında ayrıntılı biçimde yer verilir.” hükümleri yer almaktadır.

2547 sayılı Kanunun 58. maddesinin b bendine göre kurulan, kullanımı ve yönetimi ile ilgili esasları saptama yetkisi YÖK’e bırakılan araştırma fonları, anılan Kurulca hazırlanan Yönetmeliğin 2. maddesi ve 6. maddesinde belirtildiği üzere üniversitelerde yapılacak bilimsel araştırmaların giderlerini karşılamak için oluşturulmuştur.

Yükseköğretim kurulunun 18.07.1984 tarih 48 no.lu kararında, üniversitelerin araştırma fonlarından desteklenecek araştırma projelerinin seçiminde gözönünde tutulacak ilkeler saptanmış, araştırma projelerinin kalkınma planı hedeflerine ve ülke bilim politikasına uygun olması, bu çerçevede, projelerin, bilime, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmaya katkı sağlaması; fen, teknik, tıp, sağlık bilimleri, biyolojik bilimler, sosyal ve insan bilimleri arasında denge sağlayacak şekilde değerlendirilerek seçilmesi esasları ile fondan projeleri desteklemek için tahsis edilen paraların yönetimine ilişkin esaslar tespit edilmiştir.

Diğer taraftan Teknik Üniversitesinin ağırlıklı olarak teknik eğitim veren bir yükseköğretim kurumu olması nedeniyle anılan üniversitede yapılacak araştırmaların teknik bilimlere ilişkin olmasını gerektirmekte ve bu tür araştırma projeleri için özel bir mekan ve altyapı oluşturulmasını da zorunlu kıldığı anlaşılmaktadır.

Nitekim, 2547 sayılı Kanunun Değişik 58. Maddesi Gereğince Kurulacak Üniversiteler Araştırma Fonlarının Kullanım Ve Yönetim Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 2. maddesinin ilk fıkrasında üniversite bünyesinde elde edilen ve araştırma fonuna aktarılacak gelirler sayılarak bunların araştırma fonunun kuruluş ve idamesinde kullanılacağı belirtilmektedir.

Bu nedenle, dilekçi iddiasının kabulü ile, ilamın 1. maddesi ile Teknopark II. Kısım İnşaatına ait ilan ve hakediş bedeline ilişkin olarak 3.050.423.000.- lira için verilen tazmin hükmünün kaldırılmasına;