



SAYIŞTAY DERGİSİ

Küreselleşme Sürecinde Devletin Dönüşümü

•

Yerel Hizmet Sunumu ve BİT'ler

•

Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim

•

Avrupa Birliği'nin Geleceği

•

Sözleşmelerin Devri

•

İhale Konusu İşlerde En Az İşçiliğin Matrahı

•

Bilgi Teknolojileri Denetimi

•

Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi

•

Malta Milli Denetim Ofisi

•

Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu

•

SAYIŞTAY KARARLARI

NİSAN - HAZİRAN 2003

SAYI : 49

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

Yayın Kurulu Başkanı : **M. İsmail ÇULHACI**
Uzman Denetçi

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

Yayın Kurulu : **M. İsmail ÇULHACI**
Uzman Denetçi

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Orhan YAŞA
Başdenetçi

Dr. H. Ömer KÖSE
Başdenetçi

İbrahim ÇELİKTAŞ
Başdenetçi

Murat ARSLAN
Denetçi

Necip POLAT
Denetçi

Kapak Tasarımı : **Yasemin ERDAL**
Bilgisayar İşletmeni

Dizgi ve Sayfa Düzeni : Araştırma ve Tasnif Grubu

Baskı : Yayın İşleri Müdürlüğü

Kapak Baskı : Ankara Üniversitesi Basımevi

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

e-posta : dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi : www.sayistay.gov.tr

SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

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

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 49	NİSAN-HAZİRAN 2003

İÇİNDEKİLER

- 3 Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**
Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Başdenetçisi
- 47 Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri**
Ahmet BERK
Sayıştay Başdenetçisi
- 65 Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği**
Necip POLAT
Sayıştay Denetçisi
- 81 Avrupa Birliği'nin Geleceği**
Ali İhsan İZBUL
AB Genel Sekreterliği Uzman Yardımcısı
- 99 Özel Hukukta ve Kamu Hukukunda Sözleşmelerin Devri**
Erdal KULUÇLU
Sayıştay Denetçisi
- 117 Sosyal Sigortalar Kurumu Uygulamasında İhale Konusu İşlerde
En Az İşçiliğin Matrahı ve Tespiti**
İsa KARAKAŞ
SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

123 Bilgi Teknolojileri Denetimi ve Uluslararası Standartlar

İzzet Gökhan ÖZBİLGİN

Sermaye Piyasası Kurulu Sistem Mühendisi

129 Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması

III. ECOSAI Semineri Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Ulusal Tebliği

139 Ana Hatları İle Malta Milli Denetim Ofisi

Yazanlar: Godfrey A. PIROTTA

Edward WARRINGTON

Çeviren: İbrahim ÇELİKTAŞ

Sayıştay Başdenetçisi

145 SAYIŞTAY RAPORLARI

147 Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu (Özet)

151 SAYIŞTAY KARARLARI

153 Genel Kurul Kararları

169 Temyiz Kurulu Kararları

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLETİN YAPISAL VE İŞLEVSEL DÖNÜŞÜMÜ

Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Başdenetçisi

I. GİRİŞ

Günümüz dünyasının temel niteliğini yansıtan küreselleşme olgusu, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda son dönemlerde yaşanan hızlı bütünleşme ve benzeşme sürecini ifade etmektedir. Bu süreçte dünya ölçeğinde hızla esen değişim rüzgarları, her alanda olduğu gibi siyasal yapılarda da köklü bir dönüşümü beraberinde getirmiş, bu dönüşüm gerek uluslararası sistemde ve gerek ulusal ve ulus-altı düzeylerde yeni yönetim modellerini kaçınılmaz kılarak, ulus-devletin geleneksel yapısında ve yetki ve işlevlerinde bir farklılaşmaya yol açmıştır.

Küreselleşme ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus-devlet de demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden şekillenmeye zorlanmaktadır. Bu çerçevede devletin küçülmesi, deregülasyon, özelleştirme, siyasal reformlar, sosyo-ekonomik politikaların dönüşümü gibi stratejiler, ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir.

Bu süreçte ulus-devletin geleneksel politika araçları giderek zayıflamakta, dünyada hemen her alanda entegrasyonun derinleşmesi ile siyasal iktidarın küresel kurumlara ve yerelleşme eğiliminin güçlenmesi ile yerel parçalara doğru dağıtılması sonucu ulus-devlet iki yönlü bir baskının kısılcına girmektedir. Bu kıskaç karşısında bariz bir şekilde geri çekilen devletin yeniden yapılanması da kaçınılmaz olmakta, özellikle küreselleşmenin temel dinamiğini oluşturan teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşileri, örgütsel yapıları, yönetim süreçleri ve hizmet sunma biçimleri üzerinde büyük baskılar oluşturmaktadır. Bu gelişmeler, kuşkusuz kamu yönetimini de etkilemektedir. Kamu yönetiminde daralmanın yanı sıra, kamunun yönetim anlayışındaki değişme, yönetimin demokratikleşmesi ve şeffaflaşma, bu dönemde öne çıkan başlıca eğilimlerdir.

Son yıllarda küreselleşme üzerine yapılan ve oldukça geniş bir yelpazeye dağılan değerlendirmelerin önemli bir bölümünde, ideolojik ya da başka endişelerle bir taraf oluş veya karşı duruş tavrı sergilenmektedir. Ancak küreselleşmeye olumluluk ya da olumsuzluk atfedilmesinin pratik bir yararı bulunmadığı, dolayısıyla çok farklı etkenlerin iç içe geçerek giriftleştirdiği bu sürecin çok yönlü analitik yaklaşımlarla çözümlenmesi ve taşıdığı tehdit ve olumsuzlukların bilincinde olarak, sunduğu fırsatlardan azami ölçüde yararlanılmaya çalışılması gerektiği düşüncesiyle, bu sürecin bir boyutunu teşkil eden siyasal ve yönetsel sistemler ve özellikle de ulus-devlet aygıtındaki yapısal ve işlevsel dönüşümler irdelenmeye çalışılmıştır.

II- KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE BOYUTLARI

A) KÜRESELLEŞME OLGUSU

Küreselleşme, son yıllarda üzerinde en çok tartışılan, çok farklı anlam ve değerler yüklenen, çok farklı tanımlamalara ve nitelemelere konu olan kavramların başında yer almaktadır.

Kısaca, "dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçüde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci"¹ tanımlayan küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması² olarak değerlendirilmektedir.

Tanımların birçoğunda ekonomik boyut öne çıkarılmakta ve küreselleşme, ekonomik faaliyetlerin dünya çapında birbirine bağlanması, bağımlı hale gelmesi olarak algılanmaktadır. Buna göre küreselleşme, sermaye, yönetim, istihdam, bilgi, doğal kaynaklar ve organizasyonun uluslararasılaştığı ve tam anlamıyla karşılıklı bağımlılaştığı bir ekonomik ve siyasal yapılanmadır. Bu yeni yapılanma içinde ekonomik rekabetin zemini milli ekonomiler olmaktan çıkarak dünya gezegeninin (globus) tamamı haline gelmektedir.³

Küreselleşmeyi sınırlandırılmış mekanların fiktif halde olması, hiçbir ülkenin, grubun kendisini diğerlerinden tecrit edememesi hali olarak algılayan yaklaşımlarda da, son yıllarda ulaşım, iletişim ve teknolojiadaki değişmelerin her alanda sağladığı yakınlaşmanın yoğunlaşması öne çıkarılmaktadır.

¹ Hasan Tutar, **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, Hayat Yayıncılık, İstanbul 2000, s.18.

² Yusuf Erbay, "Kavram Olarak Küreselleşme", **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı-I (Sayı 19), s.170.

³ Kadir Koçdemir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 429 (Aralık 2000), s.154.

“Küreselleşme kavramı bazen dünya toplumlarının birbirine benzeme süreçlerini, buna bağlı olarak tek bir global kültürün ortaya çıkmasını; bazen de toplulukların ve kimliklerin kendi farklılıklarını ifade etme ve tanımlama sürecinde kullanılabilmektedir... Aslında bu iki nitelik de, globalleşen kültürel yapılar ile farklılıkları, yerelliği ve tikelliği yaşama geçiren kültürel pratiklerin eşzamanlılığı, beraberliği ve birbirlerini tamamlayıcılığı, küreselleşme sürecinin tam da kendisidir.”⁴

Küreselleşme, küresel mali sistem ile uluslararası şirketlerin faaliyetleri, küresel iletişim ile medya ağlarının varlığı, küresel üretim ile yaygın bilgi akışı (küresel nüfus hareketleri ve göç gibi faktörlerle birlikte), çok kültürlü değerlerin Batı kültürü ya da daha başka bir ifadeyle bir ulus-devlet olarak tanımlanan yerel toplumları kuşatan küresel toplum içinde erimesi gibi bağlantılara da atıfta bulunmaktadır.⁵

Buna karşın "yeni bir dünya düzeninin değil, fakat yeni dünya düzensizliğinin, hatta üst üste geçen ve rekabet halindeki otoritelerin, çoklu bağılıkların ve kimliklerin, prizmatik uzay ve inanç nosyonlarının oluşturduğu 'yeni bir ortaçağ' işaretçisi olarak görülebileceği"⁶ni ileri süren yaklaşımlar da söz konusudur.

Farklı bir yaklaşıma göre ise küreselleşme, soğuk savaş döneminden sonra Batı'nın zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yayması olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda “yaşanan süreç, dağılma, sömürgeleşme ve demokratikleşme sürecinde daha geriye savrulma anlamına gelmektedir.”⁷ Bu süreçte uluslararası sermayenin egemenliği kayıtsız şartsız hale gelmekte ve dünya ölçeğinde tekelleşmektedir. Bu yaklaşımı savunanlara göre küreselleşme, vahşi kapitalizmin makyajlanmış şekli ya da emperyalizmin yeni yüzü olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta küreselleşme, “bu yüzyılın başında terminolojiye girmiş olan emperyalizmin kendisidir. Emperyalizm denen olguya saygınlık kazandırma, emperyalizm karşısında çaresizlik yaratma çabasıdır”⁸.

⁴ E. Fuat Keyman, ve Ali Yaşar Sarıbay, “Küreselleşme, Siyaset ve Toplumsal Yaşam”, **Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam**, (Der.: E. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay), Vadi Yayınları, Konya 1998

⁵ Christopher Newman, "Realizm: Küreselleşme ve Bağımsız Devlet", (Çev. Muammer Türker), **Türkiye Günlüğü**, Sayı 64 (Kış 2001), s.81.

⁶ H. Emre Bağcı, "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4 (Aralık 1999), s.9.

⁷ Birgül A. Güler, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 6, Sayı: 4 (Temmuz 1997), s.75.

⁸ Korkut Boratav, “Ekonomi ve Küreselleşme”, **Küreselleşme Hikayesi**, (Der.: Işın Kansu), Dost Yayınları, Ankara 1995, s.21.

Özetle küreselleşmenin, yerel kültürlerin ve geleneksel toplumsal bağların çözüldüğü, milli devletlerin belirleyiciliğinin azaldığı, gruplar ve kişiler arasındaki her türlü ilişkinin kolaylaşıp yaygınlaştığı, üretimin ve bölüşümün yeni bir dönüşüm içine girdiği, gerek toplumlar arasında gerekse aynı toplum içindeki sürtüşmelerin yayılma tehlikesinin her zamankinden daha çok olduğu, sınırların ve geleneksel aktörlerin öneminin azaldığı, farklı bir bireyselleşmenin geçerli olduğu, değerler sistemi henüz ortaya konulamamış bir süreç olduğu ifade edilebilir.⁹

Ancak küreselleşmeye ilişkin yorum ve değerlendirmeler çok geniş bir yelpazede sürdürülmekte olup küreselleşmeyi, her şeyi değiştiren, kaçınılmaz, tartışma götürmez ve kesinlik kazanmış bir eğilim olarak gören mutlak küreselleşmeci tavrıdan, küreselleşmenin ilk kez yaşanan bir gelişme olmadığı, tarihi görelilik perspektifinden bakıldığında önemi ve sonuçları itibarıyla de yepyeni bir olgu olmadığını savunan tavra ve küreselleşmenin bir abartıma olduğu ve dünya ekonomisinin küreselleşmiş değil, üç ya da daha fazla kutuplu uluslararasılaşmış bir yapı olarak görülmesi gerektiğini savunan yaklaşımlara kadar çok sayıda farklı açıklama, bu konuda geniş bir tartışma arenasını beraberinde getirmektedir.

B- KÜRESELLEŞMENİN TARİHSEL SERÜVENİ

Büyük dinlerin küresel amaçlar taşıdıkları bilinmektedir. 19. yüzyıl ütopyiklerinin özlemleri, küresel bağlamda değerlendirilebilir. Proudhon'un dünya federasyonu özlemi, Marx'ın proleterya enternasyonalizmi düşüncesi de küreselleşmedir.¹⁰ 1848'de yazdığı Komünist Manifesto'da Marx'ın yaptığı, "yerel ve ulusal düzeyde kendine yeterlilikten vazgeçen uluslar, evrensel olarak karşılıklı bağımlılığı benimserler" şeklindeki değerlendirmenin, günümüzde küreselleşme olarak tanımladığımız süreci işaret ettiği açıktır.¹¹

Küreselleşmenin tarihini daha da eskilere, ilk çağların Asur, Pers, Helen, Roma İmparatorlukları, orta çağların Bizans ve İslam İmparatorluklarına kadar götüren görüşler bulunmaktadır.¹² Ancak bu dönemlerde küreselleşme kavramının içerdiği siyasal boyutun dışında kalan ekonomik, toplumsal ve

⁹ Kadir Koçdemir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", s.154-155.

¹⁰ Alpaslan Işıklı, "Sosyal Politika Açısından Küreselleşme", **Küreselleşme Hikayesi**, (Der.: Işın Kansu), Dost Yayınları, Ankara 1995, s.62.

¹¹ Osman Ulugay, **Quo Vadis? Küreselleşmenin İki Yüzü**, Doğan Kitap, 2. Baskı, İstanbul 2000, s.41.

¹² M. Burhan Erdem, "Küreselleşme ve Bilgi Çağında Yeni Ekonomi", **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı-II (20. Sayı), s.983.

kültürel anlamda kayda değer bir bütünleşmeden söz etmek olanaklı görünmemektedir.

Bu çerçevede küreselleşme sürecinin başlangıcına ilişkin yaklaşımlar birbirinden çok farklılaşmaktadır. Bunların başlıcaları, küreselleşmenin tarihin başlangıcından beri var olduğu, küreselleşmenin modernleşme ve kapitalizm ile yaşıt olduğu ve küreselleşmenin sanayi ötesi toplum, modern ötesi toplum ve kapitalist düzenin çözülmesi ile ilgili olarak son yıllarda ortaya çıkan yeni bir olgu olduğu şeklindeki yaklaşımlardır.

Küreselleşme, kuşkusuz her şeyden önce, sürekli devinim içinde bulunan uluslararası sistemin ulaştığı son aşamayı nitelemektedir. Tarih boyunca güç merkezlerinin sürekli yer değiştirmesi şeklinde gelişen 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.

Küreselleşmeye ivme kazandıran gelişmelerin başında ise, bölgeselleşme ve entegrasyon hareketleri gelmektedir. Çok taraflı üretim, ticaret ve finansal ilişkilerin gelişmesi küreselleşmeye hız kazandırdığı gibi, aynı zamanda benzer özelliklere sahip olup da aynı coğrafi bölge içerisinde yer alan ülkeleri güç birliğine ve yoğun bölgesel ilişkiler içerisine itmiştir.¹³

Siyasal niteliği ağır basan en başarılı bölgesel entegrasyonun Avrupa Konseyi çatısı altında gerçekleştirildiği söylenebilir. Avrupa Birliği ise, ekonomik entegrasyondan yola çıkarak, siyasal ve diğer boyutlarıyla da entegrasyonun ötesinde bir birliği gerçekleştirmiş ve kendi türünün tek başarılı örneğini oluşturmuştur.

Küreselleşme sürecini besleyen temel dinamikler arasında uluslararası ekonominin gelişmesi ve çok uluslu şirketlerin yaygınlaşması da, kuşkusuz önemli yere sahiptir. Bilindiği gibi II. Dünya Savaşından sonra üretimin ulusal sınırlar dışına çıkması hızlanmış ve giderek yeni bir dünya ekonomisi şekillenmeye başlamıştır. Uluslararası yatırım ve üretimin kaynağını teşkil eden çok uluslu şirketler, bu tarihlerden sonraki gelişmeleri ile dünya sisteminde büyük değişikliklere yol açmışlardır.

Geniş üretim ve pazarlama alanında üst düzeyde yatay ve dikey bütünleşmeyi başaran çok uluslu şirketler, farklı ekonomik yapıları

¹³ DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.4-5.

bütünleştirmekte dikkate değer bir kapasite göstermiş ve hatta karşıt amaçlı ekonomik ve sosyal sistemler arasında köprü oluşturmuşlardır.¹⁴

İdeoloji ve ekonomi politikasındaki değişim de küreselleşme sürecinin gelişiminde belirleyici rol oynamıştır. Yeryüzündeki kaynak dağılımındaki devlet-piyasa dengesi, ideolojik dönüşümün bir yansıması olarak piyasa lehine değişmiş, Keynesçi ve daha dramatik bir biçimde Marksist ekonomi düşüncesi itibar kaybedip yerini neoliberal görüşlere bırakmıştır. Keynesçi ekonomiden neoklasik ekonomiye geçiş, (imparatorlukların destek çıkması olmaksızın) bütünleşik bir dünya ekonomisinin çok daha büyük ölçekte yeniden doğuşuna kuramsal destek vermektedir. İdeolojik devrim, özellikle iletişim alanında yaşanan teknolojik değişime eşlik etmiş; teknolojik değişim, tüm dünyayı içeren küresel pazarı kaçınılmaz ve bir dereceye kadar da kontrol edilemez bir gerçek haline getirmiştir.¹⁵ Öyle ki teknolojinin mesafeyi ve zamanı hızlandırarak dünyayı küçültmesi, yeryüzü için “küresel köy” terimini sıkça kullanılır hale getirmiştir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde teknolojik ve ideolojik değişimi, piyasanın rolünü artıran ve devletin rolünü azaltan politika değişimleri izlemiştir. Piyasa ekonomisinin tartışmasız bir ulusal politika haline gelmesi, kapitalizmin ilk dönemlerine yönelik kuşkuları da gündeme getirmiştir. Ancak günümüzde yaşanan kapitalist süreç, ulusal sınırlara karşı kayıtsız ve ulusal güç (askeri, politik) araçlarından bağımsız, dünya ölçeğinde bir gelişmedir. Oysa ki Avrupa’da kapitalizmin gelişme gösterdiği ilk dönemlerde siyasi sahneye, prensler ve hanedanlar biçiminde örgütlenmiş devletlerin sürekli rekabeti egemendi. Bu rekabetin özü savaştı. Savaşın ölçeği ve süresi, yöneticilerin para ve savaşacak birlikler bulma kapasiteleriyle sınırlıydı. Savaş tutkusunun pençesinde devletler, ekonomiye savaş için kaynak yaratma aracı olarak ilgi duymuş (ekonomi biliminin yaratılması ile de bu ilgi rasyonalize edilmiştir) ve aynı tutkuyla ekonomik gelişme kavramına ilgi göstermişlerdir.¹⁶

Ancak günümüzde yine de, küreselleşme sürecinin geleceği yoğun tartışmalara konu olmaktadır. Küreselleşme sürecinin taşıdığı belirsizlik ve riskler, onun geleceği konusunda öngöründe bulunmayı da zorlaştırmaktadır. Bu sürecin geriye dönüşünün olamayacağı ve sürekli gelişip kökleştğini savunanların

¹⁴ Robert H. Ballance ve diğerleri; **Uluslararası Ekonomik ve Sınai Kalkınma**, (Çev.: C. Balkır ve A. Ersoy), Çağlayan Kitabevi, İstanbul 1985, s.195, 197.

¹⁵ **Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, Ed. Rene Prendergast ve Frances Stewart, (Çev. İdil Eser), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1995, s.13.

¹⁶ Harris, Nigel; “Milliyetçilik ve Ekonomik Gelişme”, **Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, (Ed. Rene Prendergast ve Frances Stewart, Çev. İdil Eser), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1995, s.26, 27.

karşısında, küreselleşme olgusunun giderek derinleşmesine koşut olarak ulusçuluğun ve ulusal devletin güçleneceğini ileri süren görüşler de geniş taraftar bulmaktadır.

Bir başka öngörüye göre, "küreselleşmeci denilen değerlere karşı yerel ve ulusal tepkiler, önümüzdeki dönemin çok önemli güçlenen siyasi akımlarını oluşturacak. Bunların kimi baskıcı ve antidemokratik tepkiler, kimi daha eşitlikçi ve demokratik açılımcı hareketler şeklinde olacak."¹⁷

Keza sosyal ilişkilerin değişim sürecinde, kapitalist sınıfın ulusal ya da yerel düzeyde örgütlenmiş kesimleri de dahil olmak üzere maddi ya da kültürel temelde küreselleşmeden kaybeden grupların olması kaçınılmazdır. "İşte bu gruplar, ulus-devlet ölçeğini globalleşme karşısında bir mekansal sabit olarak savunmaktadırlar. Ulus devletin sadece bir ekonomik süreç içinde ortaya çıkmayıp, aynı zamanda bir siyasi-kültürel proje olduğu düşünülürse, bu direnişin sıradan bir direniş olmadığı, kolayca ve geniş kitlelerin desteğini de alabildiği görülebilir."¹⁸ Buna karşın küreselleşmenin gün geçtikçe geri dönüşü olanaksız bir süreç niteliğine büründüğü de, görmezden gelinebilecek bir olgu değildir.

C) KÜRESELLEŞMENİN BOYUTLARI VE ULUSAL YAPILAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

1- Siyasal Boyutları

İnsanların insan haklarıyla, hakkaniyetle, demokrasiyle, temel maddesel ihtiyaçların karşılanmasıyla, çevrenin korunmasıyla ve silahsızlanmayla ilgili kaygılarındaki büyük yükselme, günümüzde yönetime katkıda bulunabilecek yeni aktörler de yaratmıştır. Ortaya çıkan tüm farklı sesler ve kuruluşlar, küresel etkisi büyük olan türlü siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel amaçların promosyonunu yapmakta giderek daha aktif duruma gelmektedirler. Bunların çoğu insanlıkla ve insanların içinde yaşadığı çevreyle ilgili olumlu kaygıların etkisindedir, ama içlerinden bazıları olumsuz, kendi çıkarına dönük ve yıkıcı bir tutum içindedir. Ulus devletler tüm bu güçlerin görünümüne uyum sağlamak ve hepsinin yeteneklerinden yararlanmak durumundadır.¹⁹

¹⁷ Sencer Ayata, "Toplumbilim Açısından Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme**, (Yayına Haz.: Işık Kansu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997, s.61.

¹⁸ Tarık Şengül, "Siyaset ve Mekansal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der. E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000, s.129-130.

¹⁹ BM Küresel Yönetim Komisyonu, **Küresel Komşuluk**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1996, s. 24-25.

Gerçekten de bugün bir yandan “devlet üstü” yetkilerle donatılmış yeni küresel ya da bölgesel örgütlenmelerle klasik “devlet” yapısı sarsılmaya başlarken, öte yandan “ulus” kavramı da giderek yerini (etnik, kültürel ya da çıkar birliğine dayalı) “alt topluluk” kavramına bırakıyor.²⁰

Uluslararası sistemdeki değişme, devletlerin kamu yönetimleri üzerinde kurumsal düzeyde etkilerini göstermeye başlamıştır. Örneğin ulus-devletler arasındaki ilişkilerin özeti olan “diploması”nın önemi ve işlevselliği giderek azalmıştır. Uluslararası ilişkilerin devlet-devlet ilişkisi olmaktan çıkarak devlet-ulusaşırı şirket ya da devlet-uluslararası örgüt ilişkileri ile çeşitlenmesi, geleneksel diplomatik örgütlenmenin tekeli yitirmesine yol açmıştır.²¹

Gerçekten de, devletler insanı dünyaya karşı temsil etmekten çok, karmaşık bir dünya sistemini insanlara temsil ediyora benzetmektedirler. Liberalizasyon, özelleştirme, yapısal uyum politikaları, tüm devletleri etkilemekte; yerel ve dış fiyatlar arasında tutarlılık yaratmakta ve dünya pazarının yerel piyasadaki egemen etkisinin aracı olarak iş görmektedirler.²²

Öte yandan teknolojik ilerlemeler artık ulusal sınırları daha gözenekli hale getirmiştir. Devletler egemenliklerini korumakla birlikte, hükümetler, otoritelerinde bir erozyon görmenin acılarını yaşamaya başlamışlardır. Emegin, paranın ve enformasyonun sınır aşırı hareketlerini kontrol edebilme güçleri çok azalmıştır. Küreselleşmenin baskılarını her düzeyde yaşarlarken, tabandan gelen hareketler ile bazen de bazı hak ve yetkilerin devri (belki de kaldırılması) söz konusu olabilmektedir. Aşırı durumlarda bazen kamu düzeni çözülebilmekte, çığırından çıkan şiddet karşısında, Liberya ve Somali’de olduğu gibi, kurumlar çökebilmektedir.²³

2- Ekonomik Boyutları

Küreselleşmenin ekonomik boyutu, en çok öne çıkan ve en çok tartışılan boyutudur. Ekonomik boyut, küreselleşmenin diğer boyutlarına göre en eski dönemlere dayanan ve en derinleşmiş boyutudur. Öyle ki günümüzde ekonomik alanda bir milliyetçilikten söz etmek, hiçbir ekonomik, siyasal veya toplumsal sistemde olanaklı görünmemektedir. Yabancı sermaye, sosyalizmin koyu bir

²⁰ Haluk Ülman, “Dünya Nereye Gidiyor?”, **Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye**, (Der. Sabahattin Şen), Bağlam Yayınları, İstanbul 1992, s.47.

²¹ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE, Ankara 1996, s.55.

²² Nigel Harris, **a.g.e.**, s.32.

²³ BM Küresel Yönetim Komisyonu, **a.g.e.**, s.30.

şekilde uygulandığı ülkeler tarafından bile arzu edilir olmuş ve bu sistemlerin yıkılmasına giden süreci hızlandıran bir faktör de olsa, yabancı yatırımlar teşvik edilmiştir. Sonuçta günümüzde büyük ölçüde çok uluslu şirketlerin yönlendirdiği küresel bir ekonomik düzen, dünyanın her yanında etkinliğini başarıyla sürdürmektedir.

Yoğun yabancı sermaye girişi ulusal sermayeyi de etkileyerek “gayri millileştirmiş”²⁴, yabancı şirketlerle birleşen yerli girişimcinin de ulusal sınırlar ve ulusal çıkarlar çerçevesinden uzaklaşarak dünya ekonomisiyle bütünleşmesini sağlamıştır. Giderek ulusal niteliğini tamamen kaybeden çok uluslu şirketlerin dünya çapında etkin bir güç elde etmesi, ekonomik bir birim olarak devletin sonunun gelmek üzere olduğu şeklindeki tezleri güçlendirmiştir.

Ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, birbirinden ayrı pazarlar arasında var olan ve bağımsız milli ekonomik politikalar için gerekli ön koşulu oluşturan sınırları zayıflatması, ülkelerin ulusal düzeyde bir ekonomi politikası belirleme şanslarını da zayıflatmaktadır. Münferit ulusal hükümetlerin para ve maliye politikaları, uluslararası mali pazarlardaki hareketlenmeler tarafından sıkça kontrol altına alınmaktadır.

"Çokuluslu şirketler yoluyla üretim, finansman ve diğer ekonomik kaynakların uluslararasılaşması hiç şüphe yok ki, herhangi bir ulus-devletin kendi ekonomik geleceğini kontrol etme gücünü zayıflatmaktadır. En azından devlet otoritesinde bir zayıflama müşahade edilmektedir. Kendi geleceği konusunda kendisi karar verebilen egemen devlet fikri ile modern ekonomilerin durumu arasında da bir kopma görülmektedir ki bu, ulusal ve uluslararası ekonomik güçlerin kesişmesi şeklinde kendini göstermektedir."²⁵

Küreselleşmenin ekonomik boyutu çok uluslu şirketler kadar uluslararası ekonomik örgütler (IMF, IBRD, GATT, WTO vb.) tarafından da şekillendirilmektedir. Son yıllarda bu tür örgütlerin öncülüğünde dünya ekonomisini düzenlemek amacıyla çok sayıda girişim yürütülmektedir. Bu girişimler daha çok ticaretin ve üretim faktörlerinin dolaşımında karşılaşılan engellerin kaldırılmasını sağlamaya yönelik olmuştur.

Ekonomik alandaki küreselleşme sürecinin derinleştirilmesi, uluslararası ekonomik örgütlerin sürekli gündemini oluşturmaktadır. Bu örgütlerin bölgesel ve uluslararası nitelikteki faaliyetleri kesintisiz olarak devam etmektedir.

²⁴ Pierre Jalee, *Üçüncü Dünyanın Yağması*, (Çev.: A. B. Kafaoglu), Sosyal Yayınları, İstanbul 1975, s.45-46.

²⁵ Christopher Newman, *a.g.e.*, s.85-86.

Gelişmekte olan ülkelerin yeni düzenlemelerden daha avantajlı çıkma umutları ise, her defasında bir başka bahara ertelenmektedir.

3- Sosyal ve Kültürel Boyutları

Teknolojik gelişmeye, özellikle iletişim teknolojisindeki hızlı ilerlemelere bağlı olarak toplumların sosyal ve kültürel yapılarının da, olumlu ya da olumsuz bir biçimde dönüşüme uğradıkları görülmektedir. Batı kültürü ile yerel kültürlerin etkileşimini sağlayan bir sürecin sonucunda hangi kültürlerin kazançlı çıkacağı şimdiden kestirilemezse de, başlangıç için iletişim olanaklarından sonuna kadar yararlanabilen Batı kültürünün diğer kültürler karşısındaki başat konumunu güçlendirdiği söylenebilir.

Çağdaş teknostrüktürlere, global ekonomik yapılara ve evrensel değerlere uyum sağlayamayan toplumlar küreselleşme süreci tarafından kültürel değerlerini kısmen de olsa değiştirmeye zorlanmaktadır. Oysa sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, eğitim seviyesi, inanç sistemi gibi faktörlere bağlı olarak bu toplumların bazı kesimleri dünya ile kültürel bütünleşmenin gerektirdiği değişimi isteyerek ve kolaylıkla sağlarken, böyle bir değişimi istemeyen veya başaramayan kesimler de mevcuttur. Bu kesimler kültürel kimliklerini koruyabilmek amacıyla demokrasinin de sağladığı olanakları kullanarak kendi aralarında geleneksel kurumlar etrafında örgütlenme yoluna gitmektedirler. Özetle küreselleşme, bir yandan yerel kimlikleri yıpratırken, diğer yandan değişime yol açmaktadır. Bu şartlar altında değişim talebiyle başa çıkamayan veya değişimi benimsemeyen toplum kesimleri çözümü, geleneksel kurumların tanıdık dünyasına dönmekte arayabilmektedirler.²⁶

Farklı dillerin, özellikle de İngilizce'nin kullanımının gün geçtikçe yaygınlaşması, iletişim ağının küresel düzeydeki etkinliğini artırmaktadır. Ekonomik, politik ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle kitle iletişim araçları üzerindeki devlet denetiminin azalması, bu araçların ticari amaçlarla çok geniş alanlara ulaşmalarını hızlandırmıştır. Küresel kitle iletişimin bir sonucu olarak da, yerel kültürlerin evrensel bir kültüre doğru dönüşüme uğramaları kaçınılmaz olmaktadır.

İngilizcenin yaygınlığı ve ABD ve İngiltere'nin teknolojik üstünlüğü, yerel kültürlerin dönüşümü üzerinde Anglo-Sakson ağırlıklı bir etkileşim yaratmaktadır. Bu etkileşim yalnız Batılı olmayan kültürlerde değil, Kıta

²⁶ DPT, **Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler**, (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu) Ankara 1995, s. 3

Avrupası'nda da tepki görmekte, kültür emperyalizmine neden olduğu iddiasıyla eleştirilebilmektedir.

Batılı olmayan bağlamlarda ise, teknoloji bir yandan yerel kültürleri tehdit ederken, bir yandan da onlara kendi kültürel iletişim ve bilgi ağlarını kurma olanağını sunmaktadır. Bu şekilde yerel kültürler canlanıp dinamizmlerini artırabilmekte, dinsel ve geleneksel değerlere dönüşebilmekte ve oluşmakta olan bir dünya toplumunun öteki yüzü olarak belirmektedir.²⁷

İletişim ve bilginin küreselleşmesi, türdeş olmayan bir dünyaya yol açmaktadır; kültürün küresel düzeyde homojenleşmesiyle, buna tepki olarak yerel kültürlerin güçlenmesi eşzamanlı olarak gerçekleşmektedir. Avrupa-Amerika merkezli kültür veya yaşam tarzının küresel düzeyde benimsenmesi veya buna tepki olarak yerel kültürlerin güçlendirilmesi şeklindeki akımlara koşut olarak, yerel kültürle küresel kültürün çeşitli düzeylerdeki sentezlerinin benimsenmesi de bir çıkış yolu olarak karşılanmaktadır.

Kültürel küreselleşmenin etki ve sonuçları, bu sürece tabi kılınan yerel kültürün güncel küresel değerlere yakınlığına, esnekliğine ve direnç gücüne göre değişmektedir. Kendi kültürünü reddedip tamamen küresel kültüre bağlanmak ya da kendi kültürü içine hapsolup dünyaya sırt dönmek aşırı tepkiler olarak görünürken, uluslar kendi kültürel değerlerini kaybetmeden dünya değerleriyle bütünleşmelerini sağlayacak sentezlere ihtiyaç duymaktadırlar. Küresel kültürün içinde özelliklerini kaybetmeden yaşayabilme şansına sahip olan kültürler için, küresel sistemin teknolojisini kullanarak uluslararası boyutta kendi bölgesel bilgi ve iletişim ağlarını kurabilme imkanı vardır.²⁸ Ayrıca küreselleşme ve ulusal kültür arasındaki açık rekabet, bizzat ulusal kültürün gelişimi için de uygun bir ortam oluşturabilir.

4- Evrensel Değerler ve Küreselleşme

Küreselleşme olgusu, bir taraftan mesafeleri, sınırları anlamsız kılıp dünyayı bir "küresel köy" konumuna indirgerken, yaygın iletişim ağı aracılığıyla evrensel olan değerleri dünyanın hemen her köşesine ulaştırmakta, giderek daha homojen bir dünya toplumunun şekillenmesine öncülük etmektedir.

Günümüzde artık karşı konulamaz bir gerçeklik haline gelen bir "küresel komşuluk" içinde, insanların birçok amaçlarla, çok farklı alanlarda işbirliği yapması zorunlu hale gelmiştir. Bu amaçlar arasında, barış ve düzeni sürdürmek,

²⁷ A.e., s. 3-4

²⁸ A.e., s. 7

ekonomik faaliyetleri genişletmek, kirlilikle mücadele etmek, iklim değişimini durdurmak ya da azaltmak, hastalıklarla savaşmak, silahların yaygınlaşmasını durdurmak, çölleşmeyi önlemek, gen ve tür çeşitliliğini korumak, teröristleri caydırmak, açlıkla mücadele etmek, ekonomik durgunluğu alt etmek, nadir kaynakları paylaşmak, uyuşturucu kaçakçılarını engellemek, vb. gibi pek çok faaliyetler sayılabilir. Ulus-devletlerin çabalarını birleştirmesini gerektiren, başka bir deyimle, komşuluk eylemleri gerektiren konuların sayısı durmaksızın artmaktadır.

Terörizm ve uyuşturucu ticareti gibi suçlar ile insan hakları, göç hareketleri ve çevre kirlenmesi gibi hususlar süratle sınırları aşan bir nitelik kazanarak uluslararası toplumun büyük bir kesiminin ortak sorunları haline gelmiştir. Nitekim "yerel olayların çok uzaktaki oluşumlarca biçimlenmesi ve yerel oluşumların bu olayları biçimlendirmesi" olarak da tanımlanabilecek olan küreselleşme sürecinde, tek tek bireylerin günlük yaşamlarını ilgilendiren/etkileyen ekonomik faaliyetler, sosyal politikalar, güvenlik politikaları, çevrenin korunması ve geliştirilmesi, insan haklarına saygının sağlanması, daha adil ve eşitlikçi bir toplumsal düzen yaratılması gibi konular ancak küresel ölçekte ele alındığı sürece ve bu alanlara yönelik girişimler uluslararası düzeyde gerçekleştirilebildikleri oranda anlamlı olacaktır.²⁹ Bu nedendir ki günümüzde devletlerin başarısını büyük ölçüde bu küresel dinamiklere uyum sağlayabilmeleri ve onları millî hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanabilmeleri belirlemektedir.³⁰

İnsan Hakları ve Demokrasi: İnsan haklarının evrensel düzeyde korunması, 20. yüzyılın ikinci yarısında imzalanan çeşitli bölgesel ve uluslararası anlaşmalarla hemen her ülkenin gündemine girmiştir. Bu alanda faaliyet gösteren bazı gönüllü kuruluşlar da, insan hakları ihlallerinin önlenmesi veya azaltılması konusunda kayda değer başarılar kaydetmişlerdir. Günümüzde insan hak ve özgürlüklerinin sağlanması en geniş anlamda kabul gören bir olgudur. Ancak ne var ki uygulamada ekonomik koşullar nedeniyle en temel insan hakkı olan yaşam hakkının dahi dünyanın önemli bir bölümünde korumasız kaldığı ve bu sorunun gittikçe büyüdüğü bir gerçektir.

²⁹ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul 1993, s.12.

³⁰ DPT, **Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yıllık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995, s.1, 2.

İnsan hakları gibi demokratik haklar da günümüzde genel kabul gören değerlerdendir. Uygulamada da demokrasinin gün geçtikçe daha güçlü bir şekilde kurumsallaştığı görülmektedir. Bilindiği gibi II. Dünya Savaşından sonra çok sayıda ülkenin özgürlüğe kavuşması, 20. yüzyılın “demokrasi çağı” olarak nitelendirilmesine yol açmıştı. Günümüzde bu toplumların önemli bir kısmı henüz demokratikleşme yolunda fazla bir ilerleme kaydedebilmiş değildir. Ancak yine de küreselleşme sürecinin en büyük getirilerinden birisinin, demokratik hakların kullanımının yaygınlaşmasına yapacağı katkı olduğu söylenebilir.

Küreselleşme süreciyle birlikte birtakım demokratik hakların uygulamadan kalkmakta olduğu da söylenebilir. Örneğin ulus-devletin dayandığı temel ilke olan “selfdeterminasyon” kavramı sorgulanmaya ve sarsılmaya başlamıştır. Öte yandan küresel karar mekanizmalarına insanların çoğunluğunun doğrudan katkıda bulunmasının olanak dışı bulunması, etkin uluslararası örgütlerin bu mekanizmalara hakim olacağı gerçeği de, küresel düzeyde bir demokrasi kaybının kaçınılmaz olduğu, hatta kurulacak yeni sistemin demokratik olmayan bir imparatorluk düzeni olacağı şeklindeki endişeleri beraberinde getirmektedir.

Çevre: Günümüzde geline nokta yer kürenin artık tek bir çevre olduğu ve bütün toplumların ortak işbirliği yoluyla korunabileceği iyice gün yüzüne çıkmıştır. Çevre sorunları ulusal olmaktan çıkmış, küresel bir nitelik kazanmıştır. Sorunun küreselliği, çözümünün de küresel düzeyde ele alınmasını gerektirmiştir. Bu nedenle son on yılda çevresel sorunların çözümünü sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler öncülüğünde çeşitli zirveler düzenlenmiş ve küresel çevre sorunlarının çözümü amacıyla, hemen hemen bütün ülkelerin katılımıyla çeşitli uluslararası anlaşmalar imzalanmıştır.

BM dışındaki birtakım uluslararası örgütler de bu konuda çeşitli etkinlikler göstermektedirler. Örneğin 180’den fazla üyesi bulunan ve her ülkenin en yüksek düzeyli denetim kurumunun (ülkümüzde Sayıştay) üyesi olduğu Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) 1995 yılında Kahire’de bir Çevre Konferansı düzenleyerek, çevre ihlallerinin ulusal denetim örgütlerince denetim faaliyetleri sırasında önemle dikkate alınmasını sağlamayı amaçlamıştır.

Silahsızlanma: Son elli yıl içinde başta ABD ve SSCB olmak üzere birçok ülke, hiçbir zaman kullanılmayan silahlara trilyonlarca dolar para harcadı. Nükleer silahların bu iki ülke arasındaki acı rekabetten ötürü savaş patlamasını

engellediği ileri sürülmüştür. Dehşet dengesinin barış ve güvenliği sağlama konusundaki dolaylı katkıları yadsınamaz. Ancak buna karşılık nükleer silahların geliştirilmesinin insanlığa çok büyük riskler getirdiği, daha değerli, bütün insanların hayatlarını değiştirebilecek amaçlara harcanabilecek paraları da emip tükettiği inkar edilemez.

Günümüzde silahlanma yarışının eskiye kıyasla azaldığı, hatta geriye doğru gittiği söylenebilirse de, gerçek anlamda bir silahsızlanma politikasının hiçbir ülke tarafından uygulamaya konulduğu söylenemez. Fakat silahlanma yarışının durması bile insanlık için büyük bir kazanım niteliğindedir. Ayrıca silahsızlanmanın daha geçerli bir politika haline gelmesi de küreselleşme düzleminde olumlu bir adım sayılabilir.

Sivil Toplum: Küreselleşme süreci, insanların kendi hayatlarını biçimlendirme ve kendi haklarını talep etme yeteneğinin artmasına yol açmıştır. Bireylerin güçlenmesi, sivil toplumun ve demokratik süreçlerin canlılığında kendini göstermektedir.

Sivil toplumdaki yeni canlılık, halkın kendi hayatının kontrolünü kendi eline alma ve daha iyiye doğru değiştirme kararlılığında ve kapasitesinde büyük bir değişikliği simgelemektedir. Buna daha geniş eğitim kolaylıkları, kadınlar için daha iyi fırsatlar tanınması, enformasyona ve siyasal ilerlemeye daha kolay ulaşılması da yardımcı olmuştur. Bazı hükümetler, siyasal hareketler ve diğer kuruluşlar da halkın yetkilendirilmesi ve güçlendirilmesi yolunda bilinçli çabalar harcamışlardır.³¹

Geçtiğimiz yarım yüzyılın önemli değişimleri arasında çok canlı bir küresel sivil toplumun doğuşu da yer almaktaydı ve buna iletişim teknolojisindeki ilerlemeler yardımcı olmuş, dünyanın her yanındaki insanların karşılıklı etkileşimini kolaylaştırmıştı. Sivil toplum terimi pek çok kurumları, gönüllü kuruluşları ve ağ şebekelerini, bu arada kadın gruplarını, sendikaları, ticaret odalarını, tarım ya da konut kooperatiflerini, çevre gözcülüğü derneklerini, dine dayalı kuruluşları ve benzerlerini de kapsamaktadır. Bu tür gruplar, hükümet dışında pek çok topluluğun ilgi ve enerjilerini, kendi işlerinden ya da mesleklerinden öteye, çocukların iyiliği için ya da daha sağlıklı bir gezegen için çalışmaya kanalize etmektedir.³²

³¹ BM Küresel Yönetim Komisyonu; **A.g.e.**, s. 49.

³² **A.e.**, s. 46.

Bütün olarak bakıldığında, vatandaş hareketleri ve gönüllü kuruluşlar bugün hem ulusal, hem de uluslararası çapta, pek çok alanda önemli katkılarda bulunmaktadır.

BM ile sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinde ciddi bir gelişme gözlenmiş ve 1992'de Rio'da toplanan BM Konferansına 1400 gönüllü kuruluş katılmış, binlercesi de konferansa paralel olarak yapılan Küresel Forum'a katılmıştır.³³ Daha sonra yapılan çeşitli konferanslara da (1993 Viyana İnsan Hakları Konferansı, 1995 Pekin Dünya Kadınlar Konferansı, 1996 İstanbul Habitat Konferansı gibi) çok sayıda gönüllü kuruluş katılmıştır.

Küreselleşme, özellikle "sürdürülebilir kalkınma" temelinde gerekli yönetim eylemini sivil toplum örgütlerine açarak daha çoğulcu ve katılımcı yaklaşımlar için uygun bir ortam oluşturmaktadır. Keza yönetim kavramı çerçevesinde savunulan çoklu yönetimin en önemli sac ayağını da sivil toplum örgütleri oluşturmaktadır.

III- KÜRESELLEŞMENİN ULUS DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bu yolla ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel vb. değerlerin karşılıklı akışı, ulusal düzeydeki piyasaların yapısından, benimsenen siyasal sisteme kadar birçok alanda değişimi ve benzeşmeyi kaçınılmaz kılmıştır. Yine bu yolla hemen her ülke, topluluk veya bireyin benimsediği birtakım evrensel değerlerin ortaya çıkması sağlanmıştır. Bu bağlamda demokrasi, insan hakları, barış, özgürlük, çevre bilinci gibi değerler topyekün insanlık için arzulanır ve savunulur olmuştur.

Kitle iletişim araçlarının ulaştığı boyut ve benzer teknolojik gelişmenin coğrafi sınırların önemini azaltması, ulusal kamuoylarını birbirine bağlamış ve ulusal siyasal elitlerin istedikleri yönde politika belirlemelerini ve kamuoyunu yönlendirmek suretiyle dış politikalarında olumsuz araçlar kullanarak dünya kamuoyunun global çıkarlarını zedelemelerini güçleştirmiştir. Ancak günümüzün başat kültürü durumundaki Batı kültürünün evrensel bir kültür olarak küresel düzeyde yaygınlaştırılması, bu arada yerel kültürlerin de baskı altına alınması, yine teknolojinin sağladığı olanaklarla mümkün olabilmektedir. Fakat yerel kültürlerin de bu olanakları sonuna kadar kullanarak evrensel nitelik kazanabilmelerinin önünde fazla bir engel bulunmamaktadır.

³³ A.e., s. 48.

Ticaret kadar teknolojinin üretim süreci üzerindeki etkisi de önem taşımaktadır. Teknolojik değişim ya da gelişme, önce üretilen malların doğasını ve miktarını değiştirmekte, bu değişim de bütünü ile dolaşım ve değişim sürecini etkilemekte; değişim giderek insan davranış ve tutumları alanında, yani kültürde kendini göstermektedir.³⁴

A) KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE ULUS DEVLETİN DÖNÜŞÜMÜ

1- Küreselleşme ve Ulus-Devletin Çatışması

İnsan etkinliği mekanı aşır, insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafi bölümlenmeyi geçersiz kılınca, mekan bir yönetim ölçeği olma özelliğini yitirmektedir. Ulus-devlet ölçeği de, mekanın bu aşınmasından pay almaktadır. Guehenno'ya göre "Ülke topraklarına dayanan zorunluluk" aşılmıştır ve bunun yerine devletin hiçbir yararı, işlevsel bakışı konulamamıştır.³⁵ İster savunma ya da adalet gibi geleneksel egemenlik işlevleri söz konusu olsun, ister ekonomik yeterlilikler söz konusu olsun; ulus, gittikçe aşınan, dünyanın büyüyen bütünleşmesine uyum sağlayamayan dar bir çerçeve olarak göze çarpmaktadır.³⁶

Öte yandan 200 yıldır milli pazarlarda doğmuş, milli sınırlar içerisinde temel bulmuş ve başından beri devlet desteğine dayanmış olan kapitalizm ile ulus-devlet arasındaki ilişkinin sonuna gelindiği, küreselleşmenin "ulus-devleti gereksiz, siyaseti alakasız, milli egemenliği boş bir kabuk haline getirdiği"³⁷ ileri sürülmektedir. Kapitalizmin günümüzde milli bağları kırması, ulusal sınırları aşır, köksüz ve kimliksiz hale gelmesi, ulus-devletlerin sona yaklaştığı şeklindeki görüşlere yaygınlık kazandırmaktadır.

Bu süreçte ulus-devletin geleneksel politika araçları giderek felce uğramakta; siyasal iktidarlar ulusal düzlemde sosyal ve ekonomik politikaları hayata geçirme çabasından vazgeçmektedirler.³⁸

"Kontrolü dışında olan ekonomik baskılara karşı idare-i maslahatçılık rolleriyle ulus-devletler, güçler dengesinin küresel pazarlara kaymasını çaresizlikle

³⁴ Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara 1995, s.99.

³⁵ Jean-Marie Guehenno, **Demokrasinin Sonu**, (Çev.: M. Emin Özcan), Dost Kitabevi, Ankara 1998, s.24.

³⁶ **A.e.**, s.22.

³⁷ Noelle Burgi ve Philip S.Golup, "Küreselleşme Gerçekten Ulus-Devletleri Lüzumsuz Hale Getirdi mi?", (Çev.: Abdülkadir Atalık), **Türkiye Günlüğü**, Sayı 64, (Kış 2001), s.84.

³⁸ Korkut Boratav, "Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, İmge Kitabevi, Ankara 2000, s.19.

seyrediyorlar. Tarihi sınırları içinde, politik faaliyet ve kimliğin, sosyal uyum ve genel menfaati gözetmenin merkezi olmak durumu artık sona ermektedir. Sınırların ötesinde çoğunlukla artık sadece resmi egemenlik simgesini kullanabilmektedirler. Kısacası ulus-devletin, en iyi yorumla uluslararası sistemdeki özel şahsiyetlerden herhangi biri haline geldiği, en kötü yorumda ise olayları etkileme gücünü tamamen kaybettiği söylenmektedir."³⁹

Ancak bu eğilim aynı zamanda yoğun eleştirilere konu olmaktadır. Her şeyden önce küresel ekonomik düzenin kurallarının başta ABD olmak üzere güçlü devletlerce belirlendiği ve bu kuralların tüm uluslararası sistemi sınırlandırdığı belirtilmektedir. "ABD egemenliği, uluslararası politik ekonomiyi belirleyen temel gerçektir. Mali ve kültürel hizmetler, haberleşme, teknoloji ve bilimsel-teknik üretim gibi sanayileşme sonrası sektörlerde zaten nispi avantajları olan Amerika, dünya çapındaki serbest pazarla daha da güçlenmektedir. Aynı zamanda ekonomik faaliyetler, sosyal uygulamalar ve uluslararası özel hukuk alanında da yeni normatif dünya kültürü oluşmaktadır."⁴⁰

Bu görüş açısından bakıldığında, "küreselleşme, bazılarının hükümlerini güçlendiren, bazılarının otonomilerini azaltan devletler arası yeni bir güç dengesini kurumsallaştırmaktadır. Dünya çapındaki bu serbest pazar, sermaye merkezleri ile diğerleri arasındaki farkı artırmaktadır. Bilgi ve güç sahibi aktörler kuralları koymakta, diğerleri takip etmektedir."⁴¹

2- Devleti Değişime Zorlayan Baskılar

Küreselleşme olgusu, bir yandan ülkelerin ulus-üstü düzeyde ortak çıkarlarını gözetken ve koruyan örgütlenmelere katılımlarını ön plana çıkarırken, öte yandan ulusal ve ulus-altı düzeylerde yeni yönetim modellerini zorunlu kılmaktadır.

Özellikle 1980'lerden itibaren devletin rolü ve işlevi üzerinde büyük baskılar oluşmuş ve bu baskılar devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olmuştur. Bunlardan bazıları kısaca şöyle özetlenebilir:⁴²

Finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi: Uluslararası ve kıtalararası yatırım engellerinin büyük ölçüde ortadan kalkmasıyla çok uluslu şirketlerin sayısında ve çaplarında meydana gelen büyüme, yabancı-yerli, kamu-

³⁹ Noelle Burgi, **a.g.e.**, s.84.

⁴⁰ **A.e.**, s.46.

⁴¹ **A.e.**, s.47.

⁴² Tutum, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, (Mayıs-Haziran 1995), Yıl 1, Sayı 5, s.135-137'de anılıyor.

özel kimliklerin birbirine karışmasına ve bu tür "devletsiz firmaların" vergilendirilmesi, denetimi ve tabi olacakları kuralların düzenlenmesi yetkisi vb. konular, ulusal devletleri ve kamu yönetimlerini büyük ölçüde zorlamaya başlamıştır.

İdeolojik ve Siyasal Baskılar: 1980'lere doğru makroekonomik politikalarda büyük değişiklikler görülmeye başlandı. Keynesçilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten "pazar ağırlıklı çözümlere", parasal genişlemecilikten "kısıtlılığa", merkantilizm'den "serbest ticarete" doğru bir dönüşüm gözlemlendi. Bu dönemde büyüyen devlete ve şişen bürokrasiye karşı ön yargılı ideolojik görüşler yaygınlaştı. Düşünce sistemindeki bu kayma, aslında birçok sektörde devletin rolünün radikal biçimde sorgulanması anlamına geliyordu.

Kaynakların dağıtılmasında pazar düzeninin devletten daha az etkili ya da daha az adil olmadığı düşünölmeye başlandı. Bu düşünceler birçok ölkede içsel siyasi değişimler sonucu iktidara gelen siyasal kadrolar (Theatcher ve Reagan gibi) tarafından somut politikalara dönüştüröldü. Kuşkusuz bu politikalardan ardında büyük ölçüde küreselleşen endüstriyel ve finans çevreleri bulunuyordu. Neo-liberal bakış çerçevesinde vatandaşın konumuna açıklık getirilmeye çalışıldı. Buna göre vatandaş, bireysel bir tüketici ya da kamu hizmetlerinin saygın müşterisi olup, bu sıfatla devletten belli standartta hizmet isteme hakkına sahip bir kişidir. Bu bir anlamda devletin rolü ile ilgili kamusal imajın değişmesi demekti. Halk, hizmet isterken bu hizmeti yerine getirecek bürokratik aygıtın maliyetini de düşünmek durumunda kalmalı idi. Bu ise vatandaşın devlet faaliyetlerine karşı eskisinden daha çok duyarlı olması anlamına geliyordu.

Avrupalaşma Baskısı: Avrupa Birliği ticaret engellerinin kaldırılmasında önemli roller aldı ve somut adımlar attı. Belli alanlarda fiyat tespitleri kaldırıldı. İletişim sistemleri ve havayolları liberalleşti. Ulusal korumacılığın en etkin aracı olan "kamu tedarik politikaları" rekabete açıldı. Bu dönemde ulusal düzenlemeler yerine Ortak Pazar düzenlemeleri ön plana çıkmaya başladı. Eğitim, sağlık, sosyal refah, vatandaşlık, tüketiciyi koruma ve çevre sorunları giderek artan ölçüde Brüksel'in düzenleme alanına girdi. Ulusal devletin karar alma tekeli belli alanlarda sınırlandı. Bu gelişmeler, klasik devletin egemenliğinin ve otoritesinin yeniden düşünölmesine ve sorgulanmasına yol açtı. Ortak Pazar, üye ölkelerde geleneksel politika yapma düzeylerini de değiştirdi. Üye ölkelerin çıkarları artık yalnız ulusal düzeyde değil, uluslararası düzeyde, Avrupa düzeyinde ve yerel düzeylerde tartışılmaya başlandı. Üye ölkelerde ulusal

kamu görevlerinin bir bölümü kendi vatandaşları dışındakilere de açıldı. Ortak Pazar ilişkileri üye ülkelere ister istemez yeni örgütlenme ve ilişki biçimlerini aramaya sevketti.

Teknolojik Baskılar: Teknolojik baskı birkaç boyutta gerçekleşti. En önemli boyutu bilgi akımı ile ilgili olanıdır. Artık devletler, kontrol etmekte güçlük çektikleri ve ulusal sınırları tanımayan bir bilgi akımı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Her konuda karar alma süreci hız kazandı. Teknoloji, dünya finans piyasalarının açılmasında da kilit bir rol oynamıştır. Teknolojik değişim liberalleşme ile birlikte yürümüştür. Teknolojik gelişmenin bir boyutu da ulusal tekellerin çözülüşü ile ilgilidir. Teknoloji, kimi doğal ulusal tekelleri (telekomünikasyon ve elektrik üretim ve dağıtım gibi) rekabete duyarlı sektörler haline getirdi. Bu da bugüne kadar kamusal denetim lehine ileri sürülen en önemli bir kanıtın sorgulanması demektir. Özetle teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşilerini, örgütsel yapıları, çalışma yöntemleri ve iş becerileri, personelin yönetimi ve hizmet sunma biçimleri üzerinde büyük baskılar oluşturdu.

Bütün bu baskılar birbirlerini dinamik ve karmaşık biçimde besleyerek devletin yeniden biçimlendirilmesinde belirleyici oldu. Birbirine yakından bağlı bu faktörler karmaşasında hangisinin neden, hangisinin sonuç olduğunu kestirmek olanaksızdır. Bu baskıların devlet üzerindeki etkilerini tam olarak hesaplamak da güçtür. Ancak bugün özellikle Avrupa'da, ihtiyatlı bir dille de olsa "devletin geri çekilmesinden" söz edilebilmektedir.

Klasik devletin otonomisinin uluslararası ilişkilerde ve Avrupa arenasında bir aşınma içinde olduğu genellikle kabul edilmektedir. Buna karşılık devletin ülke içindeki otonomisi ve etkinliği açısından aynı şeyi söylemek olanaksızdır. Genel bir gözlem olarak şu söylenebilir: Avrupa'da son 15 yıldır devletin geri çekilmesinden çok yeniden yapılanması söz konusudur. İşte bu yapılanma büyük ölçüde kamu yönetimlerine de yansımaktadır. Nitekim Avrupa'da devleti biçimlendiren faktörler kamu yönetimlerinde birbirine oldukça benzer reform programlarının uygulanmasına yol açmıştır. Bununla birlikte bu reformlar, nitelik, biçim, zamanlama ve uygulama hızı bakımından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir.

3- Ulus Devletin Niteliksel Dönüşümü

Son yıllarda sosyal bilimler, sosyal teorisinin bir alanı tarafından kuşatılmış bulunmaktadır. Bu alan, küreselleşme sürecinin teori ve dinamikleridir. Bu ilginin temel sebebi, günümüzdeki sosyal yapının sürekli olarak ekonomik, siyasi, sosyal

ve kültürel değişimleri hızlandırdığının gözlenmesidir ki bu, uluslararası sistem içerisinde ulus-devletin konumunun değişmesi şeklinde tezahür etmektedir. Bununla birlikte önemli olan, gittikçe daha da küreselleşen bir dünyada ulus-devletin otonomisini koruyup koruyamayacağıdır... Küreselleşme sonucunda ulus-devletin niteliği değişmiş midir ve eğer değişmişse, devletlerin geleneksel rollerinin yerini hangi mekanizmalar ya da sistemler almıştır?⁴³

İç ve dış siyasal ya da ekonomik uygulamalar arasındaki geleneksel ayırım, yerini milli sınırları neredeyse tamamen yok sayan bir sermaye ve maliye sistemine bırakmıştır. Esasen küreselleşmenin çoğunlukla ulus-devletin şu dört önemli yanını zayıflattığı söylenmektedir: Yetkileri, şekli, özerkliği ve meşruiyeti. Çevre, insan hakları ve küresel ekonomik işbirliği gibi alanlar, uluslararası rejimlerin ve uluslararası düzenleyici sistemlerin doğmasına yol açmıştır. Bu da göstermektedir ki, böyle alanlarda uluslararası işbirliği olmaksızın bir ulus-devlet, vatandaşlarının talep ve ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmaktadır.⁴⁴

Bu, siyasal, ekonomik ve sosyal açılardan diğerlerinden tecrit olmuş ulus-devletin sadece yetki alanı daralmamakta, aynı zamanda şekli de değişmektedir. Savaş sonrası dönemde uluslararası örgütlerin sayısında olağanüstü bir artış görülmüş, bunun sonucunda ise devletin uluslararası niteliği gelişmiştir. Batıdaki çoğu ulus-devletin bu tür örgütlerle yoğun şekilde ilişkiye girmesi ile, yerel ve küresel politika üretme mekanizmaları arasında çok az fark kalmıştır. Bunun sonucunda demokratik yöntemlerle üye devletlerin özerkliğini hukuka uygun bir şekilde uzlaştırabilen Avrupa Birliği gibi yarı milletler üstü bürokratik güç sistemleri meydana gelmiş, bu ise devletin imajını zayıflatarak olduğundan farklı ve parçalanmış bir görünüm vermesine yol açmıştır. Devletin kurumsal şekli, küreselleşme sebebiyle değişimi sürdürebilir, ama bundan önemlisi, yapısal seviyedeki değişimlerdir. Devletin kendi siyasal ekonomik, sosyal ve kültürel politikalarını uygulama stratejilerinin etkinliği değişmektedir. Devletlerin birbirleriyle karşılıklı ilişkileri, özellikle çevre ve ekonomi konularındaki yerel politikaları dikte ettirmeye başlamaktadır. Bunun anlamı, milli düzeydeki ihtiyaçlar yanında küresel ihtiyaçların karşılanması için devletin yapısal bir değişime uğramış olduğudur.

Devletin yetki alanı ve devlet şekillerine dikkat çekilmesi, devletin özerkliği konusunun da irdelenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Küreselleşme sürecinin ulus-devletlerin kendi kaderlerini tayin etme kabiliyetleri üzerinde sıkı

⁴³ Christopher Newman, *a.g.e.*, s.80.

⁴⁴ *A.e.*, s.83.

bir kontrol mekanizması kurduğu sıkça ifade edilmektedir. Münferiden hiçbir devletin milli konularda tam hakimiyetinin olmadığı bir küresel faaliyetler alanının genişlemesi ile ulus-devlet özerkliğinin zayıfladığı gözle görülür bir gerçektir.

Aynı şekilde, tek tek ulus-devletlerin kendi toprakları üzerindeki iç ya da dış nitelikli sorunları kontrol edebilme gücü, milli sınırları tanımayan küresel iletişim tekniklerinin gittikçe gelişmesi ile zaafa uğramıştır. Yetkilerin zaafa uğraması, kurumsal yapılanmaların değişmesi ve devlet özerkliğinin zayıflamasının tabii sonucu, ulus-devletin yetki ve meşruiyet kaybına uğraması, dolayısıyla hükümetlerin etkisini kaybetmeleridir. Bütün bu süreç; televizyon, radyo ve daha yakın zamanda internet yoluyla iletişimin gelişmesi, böylece bir devletin vatandaşlarının yerel konuların küresel sonuçlarını görme ve yerel düzeyde yürütülen politika ve tartışmaların ne kadar kısır olduğunu müşahade etme imkanına kavuşması ile tamamlanmaktadır.⁴⁵

Küreselleşme çağında ulus devletler bir yandan etnik ve bölgesel siyasetlerin artması ile birlikte merkezkaç güçlerin baskısı altına girerken, öbür yandan ekonominin küreselleşmesi ve savaş teknolojisinin gelişmesi gibi etkenlerin yarattığı dış tehditlerle karşı karşıya bulunmaktadır.⁴⁶

Uluslararası etkenlerin iç politikayı etkilemesinin sürekli olarak vurgulanması sonucunda devlet, değişmeyen ve kendini yenilemeyen bir kurum olarak görülmeye başlamaktadır. Böylece yetki ve meşruiyeti kan kaybetmektedir. Dahası, uluslararası sistemler ve kurumlar, özellikle kendileri ile ilgili kararlar alındığı zaman, ulus-devletin yetkilerini tanımama ya da meydan okuma tavrı takınabilmektedirler. Bu ise ulus-devletin, küresel düzeyde örgütlenmiş, ulusal veya bölgesel yönetimler tarafından idare edilen bir mahalli idare gibi telakki edilmesine sebep olmaktadır.⁴⁷

"Batı ülkelerinden başlayıp 19 ve 20. yüzyıllarda tüm dünyayı saran ulus-devlet yapılanması, 1980'den bu yana küreselleşme olarak anılan dalga ile kırılmaya çalışılmaktadır. Dünya Bankası, 21. yüzyılda kalkınmanın mekansal yapısının değiştiğini/değişeceğini ileri sürmektedir. Bu öngörüye/hedefe göre, ulus-devlet bir yandan dünya ekonomisinin bütünleşmesiyle küresel kurumlara, bir yandan da siyasal iktidarın dağıtılması ile yerel parçalara doğru iki yönlü kan kaybedecektir.

⁴⁵ A.e., s.83-84.

⁴⁶ DPT, **Küreselleşme**, s.55.

⁴⁷ Christopher Newman, **a.g.e.**, s.84.

Bunun anlamı, dünya genelinde sınırların yeniden belirlenmesidir. Yeni sınırlar ulus-devletleri tanımlayan sınırlar değil, belki yerel sosyo-ekonomik türdeş topluluk sınırları; belki bunların konfederasyonları; belki de aklımızın alışkın olduğu sınırlardan kurtulmuş mikro-kimlikli insan topluluklarının kendileri olacaktır. Ancak bu parçalanmış yapının üzerinde seyreden bir küresel iktidar mekanizmasının var olacağı da açıktır. Açık olan bir başka nokta, yeni sınırlar ile yeni kimliklerin bu iktidar mekanizması tarafından yeniden tanımlanacağıdır."⁴⁸

Farklı bir yaklaşıma göre ise, küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin ulus-devlet ölçeği karşısında uyumlu iki eğilim ve ölçekmiş gibi gösterilmesi önemli bir yanılsama içermektedir. Kuşkusuz bu iki ölçek arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Ancak bu ilişki önemli çelişkileri olan ve birbirlerini, ama daha çok da yereli güçsüzleştiren bir niteliğe sahiptir.⁴⁹ Bu nedenle küreselleşme çağının neo-liberal yerel yönetimciliği, sosyal devletten ve ulus-devletten aynı anda vazgeçmenin aracı olduğu; devletin bu iki özelliğinden vazgeçişin çağımızda sömürgeleşmeyi ve sermaye kesiminin tartışılmaz açık egemenliğini güvence altına aldığı⁵⁰ savunulmaktadır.

4- Küreselleşmenin Yerelleşme Boyutu ve Ulus-Devleti Aşındırması

Son yıllarda hızlı bir ivme kazanan yeni teknolojik devrim, kentleşme, küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri, gerek ulus devletin nitelik ve yapısını, gerekse yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini kökten, hem niceliksel ve hem de niteliksel bir biçimde değişimlere uğratan bir temel işlev görmektedir. Bu değişimlerin başında tüm yerel birimleri, kentleri, anakentleri ve bölgeleri ve onların temel yönetim birimleri olan yerel yönetimi içeren "yerellik" kavramı gelmektedir.⁵¹

Ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlandığı bu dönemde, yetkilerinin bir bölümü ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara devredilirken, diğer bir bölümünü de yerel yönetimlere devretmek durumunda bırakılan ulusal yönetimler, yerel yönetimlerin şekillendirilmesinde de giderek azalan bir işleve sahip olmakta, küresel dinamikler

⁴⁸ Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 3 (Temmuz 2001), s.7-8.

⁴⁹ Tarık Şengül, **a.g.e.**, s.115.

⁵⁰ Birgül A. Güler, "Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu", **Emek Araştırma Dergisi**, Sayı 2002/2 (8), s.25.

⁵¹ Yıldırım, **a.g.e.**, s.13-14.

ulus-devletin olduğu kadar, yerel yönetimlerin yapılanmasında da etkili olmaktadır.

Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğiliminin en somut uygulaması olan ademi merkeziyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır.

Küreselleşme sürecinde uluslararası arenalarda da bölgelerin ve mahalli toplulukların öne çıktıkları, söz ve rey sahibi haline geldikleri, küresel aktörler tarafından -milli devlet bir yana bırakılarak- muhatap alındıkları görülmektedir. Bu bakımdan yaşananın esasında "globalizasyon" (küreselleşme) değil, "glokalizasyon" (küyerelleşme) olduğu ileri sürülebilmektedir. Ancak birbiri ile çelişir gibi gözükse de bu iki sürecin -küreselleşme ve yerelleşme- birbirini besleyen tek bir projenin unsurları olduğu söylenebilir.⁵²

Klasik anlamda yerelleşme (desantralizasyon), ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir.⁵³

5- Yerelin Evrenselleşmesi Karşısında Ulus-Devlet

"Günümüzde dünyada bir yandan "küreselleşme" süreci yaşanırken, aynı zamanda da "yerelleşme" eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözükse de bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmektedir; buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi

⁵² Kadir Koçdemir, "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", s.154.

⁵³ DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.10.

yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. Bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak, iki binli yıllara doğru, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecine, merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetime, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler eşlik etmektedir."⁵⁴

Yüzyılımızın son çeyreğinde ve özellikle 1980'li yıllarla birlikte, eski sosyalist bloktaki hızlı değişim sonucunda Doğu ile Batı arasında gelenekselleşmeye yüz tutmuş dengelerin altüst olması, merkeziyetçi, tepedenci, baskıcı rejimlere karşı artan mücadeleler bağlamında insan haklarına dayalı çoğulcu ve katılımcı demokrasi arayışlarının ağırlık kazanması, yeni uluslararası örgütlenme ve işbirliği biçimlerinin ortaya çıkması, ulaşım ve iletişim alanındaki baş döndürücü gelişmelerin, yeni siyasal, sosyo-ekonomik, kültürel ve benzeri ilişkiler ağı ve karşılıklı bağımlılıklar getirmesi, çevre sorunlarının sınır tanımayan boyutlara ulaşması gibi yerel, ulusal, bölgesel ve küresel ölçeklerde gerçekleşmekte olan süreçler, günümüzün ulus-devlet anlayışını ve uluslararası düzenin işleyişini sorgulamakta ve köklü değişimlere yöneltmektedir.⁵⁵

Küreselleşmenin karşısında yerelleşme teziyle, mikro ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmelerin teşvik edildiği ve benimsendiği günümüzde; bölgeler ve/veya alt bölgeler ile kentler adeta yeniden keşfedilmeye ve onlara yeni-önemli anlamlar yüklenmeye başlamıştır.⁵⁶

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

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

⁵⁴ A.e., s.1-2.

⁵⁵ Sadun Emrealp, **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.1.

⁵⁶ DPT, **Küreselleşme**, s.106.

almak üzeredir. Fiziki mekan olma ve coğrafi özelliği ikinci planda kalmaya başlamıştır.

Küreselleşme sürecinde ulus devletin küçülmesi, egemenliğini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi sonucunu ortaya çıkarmakta, bu da kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle kimilerine göre yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, bir bakıma "ulus-devleti parçalamak için tasarlanmış bir dizgeli çaba" niteliği taşımaktadır.⁵⁷

Bugün yerel üzerine yapılan vurgunun arkasında, tarihsel bir süreç içinde yereli bastırıp, onun elinden iktidar odağı olma özelliğini alan ulus-devletin de, benzer bir süreçle bu gücünü kaybettiği düşüncesi vardır. Ulus-devletin uğradığı güç kaybının, yereli bütünüyle bağımsızlaştırmaya bile, büyük ölçüde özerkleştirdiği varsayımı, yerelin iktidar odağı olma özelliğini bir ölçüde restore ettiği düşüncesini gündeme getirmektedir. Ancak, bu tür bir düşüncenin geçerliliği küresel süreç karşısında yerelin ne derece güçlü olabildiğine bağlı olup, yerelin bu anlamda önemli bir pazarlık gücüne sahip olmadığı söylenebilir. Bu nedenle yerelin özgünlüğünü siyasal kertede aramak ciddi siyasal sorunları olan bir uğraştır.⁵⁸

B) ULUSAL YÖNETİMDEN KÜRESEL YÖNETİŞİME

1- Ulus-Devletten Küresel Sivil Topluma⁵⁹

İç meselelerde milli hükümetlerin yeterli ölçüde etkili olamaması sonucunda, toplum içerisindeki fert ve grupların, devlet tarafından bırakılan boşluğu doldurma arzusu içine girmeleri ihtimali belirmektedir. Geleneksel olarak ulus-devletlerde, ferdin siyasal ve ekonomik hayata katıldığı bir alanın tanımlanması mümkündür ki buna "sivil toplum" denmektedir. Sivil toplum, kendi yapı ve kuralları olan ve devletten farklı bir alan olarak görülür ve sivil toplum öteden beri, başta insan hakları, hayvan hakları, çevrecilik, sendikacılık ve barış hareketleri olmak üzere, sosyal ve siyasal konularda bir karşı koyma alanı olarak gelişmiştir.

Küresel sivil toplumun faaliyet gösterdiği alanın sınırları ise farklıdır, fakat onun devlet sisteminin koyduğu sınırlardan bağımsız olması, yeni siyasal alanların oluşumuna olanak tanımaktadır. Bu alanlar, ekonomik, siyasal ve

⁵⁷ Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", *ÇYY*, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim 2001), s.19.

⁵⁸ Tarık Şengül, *a.g.k.*, s.131-132.

kültürel ilişkiler ağı ile belirlenmekte ve farklı mekanlarda bulunsalar bile, bilinçli olarak belirli siyasal ya da sosyal amaçlarla birbiriyle irtibatlanmış aktörler tarafından doldurulmaktadır. Dolayısıyla, dünyanın gittikçe birbirine bağımlı ilişkilere sahne olması ile sosyal ve siyasal hareketlerin milli politika arenasından küresel politika arenasına doğru kaydığı söylenebilir. Çünkü meselelerin çoğu artık evrensel bir nitelik ve evrensel ahlaki bir değer taşımakta, çevre gibi bazı sorunların çözümü ise ancak küresel düzeyde etkin olarak mümkün olabilmektedir. Aynı şekilde devletin küreselleşmesi ve daha uluslararası bir mahiyet kazanması süreci de, sosyal ve siyasal faaliyetlerin daha iyi çözümler üretebildiği ve daha etkili olduğu bir ortam olan küresel toplumun yaratılmasına yardımcı olmaktadır.

Her şeyden önce, küresel sivil toplumun kurumlarını ve bunların ulusal ve uluslararası politikaların üretilmesi ve uygulanmasında önemli bir rollerinin bulunup bulunmadığı konusunun tespit edilmesi gereklidir. Her kesim kendi gündemi, inançları ve ideolojilerine sahip olmak kaydıyla, sürekli olarak yeni Uluslararası Nitelikli Hükümet-Dışı Örgütlerin (NGO) ortaya çıkması, çokuluslu şirketlerin sayılarının artması ve uluslararası düzeyde konulan kuralların devamlı olarak çoğalması göstermektedir ki, küresel sivil toplumun kurumsal yapısı gelişmektedir. Uluslararası NGO'lar, büyüklükleri, üye durumları ve amaçları bakımından oldukça çeşitli olup, Uluslararası Nitelikli Hükümet Kurumlarından çok daha fazla sayıdadırlar. 1909'da 179 adet uluslararası dernek var iken, bu sayı 1951'de 832'ye çıkmış, 1985'te ise en az 4615'e ulaşmıştır. Bununla beraber, bu sayıların yanıltıcı olabileceğinin kabul edilmesi gereklidir; çünkü Uluslararası NGO'lar, Uluslararası Şişe Toplayıcıları Derneği'nden Uluslararası Katolik Hemşireler Komitesi'ne, Dünya Dostları Derneği'nden Uluslararası Af Örgütü'ne kadar çok geniş bir kuruluş yelpazesini kapsamaktadır.

Burada önemli olan husus, her bir örgütün, tamamen milli nitelikli alanın dışında, küresel bir arena oluşturduğudur. Bu arenada örgüt, ortak değerlerini, hedeflerini, ilgilerini, hatta ideolojilerini tartışma ve faaliyet gösterme imkanı bulur. Dünya Dostları Derneği, Greenpeace (Yeşil Barış), Oxfam (Açlığa Karşı Oxford Komitesi) ve Uluslararası Af Örgütü gibi büyük çaplı ve iyi teşkilatlanmış kuruluşlar, milli hükümetler ve dolayısıyla ulus-devlet faaliyetlerinin özerkliği üzerinde büyük etki sahibidirler.

Büyük uluslararası NGO'lar, uluslararası faaliyetlerini beş seviyede gerçekleştirirler:

⁵⁹ Christopher Newman, **a.g.k.**, s.81, 84-85.

- Millî konularda uluslararası ilgi uyandırarak;
- Diğer uluslararası NGO'larla ortak faaliyet göstererek;
- Bir devlet içindeki birimler ve sivil toplum örgütleriyle çalışarak;
- Bölgesel birimlerle çalışarak;
- Kendilerini destekleyen kurumlar, hükümetler ve fertler arasındaki ağı kullanarak.

Fikirler ve kampanyalar arasındaki bu işbirliği türü, kendine has şekilleri ve ilkeleri olan, devletten farklı bir toplumsal alan, yani bir sivil toplum olarak görülebilir. Uluslararası NGO'lar, millî hükümetleri by-pass edip doğrudan dünya siyaseti üzerinde faaliyet göstermek suretiyle devletler arasındaki iç siyasi ilişkileri etkilemektedirler. Bu örgütlerin aynı zamanda ulusal ve uluslararası kamuoyu oluşturmak ve duyarlılığı artırmak üzere bilgi toplayıp yayınlamaları ve kitle iletişim araçlarını kullanmaları da mümkündür (Uluslararası NGO'lar bu amaçla özellikle interneti kullanmaktadırlar). Böylece fertleri kendi taraflarına çekmekte ve insanların günlük sosyal ilişkileri yoluyla etkilerini artırmaktadırlar. Uluslararası NGO'ların üyeleri, kendi sınırlarını aşacak tarzda ve küresel gündemi değiştirmeye katkıda bulunabilecek kampanyalar yürütmek suretiyle, kendi mensubu oldukları devletleri by-pass ederek doğrudan küresel siyaset alanında faaliyet göstermekte, böylece yeni siyasal katılım ortamları oluşturmaktadırlar. Bu suretle hükümetler geleneksel dış temsil fonksiyonlarını kaybetmekte, bu ise kısmen meşruiyet iddialarını zayıflatmaktadır.

2- Ulusal Devletten Küresel Devlete Geçiş Senaryoları

Dünya sistemini oluşturan ulusal devletlerin egemenlik haklarının kısıtlanması, aslında bu devletlerin üstünde yeni bir egemenlik düzeyinin varlığı ile olanaklı olmaktadır. Nitekim küreselleşme sürecinde ulus-devletlerin bazı temel alanlarda politika belirleme kapasitelerinin zaafa uğraması, devlet üstü organizasyonların iktidarlarının güçlenmesine paralel olarak gelişmektedir. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi ulus-ötesi yönetim örgütleri bu alanda bir tür "takviye" işlevi⁶⁰ görmektedir. Bunların kararları ve yönetsel kuralları, ulus devletler üzerinde, onların yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar haline getirilmiştir.

⁶⁰ Ali Farazmand, "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", (Çev. Sevilay Kaygalak), **Mülkiye**, Cilt XXV, Sayı 229, (Temmuz-Ağustos 2001), s.258.

Dünya politikasına yön veren ABD gibi devletlerin, askeri ve teknolojik kapasitelerini artırarak, küresel düzeyde bir hegemonya oluşturmakta olduğu da yaygın olarak paylaşılan bir kanıdır.

Ancak bu de-facto durumların ötesinde, küresel düzeyde yönetilen bir "dünya hükümeti" düşüncesi giderek daha çok araştırmacıların ilgi alanına girmekte, küresel bir kamu yönetimi kuramı geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Aren'e göre, "dünya düzeyinden tek tek ülkeler düzeyine inerek, her ülkeyi kendi içinde, daha önceki beyliklerin küreselleşmesi olarak görebiliriz. Küreselleşme süreci, ulus-devletlerin oluşma sürecinin uluslararası düzeyde bir tekrarı ve devamıdır."⁶¹

Victor Hugo'nun 1849'daki şu öngörüsü de, ulus-devletin oluşum süreci ile küreselleşmeyi paralel bir oluşum ya da bu iki sürecin birbirinin devamı, birbirinin tamamlayıcısı olduğu şeklindeki görüşe önceden bir bakışı yansıtmaktadır: "Bir gün gelecek, tıpkı Normandiya, Bretagne, Burgund, Lothringen, Elsaß ve bütün diğer şehirlerimizin Fransa içinde kaynaştığı gibi, siz Fransa, Rusya, İtalya, İngiltere, Almanya, kıtanın bütün milletleri, zengin ferdi özelliklerinizden vazgeçmeksizin kendinizi üst bir toplulukta bir araya getirecek ve büyük Avrupa kardeşliğini kuracaksınız."⁶²

Günümüzde küreselleşmenin bütünleştirdiği dünya toplumunun mevcut devletler sisteminin zorunlu kıldığı siyasal parçalanmışlığı kaldıramayacağı, ya da toplumsal karşılıklı bağımlılığın eninde sonunda müşterek bir siyasal otoriteyi gerektireceğini düşünenlerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. "Dünya devleti"nin çekirdeğini oluşturacak yeni bir kurumsallaşma da, bu çerçevede kaçınılmaz olarak görülmektedir.

C) KAMU YÖNETİMİNDEKİ GELİŞMELER

1- Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışı

Yerel olanın evrenselleşmesi ve evrensel olanın yerelleşmesi olarak tanımlanabilen küreselleşme, bünyesini meydana getiren oluşumların bir uzantısı ve sonucu olarak modern siyasal yapıların karşılaştığı en önemli sorunsallardan birisidir. Telekomünikasyon olanaklarının giderek gelişmesi ve uluslararası sermayenin yoğun bir akışkanlık kazanması ile ortaya çıkan yeni durum, esas

⁶¹ Sadun Aren, "Küreselleşme, Sosyalizm ve Geleceğin Yönü", **NPQ Türkiye**, Cilt 1, Sayı 4, (Kış 1999), s.59.

⁶² Kadir Koçdemir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", www.mahalli-idareler.gov.tr, (05.02.2002), s.1.

itibariyle modernitenin üzerine oturduğu zaman ve mekan anlayışını ve onlarla belirlenmiş uluslararası siyasal ortamı derinden etkilemiştir.⁶³

Devlet eksenli çözümlerin ve arayışların düğüm noktasını oluşturan anlayış kurum olarak ulus devlet, ideoloji olarak ulusçuluk, birey olarak ulusal kimlikle örtüşmüştür. Dikey ilişkiler ve hiyerarşi öne çıkmıştır. Çeşitlilik ve çoğulculuktan ziyade tekçiliğin egemen olduğu bu anlayışta farklılık talepleri, sistemin bünyesini etkilemeyen monistik muhalefet odakları şeklinde görülmüştür.⁶⁴ Oysa küreselleşme, bir dizi çelişkili sürecin iç içe geçmesine olanak sağlayan bir olgu konumundadır.

Ulus devletlerinin tayin edici mekansal rollerine karşın küreselleşme sürecinde uluslararası ve bir ölçüde de uluslarötesi (transnational) bir siyasal kültür gelişmeye başlamıştır. Yönetişim (governance), uluslarötesileşme evresinde devreye giren ve odaksal devlet anlayışını çözen yeni bir kültür niteliği kazanmıştır. Demokrasinin ulusötesi bir boyut kazanmasına da olanak sağlayan yönetim olgusunu belirleyen süreç, postmodernitenin zemin hazırladığı yerellik kavramıyla bütünleşmiştir. Tarihin coğrafya temelli ve öncelikli bir anlayışla ötelenmesi, postmodern evrenin en önemli verileri arasındadır.⁶⁵

"Modern kamu bürokrasileri, ulusal devlet bütünü içinde ussallığı, merkezçiliği ve bütünselliği temsil eden yapılar niteliğindedir. Postmodernizm ise, bu ussallık, merkezçilik ve bütünselliğe karşı merkezden kaçışı, orantısızlığı, çoğulculuğu, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını önermektedir. Bu durum kimilerinin gözünde postmodernizmin yeni kabilecilik olarak görülmesi sonucunu doğurmaktadır. Gerçekten de postmodernizm benzerliklerden çok benzemezlikler ve farklılıklar ile alt kültürler üzerinde odaklanmıştır."⁶⁶

1980'li yıllarda gelişen ve küreselleşmeyi önceleyen bir süreç olan neo-liberal hareketin, bu bağlamda bireyciliğe, piyasa olgusuna, deregülasyon politikalarına yaptığı vurgu önemlidir. Bu alanlarda sağlanan gelişmeler liberal demokrasinin gelişimine olduğu kadar, onun yerleşik modellerinin çözülmesine de katkıda bulunmuştur.⁶⁷

⁶³ Hasan Bülent Kahraman ve diğerleri, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul 1999, s.15.

⁶⁴ **A.k.**, s.15.

⁶⁵ **A.k.**, s.16.

⁶⁶ Turgay Ergun, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997, s.13.

⁶⁷ Hasan Bülent Kahraman ve diğerleri., **a.g.k.**, s.15.

Bu çerçevede postmodernizm evrenselliğe karşıdır. Kurallar yıkılmalı, kaldırılmalıdır. Bu yönüyle anayasal kurumlar (kamu yönetimi) evrenselliği savundukları için yok edilmelidirler. Ulusal devlet de bunlar arasındadır. Önemli olan büyük toplum değil, bu toplumu oluşturan topluluklardır.⁶⁸

2- Kamu Yönetiminde Daralma ve Deregülasyon

Ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında daralma, yeni dönemin başlıca kamusal politikasını oluşturmaktadır. Bu daralma, "devletin küçültülmesi" ya da "kürek çeken değil, dümen tutan devlet" sloganları altında yürütülmekte ve çeşitli biçimlerde ortaya çıkmaktadır.⁶⁹

Bu politikanın en yaygın uygulamalarından birisi, memur sayısını azaltma ya da belirli düzeyde tutma, bir başka deyişle kamu yönetiminin büyüklüğünün daraltılmasıdır. Keza kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde belirgin bir aşınma gözlenmekte, sürekli ve "güvence"li memurlar yerine giderek sözleşmeli personel istihdamı ve performans dayalı ücret uygulaması yaygınlaşmakta, özel kesimden kamu kesimine yönetici transferi özendirilmekte ve kamu kesiminde bir çok görevler rekabete açılmaktadır.

Bir diğer politika, kamu kesiminin kapsamının daraltılması ve deregülasyon girişimidir. Özelleştirme programları, "mevzuatın ayıklanması, arıtılması; kaldırılması veya azaltılması" çabaları, adem-i merkeziyetçi politikalarla kurumlara ve yerel yönetimlere (Belçika, Norveç ve İtalya'da bölgelere, Fransa, Norveç, İsveç ve Danimarka'da yerel yönetimlere) yetki devri bu bağlamda öne çıkan uygulamalardır.

Bir başka örnek, kamu iktisadi kuruluşlarının "özerkleştirilmesi", bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yönetsel açıdan özerk ya da düzenleyici karar alma yetkisine sahip kuruluşlara yahut üçüncü sektör kuruluşlarına (emeklilik, sağlık ve eğitim alanlarında) yetki devri, finans, sigorta ve radyo-televizyon gibi hizmet alanlarında düzenleyici karar verme kurul ya da kuruluşları oluşturulması gibi araçlarla yönetimin elindeki araçların sınırlandırılmasıdır.

Bu dönemde bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken, öte yandan devletin müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları da ortaya çıkmaktadır. Eğitim, çevre, aids, tehlikeli atıklar, okyanusun kirlenmesi, uyuşturucu alışkanlığı, yabancıların rekabeti, çalışan anne-babaların, çocukların

⁶⁸ Turgay Ergun, **a.g.k.**, s.13.

⁶⁹ Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", s.137-138.

korunması vb. konularda devletin etkin yapı ve misyonunun yeniden ele alınması tüm ülkelerde merkezi bir sorun haline gelmiştir.⁷⁰

Kamu yönetimindeki bu yeni yaklaşımların olumsuz sonuçları üzerinde de sıkça vurgu yapılmaktadır. Küreselleşme olgusunun önemli bir unsurunu oluşturan de-regülasyon politikalarının, demokratik devletlerin kendi ekonomik, toplumsal ve siyasal işlevlerini ve kaynaklarını yönlendirme ve kontrol etme kapasitesini erozyona uğrattığı bir gerçektir. Bu nedenle küreselleşme, "bağımsız ulus devletlere nüfuz eden ve onların ekonomik, siyasal ve toplumsal düzenini parçalayan bir yapı olarak"⁷¹ değerlendirilebilmektedir.

Bu süreçte izlenen değişim programlarının ana hedefi, otoritenin özünde, esasında bir azaltmayı gerçekleştirmektir. Başka bir deyişle otorite kültüründen hizmet kültürüne doğru bir dönüşüm sağlamadır. Ancak gözlemler, bu hedefi gerçekleştirmiş olmaktan uzak gözükmüyor. Çoğu kez yapılan iş, sadece otoritenin "odak noktasını" kaydırmak veya yönetimin "aletlerinde" değişiklik yapmaktan ibarettir. Bu ise gerçek anlamda devletin küçültüldüğü anlamına gelmez.⁷²

Avrupa'da devletin küçültülmesi doğrultusundan gösterilen çabaların dikkati çekecek boyutlarda olduğu söylenebilir. Örneğin "bütçe disiplini", "mevzuatçılığın" hafifletilmesi (kontrollerin kaldırılması ve yönetsel formalitelerin basitleştirilmesi); "pazarlaştırma" (bürokratik tahsis yerine bazı hizmet alanlarını rekabete açma), devlet otoritesinin taşrada atanmışlara ya da bölgesel kuruluşlara devri gibi konularda önemli adımlar atılmıştır. Ancak bütün bu uygulamalarda tek modelden söz etmek olanaksızdır.

"Örneğin İngiltere hızlı bir özelleştirmeci ama merkezizetçilik konusunda katı tutum içindedir. Buna karşılık Belçika özelleştirmede çekingen ama, adem-i merkezci uygulamalarda radikaldir. Öte yandan bazı örneklerde uygulanan programlar açıkça radikal gözükmeye karşın (örneğin Fransa ve İngiltere'de uygulanan özelleştirme ve yerinden yönetim uygulamalarında) yine de devlet çıkarlarını saklı tutan özel güvencelerle kamusal ilgi devam etmektedir. Hatta bazı durumlarda kimi hizmetlerin (su, elektrik, gaz vb.) özelleştirilmesi (örneğin İngiltere'de), devletin, bu kez dolaylı bir biçimde düzenleyici kurumlar aracılığıyla daha ayrıntılı ve daha etkili denetimini gündeme getirmiştir. Kaldı ki bütün bu programların orta ve uzun vadede ne gibi sonuçlar getireceği de belli değildir. Bir

⁷⁰ Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara 1994, s.28.

⁷¹ H. Emre Bağcı, **a.g.k.**, s.3.

⁷² Cahit Tutum, **a.g.m.**, s.138-139.

süre sonra görülecek sakıncalar ve eksiklikler pek ala istenmeyerek de olsa devlet müdahalesini gerektirebilir."⁷³

3- Kamunun "Yönetim" Anlayışındaki Değişme

Bu dönemde devletin yeniden dizayn edilmesi gereği üzerinde durulmakta, bu amaçla merkezi hükümetin kamusal politikalar sürecinin verimli bir biçimde oluşmasına ve uygulanmasına ağırlık vermesi savunulmaktadır. "Bu süreç, kamusal politikaların formüle edilmesini, izlenmesini, değerlerinin benimsenmesini ve sonuçlarının sisteme yeniden dönülerek gözden geçirilmesini (feedback) kapsamaktadır. Bu süreçte merkezileşmeden kaçınılarak yerinden yönetime doğru bir eğilim benimsenmektedir. Piramit devletten (sıradüzensel bürokratik örgütlenme), kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir devlete geçilmelidir. Merkezi yönetimi, yerinden yönetim kurumlarıyla, bölgeler ve belediyelerle ilişkilendirecek organik bir kamusal politika üretme süreci geliştirilmelidir. Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapılı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmelidir."⁷⁴ Bütün bu sayılanların yapılabilmesi için yöneticilik tarzları gözden geçirilmelidir: Bürosuna kapanan, zamanını planlama, iş akımı tabloları, yönetmelikler ve standart yöntemlerle geçiren yöneticiler yerine daha etkin bir yönetim tarzını benimseyen yöneticilerin yetiştirilmelerine olanak sağlanmalıdır. Yeni tür yöneticiler stratejik sorunları tanımlamaya zaman ayırarak başka işleri astlarına devretmeli, personelin değerlendirilmesinde performansa ağırlık vermeli, "toplam kalite yönetimi"ni benimseyerek kamu örgütlerinin hizmetlerinden yararlanan yurttaşların isteklerini dikkate almalı, yaratıcılığa ağırlık tanıyarak bir kamusal kurum kültürünün yaratılmasına yardımcı olmalıdırlar. Böyle bir kamusal kültür geliştirilebilirse, kamu hizmetinde güvenilirlik temel olacak ve toplum üyelerinin kamu hizmetlerinin iyi bir biçimde yapıldığına inanmaları sağlanabilecektir.

Bu dönemde yeni bir kamu hizmeti anlayışı egemen kılınmaya çalışılmış, ekonomi, verimlilik ve etkinlik değerlerine dayalı bu yeni anlayışa özel sektör model olarak alınmıştır. Kamu yönetiminde "hukuki rasyonellikten" "işletmecî rasyonelliğe" geçişte başta bütçe ve planlama teknikleri olmak üzere sonuçların ölçülmesi ve değerlendirilmesi, denetim yöntemlerinin geliştirilmesi gibi çabalar ağırlık kazanmaktadır. Yeni yaklaşımda karar verme ile uygulama süreci birbirinden ayrılmaktadır.

⁷³ Cahit Tutum, **a.g.m.**, s.139.

⁷⁴ Turgay Ergun, **a.g.e.**, s.8.

Yeni yöneticilik anlayışında, kamu yöneticileri artık karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler değil, sadece kurumun ya da belli bir hizmet programının teknik yöneticileridir. Bunun bir sonucu da, bürokrasi üzerindeki siyasal denetimin artırılmasıdır. Böylece ortaya uzlaştırılması güç bir ikilem doğmaktadır. Politikacılar bürokraside önemli pozisyonlara yapılacak atamalarda daha geniş yetkiler istemekte ve daha önce kariyer mevkileri sayılan pek çok pozisyonun "siyasi mevkiler" kapsamına alınması için çalışmaktadırlar. Bu ise kamu görevlerinin yetenek ve yeterliğe göre hizmete alınmasını öngören "yansız ehliyet" doktrini ile çatışmaktadır.⁷⁵

Etkinlik ve verimlilik arayışı, kamu yönetiminde yeni kurumsal düzenlemeleri teşvik etmektedir. Bakanlıkların sayısının azaltılması, hizmetlerin birimler arasında ussal bir biçimde dağıtılması, yeni bazı hizmet alanları için yeni bakanlıklar (çevre, kadın sorunları ve idari reform) kurulması, Avrupa düzeyinde düzenleyici veya eşgüdümleyici ya da denetleyici yeni örgütlerin oluşturulması ve idari reform çalışmalarını yönlendirme ve izleme birimlerinin (Belçika'da modernizasyon birimi, İspanya'da kamu hizmetleri genel teftiş birimi, Almanya'da merkezi prodüktivite observatuvarı, Hollanda'da idari reform devlet komiserliği ve İngiltere'de verimlilik birimi) kuruluşu gibi örnekler gösterilebilir.⁷⁶

4- Kamu Yönetiminin Demokratikleştirilmesi ve Şeffaflık

Kamu yönetiminin demokratikleşmesinde en öncelikli gündem maddesini şeffaflık oluşturmaktadır. "Açıklık ve bilgi edinme hakkı", "katılım" ve "etik standartlar" gibi demokratik yönetime ilişkin temel unsurlar bu başlık altında ele alınmaktadır.

Bu alanda en belirgin gelişmenin, vatandaşın bilgi edinme hakkı ile ilgili olduğu gözlenmektedir. Bireysel özgürlüğün korunmasında yönetenlerle yönetilenler arasında bilgi akımının özgürce gerçekleşmesine büyük önem verilmektedir.⁷⁷ Bu amaçla hemen her ülkede vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen yasalar çıkarılarak, bu alanda çeşitli güvenceler oluşturulmuş, vatandaşlara devletin resmi belgelerine ulaşmada kolaylıklar tanınmıştır. Kişileri doğrudan ilgilendiren kararlarda "danışma" ve "görüş alma", Yönetimde açıklık ilkesinin bir gereği olarak vatandaşın "danışma" ve "görüş bildirme" olanaklarını güçlendirecek mekanizmalar oluşturulmakta, bu bağlamda şikayet kurumları güçlendirilmekte ve başvurular kolaylaştırılmaktadır. Yönetimsel usullerin

⁷⁵ Cahit Tutum, **a.g.m.**, s.138.

⁷⁶ A.k.

⁷⁷ Cahit Tutum, **a.g.e.**, s.31.

basitleştirilmesi, işlem ve imza sayısının azaltılması doğrultusunda büyük çabalar gösterilmektedir.

Vatandaşın bilgi edinme hakkı günümüzde kamu kuruluşlarını aşarak özel kesime de ulaşmakta, kamu yararı gerektirdiğinde ya da bireyin bilgi edinmesinde haklı bir yararı olduğunun anlaşılması halinde özel kuruluşların da kamuyu ya da ilgilileri bilgilendirmekle yükümlü olmaları gereği üzerinde durulmakta 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 beklenmektedir.⁷⁸

Kamu hizmetlerine girişte ve hizmet içinde yükselme ve atamalarda daha fazla fırsat eşitliği sağlama çerçevesinde çeşitli adımlar atılmakta ve önlemler alınmaktadır (kadınlar, işçi kökenliler, azınlık grupları, handikaplılara telafi edici olanaklar tanıma). Yönetimde kalite çemberleri oluşturarak piramidin tabanında bulunanların karar verme sürecinde daha çok söz sahibi olmalarını sağlama gibi önlemler üzerinde durulmaktadır. Özetle kamu yönetiminde daha çok açıklık doğrultusunda çalışmalar ağırlık kazanmaktadır.⁷⁹

Küreselleşme olgusu, dünyanın hemen her coğrafyasında ve her tür düşünce ve uygulama süreçlerinde etkisini göstermektedir. Sistemler, rejimler, anlayış ve alışkanlıklar, düşünüş ve duyarlılıklar yeniden sorgulandı ve sürekli sorgulanmaktadır. Açıktır ki küreselleşme, tüm dünya ülkeleri için doğrudan ya da dolaylı bir baskı unsuru ve ulusal yapı ve süreçler üzerinde emperativ bir faktör konumundadır.

Küreselleşmenin oluşturduğu bu baskı mekanizmasının daha demokratik ve şeffaf bir yönetsel sistem oluşturulmasında katkı sağlayarak, tüm dünya halklarının ortak refahı ve mutluluğunu geliştirmesi olanaklı olabileceği gibi, güçlü olanların haklı gösterilebileceği ve güçlerini daha da artırmalarını sağlayacak araçları meşrulaştırma işlevi de görebilir. Daha doğrusu bu olguya iki zıt yaklaşımın varlığı bilinen bir gerçektir. Ancak amaçları, araçları ve işlevleri ne olursa olsun, küreselleşme karşı durulamayacak bir süreç olup, tartışılması gereken bu sürecin olumlu ya da olumsuz bir gelişmeyi yansıttığı yerine, bu

⁷⁸ A.e., s. 31

⁷⁹ Cahit Tutum, a.g.m., s.138.

sürecin topyekün insanlığın yararına dönüştürülmesi için neler yapılabileceğidir. Bu sürece karşı olma ya da destekleme, taraftar olma gibi bir lüksümüzün olmadığı bir gerçektir.

D) KÜRESELLEŞME VE DEMOKRASİ

1- Demokrasinin Küresel Yükselişi

Günümüzde demokrasi -en azından düşünce düzeyinde- evrensel bir yaygınlık kazanmış ve hemen her türden yönetsel mekanizmalar için temel meşruiyet aracı olarak kabul görmektedir. Huntington tarafından "demokrasinin üçüncü dalgası"⁸⁰ olarak adlandırılan bu gelişme, küreselleşme olgusu ile paralellik taşımaktadır.

Demokrasinin bu yükselişine kuşkusuz bir çok etken dayanak oluşturmıştır. Bunlar arasında "devletin düşünce ve bilgi konusundaki tekeli ortadan kaldıran iletişim devrimi, soğuk savaşın sona ermesi, insani ve demokratik değerlerin yaygınlık kazanmaya başladığı bir dünyada otoriter ve baskıcı rejimlerin ciddi ve derinleşen meşruiyet sorunları ile karşı karşıya kalmaları, yeni küreselleşen ekonomik yapı içinde tutucu, katı yapılanmalara ve aşırı merkeziyetçi planlamaya dayalı ekonomilerin başarı şanslarının sınırlı oluşu, etkin dış aktörlerin (BM, IMF, Dünya Bankası, ABD, AB gibi) politikalarındaki değişiklikler, birçok ülkede kentsel orta sınıfların genişlemesi ve daha önce demokrasiye geçmiş ülkelerin "demonstrasyon" (gösterim) etkisi"⁸¹ sayılabilir.

Dünyanın değişik bölgelerinde varlığını sürdüren ırkçı, kabileci vb. ilkel çatışma ve savaşlar devam etmekle birlikte, demokratikleşmenin yaygınlaşması süreci, diğer anılan süreçlerle de desteklenerek ve hatta zorlanarak derinleşmekte ve geriye dönülmesi olanaksız bir aşamaya ulaşmaktadır.

Bu arada küreselleşmenin tüm boyutlarına olduğu gibi, demokrasi ile ilişkisi konusunda da çok farklı açılara sahip eleştirel yaklaşımların varlığına da vurgu yapmak gerekmektedir. Örneğin küreselleşme sürecini demokraside bir geriye savrulma olarak gören yaklaşımların yanında, demokrasinin tehditle ve şantajla getirildiği ve böylece kendi kendini sabote ettiği; söz konusu olanın artık özgürlükten yana özerk bir karar değil, küresel bir buyrukla karşı karşıya olduğunu⁸² iddia eden görüşler, geniş bir karşı-duruş yelpazesi oluşturmaktadır.

⁸⁰ Samuel P. Huntington, **Üçüncü Dalga**, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara 1993.

⁸¹ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, s.12-13'de anılıyor.

⁸² Uğur Kömüçoğlu, "Küreselleşme, Modernleşme ve Modernlik", **Doğu Batı**, Yıl: 5, Sayı: 18 (Şubat,

2- Egemenlik, Self-Determinasyon ve Küreselleşme

Küreselleşme ile paralel bir gelişme gösteren demokrasinin bu evrensel yükselişinin, ulus-devlet çerçevesi içerisinde tanımlanan geleneksel demokrasi anlayışında ise bir gerilemeyi kaçınılmaz kıldığı gözlenmektedir. Bu nedenledir ki, söz konusu sürecin demokratik niteliğini sorgulayan, demokraside bir geri savrulmaya yol açtığını savunan görüşler de konunun bütünselliği içinde önem taşımaktadır.

Daha önce de değinildiği gibi küreselleşmenin ulusal ölçeği aşındırması ve yönetsel ölçek açısından daha üst (global) bir ölçeğin etkisini gün geçtikçe daha çok hissettirmeye başlaması, doğal olarak ulusal egemenlik kavramının içinin boşalmasına ve işlevselliğini yitirmesine yol açmıştır/açmaktadır.

"20. yüzyılın sonunda egemenlik hem aşağıdan hem de yukarıdan aşınmaya başladı. En az uluslararası üretim, iletişim ve ulaşım kadar, finans piyasalarının entegrasyonu ve kapital akışlarının hareketliliği nedeniyle dünya ekonomisinin globalleşmesi yüzünden yukarıdan aşınıyor. Egemenlik, kendi ortak kimliklerine sahip çıkmak yoluyla kendi kaderini tayin etme hakkını isteyen ve ulus devletin içinde yer alan farklı dil ve dinden etnik grupların yeniden ortaya çıkmasıyla da aşağıdan aşınıyor."⁸³

Dolayısıyla günümüzde ulus-devlet paradigmasına bağlı geleneksel egemenlik anlayışı çerçevesinde devletleri tanımlamaya olanak bulunmamaktadır. Hemen hemen bütün devletler, kurallarını kendilerinin koymadıkları uluslararası, hatta Avrupa Birliği örneğinde uluslarüstü hukuka göre taahhütler üstlenmek durumunda kalmaktadır. İnsan hakları gibi kimi alanlarda ise, devletlerin kendi takdirleri çerçevesinde kural koyma ve uygulama yetkileri büyük ölçüde sınırlandırılmaktadır. Sınırlarıyla bağımlı olan (territorially-based) devletler sınır tanımayan sorunlarla gün geçtikçe daha çok muhatap olmak zorunda kalmaktadır.

"Bu çerçevede, küreselleşme insan haklarına saygıyı devletlerin iç sorunu olmaktan çıkarmış ve "küresel toplum"un ilgi alanına sokmuştur. Bu ise geleneksel egemenlik anlayışının ve hukuka bakışın büyük ölçüde değişmesi anlamına gelmektedir. Ulus devletler artık sadece insan haklarıyla ilgili uluslararası belgelere imza attıkları için değil, bunun yanında, küresel toplumda meşru ve saygın siyasi birlikler olarak muamele görebilmeleri için de ülkelerinde yaşayan

Mart, Nisan 2002), s.21.

⁸³ Michael Sandel, "Ulus Sonrası Demokrasi Elektronik Bonapartizme Karşı", **NPQ Türkiye**, Cilt 1, Sayı 4 (1993), s.7.

insanların temel haklarına saygılı olmak zorundadırlar. İnsan haklarına saygı ve demokrasi küresel ahlakın baş standartları haline gelmiştir... Bu çerçevede küresel toplumun, BM aracılığı ile, ulus-devletlerin işlerine özellikle "insani" amaçlarla müdahale edebileceği kabul edilmektedir. İnsani müdahale konusunda uluslararası toplumun herhangi bir davet olmadan harekete geçmekteki istekliliği, uluslararası sistemin geleneksel temeli olan "iç işlerine karışmama kuralının değerini azaltmaktadır. Devlet egemenliğini aşındıran başka bir gelişme, suç işlediği iddia olunan kişileri -bunlar devlet adına işlenmiş olsalar bile- doğrudan doğruya yargılamak üzere uluslararası mahkemelerin kurulmasıdır...

Bu demektir ki, mutlak egemenlik yerini kayıtlı egemenliğe -yani, bir devletin dünya sistemine üyeliği onun kendi yurttaşlarına iyi davranmasına bağlı olduğu anlayışına- bırakmaktadır. Bu çerçevede, egemenliğin hiçbir devlete insani yardımı reddetme yetkisi vermediği kabul edilmektedir. Kayıtlı egemenlik, ayrıca, devletin toplumda otoritenin en üstün ve nihai kaynağı olduğu düşüncesini terk etmeyi de gerektirmektedir."⁸⁴

Devlet ve demokrasi arasında pozitif bir ilişki kuran yaklaşımlar, devlet ve küreselleşme ve dolayısıyla küreselleşme ve demokrasi arasında negatif bir ilişki kurmaktadır. Çünkü küreselleşmenin devleti dönüştürerek zayıf kılması karşısında demokrasi korumasız kalmaktadır.

Bu yaklaşıma göre demokratik yönetim, her şeyden önce buyuran, kaynakları toplayan ve düzenleyen işlevsel bir devletin varlığını gerektirir. Zayıf devlet demokrasinin kurumsallaşamaması, vatandaş hak ve özgürlüklerinin korunamaması anlamına gelir. Güçlü devlet ise, güçlü ekonomik, siyasal ve sivil toplum, dolayısıyla kurumsal demokrasi anlamına gelmektedir.⁸⁵

Bu çerçeveden bakıldığında, "ulus-devletin gücünü yok etmek, sosyal devleti ortadan kaldırmak, sermayenin dünya çapında sultasını gerçekleştirmek için kullanılan tüm yöntemler, yığınlara demokrasinin gereği olarak sunulmaktadır. İşte bu kocaman bir aldatmacadır." ⁸⁶ Zira "kurulmak istenen dünya devleti, düpedüz demokratik olmayan bir imparatorluktur. Çünkü, halkların veya insanlığın çoğunluğunun iradesi ile değil, yeni dünya düzenine hakim olan uluslararası sermaye tarafından yönetilmektedir."⁸⁷

⁸⁴ DPT, **Küreselleşme**, s.56.

⁸⁵ H. Emre Bağcı, **A.g.k.**, s.13-14.

⁸⁶ Cem Eroğlu, "Ulus-Devlet ve Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme**, (Yayın Haz.: Işık Kansu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997, s.46.

⁸⁷ Alpaslan Işık, "Sosyal Politika Açısından Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme**, (Yayın Haz.: Işık Kansu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997, s.75.

Farklı bir yaklaşıma göre de küreselleşme karşıtlığının nedeni, mevcut niteliğiyle küresel dinamiklerin ideolojik, baskıcı ve içe kapalı siyasal rejimlerin "yıkıcı" etkisini fark eden kesimler, kendi egemenliklerini (otoriteryen egemenliklerini) koruma mücadelesi yürütüyorlar. Küresel güçlere karşı korumak istedikleri ve paylaşmak istemedikleri aslında "ulusal egemenlik" değil, kendi egemenlik tekelleri; çünkü bunlar ülke içinde ulusal egemenliği ulusun kendisiyle paylaşmayan, paylaşmak niyetinde olmayan jakobenlerdir.⁸⁸

Buna karşın küresel dinamiklerle örtüşen demokrasi, liberal demokrasidir. Liberal demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi kavramlarla bir halk demokrasisidir; seçkinler demokрасisi değil. Çoğunluk yönetimi anlayışına dayanmaz; çoğulcu, katılımcı ve özgürlükçüdür.⁸⁹

3- Küreselleşme Sürecinde Demokрасinin Yeniden Tanımlanması Gereği

Günümüzde demokrasi teorisi, demokрасinin "halkın iktidarı" şeklindeki klasik tanımından uzaklaşarak yeni bir yön kazanmıştır. Bu yön, "öznelin çoğulculuğu"na dair önemli bir vurguyu içermektedir. Çünkü, her şeyden önce güncel demokratik mücadele, ekonomik ve siyasal alan ile sınırlı bir iktidar mücadelesinden çok; kadınlardan eşcinsellere, bölgelerden etnik azınlıklara uzanan bir yelpazede, birçok yeni hakların tanımlanmasına ve talep edilmesine inhisar etmektedir.⁹⁰

Bu yeni süreçte demokрасinin sağlam bir zeminde inşa olunmasının ve/veya pekişmesinin en önemli koşulu, hakların diğer haklara zarar vermeden (onları kaldırıcı veya sınırlandırıcı bir tehdit oluşturmadan) gerçekleştirilmesi olmaktadır. Aksi halde demokrasi, Sartori'nin de belirttiği gibi, "halkın halk üzerindeki iktidarı" şeklinde paradoksal bir duruma tekabül edecek, bir grubun iktidarı kendiliğinden diğerleri üzerindeki kontrolü gerekli kıldığında elde edilen hak, son tahlilde bir grubun diğer grupları sınırlaması pahasına kavuştuğu hak olacaktır.⁹¹

Siyaset teorisini Chantal Mouffe bu durumu *dayanışma* (solidarity) olarak tanımlıyor ve demokрасinin yeniden tanımlanmasının hareket noktası sayıyor. Mouffe'a göre demokрасinin eşitliği ve özgürlüğü birleştiren yeni bir

⁸⁸ İhsan D. Dağı, "Küreselleşmenin Önşartı: Demokratikleşme", **Yeni Türkiye**, Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı I, Yıl 5, Sayı 29 (Eylül-Ekim 1999), s.269.

⁸⁹ A.k., s.270.

⁹⁰ Hasan Bülent Kahraman ve diğerleri, **a.g.k.**, s.29.

⁹¹ A.k., s.29.

vizyon kazanması, toplumsal ilişkilerin ve bu ilişkilere tekabül eden özne konumlarının çoğulluğunun tanınması ile mümkündür. Burada ise, bireyin kendini özne olarak inşa etmeye ve savunmaya olanak sağlayan kurumsal güvencelerin varlığı, demokratik yönetimin vazgeçilmez unsuru olarak öne çıkmakta ve demokrasi Touraine'in ifadesi ile "aynı bütünün içinde birbirlerinden farklı, hatta birbirlerine karşıt olan, kısaca aynı zamanda hem birbirlerine benzeyen hem de birbirlerinden ayrılan birey ve öbekleri bir arada yaşatmak"⁹² şeklinde bir tanımsal açılım kazanmaktadır.

Bir başka deyişle kamusal alan bölünmez ve kolektif niteliğini kaybedip, bireyselleşince, demokrasinin de yeniden ve kamusal alanın bu mahiyeti dikkate alınarak tanımlanması gerekecektir. Bu tanım ise kaçınılmaz olarak öznelerin çoğulculuğu esasını göz önüne alan ve öznelerin eşitlik ve özgürlük bileşimini zedelemeyen dayanışmacı bir yönelim içinde bulunmalarına imkan tanımalıdır.⁹³

IV- SONUÇ

Kuşkusuz küreselleşme ile birlikte artarak bütünleşen dünyamızda, bütün yapı ve süreçler gibi devlet aygıtı da gerek yapı ve gerekse işlevsel boyutlarıyla önemli bir dönüşüme uğramaktadır. Kabullenilsin ya da fark edilmesin, devlet yetki kullanmada, düzenleme yapmada, denetim işlevini yerine getirmede giderek artan ölçüde bağımsızlığını yitirmekte, yerel, ulusal, uluslararası ve global ölçekte varlığını sürdüren çok sayıda aktörle iktidarını paylaşma konumuna düşmektedir.

Küreselleşme sürecinde gerek ekonomik ve gerekse diğer alanlarda karşılaşılan karmaşık yapı ve süreçlerin yönetilmesinde ulusal otoritelerin sahip oldukları araçların yetersiz kaldığı kuşku götürmemektedir. Ulusal devlet modeline alternatif olarak öne sürülen küresel yönetim modeli ise (BM, OECD, WTO, NATO gibi örgütlerin etkinliklerinin artırılması, yeni kurumsal oluşumlara gidilmesi), henüz gerçekçi bir temele oturtulabilmiş değildir. Dünya çapında etkin, ulus-devlet sisteminden bağımsız, AB türü supranasyonal bir örgütlenme yapısı, küresel yönetime ilişkin tartışmalarda yoğun ilgi uyandırmakla birlikte, bu tür modellerin bugünkü aşamada uygulanabilir bir seçenek olarak değerlendirilmesi mümkün görünmemektedir.

Ancak ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlandığı bu dönemde, yetkilerinin bir bölümü ulus-devlet-üstü kurum ve mekanizmalara devredilirken, diğer bir bölümünü de yerel yönetimlere

⁹² A.k., s.30.

⁹³ A.k., s.31.

devretmek durumunda bırakılan ulusal yönetimlerin ciddi anlamda kan kaybettikleri açıkça görülmektedir. Günümüzde küreselleşmenin yönetim anlayışı olarak nitelenen ve yerelleşme olgusunu da içeren çoklu yönetim (yönetişim) yaklaşımı, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılmasını öngörmektedir.

Ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında daralma, yeni dönemin başlıca kamusal politikasını oluşturmaktadır. Bu daralma, “devletin küçültülmesi” ya da “kürek çeken değil, dümen tutan devlet” sloganları altında yürütülmekte ve çeşitli biçimlerde kendini göstermektedir.

Özelleştirme programları devleti küçültürken, deregülasyon politikaları ile mevzuatın sadeleştirilerek süreçlerin basitleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu süreçte bazı hizmet kuruluşları özerkleştirilirken, aynı zamanda düzenleyici karar alma yetkisine sahip yeni özerk kuruluşlara ağırlık verilmek suretiyle devlet otoritesinde bir parçalanmaya gidilmektedir. Bu çerçevede, otoritenin özünde bir azaltma ile beraber, otorite kültüründen hizmet kültürüne doğru bir dönüşüm hedeflenerek, piramidal devlet örgütlenmesi yerine, esnek yapılı, matriks türü bir örgütlenme ön plana çıkarılmaktadır. Kamu yönetiminde “hukuki rasyonallikten” “işletmecî rasyonallığe” geçişi içeren bu dönüşümle, kamusal hizmet sunumunda ekonomi, verimlilik ve etkinlik faktörleri önem kazanırken, performans yönetimine paralel olarak, kamusal denetimde de performans kriterleri temel alınmaktadır.

Bir yerde devletin yeniden dizayn edilmesi sonucunu doğuran bu gelişmelerin en önemli unsurunu ise, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi oluşturmaktadır. Şeffaflık, bilgi edinme hakkı, katılım gibi demokratik yönetimin temel değerlerinin hayata geçirilmesi ve güçlendirilmesi, günümüzde hemen her devletin, kuruluş ya da örgütün öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır.

Özetle küreselleşme, dünyanın hemen her coğrafyasında, her tür tarz, düşünce, yapı ve uygulama süreçleri üzerinde etkisini göstermektedir. Sistemler, rejimler, anlayış ve alışkanlıklar, düşünüş ve duyarlılıklar sürekli sorgulanmakta ve değişmeyen tek şey, değişimin kendisi olarak sabitlenmektedir. İnsanoğlunun tarihteki en büyük başarılarından biri olan devlet aygıtı da, kimi işlevlerini yitirirken, kimi yeni niteliklere bürünmekte, insanoğlunun kendisinden sonra, değişimden en çok etkilenen özne olmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aren, Sadun; "Küreselleşme, Sosyalizm ve Geleceğin Yünü", **NPQ Türkiye**, Cilt 1, Sayı 4, (Kış 1999).
- Ayata, Sencer; "Toplumbilim Açısından Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme**, (Yayıma Haz.: Işık Kansu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997.
- Ayman Güler, Birgül; "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 3 (Temmuz 2001).
- Ayman Güler, Birgül; Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları, TODAİE, Ankara 1996.
- Bağce, H. Emre; "Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 4 (Aralık 1999).
- Ballance, Robert H. Ve diğerleri; **Uluslararası Ekonomik ve Sınai Kalkınma**, (Çev.: C. Balkır ve A. Ersoy), Çağlayan Kitabevi, İstanbul 1985.
- BM Küresel Yönetim Komisyonu, **Küresel Komşuluk**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara 1996.
- Boratav, Korkut; "Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, İmge Kitabevi, Ankara 2000.
- Boratav, Korkut; "Ekonomi ve Küreselleşme", **Küreselleşme Hikayesi**, (Der.: Işın Kansu), Dost Yayınları, Ankara 1995.
- Burgi, Noelle ve Philip S.Golup; "Küreselleşme Gerçekten Ulus-Devletleri Lüzumsuz Hale Getirdi mi?", (Çev.: Abdülkadir Atalık), **Türkiye Günlüğü**, Sayı 64, (Kış 2001).
- Dağı, İhsan D., "Küreselleşmenin Önşartı: Demokratikleşme", **Yeni Türkiye**, Demokratikleşme ve Yeni Anayasa Özel Sayısı I, Yıl 5, Sayı 29 (Eylül-Ekim 1999).
- DPT, **Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler**, (Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu) Ankara 1995.
- DPT, **Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yıllık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1995.

- DPT, **Küreselleşme**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000.
- DPT, **Yerel Yönetimler**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001.
- Emrealp, Sadun; **Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi**, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.
- Erbay, Yusuf; “Kavram Olarak Küreselleşme”, **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı-I (Sayı 19).
- Erdem, M. Burhan; “Küreselleşme ve Bilgi Çağında Yeni Ekonomi”, **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı-II (20. Sayı).
- Ergun, Turgay; "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997.
- Eroğul, Cem; "Ulus-Devlet ve Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme**, (Yayıma Haz.: Işık Kansu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997.
- Farazmand, Ali; "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", (Çev. Sevilay Kaygalak), **Mülkiye**, Cilt XXV, Sayı 229, (Temmuz-Ağustos 2001).
- Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara 1995.
- Geray, Cevat; "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", **ÇYY**, Cilt 10, Sayı 4 (Ekim 2001)
- Guehenno, Jean-Marie, **Demokrasinin Sonu**, (Çev.: M. Emin Özcan), Dost Kitabevi, Ankara 1998
- Güler, Birgül A.; "Küreselleşme Döneminde Yerelleşme Sorunu", **Emek Araştırma Dergisi**, Sayı 2002/2 (8).
- Güler, Birgül A.; “Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 6, Sayı: 4 (Temmuz 1997).
- Harris, Nigel; “Milliyetçilik ve Ekonomik Gelişme”, **Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, (Ed. Rene Prendergast ve Frances Stewart, Çev. İdil Eser), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1995.
- Huntington, Samuel P.; **Üçüncü Dalga**, Türk Demokrasi Vakfı, Ankara 1993.

- Işıklı, Alpaslan; "Sosyal Politika Açısından Küreselleşme", **Emperyalizmin Yeni Masalı Küreselleşme**, (Yayıma Haz.: Işık Kansu), 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 1997.
- Işıklı, Alpaslan; "Sosyal Politika Açısından Küreselleşme", **Küreselleşme Hikayesi**, (Der.: Işın Kansu), Dost Yayınları, Ankara 1995.
- Jalee, Pierre; **Üçüncü Dünyanın Yağması**, (Çev.: A. B. Kafaoglu), Sosyal Yayınları, İstanbul 1975.
- Kahraman, Hasan Bülent; Keyman, E. Fuat; Sarıbay, Ali Yaşar, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı (WALD) Yayını, İstanbul 1999.
- Keyman, E. Fuat ve Ali Yaşar Sarıbay, "Küreselleşme, Siyaset ve Toplumsal Yaşam", **Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam**, (Der.: E. Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay), Vadi Yayınları, Konya 1998
- Koçdemir, Kadir; "Atatürk Dönemi Kültür Politikası ve Küreselleşme", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 429 (Aralık 2000).
- Koçdemir, Kadir; "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", www.mahalli-idareler.gov.tr (05.05.2003).
- Kömeçoğlu, Uğur, "Küreselleşme, Modernleşme ve Modernlik", **Doğu Batı**, Yıl: 5, Sayı: 18 (Şubat, Mart, Nisan 2002).
- Newman, Christopher; "Realizm: Küreselleşme ve Bağımsız Devlet", (Çev. Muammer Türker), **Türkiye Günlüğü**, Sayı 64 (Kış 2001).
- Piyasa Güçleri ve Küresel Kalkınma**, Ed. Rene Prendergast ve Frances Stewart, (Çev. İdil Eser), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1995.
- Sandel, Michael; "Ulus Sonrası Demokrasi Elektronik Bonapartizme Karşı", **NPQ Türkiye**, Cilt 1, Sayı 4 (1993).
- Şengül, TANK, "Siyaset ve Mekansal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, (Der. E. Ahmet Tonak), İmge Kitabevi, Ankara 2000
- Tutar, Hasan; **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, Hayat Yayıncılık, İstanbul 2000.
- Tutum, Cahit; "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Yeni Türkiye**, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, (Mayıs-Haziran 1995), Yıl 1, Sayı 5.

- Tutum, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara 1994.
- Ulagay, Osman; **Quo Vadis? Küreselleşmenin İki Yüzü**, Doğan Kitap, 2. Baskı, İstanbul 2000.
- Ülman, Haluk; “Dünya Nereye Gidiyor?”, **Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye**, (Der. Sabahattin Şen), Bağlam Yayınları, İstanbul 1992.
- Yıldırım, Selahattin; **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul 1993.

YEREL HİZMET SUNUMU VE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Ahmet BERK
Sayıştay Başkanetçisi

Endüstrileşme ve hızlı nüfus artışı ile gelişen hızlı kentleşme süreci, demokratik gelişmenin de etkisiyle yerel hizmet sunumunda büyük bir artış ve çeşitlenmeyi kaçınılmaz kılmış, bu da sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunma baskısı altındaki yerel yönetimleri daha etkili hizmet sunumu amacıyla çeşitli arayışlara itmiştir. Yerel hizmetlerin daha etkin, verimli ve halkın talep ve beklentilerine daha duyarlı bir şekilde sunulmasına yönelik bu arayışlar, yerel hizmet sunumunda çok çeşitli alternatif yöntemlerin geliştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu bağlamda, günümüzde belediye bünyesinde yer alan ve ayrı tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluş, iktisadi teşekkül ve benzeri örgütlenmelerin yanında, katma bütçe, fon, işletme, sandık gibi çeşitli adlar altında faaliyet gösteren ve tüzel kişiliği bulunmayan, ancak belirli bir özerklik içerisinde hareket eden çok sayıda oluşuma yer verildiği bilinmektedir. Bu oluşumlar, genel olarak, belediye iktisadi teşebbüsleri şeklinde nitelenmektedir. İlk dönemlerde belediye örgütü içinde ve belediye bütçesi kapsamında yer alan bu teşebbüsler, daha sonraları, ayrı bütçeli ve ayrı tüzel kişiliği olan yapılarla geliştirilmişlerdir.

I. KAMUSAL HİZMET SUNUMUNDA YEREL BOYUT VE YEREL YÖNETİMLER

İnsan toplumsal bir varlık olduğundan, bir arada yaşamaktan kaynaklanan çeşitli kamusal hizmetlere gereksinimi vardır. Yerel topluluğun bireylerinin ortak gereksinimleri, merkezi yönetim tarafından da karşılanmakla birlikte çoğunlukla yerinden yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Yerel topluluğun bireylerinin yönetime katılması, kendi gereksinimlerinin kendileri tarafından karşılanması katılımcı ve çoğulcu demokrasi anlayışına daha uygundur.

Merkezden yönetim yerine yerinden yönetim anlayışının yerleşmesi, hizmetlerde kalite ve ucuzluğu da getirmektedir. Yerel yönetimler, 18-19. yüzyıldan itibaren klasik görevlerinden sıyrılıp daha geniş dairede hizmet

sunmaya ve kentsel doku dışında bireylerin ekonomik, sosyal ve siyasal gereksinimleriyle de ilgilenmeye başlamışlardır.

A. YEREL YÖNETİM VE YEREL HİZMET SUNUMU

1- Yerel Yönetim Olgusu

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlerle, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir. Demokratik değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir.¹

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler; "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli"² olarak tanımlanmaktadır.

Bir başka tanımlamaya göre de, yerel yönetim; bir beldede yaşayan bireylerin, birey gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir.³

Ülkemizde, gerçek anlamda varlığını koruyabilen tek yerel yönetim türü olan belediyeler⁴ ise, "kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinimlerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi" şeklinde tanımlanabilir.⁵

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

² Ömer Bozkurt ve diğerleri, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını No:283, Ankara, s.258.

³ *Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.11.

⁴ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s.140.

⁵ Ömer Bozkurt ve diğerleri, *a.g.k.*, s.31.

2- Yerel Hizmetlerin Sunumunda Örgütsel Yapı

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

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

Yerel yönetim yazınında bu yönetimlerin üç anahtar değeri gerçekleştirme açısından gerekçelendirildiği görülmektedir. Bu üç değerden ikisi demokrasi genel başlığı altında toplanabilecek olan özgürlük ve katılma değerleri iken, üçüncü değer etkililik olarak belirlenmektedir.⁶ Halkın gereksinimlerinin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi ve bunlar arasında isabetli bir önceliklendirmenin yapılabilmesi, kuşkusuz yerel düzeyde daha olanaklıdır. Keza hizmet sunumunda hızlilik, ekonomi ve verimlilik, yerel düzeyde daha fazla gerçekleştirilebilir.

B. YEREL HİZMET ÖRGÜTLENMESİ VE ALTERNATİF ARAYIŞLAR

1- Tarihsel Süreçte Yerel Yönetimlerin İşlevsel Dönüşümü

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarını demokratik ve çoğulcu bir yapı içinde karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler, öncelikle sadece günlük kent iâşesinin düzenli biçimde sağlanması çabaları ve zabıtaî tedbirlerle ilgilenmiş, zamanla buna estetik kaygılarla fiziki mekanı düzenleme girişimleri eklenmiş, giderek sağlık, kültür, sosyal yardım, çevresel sorunlar karşısında çeşitli fonksiyonları üstlenmek zorunda kalmışlardır.⁷

Yerel yönetimlerdeki değişim, gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamdaki yerel yönetim örgütlenmesinin hayata

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

⁷ Adalet Bayramoğlu Alada, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.29-30.

geçirildiği 18 ve 19. yüzyıllarda başlamış olup ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir. Endüstri devrimi ekonomik ve sosyal hayatta sayısız değişiklikler yapmış, mevcut sosyal yapıyı derinden etkilemiştir. Yeni üretim tarzı, kent ve kentleşme biçimlerini bütünüyle değiştirmiştir.

Endüstrileşme, hızlı nüfus artışı ve kentleşme yerel yönetimlerin fonksiyonlarının tür, kapsam ve nitelik açısından artmasına yol açan temel unsurların başında gelmekle birlikte, bir ülkedeki yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının tek belirleyicisi değildir. Çünkü, yerel yönetim geleneği her ülkede farklı tarihi temellere dayanmakta ve ülkelerin sosyo-ekonomik, kültürel yapılarına ve yönetim gelenek ve biçimlerine göre şekillenmektedir.⁸ Bu nedenle benzer gelişme seviyesine sahip ülkelerde dahi yerel yönetimler oldukça farklı fonksiyonlar üstlenebilmektedir.

1970'li yıllarda yaygınlaşmaya başlayan neo-liberal politikalar, özellikle gelişmiş ülkelerde özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması ile kamu yönetimi aygıtının küçültülmesini gündeme getirmiştir. Özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması politikaları ise İngiltere örneğinde olduğu gibi öncelikle politik direncin daha zayıf olduğu yerel yönetimler üzerinde denenmiştir. Bu ülkede 1979 yılından itibaren yapılan sayısız yasal düzenleme ile yerel yönetimlerin fonksiyonlarının ve harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır.⁹ 21. Yüzyılın başlangıcında ise, uluslararası örgütlerin ve küreselleşme sürecinin de katkılarıyla yerel yönetimlerin gün geçtikçe tüm dünyada genel olarak güçlendiği ve işlevselliğini artırdığı; farklı örgüt yapıları ile giderek genişleyen bir yelpazede yerel hizmet sunumunu etkinleştirmeye çalıştığı yadsınamaz bir gerçektir.

2- Yerel Yönetimlerin Ekonomik Ve Mali İşlevleri

Yerel yönetimler kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev almaktadır. Kamu yönetimi aygıtının önemli unsurlarından olan bu kuruluşlar, piyasa ekonomisinin başarısızlığı veya yetersizliğinden dolayı ekonomiye müdahale etmek suretiyle çeşitli işlevleri yerine getiren devletin, kamusal alandaki sorumluluklarını paylaşan bir örgütlenme biçimidir.¹⁰ Gerek gelişmiş ve gerekse gelişen ülkelerde ekonomik istikrar ve gelir dağılımı görevleri

⁸ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul 1998, s.117.

⁹ Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", **Sayıştay Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, (Temmuz-Eylül 2000), s.140.

¹⁰ A.k., s.130.

büyük ölçüde merkezi idare tarafından üstlenilirken, yerel yönetimler kaynak dağılımı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında daha aktif rol oynamaktadırlar.

Yerel yönetimlerin sorumlulukların ifasındaki payı, devlete göre oldukça sınırlı olup, bu pay ekonomik istikrar ve gelirin yeniden dağılımında, kamu hizmetlerinin sağlanması ile ilgili görevlerine oranla çok daha azdır. Benzeri farklılık, gelişmiş ülkeler ile gelişen ülkeler arasında da görülmektedir. Öyle ki, gelişmiş ülkelerdeki yerel yönetimler yukarıda sıralanan görevlerin tümünün sağlanmasına daha etkin bir düzeyde katılırken, gelişmekte olan ülke yerel yönetimleri, temel kamusal hizmetlerinin sağlanmasında bile yeterli olamamaktadır.

Birçok ülkede, ülke çapındaki refahın önemli bir bölümünün yerel yönetimler kanalı ile gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın yalnızca merkezi yönetimlerin görevi olmadığı, yerel yönetimlerin de bu alanda desteklenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.¹¹

3- Kamu Hizmetlerinde Etkinlik Arayışları Karşısında Yerel Yönetim Ve İktisadi Teşebbüslerinin Artan Önemi

Günümüzde hızlı kentleşme süreci, kentlerin fiziksel ve demografik özelliklerinde ortaya çıkan değişiklikler, sürekli teknolojik gelişme, çevre sorunları, artan ve çeşitlenen kentsel hizmet talepleri ve beldenin genel toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmesi bağlamında yerel yönetimler, yönetsel yapı ve süreçlerinde yeni anlayışlara ve arayışlara yönelmek durumunda kalmaktadır.

Bu kapsamda yerel yönetimin geliştirilmesini hedefleyen kurumsal düzenlemelerin önemli bir boyutunu, kentsel hizmetlerin sunulması konusundaki alışlagelmiş yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirmek amacıyla, kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlanmak yerine, bu hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır.¹²

Kentsel hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması, oldukça geniş bir yelpazeye yayılan kişi ve kuruluşları içermekle birlikte, bu konudaki ağırlığın

¹¹ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, 2. Baskı, İstanbul 1994, s.5.

¹² Sadun Emrealp, Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Toplu

özelleştirme yöntemi olduğu bilinmektedir. "İhale yöntemi", "belediyeler arası hizmet sözleşmeleri", "özel amaçlı hizmet kuruluşları", "imtiyaz sözleşmeleri", "kira sözleşmeleri", "hizmetin sübvansiyonu", "kupon yöntemi", "vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler", "gönüllü katkılar" ve "kendi kendine yardım"¹³ gibi yöntemler, doğrudan hizmet sunumuna alternatif yöntem ve yaklaşımlar olarak önem kazanmaktadır.

II. ÜLKEMİZDE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ UYGULAMASI

Belediye iktisadi teşebbüsleri; belediyelerin yerel kaynakları en etkin şekilde değerlendirerek, yerel kalkınmaya ve dolayısıyla ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaya olanak sağlayan, aynı zamanda yerel hizmetleri daha esnek ve dinamik bir yapı ve süreç çerçevesinde sunmalarına olanak tanıyan alternatif bir yöntem olma niteliği ile öne çıkmaktadır.

Yerel topluluğun bireyleri tarafından ihtiyaç duyulan kimi yerel hizmetler belediyeler tarafından kurulan veya ortak olunan belediye iktisadi teşebbüsleri tarafından yerine getirilmektedir. Çeşitli kanunlarla yerel yönetimlere özellikle de belediyelere, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için örgütler kurma olanağı sağlanmıştır. Belediyeler de çeşitli gerekçelerle (gerek mevzuattan kaynaklanan gerekçeler, gerekse ekonomik, sosyal ve siyasal gerekçeler) özellikle son yıllarda bu yola çoklukla başvurmuşlardır. Bu girişimler, temelde benzer olmakla birlikte uygulamada farklılıklar gösteren çeşitli yöntemlerle hayata geçirilebilmiştir.

A.BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

1-Özellikleri

Belediye İktisadi Teşebbüsleri , kimi yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşuluyla ortak olunan, bağımsız bütçeli özel hukuk tüzel kişileri biçiminde tanımlanabilir.

Belediyelerin, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin başında gelen Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin genel özellikleri şu biçimde sıralanabilir:¹⁴

- Belediye tarafından kurulur veya belediyece ortak olunur.

Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.1-2.

¹³ A.k., s.4 ve devamı.

¹⁴ Nuri Tortop, "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, (Ocak 1998), s.91.

- Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olmalıdır. (Daha az sermaye durumunda Belediye İştirakinden söz edilebilir.)
- Yönetimi belediyenin elinde olmalıdır.
- Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.
- Belediye Bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler.
- Özel hukuk tüzel kişisidirler.

Günümüzde Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin mevzuatla belediyelere verilen görevlerin dışında, çok çeşitli alanlarda faaliyette bulundukları görülmektedir. Kuşkusuz bazı teşebbüsler kar amacı gütmeyen, halkın temel ihtiyaçlarını karşılamayı, (ekmek, su, ulaşım vb.) bölge kalkınmasını ya da gider tasarrufunu amaçlayan faaliyetlerdir. Bazıları ise kar amaçlı olup belediyeye gelir sağlamak için kurulmuştur: Otoparklar ve turistik işletmeler gibi.¹⁵

2- Hukuksal Dayanakları

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce İstanbul ve İzmir gibi kıyı kentlerinde elektrik, su, havagazı, tramvay ve telefon gibi kentsel hizmetler karlılığı nedeniyle imtiyazlı şirketlerce yürütülmekteydi. Kent hizmetlerine ilişkin olarak 1930 yılından sonra kurulan şirketler önce devletleştirilmiş ve daha sonra da belediyelere bağlı idareler şekline ve yönetimlerine kısmen özerklik sağlanarak yeni bir yapıya dönüştürülmüşlerdir. Bu işletmelere İETT ve ESHOT örnek olarak verilebilir.¹⁶

Belediyelerin yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla iktisadi teşebbüsler kurabilmesinin başlıca hukuksal dayanaklarını 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,¹⁷ 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu¹⁸ ve 5762 sayılı Türk Ticaret Kanunu oluşturmaktadır.

“Kurucu yasa incelendiğinde, belediyelere yüklenen işlevlerin hemen hiçbir mantıksal boşluk bırakmayacak ölçüde tutarlı bir bütün oluşturduğu görülmektedir. Bu bütünde merkez olarak belirlenmiş ya da yerel birimin işlevsel sınırlarını oluşturması amaçlanmış (küçük üreticiler gibi) herhangi bir kesim

¹⁵ Güneri Akalın, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 6, (Kasım 1994), s.16.

¹⁶ Zerrin Toprak Karaman, **Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1993, s.25.

¹⁷ Kanun'un adı tam olarak “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dur.

¹⁸ Kanun'un adı tam olarak “4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ve Bazı Kanun Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dur.

yoktur. İşlevsel sınırlar, üretim ilişkileri ağını kucaklayacak bir genişliğe sahiptir. Yasanın son otuz yıldan bu yana “gelişmeler karşısında yetersiz kalmıştır, değiştirilmesi gerekir”, biçiminde eleştirilere hedef olmasına karşın, özünde kayda değer bir değişiklik yapılmadan yürürlükte kalması bu özelliğin sonucudur.”¹⁹

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini 15. maddesinde 82 fıkra halinde ayrıntılı bir şekilde saymıştır. Bu görevler genel olarak belde sağlığı ve temizliği, sosyal yardım işleri, kentin imarı ve altyapı işleri, beldenin ve belde halkının düzen ve esenliğinin sağlanması, piyasa kontrolü ve kültür işleri şeklinde özetlenebilir. Sınai, ticari ve ekonomik özellik taşıyan görevler için “işletmek” kavramı, diğer görevler için ise “idare etmek” ifadesi kullanılmıştır.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyelerin Hakları, Salahiyetleri ve İmtiyazları” başlığını taşıyan 19. maddesinin 1. fıkrasına göre, belediyeler zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunabilirler. Aynı maddenin 4. fıkrasına göre de;

“Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik ve tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve mücavir sahillerde vapur ulaşımını yerine getirmek belediyelerin hakkıdır. Ancak belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi aşmamak ve mevzuata uygun olmak şartıyla imtiyaz verebilirler.”

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da 1580 sayılı kanunla belediyelere bu konuda verilen hak ve yetkileri tanımıştır. Nitekim, kanunun 8. maddesinde; “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri görevli oldukları konularda, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir” hükmü yer almaktadır.

Türk Ticaret Kanunu’nun 18. maddesi;

“Ticaret şirketleriyle, gayesine varmak için ticari bir işletme işleten dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince hususi hukuk hükümler dairesinde idare edilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, Vilayet, Belediye gibi amme hükmi şahısları tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir sayılırlar” hükmüne yer vermektedir.

Aynı Kanun’ un 275. maddesi ise;

¹⁹ Birgül Ayman Güler, **a.g.k.**, s.141-142.

“Devlet, Vilayet, Belediye gibi amme hükmi şahıslardan birine, esas mukaveleye dercedilecek bir hükümle pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkı verilebilir” hükmünü taşımaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden, Türk Ticaret Kanunu’nda belediyelerin şirket kurma ve kurulmuş şirketlere ortak olmaları konusunda engelleyici bir hüküm bulunmadığı gibi; belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer verilmek suretiyle, şirket kurabilmelerine, kurulu bulunan şirketlere katılabilmelerine dolaylı yoldan olanak tanındığı da söylenebilir.²⁰

4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 26. maddesinde; “Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir” denilmektedir. Kanun, bu ve buna ilişkin maddelerle belediyelere iktisadi ve ticari girişimlerde bulunma hak ve yetkisi tanımıştır.

3- Kurulma Nedenleri

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde, belediyelere, adeta bir girişimci gibi, ticari ve endüstriyel girişimlerde bulunma konusunda geniş yetkiler verildiği görülmektedir.²¹

Belediyeler belde halkının ihtiyaçlarını karşılamak için ticari ve iktisadi işletmeler kurmaktadırlar. Bunların temel özelliği ekonomik olmakla birlikte, büyük bir bölümü genel güvenlik ve esenliğin sağlanması amacıyla kamu hukuku esaslarına göre örgütlenmiş, bir kısmı ise (şirketler gibi) özel hukuk esaslarına göre oluşturulmuştur.

Belediyeler sadece değişik kanunlarca kendilerine tanınan yetkiler dolayısıyla iktisadi ve ticari girişimlerde bulunmamaktadırlar. Belediyeleri iktisadi ve ticari girişimler kurmaya iten çeşitli nedenlerden bir kısmını şu şekilde sıralayabiliriz:²²

²⁰ Muhterem Dilbirliği, “Belediye Şirketleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, (Mart 1995), s.68.

²¹ Ahmet Karabilgin, “Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, (Ocak 1992), s.21.

²² Enis Yeter, “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 400, (Eylül 1993), s.85.

1- Yerel doğal tekeller: Su, gaz ve ulaşım gibi hizmetler belediyelerin kamu teşebbüsleri kurmalarına yol açmıştır.

2- Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin üstlenmediği temel ihtiyaç maddelerinin makul fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanmasının temini: Ekmek, un, et, şeker ve kömür gibi ihtiyaçların temini; tanzim satış mağazaları; kreş, düğün ve nikah salonlarının kurulup işletilmesi, içme suyu temini ve halka ulaştırılması gibi görevler

Devlet veya Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından yeterince yerine getirilemediğinden belediyeler bu alanlarda aktif rol alma ihtiyacı duymuşlardır.

3- Yerel kalkınma girişimlerine öncülük çabaları: Yerel yönetimler, sermaye ve müteşebbis kıtlığını, yerel vergi gelirleri ve bürokratlarla aşmaya çalışmış, halı, dokuma, konfeksiyon, kaplıca, tatil köyü gibi kalkınma projelerini üstlenerek yerel kalkınmaya öncülük etmiştir.

4- Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen mevcut bürokratik yapının dışına çıkma isteği: Kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmaları yerel ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalmaktadır.

5- Yeni gelir kaynakları yaratma isteği: Otoparklar, iş hanları, oteller, soğuk hava depoları, içme ve maden suyu tesisleri yapıp işletmek gibi faaliyetlerde bulunarak finansman ve ek gelir sağlayacak yeni kaynaklar ortaya çıkarmışlardır.

6- Belediye iktidarının mensup olduğu partinin yerel kadrolarına ve yandaşlarına istihdam sağlama isteği: Belediyelerin bu amaçla İktisadi Teşebbüs kurdukları ya da kurmuş olanları bu amaçla kullandıkları gözlenmektedir.

7- Nitelikli eleman istihdam etme isteği: Belediyelerin tabi olduğu ücret rejimi nitelikli elemanları istihdam etmeye imkan vermediğinden kurulan şirketlerin yönetim kademelerine getirilen nitelikli elemanlara ek gelir olanakları sunulmaktadır.

8- Merkezi yönetimin denetiminden kurtulma isteği : Belediyeler kamu hukukuna tabi olduğundan merkezi yönetimin (Bakanlıklar, Sayıştay vb.) denetimi altındadırlar. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin çoğu özel hukuka bağlı olduklarından sadece Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetimi altında olup, denetimleri özel hukuk hükümlerine göre gerçekleşmektedir.

9- Özel bankaların sermaye şirketlerine sundukları kredi imkanlarından yararlanma isteği: Yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin diledikleri bankalarla çalışmaları mümkün değildir. Oysa özel hukuk tüzel kişileri

bu konuda daha serbest hareket edebilmekte, özellikle özel sektör bankalarının kendilerine sunduğu kredi olanaklarından daha serbest bir biçimde yararlanabilmektedirler.

4- Kuruluş Biçimleri

Kuruluş, görev ve işleyişindeki büyük farklılıklar bir yana bırakılırsa belediyelerin, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer kanun, tüzük ve yönetmeliklerin kendilerine yüklediği görevlerin yanı sıra belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak ekonomik ve ticari nitelikteki her türlü girişimlerine uygulamada;

- a- Döner sermaye ve fon teşkili,
 - b- Birlik kurmak, birliklere katılmak, imtiyaz vermek,
 - c- Belediye bütçesi içinde ya da belediye bütçesi dışında işletmeler kurmak,
 - d- Şirket kurmak ve kurulmuş veya kurulacak şirketlere katılmak,
 - e- Kooperatif kurmak,
- şeklinde rastlanmaktadır.²³

B. YÖNETİM BİÇİMLERİNE GÖRE SINIFLANDIRMA

Belediyelerin ticari ve iktisadi teşebbüslerini yönetim biçimlerine göre aşağıdaki şekilde gruplandırıp inceleyebiliriz:

1- Doğrudan Doğruya Yönetim Biçimi

Belediye tüzel kişiliği tarafından doğrudan doğruya yönetilen bu kuruluşların gelir ve giderleri belediye bütçesi içinde yer almaktadır. Ayrı bütçeleri ve ayrı bir örgütlenmeleri söz konusu olmayıp hizmetleri belediye personeli tarafından yürütülmektedir.

Belediye Bütçesi içinde yer alan işletmeler (içme suyu, mezbaha, toplu taşıma gibi temel nitelikteki kimi yerel hizmetlerin sunumuna ilişkin işletmeler), **Belediye Bütçesi içinde yer alan tanzim satış fonları** (odun-kömür, un, şeker vb. ihtiyaç maddelerinin temin edilerek yerel halkın istifadesine sunulması amacıyla kurulan fonlar), **775 sayılı Kanun uyarınca oluşturulan Gecekondu Fonu** (20.07.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12. maddesi gereği, mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu

²³ DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7 nci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları No:2364, Ankara 1994, s.72-73.

yapılmasının önlenmesi, gecekondü önleme bölgeleri kurularak alt yapı arsası üretilmesi için maddede belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerle teşkil edilen fonlar) ve **diğer fonlar** (Belediye Ekmek Fırını Tesis ve İşletme Fonu, Otopark Fonu gibi adlarla oluşturulan fonlarla Büyükşehir Belediyeleri Altyapı Yatırım Fonu gibi) doğrudan doğruya yönetim biçimine sahip kuruluşlardır.

2- Katma Bütçeli Yönetim Biçimi

Belediyelerin bazı teşebbüsleri; (havagazı, ulaşım, mezbaha, vb.) küçük ilçe ve kasaba belediyelerinde doğrudan doğruya yönetim şekliyle yerine getirilirken daha büyük ilçe ve il belediyelerinde doğrudan doğruya yönetimin biraz genişletilmiş şekli olan katma bütçeli yönetim şeklinde yürütölmektedir.

Belediyelerin bazı temel fonksiyonlarını yürötmek üzere 1580 sayılı Kanun' un 19. maddesiyle verilen yetkilere dayanılarak kurulan, ayrı bir tüzöl kişiliğı olmayan işletmeler için katma bütçe yapacakları kabul edilmektedir.²⁴

Katma bütçe, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 89. maddesinde; "Giderleri özel gelirlerle karşılanan ve belediye bütçesi dışında, belediyeye bağılı olarak yürütölen bütçelere katma bütçe denir" şeklinde tanımlanmıştır.

Tüzüğün aynı maddesinde, katma bütçelerin şekli, düzenlenmesi, kabulü ve onayının belediye bütçesinin tabi olduğı esas ve usullere göre olacağı hüküm altına alınmıştır. Danıştay İdari İşler Kurulu' nun istişari kararında²⁵ da belediyeye bağılı katma bütçeli kuruluşların ayrı tüzöl kişiliklerinin bulunmadığı ve belediyelerin aslı ve sürekli görevini yürötmek üzere kurulmuş belediye hizmet birimi oldukları belirtilmiştir.

Belediye Bütçesi dışında yer alan işletmeler (belediyelere bağılı mezbaha, tamirhane, huzurevi ve benzeri müesseselerle 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesine göre belediye meclis kararı ile kurulan ve ayrı bir tüzöl kişiliğı olmayan, ancak belediyeden ayrı bir bütçesi olan belediye işletmeleri), **Belediye Bütçesi dışında yer alan tanzim satış fonları** (27.06.1984 tarih ve 84/8277 sayı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Fonlar İhale Yönetmeliğı²⁶ hükümlerine göre ihale işlerini yüröten; et, ekmek, yaş meyve ve sebze, odun ve kömür ile diğer gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerini satın almak, stok etmek veya belirli bir kar haddi dahilinde satın aldirmek,

²⁴ Salih Günal, **Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü ve Açıklaması**, Mahalli İdareler Derneğı Yayını, Ankara 1993, s.162.

²⁵ 25.05.1989 tarih ve esas no 1989/37, karar no 1989/41 sayılı istişari karar.

sattırarak ve ihtiyacı olanlara maksada göre dağıtmak üzere tesis edilen fonlar) ve **döner sermayeli kuruluşlar** (ihale işlerini 15.06.1984 tarih ve 84/8213 sayılı BKK ile yürürlüğe konulan Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği²⁷ hükümlerine göre yürüten, belediye konutları yapmak ve bu konutları belde sakinlerine kiraya vermek ya da satmak işlerini yapan döner sermayeli kuruluşlar) katma bütçe ile yönetilen kuruluşlardır.

Bu kurumlar, mali kaynak açısından belediye bütçesi ile doğrudan ilişkili olduğu halde, belediye sorumlu saymanının yönetim dönemi hesabı içinde bunların hesapları yer almamakta, belediyeler üzerindeki merkezi yönetimin denetimleri de belediyenin ana bütçesi ve kesin hesabı üzerinde yoğunlaştığından, bu işletmeler büyük ölçüde denetim dışı kalmaktadır. Bu kuruluşların bütçe ve kesin hesapları, belediye bütçe ve kesin hesaplarının tabi olduğu usule tabi olduğundan, Sayıştay denetimine tabidirler. Buna rağmen uygulamada bu güne kadar yapılmış herhangi bir denetim yoktur. Bunların sayısı, büyüklüğü ve diğer özellikleri açısından ne Sayıştay'da ne de İçişleri Bakanlığı'nda herhangi bir bilgiye rastlamak mümkün değildir.²⁸

Özel Kanunlarla kurulan işletmeler (Bağlı Kuruluşlar) de katma bütçeli kuruluşlar arasında sayılmakla birlikte bunlar kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu kuruluşlar Türk Ticaret Kanunu'nun 18/1. maddesine göre tacir sayılmakta ve bu nedenle Ticaret Sicili Nizamnamesinin 13/2. maddesine göre ticaret siciline kaydolmak zorundadırlar. 2560 sayılı kanunla kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon idaresi (İSKİ) bunun en bariz örneğidir.

2560 sayılı kanuna eklenen 05.06.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile gelen Ek 4. madde hükmü gereğince bu kanun diğer Büyükşehir Belediyelerince de uygulanmaktadır. Bu hüküm çerçevesinde kurulan diğer Büyükşehir belediyelerindeki su ve kanalizasyon hizmetleri, 2560 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulan bu tür kuruluşlarca yürütülmektedir. Bunlar dışında;

- 3645 sayılı kanunla kurulan İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdaresi (İETT);

- 4325 sayılı kanunla kurulan Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletmesi (EGO);

²⁶ 03.08.1984 tarih ve 18478 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁷ 04.08.1984 tarih ve 18479 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁸ H. Ömer Köse, "Belediyelere Bağlı Katma Bütçeli Kuruluşların Denetimi Sorunu", **Sayıştay Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, (Temmuz-Eylül 2000), s.56-57.

Gibi kuruluşlar da örnek olarak sayılabilir.

3- Karma Ekonomi Yöntemi

Belediyelerin bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla, kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için ekonomik girişimlerini serbest piyasa koşullarına, özel hukuk hükümlerine ve ticari esaslara göre yürütebilecekleri bazı örgütlenmelere yöneldikleri görülmektedir.

Şirketler (kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak, mevcut personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunları aşmak, merkezi idarenin denetiminden kaçmak, özel girişimcilere giden kamu fonlarından bir kısmını şirketler aracılığıyla belediyelere kazandırmak²⁹ gibi düşüncelerle kurulan ve çok çeşitli alanlarda hizmet veren özel hukuk tüzel kişileri) ve **Kooperatifler** (yerel bir takım hizmetlerin üretilmesi ve sunulması amacıyla kurulan kooperatifler) karma ekonomi yöntemiyle kurulup işletilen kuruluşlardır.

III. DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan yerel yönetimlerin, ülkemizdeki en etkin yapılanması hiç şüphesiz belediyelerdir. Kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinimlerini karşılamakla görevli yerel yönetim birimi olan belediyeler, bu amaçlarını, 1930 tarihli Belediye Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Amaçlara ulaşmada ve görevlerin yerine getirilmesinde klasik belediye örgütlenmeleri yetersiz kaldığından belediye bünyesinde, belediyeye bağlı veya belediye dışında fakat belediye örgütü ile organik bağı olan teşebbüsler gündeme gelmiştir.

Bu teşebbüsler, kimi yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyeler tarafından kurulan ya da ortak olunan, bağımsız bütçeli, özel hukuk tüzel kişileridir. Söz konusu teşebbüslerin sayısı, niteliği ve büyüklüğü, genel olarak, belediyelerin büyüklüğü ile doğru orantılıdır.

Çeşitli hizmetler için (içme suyu, taşıma, ekmek fırını, temizlik işleri vb.) oluşturulan bu yapılar, küçük il, ilçe ve belde belediyelerinde doğrudan belediye

²⁹ Enis Yeter, a.g.k., s.85.

bünyesi içinde yer almakta ve belediye bütçesine dahil olmaktadır, daha büyük belediyelerde söz konusu teşebbüsler, ayrı bütçeli yapılar (döner sermaye, fon, işletme vb.) şeklinde kendini göstermektedir. Bunların dışında, ilk kuruluş tarihleri gayet eski olmasına rağmen, özellikte son 20 yılda nitelik ve nicelik olarak artış gösteren, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan, özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler de vardır.

Belediye şirketleri, 1994 yılına kadar, en yüksek karar organı olan belediye meclisi kararı ile kurulabilmektedirken, 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun yürürlüğe girmiş olması ve kapsamına yerel yönetimlere ait şirketleri de almış olması nedeniyle, bu tür şirketlerin kurulması Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı kılınmıştır. 1994 yılından önce şirket kurmak veya kurulmuş şirketlere katılmak çok kolay iken Özelleştirme Kanunu ile şirket kurmak zorlaştırıldığı için bu tür faaliyetler hız kesmiştir.³⁰

Devlet İhale Kanunu'nun aksine; kamu hukukuna tabi olan, kamunun denetimi altında bulunan veya kamu kaynağı kullanan tüm kamu kurum ve kuruluşları, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri yönünden Kamu İhale Kanunu kapsamına tabi tutulmuştur. Bu bağlamda belediyeler ile birlikte, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişiler ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler de mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerinde kanun kapsamına alınmışlardır.

Ayrıca, Kanun'un 11. maddesi gereği vakıf, birlik, dernek ve sandıklar ile bunlara ait şirketlerin, bağlı oldukları kurumun ihalelerine katılamayacak olması, belediye iktisadi teşebbüslerinin serbest hareket etme ve özel hukuk tüzel kişisi olma özelliklerini ortadan kaldırmıştır.

Kanun'un uygulamasını göstermek üzere çıkarılan yönetmeliklerdeki (Mal Alımı İhale Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhale Yönetmeliği, Danışmanlık Hizmet Alımı İhale Yönetmeliği, Yapım İşleri İhale Yönetmeliği) “sermaye paylarına bakılmaksızın ihaleyi yapan idarenin doğrudan veya dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketler;... bu idarelerin yapacakları ihalelere katılamazlar” hükmü, kanunda açıkça yasaklanmayan bir konunun yönetmeliklerle yasaklanması anlamına gelmekte ve genel uygulamalara aykırı olan bu durum, ilgili hükümler iptal ettirilmediği sürece devam etmektedir.

³⁰ Mustafa Dönmez, “Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirkete Ortak Olmaları”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı 30, (Haziran 1996), s.64.

Söz konusu şirketlerce yerine getirilen hizmetlerin hepsinin; bütçe olanaksızlıkları, mevzuat engellemeleri ve personel yetersizliği nedeniyle belediyeler tarafından yerine getirilmesi olanaksızdır. Son yıllarda, personel istihdamıyla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı'nın getirdiği kısıtlamalardan dolayı temel hizmetlerin, mevcut belediye personeli eliyle yapılabilmesi çok zordur. Zaten belediyeler de, personel ihtiyaçlarını karşılamak için şirket görevlilerinin bir kısmını kendi bünyelerinde istihdam etmektedirler.

Dolayısıyla; öncelikle Belediyelerin, şirket kurma uygulamalarına ağırlık verip kamunun dışına çıkma istek ve gerekçeleri araştırılmalı; özellikle şirketler eliyle yapılan işlerin, doğrudan belediye örgütü içinde, belediye personeli tarafından yerine getirilebilmesi için mevzuattaki engellemeler kaldırılmalı, değişen ve gelişen dünya koşullarına uygun, gereksinimleri karşılayabilecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akalın, Güneri, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 6, (Kasım 1994) .
- Bayramoğlu Alada, Adalet, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.
- Bozkurt, Ömer -Turgay Ergun-Seriye Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını No:283, Ankara 1998.
- Çitci, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara 1989.
- Dilbirliği, Muhterem, “Belediye Şirketleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, (Mart 1995).
- Dönmez, Mustafa, “Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirkete Ortak Olmaları”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı 30, (Haziran 1996).
- DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, 7 nci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları No:2364, Ankara 1994.
- Emrealp, Sadun, Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.

- Ersöz, Halis Yunus "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", **Sayıştay Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, (Temmuz-Eylül 2000).
- Güler, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- Günel, Salih, **BBMUT ve Açıklaması**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara 1993.
- Karabilgin- Ahmet, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, (Ocak 1992).
- Karaman, Zerrin Toprak, **Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1993.
- KAYA, **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- Köse, H. Ömer, "Belediyelere Bağlı Katma Bütçeli Kuruluşların Denetimi Sorunu", **Sayıştay Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, (Temmuz-Eylül 2000).
- Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın-Dağıtım, İstanbul 1998.
- Tortop, Nuri, "Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, (Ocak 1998).
- Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.
- Ünlü, Halil, **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, 2. Baskı, İstanbul 1994.
- Yeter, Enis, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 400, (Eylül 1993).

*Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının
Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla
Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Çerçevesinde*

**SAYDAMLIK, HESAP VERME SORUMLULUĞU
VE
DENETİMİN ETKİNLİĞİ**

Necip POLAT
Sayıştay Denetçisi

Tarih boyunca toplumların önemli bir sorunu olagelmış yolsuzluğun genel kabul gören tanımı “Kamu görevinin özel çıkar için kullanılması”dır. Siyasi istikrarsızlık, yüksek enflasyon, gelir dağılımındaki dengesizlikler, toplumsal yozlaşma, şeffaf olmayan kamu yönetimi, denetimlerin yetersizliği gibi bir çok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir. Yolsuzlukların boyutları, yolsuzluğu doğuran nedenlere ve uygun şartlara bağlı olarak değişebilmektedir.

Son yıllarda ülkemizin gündeminde de en çok yer tutan konulardan birisi olan yolsuzluk yol açtığı kaynak israfı ve toplumsal refah kaybının yanı sıra, toplumsal değerleri de aşındırmaktadır. Yaşanan ekonomik krizler, krizlere dayanıklı güçlü bir ekonomi için kısa vadeli olmayan yapısal çözüm arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, yolsuzluklarla mücadelenin gerekliliği bir kez daha gündeme gelmiş ve devletin temel hedeflerinden biri olarak kabul görmüştür.

Yolsuzluklarla en seri ve etkili bir şekilde mücadele edilmesi, yalnız parlamento, devlet denetim kuruluşları, adli makamlar ile kolluk güçlerinin değil; aynı zamanda, bütün vatandaşların ve toplumun tüm kesimlerinin harekete geçirilmesi ile mümkün olacaktır. Bu amaçla, yolsuzluğu doğuran nedenlerin, yolsuzluğun etkilerinin ortaya konması öncelikli önem arz etmektedir. Yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde araştırma önergesi verilmesi de bu noktada önemli bir başlangıç olmuştur.

Araştırma önergesinin gerekçesinde yer alan aşağıdaki ifadeler Türkiye Büyük Millet Meclisinin konuyla ilgili harekete geçme gerekliliğini ortaya koymaktadır:

“Bugüne kadar tüm platformlarda konuşulan, tartışılan yolsuzluğun etkileri, sebepleri ciddi boyutlarda TBMM’de ele alınmamıştır. Çeşitli zamanlarda verilen yolsuzluk iddialarına ait yazılı, sözlü sorular, Meclis araştırmaları, genel görüşme önergeleri ve gensorular Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran hükümet gruplarınca ya reddedilmiş ya da hiç dikkate alınmamıştır. Bu da Meclisin halkın gözündeki itibarını kaybetmesinde en büyük neden olmuştur.”

Önerge gerekçesinde bunlara ilaveten şu tespitler yapılmaktadır:

- Yolsuzluk her geçen gün artarak devam etmektedir.
- Yolsuzluklar ekonomik boyutlarıyla ülke ekonomisini tehdit eder boyuta ulaşmıştır.
- Yolsuzlukların bulaşmadığı kurum ve kuruluş yok denecek kadar azdır.
- Halkın yöneticilere ve yargıya güveni kalmamakta, devlet kurumlarına karşı bir güvensizlik oluşmakta, âdeta yolsuzluklar olağan hale gelmektedir. Bu da, yolsuzlukla mücadelede en önemli unsur olan halkın desteğini ve kamuoyu baskısını etkisiz hale getirmektedir.

Yolsuzlukların sebeplerinin, sosyal ve ekonomik boyutlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 7.12.2003 tarihli 18 inci Birleşiminde 755 no’lu kararıyla Anayasanın 98 inci ve İçtüzüğü’nün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca kurulan (10/9) Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu, bu amaçla 170 kadar kurum, kuruluş, bakanlık ve kişilere yazı yazarak, ellerindeki yolsuzluklarla ilgili bilgi ve belgeleri kendilerine iletmelerini istemiştir. Bu yazılar üzerine Komisyona binlerce sayfa bilgi, belge ve rapor intikal etmiş, Komisyonda görev yapan 52 kadar uzman, bu belgeleri taramış, değerlendirmiş ve Komisyonda görüşülecek metinleri oluşturmuşlardır.

Komisyon, görev alanının çok geniş ve kapsamlı olması nedeniyle, yolsuzluklarla ilgili kamuoyunda öne çıkmış konuları başlık yapmak suretiyle, beş Alt Komisyon oluşturarak çalışmalarını sürdürmüştür. Bunlar,

- 1-) Yolsuzluğun tanımı, alanları, sebepleri, çözüm önerileri,
- 2-) Para, Bankacılık (BDDK), Hazine İşlemleri, Gümrük, Sermaye Piyasası Kurumu ve Merkez Bankası,

3-) Enerji, Yapım, İhale işlemleri, Ulaştırma, Milli Savunma, ilgili Üst Kurullar, Yerel Yönetimler,

4-) Sağlık, Sosyal Güvenlik ve Özelleştirme ile

5-) Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Üniversiteler, Dernekler, Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Diğer Konularla ilgili alt komisyonlardır.

Komisyon, yaptığı araştırma ve görüşmeler sonucunda Alt Komisyonların çalışma alanlarına göre beş kısım halinde düzenlediği raporu 19.6.2003 tarihinde Meclis Başkanlığına sunmuştur.

Raporda; yolsuzlukların nedenleri arasında, saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve denetim konularındaki yetersizlikler özellikle vurgulanmıştır. Bu kavramlar çerçevesinde Türkiye'nin ne durumda olduğu ortaya konarak ve hem yolsuzlukların tespit edilmesi hem de önlenmesi bakımından yapılması gereken düzenlemeler belirtilmiştir.

SAYDAMLIK

Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara ulaşması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetken bir şekilde kullanmasının önüne geçecektir. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır.

Saydamlık için;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
 - Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması,
 - Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde Bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması,
 - Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması,
- gerekmektedir.

Raporda saydamlık konusunda ülkemizde mevcut durumun ne olduğu ve nelerin yapılması gerektiğine ilişkin şu tespitler yapılmaktadır:

• Ülkemizde kamu yönetiminin “bilgi sunma görevi” ile yönetilen kitlelerin “bilgi edinme özgürlüğü” açık bir biçimde düzenlenmediğinden, kamusal işlemlerde, işleyişte, yatırım kararlarında, sözleşme ve atamalarda saydamlık eksik kalmakta ve vatandaşlara yeteri kadar bilgi aktarılamamaktadır. Öyle ki bakanlıkların bile birbirlerinden bilgi sakladıkları karar alma süreçleri ortaya çıkmaktadır. Güvenilir, anlaşılabilir ve kullanılabilir bilgi paylaşımının olmayışı, kamu makamlarının verdikleri geniş kitleleri ilgilendiren kararların gerekçelerinin yeteri kadar açıklanmaması ve bu kararlara yönelik işlemler için saydam ve açık kuralların belirlenmemiş olması, yolsuzluklara açık bir davetiye teşkil edebilmekte ve menfaate yönelik istismarların ortaya çıkması kaçınılmaz olabilmektedir.

• Kamusal faaliyetlerde yüksek oranda bir gizliliği temsil eden geleneksel yapı, vatandaşların siyasi süreçlerde yer almalarını engellemekte ve kamu yönetiminde yer alan görevliler, yetkilerini artırmak amacıyla, bilgi saklamaktadırlar.

• Vatandaşların yönetimle ilgili şikayet ve başvurularını dinleyebilecek ve sistemli bir şekilde çözüme kavuşturabilecek bir kurum ya da birimin bulunmaması da saydamlık mekanizmalarının eksik parçalarından birisidir. Böyle bir mekanizmanın bulunmayışı vatandaşların kamu yönetimine ulaşabilme haklarını engellemekte ve aynı zamanda yargısal sistemin yükünü de artırmaktadır. Bu durum karşısında vatandaşlar, sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla yasadışı yollara başvurmaktadırlar.

• Bazı yasaların kapsam ve içerikleri, toplumsal ve ekonomik yaşam üzerinde orta ve uzun vadedeki etkileri vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemektedir. Yaşamsal öneme sahip yasaların kamuoyundan kaçırılırcasına çıkarılması demokrasinin özüne ve saydamlık ilkesine ters düşmektedir. Zira ekonomik ve sosyal gerçeklerin vatandaşlara açıklanması saydamlık için olmazsa olmaz koşuldur.

• Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerin 3628 Sayılı Kanuna göre verdikleri mal bildirimlerinin talep edildiğinde yasama araştırma komisyonlarına ve müfettişlere dahi verilmesine ilişkin ciddi engellemeler söz konusudur. Bu durum, yasa dışı zenginleşmelerin gizlenmesine yardımcı olmaktadır.

• Ülkemizde denetim raporlarının ve denetim sonuçlarının gizliliği ve paylaşım eksikliği de ciddi sıkıntılar doğurmaktadır. Denetim sonuçlarına ilişkin

faaliyet raporlarının hazırlanmaması veya hazırlananların da, saydamlığın bir gereği olarak, etkin mekanizmalarla kamuoyuna sunulmaması yolsuzlukların ortaya çıkmasında ve bunlarla mücadele aşamasında önemli sorunlar yaratabilmektedir.

- Kamu yönetimimizde saydamlığın henüz istenilen düzeyde gerçekleşmemesindeki nedenlerden birisi de, vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve hatta medyanın kamu hizmetlerinin planlanması, yerine getirilmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerine yeterli ilgiyi ve önemi göstermemesi ve “her şey hakkında aşgari düzeyde bilgi sahibi olmayı” talep etmemesidir.

- Kamu görevlilerine yönelik etik standartların bulunmaması ve tam anlamıyla bağımsız bir yazılı ve görsel basın eksikliği de saydamlığın sağlanmasında önemli engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayıramadığı, hatta çakıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon sorunuyla karşılaşıldığı gözlenmektedir. Mali yönetimde yetki ve sorumluluklar arasında yeterli dengeler kurulamadığından yönetsel sorumluluğun değerlendirilmesinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır.

- Konsolide bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe kanunu ile birlikte merkezi hükümetin Bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Bu bütçe dışı faaliyetlere ilişkin herhangi bir rapor yayımlanmamaktadır. Konsolide bütçe içine yarı mali nitelikli faaliyetlerin katılması gerekmektedir. Bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken bir çok kamusal harcama alanı bütçe dışında kalmakta, kamusal harcama alanı dışında kalan kısımda önemli bir oranı kamu kesimi genel dengesi dışında kalabilmektedir (döner sermaye, vakıf, dernek, yarı mali nitelikli faaliyetler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi). Dolayısıyla, kamusal kaynakların sınırlı bir bölümü TBMM denetiminden geçmektedir.

- Kamu yönetiminde sorumlulukların yerine getirilmesinin, doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak amacıyla, bütçe dışında yer alan, ancak bütçeden transfer alan bütçe dışı faaliyetlerin de, bütçenin tabi olduğu denetim ilkelerine tabi olması gerekir. Bu konuda, Türkiye’de ciddi sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, konsolide bütçenin denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilirken bütçe içi ve dışı harcamaların büyük bölümü, Sayıştay denetimi dışında tutulmuştur. Ayrıca, konsolide bütçe fonlarına ilişkin işlemler de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir. Tüm bu hususlar, sorumlulukların

denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta, kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir.

- Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte açıklamasını öngören bir düzenleme bulunmamaktadır.

- Kamu gelir ve giderler ile ilgili varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali risklerin raporlanmasına ilişkin bir yükümlülük de söz konusu değildir.

- Bütçeler, yalnızca bütçe genel dengesinin anlaşılmasına imkan vermekte, ekonomik analizler yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımlamaları kullanılmamaktadır.

- Nihai hesaplarının kapsamı çok kısıtlıdır. Mali faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilememektedir.

- Düzenlenen bütçelerin, dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ek bütçeler, yedek ödenek uygulamaları ve emanet kalemleri ile delinmesi sonucu etkinliklerini yitirmektedir. Türkiye’de bütçelerin etkinliğini kaybettiren bu uygulamalara sıkça rastlanmaktadır.

- Bu kapsamda, Türkiye’deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geleceğe ve geçmişe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar olduğu bilinmektedir. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen devlet bilançosu da yayınlanmamaktadır.

- Türkiye’de, “Yıllık Programlar” ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan “Genel Ekonomik Hedefler” ve “Bütçe Gerekçesi” ana hatlarıyla mali hedefleri, makro ekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte, ancak mali riskleri tanımlamamaktadır.

- Türkiye’de, bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde genel olarak nakit bazlı kayıt sistemi kullanılmaktadır. Bu usul, mali durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Ekonomi ve kamu mali durumu hakkında daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilmek için, nakit bazlı tablolar yanında tahakkuk bazlı raporlamaları da yapabilmek gerekmektedir. Buradan elde edilecek verilerle devletin bilançosuna ulaşılması, böylece, diğer bilanço çıkaran sektörlerle

kamu sektörünün karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bundan sonra atılması gerekli adım ise, ülke ekonomisinin tümünde uygulanacak muhasebe standartlarının aynı olmasını sağlamaktır. Bu yaklaşım, sektörler arasında tam bir değerlendirme ve karşılaştırma yapılmasına imkan verecektir.

• Türkiye’de, mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında birtakım sorunlar bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması, raporlama konusunda eksikliklere yol açmaktadır.

HESAP VERME SORUMLULUĞU

Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır.

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır.

Hesap verme sorumluluğunun üç ana boyutu bulunmaktadır:

a-)Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu: Yürütmenin Parlamenteoya karşı sorumluluğu,

b-)Yönetmel Hesap Verme Sorumluluğu: Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğu,

c-)Vatandaş Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu: Hem parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı sorumluluğu.

Raporda hesap verme sorumluluğu konusunda Türkiye’de mevcut durumun ne olduğu ve nelerin yapılması gerektiğine ilişkin şu tespitler yapılmaktadır:

• Ülkemizde hesap verme sorumluluğu mekanizmaları yeteri kadar açık ve kesin bir biçimde tanımlanmadığından, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu etkin değildir.

• Ülkemizde ulaşılabilecek sonuçları, atılacak adımları, bu adımların hangi kurumlar ve yöneticiler tarafından atılacağı, tahmini maliyetleri ve performansa yönelik hedefleri belirtecek stratejik planlar hazırlanmamaktadır. Kalkınma planlarının, bu hedefleri karşıladığı iddia edebilirse de, kalkınma planının farklı bir amaca hizmet ettiği ve başarılı bir biçimde hayata geçirilemediği de bilinen bir gerçektir. Çok az sayıda olsa da iyi niyetli ve özverili kamu yöneticilerinin hazırladığı planlara uygun davranılmamakta; bu planlar, etkin vasıtalarla kamuoyuna sunulmamakta ve yürütme erki seçmenlerine karşı sorumlu olmakla birlikte bunu yerine getirmemektedir.

• Beklenen ve hedeflenen sonuçlar açıkça ifade edilmediğinden, kamuoyunda uygulanan politikalar hakkında net bir kanaat söz konusu olamamaktadır. Böyle bir kanaatin eksikliği, ortaya çıkan sonuçların beklentileri karşılayıp karşılamadığını belirleyememekte ve vatandaşların, hükümetin ya da kamu kurumlarının başarılı olup olmadığını tespit etmeleri imkansız hale gelmektedir.

• Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en açık şekilde, raporlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir işe yönelik olarak hazırlanmış planlarla varılan sonuçlar, etkin ve düzenli bir raporlamayla karşılaştırılabilecek ve yerine getirilmeyen görevlerle ilgili herhangi bir sorumluluk ortaya çıktığı takdirde, mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir. Bakanlıkların, TBMM'ye altı aylık ya da yıllık olağan faaliyet raporları sunmalarına dair bir düzenleme bulunmadığı gibi, bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların da kendi faaliyetleriyle ilgili olarak bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklara raporlama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bu durum, siyasi kişiler olan Bakanların ve üst düzey kamu yöneticilerinin performanslarının tam anlamıyla ölçülememesi sonucunu doğurmaktadır.

• Kamu kurumlarında, kurum içi hesap verme sorumluluğu önlemleri yeterince uygulanmamaktadır. Devlet gelirlerinden yapılan harcamalar ve icra programlarının sonuçları hakkında vatandaşlara hesap verilmemektedir.

• Kamu kurumlarının sundukları hizmetlere ilişkin standartları belirleme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Görevlere, karar alma süreçlerine, performansa ve bilgilendirmeye yönelik referans noktaları tespit edilemediğinden, bunların

kamuoyuna sunulmasıyla ilgili bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu konularda, kıstasların bulunmaması ve kıstaslarla ilgili karşılaştırmaların yapılamaması sonucunda, kamu kurumlarının, sundukları hizmetlerde, önceden tespit edilen standartlara uygun davranacağı şeklinde bir taahhütleri bulunmamaktadır. Bu tip standartların belirlenmemesi ve bu konular hakkında kamuoyunun bilgisinin bulunmaması, hesap verme sorumluluğu mekanizmalarını eksik bırakmaktadır.

- Hükümet ile bağlı kamu kurumlarının yöneticileri arasında “performans sözleşmeleri” yapılmadığından, yöneticiler, vatandaşların memnuniyeti ve menfaati yerine siyasilere memnuniyetine önem vermekte ve başarısız olsa dahi onların desteğini arkasında hissetmektedir.

- Parlatentonun, bütçe aracılığıyla yürütmeye tahsis ettiğı kamu fonlarının harcamasına yönelik denetimlerin gerçekleştirilmesi önemli bir görevdir. Bu görev, modern kamu yönetimi anlayışında, parlamento adına yüksek denetim kurumlarınca yerine getirilen bağımsız ve tarafsız denetimler ile bu denetim bulgularının görüşüldüğü parlamento komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde, hükümetin ve kamu kuruluşlarının çalışmalarını denetlemekle yetkili kurum ve birimler, etkin ve verimli düzeyde çalışmamakta ve üzerlerine düşen raporlama işlevlerini yerine getirememektedirler.

- Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en net biçimde, raporlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir işe yönelik olarak hazırlanmış planlarla varılan sonuçlar, etkin ve düzenli bir raporlamayla karşılaştırılabilecek ve yerine getirilmeyen görevlerle ilgili herhangi bir sorumluluk ortaya çıktığı takdirde, mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir. TBMM’de siyasi parti temsilcilerinin ve konuyla ilgili uzmanların oluşturduğu denetim raporlarını görüşebilecek, özel bir komisyon (örneğin, Anglo-Sakson modelindeki “Kamu Hesapları Komisyonu”) bulunmamaktadır. Denetimin etkin ve çağdaş bir yapıda yerine getirilmemesi ve TBMM’de özel bir komisyonun bulunmaması, iyi yönetişimi ve hesap verme sorumluluğunu önemli desteklerinden yoksun bırakmaktadır. Bu nedenle; Bakanlıkların yıllık olağan faaliyet raporlarını TBMM Kamu Hesapları Komisyonu’na; Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşların da bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklara faaliyet raporları sunmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

DENETİMİN ETKİNLİĞİ

Denetim; gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir.

Denetimin; sistemli, planlı, programlı, hedefli ve sürekli bir faaliyet olup, uzmanlık becerilerine sahip kişi, birim, kurul, kuruluş ve kurumlarca yerine getirilmektedir. Çağdaş denetim riskli ve önemli alanlar dikkate alarak stratejik önceliklere göre yürütülmekte ve yıllık programlara bağlanan sürekli ve sistemli faaliyet olarak algılanmaktadır.

Denetim, sağlıklı mali yapının sürdürülmesinde, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesinde olumlu katkılar sağlamakta, dolayısıyla da yolsuzlukların önlenmesinde ve tespitinde önem kazanmaktadır.

İlgili kurum veya kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız yapılarla gerçekleştirilen denetime iç denetim, kurum veya kuruluşun işlevsel ve örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi bulunmayan ve onun dışında kalan kişi veya kurumlarca yapılan denetime de dış denetim adı verilmektedir. Parlamento adına yürütülen, görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan ve planlamada, uygulamada ve sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında tümüyle bağımsız olan dış denetime ise yüksek denetim denilmektedir.

Denetim konusu ve amacı bakımından temel olarak üçe ayrılmaktadır:

a)Hukuka uygunluk denetimi: Faaliyet ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetimidir.

b)Mali denetim: Gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların ve mali sistemlerin denetimidir.

c)Performans denetimi: Yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından denetlenmesidir.

Raporda yolsuzlukların nedenlerinden bir olarak sayılan kamusal denetimin yetersizliği karşısında, denetimin etkinliğinin artırılmasının da hem yolsuzlukların önüne geçecek hem de yolsuzlukları ortaya çıkacak bir unsur olarak sayılmış ve şu tespitler yapılmıştır:

• Kamu yönetimimizdeki denetimin, genelde, yetersiz ve etkisiz olduğu; bunun da yolsuz faaliyetlerin yapılmasında rol oynadığı yaygın bir kanıdır.

• Kamu Mali Yönetim Sistemimizin ve yasal çerçevenin yetersizliği ve eksikliği denetimin etkinleştirilmesinin önündeki engellerden biridir. Bütçenin parçalanmış yapısı ve kamusal işlemlerin dar bir bölümünü kapsamaması, bütçe üzerindeki mali kontrolü zaafa uğratmaktadır. Bütçenin değerlendirmeye elverişli olmayışı, mali yönetimin önemli bir unsuru olan saydamlık yapısının dağınıklığı ve borç yönetiminin genel kabul görmüş standartlara uygun bir biçimde yürütülmesindeki sorunlar kamu mali sistemimizin yapısal sorunlarıdır.

• Çağdaş kamu mali yönetiminin önemle üzerinde durduğu mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans yönetimi gibi temel ilke ve anlayışların eksikliği de ciddi problemlerdir.

• Ülkemizde uygulanan denetim, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olmaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır.

• Kamu görevlileri, kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman "lafzi" olarak yorumlamakta; amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların talepleri gibi unsurları ihmal etmek ya da ikinci plana itmek durumunda kalmaktadır. Bu durum, bürokratik yapımız vatandaş odaklı değil, idareyi vatandaşa karşı koruma anlayışına göre düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.

• Türkiye’de, denetim şekilciliği ön plana çıkardığından, katı uygulama örneklerine de tanık olunmakta ve yaptırımlar, özellikle, kamunun özel sektör üzerindeki denetimi alanında faaliyetlerin durdurulmasına kadar gidebilmektedir. Faaliyetin durdurulmasını sonucunu doğuran yaptırımların, aynı şartlardaki tüm taraflara eşit bir şekilde uygulanması, haksız rekabetin ortadan kaldırılması için zorunludur. Bu nedenle, devlet, özellikle ekonomik alanlardaki denetimini bütün piyasaya eşit ve aynı duyarlılıkta uygulayarak haksız rekabete yol açmamalıdır.

• Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması bir başka sorun oluşturmaktadır. Gerek yasal düzenlemelerle, gerekse uygulamada, denetim yapılmayan alanlar ve faaliyetler bulunmaktadır. Büyük miktarda kamu kaynaklarının farklı birimler (vakıflar, dernekler, şirketler) eliyle kullanılması mali disiplini bozmakta ve "denetimden kaçışı" simgelemektedir. Çağdaş denetim anlayışında iç denetimden ve dış denetimden beklenen faydalar farklıdır ve her

ikisi de gereklidir. Ülkemizde, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi, kendi bünyesinde iç denetim birimi bile olmayan bazı kuruluşlar bulunmaktadır. Bütün kamu kuruluş ve fonlarının hem iç denetim birimince, hem de dış denetim birimince denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu konuda, hiç bir kurum ya da kuruluşa ayrıcalık tanımamalıdır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının taşradaki birimleri nispeten düzenli sayılabilecek bir şekilde denetlenirken, kararların alındığı ve uygulamaların yönlendirildiği merkez birimler etkin bir biçimde denetlenmemektedir. Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı. Oransal olarak, gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

- Ülkemizde denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olduğu bir gerçektir. Denetim alanında gerekli çağdaş standartların oluşturulmaması, yeterli eğitim, yayın ve örgütsel yapı desteğinin olmayışı, denetim mensuplarının çok değişiklik unvanlar altında görev yapmaları ve mesleki dayanışma yerine rekabeti tercih etmeleri, denetim mesleğinin ve meslek bilincinin gelişmemesinin nedenleri arasında sayılmaktadır.

- Çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilememiş olması, denetim sistemimizin önemli eksikliklerindendir. Türkiye'de denetim ağırlıklı olarak uygunluk denetimine yöneliktir. Mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç denetim mekanizmalarının kontrolü ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları gerektiği şekilde yerine getirilememektedir. Bu tip uygulamaların eksikliği ve denetim birimlerinin, kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmesine katkı sağlayacak şekilde bir yapılandırılması söz konusu olmadığından denetim etkisiz kalmaktadır.

- Çağdaş denetim metod ve tekniklerinin oluşturulmaması önemli bir eksikliktir. Denetim sistemimizde bazı örnekler dışında çağdaş denetime yönelik kapsamlı el kitapları ve rehberler bulunmamaktadır. Uluslararası standartlara uygun olmayan ve genel kabul görmüş ilkelerin yer almadığı rehberlerle yapılan denetimler sonucunda, uygulamaya yön verebilecek ve beklentileri karşılayabilecek kaliteli ürünler üretilmesi mümkün olamamaktadır.

- Denetim mensuplarının hizmet içi eğitimlerine gereken önemin verilmemesi, işlerin sistemli ve programlı bir eğitim yerine "usta-çırak" ilişkisi içinde yürütülmesi, hızla değişen bir ortamda faaliyet gösteren denetim

mensuplarının mesleki yeterliliklerinin eksik kalması sonucunu doğurabilmektedir.

- Ülkemizde, denetim faaliyetleri yürütülürken bilişim teknolojisi imkanları gerektiği gibi kullanılmamaktadır. Pek çok kamu kurum ve kuruluşlarının bilişim teknolojisi imkanlarıyla yürütülen işlemlerinin incelenmesiyle görevli olan denetim mensupları, göreceli olarak, bu imkanları daha az kullanmaktadırlar. Zaman tasarrufu sağlayarak denetim işlevini hızlandıran ve daha açık ve doyurucu bilgiye erişim imkanı veren bilişim teknolojisinden yararlanma, denetim mensupları açısından son derece önemlidir.

- Denetim faaliyetlerinin ve raporlarının kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmaması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından büyük bir eksikliktir. Denetimde yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, bu hedeflere ulaşmanın toplam maliyetini, erişilemeyen hedefler varsa bunların nedenlerini açık bir biçimde gösteren raporlar hazırlanmamakta, hazırlananlar da kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bürokratik işleyiş içinde kalan ve kamuoyunca değerlendirilemeyen raporların, denetime ve genelde kamu yönetimine katkısı bulunmamaktadır.

- Denetim birimlerinin ve mensuplarının bağımsızlığının yerli yerine oturmamış olması, denetimden istenilen sonuçların alınmamasının önemli nedenlerindendir. Bağımsızlık kavramı, belki de, denetimin en can alıcı yönüdür. Ülkemizde, uluslararası denetim standartlarında belirtilen bağımsızlık ilkesine gereği gibi uyulmamakta, bazı istisnalar dışında denetimin planlanmasından yürütülmesi aşamalarına kadar, adına denetim yapılan makamlardan talimat alınmaktadır. Zaman zaman denetimden kaçınmaya, denetim bulgularını, sonuçlarını örtbas etmeye veya değiştirmeye zorlanma, yeterli düzeyde bağımsızlığın bulunmayışının en tipik göstergesidir.

- Denetim elemanları, görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak bir teminata kavuşturulmalıdır.

- Denetim birimleri bulunmayan, ya da bu birimlerin yeterli ve yetkin sayıda personelden oluşmadığı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kurumlarda denetim ya hiç yapılamamakta, ya da etkin olmaktan uzaktır.

- Mükerrer denetim faaliyetleri sonucunda denetim hizmetlerine yönelik kısıtlı imkanlar verimli kullanılamamaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu

denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

- Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte ve denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin bütüncül bir biçimde izlenmesini imkansız hale getirmektedir. Denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak, denetim programlarındaki uygunsuzluklar giderilmelidir. Özellikle, aynı tür denetim yapan kurumların, aynı kamu kurumlarının denetiminde yoğunlaşmalarından ziyade, daha fazla sayıda kurumun etkin bir şekilde denetlenmesine çalışılmalıdır.

- Sağlıklı bir iç denetim yapısı yoktur. İç denetçilerin teminatı ve bağımsızlığı sağlanmamıştır. Bu nedenle, siyasi baskılara açık durumda bulunan denetim elemanları yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında güçlüklerle karşılaşabilmektedir.

- İç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğu için, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta ve çıktıları ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Kamu yönetiminin dikkati denetim üzerine odaklandığından, iç kontrol işlevi arka planda kalmakta ve önemli bir yönetsel faaliyet eksik kalmaktadır.

- İç kontrol eksikliği ve iç kontrol-denetim ilişkisinin makul bir zemine oturtulmamış olması, iç denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Çağdaş denetim anlayışının bir gereği olarak, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin etkinliğinin değerlendirilmesi ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılması ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulması ve izlenmesi gerekmektedir.

- Meclis adına dış denetim birçok kamu kuruluşunda yoktur ya da yetersizdir. TBMM adına denetim iki başlı olarak Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülmekte, bunun yanında bir çok kamu kuruluşu Meclis adına yapılan denetimin dışında kalmaktadır. Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM adına KİT'leri denetlemesi, bu kurulun yürütmeye bağlı olması nedeniyle uygun değildir. TBMM adına denetimin, yürütmeden bağımsız olarak ve tek elden yürütülmesi gereklidir. Bu amaçla, en uygun çözümün, Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulunun Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi olduğu düşünülmektedir.

• Sayıştay'ın denetim alanı da kamusal niteliği olan tüm kuruluşları içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Örneğin, Yeni Zelanda Kamu Denetimi Kanununda denetimin kapsamı “Genel Denetçi, tüm kamu kuruluşlarının denetçisidir” şeklinde basit ve kapsamlı bir ifade ile denetim alanı tanımlanmaktadır.

• Sayıştay denetimi etkin değildir. Sayıştay'ın denetim süreci yavaş işlemekte ve çok geç sonuçlanmaktadır. Yargılamanın çok geç sonuçlanması ve yargı kararlarının etkin bir şekilde yerine getirilmemesi önemli bir sorun oluşturmaktadır. Diğer yandan, 1995 sonrasında giderek gelişen Meclise raporlama faaliyetleri, Mecliste uygun bir şekilde değerlendirilemediğinden beklenildiği şekilde etkin sonuçlanamamaktadır. (Örneğin, Sayıştay'ın Hazine üzerindeki denetimi Hazinesin dış borçlar, alacaklar ve iç borçlar hesaplarının reddi ile sonuçlanmış, ayrıca önemli rakamlara ulaşan bir kısım konularda Hazine bürokratlarının tazmin sorumluluğuna hükmedilmiştir. Ancak, 1995 yılından itibaren reddedilmekte olan Hazine hesaplarının düzeltilmesi sağlanamamıştır. 1995 yılı hesaplarına ilişkin çıkan tazmin kararları 2001 yılında kesinleşmiş olduğu halde halen hiçbir tahsilat yapılmamıştır.) Sayıştay'ın yargı kararlarının gecikmeden zamanında çıkması, karar çıktıktan sonra da uygulanması sağlanmalı, ayrıca Meclise yazılan raporların görüşülmesi ve Meclis kararına dönüşmesi için yasal prosedürler etkin bir şekilde uygulanmalıdır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde yolsuzluğun ekonomik maliyetlerinin yanında birtakım toplumsal maliyetleri de vardır. Toplumsal maliyetleri arasında belki de en önemlisi, toplumun devlete güveninin ve hukukun üstünlüğüne olan inancının kaybolmasıdır.

Kısaca Yolsuzluk Komisyonu olarak adlandırılan Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun yaptığı çalışmalar ve hazırlamış olduğu raporla önemli bir adım atılmıştır. Bundan sonra yapılacak olan, raporda belirtilen hususlarda gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması ve bu düzenlemelerin uygulamaya tavizsiz bir şekilde konulmasıdır. Bu doğrultuda, kamu yönetimindeki mevcut sorunların giderilmesi ve yapılacak reformların uygulamaya konması, yolsuzlukların önüne geçeceği gibi, Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal birçok sorununun çözülmesi anlamına da gelecektir.

Yapılacak düzenlemeler arasında, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ve denetimin etkin hale getirilmesi özel önem taşıyan konular olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, yapılan tartışmalara rağmen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Yönetimi Temel Kanunu yapılacak düzenlemelerin önemli bir adımıdır. Yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra, artık görev yasaların uygulanmasından sorumlu olan kişi ve kurumlara düşmektedir.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GELECEĞİ:

Konvansiyon, Taslak Anayasal Antlaşma ve Hükümetler Arası Konferans

Ali İhsan İZBUL
AB Genel Sekreterliği
Uzman Yardımcısı

A B'nin kurucu antlaşmaları, Birliğin kuruluşundan günümüze kadar geçen süre içinde değişen şartlara bağlı olarak ve edinilen tecrübeler ışığında birçok defa revize edilmiştir. Revizyon çalışmaları için kullanılan yöntem, üye devletlerin hükümet temsilcilerinin bir araya gelerek müzakere ettikleri ve sonunda oybirliğiyle karar verdikleri Hükümetler Arası Konferanslar(HAK)-*Intergovernmental Conferences (IGC)* olmuştur.

Sovyetler Birliği'nin yıkılması ve Doğu Avrupa ülkelerinin bağımsızlıklarını kazanmalarıyla birlikte AB, kıtada barış ve istikrarı kalıcı hale getirmek için eski Demir Perde ülkelerini kapsayacak şekilde genişleme kararı almıştır.

AB'nin geleceği tartışması, genişleme perspektifi ışığında gerçekleşmektedir. Gelecekte üye sayısı yaklaşık iki katına çıkmış bir Birliğin, mevcut kurumsal yapısı ve karar alma mekanizmalarıyla yeterince etkin bir biçimde işleyemeyeceği görüşü genel kabul görmektedir. Ayrıca vatandaşlarına yakın olması için AB'nin şeffaflığının artırılması gerektiği konusunda da genel bir mutabakat vardır.

Kurucu antlaşmalarda ihtiyaç duyulan değişiklikleri yapmak amacıyla, 2003 yılında bir HAK toplanmasına karar verilmiştir. Öncekilerden farklı olarak, 2003 HAK'ı öncesinde, AB'nin geleceğini tartışmak üzere bir Avrupa'nın Geleceği Konvansiyonu'nun toplanmasına karar verilmiştir. Üye ve aday ülke hükümet ve parlamentoları ile iş dünyası, sendikalar, üniversiteler ve sivil toplum temsilcilerinden oluşan geniş katılımlı Konvansiyon çalışmalarını bir buçuk yıl kadar sürdürmüştür.

28 Şubat 2002 tarihinde çalışmalarına başlayan Konvansiyon, AB için bir Anayasa hazırlama misyonunu üstlenerek, "*Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Antlaşma*" taslağını 20 Temmuz 2003 tarihinde Konvansiyon Başkanı eski Fransa Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing eliyle AB Selanik Zirvesi'nde, İtalya

Dönem Başkanlığı sırasında başlayan HAK'ta kabul edilmesi umuduyla sunmuştur.

Başta Konvansiyon Başkanlığı olmak üzere birçok AB ve üye devlet yetkilisi tarafından, 20 Temmuz 2003 tarihinde açıklanan taslak antlaşmanın, bu metnin, üzerinde bir buçuk yıl süren karmaşık ve zorlu müzakerelerin sonucunda elde edilen uzlaşmayı temsil ettiği ve tekrar pazarlığa açılması halinde yeni bir uzlaşmanın son derece zor olacağı gerekçesiyle, HAK'ta tartışmaya açılmaksızın kabul edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, metin üzerinde çeşitli değişiklik isteklerinin olacağı henüz HAK toplantıları başlamadan anlaşılmıştır.

HAK, 4 Ekim 2003 tarihinde Roma'da başlatılmıştır. Zorlu müzakereler sonucunda geline nokta, 12-13 Aralık 2003 tarihli Brüksel Zirvesinde taslak antlaşma üzerinde mutabakat sağlanamamış; müzakereler 1 Ocak 2004'ten itibaren başlayan İrlanda Dönem Başkanlığı döneminde devam etmek üzere ertelenmiştir.

Taslak antlaşmada yer alan, kararların kabulü için Birlik nüfusunun yüzde altmışını barındıran üye devletlerin yarısından fazlasının onayı şartı, anlaşmazlığın ana unsurunu teşkil etmektedir; İspanya ve Polonya, kendilerine 2000 Nice Antlaşmasıyla tanınan nüfuslarıyla orantısız temsil gücünden vazgeçmeye yanaşmamaktadır.

Kabul edilecek herhangi bir metnin AB'ye üye on beş ülke ile Birliğe 1 Mayıs 2004 tarihinde katılacak olan Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta ve AB açısından Kıbrıs'ın tümünü temsilen Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) tarafından ayrı ayrı onaylanması gerekmektedir. Birlik ülkelerince HAK müzakerelerinin 1 Mayıs 2004 tarihinden önce sonlandırılması tercih edilmektedir.

Bugün itibarıyla geline nokta, Almanya ve Fransa başta olmak üzere zengin ülkeler tercihlerini diğerlerine kabul ettirmek için İspanya ve Polonya gibi AB fonlarından faydalanan veya yakın gelecekte faydalanması öngörülen ülkelere bir baskı unsuru olarak bu fonları azaltmayı ve AB içinde daha hızlı bir entegrasyon gerçekleştirecek bir çekirdek grup oluşturmayı planladıkları görülmektedir. İngiltere ise daha uzun dönemli stratejik çıkarlarının gereği olarak İspanya-Polonya cephesine destek vermektedir.

AB'NİN GELECEĞİ TARTIŞMASINA GENEL BİR BAKIŞ

Bugünkü AB, yaklaşık elli yıllık varlığı sırasında birçok defa revize edilen antlaşmalar uyarınca faaliyet göstermektedir. Avrupa Toplulukları, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması (1951), Avrupa Topluluğu Antlaşması (1957) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması, EURATOM, (1957) ile

kurulmuştur. Bunları Füzyon Antlaşması (1967), Tek Avrupa Senedi (1986), Maastricht Antlaşması adıyla da bilinen Avrupa Birliği Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1997) ve 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe giren Nice Antlaşması izlemiştir.

Maastricht Antlaşması üç sütundan oluşan Avrupa Birliği'ni yaratmıştır. Bu üç sütun, Topluluk sütunu (üç Topluluk Antlaşmasına karşılık gelen), Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) sütunu ile Adalet ve İçişleri sütunudur. Amsterdam Antlaşması üçüncü sütunda bulunan faaliyetlerin büyük çoğunluğunu Topluluk sütununa taşımış, adalet ve içişleri sütununda cezai konularda yargı ve polis işbirliği kalmıştır. İkinci ve üçüncü sütunların özelliği, karar alma süreçlerinin Topluluk metoduna nazaran daha hükümetler arası nitelikte olmasıdır.

AB mevzuatını oluşturan diğer hukuki enstrümanlar, katılım antlaşmaları, kararlar (örneğin kurumların nerede kurulacağına dair kararlar veya Avrupa Parlamentosu üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin karar), Antlaşma değerinde olan kırk kadar protokol, her Antlaşma'ya eşlik eden birçok ortak veya tek taraflı bildirge, yönetmelik, yönerge ve diğer bazı hukuki enstrümanlardan oluşmaktadır.

Derinleşmeyi hedefleyen tüm bu düzenlemelerin yanı sıra, Avrupa Birliği'nin nihai amacı, yapısı, yetki dağılımı ve kurumsal işleyişı gibi konular, öteden beri AB içinde tartışılmaktadır. 1957 yılında Roma Antlaşmalarıyla hayata geçirilen entegrasyon sürecinde bir model belirlenmemiş, Topluluk modeli (*méthode communautaire*) olarak adlandırılan, pragmatik ve esnek bir çerçevede bütünleşmeyi esas alan bir yaklaşım benimsenmiştir. “Zincirleme etki” (*spill-over effect*) olarak tanımlanan bu entegrasyon modeli, Birliğin, Avrupa'da ve giderek küresel düzeyde bir cazibe merkezi olarak yükselmesini sağlamıştır.

Soğuk Savaşın bitişı ve Doğu Bloğunun ortadan kalkmasını takiben Avrupa Birliği, tarihinin en kapsamlı genişleme sürecine girmiştir. Genişleme perspektifiyle birlikte, Birliğin gelecekteki konumunun ne olacağı ve oluşan yeni şartlara uyum sağlanabilmesi için neler yapılması gerektiği gibi konular gündeme gelmiştir. Bu çerçevede üye devletler, kapsamlı bir reformun kaçınılmaz olduğu görüşünden hareketle, bunun ne şekilde ve hangi alanlarda yapılabileceği üzerinde görüş alışverişinde bulunmaya başlamışlardır. Önceleri devlet ve hükümet başkanlarının çeşitli platformlarda dile getirdikleri fikirlerle gayri resmi düzeyde seyreden bu görüş alışverişı, Aralık 1999 tarihli Nice Zirvesinde resmîyet kazanmış ve “AB'nin Geleceği” konulu bir tartışma başlatılmıştır.

AB'NİN GELECEĞİ TARTIŞMASININ DÖRT ANA TEMASI

AB'nin geleceği tartışmasında ele alınacak konuların genel çerçevesi, ilk kez söz konusu tartışmanın başlatıldığı Aralık 1999 tarihli Nice Zirvesinde yayımlanan "AB'nin Geleceğine İlişkin Bildiri"de ortaya konulmuştur.

Bildiride, genişleme perspektifi ışığında AB'nin geleceğine yönelik tartışmanın, aşağıdaki dört tema etrafında şekillenmesi öngörülmüştür:

- AB ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı,
- Temel Haklar Şartı'nın statüsü,
- AB mevzuatının sadeleştirilmesi,
- Ulusal parlamentoların AB yapılanmasındaki rolü.

A) AB ile Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı: Avrupa'nın geleceğiyle ilgili çalışmalarda en hassas konu, AB ile üye devletlerin yetkileri arasındaki sınırların nasıl belirleneceğidir. AB kurumları ile üye devletler arasındaki yetki paylaşımı konusunda mevcut siyasi ve teknik güçlükler dikkate alındığında, AB'nin Doğu ve Güneydoğu Avrupa ülkelerini de kapsayacak şekilde genişlemesinin ardından, Birliğin sorunlarının ağırlaşması kaçınılmaz olacaktır. Böyle bir ortamda, AB içinde kurulmuş dengelerin, yapıların ve çalışma metotlarının da gözden geçirilmesi gerekmektedir.

B) Temel Haklar Şartı'nın Statüsü: Temel Haklar Şartı, AB içinde bir hukuki belge olarak değil, bir siyasi deklarasyon olarak hazırlanmış ve Nice Zirvesi'nde kabul edilmiştir. Söz konusu Şart, özü itibarıyla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarından oluşan ve ayrıca AİHS'ye eklenmesi tasarlanan yeni haklardan oluşmaktadır. Konvansiyon, Temel Haklar Şartı'na AB içinde hukuki bağlayıcılık kazandırılmasını gündeme getirmiş ve Şartı kabul ettiği taslak Anayasal Antlaşma'nın ikinci bölümü haline getirmiştir.

C) AB Mevzuatının Sadeleştirilmesi: AB Antlaşmalarının basitleştirilmesi konusunda üye ülkeler arasındaki görüş farklılıkları devam etmektedir. Bilindiği gibi, AB müktesebatını oluşturan belgeler, AB üyesi ülkelerin üzerinde uzun tartışmalar sonunda vardıkları uzlaşmaları yansıtmakta ve bu yönüyle siyasi bir özellik de taşımaktadır. Mevzuatın sadeleştirilmesindeki güçlük, dikkatli bir dille kaleme alınan ve üye ülkelerin farklı çıkarlarını uzlaştıran bu belgelerin anlamlarını yitirmeden ne ölçüde basitleştirilebileceği noktasında düğümlenmektedir.

Antlaşmaların basitleştirilmesinin arz ettiği güçlüklerle karşın, belgelerin halk tarafından daha kolay anlaşılır bir hale getirilmesi gerekmektedir. Böylece,

AB'nin halk tarafından daha fazla benimsenebileceği ve bu bağlamda demokrasi açığının bir ölçüde giderilebileceği hesaplanmaktadır.

D) Ulusal Parlamentoların AB Yapılanmasındaki Rolü: AB çerçevesinde ulusal parlamentoların oynayabilecekleri rol konusunda da farklı görüşler bulunmaktadır. AB kurumları ile halk arasındaki kopukluk, demokrasi açığının giderilmesi ihtiyacını gündeme getirmiştir. AB organlarının halkı temsilden uzak bulunduğu ve Avrupa Parlamentosu üyeleri ile Avrupalı seçmenler arasındaki bağların güçlü olmadığı belirtilmektedir.

Bu sorunu aşmak için, ulusal parlamentoların AB müktesebatıyla daha yakından ilgilenmesini sağlayacak önlemler alınması, AB organlarının hazırladığı karar tasarılarının sonuçlandırılmadan önce ulusal parlamentolarda değerlendirilmesi ve Avrupa Parlamentosu yanında ulusal parlamenterlerden oluşacak ikinci bir parlamento kurulması gibi çeşitli seçenekler üzerinde tartışmalar olmuştur.

DiĞER TARTIŞMA KONULARI

Nice Bildirisi, yukarıdaki dört konunun dışında, AB gündeminde yer alan diğer önemli konuların da AB'nin geleceği tartışması bağlamında ele alınabilmesine imkan tanımıştır.

Bu çerçevede, Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi sonuçlarının ekinde yayımlanan "AB'nin Geleceğine İlişkin Bildiri", yukarıda sıralanan dört ana temaya aşağıdaki yeni unsurları eklemiştir:

- AB'nin daha şeffaf ve etkin bir yapıya dönüştürülmesi için gerçekleştirilmesi gereken kurumsal reformlar,
- Birlik politikalarında reform,
- Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının geliştirilmesi.

A) Kurumsal Reformlar: Konsey, Komisyon ve Parlamento arasındaki kurumsal denge bağlamında üye devletlerden bazıları Konsey'in yetkilerinin korunmasını savunurken, diğer bazıları Parlamento'nun bu denge içindeki ağırlığının artırılması görüşünü benimsemektedir. Komisyon'un rolü konusunda da benzer görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Karar alma mekanizmalarının yenilenmesi konusunda bazı ülkeler alınan tüm kararlarda oybirliği yerine nitelikli oy çokluğunun usul olarak benimsenmesi görüşünü savunurken, diğerleri bu yönde bir değişikliğe kuşkuyla yaklaşmaktadır.

B) Birlik Politikalarında Reform: Nice Zirvesi sonrasında yapılan tartışmalarda bazı üye devletler, Birlik politikalarının çağın gerekleri doğrultusunda yenilenmesi görüşünü savunmuştur. Eleştiriler, özellikle Ortak

Tarım Politikası üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunun yanı sıra, çevre, tüketici politikası, adalet ve içişleri gibi alanlarda yeni ortak girişimlere ihtiyaç duyulduğu görüşü dile getirilmiştir. Burada da hangi politikaların yenileneceği ya da geliştirileceği hususunda üye devletler arasında ortak noktalar olduğu kadar, görüş ayrılıkları da mevcuttur.

C) Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının Geliştirilmesi: AB'nin uluslararası alanda kendisinden beklenen rolü üstlenebilecek siyasi bir Birlik olması, tüm üye ülkelerce paylaşılan bir görüştür. Ancak, bu amaca yönelik olarak Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının ne şekilde geliştirilmesi gerektiği üzerinde farklı görüşler öne sürülmektedir.

AB'nin geleceği tartışmasının genel çerçevesi bu konuları içermekle birlikte, tartışmanın kapsamı gündeme bağlı olarak tartışmanın sonuçlanacağı 2004 tarihli HAK'a kadar genişlemiştir.

AB'NİN GELECEĞİNE İLİŞKİN KONVANSİYON

AB'nin geleceği tartışmasının sürdürülmesi amacıyla bir Konvansiyon oluşturulması fikri, ilk kez Kasım 2001 tarihli Ghent Zirvesi'nde gündeme gelmiş, 14-15 Aralık 2001 tarihli Laeken Zirvesi'nde de resmîyet kazanmıştır. Konvansiyon'un çalışma yöntemi ve işlevleri, Laeken'de kabul edilen Bildiri'yle belirlenmiştir. Bu çerçevede, Konvansiyon'un 2004 yılında düzenlenecek HAK'a kadar, Birliğin gelecekteki konumu ve oluşan yeni şartlara uyumu konusunda izlenecek yöntemler ile yapılacak reformlar konusunda fikir üretmesi öngörülmüştür.

Konvansiyon'un çalışmaları sırasında ele alınması planlanan konuları içeren Laeken Deklarasyonu, gerçekleştirilmesi planlanan reformlar sonucunda Birliğin daha demokratik, daha şeffaf ve daha etkin bir yapıya dönüştürülmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede, üye ülkeler ile Birliğin münhasır yetki alanları yanında, müşterek yetki alanlarının da açıklığa kavuşturulması hedeflenmektedir. Diğer taraftan, Laeken Deklarasyonu'nda Konsey ile Parlamentonun birlikte karar alması gereken konularda uygulanmakta olan yöntemlerin basitleştirilmesi hususunda bir adım daha ileri gidilmiştir. Bu bağlamda Komisyon Başkanı'nın belirlenmesine ilişkin yöntemler, Avrupa Parlamentosu üyelerinin seçilme yönteminin gözden geçirilmesi, AB ölçeğinde seçim bölgeleri ihdas edilmesi gibi hususların da ele alınması öngörülmüştür. Laeken Deklarasyonu'nda ayrıca, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nda uyum ve birliğin sağlanması konusunun da, AB'nin uluslararası alandaki etkinliğinin artırılması amacıyla ele alınacak hususlar arasında değerlendirildiği görülmektedir.

Konvansiyon Başkanlığına Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard d'Estaing getirilmiştir. Ayrıca Konsey tarafından, İtalya eski Başbakanı Guliano Amato ve Belçika eski Başbakanı Jean-Luc Dehaene, D'Estaing'e yardımcı atanmışlardır.

Merkezi Brüksel'de bulunan ve çalışmaları kamuoyuna açık olarak cereyan eden Konvansiyon'a, üye devletler biri hükümet temsilcisi, ikisi de ulusal parlamento üyesi olmak üzere üç temsilciyle katılmışlardır. Konvansiyon'a aday ülkeler, üye ülkeler gibi üç temsilciyle iştirak etmiş, her türlü karara katılabilmiş, ancak üye devletler arasındaki oydaşmayı engelleme hakkına sahip olmamışlardır. Üye ve aday ülkelerin temsilcilerinin yanı sıra, Konvansiyon'da 16 Avrupa Parlamentosu Üyesi ile Komisyon'dan iki yetkili yer almıştır. Sürecin devamlılığı açısından, her Konvansiyon üyesinin bir de yedeği bulunmuştur.

Ekonomik ve Sosyal Komite'den üç, Avrupa sosyal ortaklarından üç, Bölgeler Komitesi'nden altı temsilci ile AB Ombudsmanı, Konvansiyon'a gözlemci olarak katılmıştır. AB Adalet Divanı Başkanı ile Sayıştay Başkanı, Konvansiyon çalışmalarına katkıda bulunmak üzere Başkanlık Divanı tarafından davet edilmiştir. Böylece Konvansiyon, 15'i gözlemci, 105'i de aktif katılımcı olmak üzere, 120 kişiden oluşmuştur.

Ülkemiz, Konvansiyon'a, tüm üye ve aday ülkelerle birlikte eşit statüde iştirak etmiştir. Bu çerçevede Konvansiyon'a, Hükümeti temsilen Avrupa Birliği'nden sorumlu Bakanlarımız, yedek temsilci olarak ise Avrupa Birliği Nezdindeki Daimi Temsilcimiz katılmıştır. Konvansiyon'da TBMM'yi ise iki asil, iki yedek olmak üzere dört milletvekilimiz temsil etmiştir.

Konvansiyon Genel Kurulu, Haziran ayına değin ayda bir kez iki gün süreyle çalışma toplantıları düzenlemiştir. Haziran 2002'den itibaren ise çalışmalara hız verilerek ayda dört gün toplanılmıştır. Konvansiyon'un bütün Genel Kurul toplantıları, halka açık şekilde yapılmıştır. Bir yıl sürecek olan çalışmaların ardından, Konvansiyon Başkanının, AB Konseyi'ne bir rapor sunması, Konvansiyon'un hazırlayacağı nihai sonuç metninin, duruma göre farklı görüşleri yansıtan bir belge olabileceği gibi, oydaşmaya varıldığı takdirde tavsiye niteliğine de sahip olabileceği öngörülmüştür. Konvansiyon çalışmalarını bir buçuk yıl sürdürerek, 20 Temmuz 2003 tarihinde bir taslak Anayasal Antlaşma sunmuştur.

KONVANSİYON'UN GENEL KURUL OTURUMLARINDA ELE ALINAN KONULardan BAZILARI

Konvansiyon toplantılarında vatandaşların ve uluslararası kamuoyunun AB'den neler beklediği tartışılmış, genel olarak, AB'nin vatandaşlarına yeterince

yakın olmadığı tespiti yapılmış, AB'nin ekonomik birlikten siyasi birliğe geçiş için gerekli adımları atması gerektiği görüşü dile getirilmiş, AB'nin dış politika ile adalet ve içişleri alanlarında daha fazla varlık göstermesi fikri ön plana çıkmış, bu çerçevede, Birliğin hukuki kişiliği ve mevcut üç boyutlu yapısı sorgulanmış, sosyal politikalara ağırlık verilmesi fikri de yoğun olarak dile getirilmiş, birçok üye, AB'nin çeşitli alanlarda etkinliğini artırırken, ulus-devleti esas almaya devam etmesi gerektiği görüşünde birleşmiştir.

“AB ile üye ülkeler arasındaki yetki dağılımı” çerçevesindeki görüşler, iki eksen etrafında şekillenmiştir. Bazı temsilciler, Birlik ve üye ülkelerin yetki sınırlarının kesin çizgilerle ayrılması gerektiğini savunurken, diğerleri böyle ayrıntılı bir yetki sınıflandırmasının AB'nin etkinliği için gereken esnekliğe zarar vereceğini savunmuştur. AB'nin yetkilerinin artırılması istenen alanlar olarak ise, dış politika ile adalet ve içişleri alanlarının yanı sıra, çevre gibi sınıraşan yansımaları olan konular öne çıkmıştır.

“AB'nin mevcut yetkilerini etkinlik ve meşruiyet çerçevesinde uygulaması” konusunun tartışıldığı toplantıda, Birliğin yetkilerini etkin bir biçimde ve gerekli meşruiyet çerçevesinde kullanıp kullanmadığı konusu tartışılmıştır. Birçok temsilci, her iki konuda da eksiklikler bulunduğunu dile getirmiştir. Bu çerçevede, Birliğin hedeflerinin daha açık tanımlanması, kullanılan hukuki enstrüman sayısının azaltılması, bu enstrümanların vatandaşların anlayabileceği şekilde isimlendirilmesi ve uygulamaların basitleştirilmesi savunulmuştur. Ayrıca, yetki ikamesi (*subsidiarity*) ilkesinin uygulanmasının nasıl daha etkin denetlenebileceği tartışılmıştır. Bu hususta ilki Adalet Divanı tarafından yapılacak hukuki denetim, ikincisi Ulusal parlamentoların da içinde yer alacağı Avrupa Parlamentosu'nun etkin rol aldığı yasal denetim olmak üzere iki farklı görüş dile getirilmiştir. Toplantıda ayrıca, Birliğin sütunlara dayalı yapısının etkinlik ve meşruiyet açısından yarattığı sorunlara değinilmiştir.

TÜRKİYE'NİN VERDİĞİ MESAJLAR

Konvansiyon toplantılarında Türkiye'nin verdiği ana mesajlar şu şekilde özetlenebilir:

- Reform çalışmalarında, ulus-devletin merkezi konumu korunmalıdır.
- Karşı karşıya olduğu sorunlarla baş etmek ve vatandaşları ile uluslararası toplumun beklentilerini karşılamak için, AB'nin daha aktif ve belirgin bir dış politika izlemesi gereklidir. Bu amaçla, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası geliştirilmelidir.

• AB'nin bugüne kadar olan gelişimindeki başarısının temelini oluşturan dinamik, esnek ve pragmatik yaklaşım korunmalıdır.

• Mevcut demokrasi açığının kapatılabilmesi için AB'nin daha şeffaf ve vatandaşlarına daha yakın bir tarzda çalışması gereklidir.

• AB'nin demokratik meşruiyeti ile etkinliği, paralel bir şekilde geliştirilmelidir.

• Yetkilerin Antlaşmalarda açıkça tanımlanması önem arz etmekle birlikte, hazırlanacak çok ayrıntılı bir yetkiler kataloğu, Birliğin dinamizmi ve esnekliğini olumsuz yönde etkileyebilecektir.

• Mevcut yetkiler, yetki ikamesi (subsidiarity) ve oransallık (proportionality) ilkeleri çerçevesinde etkin bir denetleme mekanizması altında uygulanmalıdır. Bu iki temel ilkeye ek olarak, dayanışma ilkesinin de tanımlanması ve daha kurumsal bir içeriğe kavuşturulması gereklidir.

• Birliğin kullandığı hukuki enstrümanlar, Antlaşmalarda yeniden tanımlanmalı ve bunların arasında bir uyumlaştırmaya gidilmelidir.

• Birliğin üç sütuna dayalı yapısından kaynaklanan sorunlar, üç boyutlu yapının aşamalı olarak ortadan kaldırılmasıyla giderilmelidir. Hükümetler arası uygulamayı zorunlu kılan bazı alanlar dışında “Topluluk yöntemi” bütün alanlarda kullanılmalıdır.

AB'NİN GELECEĞİ TARTIŞMASINDA SİVİL TOPLUMUN ROLÜ

AB'nin geleceği tartışması, başlangıçtan bu yana sivil toplumun aktif katılımıyla gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, tartışmanın resmen başlatıldığı Nice Zirvesi'nin ardından, AB Komisyonu tarafından “Debate of the Future of Europe” konulu bir internet sitesi (<http://europa.eu.int/futurum>) açılmıştır. Söz konusu sitede Hükümet ve Parlamento temsilcilerinin yanı sıra, sivil toplum örgütleri ve bireyler tarafından yapılan katkılar da kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

24-25 Haziran 2002 tarihlerinde yapılan Konvansiyon toplantısı, sivil toplum örgütlerinin katılımıyla bir açık oturum şeklinde gerçekleşmiştir.

Konvansiyon'un çalışmalarını sürdürdüğü dönem boyunca, ülkemizde de yaygın bir tartışma platformu oluşturulması için çalışmalar yapılmıştır. Konvansiyon'daki temsilcilerimiz, sivil toplum örgütlerinin temsilcileriyle her Konvansiyon toplantısı öncesinde düzenli olarak görüş alışverişinde bulunmuşlardır.

Konvansiyon'un 21-22 Mart 2002 tarihli toplantısında, Konvansiyon çerçevesinde gençlerin katılımıyla "Gençlik Kurultayı" adı altında bir toplantı düzenlenmesi kararlaştırılmıştır.

9-14 Temmuz 2002 tarihlerinde toplanan Gençlik Kurultayı'na, 18-25 yaşları arasındaki 210 genç katılmıştır. Eğitim, meslek, deneyim ve cinsiyet bakımından farklılık arz eden katılımcı gençler arasında ülkemizi temsil etmek üzere seçilen altı genç de bulunmuştur.

ELE ALINAN KONULAR HAKKINDA BAZI ÜLKELERİN GÖRÜŞLERİ

AB içinde Konvansiyonda ele alınan konulara ilişkin olarak geniş bir fikir yelpazesi mevcuttur. Bazı önemli üye ülkelerin konulara genel yaklaşımları aşağıda özetlenmektedir.

Ulus-devletlerden oluşan bir federasyon taraftarı olan **Almanya**, Fransa ile birlikte bütünlüğün güçlendirilmesini vurgulamakta, federasyon söylemi ile İngiltere'yi rahatsız etmekten endişe duymaktadır. Gerekli halde AB içinde çekirdek bir grup ülkenin kendi içlerinde daha hızlı entegrasyona gidebileceğini, 'çok vitesli Avrupa' modelinde tercih eden katılım ülkelerinin de yer alabileceğini savunmaktadır. Temel Haklar Şartı'nın statüsü ve anayasa konusunda Almanya, bir temel yasanın kabulünü ve bu temel yasaya Temel Haklar Şartı'nın hukuki bağlayıcılığı olacak şekilde eklenmesini istemektedir. AB mevzuatının sadeleştirilmesi konusunda Almanya, bunun bir temel yasanın kabulü ile mümkün olacağı fikrindedir. Öte yandan, antlaşmalarda yapılacak değişikliklerin sadece Nice Antlaşmasında yer alan hükümlerle sınırlı kalmamasından yana olmuştur. Almanya, ulusal parlamentoların rolünün artırılmasını ve kabul edilecek temel yasada ileriki tarihlerde yapılacak değişikliklerin ulusal parlamentolardan oluşturulacak konvansiyonlar tarafından gerçekleştirilmesini savunmuştur. Ayrıca Almanya, Avrupa Parlamentosunun Alman Bundesrat'ını örnek alarak, çift kamaralı sisteme geçmesinden yana olmuştur. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası konusunda ise, Almanya bu politikanın güçlendirilmesinden yanadır.

Fransa, ulus-devletler federasyonunu savunmaktadır. Topluluk bütünlük modelinden ayrı olarak, çekirdek Avrupa olarak da adlandırılacak 'çok vitesli Avrupa' modeline sıcak bakmaktadır. Almanya ile birlikte temel yasa fikrini ve Temel Haklar Şartı'nın oluşturulacak temel yasaya hukuken bağlayıcı şekilde eklenmesini savunmaktadır. Mevzuatın sadeleştirilmesi konusunda kullanılan araçların azaltılması görüşündedir. Ulusal parlamentoların AB içerisindeki rolünün artırılması gerektiğini savunmaktadır. Konsey reformu

konusunda nitelikli oy çoğunluğu ilkesine taraftar olarak Almanya ile ortak tutum içerisinde. Ortak Dış ve Güvenlik Politikasını desteklemekte ve bu politikanın ABD gücüne alternatif olmasını istemektedir.

İngiltere federasyon fikrine olumlu yaklaşmamakta, Birliğin egemen devletleri ve bu devletlerin Birliğe aktardıkları egemenliği birleştiren bir topluluk olarak kalmasını arzu etmekte, Birliğe daha fazla egemenlik aktarılmasına karar verilmesi halinde ise, Birlik kurumlarının mutlaka bir reform sürecinden geçmesini istemektedir. Yazılı bir anayasası bulunmayan İngiltere, bir AB anayasası oluşturulmasına sıcak bakmamış, Temel Haklar Şartı'nın içeriğini ilke olarak benimsemekle birlikte, hukuki bağlayıcılığı olmaması gerektiğini savunmuştur. İngiltere, AB mevzuatının uzun ve karmaşık olduğunu kabul etmekle birlikte, uzun zaman alabilecek köklü bir değişiklik yerine mevzuatla ilgili görev alanlarını belirten kısa bir tarifnamenin oluşturulmasından yana olmuştur. İngiltere, Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin artırılarak Komisyon Başkanının Parlamento tarafından seçilmesine karşı çıkmış, ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosunun ilişkilerinin artırılmasına taraftar olmuştur. İngiltere, AB kurumları arasındaki üçlü dengenin (Parlamento, Konsey ve Komisyon) korunmasından yanadır. Güvenlik alanında barış operasyonlarına katılımın artırılması taraftarı olan İngiltere, ABD ile bağlara ve NATO'ya önem vermektedir.

İspanya, Birlik ve üye devletler arasındaki yetki dağılımını belirleyen katı bir sistem oluşturulmasının faydalı olmayacağını savunmuş, Birlik politikalarının daha da etkinleştirilebilmesi amacıyla üye devletler ile AB arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi üzerine düşünülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Ulusal parlamentolar ile AB arasındaki ilişkiyi düzenlemek üzere bir "Ulusal Parlamentolar Şartı" oluşturulması gerektiğini, bu şart dahilinde Birliğin kurucu antlaşmalardaki yetkilerini genişletmeye yönelik değişikliklerin, ulusal parlamentoların onayına sunulması gerektiğini ve demokratik yaklaşımı güçlendirecek bir kurumsal yetki dağılımı geliştirilmesi gerektiğini savunmuştur. İspanya, AB'nin karmaşık antlaşmalar sisteminin basitleştirilmesini ve aşamalı olarak anayasalaştırılmasını, Temel Haklar Şartının ise kurucu antlaşmaların bir parçası haline getirilmesini benimsemiştir. İspanya, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının terörizmle mücadeleyi de içerecek şekilde genişletilmesini istemektedir.

Ulus-devletler federasyonu düşüncesine yakın olan **İtalya**, AB kimliğinin belirginleşmesi ve Birliğin uluslararası planda etkisinin artması için mutlaka bir anayasası olması gerektiğini savunmuştur. AB kurumları ile ulusal parlamentolar arasındaki bağların güçlendirilmesi ve ulusal parlamentoların karar alma sürecinde söz sahibi olmaları gerektiğini savunan İtalya, Komisyonun ise

uluslarüstü niteliğinin güçlendirilmesini istemektedir. İtalya Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının güçlendirilmesine taraftardır.

Genel itibariyle, İrlanda İngiltere'nin görüşlerini desteklerken, Belçika ve Lüksemburg, Almanya ile Fransa'nın görüşlerine yakın durmaktadırlar. Diğer ülkelerin görüşleri ise konuya göre farklılık göstermektedir.

Katılım ülkeleri arasında Polonya'nın görüşlerini ele almak yerinde olacaktır. **Polonya**, AB'nin aşamalı olarak bir ulus-devletler federasyonuna dönüşeceğini öngörmekle birlikte bütünleşmenin mevcut aşamada ulus-devleti temel alarak şekillenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Polonya, Birliğin kurucu antlaşmalarını sadeleştirerek birleştirecek ve Temel Haklar Şartı'nı da içerecek bir anayasası olmasını savunmuştur. Polonya, ulusal parlamentoların karar alma mekanizmasında rolünün artırılmasına da taraftar olmuş, Birlik kurumlarının daha şeffaf ve açık olması gerektiğini vurgulamıştır. Polonya, Ortak Dış ve Güvenlik Politikasının güçlendirilmesine taraftar olmakla birlikte, ABD ile bağlara da önem atfetmektedir.

“AVRUPA İÇİN BİR ANAYASA OLUŞTURAN ANTLAŞMA” TASLAĞI

Taslak Anayasal Antlaşma, AB'nin uluslar üstü (*supranational*) ve hükümetler arası özellikleri haiz nevi şahsına münhasır yapısını korumakta ve bu yönüyle daha fazla bütünleşme yanlılarının taleplerini bir ölçüde cevaplamakla birlikte, bir “Avrupa Birleşik Devletleri” de kurmamaktadır. Konvansiyon tarafından bu yönde bir isim değişikliğinin reddedilmesi kayda değerdir. Bununla birlikte antlaşma önemli yenilikler getirmektedir.

Konvansiyon'un başlıca amaçlarından biri Antlaşmaların basitleştirilmesi olmuştur. Basitleştirilmiş bir anayasal antlaşmanın AB'yi vatandaşlara daha anlaşılabilir kılacağı ve karar alma sürecindeki sorumlulukları netleştirebileceği hesaplanmıştır.

Antlaşma Birliğin kurucu antlaşmalarını birleştirerek tek bir hukuki metin haline getirmekte, ayrıca anayasaların başlıca özelliklerinden birinin temel hak ve özgürlüklerin tanımlanması olması dolayısıyla, Temel Haklar Şartı'nı antlaşmaya dahil etmekte ve AB'ye uluslararası hukukta tüzel kişilik kazandırmaktadır. Antlaşma, Birliğin bugün dayandığı üç sütun düzenini (AT, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri) kaldırmaktadır.

En önemli değişikliklerden bir tanesi, Birliğin esas karar alma mekanizması olan AB Konseyinde kararların halihazırda kullanılan nitelikli oy çokluklarının kaldırılarak bunun yerini Birlik nüfusunun yüzde altmışını temsil eden üye devletlerin yarısından fazlası kuralının getirilmesidir. Böylece karar alma

hem daha anlaşılır hale getirilmekte, hem de büyük nüfuslu ülkelere karşı ayrımcılık ortadan büyük ölçüde kaldırılmaktadır.

Bir diğer yenilik, Devlet ve Hükümet Başkanlarından oluşan ve işlevi Birliğin politikalarına makro düzeyde yön vermek olan Avrupa Konseyinin personeliyle birlikte tam bir kurum haline getirilmesidir. Bu yenilik Birliğin Hükümetler Arası yönünü güçlendirici etki yapabilecektir.

Halihazırda altı ayda bir rotasyona tabi olan AB Konseyi başkanlığı ise iki buçuk yıla çıkarılmaktadır. Böylece hem idari kapasitesi AB dönem başkanlığını icra ederken zorlanacak kadar zayıf devletler sorunu çözülmekte, hem de AB'nin uluslararası ilişkilerde mevcudiyeti ve devamlılığının artırılması hedeflenmektedir.

Bir diğer yenilik İngiltere'nin uzun süren itirazlarına rağmen bir AB Dışişleri Bakanı makamının oluşturulmasıdır. Bu koltuk hali hazırdaki Ortak Dış Politika Yüksek Temsilcisi ile Dış İlişkiler Komiserinin görevlerini birleştirecek ve AB'nin uluslararası etkinliğini artıracaktır.

Laeken Deklarasyonu'nda da belirtildiği üzere, entegrasyon sürecinin geçirdiği evrime ve Antlaşmalarda yapılan değişikliklere paralel olarak Topluluğun kullanmakta olduğu hukuki araçların (yönerge, direktif, karar, görüş, tavsiye, ortak tutum, ortak karar, çerçeve karar vb) sayısı bir hayli artmıştır. Bu hukuki araçların sayısının azaltılması, hem bu sayının sebebiyet verdiği kavramsal yükü azaltılabilecek, hem de vatandaşların Topluluk mekanizmalarının işleyiş tarzını daha rahat kavrayabilmelerine katkıda bulunabilecektir.

Konvansiyon tarafından kabul edilen taslak Anayasal Antlaşma dibace, dört kısım ve üç ekten oluşmaktadır. Taslak Anayasal Antlaşma tarafından getirilen başlıca yenilikler şunlardır:

- Dibacede Avrupa'nın kültürel, dini ve hümanist mirasına atıfta bulunmaktadır.

- AB'ye tek bir tüzel kişilik kazandırılmakta, böylelikle Birliğin uluslararası antlaşmalara imza koyabilmesine olanak tanımaktadır.

- Avrupa Parlamentosunun üye sayısı 732'yi geçmeyecektir. Parlamentoda temsil edilen ülke başına en az dört vekil olmak üzere nüfusa kademeli orantılı olacaktır.

- Avrupa Konseyi Başkanını iki buçuk yıllık iki dönem olarak beş yılına seçilecektir. Başkan zirvelere başkanlık edecek ve Konseyin çalışmalarını yönlendirecektir. Bu sistem altı aylık rotasyona tabi başkanlığın yerini alacaktır.

- Dış İşleri Konseyi dışındaki Konseylerin başkanlığı, üye devletler tarafından eşit rotasyon ile bir yıldan az olmamak üzere üstlenilecektir.

• 2009 yılına kadar Komisyon'da her üye ülkenin bir Komiseri bulunacaktır. 2009 yılından itibaren Komisyon'da üye hakkı bulunanlar, Komisyon Başkanı, Dış İşleri Bakanı-Başkan Yardımcısı ile üye devletler arasında eşit rotasyona dayalı bir sistem ile belirlenecek 13 Komiserden oluşacaktır. Bunların dışında kalan her ülkeden Komisyon Başkanınca belirlenecek birer Komiser oy hakkı olmaksızın bulunacaktır.

• Yeni bir Dışişleri Bakanı Birliğin ortak dış ve güvenlik politikasını yürütecektir. Dışişleri Bakanı Komisyon'un bir üyesi olarak Komisyon'un tüm kaynaklarından yararlanabilecek, fakat üye devletlere karşı sorumlu olacaktır. Dışişleri Bakanı, Komisyon'un onayıyla Avrupa Konseyi tarafından atanacaktır.

• Birlik Dışişleri Bakanı'na yardımcı olmak amacıyla yeni bir Avrupa Dış İlişkiler Servisi kurulacaktır.

• Üye devletler, oybirliğiyle, sınıraşan suçlar ve terörizmle mücadele amacıyla bir Avrupa savcısı atayabilecektir.

• Kararlar genel olarak çoğunluk oyuyla alınacaktır. Avrupa Parlamentosu'nun karar alma sürecinde rolü hemen hemen iki katına çıkacaktır. Ulusal veto hakkı, vergilendirme ve dış politika gibi hassas alanlarda muhafaza edilecektir. Üye devletler göçmen kabulüne ilişkin kotalarını kendileri belirlemeye devam edecektir.

• 2009 yılından itibaren kararlar genel olarak Birlik nüfusunun yüzde altmışını temsil eden üye ülkelerin yarısından fazlasından oluşan çifte çoğunluk ile alınacaktır. 2009 yılına kadar Nice Antlaşması'nın karmaşık kuralları geçerli olacaktır.

• Yeni bir dayanışma maddesi altında üye devletler terör saldırıları karşısında karşılıklı yardımlaşmada bulunacaktır.

• İsteyen üye devletler karşılıklı savunma maddesini kabul edebilecektir.

• Ekonomik ve Mali Birlik üyeleri Euro bölgesi dışında kalan ülkeler katılmaksızın kendi ekonomik politikalarını ve Euro bölgesi kurallarını belirleyebilecektir.

• Bir milyondan fazla AB vatandaşının imzasıyla Komisyon'dan Birliğin yeni bir alanda politika geliştirmesi yönünde öneride bulunması istenebilecektir.

• Birlikten ayrılmak isteyen üye ülkelere ilişkin bir madde bulunacaktır.

• Anayasal değişiklikler Konvansiyon metoduyla yapılacaktır. Önerilen değişikliklerin önemsiz olması halinde, Avrupa Parlamentosu bir Konvansiyon toplanmasına ihtiyaç bulunmadığı yönünde bir karar alabilecektir. Devlet ve

Hükümet Başkanlarını bir araya getiren Avrupa Konseyi toplantılarında oybirliği ilkesi korunmaktadır.

- Sosyal politika, araştırma-geliştirme, sağlık politikası ve sınai rekabet gücünü artırma gibi konularda açık koordinasyon yöntemi önerilmektedir. Amaç, üye devletleri Birlik tarafından mevzuat çıkarılmasına gerek kalmaksızın gönüllü olarak işbirliği yapmaya cesaretlendirmektir.

- Uluslararası ticaret anlaşmalarıyla ilgili olarak özel bir 'kültürel istisna' maddesi eklenmiştir. İlke olarak nitelikli oy çokluğuyla karar alınacağı bu alanda, kabul edilen bu özel maddeye göre Konsey, Birliğin kültürel ve dilsel çoğulculuğunu tehdit edebilecek nitelikteki kültürel ve odyovizüel alanlardaki ticari anlaşmalar hakkında oybirliğiyle müzakere edecek ve karar verecektir.

- Taslak Anayasal Antlaşma, Anayasa ile Euratom Antlaşması arasında hukuki bir ayırım yapmakta, Euratom hükümlerini Anayasa'ya dahil etmemektedir.¹

DİNİ DEĞERLERE ATIF KONUSU

Amsterdam Antlaşması'nın ekinde yer alan kiliselerin ve dini cemaatlerin statülerine ilişkin 11 no.lu Deklarasyon Anayasal Antlaşma taslağının 51. maddesine dercedilmiş, bu maddeye ayrıca, Birliğin bu kuruluşların statülerini tanıdığına ve bu kuruluşlarla açık, düzenli ve şeffaf bir diyalog sürdüreceğine dair bir paragraf eklenmiştir².

Anayasal Antlaşma'nın "Dibace" bölümünde ise "Avrupa'nın kültürel, dini ve insancıl mirasından ilham alındığı ve bu değerlerin mevcudiyetinin sürdürüğü" kaydedilmiştir. Bununla beraber, taslakta Hristiyan değerlere açıkça atıfta bulunulmamıştır.

AP'de Hristiyan Demokratlar ile İspanya, İtalya, Portekiz, Hollanda, Romanya, Litvanya, İrlanda, Çek Cumhuriyeti gibi bazı ülkeler, Anayasal Antlaşma'nın "Giriş" bölümünde Hristiyan değerlere açıkça atıfta bulunulmasını istemektedirler. Fransa ve İngiltere gibi bazı ülkeler ise, AB kurumlarının laik

¹Avrupalı yeşiller, Konvansiyon'un Euratom Antlaşması'nı taslak Anayasal Antlaşma'nın dışında bırakmasını memnuniyetle karşılamıştır.

² Madde 51: "1.Birlik, üye devletlerdeki kiliselerin, dini derneklerin ve cemaatlerin ulusal hukuklarda belirlenen statülerine saygı göstermekte ve bu statülerine hâle getirmemektedir. 2.Birlik, felsefi ve "non-confessional" örgütlerin statülerine eşit şekilde saygı gösterir. 3. Bu kiliselerin ve örgütlerin kimlikleri ve özel katkılarının bilincinde olan Birlik, bunlarla açık, şeffaf ve düzenli diyalogunu sürdürecektir."

niteliğinin korunmasına önem atfettikleri dolayısıyla, böyle bir atfa şimdilik karşı çıkmaktadırlar.

Antlaşma'da Hristiyan değerlere atıfta bulunulmasını savunan bazı ülkeler, Hristiyanlığın AB'yi meydana getiren değerler bütünü içinde zikredilmesi gereken bir vakıa olduğunu düşündüklerini, ancak bunun Türkiye bakımından AB'nin kapılarını kapatma sonucunu doğuracak bir engel olarak ortaya çıkmayacağını belirtmişlerdir.

Ülkemiz, AB Temel Haklar Şartı'nın 10. maddesinin³ din ve vicdan özgürlüğü ile örgütlenme özgürlüğünü esasen düzenlemekte olduğunu, Temel Haklar Şartı Anayasal Antlaşma'ya dercedilmiş bulunduğu cihetle, tekrara yol açmamak bakımından, Anayasal Antlaşma'da din özgürlüğü konusuna ayrı bir maddede yer verilmemesi gerektiğini belirtmektedir. Öte yandan, Birliğin laik hüviyetinin korunmasına özen gösterilmesi hususu vurgulanmaktadır. Ayrıca, Antlaşma'nın 51. maddesine ilave edilen, Birliğin dini kuruluşların statülerini tanıdığına ve bu kuruluşlarla açık, düzenli ve şeffaf bir diyalog sürdüreceğine ilişkin 3. paragrafın, AB yurttaşları arasında belli ölçülerde ayrımcılığa neden olabileceği mülahazasıyla iptal edilmesi istenmektedir.

HÜKÜMETLERARASI KONFERANS

İlk HAK toplantısı, Konvansiyon tarafından ortaya konan taslak Anayasal Antlaşma'yı müzakere etmek üzere 4 Ekim 2003 tarihinde Roma'da AB Dönem Başkanı İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi'nin başkanlığında yapılmıştır. HAK'ın 2003 yılının Aralık ayı ortalarında tamamlanması hedeflenmekle birlikte, bu mümkün olamamıştır.

2004 yılının Haziran ayında yapılması öngörülen Avrupa Parlamentosu seçimlerinden önce bir Anayasal Antlaşma imzalanması hedefinin gerçekleşip gerçekleşmeyeceği AB Dönem Başkanlığını 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren İtalya'dan devralmış bulunan İrlanda'nın başkanlığında yürütülecek olan müzakerelerin başarısına bağlı bulunmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere, AB'nin kurucu antlaşmaları ancak tüm üye devletlerin mutabakatıyla değiştirilebilmektedir.

³ “1. Herkes,düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, din ya da inanç değiştirme özgürlüğünü ve tek başına veya başkalarıyla birlikte ve açıkça veya özel biçimde dinini veya inancını, ibadet, öğretim, uygulama ve dini kurallara uyma şeklinde açığa vurma özgürlüğünü de kapsar.

2. İnançları nedeniyle karşı koyma hakkı, bu hakkın kullanımını düzenleyen ulusal kanunlar çerçevesinde tanınmıştır.”

1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren 25 ve 2007 yılının Ocak ayında Romanya ve Bulgaristan'ın da katılımıyla 27 üyeden oluşacak Birliğin, mevcut düzenlemeler çerçevesinde canlılığını koruması konusunda güçlüklerle karşılaşacağı sıkça ifade edilmektedir. Dolayısıyla, Taslak Anayasal Antlaşmanın geleceği belirsiz olmakla birlikte, kabulünde tüm tarafların çıkarı bulunmaktadır.

Esasen antlaşma metninin geneli üzerinde mutabakat sağlanmış olup, anlaşmazlıklar birkaç nokta üzerinde çıkmaktadır. Bunlardan en önemlisi yukarıda da değinildiği üzere AB Konseyinde üyelere tanınacak oy oranları üzerinde yaşanmaktadır. 2000 Nice Antlaşması Almanya ve Fransa'ya 29 oy hakkı tanırken, İspanya ve Polonya'ya 27 oy hakkı tanımaktadır. Oysa ki Almanya'nın nüfusu yaklaşık 82 milyon, Fransa'nın nüfusu yaklaşık 60 milyon iken, İspanya ve Polonya'nın her birinin nüfusu yaklaşık 40 milyondur. Almanya ve Fransa bu düzenlemenin haksızlığından yakınırken, İspanya ve Polonya kazanılmış hak olarak gördüklerinden taviz vermek istememektedirler. Polonya Cumhurbaşkanı *Aleksander Kwasniewski*, 7-8 Haziran 2003 tarihlerinde ülkesinde referanduma sunulan Katılım Antlaşmasının sunulduğu şartlar içinde halk tarafından kabul edildiğini ifade etmektedir.

Küçük ülkeler de taslak Anayasal Antlaşma'nın daha büyük ülkelere avantaj sağladığı kanısındadırlar. Konsey için öngörülen yeni çift çoğunluğa dayalı oylama sistemi (Birlik nüfusunun yüzde altmışını temsil eden yarıdan fazla ülke) üç büyük ülkeye diğer yirmi iki ülke tarafından desteklenen herhangi bir kararı bloke etme gücünü vermektedir. Bu durum küçük ülkelerin çıkarlarını koruma gücünü önemli ölçüde zarara uğratacaktır. Konvansiyon toplantılarında, İspanya ve İngiltere de dahil olmak üzere on altı ülke, mevcut nitelikli oy çokluğu sisteminin muhafaza edilmesini savunmuşlardır.

Küçük ülkeler altı ayda bir rotasyona dayalı dönem başkanlığının daha kalıcı bir Konsey Başkanlığı ile değiştirilmesine de karşı çıkmaktadırlar. Aynı zamanda, Komisyonda yalnızca 15 üyenin oy hakkı bulunmasına yönelik önerilerden rahatsızlık duymaktadırlar.

Bazı üye devletler nitelikli oy çokluğunun vergilendirme, göç, dış politika ve kültür alanlarına genişletilmesini istemeye devam etmektedirler. Konvansiyon, başta İngiltere olmak üzere büyük devletlerin baskısıyla bu alanlarda veto hakkını muhafaza etmeye karar vermiştir.

İtalyan Dönem Başkanlığı sırasında gerçekleşen HAK toplantılarında uzlaşma sağlanan noktalar da olmuştur. AB liderleri her ülke için bir Komisyon üyesi ilkesinde ve Avrupa Parlamentosu'nda verilecek asgari üye sayısını beşe

artırmak konusunda anlaşmış, daha da önemlisi, üzerinde mutabakat sağlanmış dosyaların tekrar gündeme getirilmemesi konusunu da karara bağlamışlardır.

12-13 Aralık 2003 tarihli Brüksel Zirvesi'nde taslak Anayasal Antlaşma üzerindeki müzakerelerin başarısızlıkla sonuçlanması ve görüşmelerin 2004 yılına ertelenmesi, AB'yi zor günlerin beklediğinin göstergesidir. İrlanda Dönem Başkanlığı sırasında nihai bir metin üzerinde anlaşma sağlanması gerekecek ve metnin her bir üye ülke tarafından, bazılarında referanduma sunularak, onaylanması gerekecektir. İrlanda, tüm taraflarla istişarelerde bulunduktan sonra 2004 yılının Mart ayında HAK'ı devam ettirecektir. Bu zamana kadar Birlik, Aralık 2000 Nice Antlaşması temelinde işleyişini devam ettirecektir.

AB içinde Birliğin geleceğine ilişkin en azından genel bir uzlaşısı sağlanıncaya kadar 25 üyeli ve yaklaşık 500 milyon nüfusa sahip Birliğin yeni kararlar alması zor olacaktır. Bununla birlikte, AB'nin temelini oluşturan Tek Pazar ile Ekonomik ve Parasal Birlik temelli ekonomik-ticari sistem işleyişini kesintisiz sürdürecektir. AB müktesebatı yürürlükte kalacak, Birliğin hükümetler arası özellikleri haiz kurumları çalışmasa bile, Komisyon, Adalet Divanı ve diğer uluslar üstü (supranational) nitelikli kurumları faaliyetlerini devam ettirecektir. Dolayısıyla, AB'nin dağılıp dağılmayacağına ilişkin sorular yersizdir. Diğer taraftan, Birliğin özellikle genişleme sonrası entegrasyon yanlılarınca umduğu derecede siyasi/askeri bir birlik haline gelmesi de en azından yakın gelecekte olası görünmemektedir.

ÖZEL HUKUKTA VE KAMU HUKUKUNDA SÖZLEŞMELERİN DEVRİ

Erdal KULUÇLU
Sayıştay Denetçisi

I. GİRİŞ

Özel hukukta sözleşme ilişkilerini düzenleyen Borçlar Kanunundaki en temel ilkelerden birisi irade serbestisidir. Bu ilke sözleşmenin kurulmasındaki irade kadar sözleşmenin sona erdirilmesini de kapsamaktadır. Günlük hayatta bu ilkenin sınırsız bir şekilde uygulanması mümkün değildir. Zira sözleşmenin tarafları çoğu zaman karşılıklı borç altına girmektedirler. Bu durum sözleşmenin kurulmasından sonra tarafların sözleşme üzerindeki tasarruflarını sınırlamaktadır. Dolayısıyla tarafların sözleşmenin tamamında veya bir takım unsurlarında değişiklik yapabilmeleri için hukuken bazı şartların gerçekleşmesi gerekir.

Kamu hukuku sözleşmeleri özel hukuk sözleşmelerine nazaran gerek sözleşme bedeli gerekse iş hacmi bakımından farklılık arz etmektedir. Bu da kamu ihale hukukunda sözleşmelerin devri konusuna ayrı bir derinlik kazandırmaktadır.

II. ÖZEL BORÇ İLİŞKİLERİNDE (ÖZEL HUKUKTA) SÖZLEŞMELERİN DEVRİ

Özel hukuktaki borç ilişkilerini düzenleyen Borçlar Kanununda bir bütün olarak sözleşmenin devri konusu düzenlenmemiştir. Sözleşmeler taraflar açısından alacak ve borç doğurmaktadırlar. Borçlar Kanunu konuyu alacak ve borç olarak ikiye ayırmıştır. Alacağın temlik (Md: 162-172) ve borcun nakli (Md: 173-181) olmak üzere konuyu düzenlemiş, bir bütün olarak sözleşmenin devrini öngörmemiştir.

A. ALACAĞIN TEMLİKİ

Borçlar Kanununun 162. maddesinin 1. fıkrasında; “Kanun veya akit ile veya işin mahiyeti icabı olarak men edilmiş olmadıkça borçlunun rızasını aramaksızın alacaklı, alacağını üçüncü bir şahsa temlik edebilir” hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemeyle alacaklı kanun, akit veya işin mahiyeti icabı men

edilmiş olmadıkça alacağını üçüncü bir şahsa devredebilmektedir. Ayrıca 163. maddede alacağın temlikinin tahriri(yazılı) şekilde yapılmadıkça bir hüküm ifade etmeyeceği belirtilmektedir. Görüldüğü üzere Borçlar Kanununda sözleşmelerin önemli bir unsuru olan alacağın devri için yazılı şekil öngörülmeyle birlikte borçlunun rızası aranmamaktadır.

Borçlar Kanunun 172. maddesinde; bazı hakların temlikine mahsus özel hükümlerin mahfuz olduğu belirtilmektedir.

B. BORCUN NAKLİ

Borcun nakli hususu Borçlar Kanununun 173. ve 174. maddelerinde düzenlenmiştir. 173. maddede; “Bir borçluya karşı yapılan, borcun nakli taahhüdü, müteahhidi ya borcu tediye etmek yahut alacaklının rızasını istihsal ederek borcu üzerine almak suretiyle borçlunun beraetini tahsile mecbur eder.

Borçlu, borcun nakli müteahhidine karşı borcun nakli akdinden mütevellit borçlarını ifa etmedikçe müteahhit aleyhine taahhüdünü ifa için dava ikame edemez.

Borçtan beraet etmemiş olan evvelki borçlu, borcun nakli müteahhidinden teminat isteyebilir” hükmü yer almaktadır. Bu hükümle borçlu ile borcun nakli müteahhidi arasındaki ilişkiler düzenlenmiştir.

Esasen borcun nakli sözleşmesi 174. maddede düzenlenmiştir. 174. maddede; “Evvelki borçlunun yerine yenisinin kaim olması ve borçtan beraeti borcun nakli müteahhidi ile alacaklı arasında yapılacak akit ile vuku bulur.

Bu akdin icabedildiği, borcun nakli müteahhidi veya onun müsaadesiyle evvelki borçlu tarafından borcun nakli mukavelesinin alacaklıya bildirmesinden istidlal olunabilir.

Alacaklının rızası ya sarıh olur veya halin icabından anlaşılır. Alacaklı ihtirazi kayıt dermeyan etmeksizin borcun nakli müteahhidinin tediyesini kabul eder veya bunun borçlu sıfatı ile yaptığı diğer herhangi bir muameleye razı olursa borcun naklini kabul etmiş addolunur” hükmü yer almaktadır

Yukarıdaki maddede görüldüğü üzere, borcun nakledilebilmesi yani müteahhidin yükümlülüğünden kurtulabilmesi için borcun nakli müteahhidi ile alacaklı arasında akit yapılması gerekmektedir. Prensip olarak borcun nakli sözleşmesinin tahriri olması gerekmektedir. Ancak alacaklının rızası sarıh olabileceği gibi zimni de olabilmektedir. Alacaklı ihtirazi kayıt ileri sürmeksizin borcun nakli müteahhidinin ödemelerini kabul eder veya bunun borçlu sıfatı ile yapacağı herhangi bir muameleye razı olursa borcun naklini kabul etmiş sayılır.

Alacağın temlikinde borçlunun rızası aranmamakta buna karşın borcun naklinde zımni de olsa alacaklının rızası aranmaktadır

III. KAMU HUKUKUNDA (İHALE HUKUKU) SÖZLEŞMENİN DEVRİ

A. 2886 SAYILI DEVLET İHALE KANUNUNDA SÖZLEŞMENİN DEVRİ

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile uygulama alanı daraltılan 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 66. maddesinde; “Sözleşme, ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar aranır. İzinsiz devir yapılması halinde sözleşme bozulur ve müteahhit veya müşteri hakkında 62. madde hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu maddede ita amirinin yazılı izni ile sözleşmenin devredilebileceği belirtilmiştir. Ancak hangi durumlarda devir söz konusu olacaktır bu hususta herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bunu 2886 sayılı kanunun önemli bir zaafı olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. Sözleşmenin devri ihale aşaması kadar önemlidir. Kanun koyucu ihale aşamasını ayrıntılarıyla düzenlemiştir. Bütün bu düzenlemelerin kamu kaynaklarının optimum kullanımı için ehil yüklenicilerin tespiti amacıyla yapıldığı düşünülecek olursa sözleşmelerin hangi saiklerle ve kimlere devredileceği konusunun hukuki düzenlemelerde daha geniş yer bulması gerekmektedir.

Ayrıca 66. maddede devir alacaklarda ilk ihalede aranan şartların aranması gerektiği vurgulanmaktadır.

İzinsiz devir yapılması halinde sözleşmenin bozulacağı, müteahhit veya müşteri hakkında 62. madde hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir. 62. madde; “Sözleşme yapıldıktan sonra 63. maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine göre yerine getirmemesi üzerine idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Gelir kaydedilen kesin teminat müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez ” hükmünü amirdir.

Bu hüküm uyarınca izinsiz devir yapılması durumunda müteahhit veya müşterinin kesin teminatına el konmakta ve bu teminatlar hiçbir şekilde müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilememektedir.

Ayrıca 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 8. maddesine istinaden çıkarılan 84/8520 sayılı Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 46. maddesinde; “Müteahhit, üstlenmiş olduğu işi tümüyle veya kısımlar halinde, hiçbir özür ve nedenle başkasına devredemez. Devredebilmesi için birinci derece veya yetkili kılınan ikinci derece ita amirinin yazılı izninin alınması gereklidir. Ayrıca, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar aranır.

Müteahhidin izinsiz devir yapması halinde sözleşme bozulur ve müteahhit hakkında 2886 sayılı Kanunun 62. maddesi hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Bu düzenlemede müteahhide bakan yönüyle hiçbir mazeretin sözleşmenin devri için muteber olmayacağı belirtilmektedir. Sadece birinci derece ita amirinin veya yetkili kılınan ikinci derece ita amirinin yazılı izniyle sözleşmenin devredilebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak ita amirlerinin bu devir yetkilerini hangi şartlarda kullanacakları ve bu devir yetkisinin sınırları hususları açık bırakılmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanununda izinsiz devir durumunda müteahhit veya müşterinin ihalelere girip giremeyecekleri ve uygulanacak diğer yaptırımlar konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

B. 4735 SAYILI KAMU İHALE SÖZLEŞMELERİ KANUNUNDA SÖZLEŞMENİN DEVRİ

4735 sayılı kanun 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa nispeten sözleşmenin devri konusunu ayrıntılarıyla ele almıştır. Yukarıda görüldüğü üzere 2886 sayılı kanun bu konuya ucundan temas etmiş ve ayrıntıların uygulamaya göre şekillenmesini istemiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununda sözleşmelerin devri hususunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanun koyucu bu konudaki düzenlemeyi Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda yapmıştır. 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesinde; “Sözleşme, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması zorunludur. Ayrıca, isim ve statü değişikliği gereği yapılan devirler hariç olmak üzere, bir sözleşmenin devredildiği tarihi takip eden üç yıl içinde aynı yüklenici tarafından başka bir sözleşme devredilemez veya devir alınamaz. İzinsiz devredilen veya devir alınan veya bir sözleşmenin devredildiği tarihi takip eden üç yıl içinde devredilen veya devir alınan sözleşmeler feshedilerek, devreden ve devir alanlar hakkında 20, 22 ve 26. madde hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Yüklenici sözleşme imzalandıktan sonra idareye karşı tekeffül ettiği işi sözleşme ve eki şartnameler çerçevesinde eksiksiz yapmakla mükelleftir. Ancak yukarıdaki madde hükmünde de ifade edildiği üzere realitenin zorunlu kıldığı durumlarda sözleşme şartlarında veya sözleşmenin taraflarında değişikliğe gidilmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Sözleşmenin devri bu sözleşme ile yükümlülük altına giren müteahhidin sözleşmenin tarafı olmaktan çıkması yani sözleşmenin taraflarından birinin değişmesi anlamına gelmektedir.

Sözleşmenin taraflarından birisinin değişmesi sonucunu doğuran devir konusunun hangi şartlarda hukukî mümkün bulunduğunu yukarıdaki düzenlemeler ışığında açıklayalım.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesi sözleşmelerin devredilebilmesi için ;

a- Zorunlu hallerin ortaya çıkması,

b- İhale yetkilisinin yazılı izni,

c- Devir alacaklara ilk ihaledeki şartların aranması,

d- Devir eden ve devir alanların üç yıl içinde başka bir sözleşmeyi devir alıp almadıklarının tespiti

hususlarının hepsinin gerçekleşmesi şartını aramıştır.

Bu şartları kısaca açıklamak konunun iyice anlaşılması için faydalı olacaktır.

1- Zorunlu Hallerin Ortaya Çıkması

4735 sayılı Kanunun 16. maddesinde; sözleşme devirleriyle ilgili olarak önceki düzenlemelere nazaran yenilik sayılması gereken “zorunlu hallerde” ifadesine yer verilmiştir. Hukukî tabirle mücbir sebep olarak bildiğimiz bu ifade idareye takdir yetkisi vermektedir. Bu takdir yetkisi sınırsız bir yetki değildir. Zira Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 10. maddesinde mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller sıralanmıştır. Mezkur 10. maddede; mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda belirtilmiştir:

a) Doğal afetler

b) Kanuni grev

c) Genel salgın hastalık

d) Kısmî veya genel seferberlik ilânı

e) Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller

Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur” hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesinde; geçen zorunlu haller ; aynı kanunun 10. maddesinde; geçen mücbir sebepleri kapsamakla birlikte ondan daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Sözleşmenin münderecatında, süresinde, feshinde ve benzeri noktalarında değişiklik gerektiren sebeplerin sözleşmenin devrinde geçerli olmayacağını ileri sürmek kanunun ruhuna uygun düşmemektedir.

10. maddede zikredilen haller diğer şartlarla birleştiğinde sözleşmenin devri sonucunu doğurabilmektedir. Çünkü sözleşme ile yükümlülük altına giren yüklenici için yukarıdaki veya benzeri durumlar sözleşmenin devrini zorunlu kılmış olabilir.

Kanunda zorunlu haller tadadi olarak zikredilmiştir. Yani Kanun Koyucu zorunlu hallerin ne olduğu konusunda kendine göre önemli gördüğü birkaç durumu açıkça belirtmiştir. Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 10. maddenin 1. fıkrasının(e) bendindeki; “Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller” ibaresiyle idareye zorunlu haller konusunda takdir yetkisi vermiştir.

2- İhale Yetkilisinin Yazılı İzni

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda “tanımlar” başlıklı 3. maddede ihale yetkilisinin tanımı yapılmamakla birlikte Kamu İhale Kanunundaki tanımlara atıfta bulunulmuş ve bu kanunun uygulanmasında kamu ihale kanunundaki tanımların geçerli olduğu belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Tanımlar” başlıklı 4. maddesinde ihale yetkilisi, “(Değişik: 4964/3 md) İdarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri” olarak tanımlanmıştır. Bu tanım gereğince ihaleci kuruluşların ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri sözleşmenin devri hususunda imza yetkisini haizdirler. Bunlar dışındaki yetkililerin sözleşme devrine ilişkin imzaları hukuken bir değer ifade etmemektedir.

İhale yetkilisinin sözleşme devri ile ilgili olarak kanunen aranan şartların tahakkuk edip etmediğini araştırması gerekir. Bu konuda zorunlu haller hususundaki takdir yetkisine dikkat çekmek gerekmektedir. Zira bu yetkinde hukukun genel ilkelerinin rehberliğinde kullanılması gerekir (Objektiflik, hakkaniyet vb). Kanunda zorunlu hallerin kimler tarafından takdir edileceği hususu açıkça düzenlenmemiştir. Fakat imza yetkisine sahip ihale yetkilisinin bu konuda da söz sahibi olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

İhale yetkilisinin sözleşmenin devrine ilişkin izninin yazılı olması gerekir. İznin yazılı olması şartı emredicidir. Aksi yöndeki düzenlemeler muteber değildir.

3- Devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması

İlk ihaleyi alan istekliden aranan şartların sözleşmeyi devir alanda da aranması gerekir. Bu şartlar arasında ihale dokümanında istenen yeterli kriterlerinin devir alacak olanda da aranması vardır. Bunun yanında devir alacak olanların ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadıklarının tespit edilmesi gerekir.

Sözleşmeyi devir alacak olan yüklenici namzedinin ihaleyi ilk alan müteahhitteki şartları taşıdığı tespit edildikten sonra; ihale bedelinin % 6 sı oranında kesin teminat yatırması ve sözleşmeyi imzalaması gerekir.

4- Devir eden veya devir alanların üç yıl içinde başka bir sözleşmeyi devir alıp almadıklarının tespiti

Sözleşme hukukunda esas olan sözleşme ile borç altına giren yükümlülerin yükümlülüklerini bizzat yerine getirmeleridir. Sözleşmenin taraflarının değişmesi istisnai bir durumdur. 4735 sayılı Kanunda devir eden veya devir alacak olanlarda sözleşmeden önceki veya sonraki üç yıl içinde başka bir sözleşmeyi devir alıp almadıklarının araştırılması şartıyla sözleşme devirlerinin istisnai bir durum olduğunu vurgulamıştır. Dolayısıyla sözleşme devirlerinin teamül haline gelmesi istenmemiştir. Zorunlu hallere münhasır bir olay olarak kabul edilmiştir.

C. 4734 SAYILI KAMU İHALE KANUNUNA EK Lİ ŞARTNAMELERDE SÖZLEŞMENİN DEVRİ

1- Yapım İşleri Genel Şartnamesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53. maddesinin (b) fıkrasının ikinci bendine dayanarak çıkartılan 20.11.2002 tarih ve 24942 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 47. maddesinde; “Sözleşme, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması zorunludur. Ayrıca, isim ve statü

değişikliği gereği yapılan devirler hariç olmak üzere, bir sözleşmenin devredildiği tarihi takip eden üç yıl içinde aynı yüklenici tarafından başka bir sözleşme devredilemez veya devir alınamaz. İzinsiz devredilen veya devir alınan veya bir sözleşmenin devredildiği tarihi takip eden üç yıl içinde devredilen veya devir alınan sözleşmeler feshedilerek, devreden ve devir alanlar hakkında 20, 22 ve 26. madde hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Bu maddedeki düzenleme Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesiyle paralellik arz etmektedir. Yapım işleri açısından ayrık bir hükme yer verilmemiştir. Genel düzenlemelerin yapım işleri içinde geçerli olduğu görülmektedir.

2- Mal Alım İhalelerine Ait Tip Sözleşme

Mal Alım İhalelerine Ait Tip Sözleşmenin 19/1 maddesinde; “Devire İlişkin Şartlar: Zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni alınmak kaydıyla Sözleşmenin devri mümkündür. İdare, sözleşmenin devredilmesine ilişkin talepleri değerlendirirken 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesi kapsamında engel bir durumun olup olmadığını tespit edecektir. İhale yetkilisince gerekli iznin verilmesinin ardından, devir sözleşmesi imzalanmadan önce, sözleşmeyi devralan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda sayılan değerler üzerinden sözleşme bedelinin % 6 sı oranında kesin teminatı idareye vermek zorundadır. Bu durumda idare devredenden almış olduğu kesin teminatı devir sözleşmesinin imzalanmasının takip eden ilk iş günü içinde kendisine iade edecektir. Notere onaylatılacak devir sözleşmesinde ihale yetkilisi devir alan ve devir edenin imzaları ile devreden ve devir alanın 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesinde; belirtilen durumlarının olmadığına ilişkin beyanlarının bulunması ve devir alacakların ilk ihaledeki şartları gerçekleştirmesi zorunludur.

Sözleşmenin devrinin ihale yetkilisi tarafından onaylanması, devredeni, devir tarihine kadar yapmış olduğu işlere ait sorumluluktan kurtarmaz” hükmü yer almaktadır.

Bu düzenlemeyle mal alım ihalelerine ait sözleşmelerin devrinde;

- Öncelikle Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesindeki şartların gerçekleşip gerçekleşmediği ihale yetkilisi tarafından araştırılacaktır.

- Ardından ihale yetkilisi tarafından devir izninin verilmesinden sonra fakat devir sözleşmesinden önce devralanın 4734 sayılı kanundaki değerler üzerinden sözleşme bedelinin % 6 sı oranında kesin teminat yatırması gerekir. Bu

takdirde idare devir sözleşmesinin imzalanmasını takip eden ilk iş gününde devredenden almış olduğu kesin teminatı iade edecektir.

- Ayrıca devir sözleşmesinin noter tarafından onaylanması ve bu sözleşmede ihale yetkilisinin, devreden ve devir alanın imzalarının bulunması gerekir.

- Devir sözleşmesinde devreden ve devir alanın 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesine aykırı bir durumunun olmadığına kendisi tarafından açıkça beyan edilmesi zorunludur.

- Son olarak sözleşmenin devrinin ihale yetkilisi tarafından onaylanmasının devredeni devir tarihine kadar yapmış olduğu işler açısından sorumluluktan kurtarmayacağı belirtilmiştir.

Tip şartnamenin 19/2 maddesinde; ise izinsiz devir konusunda 4735 sayılı kanun hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir.

3- Hizmet İşleri Genel Şartnamesi

4734 sayılı kanunun 53. maddesinin (b) fıkrasının 2. bendine istinaden çıkarılan Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 53. maddesinde; “Sözleşmenin devri, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni alınmak kaydıyla mümkündür. İdare, sözleşmenin devredilmesine ilişkin talepleri değerlendirirken 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesi kapsamında engel bir durumun olup olmadığını tespit edecektir. Notere onaylatılacak devir sözleşmesinde ihale yetkilisi devir alan ve devir edenin imzaları ile devreden ve devir alanın 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesinde; belirtilen durumlarının olmadığına ilişkin beyanlarının bulunması ve devir alacakların ilk ihaledeki şartları gerçekleştirmesi zorunludur.

Devir sözleşmelerinde, devralan yüklenicinin devreden yüklenicinin yaptığı sözleşmeden doğan tüm yükümlülüklerini devreden tabi olduğu veya olacağı kapsam ve içeriği ile yüklendiği hususu yer alır.

Sözleşmenin devrinin ihale yetkilisi tarafından onaylanması, devredeni, devir tarihine kadar yapmış olduğu işlere ait sorumluluktan kurtarmaz” hükmü yer almaktadır.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesinde mal alım ihalelerinden farklı olarak teminat konusunda bir hüküm mevcut değildir. Bunun dışında biraz sonra değineceğimiz husus hariç mal alım ihalelerindeki devirlerle ilgili yukarıdaki açıklamalar hizmet ihaleleri içinde geçerlidir.

Hizmet işlerine ait ihalelerde sözleşmenin devrinde devir alanın devreden yüklenicinin tabi olduğu bütün yükümlülükleri üzerine aldığı hususunun devir sözleşmesinde yer alması gerekmektedir.

Burada da izinsiz devir durumunda 4735 sayılı kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

D. İZİNSİZ DEVİR

4735 sayılı Kanunun sözleşme devirlerini düzenleyen 16. maddesinin son cümlesinde; “İzinsiz devredilen veya devir alınan veya bir sözleşmenin devredildiği tarihi takip eden üç yıl içinde devredilen veya devir alınan sözleşmeler feshedilerek, devreden ve devir alanlar hakkında 20, 22 ve 26. madde hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

İzinsiz devir durumunda sözleşmenin akıbetinin ne olacağı sorusuna yukarıdaki atf nedeniyle 4735 sayılı Kanunun 20, 22 ve 26. maddeleri cevap vermektedir.

20. madde idarenin sözleşmeyi feshetmesini düzenlemektedir. Bu maddeye yapılan atıf dolayısıyla izinsiz devir halinde idare tek tarafı olarak sözleşmeyi feshedecek ve hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilecektir.

Kanunun 22. maddesinde ise; “19. maddeye göre yüklenicinin fesih talebinin idareye intikali, 20. maddenin (a) bendine göre belirlenen sürenin bitimi, 20. maddenin (b) bendi ile 21. maddeye göre ise tespit tarihi itibarıyla sözleşme feshedilmiş sayılır. Bu tarihleri izleyen yedi gün içinde idare tarafından fesih kararı alınır. Bu karar, karar tarihini izleyen beş gün içinde yükleniciye bildirilir.

19, 20 ve 21. maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenir. Güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki fark yükleniciden tahsil edilir.

Hakedişlerden kesinti yapılmak suretiyle teminat alınan hallerde, alıkonulan tutar gelir kaydedileceği gibi, sözleşmenin feshedildiği tarihten sonra yapılmayan iş miktarına isabet eden teminat tutarı da birinci fıkra hükmüne göre güncellenerek yükleniciden tahsil edilir.

Gelir kaydedilen teminatlar, yüklenicinin borcuna mahsup edilemez.

19, 20 ve 21. maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, yükleniciler hakkında 26. madde hükümlerine göre işlem yapılır. Ayrıca,

sözleşmenin feshi nedeniyle idarenin uğradığı zarar ve ziyan yükleniciye tazmin ettirilir” hükmü yer almaktadır.

Bu maddede sözleşmenin feshi dolayısıyla ortaya çıkan zararın nasıl karşılanacağı düzenlenmiştir. Sözleşmenin feshedilmesi halinde kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten itibaren gelir kaydedilecektir. Ayrıca Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncellenir. Güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki fark yükleniciden tahsil edilir.

Bunun dışında sözleşmenin feshi nedeniyle idare uğradığı zarar ve ziyarı yükleniciye tazmin ettirir.

Aynı Kanunun “İhalelere Katılmaktan Yasaklama” başlıklı (Değişik: 4964/47 md) 26. maddesinde; “25. maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, 4734 sayılı Kanunun 2. ve 3. maddeleri ile istisna edilenler dahil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilir.

Katılma yasakları, sözleşmeyi uygulayan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri Bakanlığı tarafından verilir.

Haklarında yasaklama kararı verilen tüzel kişilerin şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişi ortaklar hakkında birinci fıkra hükmüne göre yasaklama kararı verilir. Haklarında yasaklama kararı verilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketinde ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde yasaklama kararı verilir.

Bu fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenler, yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak ihalelere de iştirak ettirilmezler.

(Değişik: 4964/47 md) Yasaklama kararları, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırk beş gün içinde verilir. Verilen bu karar Resmi Gazetede yayımlanmak üzere en geç on beş gün içinde

gönderilir ve yayımı tarihinde yürürlüğe girer. Bu kararlar Kamu İhale Kurumunca izlenerek, kamu ihalelerine katılmaktan yasaklı olanlara ilişkin siciller tutulur.

İdareler, 25. maddede belirtilen yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili veya bağlı bulunulan bakanlığa bildirmekle yükümlüdür” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki maddede izinsiz devir durumunda uygulanacak yaptırımlar izaha ihtiyaç duyulmayacak kadar açık bir şekilde düzenlenmiştir.

E. SÖZLEŞMENİN DEVRİ VE ALT YÜKLENİCİLER

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 15. maddesinde; “İhale konusu işin özelliği nedeniyle ihtiyaç görülmesi halinde, ihale aşamasında isteklilerden alt yüklenicilere yaptırmayı düşündükleri işleri belirtmeleri, sözleşme imzalamadan önce de alt yüklenicilerin listesini idarenin onayına sunmaları istenebilir. Ancak bu durumda, alt yüklenicilerin yaptıkları işlerle ilgili sorumluluğu yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz” hükmü yer almaktadır.

Sözleşmenin devri bir bütün olarak sözleşmenin başka bir yükleniciye devrini ifade etmektedir. Alt yükleniciler ise sözleşme ile müteahhidin yüklendiği yükümlülüklerden bir kısmının yapımını üstlenmektedirler. Bu durumda bile müteahhit idareye karşı devrettiği bir kısım işler açısından sorumluluktan kurtulamaz.

F. SÖZLEŞMEYE BAĞLANMAMIŞ BİR TAAHHÜDÜN DEVREDİLİP DEVREDİLEMEMEYECEĞİ

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 16. maddesinde; taahhüdün devrinden bahsedilmemiştir. Buradaki düzenleme sadece sözleşmelerin devrini mümkün kılmaktadır. Sözleşmelerde işle ilgili kanunen yasaklanmayan konularda yeni hükümlerin yer alabileceği göz önünde bulundurulacak olursa taahhüt aşamasındaki bir işin devrinde hassas olunmalıdır.

Sayıştay Daireler Kurulu 05.10.1977 tarih ve 319/1 sayılı kararında; İstanbul Teknik Üniversitesi Kampüsü Motorlar Enstitüsü’nün çevre tanzimi işinde taahhüdün devrini öngören devir sözleşmesinin tesciline karar vermiştir.

Kanun Koyucu ihale hukukunda sözleşmeye büyük önem vermiştir. Bu nedenle 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 42. maddesinde; sözleşmeye davet prosedürünü, 44. maddede ise sözleşme yapılmasında isteklinin görev ve sorumluluklarını ayrıntılarıyla düzenlemiştir. Bundan yola çıkarsak Kanun

Koyucunun iradesinin sözleşmelerin devrine münhasır kaldığını söylemek yerinde olacaktır.

G. 01.01.2003 TARİHİNDEN ÖNCE YAPILAN İHALELERE İLİŞKİN DÜZENLENEN SÖZLEŞMELERİN DEVRİ

24.07.2003 gün ve 25178 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2003/7 nolu Kamu İhale Kurumu Tebliğinde 01.01.2003 tarihinden önce yapılan ihalelere ilişkin düzenlenen sözleşmelerin durumu;

“4735 sayılı Kanunun;

“Amaç” başlıklı 1. maddesinde; “Bu Kanunun amacı, Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usulleri belirlemektir” hükmü,

“Kapsam” başlıklı 2. maddesinde; “Bu Kanun, Kamu İhale Kanununa tabi kurum ve kuruluşlar tarafından söz konusu Kanun hükümlerine göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşmeleri kapsar” hükmü,

“Yürürlük” başlıklı 40. maddesinde; “Bu Kanun 1.1.2003 tarihinde yürürlüğe girer” hükmü,

“Sözleşmenin devri” başlıklı 16. maddesinde ise; “Sözleşme, zorunlu hallerde ihale yetkilisinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartların aranması zorunludur. Ayrıca, isim ve statü değişikliği gereği yapılan devirler hariç olmak üzere, bir sözleşmenin devredildiği tarihi takibeden üç yıl içinde aynı yüklenici tarafından başka bir sözleşme devredilemez veya devir alınamaz. İzinsiz devredilen veya devir alınan veya bir sözleşmenin devredildiği tarihi takibeden üç yıl içinde devredilen veya devir alınan sözleşmeler feshedilerek, devreden ve devir alanlar hakkında 20, 22 ve 26. madde hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, 4735 sayılı Kanunun 4734 sayılı Kanuna göre yapılan ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşmelerle ilgili esas ve usulleri belirlediği anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, 4735 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 01.01.2003 tarihinden önce devralınmış veya devredilmiş bir sözleşmenin, bu Kanuna göre devralınmış veya devredilmiş bir sözleşme sayılmaması; 01.01.2003 tarihinde yürürlükte olan sözleşmelerin, bu tarihten sonra devralınmasının veya devredilmesinin Kanunun 16. maddesi kapsamında değerlendirilmemesi gerekmektedir”

şeklinde düzenlenmiştir.

Bu düzenleme çerçevesinde;

a) 01.01.2003 tarihinden önce devralınmış veya devredilmiş bir sözleşme 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre devralınmış veya devredilmiş bir sözleşme sayılmayacaktır.

b) 01.01.2003 tarihinde yürürlükte olan sözleşmelerin devredilmesi veya devir alınması konularında 4735 sayılı Kanunun 16. madde hükümleri uygulanmayacaktır.

Görüldüğü üzere yukarıdaki tebliğde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu arasında sözleşmelerin devrine ilişkin geçiş süreci düzenlenmiştir.

IV. ÖZEL İHALE YÖNETMELİKLERİNDE SÖZLEŞMENİN DEVRİ

A. GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ MERKEZ İHALE YÖNETMELİĞİ

05.08.1997 gün ve 23071 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan bu yönetmeliğin 62. maddesinde; “Sözleşme, ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacak yeni müteahhidin ilk ihalenin tabi olduğu şartnamedeki tüm nitelikleri haiz olması şartı aranır. İzinsiz devir yapılması halinde, sözleşme bozulur ve müteahhit veya müşteri hakkında Bu Yönetmeliğin 59.uncu maddesi hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

İzinsiz devir durumunda yüklenicinin ve sözleşmenin tabi olacağı prosedür 59. maddede “Sözleşme yapıldıktan sonra bu yönetmeliğin 60. maddesinde; yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, İdarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez” şeklinde düzenlenmiştir.

B. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU ÖĞRENCİ SEÇME VE YERLEŞTİRME FONU YÖNETİM, İŞLETME VE DENETİM YÖNETMELİĞİ

Bu Yönetmelik 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 65. maddesi gereğince hazırlanmıştır

Yönetmeliğin 54. üncü maddesinde; “Sözleşmeye bağlanan iş, İta Amirinin onayı olmadıkça başkasına devredilmez. Aksi taktirde sözleşme bozulur. Onaysız devir sebebi ile sözleşme bozulursa teminat irat kaydedilir” hükmü yer almaktadır

C. ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI İHALE YÖNETMELİĞİ (İDARİ BÜTÇE)

30.11.2000 tarih ve 24246 sayılı Resmi Gazete yayımlanan yönetmeliğin ‘Sözleşmenin Devri ‘ başlıklı 49. maddesinde; “Sözleşme ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devralacak olanlarda ilk ihaledeki şartlar aranır. İzinsiz devir yapılması halinde, sözleşme bozulur ve müteahhit veya müşteri hakkında Yönetmeliğin 48. maddesine göre işlem yapılır” hükmü yer almaktadır

Aynı yönetmeliğin “Müteahhit veya Müşterinin Sözleşmenin Bozulmasına Neden Olması” başlıklı 48. maddesinde ise; “Sözleşme yapıldıktan sonra müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, İdarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez” hükmü yer almaktadır.

D. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU İHALE YÖNETMELİĞİ

22.11.2000 tarih ve 24238 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmeliğin 60. maddesinde; “Sözleşme İta Amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devralacak olanlarda ilk ihaledeki şartlar aranır. İzinsiz devir yapılması halinde sözleşme bozulur ve yüklenici (müteahhit/müşteri) hakkında 59. madde hükümleri uygulanır” hükmü yer almaktadır.

59. maddede ise “Sözleşme yapıldıktan sonra madde 70’de yazılı hükümler dışında yüklenici(müteahhit/müşteri)nin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine göre yerine getirmemesi üzerine Kurumun en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde idari yararı göz önünde bulundurularak idare kalan işin niteliklerine göre yüklenici nam ve hesabına yaptırıp bedelini yüklenici üzerine fatura edebilir veya ihale ile alınan mal ve hizmeti iade edip ödenen ihale bedelinin tamamını aylık 6283 sayılı kanunda belirtilen faiz oranı uygulanarak geri alır veya ayrıca protesto çekmeye ve hüküm altına almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedip sözleşmeyi feshederek hesabı genel hükümlere göre tasfiye eder.

Gelir kaydedilen kesin teminat yüklenici(müteahhit/müşteri)nin borcuna mahsup edilemez” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda metinleri yazılı mevzuat hükümlerini toparlamak gerekirse; düzenlemelerin birbirine paralel olduğu görülecektir. Burada Telekomünikasyon Kurumu İhale Yönetmeliğindeki izinsiz devirler dolayısıyla atıf yapılan 59. maddeden bahsetmek yerinde olacaktır. Bu maddeye göre idare izinsiz devirle karşılaşmış durumlarında;

a) İş izinsiz devirde bulunan yüklenici nam ve hesabına yaptırıp bedelini yükleniciye fatura edebilir.

b) İhale ile alınan mal ve hizmeti iade edip ödenen ihale bedelinin tamamını 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanunda belirtilen faiz oranları dahilinde geri alabilir.

Söz konusu maddelerde devirlerin şekli ve kimlerin devre yetkili olduğu hususlarında hükümler mevcut olmasına rağmen devrin hangi şartlarda yapılacağı açıklanmamıştır. Bu da önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

V. SÖZLEŞMENİN DEVRİNDE ŞEKİL

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden açıkça anlaşılabileceği üzere sözleşmenin devrinin yazılı şekilde verilen bir izinle ve devir sözleşmesiyle yapılması gerekmektedir. Devir sözleşmesinde yer alması gerekli hususlar ilgili bölümlerde ele alınmıştı.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunun “Hüküm Bulunmayan Haller” başlıklı 36. maddesinde bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde Borçlar Kanunu hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir. Bu atıf nedeniyle sözleşme

devirlerinde İhale Kanununda hüküm bulunmadığı takdirde Borçlar Kanunu hükümlerine müracaat etmemiz gerekir.

Borçlar Kanununun 11. inci maddesinin 2. bendinde; “Kanunun emrettiği şeklin şümul ve tesiri derecesi hakkında başkaca bir hüküm tayin olunmamış ise akit, bu şekle riayet olunmadıkça sahih olmaz” hükmü yer almaktadır. Akitlerin muteber olması kanunen emredilen şekil şartlarının yerine getirilmesi ile mümkündür.

Aynı Kanunun 12. maddesinde ise; “Kanunen tahriri olması lazım olan bir akdin tadili dahi tahriri olmak lazımdır. Şu kadar ki bu akdi nakız ve tadil etmeyen mütemmim ve fer'i şartlar bu hükümden müstesnadır” hükmü yer almaktadır. Bu nedenle ilk sözleşme hangi şekil şartlarına tabi ise bu sözleşmedeki değişikliklerinde aynı usulde yapılması gerekir.

VI. SONUÇ

İhale mevzuatındaki bütün hükümler netice olarak işin ehil yükleniciler eliyle yapılması içindir. Bu nedenle yaklaşık maliyetten ihalenin ilanına oradan sözleşmenin yapılmasına kadar ihalenin bütün aşamaları ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Bu noktada gösterilen hassasiyetin sözleşmenin devri konusunda da gösterilmesi gerekir. Zira sözleşmenin devriyle yüklenici değişmektedir. Sözleşmenin devredileceği yüklenicinin ilk ihalede istenen kriterleri taşıyıp taşımadığı hususu titizlikle aranmalıdır. Sözleşme devirlerinin kanuna karşı hile olarak kullanılması engellenmelidir.

SOSYAL SİĞORTALAR KURUMU UYGULAMASINDA İHALE KONUSU İŞLERDE EN AZ İŞÇİLİĞİN MATRAHI VE TESPİTİ

İsa KARAKAŞ
SSK Başkanlık Sigorta Müfettişi

I. GİRİŞ

Sosyal Sigortalar Kurumu’nun başta gelen gelir kaynağı beyan usulüne göre Kuruma¹ bildirilen sigorta primleridir. Sigorta primlerinin tamamen beyan usulüne dayanması halinde bir çok sakıncalar ortaya çıkmaktadır.

Ülkemizde kayıt dışı ekonominin özellikle de kayıt dışı istihdam boyutunun çok yüksek olması, Kuruma işçilik bildirilmemesine veya eksik işçilik bildiriminde bulunulmasına neden olmaktadır. Bu durum Kurumun aktüeryal dengesinin bozulması, bütçe açıklarının artmasına ve dolayısıyla hizmetlerini gereğince yerine getirememesine yol açmaktadır. Diğer yandan kademeli denetim sisteminin olmayışına bağlı olarak dış denetimin de yetersiz kalması, mükelleflerde ve sigortalılarda yeterince sosyal güvenlik bilinci ve sorumluluğunun gelişmemesi, sigorta primlerini düzenli olarak ödeyen ve ödemeyen işverenlerin ayırt edilmesi ve primlerini düzenli olarak ödemeyen işverenlerin takibe alınabilmesi gibi nedenler Kurumun en az işçilik uygulamasını zorunlu kılmaktadır.

Sosyal Sigortalar Kurumu’nun, “en az işçilik uygulamasını”, neredeyse kuruluşu ile birlikte “ölçümleme” adı altında başlatmış olduğu görülmektedir. 09.07.1987–01.01.1994 döneminde kesintiye uğradıktan sonra, 3917 sayılı Kanunla² 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 6. maddesine eklenen fıkralar sonucunda ölçümlemeden farklı olarak “asgari işçilik uygulaması” adı altında yeniden uygulamaya konmuştur. Bu uygulama 04.10.2000 tarih ve 24910 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 616 sayılı “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin 66. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. 616 sayılı KHK ise

¹ SSK Başkanlığı

² 08.12.1993/21782 tarih-sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

10.11.2000 tarih ve 24226 asıl sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Anayasa Mahkemesi’nin 2000/65 esas ve 2000/38 sayılı kararı ile iptal edilmiş olup, mevzuatta boşluk oluşmaması adına, TBMM’ye yeni bir yasa çıkarması için de bir yıl süre verilerek iptalin Resmi Gazete’de yayınlanmasından itibaren bir yıl sonra yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Bu bir yıllık süre ise 10.11.2001 tarihinde tamamlanmış; ancak bu süre zarfında TBMM’ce yeni bir yasa çıkarılmamıştır. Uygulamada yaşanan yasal boşluk ve duraksamaya 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Kanunun³ ile nokta konmuştur.

Bu yazımızda taahhüt konusu işlerde asgari işçiliğin matrahı ve tespiti irdelenecektir.

II. TAAHHÜT KONUSU İŞLERDE EN AZ İŞÇİLİĞİN MATRAHI VE TESPİTİ

506 sayılı Yasanın 83.maddesinin⁴ emredici hükümleri uyarınca kamu⁵ kurum ve kuruluşları ile bunların müessese ve iştirakleri ihale yolu ile yaptırdıkları her türlü işleri üzerine alanları Kuruma bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır⁶. Kurum bildirilen bütün ihaleli (işçi çalıştırılması zorunlu olan) işlerde asgari işçilik uygulamaktadır. Asgari işçilik uygulamasının başlangıç tarihi olarak 01. 01. 1994 tarihi⁷ esas alındığından, bu tarihten önce başlayıp ve bitirilen taahhüt konusu işler için asgari işçilik hesaplaması yoluna gidilmemekte, Kuruma beyan edilen işçilikler ile yetinilmektedir.

01.01.1994 tarihinden önce bitirilen işlerde sadece Kuruma bildirilenleri doğrulayıp doğrulamadığı yönünde Sigorta Müfettişleri tarafından işyeri kayıt ve belgeleri incelenmektedir. 01.01.1994 tarihinden önce başlayıp bu tarihten sonraya sarkan işlerde ise sarkan kısım için asgari işçilik uygulanmaktadır.

İhale Konusu işlerde işin yürütümü için gerekli en az işçiliğin hesaplanmasında işverene yapılan (her türlü malzeme ve fiyat farkı da dahil

³ 06.08.2003 Tarih ve 25191 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

⁴ Değişik: 20/06/1987 - 3395/7 md.

⁵ Genel bütçeli kuruluşlar, Katma bütçeli kuruluşlar, İl özel idareleri, Belediyeler, Kamu iktisadi kuruluşları, Kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan kuruluşlar, Döner sermayeli kuruluşlar ile bu kurum ve kuruluşların teşekkül, müessese, bağlı ortaklık ve iştirakleri

⁶ KARAKAŞ İsa “Devamlı İşyeri İşçileri İle İhaleli İşin İfası” Yaklaşım Dergisi Aralık/2003, Sayı:132 sayfa:229

⁷SSK’nın 11.10.1994 tarih ve 16-95 Ek Sayılı Genelgesi ile 01.01.1994 tarihi asgari işçiliğin başlangıç tarihi olarak kabul edilmiştir.

olmak üzere) hakediş toplamı esas alınmaktadır. Hesaplama dikkate alınan toplam hakedişten, KDV ve Nefaset miktarları çıkarılmaktadır. Toplam hakediş tutarının, yapılan işin niteliğine göre değişen işçilik oranı⁸ ile çarpılması sonucu asgari işçilik matrahı bulunmaktadır.

Asgari işçilik uygulaması sonucu bulunacak matrah, işyeri kayıtlarının incelenip-incelenmemesine göre değişiklik göstermektedir. Mükelleflere ilişiksizlik belgesi alınması açısından Kurum alternatif uygulamalar tanımıştır. Şimdi bu uygulamalarda yapılan işlemler ele alınacaktır.

A. MÜFETTİŞ İNCELEMESİ YAPILMAKSIZIN ÜNİTEDE⁹ YAPILAN ÖN DEĞERLENDİRME SONUCU BULUNAN MATRAH ÜZERİNDEN FARK İŞÇİLİĞİN YATIRILMASI

Yasal sürede içersinde taahhüt konusu işyerini Kurumda tescil edip, Kuruma işçilik bildiriminde bulunan işverenlere baraja ulaşacak şekilde (başkaca prim belgesi verilmeksizin) ödemede bulunulabilmesi olanağı tanınmıştır¹⁰. Bu uygulama yalnızca istemde bulunan işverenleri kapsamaktadır. Bunun için işverenin bir dilekçe ile Üniteye müracaat etmesi gerekmektedir. Dilekçede işveren tarafından Kuruma bildirilen işçilik tutarının Kurumca belirlenen barajın altında kalması karşısında, yapılan işin müfettiş incelemesine sevk edilmemek üzere aradaki farkın Kuruma ödenmek istenildiği belirtilerek, ilişiksizlik belgesi alındıktan sonra da müfettiş incelemesi istenilmeyeceği, taahhüt edilmesi gerekmektedir.¹¹

Ünite yapacağı hesaplamada uygulanacak işçilik oranının %25 eksikliğini¹² dikkate alacaktır. Örneğin uygulanacak işçilik oranı 16-192 Ek Sayılı Genelgede %9 olarak belirtilmiş ise, bu oranın %25 eksikliği dikkate alınır, bu durumda uygulanacak işçilik oranı %6.75 olacaktır. Ünite tarafından yapılan değerlendirmede işçilik faturalarının nazara alınması söz konusu değildir. Bulunan fark işçilik ise faaliyetin son ayına mal edilmektedir. Yapılan taahhüt

⁸SSK'nın 03.09.1999 Tarihinde Yayınlanan 16-192 Ek Sayılı Genelge'de Çeşitli İşkollarının Asgari İşçilik Ücreti Oranlarını Gösterir Listede asgari işçilik oranları belirlenmiştir. Uygulamada yapılan işin niteliğine göre bu oranlar esas alınmaktadır.

⁹İlgili Sigorta Müdürlüğü

¹⁰ 07.11.1995 tarih ve 16/118 Ek sayılı SSK Genelgesi ile getirilmiştir. 06.08.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4958 sayılı Kanun ile yasal çerçeveye oturtulmuştur.

¹¹ Ayrıntılar için Bkz. 07.11.1995 tarih ve 16/118 Ek sayılı SSK Genelge.

¹² SSK'nın 07. 07. 1994 tarih ve 16-86 Ek Sayılı Genelgesinde işçilik oranının % 2 eksikliğin alınacağı öngörülmüş iken bu oran 26. 02. 1995 tarih ve 22214 Sayılı R. G. de yayınlanan 12 Nolu Tebliğ ile % 25 eksikliği olarak değiştirilmiştir.

konusu işe 16-192 Ek Sayılı Genelge'de belirtilen işçilik oranları uymuyorsa, Ünite, işçilik oranının tespiti için Kurum Genel Yazısı¹³ uyarınca işe ait ihale sözleşmesi, son hakediş raporu ve diğer belgeleri SSK Genel Müdürlüğü'ne göndererek işçilik oranının saptanmasını isteyecektir. 4958 sayılı Kanun ile "Asgari İşçilik Tespit Komisyonunun" kurulması öngörüldüğünden Kanunun yürürlük tarihi olan 06.08.2003 tarihinden itibaren işçilik oranını kanunen kurulmuş olan bu komisyon tarafından belirlenecektir.

Yapılacak hesaplamayı bir örnek ile somutlaştıracak olursak;

- 1- (x)Yoluna ızgara yapılması, asfalt dökülmesi ile tretuvar ve düzenleme İnşaatı işinin (A) Şirketi tarafından taahhüt ve ifa edildiğini varsayalım.
- 2- Hakediş Tutarı : 150.000.000.000.-TL
- 3- Uygulanacak İşçilik Oranı : % 9
- 4- Faturalı Ödemeler
 - a) Malzemeli İşçilik Oranı : 25.000.000.000.-
 - b) Salt İşçilik Oranı : 8.150.000.000.-
- 5- Bildirilen SPEK Toplamı : 5.800.000.000-
- 6- Malzeme fiyat farkı : 10.000.000.000

Yukarıda belirtilen taahhüt konusu iş ile ilgili olarak yüklenici A Şirketi, Müfettiş incelemesi istemediğini, fark işçiliği Üniteye yatıracağını yazılı olarak belirtmiş olsun bu durumda Üniteye yapılacak hesaplamada öncelikle 16-192 Ek sayılı Genelgede "Yola ızgara yapılması, asfalt dökülmesi ile tretuvar ve düzenleme İnşaatı" işinin karşılığı olan işçilik oranını bulacaktır. Belirtilen işin işçilik oranı söz konusu Genelge eki listede %9 olarak belirlenmiştir. Bu oranın %25 eksiği olan %6.75 oranı hesaplamada esas alınacaktır. Buna göre yapılacak hesaplamada ;

$$150.000.000.000 + 10.000.000.000 \times \%6.75 = 10.800.000.000.-\text{TL}$$

Bu rakamdan Kuruma yapılan SPEK bildirimi (5.800.000.000TL) çıkarıldığında fark işçilik (5.000.000.000.-TL) bulunacaktır. Bu yolla ile yapılan hesaplamada faturalı işçilik miktarı ise hesaplamada dikkate alınmayacaktır.

B. İNCELEME YOLU İLE ASGARİ İŞÇİLİĞİN SAPTANMASI

Yasal sürede işyeri bildirgesi verilmemesi nedeniyle iş bitinceye kadar tescili yapılmamış, ya da tescil edilmiş olmakla birlikte yasal sürede Kuruma işçilik bildiriminde bulunulmayan, hakkında ihbar veya yakınma bulunan,

¹³ SSK'nın 02. 12. 1999 tarih ve 895305 sayılı Genel Yazısı.

işverenleri baraja ulaşacak şekilde Ünitelerde ödemede bulunulmayan taahhüt konusu işyerleri Müfettiş incelemesi ile asgari işçilik uygulanmaktadır.

Sigorta Müfettişi incelenmesinde uygulanacak işçilik oranında herhangi bir indirim yapılmamaktadır. Tescilsiz işyerleri hariç, yukarıda belirtilen diğer işyerlerinin incelenmesinde malzemeli ve sırf işçilik faturaları değerlendirmeye alınmaktadır. Ancak faturalara SSK işyeri sicil numarası, sigortalı çalıştırılması söz konusu değilse Bağ-Kur sicil numarasının yazılması gerekmektedir.

Yukarıda verilen örneği bu kez de inceleme yolu açısından ele alırsak;
 $150.000.000.000 + 10.000.000.000 - 25.000.000.000 \times \%9 = 12.150.000.000$ TL

Bu rakamdan salt işçilik faturası düşüldüğünde;
 $12.150.000.000 - 8.150.000.000 = 4.000.0000$ TL. bulunacaktır. Bu tutarı, Kuruma bildirilen (5.800.000.000-) rakam ile karşılaştırdığımızda işverenin Kuruma fazla işçilik bildiriminde bulunduğu görülecektir. Bu durumda işverene ilişiksizlik belgesi verilecektir. Ancak işverenin fazla bildirimde bulunması nedeniyle farkın iadesi söz konusu olmayacaktır. Örneğimizdeki işverenin, yeterli işçilik faturası bulunduğu için önceki yöntemle göre avantajlı bir durumu söz konusudur.

III. SONUÇ

İhale konusu işlerde yapılacak asgari işçilik hesaplamasında esas olarak işverene ödenen istihkaklar dikkate alınmaktadır. Bu istihkaklara sonradan ödenen malzeme ve fiyat farkları da dahil edilmekte ancak katma değer vergisi ve nefaset miktarı dikkate alınmayarak matrah tespit edilmektedir. Müfettiş incelemesi yapılmaksızın ünitelerde yapılan ön değerlendirme sonucu yapılan hesaplamada işçilik oranı %25 indirim yapılarak uygulanmakta ve matrah bulunmaktadır. Ancak bu yolda kayıt ve belge incelemesi söz konusu olmadığından, hiçbir fatura dikkate alınmamaktadır.

Bu yolda fatura alınmaması işçilik nispetleri belirlenirken; mevcut teknoloji ve hariçteki işyerlerine yaptırılması söz konusu işçilikler de göz önüne alınarak, belirlenen işçilik oranları %25 oranında eksiltilerek uygulanması¹⁴ düşüncesi bulunmaktadır.

İnceleme yolunda asgari işçiliğin tespitinde ise; işçilik oranı aynen uygulanmakta ancak, malzemeli işçilik faturaları, yapılan hesaplamada ihaleli işlerde ödenen toplam hakediş tutarından, salt işçilik faturaları ise malzemeli işçilik faturalarından farklı olarak yaklaşık maliyet bedeli tutarından değil, işçilik

¹⁴ KIZILOTL Şükrü “İnşaat Muhasebesi Vergilendirilmesi Mevzuatı ve Asgari işçilik” Yaklaşım Yayınları Ankara-2000, sayfa:1616

oranı uygulanmak suretiyle hesaplanan asgari işçilik tutarından düşölerek işçilik matrahının bulunması söz konusudur.

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ DENETİMİ VE ULUSLARARASI STANDARTLAR

İzzet Gökhan ÖZBİLGİN
Sermaye Piyasası Kurulu
Sistem Mühendisi

Günümüz iletişim ve bilişim teknolojisinde ortaya çıkan gelişmeler, özellikle de internetin gelişip büyümesi tüm kamu kesimini ve özel sektörü önemli bir biçimde etkilemektedir. Bu gelişmelerle birlikte, ülkeler arasındaki sınırlar giderek ortadan kalkmakta ve oluşan ekonomik bütünleşmeler, verilen hizmetlerin niteliğini ve yapısını da önemli bir şekilde değiştirmektedir.

Ülkemizde de kamu kesimi ve özel sektör, teknolojiye bu gelişmelere bağlı hızlı bir dönüşüm süreci içinde bulunmakta, faaliyetlerinin büyük bir kısmını gerçekleştirirken bilgisayarlardan yararlanmaktadırlar. Bu gelişim, işlemlerin daha hızlı ve etkin bir şekilde yapılmasına imkân tanımaktadır. Ancak, teknolojiye yaşanan bu hızlı değişimin yararları yanında neden olduğu bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Bunların başında, önceden yazılı olarak gerçekleştirilen işlemlerin sanal ortama taşındıktan sonra izlenme, kontrol altına alınma ve denetlenmesinin güçleşmesi gelmektedir. Öte yandan, sistemlerin daha karmaşık bir yapıya dönüşmesi, işletmelerin bilgi teknolojileri ile ilgili risklerinin türleri ve bunların içerikleri üzerinde olumsuz etkiler doğurmakta, yeni risk faktörleri oluşturmaktadır.

Yaşanan tüm bu gelişmeler, sadece bu sistemlerden elde edilen verilerin değil, aynı zamanda bu verileri üreten sistemlerin de önemli olduğunu göstermiştir. Dolayısıyla, işlemlerini böyle sanal ortamda gerçekleştirmeye başlayan kuruluşların denetiminde elde edilen verilerin daha anlamlı olabilmesi için bu verileri oluşturan bilgisayar sistemlerinin ve bu sistemler üzerindeki işlem ve uygulamaların düzgün ve güvenilir bir şekilde çalışması gerekmektedir.

Denetim mesleği ve denetim uygulamaları, teknolojik gelişmelere paralel olarak birçok değişikliğe uğramış, günümüzde geldiği noktaya kadar da pek çok evreler geçirmiştir. Özellikle, Yirminci Yüzyılda yatırımcıların bilgilendirilmesi ve toplum-kamu çıkarlarının korunması açısından denetim mesleği ve uygulamaları ile ilgili olarak standartların oluşturulması ve yasal düzenlemelere gidilmesi söz konusu olmuştur. Bu noktada, oluşturulacak standartlar ile yapılacak yasal düzenlemelerde bilgi teknolojilerindeki yeniliklere yer verilmesi ve kuruluşların

denetimleri sırasında bilgi teknolojileri ortamlarının dikkate alınması da zorunluluk haline gelmiştir.

Oluşturulan bu standartlar, denetim çalışmasının nasıl olması ve karşılaşılan durumlarda nasıl davranılması gerektiği konularında denetçiye yol gösterici olup, denetim uygulamalarında birlik sağlamaktadır. Bunun yanında, bağımsız denetimin kamu çıkarını koruyup kollama işlevi göz önünde tutulursa, standartlar denetim çalışmalarında kaliteyi sağlayarak veya mevcut kaliteyi artırarak denetimin sonucuna olan güveni artıracaktır.

Muhasebecilik alanında en büyük mesleki birlik olan IFAC (International Federation of Accountants), denetime yönelik koyduğu standartlar ve bunların sürekli olarak geliştirilmesiyle ilgili olarak faaliyet gösteren en büyük kuruluştur. IFAC'ın bünyesinde bulunan IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) de uluslararası denetim standartları ve uygulamaları ile ilgili çalışmaları yürütmektedir. Bu Kurul tarafından hazırlanan düzenlemelerden özellikle ISA (International Standards on Auditing) ve IAP (International Auditing Practice Statement), denetim uygulamaları konusunda birlik sağlanması bakımından son derece önemlidir.

ISA 10 konu başlığı altında 52 adet standarttan oluşmaktadır ve bu standartlar mali tabloların denetiminde kullanılmaktadır. Bu standartlar diğer bilgilerin ve ilgili hizmetlerin denetiminde de kullanılabilir ve gerekli görülürse bunlara da uyarlanabilir. Bu düzenlemede yer alan standartlar, açıklama şeklindeki diğer açıklayıcı rehber bilgilerle birlikte asli ilkeleri ve önemli prosedürleri içermektedir.

IFAC tarafından tasnif edilen bu standartlardan ISA 401 no'lu standart ("Auditing in a Computer Information Systems Environment") bilgi teknolojileri ortamında denetimin asli ilkeleri ve önemli prosedürlerini belirtmektedir. Aynı zamanda bu ilke ve prosedürler, uygulamaya yönelik rehber niteliğindeki IAP 1001, IAP 1002, IAP 1003, IAP 1008, IAP 1009 ve IAP 1013¹ no'lu standartlardaki diğer açıklayıcı bilgilerle beraber yorumlanmalıdır.

¹IAP 1001 IT Environments - Stand-Alone Personal Computers

IAP 1002 IT Environments - On-Line Computer Systems

IAP 1003 IT Environments - Database Systems

IAP 1008 Risk Assessments and Internal Controls

IAP 1009 Computer-Assisted Audit Techniques

IAP 1013 Electronic Commerce

ISA 401 no'lu “Bilgi Teknolojileri Ortamında Denetim” adlı standart ile ilgili aslı ilkeler ve önemli prosedürler şunlardır:

1. Bu uluslararası standardın amacı, bilgi teknolojileri ortamlarında yürütülecek bir denetimin standartlarını ortaya koymak ve izlenilmesi gerekli prosedürlerle ilgili rehber olmaktır.

2. Denetçi bilgi teknolojileri ortamının, denetimi nasıl etkileyeceğini dikkate almalıdır.

3. Denetimin genel amacı ve alanı, bilgi teknolojileri ortamına göre değişmez. Buna rağmen, bir bilgisayarın kullanımı; mali bilgilerin işlenmesini, depolanmasını ve paylaşımını değiştirebilir ve firma tarafından uygulanan muhasebe ve iç kontrol sistemlerini etkileyebilir.

4. Denetçi gerçekleştirilen bir işi planlamak, yönetmek, yürütmek ve gözden geçirebilmek için bilgi teknolojileri sistemleriyle ilgili yeterli bilgi birikimine sahip olmalıdır. Denetçi, denetim sırasında bilgi teknolojileri sistemleriyle ilgili özel bir beceriye ihtiyaç duyup duymadığını belirlemelidir. Eğer böyle bir beceriye ihtiyaç duyulursa denetçi, ya kendi denetim ekibinden bir personelin ya da bu becerilere sahip dışarıdan bir profesyonelin yardımına başvurabilir. Eğer böyle bir profesyonelin kullanımı planlandıysa, denetçi, ISA 620 “Using the Work of an Expert” standardına göre, bu işlemin denetlemenin amacı açısından yeterli olduğuna dair uygun bir kanıt temin etmelidir.

5. ISA 400 Risk Assessments and Internal Control standardına göre; denetçi, yeterli bir denetim planlayabilmek ve etkili bir denetim yaklaşımı geliştirebilmek için, muhasebe ve iç kontrol sistemlerini iyi değerlendirmeli ve anlamalıdır.

6. Denetçi, denetlenecek kuruluşun bilgi teknolojileri ortamı tarafından etkilenecek denetim bölümlerini planlarken bilgi teknolojileri yapısının durumu ve verilerin anlamını iyi değerlendirmelidir.

7. Denetçi bilgi teknolojileri ortamının önemli olduğu durumlarda, bilgi teknolojileri ortamı ile bu ortamın iç kontrol risklerini nasıl etkilediğini anlamalıdır.

8. ISA 400 Risk Assessments and Internal Control standardına göre denetçi, maddi finansal beyanlar ile ilgili içsel risklerin ve kontrol risklerinin değerlendirmesini yapmalıdır.

9. ISA 400 Risk Assessments and Internal Control standardına göre denetçi, denetleme riskini kabul edilebilir derecede düşük bir seviyeye düşürmek

için denetleme usullerinin tasarımında bilgi teknolojileri ortamını göz önüne almalıdır.

10. Denetçinin özellikli denetleme amaçları, muhasebe verileri elle veya bilgisayar ile işlensin ya da işlenmesin değişmez. Ancak, kanıt toplamak için kullanılan denetim prosedürlerinin uygulanma yöntemleri, bilgisayar proses yöntemleri tarafından etkilenebilir. Denetçi, yeterli miktarda kanıt temin edebilmek için manuel denetleme usullerini, bilgisayar destekli denetleme tekniklerini ya da bunların birleşimini kullanabilir. Ancak, özel uygulamaları işleyen bazı muhasebe sistemlerinde, denetçi için bilgisayar olmaksızın belli teftiş verilerinin, talebini ya da teyidini temin etmek zor veya imkânsız olabilir.

Görüldüğü üzere IFAC tarafından bilgi teknolojileri denetimi ile ilgili standartlar belirlenmiştir. Bu standartların yanı sıra teknolojik alanlarda yapılmış diğer başka çalışmaların da dikkate alınması bilgi teknolojileri denetiminin daha etkin yapılmasını sağlayacaktır. Örneğin, ISO 17799 uluslararası kabul görmüş bir Bilgi Güvenliği Yönetim standardıdır. Bu standart, bilginin gizliliğinin ve bütünlüğünün nasıl korunacağına ve bilgiye sürekli erişimin nasıl sağlanacağı hakkında rehber bir çalışmadır.

Etkili bir bilgi teknolojileri denetiminden söz edebilmek için öncelikle uygulayıcıların, işletmelerin ve yasa koyucuların bilgi teknolojileri denetim kavramını anlamaları ve kabul etmeleri gerekmektedir. Bu konuya olan ihtiyacın tarafların görüş birliği ile kabul edilmesi, elde edilecek sonuçların etkinliği açısından son derece önemlidir. Bilgi teknolojileri denetimi bir lüks değil, ülkemizde acil olarak giderilmesi gereken önemli bir gereksinimdir. Devlet bu konuda öncü olmalı, yasal düzenlemelerle bilgi teknolojileri denetim uygulamalarına destek sağlayacak bir ortamı oluşturmalıdır.

Ülkemizde bağımsız denetime ilişkin standartların oluşumuna önemli katkıda bulunan düzenlemelerden biri de hiç kuşkusuz 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'dur. Mali tabloların denetimine ilişkin olarak bu mevzuat ile getirilen ilke ve standartlar, uluslararası kabul görmüş denetim standartlarına en yakın olanıdır. Benzer şekilde Sermaye Piyasası Kurulu gene öncülük görevini üstlenmeli ve denetim uygulamaları ile ilgili mevzuatında bilgi teknolojileri hususlarına ve bilgi teknolojileri ortamında yapılacak denetim standartlarına değinmelidir. Özellikle, internet üzerinden hizmet veren aracı kurumlar ve halka açık şirketlerle ilgili olarak gerçekleştirdiği düzenlemelerinde mutlaka bilgi teknolojileri hususlarına da yer vermelidir.

Bilgi teknolojileri denetimi oldukça ayrıntılı ve önemli süreçleri içermektedir. Bu süreçlerin eksiksiz ve doğru bir şekilde yürütülebilmesi için, denetim teknolojik anlamda yeterli düzeyde bilgi birikimine sahip denetçiler tarafından yürütülmeli ya da denetim sırasında bilgi teknolojileri konusunda uzman kişilerin yardımı alınmalıdır. Bu nedenle, bilgi teknolojileri denetim faaliyetlerinden söz edebilmek için öncelikle sektörde bilgi teknolojileri denetimi ile ilgili eğitim ve seminerlerin düzenlenmesi, “workshop”ların oluşturulması ve bilgi teknolojileri denetçilerinin yetiştirilmesi gerekmektedir.

Gerek dünyada 2001 yılında yaşanan “Enron Skandalı” gerekse ülkemizde 2003 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından T.İmar Bankası T.A.Ş.’e ait bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılması ve bu bankanın Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna intikaline sebep olan “çifte kayıt olayı” bilgi teknolojileri denetim kavramının öneminin her kesim tarafından iyice anlaşılması gerektiğini ortaya koymuştur.

Sonuç olarak, finans sektöründe bilgi teknolojileri denetim uygulamasının yeterli düzeyde olmaması, sektörün güvenilirliği açısından oldukça olumsuz bir etkidir ve bu durum bir an önce giderilmelidir. Ayrıca, bu sektördeki her aktör kendine ait iç kontrol sistemi oluşturmalı ve güvenlik politikaları belirlemelidir. Gerek kamu kesimi, gerekse özel sektör kendi sistemlerinin aksayan yönlerini tespit ederek bunları iyileştirmek için gerekli çabayı göstermeli, acil önlem planları düzenlemelidir. Devlet, bu konuda çalışmaları başlatmalı ve bilgi teknolojileri standartlarının geliştirilip uygulanmasını sağlamalıdır.

Eğer bir sistem kontrol edilemiyor, denetlenemiyorsa o sistemin güvenilirliğinden, verimliliğinden bahsedilemez. Denetimden uzak bir bilgi teknolojileri sisteminin, ne kadar iyi kurulmuş olursa olsun ve ne kadar iyi çalışırsa çalışsın, kurumlara ve hatta tüm finans sektörüne verebileceği zararların büyüklüğü tahmin bile edilemeyecektir.

KAYNAKLAR

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC)

“International Standards on Auditing”, www.ifac.org

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC)

“International Auditing Practice Statement”, www.ifac.org

ERDEM, Mehmet Ali

“Uluslararası Standartların Mali Denetime Katkısı ve Kamu Denetimine İlişkin Yeni Düzenlemeler Global Muhasebe Standartlarına Doğru”, Gazi Üniversitesi Muhasebe – Finansman Doktora Programı Seminer Notları, Aralık 2003

SAKA, Tamer

“Bankacılık Sektöründe Bilgi Teknolojileri Denetimi”, 2001

BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU
TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU

“İmar Bankası Olayı Raporu”, Ekim 2003

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

“Hazine Bilişim Sistemleri Denetim Raporu”, Ekim 2003

www.bis.org

www.iso-17799.com

www.semor.com.tr

www.sayistay.gov.tr

YOLSUZLUK VE SAHTECİLİĞİN ÖNLENMESİ VE ORTAYA ÇIKARILMASI *

I. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİ

A. GİRİŞ

Yolsuzluk kısaca “*kamu gücünün, kamu görevlilerince, kendi ya da bağlı olduğu grup menfaati için kullanılması*”¹ olarak tanımlanabilir. Şahsi çıkar, rüşvette olduğu gibi maddi menfaat olabileceği gibi, kayırmacılıkta olduğu gibi farklı tür menfaatler de olabilir.

Yolsuzluk olarak adlandırılan evrensel hastalık topluma, hem ahlaki hem de ekonomik açıdan zarar vermektedir; bu nedenle bütün dünyada yolsuzluğun önüne geçilmelidir. Bununla beraber her toplum kendine özgü sosyal ve kültürel geçmişe, ekonomik ve siyasal gelişmişlik düzeyine ve bürokratik gelenek ve politikalara sahip olduğu için *çözümler de o topluma özgü olabilir*.²

Yolsuzlukla mücadele yöntemleri bir ülkeden diğerine değişse de, yolsuzlukların sonucu her ülkede aynıdır; milli gelirde hiç ya da çok az artış ve kamu kaynaklarına verilen zarar. Dünya Bankasının bir çalışmasına göre *yolsuzluk düzeyi ile yabancı yatırım ve ekonomik büyüme arasında açık bir ters orantı bulunmaktadır*.³

1990 yılından bu yana yolsuzluğun bu evrensel özelliği onu, ulusal ve uluslararası düzeyde yoğun olarak tartışılan bir konu haline getirdi. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Amerika Devletleri Örgütü gibi uluslararası organizasyonlar tarafından yeni girişimler başlatıldı.

Sahtecilik ise; *yönetimdeki kişi yahut kişiler, çalışanlar ya da üçüncü şahıslar tarafından mali bilgilerin kasdi olarak yanlış sunulmasıdır*.⁴ Bu, gayri meşru parasal bir menfaat elde etmek için hile yapmayı da kapsar. Sahtecilik, bir kamu görevlisine,

* Mayıs 2003 tarihlerinde Tahran/İran’da yapılan III ECOSAI Semineri’ne sunulan “Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Ulusal Tebliği”nin Türkçe çevirisi olup, bu tebliğ Sayıştay Başkanetçisi Kemal ÖZSEMERCI tarafından yazılan metin esas alınarak hazırlanmıştır.

¹ Kenneth M. Dye and Staphenurst, Dürüstlüğün Temelleri: *Yolsuzluğun Önlenmesinde Yüksek Denetim Kurumlarının Önemi* Dünya Bankası Ekonomik Gelişme Enstitüsü 1998

² James D. Wolfensohn, Dünya Bankası Başkanı, 1966 Banka Fonu Yıllık Toplantı Konuşması

³ Reinold Ethiel, Küreselleşme Döneminde Yolsuzluk, Siyasal ve Yönetimsel Yolsuzluk Semineri Ankara 1997, Uluslararası İdari Bilimler Kurumu&Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

⁴ Katılımcı notu “Sahteciliği Ortaya Çıkarma Kursu” ASOSAI RC4 2000, Langkawi Malezya

göreviyle ilgili bir konuda onu etkilemek için para verilmesi durumunda yolsuzluk ve rüşveti de içerir.

Gelişmekte olan ülkelerin uluslararası organizasyonu olan ECOSAI sahtecilik ve yolsuzluk konusuna büyük önem vermektedir. “Sahtecilik ve yolsuzluğun önlenmesi ve ortaya çıkarılması” konusunu, 2003 Mayıs’ında Tahran’da gerçekleştirilecek olan III. Uluslararası Seminer’in ana temalarından biri olarak belirleyerek bunu göstermiştir.

Bu tebliğ şu başlıklar altındaki konuları içermektedir:

- Sahtecilik ve yolsuzluğu artıran koşullar
- Sahtecilik ve yolsuzluk yapmaya götüren nedenler
- Sahtecilik ve yolsuzluğun ortaya çıkarılmasına yardımcı olan

göstergeler

- Sahtecilik ve yolsuzluğun önüne geçilmesi
- Sahtecilik ve Yolsuzluğun Önlenmesinde Yüksek Denetim

Kurumlarının Rolü

B. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞU ARTIRAN KOŞULLAR

Yolsuzluğun yaygınlık derecesi şunlara bağlıdır:

- Kamu tekelleri ve resmi işlemlerde yetki tekelinin yaygınlığı
- Ekonominin yönlendirilmesi veya ekonomiye müdahalenin derecesi
- Hesap verebilirlik
- İdari işlemlerde şeffaflık ve açıklık
- Mesleki ahlak kurallarının yeterince tanımlanmaması
- Yetersiz idari ve mali sistemler
- Etkisiz kontrol sistemleri

Yolsuzluğu önlemek için uygulanması gereken başarılı stratejiler ise şunlardır:

- Serbest pazar oluşturulması yönünde yapılacak reformlarla kamu tekellerinin azaltılması; aynı şekilde idari reformlarla yetki tekelinin azaltılması
- Etkili iç ve dış denetim birimleri yoluyla hesap verebilirliğin artırılması
- Mesleki ahlak kurallarını belirlemek suretiyle mesleki ahlak standartlarının oluşturulması
- Şeffaflık ve açıklığın geliştirilmesi

C. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUK YAPMAYA GÖTÜREN NEDENLER

Sahtecilik ve yolsuzluk yapmaya götüren başlıca nedenler, ekonomi ve ahlak ile ilgilidir. Aslında bu iki faktör birbiriyle bağlantılıdır, diğer bir deyişle birbirinden ayrı düşünülemez.

Ekonomik neden genellikle kamu görevlilerinin düşük ücret almalarını ifade eder. Yine de, yoksulluğun bu suçu işlemek için tek neden olup olmadığı sorusu akla gelebilir. İhtiyaçların karşılanması için, suç işlemek bir çözüm olamayacağı için bu soruya olumlu cevap vermek oldukça zordur. Düşük ücretli bir kamu çalışanı sahtecilik veya yolsuzluk yapmakla suçlandığında ekonomik sıkıntılarla başa çıkamamaktan ve bu sorunu çözmek için meşru bir yol olmamasından şikayet eder. Hatta bu durumdaki biri davranışını genellikle şu ifadeyle haklı göstermeye çalışır: “Aldığım ücret çok düşük olduğu için bunu yapmakta haklıyım”.

Etik açıdan motivasyonlar farklılık gösterse de, bu durum kişinin eğitimi ve çevresel faktörlerle yakından ilgilidir. Bazıları haset, öç alma, öfke ya da kibir duygularının etkisindedir. Bazıları da daha fazla itibar ve ün sahibi olmayı hak ettiğini düşünebilir. Bunlar çoğunlukla diğer insanlardan üstün olduklarına ve yakalanmadan sahtecilik ve yolsuzluk yapabileceklerine inanırlar.* Kişilerin sahip oldukları değerleri veya bir davaya inançlarını hukuk dışı hareketlerinin gerekçesi olarak görmeleri de onları motive edebilir.

D. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞUN ORTAYA ÇIKARILMASINA YARDIMCI OLAN GÖSTERGELER

Malezya’nın Langkawi şehrinde Asya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (ASOSAI) tarafından 2000 yılında gerçekleştirilen “Sahteciliğin Ortaya Çıkarılması Kursu Katılımcı Notu”nda, sahteciliğin ortaya çıkarılmasında başarının anahtarlarından birinin, aşağıda sayılan unsurlarla ilgili alışılmamış işlem ve durumları tespit etme konusundaki denetçi yeteneğinin olduğu ifade edilmiştir:

- Zamanlama (gün, hafta, ay, yıl ve dönem)
- Yer (çok fazla, çok az)
- Sıklık (çok yüksek, çok düşük)
- Görev sorumlulukları ve ilişkiler (görevliler arasındaki mesafe, görevlerin yerine getirilmesindeki yönetim)
- Miktar (çok yüksek, çok düşük, çok tutarlı, çok benzer, çok farklı)
- Açıklama (çok tutarlı, tutarsız)

Bu anormallikler “kırmızı bayraklar” gibi işlev görebilirler. Bunlar sahteciliğin geçmişteki durumlarla ilişkilendirilecek belirti ve göstergeleridir. Denetçi, tek başına önemli görünmese de topluca değerlendirildiğinde sık sık sahteciliğin somut göstergesi olan kırmızı bayrakların işaret ettiği aykırılıklara dikkat etmelidir.

Aşağıdaki liste diğer sahtecilik göstergelerini içermektedir.

- Değiştirilmiş ya da kayıp belgeler
- Belgelerle desteklenemeyen yetersiz açıklamalar
- Muhasebe kayıtlarındaki alışılmamış işlem ve tutarsızlıklar
- Beklentilere uygun olmayan rakam, eğilim ve sonuçlar
- Görevlilerin aşırı savurgan hayat tarzına yönelik işaretler
- Belirli bir kimseye verilmiş makul olmayan ayrıcalık ya da kabul

edilemeyecek kadar düşük bedel

- Önemli konumdaki görevlilerin çok sık değişmesi
- Çok yüksek ya da çok düşük miktarlar, makul olmayan tarih ve yerleri ya da çok sık kullanılmış isim ve adresleri içeren şüpheli belgeler
- İptal edilmiş çekler üzerindeki olağan olmayan şerhler
- Envanter ya da borçlular hesabı bakiyeleri üzerinde gerekçesiz

düzeltilmeler

- İhale tekliflerinin son kabul tarihlerinde uygulanmış istisnalar
- Hiç yıllık izin ya da sağlık izni kullanmayan görevliler

Uygunluk testlerinde rastlanılan ilişkiler bir şeylerin yanlış olduğunu gösterir. Böyle durumlarda denetçi muhtemel sahtecilik işaretlerine özel önem vermelidir.

Sahtecilik ortaya çıkarıldıktan sonra bunu kanıtlayan belgelerin düzeltilme, değiştirilme, tahrifat hatta yok edilme ihtimaline karşı denetçinin önlem alması gereği de burada vurgulanmalıdır.

II. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞUN ÖNÜNE GEÇİLMESİ

A. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞU ÖNLEMELER İÇİN ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER

1. Orta vadeli önlemler

i. Kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanması

Genel olarak kamu yönetiminde, özel olarak da kamu mali yönetimi işlemlerinde şeffaflık ve açıklık egemen olmalıdır. Kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumluluklarının iyi tanımlanması *şeffaflığın bir sonucu*⁵ olan hesap verebilirliğe önemli ölçüde katkı sağlar. Bilgiye kolay ulaşım, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi süreçlerindeki açıklık, şeffaflığın sağlanmasına katkı sağlayan diğer araçlardır.

ii. İç ve dış denetim yapılarının geliştirilmesi

Denetim biriminin başarısını etkileyen çok sayıda unsur sayılabilir. Bunların en önemlileri şunlardır:

- Yetki alanının açıkça tanımlanması
- Bağımsızlık
- Yeterli maddi kaynak ve personel
- Bilginin paylaşılması

Denetim birimlerinin yetki ve bağımsızlıkları mevzuatla korunmalıdır. Birbirleriyle işbirliği içinde olmalı, görevlerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için deneyim ve bilgilerini paylaşmalı ve sahtecilik ve yolsuzluğun önlenmesinde caydırıcı rol oynamalıdır. Bu, aynı zamanda bir kurumun farklı denetim birimlerince mükerrer olarak denetlenmesi ve denetim dışı kalan kurum ve alanların artması sorunlarını da önler. Denetim birimleri arasındaki işbirliğini sağlamak için “düzenleyici bir kurum” oluşturulabilir.

iii. Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele edecek bir kurum oluşturulması

Yalnız sahtecilik ve yolsuzlukla ilgilenen, özerk, bağımsız, görevlerini yerine getirebilmesine imkan tanıyacak yeterli olanaklarla donatılmış, siyasal etkilerden uzak, müstakil ve büyük ölçüde nitelikli kişilerden oluşan bir kurumun kurulması düşünülebilir. Kurumun görev ve sorumlulukları şunları içermelidir:

• Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele ile ilgili çabaları koordine etmek ve düzenlemek

- Konuyla ilgili hukuki düzenlemeler yapmak
- Rehberlik etmek
- Bu alanda edinilmiş iyi uygulama örnekleri ve deneyimlere dayalı

çözümler üretmek

- İlgili kuruluşlardan gelecek taleplerde yol gösterici olmak.

Türkiye iç denetim kuruluşları yönünden oldukça zengin olmasına

⁵ ibid

rağmen bunlardan hiçbiri öncelikle, tek başına ve doğrudan yolsuzlukla mücadele ile yetkilendirilmemiştir. Bu durum, bu konuda özel olarak yetiştirilmiş personel ve geliştirilmiş yöntemlere sahip uzman bir kuruluşun oluşturulması ihtiyacını gündeme getirmektedir.

iv. Kamu yönetiminde yolsuzluk riski taşıyan süreçlerin gözden geçirilmesi

Kamu yönetimlerinin karar ve işlemlerinden bazıları göreceli olarak daha fazla yolsuzluk riski içerir. Bu tür süreçler gözden geçirilmeli ve yolsuzluk yapma olasılığını azaltmak için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Yolsuzluk riski yüksek işlem ve kararların miktarının azaltılması, hukuki çerçevenin basitleştirilmesi ve işlem ve şekli zorunlulukların kolaylaştırılması mücadelenin temeli olacaktır. Böyle bir ortamda yönetimin işlem ve kararlarının incelenmesi ve değerlendirilmesi büyük bir uzmanlığı gerektirmeyecektir.

Kamu tekelleri özel önem verilmesi gereken sorunlu alanlardan biridir. Özelleştirme, ekonomik ve sosyal zorunluluklara bağlı olarak devletin tekel konumunu sürdürmeyi istemediği alanlarda çözüm olabilir. Eğer sürdüreceksen, o zaman ilgili yapılar dikkatlice değerlendirilerek yolsuzluğa neden olacak kısımlar değiştirilmelidir. Etkili iç kontrol sistemlerinin kurulması da çare olabilir.

v. Ücretlerin iyileştirilmesi

Kamu görevlilerine düşük ücret ödenmesinin yolsuzluğun nedenlerinden biri olduğu yukarıda zikredildi. En azından ortalama bir hayat standardını sağlayacak bir miktarın ödenmesi suretiyle ücret sistemini iyileştirmek ve eşit işe eşit ücret yoluyla hakkaniyete uygun ödeme sisteminin kurulması yolsuzluğa karşı engel oluşturabilir. Diğer bir önleyici tedbir kamu görevlilerinin işe girerken ve işten ayrılırken ve beş yılda bir mutlaka “*mal bildiriminde*” bulunmasıdır.

2. Uzun vadeli önlemler

i. Toplumsal duyarlılığın artırılması

Sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelenin toplumun desteği olmadan kazanılamayacağı genel kabul görmektedir. Bu, şüphesiz bireylerinin usulsüz uygulamaları kınadığı demokratik bir toplumu gerektirir. Basın-yayın kuruluşlarının da önemli yolsuzluk olaylarını kamuoyuna yansıtmak suretiyle vazgeçilmez bir rolü vardır.

Diğer yandan, *toplumun bireylerinin basın-yayın yolu da dahil olmak üzere fikirlerini açıklama hakkı konusunda eğitmek esastır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi*

esnasında karşılaştıkları usulsüz uygulamalardan duydukları boşnutsuzlukları televizyon, radyo ve gazete gibi basın-yayın araçları vasıtasıyla duyurabileceklerine inandırılmalıdırlar.⁶

Yolsuzlukla mücadele kampanyası kamu bilincinin güçlendirilmesi için de yararlı bir araçtır. Yine, basın-yayın kuruluşları bu amaçla kullanılabilir. Yolsuzluğun toplumun tamamına ve ekonomiye zarar verdiğine ve insanların düşük gelir elde etmesine neden olduğuna halkın inandırılması gerekir. Okullarda eğitim programları, seminerler, sempozyumlar ve atölye çalışmaları düzenlenmesi sivil duyarlılığın gelişmesine katkıda bulunabilir.

ii. Akademisyenlerin katkısı

Üniversite yayınları konunun dışında tutulmamalı, bu alanda araştırmalar yapılması teşvik edilmelidir. Sosyal bilimler, siyasal bilimler, kamu yönetimi, hukuk, ekonomi ve psikoloji gibi disiplinler, disiplinler arası bir yaklaşım oluşturmak için işbirliği içinde olmalıdır. Bu işbirliğine kamu yönetimi konusunda deneyimi olan bürokratların katılımı yararlı olabilir. Bunun da yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunacağını söylemeye gerek yoktur.

iii. Sivil Toplum kuruluşlarının etkinliğinin artırılması

Bir ülkede uygulanan yolsuzlukla mücadele programının en önemli unsurlarından birinin de sivil toplum kuruluşlarının etkisi olduğu, genel kabul görmektedir. Sivil toplum kuruluşları, temiz toplum ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşturulmasında, katalizör görevi yaparak önemli bir işlevi yerine getirirler.

B. ULUSAL GÜVENİLİRLİK SİSTEMLERİ KAVRAMI VE SAHTECİLİK VE YOLSUZLUK

Yolsuzluk yapma olanağını azaltmaya matuf uygun ekonomik politika ve reformlar, yolsuzluğun önüne geçilmesinde vazgeçilmez görülebilir. Yolsuzluğun önlenmesinde ilgili kurumların güçlendirilmesi de aynı derecede önemlidir. Kurumsal güçlendirme aşağıdaki sekiz müessese ya da “sütun”dan bir ya da daha fazlasını ilgilendirir:

- *Siyasi irade*
- *İdari reformlar*

⁶ John Mafunisa Mutuwafhethu, Kamu sektöründe çalışma ahlakının geliştirilmesi, Siyasal ve Yönetmel Yolsuzluk Semineri Ankara 1997 **Uluslararası İdari Bilimler Kurumu&Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü**

• “Gözetleyici” kuruluşlar (yolsuzlukla mücadele komisyonları, yüksek denetim kurumları; ombudsman)

- Yasama meclisi
- Toplumsal bilinç
- Yargı
- Basın-yayın
- Özel teşebbüs

“Ulusal güvenilirlik sistemi” düşüncesi Uluslararası Şeffaflık Örgütü Başkanı İbrahim Senush tarafından Tanzanya’da ifade edilmiştir. Kavram şu şekilde açıklanabilir: Yukarıda sayılan sekiz unsur, farazi bir evin çatısını tutan sekiz sütun gibi birbirinden bağımsız olarak ve topluca “ulusal güvenilirlik”i sağlar. Örneği geliştirirsek, “güvenilirlik sütunları”ndan birinin zayıflaması, diğerlerine daha fazla ağırlık yüklenmesine neden olur. Eğer daha fazla zayıflarsa, taşıdığı yük çöker; bunun sonucu olarak “sürdürülebilir gelişme” durur (Langseth et al. 1997). Bu yüzden sütunların genel dengesi önemlidir ve hükümet bu sekiz sütunu dengede tutmak için çaba harcamalıdır.⁷

III. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNDE YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ ROLÜ

Yüksek denetim kurumları(YDK) genellikle kamu menfaatinin bağımsız koruyucusu olarak görülürler. Ülkelerinde en çok güvenilen kurumlardan biridirler. Bu özellik, doğal olarak onları ulusal güvenilirliği destekleyen sekiz sütundan biri yapmaktadır. Sistemin parçası olmak YDK'lara iki yönlü rol yükler.

- Şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması
- Diğer güvenilirlik sütunlarına olan katkısı

A. ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİĞİN ARTIRILMASI

YDK'larca uygulanan yeterli denetimlerin ve bu denetimin sonuçlarının raporlarla sunulmasının, iyi yönetim ortamının gelişmesine katkıda bulunacağını söylemeye gerek yoktur. Fakat YDK'ların şeffaflık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi için bundan daha fazlasına gereksinimleri vardır. Ekim 1977'de Lima, Peru'da gerçekleştirilen INTOSAI 9. Kongresi'nde benimsenen “Denetim İlkeleri Rehberi”ne İlişkin Lima Deklarasyonu’nda belirtildiği gibi, YDK'ların yetki ve sorumluluklarının açıkça belirlenmesi birinci önceliktir. İkinci olarak

⁷ Kenneth M. Dye ve Stapenhurst, *Güvenilirlik Sütunları: Yolsuzluğun Engellenmesinde Sayıştayların Önemi*, Dünya Bankası Ekonomik Gelişme Enstitüsü 1998

başkan ve mensupları hükümetin idari ve diğer etkilerinden bağımsız olmalı ve üçüncü olarak mali özerklik ve yeterli kaynağa sahip olmalıdırlar.

YDK'ların sahip olması gereken diğer unsurlar şunlardır:

- Mali etkinlik ve verimlilikle ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde daha aktif rol almak,
- Denetim stratejisini sahtecilik ve yolsuzluk riski yüksek olan alan ve işlemlere yoğunlaştırmak,
- Denetim sonuçları hakkındaki rapor ve bilgiler konusunda kamuoyunu haberdar etmek için etkili araçlar oluşturmak,
- Kolay anlaşılır denetim raporları üretmek,
- Diğer YDK'larla sahtecilik ve yolsuzluk konusunda bilgi, deneyim ve iyi uygulama örneklerini paylaşmak için işbirliğini yoğunlaştırmak,
- Diğer uluslararası sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele örgütleriyle yakın işbirliğinde bulunmak
- Usulsüzlüklerle ilgili bilgileri almak ve bunları değerlendirmek için bir mekanizma oluşturmak

B. DİĞER GÜVENİLİRLİK SÜTUNLARIYLA İLİŞKİLER

Söz konusu güvenilirlik sistemi, kuruluşlar ya da dürüstlük sütunları arasındaki karşılıklı bağı göstermektedir. **etkili olmak istiyorlarsa YDK'lar, rapor sunduğu parlamentoya ve YDK tarafından tespit edilen yanlış uygulamaları kamuoyuna duyuran basın-yayın kuruluşlarına dayanmalıdırlar..⁸*

Görsel ve yazılı basınla radyoyu içine alan medya, olaylar hakkında toplumu hızlı ve etkili bir biçimde bilgilendirme imkanına sahip olduğu için sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede etkili bir araçtır. YDK (Sayıştay) olumsuzlukları toplum ve meclis üyelerine daha iyi aktarmak için basın-yayın kuruluşları ile yakın ilişkiler kurmalıdır.*Ancak mesele medyanın üslubuna (açıklık ve kısalık gibi) kurban edilmemelidir.

Siyasetçiler medyanın gündemiyle raporlardan daha çok ilgilenirler. Bu nedenle YDK'nın bulgu ve önerileri ile siyasetçilerin ilgilenmesi için medyaya ulaşması önemlidir. *Medya, Sayıştay hakkında toplumun kanaatinin oluşmasında da önemli rol oynar. YDK'nın parlamenterlerin güvenini kazanmak için toplumun desteğine gereksinmesi vardır.⁹*

Genel olarak kuruluş yapılarına bağlı olarak bazı farklılıklar olsa da, uzman bir kuruluş olarak YDK, Parlamento'ya gözetim yükümlülüğünde

⁸ ibid

⁹ ibid

yardımcı olur. Yasama meclisinin etkili bir denetim fonksiyonu kamu gelirleri, harcamaları ve malları/varlıkları hakkındaki bilgilere dayanır. Diğer bir deyişle Parlamento YDK'nın üretimini temel alır. Gerçekte YDK'nın varlık nedeni Parlamento adına denetim yapmak ve onu bilgilendirmektir. Bu nedenle sahtecilik ve yolsuzlukla mücadelede YDK'nın Parlamento ile yakın ilişkilere sahip olması büyük önem taşımaktadır.

Son olarak, konu hakkında gittikçe artan bir duyarlılık olması, Yüksek Denetim Kurumları topluluğunun gündeminde bulunması ve sahtecilik ve yolsuzluğun azaltılmasında denetçi ve denetimin önemli birer unsur olduğunun kabul edilmesine rağmen bu tebliğin hazırlayıcısı YDK'nın sahtecilik ve yolsuzlukla mücadeleyi esas görevi ve önceliği olarak görmemesi gerektiğine inanmaktadır. Bu daha çok müfettişin görevidir.

KAYNAKLAR:

- Kenneth M.Dye and Rick Staphenurst, "Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption" World Bank, 1998
- Sayıştay Çeviri Dizisi, "Sahteciliğe Karşı uyanık Olma" No: 6, Ankara 1997
- Tepe, Kenan "Risk Denetimi, Finansal Yönetim ve Kontrollerin Denetimi" Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu Tebliği (26 Ekim 1998)
- IIAS and TODAİE, Political and Administrative Corruption (Seminar) Ankara 1997
- TOBB, "Türkiyede Yönetimin Yeniden Yapılanması" (Rapor) Ankara, Mayıs 2000
- Participant Notes, Fraud Awareness Course, ASOSAI RC-4 2000, Langkawi Malaysia.
- DPT, Kayıtdışı Ekonomi (Rapor) Ankara 2001
- James D. Wolfensohn, Dünya Bankası Başkanı, 1966 Banka Fonu Yıllık Toplantı Konuşması

ANA HATLARI İLE MALTA MİLLİ DENETİM OFİSİ*

Yazanlar: Godfrey A. PIROTTA
Edward WARRINGTON
Çeviren: İbrahim ÇELİKTAŞ
Sayıştay Başdenetçisi

I- KAMU HAZİNESİNİN SAVUNUCUSU

Malta Anayasası “**Genel Denetçi**” olarak biçimlendirilen bir kamu kurumu tesis etmiştir. Genel Denetçi Temsilciler Meclisinin bir görevlisi olup, üye tam sayısının en az üçte ikisinin verdiği karara uygun olarak başkan tarafından atanır. Genel Denetçi bir kez yenilenebilen beş yıllık bir dönem için görev yapar.

Anayasa Genel Denetçi vekilinin atanmasını da Genel Denetçi seçiminde uygulanan usule ve benzer hizmet süresine bağlamıştır. Anayasa; Genel Denetçi, Genel Denetçi Vekili ve bunun gibi Genel Denetçinin kurumunun görevlerini tam olarak yerine getirmede kendisine yardım etmelerinin zaruri olduğunu düşünerek atadığı diğer görevlilerden oluşan bir “**Milli Denetim Ofisi**” tesis etmiştir.

Malta’nın hükümet şemasında Genel denetçi ne amaçla hizmet eder? Anayasa ona;

a) Malta Hükümetinin, Kamu Hizmet komisyonu, Temsilciler Meclisi yazı işleri dairesi ve tüm yüksek ve ikinci derece Malta mahkemelerini de kapsayan tüm daire ve şubeleri ile,

b) Yürürlükte olan mevcut herhangi bir kanunun zorunlu kılması veya müsaadesi ile Malta Hükümetine direk ya da dolaylı olarak ait bulunan parayı yöneten, bulunduran ya da kullanan bu gibi diğer kamu otoriteleri ya da diğer kuruluşların hesapları üzerinde denetleme ve Temsilciler meclisine yıllık rapor verme yükümlülüğü yükler.

* A Profil of the National Audit Office of Malta and an Outline of its History (Gutenberg Pres, Malta, Haziran 2001) adlı eserin kısmi çevirisidir.

İlave görevler ve işlevsel sorumluluklar Genel Denetçi ve Milli Denetim Ofisi Yasasında (Md.396) ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Yargısal denetimine tabi olan kuruluşların tutması zorunlu olan defter ve kayıtlarının incelenmesine dayanan ve **“Uygunluk”** ya da **“Düzenlilik”** olarak bilinen geleneksel denetimin yanında, Genel Denetçi denetlenen kurumun kullanımına tahsis edilen kaynaklarını ve paralarını gereksiz bir harcamaya mahal vermeyecek şekilde **Etkin, Verimli** ve **Tutumlu** kullanıp kullanmadığını da denetlemeye yetkili kılınmıştır. Buna karşılık Genel Denetçi denetlenen kurumun herhangi bir politikasının ya da amacının faydalı olup olmadığını **(Yerindeliğini)** inceleme yetkisi ile yetkilendirilmemiştir.

Yasa gereği düzenlenen yıllık rapor verme yanında, Genel Denetçi, acil ya da zorunlu olarak değinilmesi gereken, ya da verimlilik ve etkinlik gibi Performans denetimini içeren her hangi bir konu üzerinde de Temsilciler Meclisine özel raporlar hazırlamakla yetkilendirilmiştir. Bu gibi özel raporlar ya da araştırmalar ya Genel Denetçinin kendi inisiyatifi, ya da Maliye Bakanının ricası veya Temsilciler Meclisi Kamu Hesapları Komitesinin en az üç üyesinin isteği üzerine icra edilir. Yetki yasası, Genel Denetçinin raporlamaya yetkili olduğu ya da kendisinden rapor verilmesinin istendiği durumları, yıllık ve özel raporların içeriklerini, Genel Denetçi ve personelinin sahip olduğu yetkileri ve raporların mecliste müzakereye açılması prosedürlerini oldukça detaylı bir şekilde düzenlemiştir.

Milli Denetim Ofisinin örgütsel yapısı Genel Denetçinin iki taraflı görev ve yetkilerini yansıtır. Ofis uygunluk ve performans denetim birimlerini kapsar, bunların her biri bu iki ana denetim birimini destekleyen ve iç yönetimle ilgili görev yapan diğer bir bölümle birlikte bir Genel Denetçi yardımcısının yargılama yetkisi içinde bulunur. Kısaca, Genel Denetçi kamu hazinesinin savunucusudur. Ofis kamu hazinesinin bekçisi değildir, bu rol oldukça eski bir kanun olup aynı zamanda 1997 yılına kadar da Devlet denetimini düzenlemiş bulunan Mali Yönetim ve Denetim Yasasının 174. maddesine göre Genel Saymana ait bulunmaktadır. Eğer Genel Denetçi Kamu Hazinesinin bekçisi değil ise, kimi gözetliyor ve kim adına hareket ediyor. Genel Denetçi kamu paralarının tahsili ve harcanması ile ilgili mali işlemleri inceler. Bu işlemlerin çoğu usulüne göre yetkili kılınmış, **“Muhasebe Görevlileri”** olarak bilinen kamu görevlileri tarafından yerine getirilirler. Mali işlemler hazinenin başı ve kıdemli bir kamu görevlisi olan Genel Sayman tarafından veya onun gözetiminde yerine getirilirler. Genel Sayman ve diğer muhasebe görevlileri Mali Yönetim ve Denetim Yasası (Md.174) ve Maliye Bakanının yasadan aldığı yetkiyle 1966 yılında çıkardığı ve

değiştirme yetkisine sahip olduğu Genel Mali Yönetmeliklerin hükümlerine tabidirler. Anayasa, yasa ve yönetmelikler Kamu Hazinesinin bekçisi (genel Sayman) ve diğer muhasebe görevlilerini kuraldışı davranışlarda bulunmaktan önleyecek bir iç kontrol ve denge sistemi tesis ederler. Genel denetçi ne maliye bakanının faaliyet alanı içinde kalan maliye politikasına, ne Kamu Hazinesinin bekçisi tarafından alınan kararlara, ne de mali işlemler gerçekleşirken müdahalede bulunamaz. Yıllık denetim dönemi her mali yılın bitiminin hemen ardından hazine hesaplarının kapatılması ile Genel Saymanın Genel Denetçiye;

- Bir önceki mali yıl ile karşılaştırmalı olarak toplam ödenek durumunu belirten bir demeç;

- Her hangi bir fon ya da kanunla kurulmuş diğer bir değer gelir ve gider durumunu belirten bir demeç ve

- Hükümetin mali durum ve hesapları üzerine **“Mali rapor”** diye bilinen raporların;

vermesi ile başlar.

Mali Rapor hem konu hem de ayrıntıları içermesi bakımından geniş kapsamlıdır. Rapor en az on beş yasal açıklama ya da hesap içerir, bunların arasında;

- Gelirlerin, tahminleriyle birlikte karşılaştırmalı ve her bir kalemi itibari ile, sapmaları da içerecek şekilde ayrıntılı bir açıklaması;

- Giderlerin, tahminlere dayalı planlamaya göre tahsis edildiği konu başlıkları itibari ile çeşitli miktarlarını, bunların dağıtıldığı alt başlıkları, mali yıl boyunca yapılan harcamaları, beklentileri geçen ya da altında kalan harcamaları gösteren ayrıntılı bir açıklaması,

- Hükümet tarafından alınan kredilerle ilgili olarak yapılan tahsilat ve harcamalar,

- Kamu borçlarının açıklaması,

- Mali yıl sonu itibari ile hükümet tarafından yapılmış bütün yatırımların açıklaması,

- Hazine dışı fonlar tarafından finanse edilen mevcutlardan; tahsis edilmemiş olanların bir cetvel şeklindeki özeti,

- Terk edilen, zarar edilen ve zarar olarak kabul edilen değerlerin açıklamaları,

bulunur.

Yürürlükteki yasaya göre Genel Denetçi tarafından hazırlanan ilk yıllık rapor 1997 yılında Malta hükümeti tarafından gerçekleştirilen mali işlemleri değerlendirmiştir. Rapor kamu hazinesinin bekçisi ile savunucusu tarafından yürütülen sorumluluğun ağırlığının bir ölçüsüdür. Rapor da;

Denetimin 1,120 milyon malta lirası (Lm) bir önceki yıla ait olmak üzere Merkezi Hükümetin 1997 yılı boyunca toplam 1,326.5 milyon Malta lirası civarındaki gelir ve giderlerini kapsadığı belirtilmektedir. Bu miktarın 684,8 milyon Malta lirası (170,6 milyon Lm'si kredidir.) gelir, 583,3 milyon Lm'si cari harcama (41,1milyon Lm'si kamu borcu servisi), ve 103,4 milyon Malta lirası yatırım harcamasını (24,6 milyon Lm'si MDD'ye verilen kredi tutarıdır) içerir.

Bu gelir ve gider harcamalarına ilaveten bu senenin hesapları, gecikmiş ve bekleyen, gelirleri (266.3 milyon malta lirası (Lm), Kamu borçlarını (661.4milyon Lm), Hükümet tarafından kullanılan kredileri (Mali yıl sonu itibari ile ödenmemiş miktar 137,3 milyon Lm) kapsamaktadır.

Hükümet hesaplarına ilaveten Kürk ve Kuştüyü derneğinden Malta Üniversitesine kadar sıralanan 20 kadar diğer kamusal ve kamu dışı kuruluşların hesapları da 1997 yılında incelendi ve onaylandı. İmar yetkililerince satın alınan taşınmaz mallardan, Hastalara ya da hastanede veya huzur evlerinde kalan hasta ve sakinlere ait olan değerli eşyaların korunmasına kadar değişiklikler gösteren problemlerle ilgili olarak on adet özel rapor tanzim edildi.Yerel meclislerin ilgi gösterdiği oranda, Genel Denetçinin görevi denetimi yürüten özel sektör denetçilerini atama ve hizmetlerinin karşılığını ödeme, denetçilere destek verme ve onların gözlem ve tavsiyelerine gerekli özenin gösterilmesini sağlamaktır.

1997 yılından itibaren her sene Devlet denetimine tabi olan mali işlemlerin önemi ve hükümet faaliyetlerinin temposu giderek artmaktadır.

II- KAMU HESAPLARI KOMİSYONU

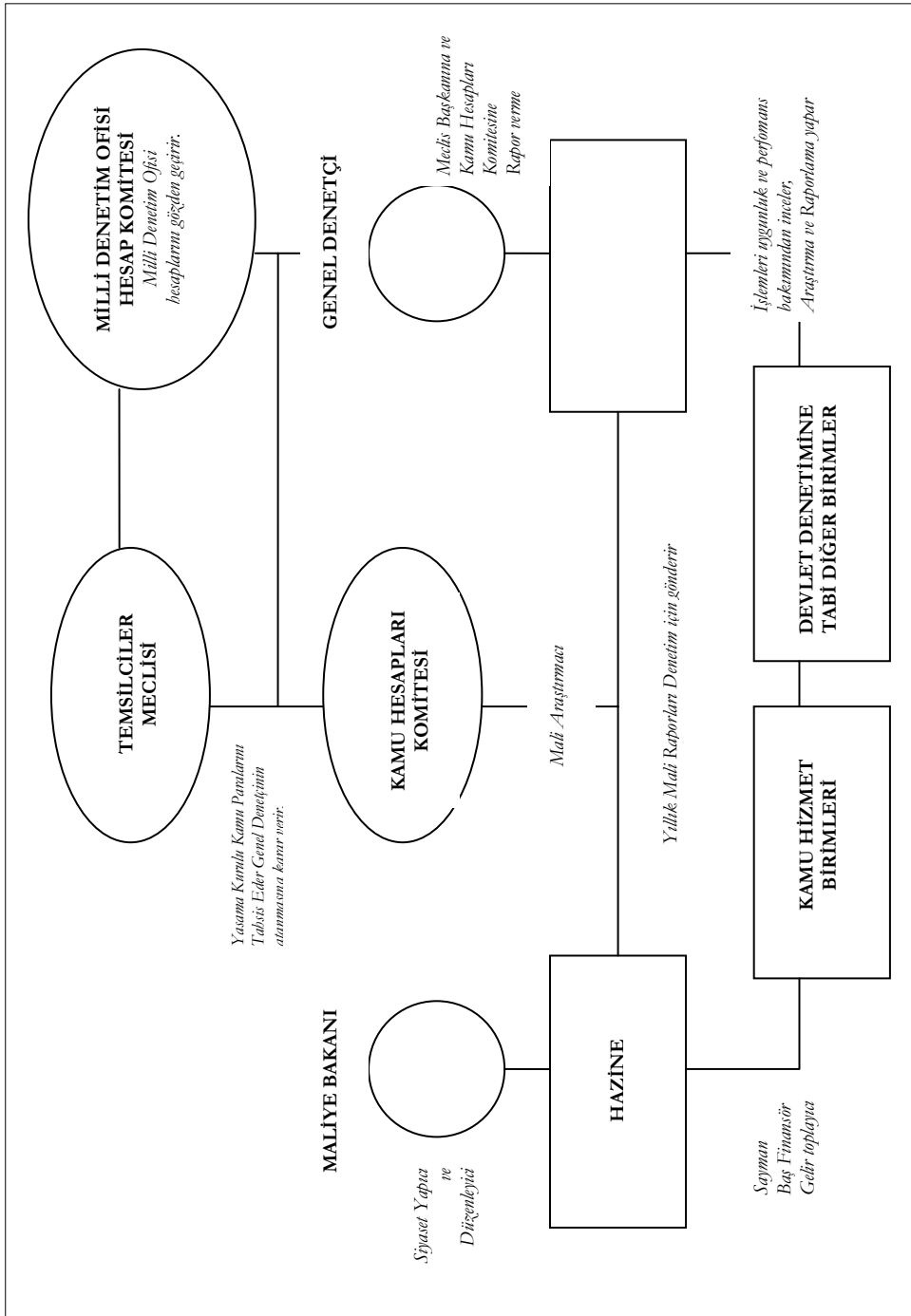
Genel Denetçi yukarıda ana hatları ile belirtilen karmaşık rolünü, Malta Hükümetinin de içinden teşekkül ettiği, yönetimin en yüksek organı olan Parlamento adına yerine getirir ve ona karşı sorumludur. 1997 yılında yapılan anayasa değişikliği ana hatları yukarıda belirtildiği üzere Temsilciler Meclisi ile Genel Denetçi arasında karmaşık bir ilişki tesis etmiştir. Grafikte de görüleceği üzere bu ilişkinin temelinde Kamu Hesapları Komitesi tarafından gerçekleştirilen faaliyetler yer almaktadır.

Komite 1995 yılında kamu maliyesinin parlamenter denetimini geliştirmek amacı ile Temsilciler meclisinin görevleri ile ilgili düzenlemelerde yasal değişiklik yapılmasından sonra kuruldu. Temsilciler meclisi ile ilgili düzenlemeler Kamu Hesapları Komitesini **“Soruşturma”, “İnceleme”, “Değerlendirme”** ve **“Meclise Rapor Sunma”** yetkisi ile yetkilendirmiştir. Komite sadece Denetçinin raporlarını ve ilgili dokümanlarını incelemez, komitenin yedi üyesinin en az üçünün onaylaması şartı ile Denetçi tarafından; gerek kendi inisiyatifi, ya da Maliye Bakanının veya komitenin kendi istekleri üzerine belirli bir konu ile ilgili olarak kendisine verilen muhtıraları da inceleyebilir. Kamu Hesapları Komitesi Malta Parlamentosunun mevcut komiteleri içerisinde, başkanının meclis başkanına danışıldıktan sonra muhalefet üyeleri arasından seçilerek atanması yönünden tek olma özelliği taşımaktadır. Bu komiteye Genel Denetçinin bağımsızlığına paralel bir biçimde iktidarda bulunan hükümet’ten bir derece bağımsız hareket etme olanağı sağlar.

Karışık kontrol ve denge düzenineğini tamamlayan, Meclisin mevcut diğer komitelerinden birisi de **“Milli Denetim Hesapları”** Komitesidir. Bu komite, Genel Denetçinin Milli Denetim Ofisi’nin İşlevsel faaliyetleri için hazırladığı yıllık mali tahminler hakkında Meclise rapor verir ve Milli Denetim Ofisinin hesaplarının incelenmesi için özel denetçiler tayin eder.

III- MİLLİ DENETİM OFİSİ VE KAMU HİZMET BİRİMLERİ

Devlet Denetiminin bir taraftan Parlamento ve Milli Denetim Ofisi diğer taraftan Hükümet ve Kamu Hizmeti arasında karşılığı ifade etmediğine dikkat edilmesi gerekmektedir. Her zaman Genel Denetçinin personeli muhasebe ve diğer kamu görevlileri ile birlikte ve onların yardımcıları ile çalışırlar. Hesapları ya da mevcutları incelemesi, soruşturma yapması ya da düzensizlikleri raporlaması yanında Genel Denetçi muhasebe sistemlerinin dizaynı, personel istihdamı, sözleşme ve düzenlemelerin açıklanması gibi değişiklikler gösteren bir çok işlevsel sorunlar üzerinde de tavsiyelerde bulunur. Milli Denetim Ofisinin denetimine tabi kurumların güvenini ve saygısını kazanmadığı sürece iyi çalışabilmesi imkansız olurdu. Genel denetçi yasal olarak Temsilciler Meclisine karşı sorumludur; bununla birlikte o bakanlıkların ve kamu görevlilerinin işbirliğini ve mesleki birikimlerini kazanmaya çalışmalıdır.



SAYIŞTAY RAPORLARI

ÖZERK KURUMLAR HAKKINDA SAYIŞTAY RAPORU (ÖZET)

832 sayılı Sayıştay Kanununun 28'inci maddesine göre düzenlenen ve Sayıştay Genel Kurulunun 19.6.2003 tarih ve 5063/1 sayılı kararı ile Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması uygun bulunan “Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu”nun özet bölümü aşağıda sunulmaktadır.

“Türkiye’de özerk olarak nitelendirilebilecek çok sayıda kurum bulunmaktadır. Ancak bu rapor, sözü edilen kurumların tamamını değil, “*bağımsız idarî otoriteler*”, “*bağımsız düzenleyici kurullar*” ya da “*üst kurullar*” gibi farklı adlarla anılan ve bu raporda “*özerk kurumlar*” olarak ifade edilen, idarî ve malî özerkliğe sahip dokuz adet kurumu konu almaktadır. Bunlar; Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumudur.

Özerk kurumlar, ülkemiz açısından nispeten yeni oluşumlardır. Denetim konusu başta olmak üzere bu kurumlar için bazı konularda yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Özerk kurumların denetimleri halen 4743 sayılı Kanunun 7'nci maddesi uyarınca Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık Müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan üç kişilik bir komisyon tarafından yürütülmektedir.

Bu denetimin Anayasanın öngördüğü parlamenter denetimin yerini alamayacağı açıktır. Zira Anayasamız tüm kamu gelir, gider ve malları üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimini esas kabul etmiştir. Bu konuda biri 160'ıncı maddede öngörülen Sayıştay denetimi ve diğeri 165'inci maddede öngörülen ve esasları kanunla belirlenen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetimi olmak üzere iki yol belirlemiş, herhangi bir istisna hükmüne de yer vermemiştir. Bu çerçevede hiçbir kamu kurumunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimi dışında kalması mümkün değildir.

Anayasanın “*Kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi*” başlığını taşıyan 165'inci maddesinde, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet

Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Özerk kurumlar bu madde kapsamına girmediğinden, 160'ıncı madde uyarınca Sayıştay'ca denetlenmelidirler.

Ayrıca, özerk kurumların denetimleri konusunda yeni bir yasal düzenleme zorunluluğu da bulunmaktadır. Zira 4743 sayılı Kanunun özerk kurumların denetimlerini düzenleyen 7'nci maddesi Anayasa mahkemesince iptal edilmiştir. İptal kararı henüz Resmî Gazetede yayımlanmadığı için madde hükmü halen uygulanmaya devam etmekle birlikte, kararın yayımını takiben ortaya çıkacak hukukî boşluğun, yukarıda açıklanan Sayıştay denetimini sağlayacak şekilde giderilmesi gerekmektedir. Aynı konu, halen gündemde bulunan, Kamu Malî Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı ve Sayıştay Kanunu Değişiklik Taslağının kanunlaşması sırasında da dikkate alınmalıdır.

Diğer taraftan, bu kurumlarla ilgili temel tartışma konularından birisi, bunların idarî yapı içindeki konumları ve merkezî idare ile ilişkileridir. İdarî ve malî özerkliklerinin, genel idare dışında bir yapılanmaya imkân sağlayıp sağlamadığı ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, bu kurumlar için Anayasa'nın 123'üncü maddesinde belirtilen "*idarenin bütünlüğü*" esasına aykırılık oluşturmayacak bir yönetim düzeninin gerçekleştirilmesi gerektiği de açıktır. Bu nedenle söz konusu kurumların merkezî idare ile ilişkileri kanunla belirlenmeli ve bu arada bunlardan bir kısmının kuruluş kanunlarında geçen "*ilişkili bakanlık*" kavramı da eğer kullanılmaya devam edilecekse açık bir biçimde tanımlanmalıdır.

Ayrıca bu kurumların gelir fazlalarının değerlendirilmesi, bütçe ve muhasebe sistemlerinde ortak esasların belirlenmesi ve personelinin ücret ve diğer malî ve sosyal haklarının kamu personeliyle ilgili genel düzenlemelerle uyumlu hale getirilmesi konularında gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasında yarar bulunmaktadır.

Bu itibarla;

Özerk kurumlar, kamu gücü ve kamu kaynağı kullanan kurumlar olduğundan Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetiminde olmalıdırlar.

Bu denetimin Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi, Anayasaya uygun olan çözümdür.

Özerk kurumların Sayıştay tarafından denetlenmesi konusunda, hem 4743 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin iptal edilmiş olması nedeniyle hazırlanacak yeni kanunda, hem de Kamu Malî Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı,

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı ve Sayıştay Kanunu Değişiklik Taslağının kanunlaşması sırasında yapılacak düzenlemeler birbirine paralel ve uyumlu bir biçimde gerçekleştirilmelidir.

Bağımsız ve tarafsız bir Anayasal kuruluş olan Sayıştay'ın gerçekleştireceği denetimin, söz konusu kurumların özerkliklerinin teminatı olacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

Özerk kurumların merkezî idare ile bağlantıları, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde ifade edilen "*idarenin bütünlüğü*" esası gözetilerek, kendi kanunlarında açıklığa kavuşturulmalıdır.

Özerk kurumların karar organlarında yer alan üyelerin görev süreleri ile aynı göreve yeniden gelip gelemeyecekleri konusu ortak esaslara bağlanmalıdır.

Özerk kurumların gelir fazlalarının ülke yararına en iyi biçimde değerlendirilebilmesi için, bu kurumların malî özerklikleri göz önünde bulundurularak gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Özerk kurumlardaki personelin statüsü, ücretleri ve diğer malî ve sosyal hakları, genel kamu personel ve ücret rejimi göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmeli ve bu çerçevede hem kendi içlerinde belli bir standart oluşturulmalı, hem de diğer kamu personeli ile ilgili genel düzenlemelere uyum sağlanmalıdır.”

SAYIŞTAY KARARLARI

- Genel Kurul Kararları
- Temyiz Kurulu Kararları

SAYIŞTAY GENEL KURULU İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KARARI

Tarih : 5.5.2003
No : 5057/1

KONU

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44'üncü maddesinin ikinci fıkrasında sayılan binalar ile müştemilâtına ait atık su bedelinin Büyükşehir Belediyelerine ödenmesi hususunda 2. Dairenin 27.2.2001 tarih ve 987 sayılı ilâmı ile 6. Dairenin 13.1.2003 tarih ve 674 sayılı ilâmında yer alan hükümler arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

USUL YÖNÜNDEN İNCELEME

Kültür Bakanlığı Merkez Saymanlığı 1998 yılı idare hesabının 2. Dairede yargılanması sonucu düzenlenen 27.2.2001 tarih ve 987 sayılı ilâma esas 9.5.2000 tarih ve 32554 sayılı tutanağın 3'üncü maddesinde;

"2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 'Çevre temizlik vergisi' başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin 12'nci fıkrası '... Atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi, su tüketim bedeli ile tarh ve tabakkuk etmiş sayılır ve bu bedel ile birlikte tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerde ise, atık su bedellerinin tahsiline ilişkin uygulama kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir.' hükmüne göre Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinin su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı kanunla düzenlenmemekle beraber, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun (3305 sayılı Kanunla) ek 5'inci maddesi hükmüne göre ASKİ'nin kapsamına girdiği 2560 sayılı Kanunun 13'üncü maddesi 'ASKİ'nin gelirleri aşağıdaki kaynaklardan sağlanır: a) Su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık tarifesine göre abonelerden alınacak ücretler.' ve 23'üncü maddesi 'Su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması için ayrı tarifeler yapılır.' hükümleri ile atık suyun büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılıp ayrı tarifeleri yapılacağı belirtilmekle; büyükşehir belediyelerinin atık su bedeli tahsil etmesinde ve dolayısıyla bütçeden atık su bedeli ödenmesinde ilişik bulunmadığına çoğunlukla karar verildi."

Denilmiş ve ilâmda bu konu da dahil olmak üzere “maadasının belgelerine dayandığı, kayıtlarına kanun ve diğer mevzuat hükümlerine uygun bulunduğu anlaşıldığından sorumluların beraatine” karar verilmiştir.

Sağlık Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü 2000 yılı idare hesabının 6. Dairede yargılanması sonucunda 19.9.2002 tarih ve 10464 sayılı tutanağa istinaden düzenlenen 13.1.2003 tarih ve 674 sayılı ilâmın 5’inci maddesinde ise;

“Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığına ait su tüketim faturalarının ASKİ Genel Müdürlüğüne ödenmesinde, su tüketim gideri içerisinde yer alan ve çevre temizlik vergisi kapsamına giren atık su bedelinin de ödenmesi suretiyle fazla ödemede bulunulduğu görülmüştür.

26.05.1981 tarih 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında;

‘Belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir.’

Denilmiş; 2’nci fıkrasında ise bu vergiden muaf tutulan binalar tadadî olarak belirtilmiş ve bunlar içerisinde genel ve katma bütçeli idarelere ait binalar ve münhasıran bunların hizmetlerinde kullanılan binalar ve bunların müstemilâtı da sayılmıştır.

Mükerrer 44’üncü maddenin 12’nci fıkrasında ise;

‘Belediyeler, atık su ile ilgili olarak da, katı atıklarla ilgili tarifede yer alan bina gruplarını topluca veya ayrı ayrı dikkate almak suretiyle ve su tüketim bedelini aşmamak üzere meclislerince belirlenecek miktarda çevre temizlik vergisi alırlar. Atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi, su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tabakkuk etmiş sayılır ve bu bedel ile birlikte tahsil edilir. ...’ denilerek su tüketim bedeli ile birlikte tahsil edilen atık su bedelinin çevre temizlik vergisi kapsamına girdiği hükmüne bağlanmıştır.

Bu durumda, genel ve katma bütçeli idarelere ait binalar çevre temizlik vergisinden muaf tutulduğundan, bu binalarda kullanılan su için düzenlenen faturalarda su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tabakkuk ettirilen atık su bedelinin ödenmemesi gerekmektedir.”

Denilmiş ve sonuç olarak Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığına ait su tüketim faturalarında yer alan su bedelinin yanı sıra Çevre Temizlik Vergisinin kapsamına giren atık su bedelinin de ASKİ Genel Müdürlüğüne ödenmesi sonucu fazla ödendiği anlaşılan tutarın sorumlularına müstereken ve müteselsilen ödetirilmesine karar verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilâmların birbirine aykırı olması halinde, Birinci Başkanın bu ilâmları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan her iki ilâmda da ödemelerin konusu ASKİ Genel Müdürlüğüne ödenen atık su bedeli olup bu ödemeye ilişkin olarak ibraz edilen belgeler de anılan Genel Müdürlük tarafından düzenlenen su tüketim faturalarıdır. Ödemelerin konusu ve ibraz edilen belgeler aynı mahiyette olduğu halde bu ilâmlar arasında aykırılık bulunmaktadır.

İlâmların farklı kanun hükümlerine istinat ediyor olması da içtihadın birleştirilmesine engel değildir. Zira, aynı mevzuatın farklı yorumlanması durumunda olduğu gibi, aynı konu hakkında farklı mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla da içtihat farklılığının ortaya çıkması ve dolayısıyla içtihadı birleştirme yoluna gidilmesi tabiidir.

Bu itibarla, 2. ve 6. Dairelerce verilen ilâmlar arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen 832 sayılı Kanunun 80'inci maddesi uyarınca içtihadın birleştirilmesi gerektiğine karar verildi.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa 15.7.1993 tarih ve 3914 sayılı Kanunla ilâve edilen “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44'üncü maddenin birinci, ikinci ve üçüncü fıkraları :

Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar, çevre temizlik vergisine tabidir.

Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyelere, köy tüzel kişiliğine ve bunların kuracakları birliklere, kanunla kurulan üniversitelere ait ve münhasıran bunların hizmetlerinde kullanılan binalar ile dini hizmetlere ait umuma açık ibadethaneler, Kızılay Genel Merkezi, şubeleri ve kampları, karşılıklı olmak şartıyla yabancı devletlere ait olup elçilik ve konsolosluk hizmetlerinde kullanılanlarla elçilerin ikametine mahsus olan binalar, merkezi Türkiye'de bulunan milletlerarası kuruluşlara, milletlerarası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerine ait binalar ve bunların müstemilâtı bu verginin kapsamına dahil değildir.

Çevre temizlik vergisinin mükellefi, her ne şekilde olursa olsun binaları kullananlardır. Boş bulunan binalarda bu verginin mükellefi, binaların malikleri veya malik gibi tasarruf edenleridir.

Aynı maddenin on ikinci fıkrası:

Belediyeler, atık su ile ilgili olarak da; katı atıklarla ilgili tarifede yer alan bina gruplarını topluca veya ayrı ayrı dikkate almak suretiyle ve su tüketim bedelini aşmamak üzere meclislerince belirlenecek miktarda çevre temizlik vergisi alırlar. Atık su ile ilgili çevre temizlik vergisi, su tüketim bedeli ile birlikte tarh ve tahakkuk etmiş sayılır ve bu bedel ile birlikte tahsil edilir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerde ise, atık su bedellerinin tahsiline ilişkin uygulama kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir.

Aynı maddenin on beşinci fıkrası:

Bu madde uyarınca tahsil edilen vergiler çevre temizliği gayesi dışında kullanılamaz.

20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun “Gelirler” başlıklı 13’üncü maddesi :

İSKİ'nin gelirleri aşağıdaki kaynaklardan sağlanır:

a) Su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık, tarifesine göre abonelerden alınacak ücretler,

b) Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca, su ve kanalizasyon tesislerinden yararlananlardan ilgili belediye adına alınacak katılma payları,

c) Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankasıncı 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek % 10'lar,

d) Büyük ve temel yatırım programları karşılığında Devletçe yapılacak yardımlar,

e) İSKİ'ye devredilecek tesis ve işletmelerden sağlanan gelirler,

f) Şahıs, kurum ve kuruluşlar için yapılan özel hizmetlerden alınacak ücretlerle ortaklıklardan ve üretilen malların satışlarından elde edilecek gelirler,

g) Her türlü yardım ve bağışlar ile diğer gelirler.

Aynı Kanunun “Tarife tespit esasları” başlıklı değişik 23’üncü maddesi:

Su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılır. Bu tarifelerin tespitinde, yönetim ve işletme giderleri ile, amortismanları doğrudan gider yazılan (aktifleştirilmeyen) yenileme, ıslah ve tevsi masrafları ve % 10’dan aşağı olmayacak nispetinde bir kâr oranı esas alınır.

Tarifelerin tespiti ile tahsilâtla ilgili usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir.

Aynı Kanuna 5.6.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanunla ilâve edilen ek 5’inci madde:

Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü:

26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa 15.7.1993 tarih ve 3914 sayılı Kanunun 1’inci maddesi ile eklenen “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44’üncü maddenin birinci fıkrasında, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların, Çevre Temizlik Vergisine tabi oldukları belirtilmiş, ikinci fıkrasında da bu vergiden muaf olan kurum ve kuruluşlar sayılmıştır.

Anılan maddenin, on ikinci fıkrasında ise, belediyelerin atık su ile ilgili olarak da Çevre Temizlik Vergisi alacakları belirtilmiş ve atık su ile ilgili vergi miktarının nasıl belirleneceği ve tahsil edileceği açıklandıktan sonra, “*Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerde ise, atık su bedellerinin tahsiline ilişkin uygulama kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir.*” denilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş olan belediyelerin atık su konusundaki uygulamaları mükerrer 44’üncü madde ile getirilen düzenlemenin dışına çıkartılmıştır.

20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 13’üncü maddesinin (a) bendinde, su satışı ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasına karşılık, tarifesine göre abonelerden alınacak ücretler İSKİ’nin gelirleri arasında sayılmış ve 23’üncü

maddesinde de, su satışı, kanalizasyon tesisi bulunan yerlerdeki kullanılmış suların uzaklaştırılması, septik çukurların boşaltılması giderleri için ayrı tarifeler yapılacağı; tarifelerin tespiti ile tahsilâta ilişkin usul ve esasların bir yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir.

2560 sayılı Kanuna, 5.6.1986 tarih ve 3305 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi ile eklenen *"Bu Kanun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır."* şeklindeki ek 5'inci madde hükmü ile de anılan Kanun bütün büyükşehir belediyeleri hakkında geçerli bir kanun haline getirilmiştir.

Dolayısıyla, 2560 sayılı Kanunun yukarıda açıklanan 13 ve 23'üncü maddelerinde yer alan hükümler, büyükşehir belediyelerine, belirlemiş oldukları tarifeler üzerinden kullanılmış suların uzaklaştırılması hizmetine karşılık olmak üzere abonelerden atık su bedeli adı altında bir ücret tahsil etmelerine cevaz vermekte olup, Kanunda herhangi bir muafiyet hükmüne de yer verilmemiştir. O nedenle bütün abonelerin bu bedeli ödemesi gerekmektedir.

2560 sayılı Kanun 20.11.1981 tarihinde kabul edilmiş, 2464 sayılı Kanunun Çevre Temizlik Vergisine ilişkin mükerrer 44'üncü maddesi ise 15.7.1993 tarihinde bu Kanuna eklenmiştir. Çevre Temizlik Vergisine ilişkin düzenleme 2560 sayılı Kanunun kabul tarihinden daha sonraki bir tarihte yapılmasına karşılık, 2560 sayılı Kanunda herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Ayrıca, sonraki tarihlerde de 2560 sayılı Kanuna, büyükşehir belediyelerinin atık su bedeli adı altında abonelerinden aldıkları ücretten kamu kurum ve kuruluşlarının muaf tutulmaları yönünde herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Dolayısıyla 2560 sayılı Kanunun bu konuya ilişkin hükümleri, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana nasıl uygulanıyorsa, bundan sonra da aynı şekilde uygulanmak durumundadır.

Diğer taraftan, 2464 sayılı Kanunun mükerrer 44'üncü maddesinin on ikinci fıkrasında yer alan, *"Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan belediyelerde ise, atık su bedellerinin tahsiline ilişkin uygulama kendi kanunlarındaki hükümlere tabidir."* hükmünden hareketle, Kanunun sadece tahsilât bakımından özel kanun hükümlerine atıfta bulunduğu, bu nedenle ikinci fıkradaki muafiyet hükmünün uygulanması gerektiği yönündeki düşüncenin kabulü de mümkün değildir. Zira söz konusu hüküm, esas itibarıyla atık su konusundaki özel düzenlemelerin, mükerrer 44'üncü madde hükmünün dışında bırakılması amacıyla getirilmiştir.

Bu durumda, su ve kanalizasyon hizmetleri açısından özel bir kanun olan ve bütün büyükşehir belediyelerinde uygulanan 2560 sayılı Kanunun 13'üncü ve

23'üncü maddeleri gereğince, kullanılmış suyun uzaklaştırılmasına karşılık bir ücret olarak abonelerden tahsil edilen atık su bedelinin, 2464 sayılı Kanunun mükerrer 44'üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan muafiyet hükmü kapsamında mütalâa edilmesine imkân yoktur. Dolayısıyla anılan fıkra da belirtilen binalar ile bunların müştemilâtına ait atık su bedelinin büyükşehir belediyelerine ödenmesi mümkün bulunmaktadır.

SONUÇ

2560 sayılı Kanun hükümlerine göre belirlenen atık su bedelinin, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44'üncü maddesinin ikinci fıkrasında sayılan binalar ile müştemilâtı için de büyükşehir belediyelerine ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına ve içtihadın bu yönde birleştirilmesine çoğunlukla karar verildi.

GENEL KURUL KARARI

Tarih : 29.5.2003

No : 5061/1

KONU

Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esaslar ve her üniversitenin yayımladığı lisansüstü eğitim ve öğretim yönetmeliklerinde, ders kredisini tamamlamış ve tez önerisi kabul edilmiş lisansüstü öğrencileri için “uzmanlık alan dersi” adı altında teorik ders ihdas edilmesinin, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile Üniversitelerarası Kurulca yayımlanmış Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinde yer alan hükümlere aykırı olup olmadığı ve bu mevzuat hükümleri ile verilen düzenleme yapma yetkisinin aşıllıp aşılmadığı.

KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun;

“Çalışma Esasları” başlıklı 36’ncı maddesinin (d) fıkrası:

Öğretim üyelerinin haftalık ders yükü en az on saattir. Öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir.

“Yönetmelikler” başlıklı 65’inci maddesi:

a. Aşağıdaki hususlar Yükseköğretim Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir:

.....

(6) Haftalık ders yükü çalışma esasları,

.....

b. Aşağıdaki hususlar Üniversitelerarası Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenir:

(1) Lisansüstü öğretim esasları,

(2) Bu Kanunun uygulanması ile ilgili diğer akademik hususlar.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun;

“Ek ders ücreti” başlıklı değişik 11’inci maddesinin birinci ve ikinci fıkraları:

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36’ncı maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre aşağıda belirlenen mecburi ve isteğe bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok yirmi saate kadar, ikinci öğretimde ise en çok on saate kadar ek ders ücreti ödenir. Ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınır.

Öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptırdıkları uygulama, yönettikleri tez, seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Ara sınavlar için Yükseköğretim Kurulunca öğrenci sayısı göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilecek ders yükü beş saati, diğer faaliyetler için belirlenecek ders yükü ise bir saati geçemez. Teorik dersler dışındaki faaliyetlerin ders yükünün tamamlanmasından sonraki kısmı ek ders ücretinin hesabında dikkate alınır. Ancak mecburi ders yükünün tamamlanmasında ve ek ders ücretinin hesabında, teorik dersler dışındaki faaliyetlerin haftalık en fazla on saatlik kısmı dikkate alınır, kalan kısmı ise maaş karşılığı sayılır.

Yükseköğretim Yürütme Kurulunun 30.10.2001 tarih ve 2001.34.3121 sayılı kararı ile kabul edilen Ders Yükü Tespitinde Uyulacak Esaslar’ın;

“Öğretim Elemanlarının Ders Yükleri” başlıklı 1’inci maddesinin (a) bendi:

Maaş karşılığı haftalık normal ders yükü, öğretim üyeleri için 10 saat, öğretim görevlileri ve okutmanlar için 12 saattir. Bu normal ders yükünün dışında, bir öğretim elemanı, gerek kadrosunun bulunduğu, gerekse diğer yükseköğretim kurumlarında, güz ve bahar yarı yıllarında mecburi ve isteğe bağlı olarak, ek ders ücreti ödenmek kaydıyla ders verebilir. Mecburi ve isteğe bağlı bu dersler ile diğer faaliyetler için haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla öğretim elemanının toplam olarak okutabileceği ek ders yükü normal örgün öğretimde en çok 20 saat, ikinci öğretimde ise en çok 10 saattir.

Buna göre öğretim elemanlarının toplam olarak okutabileceği ek ders yükü (saat/hafta) aşağıda belirtilmiştir.

.....

“Ders Yüklerinin Denklikleri” başlıklı ve Yürütme Kurulunun 29.1.2002 tarihli kararıyla değişik 2’nci maddesi:

Haftalık ders yükünün hesabında bilfiil, bizzat bulunmak ve yapmak şartıyla aşağıdaki denklikler esas alınır. Öğretim elemanının her türlü eğitim ve öğretim faaliyetleri teorik dersler ve diğer faaliyetler olmak üzere iki grupta toplanır.

a) Teorik Dersler: Haftalık ders programında yer alan, günü, saati ve yeri belirlenmiş, öğrenciye hitap eden, öğretim elemanının aktif olarak katıldığı eğitim-öğretim faaliyetleri olup her saati bir ders yüküne eşdeğerdir. Bu dersler önlisans, lisans ve lisansüstü düzeyde açılabilir. Benzer tez konularında çalışan lisansüstü öğrenciler için ilgili yönetmeliklere uygun olarak açılacak uzmanlık alan dersleri de yukarıdaki koşulları sağlamak kaydı ile bu kapsamda değerlendirilir. Uzmanlık alan dersleri Enstitü Yönetim Kurulunca tez danışmanının atandığı tarihte başlar ve Enstitü Yönetim Kurulu’nun öğrencinin mezuniyetine karar verdiği tarihe kadar devam eder. Bu dersler yarıyıl ve yaz tatillerinde de devam edebilir.

b) Diğer Faaliyetler: Teorik dersler dışındaki tüm eğitim-öğretim faaliyetlerini kapsar.

1-

2-

3- Her bir yüksek lisans öğrencisi tez danışmanlığı (tezli yüksek lisans için), dönem projesi danışmanlığı (tezsiz yüksek lisans için) ve doktora öğrencisi tez danışmanlığı, her bir öğrenci için, 1 saat/hafta ders yüküdür. Ancak bir öğretim üyesinin yüksek lisans ve doktora tez danışmanlıklarından kazanabileceği azami ders yükü 10 saat/haftayı geçemez. Lisansüstü tez danışmanlığı, öğretim elemanının öğrencinin danışmanlığına (ders ve tez dönemleri için) Enstitü Yönetim Kurulunca atandığı tarihte başlar ve Enstitü Yönetim Kurulunun öğrencinin mezuniyetine karar verdiği tarihe kadar devam eder.

.....

Üniversitelerarası Kurulun 2547 sayılı Kanunun 65’inci maddesi uyarınca hazırladığı Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin;

“Ders Sınavları ve Değerlendirme” başlıklı 7’nci maddesi:

a) Bir lisansüstü dersin yarıyıl kredi değeri, bir yarıyıl devam eden bir dersin haftalık teorik ders saatinin tamamı ile haftalık uygulama veya laboratuvar saatinin yarısının toplamıdır.

b) Lisansüstü programlarla ilgili devam, ders sınavları, ders notları, derslerden başarılı sayılma koşulları, ders tekrarı ve diğer esaslar ilgili senato tarafından kabul edilen yönetmelikle belirlenir.

c)

“Yüksek Lisans Programı” başlıklı 8’inci maddesinin (a) bendi:

Yüksek lisans programı, tezli ve tezsiz olmak üzere iki şekilde yürütülebilir. Bu programların hangi enstitü anabilim dallarında ve nasıl yürütüleceği ilgili senato tarafından kabul edilen yönetmelikle belirlenir.

“Tezli Yüksek Lisans Programı” bölümünün “Amaç ve Kapsam” başlıklı 9’uncu maddesinin (a) bendi:

Tezli yüksek lisans programının amacı, öğrencinin bilimsel araştırma yaparak bilgilere erişme, bilgiyi değerlendirme ve yorumlama yeteneğini kazanmasını sağlamaktır. Bu program toplam yirmi bir krediden az olmamak koşuluyla en az yedi adet ders, bir seminer dersi ve tez çalışmasından oluşur. Seminer dersi ve tez çalışması kredisiz olup başarılı veya başarısız olarak değerlendirilir. Öğrenci, en geç üçüncü yarıyılın başından itibaren her yarıyıl tez çalışmasına kayıt yaptırmak zorundadır.

“Tez Danışmanı Atanması” başlıklı 11’inci maddesi:

a) Tezli yüksek lisans programında, enstitü anabilim dalı başkanlığı her öğrenci için bir tez konusu ve tez danışmanını en geç ikinci yarıyılın sonuna kadar ilgili enstitüye önerir. Tez danışmanı önerisi ilgili Enstitü Yönetim Kurulu onayı ile kesinleşir. Tez çalışmasının niteliğinin birden fazla tez danışmanı gerektirdiği durumlarda ikinci tez danışmanı atanır.

b) Tez danışmanı, öğretim üyeleri veya ilgili senatonun belirleyeceği niteliklere sahip öğretim görevlileri arasından seçilir.

ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat ve bu husustaki Daire kararı incelenerek gereği görüşüldü :

Üniversite öğretim elemanlarının maaş karşılığı ve ek ders olarak okutacakları derslere ilişkin temel hükümler, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda yer almaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36'ncı maddesinin (d) fıkrasında öğretim üyelerinin haftalık ders yükünün en az 10 saat olduğu, öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağına Yükseköğretim Kurulu tarafından belirleneceği; 65'inci maddesinde de, haftalık ders yükü çalışma esaslarının Yükseköğretim Kurulu tarafından ve lisansüstü öğretim esasları ile Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer akademik hususların Üniversitelerarası Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun değişik 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, 2547 sayılı Kanunun 36'ncı maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre maddede belirlenen mecburi ve isteğe bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok yirmi saate kadar, ikinci öğretimde ise en çok on saate kadar ek ders ücreti ödeneceği, ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetlerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında da, 2547 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinde olduğu gibi, öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptırdıkları uygulama, yönettikleri tez, seminer ve doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağı hususunun Yükseköğretim Kurulunca belirleneceği hükmü yer almıştır.

Görüleceği üzere, anılan Kanun hükümlerinde, maaş karşılığı olarak ve ek ders ücreti ödenmek suretiyle öğretim elemanlarının alabilecekleri ders yüklerinin genel sınırları çizilmiş, derslerin ve yapılacak ders dışı uygulamaların ne oranda ders yükünden sayılacağını belirleme yetkisi ise Yükseköğretim Kuruluna bırakılmıştır.

Bu yetkiye istinaden Yükseköğretim Kurulunca çıkarılan Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esasların 2'nci maddesinin (a) bendinde, teorik derslerin, haftalık ders programında yer alan, günü, saati ve yeri belirlenmiş, öğrenciye hitap eden, öğretim elemanının aktif olarak katıldığı eğitim-öğretim faaliyetleri olduğu ve her saatin bir ders yüküne eşdeğer bulunduğu, bu derslerin ön lisans, lisans ve lisansüstü düzeyde açılabileceği, benzer tez konularında çalışan lisansüstü öğrenciler için ilgili yönetmeliklere uygun olarak açılacak uzmanlık

alan derslerinin de yukarıdaki koşulları sağlamak kaydı ile bu kapsamda değerlendirileceği, uzmanlık alan derslerinin Enstitü Yönetim Kurulunca tez danışmanının atandığı tarihte başlayacağı, Enstitü Yönetim Kurulunun öğrencinin mezuniyetine karar verdiği tarihe kadar devam edeceği ve bu derslerin yarıyıl ve yaz tatillerinde de devam edebileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin (b) bendinde ise teorik dersler dışında kalan diğer faaliyetler açıklanmış ve tez danışmanlığı da bu meyanda sayılarak tez danışmanlığının ders yükü her bir öğrenci için 1 saat/hafta olarak belirlenmiştir.

Bu hükümlere göre, uzmanlık alan dersi teorik bir ders olarak kabul edilmekte, tez danışmanlığı ise uzmanlık alan dersinden farklı olarak diğer faaliyetler arasında yer almaktadır.

Uzmanlık alan dersiyle tez danışmanlığı akademik açıdan birbirini tamamlayan faaliyetler olmakla birlikte, nitelikleri bakımından bunların aynı kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu faaliyetler için ayrı ayrı ödeme yapılması durumunda bir mükerrerlikten de söz edilemez. Zira uzmanlık alan dersi, esas itibarıyla tez konusuna ilişkin bilgi aktarımı olup, teorik derslerin okutulması sırasında verilemeyen veya sonradan ortaya çıkan bilgilerin tez hazırlama aşamasında öğrenciye aktarılması ihtiyacından ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu şekilde yeni bilgi aktarımının da teorik bir ders olarak mütalâa edilmesi gerekir.

Diğer taraftan Üniversitelerarası Kurul tarafından 2547 sayılı Kanunun 65'inci maddesi uyarınca hazırlanan Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin 7'nci maddesinde, lisansüstü programlarla ilgili devam, ders sınavları, ders notları, derslerden başarılı sayılma koşulları, ders tekrarı ve diğer esasların; 8'inci maddesinde de, yüksek lisans programlarının hangi enstitü anabilim dallarında ve nasıl yürütüleceğinin ilgili senatolar tarafından kabul edilen yönetmeliklerle belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Bu hükümlerle verilen düzenleme yetkisine istinaden üniversite senatolarınca lisansüstü eğitim ve öğretimle ilgili yönetmelikler kabul edilmektedir. Kanunun verdiği yetkiye dayanarak düzenlendiği için bu yönetmeliklerde uzmanlık alan dersi ile ilgili hususlara yer verilmesinin mevzuata aykırı bir yönü bulunmamaktadır. Ayrıca bu dersle ilgili düzenlemelerin her üniversitenin kendi ihtiyaçlarına göre gerçekleştirilmesi de tabiidir.

Bu itibarla, Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen Ders Yükü Tespitinde Uyulacak Esaslarda ve üniversitelerce hazırlanan lisansüstü eğitim ve öğretim yönetmeliklerinde uzmanlık alan dersi belirlenmesi, 2547 ve 2914 sayılı

Kanunlara ve Üniversitelerarası Kurulca hazırlanan Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğine aykırılık teşkil etmediği gibi, bu mevzuat hükümleriyle verilen düzenleme yetkisinin aşılması anlamına da gelmemektedir.

SONUÇ

a) 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hükümleri uyarınca Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esaslarda, teorik dersler kapsamında uzmanlık alan dersine yer verilmesinin anılan kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmediğine ve bu Kanunlarla verilen yetkinin aşılması olarak değeriendirilemeyeceğine,

b) Üniversitelerarası Kurulca hazırlanan Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinde düzenlenmemiş uzmanlık alan dersine, anılan Yönetmeliğin verdiği yetki uyarınca üniversitelerce kabul edilen yönetmeliklerde yer verilmiş olmasında mevzuata aykırılık olmadığına,

Karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.06.2003

No : 26568

Memur statüsünde çalışan belediye personeline bayram ikramiyesi ödenmesinin, Sosyal Denge adı altında yardım yapılmasının ve Belediye'ye ait araçların kasko sigorta bedelinin ödenmesinin mümkün olmadığı hakkında...

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun mali hükümlerin kapsamını belirleyen 146. maddesinde aynen;

“Bu Kanunun birinci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar aylık, ücret, ödenek, hizmetle ilgili her çeşit ödeme ve bunların şekil ve şartları bakımından bu Kanundaki hükümlere, aynı maddenin ikinci fıkrası kapsamına giren memurlar özel kanunlardaki hükümlere tabidir.

Memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanunla sağlanan haklar dışında ücret ödenemez, hiçbir yarar sağlanamaz. (Gençlik ve Spor hizmetleri uygulamasında fiilen görevlendirilecekler hariç).” hükmü bulunmaktadır.

Anayasanın “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı” başlıklı 53’üncü maddesinde (Değişik: 23.7.1995-4121) “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.

128 inci maddenin ilk fıkrası kapsamına giren kamu görevlilerinin kanunla kendi aralarında kurmalarına cevaz verilecek olan ve bu maddenin birinci ve ikinci fıkraları ile 54 üncü madde hükümlerine tabi olmayan sendikalar ve üst kuruluşları, üyeleri adına yargı mercilerine başvurabilir ve idareyle amaçları doğrultusunda toplu görüşme yapabilirler. Toplu görüşme sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenecek mutabakat metni taraflarca imzalanır. Bu mutabakat

metni, uygun idari veya kanuni düzenlemenin yapılabilmesi için Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Toplu görüşme sonunda mutabakat metni imzalanmamışsa anlaşma ve anlaşmazlık noktaları da taraflarca imzalanacak bir tutanakla Bakanlar Kurulunun takdirine sunulur. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin usuller kanunla düzenlenir.

Aynı işyerinde, aynı dönem için, birden fazla toplu iş sözleşmesi yapılamaz ve uygulanamaz.” Denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Anayasamızda Toplu iş sözleşmesi hakkı, sadece işçiler için tanınmış olup, memurlara ise sadece toplu görüşme hakkı tanınmıştır.

Anayasanın bu hükmünün uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla 25.06.2001 tarih ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu Kanunun 29. maddesinde “Toplu görüşmenin tarafları, kamu işverenleri adına Kamu İşveren Kurulu, kamu görevlileri adına her hizmet kolunda kurulu yetkili kamu görevlileri sendikaları ile bunların bağlı bulundukları konfederasyonlardır. Kamu İşveren Kurulu, Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanının başkanlığında a) Başbakanlık Müsteşarı b) Maliye Bakanlığı Müsteşarı c) Hazine Müsteşarıgibi Kanunda yazılı kamu görevlilerinden oluşur denilmektedir. Yine söz konusu Kanunun 30. maddesiyle toplu görüşme yapma yetkisi de her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendika ile bunların bağlı bulunduğu konfederasyonlara tanınmıştır. Aynı kanunun 34. maddesinde; Toplu görüşmenin sonunda anlaşmaya varılırsa düzenlenen mutabakat metni uygun idari icrai ve yasal düzenlemeleri yapabilmesi için Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar kurulu üç ay içinde mutabakat metni ile ilgili uygun idari ve icrai düzenlemeleri gerçekleştirir ve kanun tasarılarını Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Denilmektedir.

Görüldüğü üzere Kanunda Toplu Sözleşme hakkı tanınmamış sadece Toplu Görüşme hakkı tanınmıştır. Yine Toplu Görüşme yapma yetkisi kamu işverenleri adına Kanunda sayılan kamu görevlilerinden oluşan Kamu İşveren Kuruluna ait olup Belediye Başkanının Toplu görüşme yapma yetkisi de bulunmamaktadır. Ayrıca Toplu Görüşme sonunda hazırlanan mutabakat metni memurlar üzerinde doğrudan uygulama imkanı olan bir metin olmayıp ancak Bakanlar Kurulunun idari ve icrai düzenlemeleri ile ve Kanunla uygulanabilir hale gelmektedir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununun Geçici 4. maddesinde; “...Bu Kanunun yayımı tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu

iş sözleşmeleri akdetmeleri nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari, mali veya adli takibat yapılamaz, başlatılanlar işlemde kaldırırlar.” Denilmektedir. Buradaki idari, mali veya adli takibat yapılamaz hükmü memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdetme nedenine bağlanmıştır. Yani memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdetme nedeniyle kamu görevlilerinin haklarında yetkiyi aşma ve görevi kötüye kullanma sebepleriyle açılan idari soruşturma ve davaları kapsamakta olup kanuni dayanağı olmayan ve sonradan yürürlüğe konulan 4688 sayılı yasaya da aykırı olan geçmişe ait toplu iş sözleşmelerinin hükümlerinin geçerli kabul edileceği anlamına gelmemektedir. Ayrıca Sayıştay, Anayasa, 832 sayılı Sayıştay Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri yürürlükteki yasalar çerçevesinde yerine getirmekte, yapılan ödemelerin mevzuata uygunluğunu inceleyip, hükme bağlamaktadır. Bu nedenle dilekçi tarafından ileri sürülen yasa hükmünün Sayıştay tarafından yasalara aykırı olarak ödendiği belirlenip hükme bağlanan tazmin hükümleri ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Esasen takibat ifadesi kovuşturma anlamında kullanılan bir tabir olup Sayıştay’ın görev ve yetkilerinin belirlendiği Anayasa, yasa ve diğer düzenlemelerde de takibat tabiri kullanılmamaktadır. Dolayısıyla Sayıştay kendisine verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlevlerini yürütmekte olup yaptığı görev idari, mali veya adli takibat kapsamında bulunmamaktadır.

Mevzuatımızda yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece, mevcut hükümlerin tespit ettiği memur statüsünün, akdi düzenlemelerle değiştirilmesi ve dolayısıyla belediyelerin, toplu iş sözleşmeleri akdetmek suretiyle veya başka birtakım tasarruflarla memurlar için yasalarda öngörülen hak ve statülerin dışına çıkılmasına yol açacak bir uygulamaya gitmeleri mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda ifade edilen sebeplerle, 1739 sayılı ilamın 1. maddesiyle verilen-Liraya ilişkin tazmin hükmünün tasdikine,

2- 1739 no’lu ilamın 2 inci maddesinin (A) fıkrasında, aynı ilamın 1 inci maddesinde yazılı gerekçelerle-TL. na tazmin hükmü verilmiştir.

Bu tutanağın 1 inci maddesinde aynı ilamın 1 inci maddesine ilişkin olarak ifade edilen gerekçelerle 1739 no’ lu ilamın 2 inci maddesinin (A) fıkrası ile verilen-TL. na ilişkin tazmin hükmünün mevzuata uygun olduğu ve itiraz edilmeyen (B) fıkrası ile verilen-TL. na ilişkin tazmin hükmü de dikkate alınarak 2.maddeyle verilen toplam-TL.na ilişkin tazmin hükmünün tasdikine,

3- 1739 no' lu ilamın 4 üncü maddesinde, aynı ilamın 1 inci maddesinde yazılı gerekçelerle-TL. na tazmin hükmü verilmiştir.

Bu tutanağın 1 inci maddesinde aynı ilamın 1 inci maddesine ilişkin olarak ifade edilen gerekçelerle 1739 no' lu ilamın 4 üncü maddesi ile verilen-TL. na ilişkin tazmin hükmünün tasdikine,

4- 1739 No' lu ilamın 7. maddesinde, Belediye ye ait 181 aracın kasko sigortası bedelinin bütçeden ödendiği gerekçesi ile-TL. na tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçilerin dilekçelerinde 1580 sayılı Belediye Kanununun 117. maddesinin 13. fıkrasında belediye mallarının sigorta giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesine imkan verilmektedir. Sigorta masrafları genel bir hüküm olup kasko sigortasını da içine almaktadır, demektir.

1580 sayılı Belediye Kanununun Belediye Masrafları başlıklı 117. maddesinin 13. fıkrasında “Belediye emlak ve emvalinin tamir ve sigorta masrafları, belediyenin kanunen tesviyesine mecbur olduğu vergiler” denilmek suretiyle belediye mallarının sigorta giderlerinin ödenmesine imkan verilmiştir. Ancak burada ifade edilen belediye emlak ve emvalinin sigorta masrafları ifadesi genel anlamda mevzuatın imkan verdiği veya zorunlu kıldığı sigorta giderlerini kapsamaktadır.

Yine 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 106. maddesinde(Değişik: 25/6/1988 - KHK - 330/7 md.; Aynen kabul:31/10/1990 - 3672/6 md.); “Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere,il özel idarelerine ve belediyelere, kamu iktisadi teşebbüslerine ve kamu kuruluşlarına ait motorlu araçların sebep oldukları zararlardan dolayı, bu Kanunun işletenin hukuki sorumluluğuna ilişkin hükümleri uygulanır. Bu kuruluşlar, 85 inci maddenin birinci fıkrasına göre olan sorumluluklarının karşılanmasını sağlamak üzere 101 inci maddedeki şartları haiz milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırmakla yükümlüdürler.” Denilmek suretiyle belediyelere ait motorlu araçlara sadece mali sorumluluk sigortası yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

19.02.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde aynen;

“Sigorta giderleri: Diğer harcama kalemlerinin esas giderlerine ilişkin olarak ödenen sigorta giderleri dışında belediye mallarının sigorta edilmemesi esastır. Ancak;

ba) Yanıcı, patlayıcı maddeler, gemi ve ilaç depolama yerlerinin sigorta giderleri,

bb) Evrakı müsbitelerine göre ayrılması mümkün olmayan sigorta ve navlun giderleri” denilmek suretiyle istisna olarak sayılan giderler dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi kabul edilmiştir.

19.02.1994 tarih ve 21854 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan “Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği” nin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R- Cetveli’ nin “340 Tarifeye Bağlı Ödemeler.” Ayrıntı Kodu’ nun (b) bendinde yer alan istisna olarak sayılanlar dışında belediye mallarının sigorta edilmemesinin esas olduğu ilkesi ve bu düzenlemenin Belediye Bütçesinin Harcamalara İlişkin Formül başlıklı R-Cetveli’ ne de aynen alınmış olması Belediye için bağlayıcıdır ve bu hükümlere uymak mecburiyetindedir.

Bu nedenle araçlara ait kasko sigortası bedelinin belediye bütçesinden ödenmesine imkan görülememektedir.

Yukarıda ifade edilen sebeplerle, 1739 sayılı ilamın 7. maddesiyle verilen-TL. na ilişkin tazmin hükmünün tasdikine,

23.06.2003 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 24.02.2003

No : 26141

Döner Sermaye Saymanlığında görevli personele döner sermaye gelirlerinden ödenen katkı paylarının matrahına Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ödemelerin dahil edilmesinin mümkün olmadığı hakkında...

694 sayılı ilâmın 1. maddesi ile;

Döner Sermaye Saymanlığında görevli personele, döner sermaye gelirlerinden ödenen katkı paylarının matrahına, 2547 sayılı Kanunun 58. maddesi a bendinin 375 sayılı KHK ile değişik dördüncü fıkrasında yer alan “ödenek ve her türlü tazminat” tan sayılması mümkün olmayan Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ödemelerin de dahil edilmesi sonucu katkı paylarının fazla ödendiği gerekçesi ile 2.580.341.000.-liranın tazminine hükmolunmuştur.

2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 58 inci maddesinin a fıkrasının 260 sayılı KHK ile değişik şeklinde döner sermaye gelirlerinin dağıtımı ile ilgili olarak sadece öğretim üye ve öğretim elemanlarına katkı payı ödenmesi ve bu ödemenin de anılan personelin bir yılda alacağı maaş, yan ödeme, tazminat toplamının iki katını aşamayacağı belirtilirken, 375 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevli 657 sayılı Kanuna tabi personele de katkı payı ödenmesi ve katkı payının hesaplanmasında matraha aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek ve her türlü tazminatın dahil edileceği hükmü getirilmiştir.

58 inci maddenin a fıkrasında gerek ödeme yapılacak personelin kapsamı gerekse “her türlü tazminat” ifadesiyle matraha dahil edilecek ödemeler kapsamı genişletildiği halde yasa koyucu tarafından “her türlü ödeme” ifadesinin kullanılmadığı görülmektedir.

657 sayılı Kanunun zam ve tazminatlar başlıklı ek maddesinde tazminatın tam bir tanıyı yapılmamakla birlikte, mali sorumluluk tazminatının, Sayıştay’a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla vezne açığından malen sorumlu olan veznedar ve diğer görevlilere verildiğinden mali sorumluluk taşıyan ve muhtemel

mali riskleri olan görevlilere verilen bir tazminat olarak düşünüldüğü; aynı maddenin II. Fıkrasında da genel olarak tazminatların görevin önemi, görevlinin sorumluluk ve niteliği, görev yerinin özelliği, hizmet süresi ve eğitim seviyesi gibi hususlar göz önüne alınarak tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Sözlükte zarar karşılığı ödenen para olarak tanımlanmakla birlikte, tazminatın, belirli bir sorumluluğu, niteliği, eğitimi gerektiren görevler için görevin önemi göz önünde bulundurularak yapılan ödemeler olduğu;

Ek ödemenin ise, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa 3418 sayılı Kanunla eklenen Ek 13 üncü maddeye göre, Maliye ve Gümrük bakanlığı personeline görevleri nedeniyle ve daha verimli çalışmalarını sağlamak amacıyla yapılan ödeme olduğu anlaşılmaktadır.

Maliye personeline teşvik amacıyla Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ek ödemenin, genel ve katma bütçelerden yapılan ödemelerden olan tazminat kapsamında mütalaa edilmesine imkan olmamaktadır.

Bu nedenle, döner sermaye saymanlığında görevli 657 sayılı Kanuna tabi personele ödenen ek ödemelerin, döner sermaye katkı paylarının hesaplanmasında matraha dahil edilmesine imkan olmadığından, dilekçi iddialarının reddi ile tazmin hükmünün tasdikine;

24.02.2003 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 17.06.2003

No : 26529

Normal örgün öğretimde ve ikinci öğretimde ders vermekle görevli öğretim elemanlarına, yapılış ve içerik itibarıyla bitirme ödevi ve benzeri çalışmalar kapsamında bulunan "özel konu" adı altındaki faaliyetler için;

- sınav ücreti,
- 2 saatten daha fazla ek ders ücreti verilmesinin,

Normal örgün ve ikinci öğretimde görevli öğretim elemanlarına bazı günleri resmi tatil olan haftalarda mecburi ders yüklerinin eksik veya hiç düşülmeden ek ders ücreti verilmesinin mümkün olup olmadığı hakkında...

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

“1-1116 sayılı ilamın 9. maddesi ile,

2914 sayılı Kanunun 11. Maddesine göre özel konu (bitirme ödevi) ayrıca bir ders olmayıp, herhangi bir dersin bütünü içinde yer alması nedeniyle yıl içinde diğer faaliyetler kapsamında değerlendirilmesi ve bu çalışmalar için kanunda öngörülen ölçüler içinde sadece ek ders ücreti ödenmesi gerektiği, sınav ücreti ise her ders için ayrı ayrı yarı yıl ve yıl sonu sınavları karşılığı verilmesi gerektiğinden esasen bir dersin bütünü içinde yer alan ve ayrıca sınavının yapılması gerekmeyen çalışmalar için sınav ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı; bu nedenle Fen Fakültesinde normal ve ikinci öğretimde ders vermekle görevli öğretim elemanlarına yapılış ve içerik itibarıyla bitirme ödevi ve benzeri çalışmalar kapsamında bulunan özel konu adı altındaki faaliyetler için sınav ücreti ödenemeyeceği gerekçesiyle liranın tazminine hükmolunmuştur.

2914 sayılı Kanunun 11. maddesinin ikinci fıkrasında öğretim elemanlarının teorik derslerle yaptırarak uygulama, yönettikleri tez, seminer, doktora çalışmalarının ve ara sınavların ne ölçüde ders yükünden sayılacağına YÖK tarafından tespit edileceği belirtilmiş; YÖK kendisine kanun ile verilen bu

yetkiyi 07.05.1990 tarihinde karara bağladığı Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esasları düzenlemekle kullanmıştır.

Anılan Esasların 2. maddesinin a bendinde, eğitim-öğretim programında yer alan ve öğretim elemanları tarafından her hafta yürütölen teorik ders, pratik ders, seminer, uygulama, tıbbi ve cerrahi klinik uygulaması ve benzeri faaliyetler ile lisansüstü tez yönetmenin her bir saati bir saat yük olarak saptanırken ve b bendinde lisansüstü tez yönetme faaliyetinin bir saati her bir öğrenci için bir saat olarak tespit edilirken, bitirme ödevi, bitirme ödevi, bitirme projesi, diploma projesi ve benzeri çalışmaları yöneten öğretim elemanlarının öğrenci sayısına bakılmaksızın haftada 2 saat uygulamalı ders yükü yüklenmiş sayılacağı belirtilmekle bitirme ödevi benzeri çalışmalar için diğör derslerden ayrı bir düzenleme yapılmış olmaktadır.

Diğör yandan özel konu adlı derslere örnek olarak dilekçi tarafından ibraz edilen belgenin incelemesinden, Özel Konu (3.0,0) 3 ün kapsamında, öğrencilerin öğretim üyesi denetiminde literatür derleyecekleri, uygulamaya yönelik çalışma sonuçları hakkında bilgisayar teknikleri kullanılarak rapor hazırlayacakları ve sınıf ortamında sunum yaparak tartışacakları görölmektedir.

Buna göre, özel konu adlı çalışmaları, bitirme ödevi kapsamında olup, edinilen bilgi ve beceriler kullanılarak bir ödev hazırlanıp onun sunulması gibi hususları içermekte, dolayısıyla bu tür çalışmaları yöneten öğretim elemanlarına haftada iki saat ders yükü dışında ayrıca sınav ücreti ödenmesi mümkün olmamaktadır.

Dilekçi iddialarının reddi ile tazmin hükmünün tasdikine,

2- 1116 sayılı ilamın 10. maddesi ile, Fen Faköltesinin normal örgün ve II. öğretimde görev alan öğretim elemanlarına, yapılış ve içerik itibarıyla bitirme ödevi ve benzeri çalışmalar mahiyetinde olan “özel konu” faaliyetleri için, 2914 sayılı Kanunun 11. maddesinin ikinci fıkrası ve ders Yüğü Tespitinde Uygulanacak Esasların 2. maddesinin a bendi hükümleri uyarınca haftada 2 saat ders yükü verilmesi gerekirken, normal örgün öğretimde 6 saat pratik, II. Öğretimde 2 saat teorik 2 saat pratik olmak üzere daha fazla ek ders ücreti ödendiğı gerekçesi ile liranın tazminine hükmolunmuştur.

Tazmin hükmünün bu ilamın 1. maddesinde açıklanan gerekçe ile tasdikine,

3-1116 sayılı ilamın 11. maddesi ile,

2914 sayılı Kanunun 11. maddesine göre, normal örgün öğretimde ve II. öğretimde ek ders ücreti ödenmesi, öğretim elemanlarının 2547 sayılı Kanunun 36. maddesinde maaş karşılığı okutmakla yükümlü tutuldukları haftalık ders yükünü doldurmalarına, mecburi ve isteğe bağlı dersleri fiilen yapmalarına bağlı olduğundan, Fen Fakültesi öğretim elemanlarına, 29 Ekim ve 1 Ocak tarihlerinin bulunduğu haftalarda bu günlerin resmi tatil olması sebebiyle maaş karşılığı okutmakla yükümlü oldukları mecburi ders yüklerinin eksik veya hiç dikkate alınmadan ek ders ücreti ödenmesinin mümkün olmadığı; sorğu cevabında, öğretim elemanlarınca hangi ders saatlerinin mecburi ders saatinden sayılacağı hangi ders saatlerinin ücretli olacağı yönünde dönem başında beyanda bulundukları bu nedenle mecburi ders yükleri resmi tatile rastlayan öğretim elemanları ile resmi tatile rastlamayan öğretim elemanları arasında haksızlık olduğu ileri sürülmüş ise de ne 2914 sayılı Kanunun 11. maddesinde ne de Esaslarda öğretim elemanlarının böyle bir beyanda bulunacaklarına dair bir hüküm bulunmadığı gerekçesiyle liranın tazminine hükmolunmuştur.

Dilekçi, Fakültelerinde örgün öğretim için görevli olan ve bu iş için aylık alan öğretim elemanlarından isteyenlere II. öğretimde ek görev verildiğini, bu ek görevin mesai dışında yapılması istenen ve ücret karşılığı bir görev olduğunu; öğretim elemanlarının maaş karşılığı hizmet yükümlülüklerinin diğer memurlar gibi hafta içindeki günlerde 8.30-17.30 saatleri ile sınırlı olduğunu, hiçbir memurun mesai saati dışında maaş karşılığı sayılacak hizmet sorumluluğu bulunmadığını; 2914 sayılı Kanunun 11. maddesinde yer alan haftalık ders yükü hesabında, diğer faaliyetlerin 10 saatlik kısmının maaş karşılığı olarak hesaba alınarak kalan kısım için ücret tahakkuk ettirilmeyeceği keyfiyetinin normal örgün öğretim için söz konusu olduğunu; aynı maddede II. öğretimde mesai dışında olmak ve fiilen yapılmak kaydıyla öğretim elemanına haftada 30 saate kadar ek ders ücreti ödeneceğinin belirtildiğini; burada dikkate alınacak tek hususun normal örgün öğretimde maaş karşılığı ders yükünün doldurulmaması durumunda II. öğretimdeki saatlerin bir kısmının bunun doldurulmasında kullanılacağı, artan saatler için de ödeme yapılacağı hususu olduğunu; II. Öğretim Kanununda teorik ders ile uygulama ve diğer faaliyetler için bir ayırım yapılmadığını aksine daha fazla ücretten bahsedildiğini ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

Tazmin hükmü, resmi tatil günleri olan 29 Ekim ve 1 Ocak tarihlerini kapsayan haftalarda, maaş karşılığı okutmakla yükümlü olunan mecburi ders yükünün eksik veya hiç dikkate alınmadan ek ders ücreti ödendiği gerekçesiyle verilmekle birlikte,

Dilekçinin, ilâmdaki fazla ödemenin hesaplanmasında, ikinci öğretimde öğretim elemanlarına verilen derslerin maaş karşılığı okutulması gereken kısım düşüldükten sonra münhasıran 10 saate kadar olan kısmının ek ders ödemesine esas alınmasına ve bu 10 saatlik ders ücretinin hesaplanmasında diğer faaliyetlerin 10 saati aşan kısmının hesaplamaya dahil edilmemesine itiraz ettiği anlaşılmaktadır.

2914 sayılı Kanunun Ek Ders Ücreti başlıklı 11. maddesinin birinci fıkrasında "2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36. maddesine göre haftalık okutulması mecburi ders yükü saati dışında, kısmi statüde bulunanlar dahil öğretim elemanlarına görev unvanlarına göre Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek mecburi ve isteğe bağlı dersler ve diğer faaliyetler için bu ders ve faaliyetlerin haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması şartıyla en çok 20 saate kadar ek ders ücreti ödenir. (Ek ibare: 13.7.1993 KHK 486/5. mad.) Ancak 20 saat olan azami ücretli ek ders süresine ikinci öğretim için 10 saat daha ilave edilir, ders yüklerinin tamamlanmasında öncelikle normal örgün öğretimde verilen ders ve faaliyetler dikkate alınır." hükmü yer almaktadır.

3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklmesi Hakkında Kanunun 9. maddesinde "Kendi kurumlarında yapılmakta olan normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünün en az yarısını doldurmuş olanlara öncelik verilmek üzere ikinci öğretimde hangi öğretim elemanlarının görevlendirileceğine, bölüm kurulunun görüşü dikkate alınarak ilgili yükseköğretim kurumunun yönetim kurulu karar verir."

10. maddesinde "Normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünü doldurmuş olan öğretim elemanlarına, ikinci öğretimde verdikleri her ders için; doldurmamış olan öğretim elemanlarına bu yükün doldurulmasından sonra verdikleri her ders için, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11. maddesinde öngörülen hükümler çerçevesinde ek ders ücreti ile ara sınav, yarıyıl ve yıl sonu sınavları için ödenecek ücretlerin üç katını aşmayacak şekilde ikinci öğretim programları esas alınarak, Yükseköğretim Kurulunun görüşü, Milli Eğitim Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek ders ücreti ödenir" hükümleri yer almaktadır.

3843 sayılı Kanunun 10. maddesine dayanılarak çıkarılan 31.3.1994 tarih 94/5593 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesinde ikinci öğretim için verilecek ders ücreti "İkinci öğretimde görev alan, normal örgün öğretimde zorunlu ders yükünü doldurmuş olan öğretim elemanlarına ikinci öğretimde

verdikleri her ders için; doldurmamış olan öğretim elemanlarına bu yükün doldurulmasından sonra vermiş oldukları her ders için 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun 11. maddesinde öngörülen hükümler çerçevesinde ek ders ücreti ile yarı yıl ve yıl sonu sınavları için verilecek ücretler birer kat fazlasıyla ödenir." şeklinde düzenlenmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 36. maddesinin d ve e bendlerinde,

"d)Öğretim üyelerinin haftalık ders yükü en az on saattir. Öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağı Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenir.

e)Üniversite ve bağlı kuruluşlarında, öğretim yardımcılarında kadrolu öğretim görevlileri ile okutmanlar için haftalık ders yükü on iki saatten az olmamak üzere Yükseköğretim Kurulunca tespit edilir." hükmü yer almaktadır.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde Kanunda belirtilen ve YÖK tarafından hazırlanan Ders Yüğü Tespitinde Uyulacak Esaslarda saptanan, maaş karşılığı haftalık normal ders yükü öğretim üyeleri için 10 saat, öğretim görevlileri ve okutmanlar için 12 saattir.

Bunun dışında, öğretim elemanlarına, görev unvanlarına göre Yükseköğretim Kurulunca belirlenen zorunlu ve isteğe bağlı dersler ve diğer dersler için haftalık ders programında yer alması ve fiilen yapılması kaydıyla en çok 20 saate kadar ek ders ücreti ödenecektir.

Öğretim elemanlarının ikinci öğretimde de görev alması durumunda normal örgün öğretim için 20 saat olan azami ücretli ders süresi, ikinci öğretim için 10 saat daha eklenerek 30 saat olacak; ikinci öğretim için azami ücretli ders süresi 10 saati aşamayacaktır.

Nitekim, 3843 sayılı kanunun 10. maddesinde ve bu maddeye dayanılarak yapılan ve 94/5593 sayılı BKK ekinde yayınlanan düzenlemede de, 2914 sayılı Kanunun 11. maddesinde öngörülen hükümlere gönderme yapılmak suretiyle ikinci öğretim için verilecek ek ders ücretinin hesaplanmasında anılan madde hükmünün esas alınacağı vurgulanmakta;

YÖK tarafından Niğde Üniversitesi'ne faksla gönderilen Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce YÖK'e yazılan 9.8.1993 tarih 20983 sayılı yazıda da "buna göre 486 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin yürürlüğe girdiği 15.7.1993 tarihinden sonra ikinci öğretimde

görev alan öğretim elemanlarına 10 saati münhasıran ikinci öğretimde olmak üzere haftada toplam 30 saate kadar ek ders ücreti ödenebilecektir....." yorumu yapılmaktadır.

Diğer yandan gerek 3843 sayılı Kanunun 10. maddesinde gerek bu maddeye dayanılarak yayınlanan 94/5593 sayılı BKK.nın 1. maddesinde, ikinci öğretimde görev alan öğretim elemanlarına ödenecek ek ders ücretinin 2914 sayılı Kanunun 11. maddesinde öngörülen hükümler çerçevesinde ödeneceği belirtildiğinden, bu maddenin değişik üçüncü fıkrasının son cümlesini oluşturan “Ders yükü ve ek ders ücretinin hesabında teorik dersler dışındaki faaliyetler için belirlenen toplam yükün haftalık on saatlik kısmı dikkate alınır kalan kısmı ise maaş karşılığı sayılır” şeklindeki sınırlayıcı hükmün ikinci öğretimde ödenecek ek ders ücretlerinin hesaplanmasında da dikkate alınması gerekmektedir.

Bu nedenle dilekçi iddialarının reddi ile ilâmın 11. maddesi ile verilen tazmin hükmünün tasdikine,

17.06.2003 tarihinde karar verildi.

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 09.06.2003

No : 26510

*H*akediş uygulamaları ve ödemelerinin teknik bir konu olduğu, uzmanlık gerektirdiği, teknik bilgi ve uzmanlıktan yoksun olan saymanın önüne getirilen hakediş raporunu sağlıklı biçimde incelemesinin beklenemeyeceği, inşaattaki imalat, ihzarat ve nakliye durumlarını bilmesinin veya takip etmesinin mübendislik bilgisi olmadan mümkün olmayacağı bu nedenle bu hususlarda saymana sorumluluk yüklenip yüklenemeyeceği hakkında...

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

İlamın 3, 4, 6 ve 7. maddelerinde, değişik inşaat işleri ile ilgili olarak yapılan hakediş ödemelerindeki mevzuata aykırılıklar nedeniyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde, sayılan maddelerin tamamı için aynı gerekçeleri ileri sürmüş, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının taşra teşkilatınca yürütülen yapım, bakım ve onarım hizmetlerinin Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesi ve Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği ile yapılan düzenlemeler çerçevesinde yürütüldüğünü, yetki ve sorumlulukların anılan mevzuatta belirlendiğini, ancak mahallinde yapılan denetim, sorgu ve yargılama aşamalarında bu hususların dikkate alınmadan sadece hakediş belgesinde imzası bulunan görevliler ile saymanın sorumlu tutulduğunu,

1050 sayılı Kanunun 22. maddesinde belirlenen sorumluluklarda saymanın kusuru olup olmadığına bakılmaksızın sorumlu tutulmasının hukuki olmadığı gibi hakkaniyete de uygun olmadığını, çünkü tespit edilen hatalı hususları saymanın tespit edebilmesinin mümkün olmadığını, teknik konular için uzman bilirkişi tayin etmek gerektiğini, mevzuatımız da saymanın böyle bir yetkisinin olmadığını, belirterek kararın sorumluluk yönünden değerlendirilip verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Dilekçinin konunun esasına ilişkin bir itirazı bulunmamaktadır.

Saymanın tanımı 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunun 9. maddesinde yapılmış, görev ve sorumluluklarına ilişkin hükümlere aynı Kanunun 13, 14, 22 ve 81. maddelerinde yer vermiştir.

Anılan Kanunun 13. maddesine göre saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan, 14. maddesine göre aldıkları ve elden çıkardıkları nakit ve mallardan ve görevlerine ilişkin her türlü işlemlerden sorumludur. Saymanın ödeme belgesi üzerinde yaptırmak zorunda olduğu incelemenin kapsamı 81. maddede açıklanmıştır. Diğer maddelerde belirtilen görev ve sorumluluklar göz ardı edilerek sadece bu madde (81. madde) de belirtilen inceleme zorunluluğunu yerine getirerek ödeme yaptığını bu nedenle sorumlu olmaması gerektiğini iddia etmek saymanı sorumluluktan kurtarmaz.

Sayman 1050 sayılı Kanun çerçevesinde genel bir sorumluluk yüklenmiş bulunmaktadır. Mevzuatın açık biçimde sorumluluk dışında bıraktığı durumlar dışında yaptığı bütün işlemlerden sorumlu tutulmuştur. Özellikle hakediş uygulamaları ve ödemeleri açısından bu konunun teknik bir konu olduğu, uzmanlık gerektirdiği, teknik bilgi ve uzmanlıktan yoksun olan saymanın önüne getirilen hakediş raporunu sağlıklı biçimde incelemesinin beklenemeyeceği, inşaattaki imalat, ihzarat ve nakliye durumlarını bilmesinin veya takip etmesinin mühendislik bilgisi olmadan mümkün olmayacağı bu nedenle bu hususlarda saymana sorumluluk yüklenmesinin hakkaniyete uygun olmayacağı düşünülebilir. Ancak bu gerekçeleri yerinde ve haklı görmek mümkün ise de mevzuatımızdaki kesin hükümler karşısında belirtilen hususlarda saymanı sorumluluğun dışında tutmak mümkün değildir. Çünkü 1050 sayılı Kanunun yukarıda sayılan hükümlerine göre sayman, hazırlanmasında, düzenlemesinde katkıları olmasa da ödemeye esas olan belgelerin doğruluğundan, kanun, tüzük ve kararlara uygunluğundan sorumludur. Bu nedenle dilekçinin sorumluluk ile ilgili iddialarının reddine,

09.06.2003 tarihinde karar verildi.



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

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981