



SAYIŞTAY DERGİSİ

Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları

•

2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları

•

Teoriden Uygulamaya Dış Yardım

•

Trafik Sorununa Bir Çözüm Önerisi: Trafik İzleme Başkanlığı

•

Yüksek Denetim Kuruluşlarının Denetim Kapsamı

•

Denetimde Yazılım Araçlarının Kullanılması Konulu
EUROSAI Semineri

•

ASOSAI Bölgesinde Gelişen Çevre Denetimi: 4. ASOSAI Çevre Denetimi Seminerinden Notlar

•

SAYIŞTAY KARARLARI

HAKEMLİ DERGİ
TEMMUZ - EYLÜL 2012 • SAYI : 86



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Erol AKBULUT Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Denetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Başdenetçi Müslüm PARLAK Başdenetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Denetçi Berna ERKAN Denetçi Mehmet BALİOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Aralık 2012
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.

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

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

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

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

Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.

Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.

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

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi
Prof. Dr. Başak ATAMAN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. İdris BAL	TBMM
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. H. Hüseyin ÇEVİK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Türksel KAYA BENSGHIR	TODAİE
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Fazıl TEKİN	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

Prof. Dr. Erdal TERCAN
Prof. Dr. Metin TOPRAK
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN
Prof. Dr. Ali Murat VURAL
Prof. Dr. Azmi YALÇIN
Doç. Dr. Erkan AYDIN
Doç. Dr. Asım BALCI
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL
Doç. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN
Doç. Dr. Şenol DURGUN
Doç. Dr. M. Akif ÖZER
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Doç. Dr. Hasan TUTAR
Doç. Dr. Yasin SEZER
Doç. Dr. İlhami SÖYLER
Doç. Dr. Yusuf TEKİN
Doç. Dr. Murat YANIK
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ
Dr. Ahmet ÖZDEMİR
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ

Anayasa Mahkemesi
Rekabet Kurulu
Dokuz Eylül Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Ankara Kalkınma Ajansı
Kırıkkale Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Çukurova Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi
Gediz Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı
İstanbul Üniversitesi
İstanbul Üniversitesi
Sayıştay Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 86	TEMMUZ - EYLÜL 2012

İÇİNDEKİLER

1 Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

Doç. Dr. M. Akif ÖZER

Gazi Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

Dr. Kasım TURGUT

Mülkiye Başmüfettişi

27 2000 Yılı Sonrası Türk Tarım Sektöründe Yapısal Dönüşüm Politikaları

E. Emrah HATUNOĞLU

Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

Feyza ELDENİZ

Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

57 Teoriden Uygulamaya Dış Yardım

Özgür ÜÇKUŞ

Başbakanlık Uzman Yardımcısı

Bilal KENDİRCİ

Başbakanlık Uzman Yardımcısı

79 Trafik Sorununa Bir Çözüm Önerisi: Trafik İzleme Başkanlığı

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU

Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Daire Başkanı

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

101 Yüksek Denetim Kuruluşlarının Denetim Kapsamı

Yrd. Doç. Dr. Metin BAYRAK

Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Görevlisi

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI

Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Öğretim Görevlisi

115 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

117 Denetimde Yazılım Araçlarının Kullanılması Konulu EUROSAT Semineri

Necip POLAT

Sayıştay Uzman Denetçisi

**123 ASOSAT Bölgesinde Gelişen Çevre Denetimi: 4. ASOSAT Çevre Denetimi
Seminerinden Notlar**

Berna ERKAN

Sayıştay Denetçisi

129 SAYIŞTAY KARARLARI

131 Temyiz Kurulu Kararları

141 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

143 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

145 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

YEREL YÖNETİMLERDE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YÖNETİŞİM İLKE VE UYGULAMALARI

M. Akif ÇUKURÇAYIR*
M. Akif ÖZER**
Kasım TURGUT***

ÖZET

Günümüzde yolsuzluk kamu kaynaklarının heba edilmesine yol açarak toplumların gelişmelerini engelleyen çok önemli bir sorun haline gelmiştir. Merkezi yönetimden sağladıkları desteği yerel halkın hizmetine sunan yerel yönetimlerde bu olgu çok daha fazla önem kazanmaktadır. Merkezi yönetimler yıllardır bu sorunun çözümü için çaba harcamakta ancak istenen sonuçlara ulaşamamaktadır. Bu sorunun çözülebilmesi için artık şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, etkinlik gibi iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde önceden denetim anlayışına geçilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada söz konusu ilkelerin yolsuzlukla mücadele stratejilerini nasıl etkileyebileceği incelenecektir. Bu kapsamda denetim kuruluşlarının yeni denetim konsepti çerçevesinde yönetim ilkelerinin uygulanmasını denetleyerek, bu alandaki mevzuat boşluklarının giderilmesiyle yolsuzlukların önlenebileceği tezi değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Yolsuzluk, Yönetişim, Denetim, Kamu Hizmeti

GOVERNANCE PRINCIPLES AND PRACTICES ON COMBATING CORRUPTION IN LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

Today, corruption has become a major issue that prevents development of societies by leading to waste of public resources. This phenomenon becomes more important in local governments that offer central government's support to local public services. Central governments have been trying to solve this problem for many years but they cannot reach the desired results. In order to solve this problem, the concept of pre-audit should be adopted within the framework of good governance principles such as transparency, accountability, participation and effectiveness.

In this study, it will be examined how these principles may affect the anti-corruption strategies. In this context, this study will further examine the thesis that corruption can be prevented by removing regulatory gaps in the area through audits on the implementation of the principles of good governance performed by audit institutions within the framework of the new audit concept

Key Words: Local Governments, Corruption, Governance, Audit, Public Service

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

** Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

*** Dr. Mülkiye Başmüfettişi

Bu çalışma İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu ve İngiltere Büyükelçiliği ile birlikte yürütülen "Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele Projesi" raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

GİRİŞ

Yolsuzluk genel olarak “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımda çoğunlukla yolsuzluk davranışları, kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

Son yıllarda yolsuzluk olgusu yalnız kamu kuruluşları için değil, özel sektör kuruluşlarını da içine alacak şekilde tanımlanmaya başlanmıştır. Bu itibarla kamu gücü kullanmayan ama örneğin ekonomik güce sahip olan kişiler için de yolsuzluk olarak nitelenebilecek davranışlar söz konusu olabilmektedir. Artık yolsuzluk davranışı, bir kişinin sahip olduğu karar verme gücünü kendine ya da bir başkasına özel çıkar sağlayacak biçimde kullanması olarak anlaşılmaya başlanmıştır.

Genel olarak Türkiye’deki yolsuzluk olayları incelendiğinde, bu alandaki suiistimallerin yasalara aykırı olarak değil, daha çok yasal sapmalar yoluyla karşılıklı çıkar alışverişiyle gerçekleştiği görülmektedir. Yani yolsuzluk olaylarında uygulamalar, çoğu kez yasalara uygun olarak yapılmakta; ancak kamu yetkisi, kamu görevlilerinin elinde bilinçli olarak çıkar sağlama aracı olarak kullanılmaktadır. Yolsuzluk olaylarının bu niteliği, yasalara aykırı eylem ve davranışlara göre yolsuzluğun tespit edilmesini ve önleyici çarelerin bulunmasını daha zor ve karmaşık hale getirmektedir.

Yolsuzluğun topluma getirdiği ekonomik kayıpların yanında, sosyal yönden de topluma maliyeti bulunmaktadır. Bunlar; insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin, ülke yönetiminde gerçekleştirilmesini engellemesi, kamu yönetiminin yozlaşması, ekonomik kalkınmayı engellemesi, toplumun ahlaki temellerinin bozulması gibi toplumun huzur ve refahını engelleyen unsurlardır.

Uygulamada halkın tercihleri, istenen şekilde kamu politikalarına yansıtıldığı; sunulan kamu hizmetlerinde verim kaybı olmadığı; kamu yöneticileri üçüncü kişilerle menfaat ilişkisine girmediği sürece, kamu hizmetlerinden memnuniyet sağlanmaktadır. Kamu hizmetlerinden sağlandığı düşünülen genel tatmin düzeyi arttıkça kamu yönetimine duyulan güven ve memnuniyet de artmaktadır. Kamu yönetici ve çalışanlarının idari ve mali kararları alma ve uygulama aşamalarında, yetkilerini kötüye kullanarak kişisel veya politik çıkar ilişkisinde bulundukları kişi ve grupları kayırmaları; görevleri gereği yapmakla yükümlü oldukları işleri rüşvet gibi beklentiler karşılığında yapmaları ya da yapmamaları kayırmacılık kavramı ile açıklanmaktadır. Bu kapsamda günümüzde siyasal parti örgütü, akraba, dost, hemşeri veya tarikat bağlantılarının etkileri hızla artmaktadır. Patronaj ilişkileri, kaynak kullanımında etkinsizlik; çoğunluk tercihlerinin aksine bazı kamu hizmetleri arzında artış; hizmet yararlanıcıları arasında eşitsizlik; kamu yatırım ve hizmetlerinde kalite yetersizliği; aynı miktar kaynakla daha az hizmet sunulması gibi sorunlara yol açmaktadır.

Bu süreçten tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemiz yerel yönetimleri de payını almaktadır. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin idari-mali karar ve uygulamalarında halkın katılımının yetersiz olduğu; bazı belediyelerde mali yönetim ve bütçeleme sürecinde saydamlığın istendiği ölçüde sağlanamadığı ve patronaj ilişkilerinin yaygın olduğu sıklıkla dile getirilmektedir (Altuğ vd., 2009:5).

Bu çalışma esasında yolsuzluğun hem ekonomik hem de sosyal boyutlarına dikkat çekmek amacıyla hazırlanmıştır. Çalışmanın temel hareket noktası, demokrasinin beşiği sayılan yerel yönetimlerde yolsuzluk olgusu incelenerek, yerel yönetimlerde yolsuzluğa daha çok merkezi yönetimin kaynak transferlerinin yol açtığı tezinden hareketle, yolsuzluğun azaltılabilmesi için, bu birimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin daha etkin hale getirilmesidir. Tabi ki bu sürecin başarıya ulaşılabilmesi için idari vesayet kapsamına dahil olan tüm yerel aktörlerde, yeni yönetim anlayışı hakkında bir farkındalık oluşturmak gerekmektedir. Çünkü paradigma değişimi sonucu tüm dünyada kabul gören yeni yönetim anlayışında kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerekmekte ve yönetim anlayışı çerçevesinde tüm aktörlerin saydamlık, açıklık uygulamaları kapsamında sorumluluğu üslenip yönetim fonksiyonları ile ilgili hesap verebilmelerinin sağlanması gerekmektedir.

1. YEREL YÖNETİMLER ve YOLSUZLUKLAR

Türkiye’de yozlaşma ve yolsuzluklar, karşılaşılan somut örnekler dikkate alındığında, kamu hizmeti sunum sürecini olumsuz etkilemeye devam etmektedir.

Son 20 yıllık dönemde Türkiye’de olduğu gibi dünyanın pek çok ülkesinde yolsuzluk olayları artmış ve ekonomik boyutları korkunç rakamlara ulaşmış, her türlü lisans işleminde, kamu ihalelerinde, uluslararası ticari faaliyetlerde ve rutin pek çok işlemde, adı her ne olursa olsun, yasalara uygun düşmeyen bazı ödemelerin yapılması neredeyse olağan hale gelmiştir.

1.1. Yolsuzluğun Tanımı

“Kamu gücünün kamu görevlilerince kendi ya da bağlı olduğu grup menfaati için kullanılması” olarak tanımlanan yolsuzluğun dinamikleri; “Yolsuzluk = Tekelci Güç + Takdir Yetkisi – Hesap Verme Sorumluluğu” olarak formüle edilmekte (Bahçivan, 2006:51) ve burada “tekelci güç” ve “takdir yetkisi” kavramları, kamu yetkisini elinde bulunduran görevliyi ifade etmektedir. Ancak gelişmeler yolsuzluk olgusunun tek başına “kamu gücüyle” açıklanamayacağı gerçeğini ortaya çıkardığından yolsuzluk için kamu gücüyle sınırlı olmayan daha geniş bir tanımlamaya gidilmiş ve “herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması” olarak tanımlanmıştır (Bahçivan, 2006:51).

Yolsuzluğun, en yaygın kullanılan tanımı “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” olarak Dünya Bankası tarafından yapılmıştır (Arisoy, 2011:2). Çoğunlukla yolsuzluk davranışları, kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır.

Tüm bu tanımlarda yolsuzluk olgusu genel olarak üç unsur içermektedir. Bunlar; yetkili birinin varlığı, kurallara aykırılık ve çıkar sağlama, şeklinde sıralanabilir. Bu unsurlar arasında, yolsuzluk olgusunun tespitine ilişkin belirleyici olan, yetkinin kural dışı kullanımıdır. Toplumsal yaşamda ve devlet örgütünde kurallar belli olduğuna göre; devletin toplumun ya da bireylerin zararına yol açan, kamu görevlisinin herhangi bir çıkar elde etmeye dönük kuraldışı yetkisini kullanması yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir (Arısoy, 2011:2).

Hangi türde olursa olsun yolsuzluğun oluşumu ve sürdürülmesinin belli koşulların gerçekleşmesine bağlı olumsal bir olgu olduğu söylenebilir. Bunlar; aktarılabilecek bir çıkarın bulunması, bu çıkarın dağıtılmasında kamu otoritelerinin takdir yetkisinin genişliği, takdir yetkilerinin kullanılmasında gizliliğin yüksekliği ve hesap sorma/verme yollarındaki kurumsallaşmanın düşüklüğü olarak sayılabilir (Tekeli, 2007:2).

Yukarıda belirtilen tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu gücü kullanılsın ya da kullanılsın, karar verme mekanizmalarından bu kararların uygulandığı alt kademelere kadar, kamusal veya özel görevin ifa edildiği, herhangi bir yetkinin kullanıldığı her aşamada kamusal veya özel çıkarları zedeleyecek ve kişisel ya da bağlı olunan grubun çıkarının hedeflendiği her türlü davranış ve kötüye kullanım yolsuzluk olarak nitelendirilebilir.

Bu kapsamda özel ve kamusal alanın da yolsuzluk tanımı içinde yer alması ve yolsuzluğun kamusal gücün kötüye kullanımıyla sınırlandırılmaması özellikle etkin bir yolsuzlukla mücadele için oldukça kapsamlı bir çerçeve belirlemektedir.

1.2. Yolsuzluğun Etkileri

Günümüzde merkezi ve yerel yönetimlerde yolsuzluk düşük rakamlardan ve ulusal alanlardan çok büyük rakamlara ve uluslararası boyutlara sıçramakta, yatırımları etkilemekte, kalkınmaya harcanması gereken kaynakları sekteye uğratmakta, yasalara aykırılığı özendirmekte, doğrudan ya da dolaylı olarak insan haklarını zedelemekte ve daha önemlisi, az gelişmiş ülkelerin “yoksul” insanlarına onarılamayacak zararlar vermektedir.

Ülke kaynaklarının önemli bir bölümünü teşkil edecek boyutta varlıkların konu olduğu siyasi istikrar ve sürdürülebilir kalkınmayı tehdit eden yolsuzluk vakaları, demokrasinin kurum ve değerlerini, etik değerleri ve adaleti zayıflatmakta, sürdürülebilir kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye sokmaktadır (Bahçıvan, 2006:53).

Artık yolsuzluğun toplumsal istikrar ve güvenliğe yönelttiği sorun ve tehditler ciddi boyutlara ulaşmıştır. Haksız zenginleşme yoluyla edinilen kişisel servetin özellikle demokratik kurumlara, ulusal ekonomilere ve hukukun üstünlüğü ilkesine verdiği zarar yadsınamaz. Türkiye’nin bugün içinde bulunduğu ciddi ekonomik ve etik bunalımın ana nedeni toplumsal yaşama ağırlığını koyan yolsuzluk olgusu ve etik değerlerde görülen yozlaşmadır.

Yolsuzlukla mücadele amacıyla faaliyet gösteren, uluslararası bir sivil toplum örgütü olan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (TI) ağırlıklı olarak uluslararası ekonomik ve ticari ilişkilerde alınıp verilen rüşvetleri dikkate alarak hazırlayıp her yıl yayınladığı yolsuzluk algılama endekslerinde (CPI), 10 üzerinden yapılan değerlendirmelerde, AB ülkeleri (15 ülke) 6,6 ile 7,6 arasında, OECD ülkeleri (29 ülke) 6 ile 7,1 arasında, G7 ülkeleri 7,2 ile 7,4 arasında değişen değerlendirmelere sahipken, Türkiye 3,2 ile 4,10 arasında değişen değerleri ile batılı ülkelerin çok gerisinde kalmakta ve yolsuzluğu bir yaşam biçimi haline getirmiş ülkeler arasında yer almaktadır (Bahçivan, 2006:54).

Bu sonucun işaret ettiği daha vahim bir nokta ise bu değerlendirmelerde ülke çapında gerçekleşen yolsuzlukların değerlendirmeye alınmamış olmasıdır. Yani ülke içinde imar yetkilisinin, polisin, yargıcın, vergi memurunun aldığı rüşvet bu endekslere yansımamıştır. Temiz toplum göstergesi olan 10 ve 10'a yakın derece alan İskandinav ülkelerinin ise başta kamu yönetimi olmak üzere toplumun her kesiminde saydamlığı gerçekleştirmiş olduğu, gün ışığında kamu yönetiminin bu ülkelerde toplumsal yaşamın temel ilkeleri arasında yer aldığı tespit edilmektedir. Endekslerde Türkiye'nin gerisinde olan ülkelerin tamamında ise demokratik olmayan ve saydamlık konusunda hiçbir imkan tanımayan yönetimler söz konusudur (Bahçivan, 2006:54-55). Ancak ülkelerin genelinde bu olumsuz tablodan kurtulmak için iyileştirme çabaları olduğu, bunun için toplumsal taleplerin yaygınlaştığı söylenebilir.

1.3. Yerel Yönetimlerde Yolsuzluklar ve Nedenleri

Yerel yönetimlerde yolsuzlukla ilgili literatürde genel olarak iki kategori bulunduğunu görüyoruz. Bunlardan küçük (petty) yolsuzluk adından da anlaşılacağı üzere, daha küçük çapta yapılan, belki sayı olarak daha fazla fakat miktar olarak daha düşük olan yolsuzluk türüdür. Diğer bir ifadeyle; hak ettikleri ücretin altında çalışan kamu görevlilerinin hayati ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla kamudan gelecek küçük miktardaki katkılara güvenmeleri veya sundukları pek çok fırsat ve karlı işlere karşılık olarak fakirlere ödenmesi gereken bir sadakaymış gibi bu sunumların belli bir yüzdesini algılamalarıdır.

Büyük (grand) yolsuzluk ise daha çok küçük yolsuzluğa göre daha az sayıda ama daha yüksek miktarda olan yolsuzluk türüdür. Bu tür yolsuzluk daha çok önemli ekonomik kararların alınması sürecinde etkin olan üst düzey kamu görevlileri tarafından yapılır. Bu memurların düzenli olarak devlete müteahhitlik işleri yapan ve yerel yönetimlerle ticari ilişkide bulunanlardan rüşvet, komisyon, yüzdelik veya diğer hediyeler almaları şeklinde meydana gelmektedir (Gökten, 2009:21).

İster küçük isterse büyük yolsuzluk olsun, bu olgu bugün yerel yönetimlerde kamu olanaklarının ve kaynaklarının keyfi ve hoyratça kullanıldığı, bu anlayışın tepeden tırnağa dalga dalga toplumun her kademesine yayıldığı veya yansıdığı bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bundan dolayı yolsuzluğu, topluma verilen zarar ya da kendi kişisel çıkarı için yetkisini kötüye kullanma olarak algıladığımızda, konu çok daha kolay anlaşılabilir (Saygılıoğlu, 2010:24).

Ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları, gelenekleri; kurumlarının profesyonelleşme düzeyi; siyasal ve yönetsel sistemlerinin yapıları ve adalet sistemine bağlı olarak yolsuzluğun oldukça farklı nedenlerinden söz edilebilir. Toplumsal gelişmişlik düzeyine göre, her ülkede ortaya çıkan yolsuzluk türleri ve bunlarla mücadele yolları farklılaşabilmektedir.

Yolsuzluğun nedenleri konusunda farklı sınıflandırmalar yapılabilir. Yolsuzluk nedenleri yapısal ve işlevsel sorunlardan kaynaklandığı gibi, hukuksal düzenlemelere ve süreçlere ilişkin olarak da ortaya çıkabilmektedir. Genel olarak yerel yönetimlerde yolsuzluğun nedenlerini ve boyutlarını aşağıdaki şekilde sıralamak olanaklıdır:

a) Kurumsal Yapıdaki Aksaklıklar – Yetersizlikler: Yerel yönetimlerde hangi birim, hangi süreç, hangi personel, ne kadar zamanda ve hangi iş sorularına cevap verebilecek bir örgütsel yapılanmanın başarılabilmesi önemli kurumsal aksaklıklara ve yetersizliklere yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerde hizmete ilişkin işlevler ve sorumlulukların birimler arasında paylaşımında önemli sorunlar bulunmaktadır.

Mevcut örgütsel yapının oluşumunda rasyonelliği engelleyen yetersizlikler bulunmaktadır. İlgili birimler arasında koordinasyon sağlanamamakta, aynı veya benzer nitelikli hizmetler farklı farklı birimlerce yerine getirilmektedir. Bunun sonucunda aynı hizmetle ilgili birden fazla sorumlu ortaya çıkmaktadır.

Bazı yerel yönetim birimlerinde olması gereken hizmet birimlerinin kurulamaması nedeniyle halka hizmet sunumunda büyük aksaklıklar çıkmaktadır.

Kurumsal sorunlar yerel yönetimlerde personelin niteliksel düzeyinin de gerekenin altında olmasına yol açmaktadır.

Yerel yönetimlerimizde insan gücü planlama ve insan gücünü geliştirme yöntem ve teknikleri çok yetersizdir.

Özellikle üst düzey yöneticilerinin görev ve sorumluluklarının çok açık belirlenememiş olması önemli kurumsal sorunlara yol açmaktadır.

Çağdaş yönetimin önemli araçlarından olan iş yükü analizleri, sınıflandırma, personel yönetimini geliştirme, görev tanımları yapma gibi hususlara yeterince önem verilmemekte ve bu uygulamalardan faydalanılmamaktadır (Yaşamış, 1992:18-20).

Yerel yönetimlerde maliyet odaklı anlayışın yerleştirilmemiş olması da kurumsal yetersizlikleri daha da artırmaktadır.

b) Demokratik Katılıma ilişkin Aksaklıklar: Yerel yönetimlerde vatandaşlar birçok konuda söz sahibidirler. Çalışmalarını olumlu bulmadıkları yöneticileri görevden uzaklaştırmak, çevre, imar gibi konularda fikirlerini beyan etmek, halk oylaması ile bazı kararları etkilemek mümkündür. Yerel yönetimlerde katılım bu açıdan aktif ve pasif olarak ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Yerel yönetimlerin çalışmalarına vatandaşların

bireysel veya grup halinde katılmaları, ilgi duymaları, fikir beyan etmeleri, eleştirilerde bulunmaları halinde bunu “aktif katılım” olarak isimlendirebiliriz. Bunun tam tersi olarak katılım talebinin yerel yönetim türlerinden gelmesi ve halkın bu talep üzerine yönetime katılması “pasif katılım” olarak isimlendirilmektedir (Yiğit, 2008:47).

Kent konseyi uygulamasının en zayıf yönü konseyin danışma, aldığı kararların da görüş mahiyetinde olmasıdır. Alınan kararların uygulanmasının zorunlu olması kent konseylerinin verimliliğini arttıracaktır. Ancak özellikle belediye başkanlarının toplantılarda alınan ve yüksek oranda toplumsal destek bulan kararların uygulamaya yansımaya önem verdikleri görülmektedir. Belediyeler şehirlerdeki diğer gruplarla da ilişkiye girmektedir. Bu grupların isteklerini, şikâyetlerini dinlemektedir. Ancak bu noktada yerel yönetimler için en büyük handikap bu grupların karar mekanizmalarını kamu yararının tersine, sadece kendi çıkarlarını koruyacak şekilde etkileme ihtimalidir. Yerel yönetimler bu tür riskleri dikkatle değerlendirmeli ve gerekli tedbirleri almalıdır (Yiğit, 2008:50). Bu alanda merkezi yönetimin denetimi de oldukça önemlidir.

Halk katılımının yetersiz olması yerel yönetimler için çok önemli bir problemdir. Türkiye’deki kamu yönetimi, büyük ölçüde merkezi bir nitelik göstermektedir. Son yıllarda yapılan düzenlemelere rağmen merkezi yönetimin ağırlığı halen hissedilmektedir. Yerel yönetimlerde katılımı sağlayacak yolların her zaman açık bulunması gerekir. Ancak maalesef vatandaşların büyük çoğunluğu sadece seçimlerde kullandıkları oyla yetinmekte, yerel yönetimler de katılım imkânlarını arttırma yoluna çok fazla gitmemektedirler.

Günümüzde hala vatandaş yönetime katılım yolları hakkında yeterli bilgiye ve imkâna sahip değildir. İmkâna sahip olsa bile toplumsal çekincelerden dolayı bu yolları çok sık kullanmamaktadır. Bu konuda belediyelerin hazırladıkları imar planları örnek verilebilir. Bu planların hazırlanması aşamasında vatandaşın hemen hemen hiçbir katkısı yoktur. Hazırlık aşamasından sonraki askı sürecinde de vatandaşın yeterince bilgi sahibi olduğunu söylemek güçtür (Yiğit, 2008:62).

c) Açıklık ve Şeffaflığa İlişkin Uygulama Aksaklıkları: Açıklık ve şeffaflık demokrasinin ve katılımın en önemli unsurlarından bir tanesidir. Ancak bu konu ülkemiz yerel yönetimlerinin en büyük sorunlarından bir tanesidir. Çünkü vatandaş yerel yönetimlerin uygulamaları ile ilgili yeterli bilgilere ulaşamamakta, belki de sadece kendisine yansıyan sonuçlarından haberdar olmaktadır. Vatandaşın yerel yönetimlerin icraatlarından haberdar olabilmesi için yerel yönetimlerin uygulamalarını vatandaşa uygun vasıtalarla ve yeterince duyurmasının yanında vatandaşın da kendi kanuni haklarını kullanarak belediyenin çalışmaları ile ilgili bilgi ve belgeleri istemesi gerekmektedir.

Bir belediyenin kentle ilgili aldığı her karar orada yaşayan vatandaşın yaşamını etkilemektedir. Halkın seçtiği ve göreve getirdiği belediye organlarının bu gerçeği göz önünde bulundurarak gerçekleştirdiği her faaliyetinden seçmenini bilgilendirmesi, vatandaşın gerekli bilgi ve belgelere ulaşabileceği ve gerektiğinde kararlara etki edebileceği imkan ve ortamı hazırlaması çok önemlidir.

Türkiye’de açıklığı ve şeffaflığı arttırmak amacıyla 24.10.2003 tarih 25269 sayılı Resmi Gazete’de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yayınlanmıştır. Bu yasa açıklığı ve şeffaflığı bir ölçüde arttırmış olsa da uygulamada hala noksanlıklar vardır. Özellikle yerel yöneticiler açıklık, şeffaflık ve vatandaşa bilgi verme konularına pek sıcak bakmamaktadırlar (Yiğit, 2008:63-64).

Bu alanda yapılacak yaptırıma bağlanmış düzenlemeler; rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzlukların ortaya çıkarılmasına yardımcı olacak, böylece etik ilkeler kamu yönetiminde hâkim kılınacak, yönetimden hesap sorabilme kanalları genişletilerek sivil toplum güçlendirilecek, yönetimin karar verme sürecine vatandaşlar daha rahat katılacak, sorumluluktan kaçma, kurallara sığınma gibi bürokratik hastalıklar azalacak, kamu hizmetlerinin kaliteli sunulmasına yardımcı olacaktır (Köseoğlu-Yurttaş-Selek, 2011:152).

2. YÖNETİMDE DEĞİŞİM VE YOLSUZLUKLARIN ÖNLENMESİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada liberal tezin etkisini hissetmeye başlayan kamu yönetimi, zamanla oldukça kapsamlı sayılabilecek bir değişim sürecine girmiştir. Bu süreçte yeni kamu yönetimi ve yönetim düşünceleri, kamu yönetiminde görülen bu değişim sürecinden en fazla pay alan akımlar olmuştur. Söz konusu bu yeni düşünce tarzlarının toplumsal sorunların çözümüne katkı sağlayacağı açıktır. Özellikle ortaya koydukları ilkeler, bu çalışmanın temel konusunu oluşturan yolsuzlukların önlenmesi için gerekli iklimin oluşturulmasına büyük katkı sağlayacaktır.

2.1. Kamu Sektöründe Paradigma Değişiklikleri ve Yeni Yönetim Anlayışı

1980’lerin ortasından itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sisteminde önemli bir değişim sürecine girilmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hakim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir.

Bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını arttırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997:1). Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır (Aykaç, 1995:10). Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin azalmasına ve onun yerini yeni bir yönetim anlayışının almasına yol açmıştır. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı bu şekilde ortaya çıkmıştır.

Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımıştır. Bunu da, devleti büyütmekle ya da küçültmekle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle (Eryılmaz, 2000:22) sağlamayı öngörmüştür. Bu sürecin yolsuzlukların önlenmesine sağlayacağı katkı çok açıktır.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi (Yalçın, 1991:19) gibi özellikler üzerinde odaklaşmaktadır. Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık (Aykaç, 1999:9) olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir.

Değişimin temel ögesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi (Aksoy, 1995:159) anlamına gelmektedir.

Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi - toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001:54).

Günümüzde yönetim anlayışını değiştirmeyi hedefleyen değişim yönetiminin önemi de hayli artmıştır. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim yönetimi; değişim çabasını yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir (Harvard Business Review, 1999:62). Paradigma değişiminin gündeme getirdiği yeni ortamı değişim yönetimi anlayışı şekillendirmiştir.

Yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci ise, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerle tehdit edilmektedir (Bumin, 1989:17). Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar;

-Daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar,

-Devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plâna çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar,

-Devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan (Tutum, 1994:8) oluşmaktadır. Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir. Bu baskılar bir yandan özellikle kamu kesimi seçkinlerinden bir bölümünün sistemin erdemlilikleri içinde güvenlerini yitirmelerine, diğer yandan geleneksel dengenin sağladığı ruhsal ve fiziksel güvenlik konusunda halk yığınlarının ilgisinin kaybolduğunu gösteren personel bunalımına neden olabilmektedir (Crozier, 1974:154).

Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır. Yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkilediği kamu yönetiminin değişim süreci, klasik anlayışta radikal dönüşüm öngörerek yönetimin temel işlevleri olan planlama, örgütleme, yöneltme, denetleme ve koordinasyon süreçlerini de değiştirmiştir. Bu değişim sürecinden yerel yönetimlerin de etkilenmesi kaçınılmaz olmuştur. Halka sunulan hizmetlerde en yakın birim olmaları özellikleriyle kamu yönetimindeki iyileştirmelere yönelik değişimi en başta uygulamaları gereken yerel yönetimler, yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkelerini benimseyerek, kamu hizmet sunumlarında etkinliği ve verimliliği yakalamak zorundadırlar. Günümüzde bu süreci baskı altında tutan yolsuzluklar olgusu ise, başta yerel yönetimler ve bu kuruluşlara kaynak transferinde bulunan merkezi yönetim tarafından önlenmesi gereken en temel sorun haline gelmiştir. Yolsuzlukların önlenmesi sürecinde artık klasik bakış açıları ve önleme politikalarının yanında yeni bakış açıları geliştirilmesi ve iyi yönetişim ilkelerinden yararlanılması büyük önem arz etmektedir.

2.2. Değişen Yönetim Anlayışında İyi Yönetişim ve İlkeleri

Literatürde bir yönetişim türü olan ancak yönetişim ile sürekli karıştırılan iyi yönetişim kavramı; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir (Aktan-Çoban, 2011:1). Bu ilkeler son yıllarda yerel yönetimlerde yolsuzluk ve denetim konusunu da etkilemeye başlamıştır.

İyi yönetim kavramı ilk olarak Afrika gibi, istikrarlı, oturmuş, devlet yapılarının olmadığı ülkelerdeki iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmıştır. Dünya Bankası'na yürürlüğe konan "Yapısal Uyum Programları"nın başarısızlığı, anılan bankayı, söz konusu programların hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde giderek daha çok durmaya ve bu bağlamda iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltmiştir. Bu çabalar çerçevesinde şekillenen iyi yönetim kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155).

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalarında, yönetim, ekonomik büyüme ve yoksulluğun yok edilmesi, birbirine bağlı konular olarak görülmektedir. BM Bin Yıl Bildirgesi'nde de, gelişmenin ve yoksulluktan kurtulmanın ancak iyi yönetim ile sağlanabileceği öne sürülmüştür (Keleş, 2010:64).

Literatürde iyi yönetimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunduğu belirtilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Bu ilkeler şöyle özetlenebilir:

a) Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleştirilebilir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Aliefendioğlu, 2001:33). Bundan dolayı iyi yönetimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003:2).

Şeffaflık yurttaşların yöneticiler, politikalar ve kararlara ilişkin düzenli, güvenilir ve kolay bir şekilde bilgiye erişimleridir. Şeffaflığın sağlanması için bilgiye kolay erişim sağlanmalı, yurttaşların karar alma ve yönetim sürecine katılımları sağlanmalı, yöneticilerin kamu kaynaklarını tasarruflu ve hukuka uygun kullanmalarını sağlayacak bir denetim mekanizması kurulmalıdır (Eroğlu, 2010:218).

b) Hesap verebilirlik: İlke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik, ancak kamu hizmetlerinin belirlendiği karar süreçlerinde ilgili prosedürlerin çıktı ve sonuçlarının halkın bilgi ve incelemelerine kısaca geri beslemeye imkan tanıyan bir süreçte gerçekleştirilebilir. Bu da şeffaflığın ve katılımcılığın gerçekleştiği yöntemler için söz konusu olabilir. Yönetişim sürecinde hesap verilebilirlikte dikkat devletten çok özel ve gönüllü kuruluşlara yani vatandaşlara yönelmektir (Göküş, 2010:601). Etkin bir kamu yönetiminde hesap verebilirlik hem dışsal hem de içsel olarak gerçekleşmektedir. Dışsal hesap verebilirlikte yasama, yargı ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilen bir hesap verebilirlikten söz edilirken, içsel hesap verebilirlikte kamu görevlilerinin yurttaşlara ve kendi amirlerine karşı sorumluluklarından söz edilmektedir (Eroğlu, 2010:219). Esasında hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır (Aliefendioğlu, 2001:33). Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır.

c) Katılımcılık: Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması, kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır (Toksöz, 2008:18-19).

d) Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması (Maliye Bakanlığı, 2003:53) gerekmektedir.

e) Hukukun üstünlüğü: İlke yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder (Toksöz, 2008:18-19). Bu şekilde kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir (Karaman, 2000:44).

f) Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Bu anlamda etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:79).

Yönetimin aldığı kararların herkese eşit ve eş zamanlı uygulanması ve elde edilmesi beklenen sonuçlar ile gerek kullanılacak kaynaklar, gerekse olumsuz etkilenecek kesimlere olan etkileri arasında makul bir ilişki olması anlamına gelir (Toksöz, 2008:18-19).

Yönetişim anlayışı içerisinde etkinliği, karar alma sisteminin problem çözümü gücü bağlamında ele alma eğilimi hakimdir. Bu yaklaşıma göre etkinlik, uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin sorunları ortadan kaldırma ya da hafifletme derecesi olarak tanımlanmaktadır.

g) Eşitlik: İlke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII). Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir. Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayıracı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar (Toksöz, 2008:18-19).

h) Stratejik vizyon: Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır (Maliye Bakanlığı, 2003:VIII).

Stratejik vizyonları belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır.

İyi yönetim, tüm bu ilkelerin gereği gibi yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunları birbirinden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Yönetim karşısında yönetişimin başarılı olabilmesi, tüm ilkelerin mümkün olduğunca yüksek başarı oranları ile uygulanabilmelerine bağlıdır.

2.3. Yönetişim ve “Önceden” Denetim Anlayışı

Yeni denetim anlayışında yolsuzluklara yol açan özellikle mevzuat boşluklarının belirlenip, bunlarla ilgili olumsuzlukların giderilmesi amacıyla “önceden denetim”

yapılması öngörülmektedir. Bu süreçte hızla artan ahlaki bozulmalar, hesap verebilirliğe gereken önem verilmemesi, bununla ilgili mevzuat düzenlemelerinin yapılmaması, şeffaflığı engelleyen anlayış ve uygulamalar, bilgi edinme hakkının gerektiği gibi kullanılamaması, yöneticilerin cevap verebilirlik ilkesine gereken önemi vermemeleri, katılımcılığın uygulanmasındaki engeller, etkinlik konusunda toplumun tüm katmanlarının konsensüs sağlayamaması gibi hususlar dikkate alınmakta, öncelikle bu olumsuzlukların etkilerini en aza indirecek mevzuat boşlukları giderilmekte ve hatalar ortadan kaldırılmaktadır. Denetim sürecinde yer alan görevliler de bu bilinçle hareket etmektedirler. Esasında yolsuzluk kötü yönetim ile özdeş kabul edilmektedir. Uygulamada kötü yönetim uygulamaları altında kişilerin yolsuzluk için büyük fırsatları ve geniş uygulama alanları olduğu görülmektedir. Kötü yönetim, yolsuzluk yapanlara bu konuda zayıf hukuk uygulamaları, şeffaflığın olmaması ve efektif olmayan kurumsal kontrollerden dolayı yüksek tolerans da sağlamaktadır. Bu nedenle iyi yönetim uygulamaları yolsuzlukla mücadeleye yardımcı olmaktadır (Örselli, 2010:510).

2.3.1. Yönetişimde Ahlâk Vurgusu ve Yolsuzluklar

Politik karar alma sürecinde geçerli olangeçerli olması beklenen değer yargılarının, örf ve adetlerin ve kuralların oluşturduğu sistem bütününe de siyasal ahlâk denmiştir. Siyasal ahlâk aynı zamanda devlet ahlâkı olarak da tanımlanmıştır. Yani politik karar alma sürecinde yer alan siyasetçilerin, bürokratların, seçmenlerin, çıkar guruplarının, uymaları gereken kurallar bütünü siyasi ahlâk olarak tanımlanmıştır. Ancak devlet yönetiminde ve politikada “amaca ulaşmak için her aracın meşru sayılabileceği” ve “politikada hiçbir şeyin başarı kadar önemli olmayacağı” yönündeki düşünceler “kişisel çıkar sağlama” düşüncesiyle birleşince siyasi ahlâk kuralları bozulmaya başlamış ve politik yozlaşma ortaya çıkmıştır.

Politik karar alma sürecinin işleyişi, bu süreçte yer alan aktörlerin karşılıklı kişisel çıkar amaçlı etkileşimi, siyasal ahlâkın bozulmasına; siyasal ahlâkın bozulması ise toplumsal ahlâkın bozulmasına ve kuralıslılığın topluma egemen olmasına sebep olmaktadır. Politik yozlaşma sürecinde ahlâk kurallarının bozulmasını ve ahlâki olmayan tutum ve davranışların toplumda yerleşmesini aşağıdaki ahlâki değer yargılarını karşılaştırarak anlayabiliriz.

İnsan davranışlarını belirleyen, insan davranışlarına yön veren ahlâk sistemi politik yozlaşmanın sonucu olarak bozulmakta ve farklılaşmaktadır. Toplumumuzda sahip olduğumuz iyi ahlâk anlayışına sahip birçok insan olmasına rağmen, toplum genelinin müşterekte buluşabileceği ahlâk anlayışından sapmaların olduğunu söylemek mümkündür (Turgut, 2011:2-3). Böyle bir ortamda yolsuzlukla mücadele de çok zorlaşmaktadır. Ancak son yıllarda gündeme gelen ve gelişimini her geçen gün artıran yönetim anlayışı özellikle siyasal ahlâk alanında getirdiği yeni standartlarla yolsuzlukla mücadele alanına önemli katkı sunmaktadır. Literatürde belirtilen iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, doğal olarak etik standartların da konulmasına yol

açmakta ve toplumda bu ilkelere uyma oranlarının artmasıyla, özellikle siyasal ahlak alanında önemli gelişmeler görülmektedir.

2.3.2. Hesap Verebilirlik Anlayışı ve Yolsuzluklar

Son yıllarda gündeme gelen kamu yönetimi reformu, yönetimde değişim, yönetimin yeniden yapılandırılması gibi değişik adlar altında karşımıza çıkan çalışmalar içerisinde önemli konuların başında yer alan hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir yönetim ilkesidir.

Bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerleme, performans yönetimine geçiş, vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişiminin kolaylaşması yönünde atılan adımlar hesap verebilirliği de artırmaktadır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin en önemli halkasını halk oluşturmaktadır. Halkın kamu yönetiminden beklentileri, bunları dile getirme yeteneği, beklentilerini izleyebilme güç ve becerisi, alacağı sonuçlara karşılık göstereceği tepki düzeyi, doğal olarak siyasal ve yönetsel yapılanmada izdüşümlerini kuracaktır.

Bilinçli, özgüven sahibi, sorgulayan bireyler ve onun örgütlenmelerinden oluşan bir toplumun izdüşümleri; etkileşime açık, güvenilir, hesap verebilir, hukukun üstünlüğüne bağlı bir siyasal iktidar ve kamu bürokrasisi olarak kendisini ifade edecektir.

Son yıllarda hesap verebilirlik anlayışının gerek merkezi yönetimde gerekse de yerel yönetimlerde önem kazanması, yönetim düşüncesinin gelişimine paralel gerçekleşmiştir. Çünkü yönetim düşüncesi 1980 ve 1990'lardaki çeşitli kamu sektörü reformlarının ardından devletin değişen rolünü çözümleme çabasıyla ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yönetim devletin sınırlarını açıklayarak devletin otoritesi ile onun kullanımına ilişkin daha farklı bir görüş geliştirmeye çalışmıştır. Bunu yaparken yönetim biçimsel olmayan otorite ağlarının biçimsel otoriteye nasıl ekleneceği ve dahası bu otoritenin yerini nasıl alacağı soruları üzerinde durmaktadır.

Yönetişimde kararların ise hükümetin üzerindeki doğrudan kontrolün çok az olduğu farklı, sözleşmeci, çoklu örgütsel politik ağlar tarafından verilmesi öngörülmektedir. Bu durumda ise kamu sektörü ayrıcalıklı değil, yalnızca eşitler arasında birinci konuma gelmektedir. Ancak aralarında işbölümü ve sorumluluk paylaşımı aynı sürecin önemli bir parçası haline gelmektedir. Bu durum ise hesap verebilirlik ilişkilerinde de bir değişime yol açmaktadır. Bunun sonucunda doğrusal, hiyerarşik, tek yönlü, hesap soran – hesap veren şeklindeki hesap verebilirlikten; müşterek ve karşılıklı bir anlayışa dayanan hesap verebilirliğe doğru bir geçiş yaşanmaktadır.

Literatürde bu durumu nitelemek üzere 360 derece hesap verebilirlik kavramı kullanılmaktadır. 360 derece hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin kamuya yönelik hesap verebilirliklerini zenginleştirmekte ve genişletmektedir. Bunun sonucunda kamu yöneticileri toplumun genelini temsil eden siyasetçilere, işyerlerindeki meslektaşlarına, diğer kamu kurumlarında faaliyet gösteren daha geniş kamu çalışanlarına, başlıca müşterileriyle tüketicilerine, böylelikle herkese karşı hesap vermek zorunda kalmaktadırlar. Artık tek sıra halindeki hesap verebilirlik zayıflayarak daha çoğulcu ve karmaşık bir hal kazanmaktadır (Yıldırım, 2006:76-77). Bu durum ise yakında yeni denetim sürecini doğrudan etkileyecektir.

Kamu kuruluşlarında hesap verebilirlikte, astların üstlerin istekleriyle uyumlu bir biçimde hareket etmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaçla astlar, onları denetim altında tutanlarca hesaba çekilmekte ve gerekirse cezalandırılmaktadırlar.

Hesap verebilirliğe ve denetime ilişkin problemler; hedefleri ve öncelikleri belirleyenler, işin nasıl ve hangi kaynaklarla yapılacağına karar verenler ve bu işleri yapanlar arasındaki mesafeden kaynaklanmaktadır. Halkın ve örgütlerin amaçları ve öncelikleri arasında ortaya çıkabilecek sapmalar bu mesafenin artışı ölçüsünde derinleşmektedir.

2.3.3. Şeffaflık Anlayışı ve Yolsuzluklar

Yolsuzlukların önlenmesi sürecine önemli katkı sağlayacak diğer bir yönetim ilkesi de şeffaflıktır. Şeffaflık; düzenlemeler yapma ve değiştirmeye ilişkin standartlaştırılmış süreçleri, danışmayı, anlaşılır bir dili; yayımlamayı, yasalar halinde toplamayı ve kolayca bulmaya ve anlamaya yönelik diğer kural koyma yöntemlerini, tahmin edilebilir ve uygun başvuru ve yürütme süreçlerini içeren geniş bir dizi uygulamayı ifade etmektedir.

Şeffaflık, siyasal niyetlere, formülasyonu ve uygulamaya ilişkin açıklık sağlamayı içermesi nedeniyle iyi yönetimin anahtar unsuru sayılmaktadır. Halkı hakları konusunda bilgilendirici, ilgili kaynaklara erişimini hızlandırıcı, sorunlarının aktarımını, çözümünü ve bunların sonucundan haberdar olmasını kolaylaştırıcı; yasal veya kurumsal düzenlemeler, yoğun bir bilgisayar ve internet ağı kullanımı, çeşitli basılı kitapçıkların sunumu gibi çabalar şeffaflık için son derece önemlidir. Burada şeffaflık, halkın beklentilerinin, hızlı ve etkin bir biçimde karşılanabilmesinin bir aracı olmaktadır. Şeffaflığın kendisi bir amaç olmayıp, genel refahı artırmak, etkin ve verimli devleti teşvik etmek gibi diğer birtakım hedefleri başarmak için bir araç olmaktadır (Yıldırım, 2006:52-53).

Şeffaflığın sağlanabilmesi için tüm kamu kuruluşlarının saydam olması gerekmektedir. Burada saydamlık, kamu hizmetlerinin, bireyin daha kolayca anlayabileceği bir içeriğe sahip olması gerektiğini öngörmektedir. Kanun ve diğer düzenlemelerin açık ve anlaşılır olması, uygulanabilirliği açısından büyük bir öneme sahiptir. Yeni bir yasanın hazırlık aşamasında anlaşılır bir şekilde kaleme alınması

bireyin ilgili yasa hükümleriyle ilgili olarak iradesini zamanında ortaya koyabilmesini ve yasa çıktıktan sonra da uygulama aşamasında yaşanacak problemlerin en aza indirilmesini sağlayacaktır.

Saydam yönetim 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 süreçlerinin, bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma adımlarının açık olması, denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması, gerekmektedir (Polat, 2003:67).

Toplumlar değiştikçe vatandaşların yönetimle ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır. Hem siyasiler hem de bürokratlar görevde bulundukları süre içerisinde kullandıkları kaynaklar ve aldıkları kararlar hususunda kişisel olarak sorumlu olmaları ve hesap vermeleri yönünde sürekli artan bir baskıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Vatandaşlar kamu görevlilerinin hangi kararları aldığını ve kararların kim tarafından alındığını bilmek istemektedirler. Bundan dolayı açık yönetim, demokratik bir yönetimin, sosyal istikrarın ve ekonomik gelişmenin olmazsa olmaz koşuludur.

Yönetimde açıklık ilkesi genelde saydamlık ilkesi ile aynı anlamda kullanılmakla birlikte, açıklık saydamlığı da içeren daha geniş kapsamlı bir ilkedir. Yönetimin açıklığı söz konusu olduğunda genellikle üç karakteristikten söz edilmektedir. Bunlardan saydamlık, kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasını ifade eder. Ulaşılabilirlik, hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların kolayca ulaşabilmelerini anlatır. Cevap verebilme ise yöneticilerin yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumunu belirtir.

2.3.4. Bilgi Edinme Hakkı ve Yolsuzluklar

Bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin yasal olarak kamuoyu tarafından bilinebilmesi, izlenebilmesi ve gerektiğinde ilgili belgelerin elde edilebilmesi hakkıdır. Bu hak, devletlerin vatandaşlara karşı duyarlılığının ve sorumluluğunun ayrılmaz bir parçasıdır (Yıldırım, 2006:56).

Bilgi edinme hakkı daha demokratik ve açık bir toplumun inşası ve yolsuzlukla mücadelede son derece önemli bir araçtır. Her şeyin ötesinde bir insan hakkıdır. Saydamlık ve bilgilerin paylaşımı olmadan demokratik bir katılım sürecinden bahsetmek mümkün değildir. Kapalı bir devlet çoğu zaman etkililikten uzaktır. Bilgi edinme hakkı yasaları yolsuzlukla mücadelede de etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Vatandaşların ellerinde daha fazla kamusal bilgi ve belgenin mevcut olması yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve giderilmesini kolaylaştırmaktadır (DPT, 2007:7-8).

Demokrasinin temel niteliklerinden birisi, vatandaşların önceliklerine karşı devletin duyarlılığını devam ettirmesidir. Bu duyarlılık, basitçe seçimlerde değil, fakat seçimler arasında da gözlenmelidir. Bu bakımdan devletler faaliyetleri ve niyetleri bakımından kamuoyunu bilgilendirmek için gerekli yapıları geliştirmek zorundadırlar.

Bilgi edinme, sağlam yasaları, açık kurumsal başvuru mekanizmalarını ve uygulamayla ilgili bağımsız gözetim kuruluşlarını ve adli sistemi gerektirmektedir. Bilgi edinme, yine, vatandaşların haklarını bilmeleri ve anlamalarını, bunlara göre hareket etme isteğine ve yeteneğine sahip olmalarını gerekli kılmaktadır (Yıldırım, 2006:54).

Hesap verebilirlik olmaksızın şeffaflık anlamsızlaşacağı gibi, hesap verebilirlik de şeffaflığa veya gerekli bilgileri edinmeye bağlıdır. Çünkü hesap verebilirlik kurumların faaliyetlerine ve performanslarına ilişkin açıklamalarda bulunmalarını gerektirmektedir. Halkın; kurumların kuralları ve işleyişleri hakkında bilgi sahibi olmamaları, bu süreçte kimlerin nasıl bir sorumluluk taşıdıklarını yeterince bilmemeleri, kurumların faaliyetlerinden uzak tutulmaları durumunda hesap verebilirlikten söz edilemez.

2.3.5. Cevap Verebilirlik ve Yolsuzluklar

İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, bilgisini birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, vatandaş müşteri olarak görmek ve onun memnuniyetini üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek, cevap verebilirliğin hayata geçirilebilmesi ile orantılıdır. Cevap verebilirlik, hizmeti sunmakla mükellef olan kişinin hayata geçirilmesi talep edilen faaliyetler ya da idarenin işleyişi ile ilgili olarak öğrenmek istediği konular hakkında vatandaşa en kısa zamanda cevap verebilmesidir.

Cevap verebilirlik, sunulan hizmetin ihtiyaçları karşılama oranını ifade etmektedir. Cevap verebilirliğin yüksek oluşu, hedefler ile sonuçlar arasındaki uyumun bir göstergesi olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında cevap verebilirlik vatandaşın, idarenin politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olmasıyla ilişkilendirilebilmektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi düşüncesinin gereklerinden birisi olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı cevap verebilirliği sağlamada kurumlara önemli görevler yüklemektedir. Kamu hizmetlerinin planlama aşamasında vatandaşın görüşlerine paralel olarak hazırlanması, cevap verebilirliğin ilk ve en önemli basamağını oluşturmaktadır. Bununla beraber hizmetlerin istenilen hedeflere ulaşma konusunda yetersiz kaldığı durumlarda ise tekrar vatandaşa dönüp talepleri toplayabilmek ve buna göre hizmetleri yeniden düzenlemek, cevap verebilirliğin karşılanmasında önemli bir katkı sağlamaktadır (Ergün, 2006:66-68).

2.3.6. Katılımcılık Anlayışı ve Yolsuzluklar

Son yıllarda katılımcılık demokratik yönetişimin ve kalkınmanın temel ölçütlerinden biri konumuna gelmiştir. Katılımcılık, vatandaşa sunulan hizmetlerin

ve uzun vadede kullanımı için hayat geçirilen yatırımların hayata geçirilmesinden önce yapılan hazırlıklarda uygulama aşamasında bilgilendirilmeleri ve karar sürecine katılımlarını ifade etmektedir.

Katılımcılığın önemi yalnızca bireyin değil, sivil toplum örgütlerinin de faaliyetlerinin önemine vurgu yapmasından da kaynaklanmaktadır. Birer baskı unsuru olarak sivil toplum örgütleri, toplumdaki farklı kesimlerin haklarının savunulmasında karar alma süreçlerinde yer alarak ya da uygulamaya geçirilen düzenlemelerin eleştirileri ile daha sağlıklı bir forma dönüştürülmesinde etkin bir rol oynamaktadır (Ergün, 2006:70). Etkili ve başarılı bir katılımın ön şartlarından birisi olan örgütlenme hakkının gerçekleşmesinde de sivil toplum örgütlerinin önemli payı bulunmaktadır. Halk genel olarak sivil toplum örgütleri aracılığıyla katılma ve denetleme yoluna gitmektedir (DPT, 2007:14-15).

Sivil toplumun öngörüsü ve katılımcı karar alma mekanizması, kamu sektörünün fonksiyonu açısından yolsuzlukla mücadeleye ve yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu da devletin kamuya karşı şeffaf hale gelmesine ve vatandaşların bu süreçlerde daha aktif rol almasına yardımcı olur. Toplum kültürünü şeffaflığa yönelik bir değişime sokmak kamu sektöründe karar verme açısından belli başlı değişiklikleri gerektirmektedir. Hükümet bilgisine kamunun ulaşımını sağlamak, sansürün yasaklanarak basın özgürlüğünün sağlanması, sivil toplumun yolsuzlukla mücadele ve geniş çaplı kamu ihalelerini gözlemleyebilme konularında yetkili kılınması (Göktaş, 2009:26) gibi uygulamalar bu değişimi sağlamada önemli araçlar olarak karşımızda durmaktadır.

2.3.7. Etkinlik Arayışı ve Yolsuzluklar

Yönetişim düşüncesinde etkinlik, paydaş olma anlayışına dayalı bir katılım düşüncesi ile gerçekleştirileceğinden, kararların alınmasına katkıda bulunan tüm kesim ve kişilerin gerek ahlâk kuralları gerekse de hukuk kuralları açısından onlara bağlı olmasına yol açacaktır. Burada etkinlik alınan kararlara uyum sağlamakla olanaklı hale gelmektedir. Bundan dolayı da etkin bir yönetim anlayışı, toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımları ile hayata geçirilebilmektedir.

Günümüzde kamu kuruluşlarında etkinlik, kamu yararı kavramı ile ifade edilmeye başlanmıştır. Merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapılanmayı esas alan kamu kuruluşlarının etkinliği, bir dizi yapısal reformlar yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi, hizmetlerin bütünüyle kamu kuruluşları yerine, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ortaklığı sonucunda gerçekleştirilebilir.

Bu tarz bir ortaklığın oluşabilmesi, kuruluşların yetkiyi kullanabilme gücüne sahip olmalarını gerekli kılmaktadır. Yürütme yetkisine sahip olan ve düzenlemeleri mümkün olduğu kadar kendi bünyesinde gerçekleştirilen kamu kuruluşları, özel sektör ya da sivil toplum örgütleri ile geliştirecekleri projelerde daha dinamik unsurlar olarak görev alabilecektir. Piyasalarla ilişki içindeki yöneticilerin koşulların belirlenmesinde

yetki sahibi olarak etki sahibi olabilmeleri, kuruluşların verimliliklerinde önemli ölçüde artış sağlayabilmektedir. Kamu kuruluşlarındaki etkinlik, uygulayıcı birimler yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Söz konusu uygulayıcı birimler kuruluş dışından performans denetimi sağlayan bir şirket ya da kuruluş bünyesinde hayata geçirilen bir çalışma grubu olabilmektedir. Uygulayıcı birimler, politika belirleme süreçlerini, uygulamalardan ayırmaktadırlar. Bu düzenlemeler ile amaçlanan, daha düşük maliyetli ve daha etkin faaliyetler gerçekleştirebilmektir (Ergün, 2006:70-72). Burada odaklanılan etkinlik konusu, kamusal politikaların uygulanışında net olarak tanımlanmış hedeflere ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu şekilde önemli bir yönetim ilkesi olan etkinlik amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını ve gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı öngörmektedir.

Yönetişim yukarıda sayılan ilkelerin yanı sıra, devletin neyi, ne zaman, nasıl yapacağını önceden tahmin edilebilmesini anlatan öngörülebilirlik ilkesi, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini ifade eden yerindenlik ilkesi, hukukun üstünlüğü ve hukuk güvenliği, devlet politikaları ve eylemleri arasında tutarlılık, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı stratejik planlama, kamu harcamalarında etkinlik, insan hak ve özgürlüklerine saygı, aktif ve özgür medya, liyakate dayalı yönetim (meritokrasi) ve etik gibi ilke ve unsurlara dayanmaktadır (DPT, 2007:15-16). Söz konusu bu ilkeler bütüncül bir yaklaşımla hayata geçirildiğinde yönetimden beklenen faydalar kolaylıkla elde edilebilecektir.

SONUÇ

Bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmış, neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara yol açmıştır. Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmalar, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiştir.

Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, yerel yönetimlerde bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Yerel yönetimlerin teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olmak zorundadır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha

küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekmektedir.

Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkeziyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur.

Kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gün geçtikçe yenilenen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi, bu alandaki çağdaş değişim ve gelişmelerin yeterince kavranmasından geçmektedir.

Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hakim kılmak gerekmektedir. Sonuca, yani çıktılara odaklanan bir yönetimde hesap verebilirliği, açıklığı, saydamlığı, katılımı, öngörülebilirliği kapsayan mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu yeni yapı yerel yönetimlerde görülen yolsuzluklar konusunda önleyici bir etken olacaktır. Yolsuzluklar karşısında sonradan denetimi ve cezalandırmayı esas alan anlayıştan beklenen sonuçların alınamaması, bu yapıya geçmeyi zorunlu kılmaktadır.

Yolsuzluklar konusunda dünyada otorite kuruluş kabul edilen Uluslararası Şeffaflık Örgütü her yıl sürekli istatistikler yayınlamaktadır. Bu değerlendirmelere baktığımızda Türkiye için yeni yönetim ve denetim anlayışının ne kadar öncelikli olduğu rahatlıkla görülebilir. 180 ülkenin yolsuzluk sıralamasında Türkiye'nin yeri; 2003 yılında 77. sırada, iken 2008 yılında 58. sıraya gerilemiş, 2010 yılında ise 56. sırada kalmıştır (Türkdamar, 2011:51). Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün her yıl Almanya'daki Passau Üniversitesi ile birlikte gerçekleştirdiği Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne göre son sekiz yılda Türkiye'nin nispi pozisyonunda temel bir değişimin olmadığı ifade edilebilir. Bu durumun, ülkenin demokrasi yolunda beklenen hızda yol alamadığına işaret ettiği ve şeffaflık alanında tamamlanması gereken düzenlemelere ve yerine getirilmesi gereken uygulamalara dikkat çektiği söylenebilir.

Yolsuzluk yanında buna ortam hazırlayan kamu yönetiminde saydamlık konusunda uluslararası kuruluşlarca araştırmalar yapılmaktadır. Bu alanda öncü olan Uluslararası Yönetim Geliştirme Enstitüsü (International Institute for Management Development) tarafından çeşitli ülkelerde kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık ve gizlilik durumu tespit edilmeye çalışılmıştır. Tamamen ankete dayalı olan araştırma sonuçlarına göre kamu yönetiminin en şeffaf olduğu ülke olarak Yeni Zelanda tespit

edilmiştir. Bu ülkeyi Singapur, Norveç, Finlandiya, Kanada, Hong Kong, Hollanda, Malezya, Lüksemburg, Danimarka, Çin, Brezilya gibi ülkeler izlemektedir. Şeffaflığın çok yetersiz olduğu bir başka ifadeyle kamu yönetiminde gizlilik ve örtbasın olduğu ülkelerin başında ise Kolombiya gelmektedir. İkinci sırada Polonya, üçüncü sırada Türkiye, dördüncü sırada ise Rusya gelmektedir (Aktan, 2011:2). Türkiye'nin durumu durumun vahametini çok açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Esasında ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde yolsuzlukların önlenmesi konusunda hem siyasilerde hem de toplumda önemli bir irade olduğu söylenebilir. Bu irade son yıllarda yasa yapım sürecine de yansımıştır. Özellikle yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası sözleşmelerin kabul edilmesi, GRECO'ya üye olunması ve OECD'nin tavsiyelerinin hayata geçirilmesi önemli gelişmelerdir. Bunların yanında zaman içerisinde yolsuzlukların önlenmesine yönelik birçok mevzuat düzenlemesi yapılmıştır.

Sonyıllardagerçekleştirilen uygulamalarave yapılan düzenlemelere baktığımızda, yolsuzlukla mücadelede, kurumsal kapasitenin ve hukuki altyapının geliştiğini, bu alanda yapılan operasyonların da etkisi ile ülkemizde yolsuzluk olaylarının büyük oranda azaldığını, dolayısıyla şeffaflık ve hesap verebilirliğin arttığını ve kamuda etik davranış ilkelerinin gelişmekte olduğunu söyleyebiliriz. Ancak süreçte başarılı olabilmek için öncelikle bu çalışmanın temel konusunu oluşturan yeni kamu yönetimi ve yönetim ilkelerinin toplumun tüm aktörlerince tam olarak benimsenmesi ve uygulamaya aktarılmasının istenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Şinasi (1995) “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara : TODAİE.159-173.
- Aktan, Coşkun Can, “Yolsuzluğun Panzehiri: Yönetimde Açıklık”, www.canaktan.org (05.09.2011).
- Aktan, Coşkun Can – Hilmi ÇOBAN; “Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri”. www.canaktan.org (29.08.2011).
- Aliefendioğlu, Yılmaz (2001)“Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, Ankara Barosu Dergisi, II:25-33.
- Altuğ Figen - M.Çak - M.Şeker - Ö.Bingöl (2009), Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar, İstanbul Araştırması, İSMIMO, Yayın No:121, İstanbul.
- Arısoy, Selim, “Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü”, www.stratejikboyut.com (30.08.2011).
- Aykaç, Burhan (1995), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2. Cilt, TODAİE.
- Aykaç, Burhan (1999), “The New Role of State Towards the XXI.st Century”, Cooperation in Türkiye, 13: 9-12.
- Bahçivan, Gülay (2006), Yönetişim ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Bumin, Birol (1989), İşletme Organizasyonlarının Yönetimi, Ankara.
- Büyüklü, Şinasi (1976), “Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, AİD, C.9, S.3, Eylül.
- Crozier, Michel, (1974), “Fransız Yönetiminde Bunalım ve Yenileşme”, (Çev. Mesut Gülmez), Amme İdaresi Dergisi, 7, 4.
- DPT (2007), 9. Kalkınma Planı 2007-2013 Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Eren, Veysel (2001), YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Ergün, İsmail (2006), Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği’yle Kıyaslanması, 9 Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Eroğlu, Tuğba (2010), “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.

- Eryılmaz, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, İstanbul.
- Göktan, Alper (2009), “Yolsuzluğun Büyüme Üzerindeki Etkileri Ve Yolsuzluğu Önleme Stratejileri”, Çimento İşveren, Temmuz.
- Göküş, Mehmet (2010), “Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Harvard Business Review (1999), Değişim, (Çev. Meral Tüzel), İstanbul: MESS Yayınları.
- Karaman, Zerrin Toprak (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, 72, 426.
- Keleş, Ruşen (2010), “Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Köseoğlu, Özer – F. Yurttaş – C. Selek, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, <http://www.etikturkiye.com> (31.12.2011).
- Maliye Bakanlığı (2003), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara.
- Örselli, Erhan (2010), “Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Polat, Necip (2003), “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, Sayıştay Dergisi, S.49, Nisan-Haziran.
- Sargut, Selami (1997), “Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, Ankara.
- Saygılıoğlu, Nevzat (2010), “Değişen Devlet Yapısı Karşısında Yolsuzluk Gerçeği Ve Saydamlık Gereği”, Denetim, Temmuz-Eylül.
- Tekeli, İlhan (2007), “Yerelleşme ve Yolsuzluk”, TEPAV 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk, Ankara, 5-6 Aralık.
- Toksöz, Fikret (2008), İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Turgut, Kasım “Politik Yozlaşmanın İnsan Üzerindeki Etkisi”, <http://www.stratejikboyut.com> (30.08.2011).
- Tutum, Cahit, (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara.
- Türkdamar, Adnan (2011), “AB’nin Türkiye Belgelerinde ve Yeni Anayasada Etik, Yolsuzluk, Şeffaflık”, İdarecinin Sesi , Mayıs – Haziran.
- Yalçın, Aydın, (1991), İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi, Ankara.

- Yaşamış, Firuz Demir (1992), “Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetimsel Yeniden Yapılanma”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.1, S.5, Eylül.
- Yiğit, Mehmet (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yıldırım, Murat (2006), Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği), Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sivas.
- Yüksel, Mehmet (2000), “Yönetişim Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159.

2000 YILI SONRASI TÜRK TARIM SEKTÖRÜNDE YAPISAL DÖNÜŞÜM POLİTİKALARI

E. Emrah HATUNOĞLU*
Feyza ELDENİZ**

ÖZET

Ulusların gelişmişlik düzeylerinden bağımsız bir şekilde tüm dünyada hassas ve stratejik bir sektör konumuna yükselen tarım, son yıllarda ülkemizde de politik ve ekonomik tartışmaların odağı haline gelmiştir. Sektörün Türkiye ekonomisindeki ağırlığı, istihdama katkısı ve dış ticaret rakamları incelendiğinde, geçmiş yıllara kıyasla son dönemde payı azalsa da tarım, halen ekonomi içerisinde önemli bir yere sahiptir. Tarımın ülkemiz iktisadi ve sosyal yapısı içerisindeki mevcut ağırlığının yanı sıra iklim değişikliği, kuraklık, yaşanan küresel gıda krizleri, ülkelerin gıda güvenliği ve güvencesini sağlama noktasındaki kaygıları ile bu hususlara ilişkin alınan tedbirler, vazgeçilemez ve hayati bir sektör olduğunu ortaya koymuştur.

Son 10 yıldır ülkemiz tarım politikalarında benimsenen temel amaç; rekabet gücünün artırılması, gelir düzeyinin yükseltilmesi ve doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanarak verimliliğin artırılması olmuştur. Bu çalışma ile alınan önlemler ve uygulanan politikalar sonucunda tarım sektöründe gözlenen yapısal değişiklikler nicel ve nitel analizlerle ortaya konurken, 2000 yılı sonrası benimsenen politikalar ve bu politikaların arkasında yatan amaçlar titizlikle masaya yatırılmıştır. Sonuç olarak, tarımsal destekleme sisteminde yaşanan dönüşümün, arazi toplulaştırma faaliyetlerindeki hızlı ilerlemelerin, sulama altyapısındaki iyileşmelerin, iyi tarım, organik tarım gibi yeni uygulamalar ile kurumsal ve idari yapılarda meydana gelen değişikliklerin, tarımsal yapıyı farklılaştırdığı ve sosyo-ekonomik boyutlarda sektörü etkilediği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Tarımsal politikalar, Tarımsal büyüme, Tarımsal destek sistemi

TRANSFORMATION POLICIES IN TURKEY'S AGRICULTURAL SECTOR AFTER 2000

ABSTRACT

Regardless of the nations' development level, agriculture which has gained the status of sensitive and strategic sector in the globe has also become a focal point of political and economic disputes in our country recently. Looking over the weight of the sector in Turkey's economy, its contribution to employment and foreign trade figures, although its share has been declining in recent period compared to previous years, agriculture has still great importance in the economy. Besides the current weight of agriculture in our country's economic and social structure, climate change, drought, global food crises outbreaks and nations' concerns for enhancing the food safety and security, and measures taken for these issues reveal that agriculture is an indispensable and vital sector.

* Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

** Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

The main aim adopted in our country's agricultural policies during the last 10 years is to increase competitiveness, to elevate income level and to raise productivity by taking into account sustainable use of natural resources. In this study, as structural changes that are observed as a result of measures taken and policies implemented in agriculture sector are revealed by means of qualitative and quantitative analysis, these policies adopted after 2000 and the aims lay behind them are painstakingly scrutinized. Consequently, it has been taken notice that the transformations in the agriculture support system, rapid progress in land consolidation activities, improvements in irrigation structure, new implementations such as good agricultural practices, organic farming, and also, changes in the institutional and administrative structure has varied the agricultural structure and have affected the sector in socio-economic dimension.

Key words: Agricultural policy, Agricultural growth, Agriculture support system.

GİRİŞ

21. yüzyılın başından itibaren gerek dünyada gerekse Türkiye’de tarım sektörü bir dönüşüm süreci geçirmektedir. Yaşanan bu dönüşüm sürecinde, küresel ekonomik yapıda meydana gelen farklılıklar ile sanayi ve hizmet sektörlerinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar etkili olmakla birlikte, özellikle temel tarım politikalarında yaşanan değişiklikler önemli rol oynamaktadır. Değişen koşullar ve farklılaşan yaklaşımlara paralel olarak ülkemizde de tarım sektöründe yeni politikalar benimsenmiş, bu politikalarla uyumlu çeşitli stratejiler ve uygulama araçları geliştirilmiştir. 2000’li yıllarla birlikte, verimliliğin yükseltilmesi ile rekabet gücünün artırılması, uluslararası ticaretten azami pay alınması, gıda güvenliği ve güvenilirliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gibi hususlar tarım politikalarının temel amaçları olmuştur.

Belirlenen bu amaçlara ulaşmak için bir dizi politika seti oluşturulurken, tarım sektöründe hala kapsamlı devlet desteği ve politika müdahaleleri sürmekte, çeşitli iç ve dış faktörlerin yapısal dönüşümü zorladığı görülmektedir. Sektörün geleneksel yapısı, alışlagelmiş üretim biçimi, koruma düzeyi, hem genel hem de teknik düşük eğitim seviyesi ve dönüşüme olan direnç gibi olumsuz etkilere rağmen, son dönemde dünyadaki gelişmelere göre şekillenen bir uyum yeteneği kazanmaya başlamıştır. Bu çalışma kapsamında, öncelikle tarım sektörünün yapısında ve ekonomideki yerinde meydana gelen değişiklikler sayısal verilerle gözler önüne serilirken, 2000 yılı sonrası tarımsal politikalar ve bu politikaların arkasında yatan amaçlar irdelenmiştir.

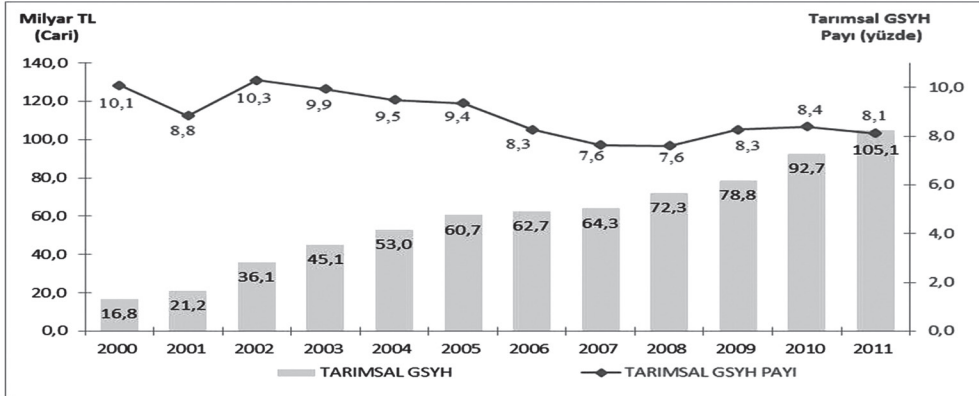
1. TARIM SEKTÖRÜNÜN YAPISI VE EKONOMİDEKİ YERİ

1.1. Tarım Sektörü Katma Değeri ve GSYH’deki Payı

Cumhuriyetin ilk yıllarında gayri safi milli hâsıla (GSYH) içerisindeki payı yüzde 50’ler seviyesinde olan tarım sektörünün ekonomi içerisindeki önemi uzun dönemli

seride azalma eğilimi göstermiştir. Gelişmekte olan ekonomilerin tarihsel süreci ve kalkınma teorisinin temel prensipleriyle de uyumlu olan bu durum, yalnızca ülkemize has olmayıp, birçok ülkede gözlenen bir gerçektir. Sanayi ve hizmet sektörlerinde yaşanan hızlı dönüşüm, bu sektörlerin üretim kapasitesini ve ekonomi içerisindeki katma değerini arttırırken, tarım sektörünün GSYH'den görece daha az pay almasına yol açmıştır.

Grafik 1. Tarımsal Katma Değer ve GSYH İçindeki Payı



Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Ulusal Hesaplardan yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

1990 yılında milli gelirin yüzde 17,5'ini oluşturan tarım sektörünün GSYH içerisindeki payı 2000'li yılların başında yüzde 10,1'e gerilemiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan 21.yüzyılın başına kadarki süreçte yaşanan bu gerileme 2000'li yıllarda hızını ve sürekliliğini kaybederken, sektörün ülke ekonomisindeki ağırlığının dengeye geldiği yıllar olmuştur. Rakamlarla ifade edilecek olursa, 2000-2011 yıllarını kapsayan son 12 yıllık dönem boyunca tarımsal katma değer GSYH içerisindeki payı yüzde 10 ile yüzde 7,5'luk bir aralığa oturmuştur.

Tarihsel gelişimi içerisinde en düşük GSYH payını 2007 yılında gerçekleştiren tarım sektörü, bu yılı takip eden son üç yıl uzun dönemli seriye aksi yönde hareket etmiştir. Bu gelişmenin bir nedeni olarak, ekonomik krizin başladığı 2008 yılı ve ciddi bir şekilde yaşandığı 2009 yılında tarım sektöründe yaşanan büyüme gösterilebilirken, 2010 yılında da sektörün GSYH içerisindeki payının artması bir takım ilave analizlerle açıklanmaktadır. Bu analizlerden en önemlisi, 2007-2011 yılları arasında tarım fiyatları endeksinin, toplam üretici fiyatları endeksine göre daha hızlı yükselmesinin bir sonucu olarak, tarım sektörünün daha karlı bir sektör haline gelmesi ve sektörel yatırımlar üzerinde pozitif bir etki yaratarak tarım sektörü toplam katma değerinde artış sağlamasıdır.

Yıllar itibarıyla tarım sektörü katma değeri ve GSYH içerisindeki payının gösterildiği Grafik 1'de de görüldüğü üzere, 2008, 2009 ve 2010 yıllarında üst üste 3 yıl boyunca uzun zamanlı seriye zıt hareket eden tarım sektörü, 2011 yılında tekrar

tarihsel gelişimiyle paralel hareket etmiştir. Bununla birlikte, son iki yıldır genel ekonomik büyümeye oranla düşüğe olsa tarım sektörü büyümeye devam etmiş ve tarımsal GSYH'nin toplam GSYH içerisindeki payı 2011 yılında yüzde 8,1 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, 2000 yılında 16,8 milyar TL olan tarımsal katma değer, 2011 yılına gelindiğinde 6 kat artarak 105,1 milyar TL seviyesine ulaşmıştır.

1.2. Tarımsal Büyüme, Ekonomik Büyüme, Nüfus Artış Hızı

Tarımsal katma değerın yıllık ortalama büyüme oranları 10 yıllık dönemlerle incelendiğinde, 1970-1980 döneminde yıllık ortalama yüzde 1,48 oranında büyüdüğü görülmektedir. Bununla birlikte, bu dönemi takip eden 1980-1990 döneminde yıllık ortalama büyüme hızı düşmüş, 1990-2000 döneminde ise 1970'lerin büyüme hızı hala yakalanamamıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise, son elli yılın en yüksek tarımsal büyüme hızına ulaşılırken, tarım dışı ekonomik büyüme hızında 1970'lerin performansının da yakalandığı gözlenmektedir. Bununla birlikte, 1970 yılından günümüze kadar tarımsal büyüme hızının tarım dışı ekonomik büyümenin altında kaldığı görülmektedir.

Tablo 1. Dönemler İtibarıyla Tarımsal ve Ekonomik Büyüme ile Nüfus Artış Hızı

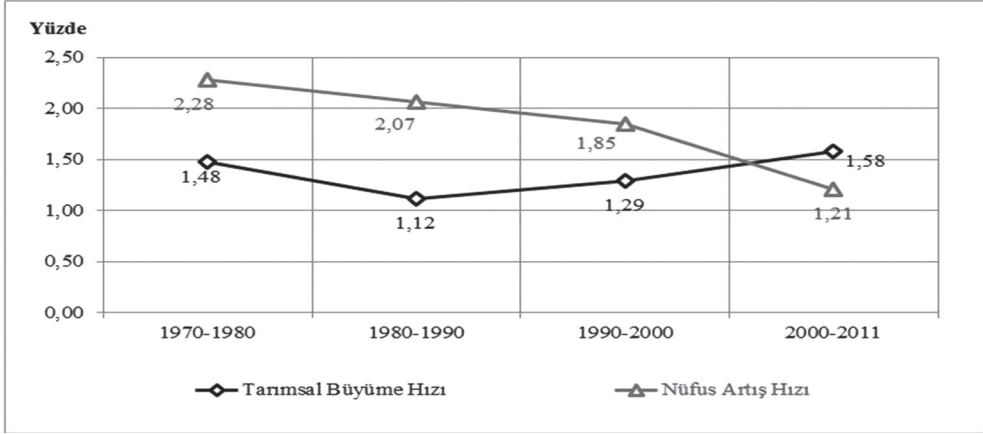
Dönemler	Tarımsal Büyüme Hızı (yüzde)	Tarım Dışı Ekonomik Büyüme Hızı (yüzde)	Genel Ekonomik Büyüme Hızı (yüzde)	Nüfus Artış Hızı (yüzde)
1970-1980	1,48	4,95	3,98	2,28
1980-1990	1,12	6,08	5,08	2,07
1990-2000	1,29	3,90	3,52	1,85
2000-2011	1,58	4,95	4,19	1,21

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Ulusal Hesaplardan ve 2011 Yılı İstihdam, İşsizlik ve Ücret İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Not: 2000 yılına kadar 1987 sabit fiyatları baz alınırken, 2000 sonrası hesaplamada 1998 sabit fiyatları kullanılmıştır.

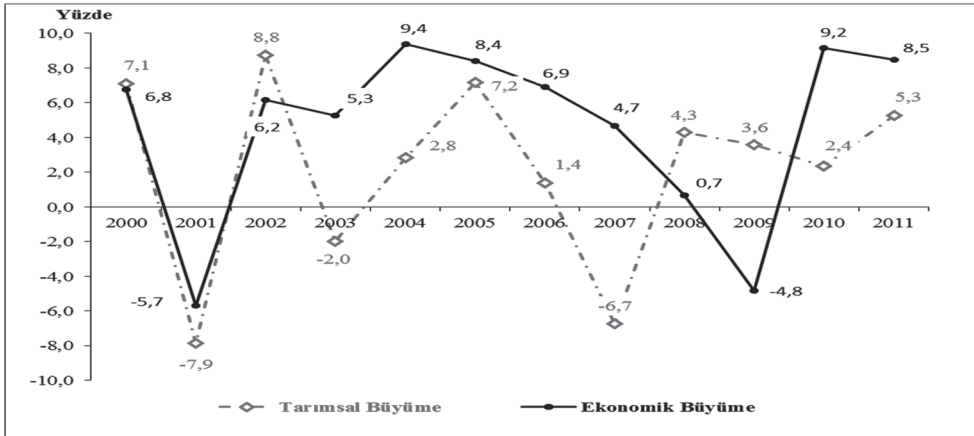
Dönemler itibarıyla sürekli azalan ülkemizin nüfus artış hızı son 10 yıldır en düşük seviyesinde gerçekleşmiş ve 1970-1980 dönemiyle kıyaslandığında, yaklaşık olarak yarıya düşmüştür. Ayrıca, 1970-2000 yılları arasında tarımsal üretimin yıllık ortalama büyüme hızı nüfus artış hızının altında seyrederken¹, tarihsel süreçte ilk kez 2000-2011 yıllarını kapsayan dönemde tarımsal büyüme hızı, nüfus artış hızının üzerine çıkmıştır. Grafik 2'de açık bir şekilde görülen bu durum, artış hızı yavaşlasa da artan nüfusun yeterli beslenmesi ve ülkemizde gıda güvenliğinin sağlanması noktasında olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

1 TÜİK istatistiklerinden yararlanarak yazarlar tarafından yapılan hesaplamalara göre 1970-2000 yılları arasında tarımsal üretimin yıllık ortalama büyüme hızı yüzde 1,30 ve nüfus artış hızı ise yüzde 2,06'dır.

Grafik 2. Tarımsal Büyüme Hızı ile Nüfus Artış Hızının Karşılaştırılması

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Ulusal Hesaplardan ve 2011 Yılı İstihdam, İşsizlik ve Ücret İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Diğer yandan, tarım sektörünün doğası gereği tarımsal büyüme ile genel ekonomik büyüme arasında tam bir ilişki kurulamamaktadır. Ağırlıklı olarak bitkisel üretime dayanan ve dolayısıyla, iklim şartları ve kuraklık, sel, don gibi doğal afetlerden direkt etkilenen tarım sektörünün kırılgan bir yapısı mevcuttur.

Grafik 3. Tarımsal Büyüme ve Genel Ekonomik Büyüme İlişkisi

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Ulusal Hesaplardan yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

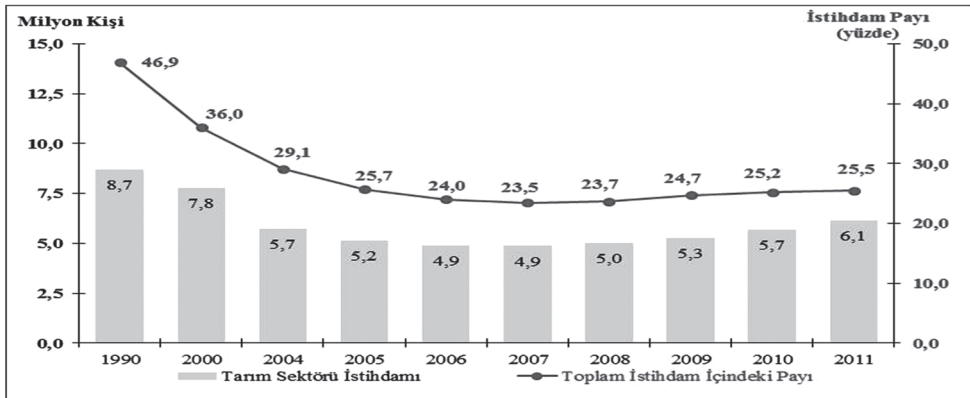
Bununla birlikte, mikro iktisat teorisi içerisinde yer alan King Kanunu ve Örumcek Ağı teoremleri ile de uygun bir şekilde, tarımsal büyümenin iniş-çıkışlar gösterdiği görülmektedir. Yaşanan kuraklık yıllarının etkisiyle sektörde ciddi daralmaların gözlemlendiği 2001, 2003 ve 2007 yıllarının yanı sıra, ülkemizi de etkileyen küresel ekonomik krizin yaşandığı 2009 yılı haricinde, tarım sektörü büyümesi ile genel ekonomik büyümenin aynı yönde gerçekleştiği görülmektedir.

1.3. Tarım Sektörü İstihdamı

Türkiye’de istihdamın sektörel yapısındaki gelişmeler incelendiğinde, Cumhuriyet kurulduğu tarihten 1999 yılına kadarki süreçte toplam istihdama en fazla katkısı yapan sektörün tarım sektörü olduğu görülmektedir. Ülkemizde yaşanan toplumsal, ekonomik ve sosyal değişimlerin etkisiyle yıllar itibarıyla hizmetler ve sanayi sektörünün toplam istihdam içerisindeki payı artmış, tarım sektörü istihdamında ise uzun dönemli seride düşüş gözlenmiştir. Tarımsal istihdamın toplam istihdam içindeki payında meydana gelen bu azalışın temel nedenleri arasında; tarım sektöründe mekanizasyona bağlı olarak işgücü talebinin azalması, sanayi ve hizmetler sektörünün işgücü ihtiyacının artması ile kırsalda hızlı nüfus artışı ve ekilebilir toprakların parçalanmasıyla tarım sektöründe geçim olanaklarının daralması yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2012; OECD, 2011).

1990 yılında toplam istihdamın yüzde 47’sini oluşturan tarım sektörü 2000 yılında yüzde 36 seviyesine gerilemiştir. 2000-2010 yılları arasındaki dönemde iki farklı seyir izleyen tarım sektörü istihdamını 2000-2007 arası dönem ve 2007-2011 arası dönem olmak üzere iki ayrı döneme ayırmak mümkündür. Grafik 4’de de görüldüğü üzere, tarım sektörü istihdamı 2007 yılında 4,9 milyon kişiyle toplam istihdam içerisinde yüzde 23,5’lik pay alarak tarihinin en düşük düzeyine inmiştir. 2007 yılını takip eden yıllarda ise, tarım sektörü istihdamı uzun dönemli seriye zıt hareket etmiş ve yükselme eğilimine girmiştir. Bu durumu açıklamaya çalışan farklı görüşler olmakla birlikte, 2008 yılının sonunda başlayarak 2009 yılı boyunca ülkemizde de etkisini gösteren küresel ekonomik krizin sanayi ve hizmetler sektörlerinde daha ağır hissedilmesi sonucu tarım sektörünün görece istihdam payının arttığı anlaşılmaktadır.

Grafik 4. Tarım Sektörü İstihdamı ve Toplam İstihdam İçerisindeki Payı



Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı İstihdam, İşsizlik ve Ücret İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Not: 2004 ve sonrası rakamlar yeni nüfus projeksiyonlarına göre revize edilmiştir.

Öte yandan, ekonomik krizin etkisinin kaybolduğu ve baz etkisiyle birlikte yüzde 9,2'lik bir ekonomik büyümenin yaşandığı 2010 yılı ile yüzde 8,5'lik büyümenin gerçekleştiği 2011 yılında tarım sektörünün uzun dönemli seriye zıt hareket etmiş olması yeni tartışmaları gündeme getirmiştir. 2007 yılından 2011 yılına gelindiğinde tarımsal istihdamın yaklaşık 1,2 milyon kişi artarak, 6,1 milyon kişi seviyesine yükselmesi diğer sektörlere kıyasla tarım sektörünün istihdam kapasitesini daha fazla arttırdığını ortaya koymaktadır.

İşteki durumuna göre istihdam edilenlerin yapısına bakıldığında, çalışanların yüzde 62'si gibi çok büyük bir oranının ücretli ve yevmiyeli olduğu görülmektedir. Ancak, işteki durumuna göre istihdam edilenlerin dağılımına sektörel açıdan bakıldığında, sektörler arasında büyük farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır. Özellikle tarım sektöründe çalışanların genel istihdam yapısıyla ciddi şekilde ayrıştığı ve çok büyük bir kısmının işveren ve kendi hesabına çalışanlar ile ücretsiz aile işçilerinden oluştuğu görülmektedir. Toplam istihdamın 14,8 milyonunu oluşturan ve toplam istihdam içerisinde yüzde 61,7'lik paya sahip olan ücretli ve yevmiyelilerin tarım sektörü içerisindeki payı ise yüzde 10 seviyesindedir. Bununla birlikte, işveren ve kendi hesabına çalışanlar toplam tarım sektörü istihdamının yüzde 43,2'sini, ücretsiz aile işçileri ise istihdamın yüzde 46,7 oluşturmaktadır.

Tablo 2. İşteki Durumuna Göre İstihdam Edilenlerin Dağılımı

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Toplam İstihdam		19.631	20.066	20.423	20.738	21.194	21.277	22.594	24.110
Ücretli veya Yevmiyeli	Bin	10.693	11.435	12.028	12.534	12.937	12.770	13.762	14.876
	Yüzde	54,5	57,0	58,9	60,4	61,0	60,0	60,9	61,7
İşveren ve Kendi Hesabına Çalışan	Bin	5.571	5.790	5.717	5.575	5.573	5.638	5.750	5.931
	Yüzde	28,4	28,9	28,0	26,9	26,3	26,5	25,4	24,6
Ücretsiz Aile İşçisi	Bin	3.367	2.841	2.678	2.628	2.684	2.870	3.083	3.303
	Yüzde	17,2	14,2	13,1	12,7	12,7	13,5	13,6	13,7
Tarım		5.713	5.154	4.907	4.867	5.016	5.240	5.683	6.143
Ücretli veya Yevmiyeli	Bin	401	426	428	403	434	454	527	623
	Yüzde	7,0	8,3	8,7	8,3	8,7	8,7	9,3	10,1
İşveren ve Kendi Hesabına Çalışan	Bin	2.445	2.371	2.275	2.273	2.316	2.371	2.513	2.653
	Yüzde	42,8	46,0	46,4	46,7	46,2	45,2	44,2	43,2
Ücretsiz Aile İşçisi	Bin	2.867	2.357	2.205	2.190	2.266	2.416	2.643	2.866
	Yüzde	50,2	45,7	44,9	45,0	45,2	46,1	46,5	46,7
Tarım Dışı		13.919	14.912	15.516	15.871	16.177	16.037	16.911	17.967
Ücretli veya Yevmiyeli	Bin	10.293	11.009	11.601	12.131	12.503	12.316	13.235	14.253
	Yüzde	73,9	73,8	74,8	76,4	77,3	76,8	78,3	79,3
İşveren ve Kendi Hesabına Çalışan	Bin	3.126	3.419	3.441	3.302	3.257	3.267	3.237	3.276
	Yüzde	22,5	22,9	22,2	20,8	20,1	20,4	19,1	18,2
Ücretsiz Aile İşçisi	Bin	500	484	474	438	417	454	440	437
	Yüzde	3,6	3,2	3,1	2,8	2,6	2,8	2,6	2,4

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı İstihdam, İşsizlik ve Ücret İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

1.4. Tarım Sektörü Dış Ticareti ve İç Ticareti

2000-2011 yılları arasında, tarım ürünleri, ormancılık, su ürünleri ve gıda sanayi dahil olmak üzere tarım sektörü ithalatının toplam ithalattan yaklaşık yüzde 5, ihracatının ise toplam ihracattan yaklaşık yüzde 10 pay aldığı görülmektedir. 2000 yılında 3,6 milyar dolar seviyesinde olan tarım sektörü ihracatı 2011 yılına kadar büyük bir yükseliş göstererek 14,5 milyar dolara çıkmıştır. Tarım sektörü ithalatı ise, 2000 yılında 3,3 milyar dolar seviyesinden 2011 yılında 4 kat artarak 13,9 milyar dolara yükselmiştir. Türkiye'nin işlenmiş tarımsal ürünler ihracatı daha çok işlenmiş meyve-sebze, hububata dayalı işlenmiş ürünler ve şekerli ürünlerden oluşmaktadır.

Tablo 3. Tarım Sektörü Dış Ticaretindeki Gelişmeler (ISIC, rev.3, milyon dolar)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
İthalat	Tarım Sektörü	3.323	2.464	3.112	4.230	4.743	5.033	5.472	7.415	10.300	7.643	10.012	13.951
	Toplam	54.503	41.399	51.554	69.340	97.540	116.774	139.576	170.063	201.964	140.928	185.544	240.842
	Tarım Sektörü İthalat Payı (%)	6,1	6,0	6,0	6,1	4,9	4,3	3,9	4,4	5,1	5,4	5,4	5,8
İhracat	Tarım Sektörü	3.642	4.103	3.786	4.941	6.072	7.862	8.132	9.243	10.930	10.734	12.089	14.535
	Toplam	27.775	31.334	36.059	47.253	63.167	73.476	85.535	107.272	132.027	102.143	113.883	134.918
	Tarım Sektörü İhracat Payı (%)	13,1	13,1	10,5	10,5	9,6	10,7	9,5	8,6	8,3	10,5	10,6	10,8
Karşılama Oranı	İhr./İth. Tarım	110	167	122	117	128	156	149	125	106	140	121	104
	İhr./İth. Toplam	51	76	70	68	65	63	61	63	65	72	61	56

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Dış Ticaret İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Not: Uluslararası Standart Sanayi Sınıflamasına (USS, Rev.3) göre tarım sektörü dış ticaret değerleri A-Tarım ve Ormancılık, B-Balıkçılık, D-İmalat-Gıda Ürünleri ve İçecek, D-İmalat ve Tütün Ürünleri toplanarak elde edilmiştir.

Öte yandan, süt, et ve bunların ürünleri ile şeker gibi bazı temel ürünlerin ithalatında kısıtlama ve kotaların bulunması Türkiye'nin ithalat hacminin düşük kalmasını sağlamış, 2010 yılında et ve canlı hayvan ithalatının açılmasıyla ithalat artış hızı yükselmiştir. İhracatta yeni bir sektörün öne çıkması rekabet edebilirliğin artmasını gerektirmekte ve tarımsal ürün kalitesinin artırılmasındaki zorluklar ise, ihracat potansiyelinin artırılmasında kısıtlayıcı olmaktadır. Bununla birlikte, 2000'li yılların başından itibaren, artan talep ve ihracata bağlı olarak yağlı tohumlar ve yağlar başta olmak üzere birçok temel ürün grubunda genel bir ithalat artışı gözlenmektedir. Tarım ürünleri ithalatında görülen yükseliş eğilimi ile gıda ürünleri ihracatındaki yükseliş beraber değerlendirildiğinde, işlenmiş ürünlerde kullanılan ve dahilde işleme rejimi yoluyla getirilen ithal girdilerin arttığı anlaşılmaktadır (Kıymaz ve Saçlı, 2008; Saçlı, 2010).

Söz konusu dönemde tarımdaki ticaret hadlerinde de değişimler yaşanmıştır. Tarımsal ürünler fiyat endeksinin tarım dışı ürünler fiyat endeksine oranlanarak bulunan iç ticaret haddi, birim üretim üzerinden çiftçinin eline geçen gayri safi üretim değeri ile tarımsal olmayan üretim değeri arasındaki değişimi göstermektedir (Süslü ve Yanardağ, 2002). Tablo 4'den görüleceği üzere, 2001, 2006 ve 2008 yılları hariç olmak üzere 2000-2011 yıllarını kapsayan 12 yıllık dönemde tarım ürünleri fiyatları tarımsal olmayan ürün fiyatlarına kıyasla daha hızlı artmıştır. Bu durum iç ticaret hadlerinin çiftçiler lehine seyretmesine olanak sağlamıştır. Aynı zamanda, yıllar itibarıyla tarımsal GSYH'de düşüş eğilimi olduğu görülmektedir; ancak, bu düşüşün tarım dışı GSYH'den daha yavaş olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum çiftçilerin reel gelirlerinde artış sağlayarak satın alma gücünün artmasına yol açmaktadır.

Tablo 4. GSYİH Deflatörü ve Yıllara Göre Tarımın İç Ticaret Haddi (2000 Yılı=100)

Yıl	Tarım GSYH Deflatörü	Tarım Dışı GSYH Deflatörü	Toplam GSYH Deflatörü	Tarım İç Ticaret Oranı
2000	43,1	50,0	49,2	100,0
2001	37,1	54,5	52,9	79,0
2002	56,1	35,7	37,4	182,4
2003	27,7	22,6	23,3	142,4
2004	14,2	12,1	12,4	136,0
2005	6,9	7,1	7,1	112,6
2006	1,8	10,0	9,3	21,2
2007	10,1	5,7	6,2	206,4
2008	7,7	12,4	12,0	72,3
2009	5,3	5,5	5,3	111,2
2010	15,0	4,7	5,7	366,5
2011	7,7	8,7	8,6	102,6

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Ulusal Hesaplardan yararlanılarak yazarlar tarafından hesaplanmıştır.

Not: Tarım Ürünleri İç Ticaret Haddi (Tarım/Tarım Dışı): [GSYH Tarım Deflatörü / GSYH Tarım-Dışı Deflatörü]

Son dönemde görülen gıda krizinin etkisiyle özellikle 2007-2010 yılında tarımda fiyat endeksinin artması ve tarımın iç ticaret oranındaki yükselme çiftçilerin refahının artmasına neden olmuştur. İç ticaret oranının düşmesi ve GSYH'nin yüzde 8'ini oluşturan tarım sektöründe istihdam oranının yüzde 26 olması sektördeki düşük işgücü verimliliğin ve istihdam fazlalığının göstergesi olarak görülmektedir (Günaydın, 2009; Süslü ve Yanardağ, 2002).

1.5. Tarım Sektöründe Arazi Kullanımı

2000-2011 yılları arasındaki dönemde tarım sektöründeki arazi ve toprak kullanımı verilerinde de ciddi değişiklikler olmuştur. Doğrudan üretimi, dış ticareti ve sektörel istihdam olanaklarını etkileyen bu gelişme, tarımsal yapıda da bir takım değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Türkiye İstatistik Kurumunun verileri, ekilen

ve nadasa bırakılan alanlarda daralma, sebze ve meyve alanlarında ise genişlemeye işaret etmektedir.

Tarım arazilerinin kullanım durumunun 1970 yılından itibaren on yıllık dönemler itibarıyla özetlendiği Tablo 5'in incelenmesinden görüleceği üzere, ülkemizdeki toplam tarım alanları son kırk yıllık dönemde yaklaşık 11 milyon hektar daralırken, son on yılda yaklaşık 2 milyon hektarın kaybedildiği görülmektedir. Buna ilaveten, önümüzdeki dönemde de çayır ve meralar dâhil olmak üzere tüm tarım alanlarının kentleşme, sanayileşme, madencilik ve turizm sektörlerinin baskısına açık kalması sektördeki kaygıların başında gelmektedir (Topçu, 2012:32-34).

Öte yandan, işlenen tarım alanlarının niceliğinde, niteliğinde ve üretim miktarında son 10 yılda çok fazla değişiklik görülmemektedir. Sulanan alanların oranı 2000 yılında yüzde 60'tan 2010 yılında yüzde 70'e çıkarken, sulama veriminde değişiklik olmamıştır ve ortalama yüzde 40 seviyesinde kalmıştır.² Sulanan alanların sınırlı genişlemesine bağlı olarak sebze ve meyve yetiştirilen alanlarda da çok fazla genişleme olmadığı görülmektedir. Ancak, son dönemde kamunun tarım sektörü yatırımları; sulama altyapısının yanı sıra arazi toplulaştırma, hayvan ve bitki sağlığı ile denetim dahil gıda güvenliği altyapısının iyileştirilmesi gibi alanlara yoğunlaşmaktadır.

Tablo 5. Tarım Arazilerinin Kullanım Durumu (bin ha)

	1970	1980	1990	2001	2011
Türkiye'nin Toplam Alanı	81.458	81.458	81.458	81.458	81.458
1. Toplam Tarım Alanı	49.086	40.553	40.234	40.967	38.247
1.1. Toplam İşlenen Tarım Alanı ve Uzun Ömürlü Bitkiler	27.338	28.175	27.856	26.350	23.630
1.1.1. Toplam İşlenen Tarım Alanı	24.743	25.156	24.827	23.800	20.596
Ekilen Alan	15.591	16.372	18.868	18.087	15.845
Nadas	8.705	8.188	5.324	4.914	4.017
Sebze Bahçeleri Alanı	447	596	635	799	734
1.1.2. Toplam Uzun Ömürlü Bitkilerin Alanı	2.595	3.019	3.029	2.550	3.034
Diğer Meyveler, İçecekler ve Baharat Bitkileri Alanı	-	-	-	1.425	1.749
Bağ Alanı	-	-	-	525	478
Zeytin Ağaçlarının Kapladığı Alan	-	-	-	600	807
1.2. Çayır ve Mera Arazisi	21.748	12.378	12.378	14.617	14.617
2. Orman Alanı	20.199	20.703	20.703	20.703	21.390
3. Diğer Alanlar	12.173	20.202	20.521	19.788	21.821

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Bitkisel Üretim İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

2. 2000 YILI SONRASI TARIM POLİTİKALARI VE UYGULAMALARI

2.1. Temel Politika Belgeleri Kapsamında Tarım Politikalarında Yaşanan Değişim

Ülkemizin en temel politika belgeleri olan kalkınma planları ve yıllık programlarda sektörel politikalar, hedefler ve uygulamaya konulacak tedbirler yer

2 DSİ Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanılarak derlenmiştir.

almakta olup, bu tedbirlerden sorumlu kuruluşların faaliyetleri izlenmektedir. Bu çerçevede, ülkemizde 2000 yılı sonrası uygulamaya konulan tarım politikalarının esasları 2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Kalkınma Planı ile 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında yer almaktadır. Bahse konu temel politika belgelerinin yanı sıra, 2004 yılında hazırlanan ve 2006-2010 dönemini kapsayan Tarım Strateji Belgesi ile 2006 yılında yürürlüğe giren 5488 sayılı Tarım Kanunu da tarım sektörü politikalarına yön veren diğer iki önemli belge olmuştur. Söz konusu bu politika belgelerinde başlıca verim ve üretim hacminin artırılması, tarımsal gelirlerin yükseltilmesi ve gelir istikrarının sağlanması yer almaktadır. Bu hedeflerin yanı sıra, son dönemde halkın gıda güvencesinin ve güvenliğinin garanti altına alınması ile kırsal kalkınmanın sağlanması ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması vurgulanmaktadır (Çakmak, 2007; Çakmak, vd., 2008).

2.1.1. Sekizinci Kalkınma Planı Tarım Sektörü Politikaları

2000 yılında hazırlanan Sekizinci Kalkınma Planının Tarımsal Gelişme bölümünde, kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması temel amaç olarak belirlenmiştir (DPT, 2001:168). Buna ilaveten, gıda güvenliği ilkesi çerçevesinde artan nüfusun dengeli ve yeterli beslenmesi amaçlanarak bitkisel ve hayvansal ürünlerin üretim, verim ve kalitesinin artırılması ve rekabet gücü yüksek, örgütlü bir tarımsal yapının oluşturulması temel ilke olarak benimsenmiştir. Ayrıca, tarım politikalarının esaslarının Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Tarım Anlaşmasının öngördüğü yükümlülükleri gözeterek ve Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik sürecinde AB Ortak Tarım Politikalarına uyum sağlayacak şekilde düzenleneceği ifade edilmiştir.

Söz konusu Planda; piyasa fiyat oluşumu üzerinde olumsuz etkileri olan ürün fiyatlarına devlet müdahaleleri yerine, üretimin piyasa koşullarında talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçlarının benimsendiği belirtilmiş, çiftçi kayıt sistemi, tapu-kadastro sistemi, coğrafi bilgi sistemi, çiftlik muhasebe veri ağı gibi tarımsal bilgi sistemlerinin kurulmasının altı çizilmiştir. Ayrıca, TMO, Çaykur ve Türkiye Şeker Fabrikaları gibi başlıca tarımsal kamu iktisadi teşebbüslerinin etkinliklerini arttırmak üzere yeniden yapılandırılacakları ve Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin özleştirilmesi gereği ortaya konulmuştur.

Öte yandan, en yaygın ve önemli tarımsal politika araçlarından olan destekleme politikalarında değişikliğe gidilmiştir. Bilindiği üzere, 2000 yılı ve öncesinde uygulanan çıktı fiyat desteği ile üretici gelirlerinde istikrar sağlanamamış, dünya fiyatları üzerindeki destekleme alım fiyatları uygulamasının bazı ürünlerin ekim alanlarının aşırı genişlemesine, bu ürünlerde üretim fazlalarının oluşmasına neden olmuştur. Bu durum, devletin fazla alım yapmasına ve stok maliyetinin artmasına yol açarak bütçeye ağır yükler getirmiştir. Tüm bu olumsuzlukları gidermek üzere yeni bir tarımsal destekleme aracı olan Çiftçilere Yönelik Doğrudan Gelir Desteği

uygulaması bir pilot çalışma olarak başlatılmış ve bu uygulamanın 2001 yılında ülke genelinde yaygınlaştırılması amaçlanmıştır (World Bank, 2009).

Genel olarak resmi belgelerde bir politika olarak yer almamakla birlikte, tarımda kendine yeterlilik ifadesi bu dönemde yaygın olarak kullanılmış ve bu anlayış tarım politikasında etkin rol oynamıştır. Tarım sektöründe sürdürülen “kendine yeterlilik” politikası piyasa koşullarına göre şekillenmemiş, yüksek gümrük koruma düzeyi ile girdi ve çıktı fiyat müdahaleleriyle oluşmuştur. Söz konusu bu durumun tarımsal katma değerdeki büyümeyi engellediği söylenebilir. Öte yandan, DTÖ ve AB’nin ise kendine yeterli olma hedefinin tam tersi bir politika izlediği söylenebilir. Değişen dünya koşullarında rekabet içinde olma, üretimde ihtisaslaşma ve koruma oranlarının en alt düzeyde tutularak ülkelerin avantajlı olan ürünlere yönelmesini sağlama gibi bir politika öngörmektedir (TÜSİAD, 2008).

2.1.2. Dokuzuncu Kalkınma Planı Tarım Sektörü Politikaları

Genel hatlarıyla Sekizinci Kalkınma Planı Dönemindeki tarım politikalarıyla uyum içerisinde olan ve çok değişiklik içermeyen Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemindeki (2007-2013) tarım politikaları ise, 2000 yılı başında tasarlanan ve uygulamaya konulan politikaların bir devamı niteliğindedir. Yine bu dönemde, gıda güvencesinin ve güvenliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gözetilerek, örgütlü ve rekabet gücü yüksek bir tarımsal yapının oluşturulması amaçlanmıştır (DPT, 2006:78).

Dokuzuncu Kalkınma Planı kapsamında belirlenen temel tarım politikalarına bakıldığında, üretimin talebe uygun olarak yönlendirilmesini sağlayacak politika araçlarının uygulanmasına ve rekabet gücüne doğrudan katkıda bulunacak şekilde yüksek üretim değeri bulunan tarım ürünleri üretiminin artırılmasına odaklanıldığı görülmektedir. Aynı zamanda, tarım işletmelerinde gözlenen arazi parçalılığı sorununun hafifletilmesine yönelik olarak arazi toplulaştırma yatırımlarının yaygınlaştırılma kararı alınmıştır. Tarım ürünleri ihracatında rekabet gücünün artırılması amacıyla, ihracat desteklerinin dış ticarete konu ve markalı ürünlere yönlendirileceği vurgulanmıştır. Öte yandan, tarım ve gıda işletmelerinin modernizasyonunun sağlanması amacıyla AB Katılım Öncesi Mali Yardımlarından yararlanılarak, tarım-sanayi entegrasyonunun özendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Üzerinde durulan diğer bir husus ise, tarımsal istatistiki verilere dair nitelik ve nicelik sorunlarının giderilmesi ve tarım politikalarının yürütülmesine ilişkin bilgi altyapısı ile idari yapının geliştirilmesidir (DPT, 2006).

Ayrıca, tarımsal desteklerin üretimde etkinlik, verimlilik ve kaliteyi artırmaya yönelik olarak düzenlenmesi hedeflenip, kredi sübvansiyonları ile destekleme ödemelerinin üreticilere çeşitli kanallardan ulaştırılması sağlanarak tarım sektörüne yönelik finansal hizmetlerin çeşitlendireceği vurgulanmıştır (Günaydın, 2009:185; OECD, 2011).

2.2. Dünyadaki Gelişmelerin Ülkemiz Tarım Politikalarına Yansımaları

2000 yılı öncesinde uygulanan tarım politikalarının sektörde yaşanan sorunların çözümünde yeterli olmaması ve özellikle bu politikaların bütçeye ağır yükler getirmesi tarım politikalarının ve uygulanan araçların sorgulanır hale gelmesine neden olmuştur. Bu süreçte 1999 yılında yaşanan ekonomik krizin etkisi ile yapısal uyum ve istikrar programı başlatılmıştır. 2000 yılı sonrası tarım politikalarında, AB Ortak Tarım Politikası (OTP) hükümlerine uyum ile 1994 yılında yürürlüğe giren DTÖ Uruguay Turu Tarım Antlaşmasının belirleyici olduğu söylenebilir. Tarımda reform çabaları hız kazanırken, tarımsal politikalarda etkinliği artırmak amacıyla AB ile yapılan müzakere sürecinde tarım ve kırsal kalkınma başlığı ön plana çıkmış, tarımsal desteklerin bütçe üzerindeki yükü kaldırılmaya çalışılmıştır.

DTÖ Tarım Antlaşması kapsamında ticaret koşullarının liberalizasyonu için piyasa erişimine yönelik tarifelere ilişkin düzenlemeler yapılmış, ülkeler; iç destek ve ihracat sübvansiyonlarında indirim taahhüdünde bulunmuşlardır. Bununla birlikte, AB'nin OTP kapsamında ulusal desteklere çok fazla taviz vermesiyle yurtiçi üretimi artmış ve ihracat sübvansiyonlarıyla dış pazara hakim olmaya başlamıştır (Yaşarlar, 2011). Birlik içerisindeki fiyatların dünya fiyatları üzerine çıkması AB'deki üreticilerin refah düzeyinin yükseltilmesine ve bu durum DTÖ İleri Tarım Müzakereleri Cancun, Doha ve Cenevre Turlarının tıkanmasına yol açmıştır. Buna koşut olarak, 2003 ve sonrası OTP reformlarıyla başlayan piyasa önlemleri ile birlikte tarımsal destek miktarında azalmaya gidilmiştir (Aerni, 2007; Çakmak, 2007). Bu bağlamda, AB üretim fazlasını azaltmak için destekleme sistemini üretimden bağımsız olarak (de coupled) yapmaya başlamıştır. İhracat sübvansiyonlarının bütçede yarattığı aşırı yükü azaltmak için kırsal kalkınma, çevre gibi programlara yönelik desteklemeler öne çıkmıştır (TÜSİAD, 2005).

Birlik içerisinde yaşanan bu reform sürecinin ülkemize yansımaları, Türkiye ile AB arasındaki müzakere sürecinin başlamasıyla kendisini yoğun bir şekilde hissettirmiştir. Bilindiği üzere, 2005 yılında AB ile imzalanan Müzakere Çerçeve Belgesiyle tarım mevzuatı 3 fasılda yürütülmeye başlanmıştır. Türk tarımının OTP'ye uyumuyla doğrudan ilgili bu müzakere başlıkları, "Tarım ve Kırsal Kalkınma (11. Fasıll)", "Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı (12. Fasıll)", "Balıkçılık (11. Fasıll)"tır. Türkiye'nin AB müktesebatı ile olan uyumunu değerlendirmek üzere Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar ve İlerleme Raporları göz önüne alınmıştır. Ancak, söz konusu belgelerde tarımla ilgili verilen taahhütlerde ciddi ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir (AB Bakanlığı, 2012).

Bununla birlikte, OTP'nin önemli bir bileşeni olan kırsal kalkınmayı yönlendirmek üzere 5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2007 yılında Türkiye'de Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulmuştur. Bu Kanun ile AB ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetlerin tek elden yürütülmesine yönelik hukuki çerçeve hazırlanmıştır.

OTP Reformuyla tarım sektörünün rekabet edebilirliğini artırmanın yanı sıra kırsal alandaki yaşam kalitesi ile ekonomik faaliyetlerdeki çeşitliliği yükseltmeye yoğunlaşmıştır (Akder, 2007; Çakmak, 2007). Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu üyelik öncesi mali yardım aracı IPA'nın beşinci bileşeni olan kırsal kalkınma fonlarından faydalanmak üzere IPARD olarak adlandırılan Tarım ve Kırsal Kalkınma Programı uygulanmaya konmuştur. Bu çerçevede, 20 IPARD il koordinatörlükleri AB fonunu kullanmak üzere akredite olmuş, 22 il içinse akreditasyon süreci devam etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012).

Öte yandan, DTÖ Tarım Antlaşmasının Türkiye'nin doğrudan tarımsal yapısı üzerinde etkisi olmadığı söylenebilir. DTÖ Tarım Antlaşmasıyla tüm tarife dışı engellerin gümrük tarifesine dönüştürülmesi, haksız rekabeti önlemek amacıyla tarım sübvansiyonların sınırlandırılması ve iç piyasada tarım sektörüne yönelik desteklerin azaltılması amaçlanmıştır. Uruguay Turu Antlaşması sonrası, tarımsal ürünlerin ithalatında korumaları azaltmak üzere gümrük vergilerinde gelişmiş ülkeler altı yıl (1994-2000 yılı), gelişmekte olan ülkeler ise on yıl (1994-2003) içerisinde, yıllık eşit aralıklarla indirme taahhüdünde bulunmuşlardır. Bunun yanı sıra, iç pazarı da korumayı azaltmak üzere tarife dışı engeller tarifelere çevrilirken, ülkeler iç destek ve ihracat sübvansiyonlarını miktar ve oran olarak azaltmışlardır. Ülkemizde ithalat Rejim Kararları doğrultusunda gümrük vergilerinin çok yüksek olması Türkiye'nin DTÖ'ye taahhütte bulunduğu indirgeme oranında az değişikliğe yol açmış ve böylece iç pazar korunmuştur.

Tablo 6. Bazı Temel Tarım Ürünlerinde Gümrük Vergisi Oranları (yüzde)

Ürünler	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Buğday	50	100	5	30	30	60-100	100	100	5-70	80	130	130	130
Çavdar	60	130	60	60	60	60-130	130	130	8-70	80	130	130	130
Arpa	85	100	85	85	85	85-100	0	100	0-70	0	0	0	130
Mısır	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pirinç	27	34	27	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Şeker	141	135	138	136,5	135	135	135	135	135	135	135	135	135
Süt	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150	180	180
Tereyağı	100	140	100	100	140	140	140	140	140	140	140	180	180
Ayçiçeği	37,6	36	12	36,4	36	36	36	36-60	22-36	50	0	36	36
Fındık	45,1	43,2	44,1	43,6	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2	43,2
Çay	145	145	145	145	145	145	145	145	145	145	145	145	145
Et	126,9	121,5	124,2	122,8	121,5	121,5	121,5	121,5	121,5	121,5	121,5	121,5	121,5
Canlı hayvan (büyükbaş)	141	135	138	136,5	135	135	135	135	135	135	135	135	135
Canlı hayvan (küçükbaş)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı, 2012.

Türkiye'de AB, EFTA (Avrupa Serbest Ticaret Antlaşması) ve diğer ülkeler için aynı oranda gümrük vergisi uygulanmaktadır. Buğday, çavdar ve arpada 2008 yılı Haziran ayından itibaren vergiler yüzde 70 olarak uygulanırken, 2005 yılı Ağustos ayından sonra buğday ve arpa için yüzde 100, çavdar için ise yüzde 130 vergi uygulanmaktadır.

Ürünlerin gümrük tarife istatistik pozisyonlarına bakıldığında, DTÖ'nün "en çok kayırlan ülke" (MNF-most favoured nation) kuralına göre bir ülkeye uygulanan gümrük vergisi diğer ülkelere de aynı oranda uygulanmaktadır. AB ile 1995 yılında yürürlüğe giren Gümrük Birliği Antlaşmasına göre sanayi ürünlerinde ve işlenmiş tarım ürünlerinde gümrük vergisi yüzde sıfırken, OTP dahilinde olan tarım ürünleri Gümrük Birliği Antlaşmasının dışında tutulmaktadır (Dünya Ticaret Örgütü, 2012). Buğday, çavdar, şeker, süt, çay ve ette iç piyasadaki tüketiciyi korumak ve ticareti sınırlandırmak üzere vergilerin yüksek olduğu görülmektedir (Dünya Ticaret Örgütü, 2012; OECD, 2011; TÜSİAD, 2005). Bununla birlikte, işlenmiş tarım ürünlerinde tarımın payına isabet eden kısım Toplu Konut Fonu altında ek mali yükümlülük uygulanmaktadır. Ürün grupları özelinde ise, gümrük tarife oranlarına bakıldığında korumacı politikaların devam ettiği görülmektedir (Çakmak, 2007; Dünya Ticaret Örgütü, 2008).

Diğer yandan, DTÖ Tarım Antlaşmasının oluşturduğu kısıtlayıcı durumların ülkemizdeki politikalara olan etkisine bakıldığında, iç destek alanında destek harcamalarının toplam üretim değeri içindeki payı yüzde 10'un altında olduğu için Türkiye ihmal edilebilir yardımlar olarak bilinen 'de minimis'³ sınırı içinde kalmış ve herhangi bir destek indirme taahhüdünde bulunmamıştır (European Commission, 2001).

Bu nedenle, DTÖ Tarım Antlaşmasının Türkiye'de doğrudan tarımsal yapı üzerinde etkisi olmadığı söylenebilir. Buna karşılık, Türkiye ekonomisinin 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşadığı kriz sonrası, IMF ile yapılan stand-by antlaşması çerçevesinde yazılan niyet mektuplarıyla yapısal reform yapılacak alanlardan biri olarak tarım sektörü belirlenmiş ve temel tarım politikalarında radikal değişiklikler öngören birçok taahhütte bulunulmuştur (TÜSİAD, 2005; TÜSİAD, 2008). Bu taahhütlerin bazıları aşağıda sıralanmıştır:⁴

1. Mevcut destekleme sisteminden vazgeçilerek doğrudan gelir desteğine geçilmesi,
2. Destekleme alım fiyatlarının dünya fiyatlarına göre belirlenmesi,
3. Özellikle personel giderleri kapsamında bütçeye ağır yükler getiren Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması,
4. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., ÇAYKUR ve TEKEL'in özelleştirilmesi,

3 12.01.2001 tarihinde yayımlanan 69/2001 sayılı Konsey Tüzüğü ile ticareti olumsuz etkilemeyeceği düşünülen yardımlar belirlenmiş ve bunlar 'de minimis' adı verilen kural ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzükle, 'de minimis' kuralı Avrupa Topluluğu Antlaşmasında rekabeti bozan veya bozabilecek nitelikte olan ve üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyen yardımların yasaklandığı 87. ve 88. maddenin dışına çıkartılmıştır. Bu kural ile ticareti olumsuz etkilemeyeceği düşünülen yardımlar belirlenmiş ve yasaklamaya tabi olmayan bir eşik tespit edilmiştir. Toplam ürün değerinin yaklaşık %10'u kadar miktarda kural dışı destek (prim, telafi edici ödemeler) sağlamaya izin verilmiştir.

4 IMF Stand-By Antlaşmasının Tarımsal Politikalar başlığı altında 40. maddesinde yer almaktadır.

5. Tütün Kanunu ve Şeker Kanunu'nun çıkarılması,

6. T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğünün sübvansiyonlu tarım kredi sistemine son vermesidir.

Verilen taahhütlerden anlaşıldığı üzere, tarım desteklerinin önemli ölçüde azaltılması ve desteklerin niteliğinde de değişikliğe gidilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, gümrük vergilerinin düşürülmesiyle yurtiçi fiyatların dünya fiyatlarına yakınlaştırılması ve piyasa müdahalelerinin azaltılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, IMF'ye sunulan niyet mektuplarında da yer alan politikaların yerine getirilmesi noktasında Türkiye Hükümeti ile Dünya Bankası arasında 2001 yılında Tarım Reformu Uygulama Projesi (TRUP-ARIP) uygulamaya konmuştur.

2.3. Tarım Reformu Uygulama Projesi

İlk etapta, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla yapılan alımların ve fiyat müdahalesine dayanan tarımsal desteklerin bütçe üzerinde yükün azaltılmasına yönelik yol açtığı tartışmalar üzerine oluşturulan TRUP'un daha sonra kapsamı genişletilmiştir. Bu çerçevede, TRUP ile fiyat ve girdi desteği şeklindeki tarımsal desteklerin yerine, doğrudan gelir desteği sistemi ile desteklerin çiftçilere yönlendirilmesi, çiftçi kayıt sisteminin oluşturulması, alternatif ürüne geçişin sağlanması, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

Proje kapsamında; çiftçilere sağlanan sübvansiyonların, kredi ve fiyat desteklerinin kaldırılmasının neden olacağı olumsuz etkilerin azaltılması amacıyla üretimden bağımsız bir destekleme aracı olan doğrudan gelir desteği (DGD) ödemesinin verilmesi planlanmıştır. Bu ödemelerden yararlanacak çiftçilerin belirlenmesine yönelik ülke çapında bir çiftçi kayıt sisteminin kurulması ve bu sistemi desteklemek üzere tapu kayıtlarının bilgisayar ortamına aktararak, otomasyona gidilmesi konularında gerekli teknik yardım, eğitim, yazılım ve donanımın sağlanması öngörülmüştür. Bununla birlikte, fındık ve tütün gibi arz fazlası olan ürünlerde, çiftçilerin alternatif ürünlere yönelmelerini teşvik etmek, bu ürünlerin üretiminden vazgeçerek alternatif ürün yetiştirecek üreticilere, bir yıllık girdi ödemeleri ile bakım ve hasat masraflarının karşılanması amacıyla net gelir farkı ödemesinin yapılması da amaçlanmıştır. Ayrıca, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması ve özertleştirilmesiyle üyelerine hizmet eden kuruluşlara dönüştürülmesi ve tarım ürünlerinin pazarlanması ve işlenmesinde devletin rolünün azaltılması önerilmiştir.

TRUP'un tarımsal destekleme politikalarının finansal sınırını azaltmak ve mali disipline katkı sağlamak amacıyla oluşturulduğu söylenebilir. 1999 yılında başlatılan reform programı tarım destekleri üzerindeki mali harcamaları azaltmıştır. Dünya Bankası tarafından 2004 yılında yayımlanan "Türkiye'de Tarım Sektörü Destekleme

Reformunun Etkilerine Bir Bakış” başlıklı raporda tarımsal sübvansiyonlar yaklaşık 5,5 milyar ABD Dolarından 0.6 milyar ABD Dolarına düşerek GSYH’nın yüzde 2,7’si kadar bir tasarruf sağlandığı belirtilmektedir.

Kısaca, tarımda başlanan reform süreci üç başlık altında ele alınabilir. Birincisi, DGD yoluyla tüm üreticilere ürün tercihlerinden bağımsız olarak dekar başına ödeme yapılmasıdır. Programın ikinci unsuru olarak, hükümetin desteklemeye tabi ürün satın alımlarında finansman yükünü kaldırmak ve mali istikrar sağlamak üzere; Tarım Satış Kooperatifleri, Tekel, Çaykur ve Türkşeker gibi tarımsal KİT’lerin özelleştirmesine başlanmasıdır. Program kapsamındaki üçüncü bileşen ise, fındık, tütün ve şeker pancarı üretimini bırakıp yağlı tohum, yem bitkileri ve mısır üretimine yönelen çiftçilerin maliyetlerini karşılamak amacıyla alternatif ürün ödemesi yapılmıştır (Akder, 2007).

Reform programı çok yönlü ve kapsamlı olarak 2009 yılına kadar devam ederken, 2006-2010 yılları arasında, AB’ye uyumu da gözeterek, tarım sektörü ile ilgili kesimlerin karar almalarını kolaylaştırmak, sektörün kalkınma hedef ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesini sağlamak ve 2006 yılı sonuna kadar çıkarılacak olan Tarım Kanunu ile bu kanuna dayalı olarak hazırlanacak ikincil mevzuatın temelini oluşturmak üzere Tarım Strateji Belgesi yürürlüğe konmuştur.

2.4. Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010) ve Tarım Kanunu

2006-2010 yıllarını kapsayan Tarım Strateji Belgesi⁵ ile kaynakların etkin kullanımı ilkesi çerçevesinde ekonomik, sosyal, çevresel ve uluslararası gelişmeler boyutunu bütün olarak ele alan örgütlü, rekabet gücü yüksek, sürdürülebilir bir tarım sektörünün oluşturulması amaçlanmıştır. Tarım Strateji Belgesinde 5 adet stratejik amaç belirlenmiştir. Bunlar;

1. Sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde kaliteye dayalı üretim artışı ile gıda güvenliği ve gıda güvencesinin sağlanması,

2. Üreticilerin gelir düzeyinin yükseltilmesi ve istikrarının sağlanması, üretim maliyetlerini azaltıcı ve teknolojik gelişimi hızlandırıcı tedbirlerin uygulamaya konulması yoluyla üreticilerin rekabet düzeylerinin yükseltilmesi,

3. Tarımsal pazarlama altyapısının iyileştirilmesi ve üreticilerin pazara erişim düzeylerinin artırılması, tarım-sanayi entegrasyonunun geliştirilmesi, işleme sanayinin rekabet edebilirliğini artırıcı nitelikte uygun ve kaliteli ham maddenin temin edilmesi ile tüketici tercihlerinin karşılanması amacıyla yönelik tedbirlerin alınması,

4. Üreticilerin katılımını ve sorumluluğunu esas alan ve doğrudan üreticilere finansman sağlayan yaklaşıma dayalı kırsal kalkınma projelerinin oluşturulması ve söz konusu projelerin kırsal yaşam şartlarını iyileştirecek biçimde uygulanması,

5 Yüksek Planlama Kurulunun 30.11.2004 tarihli kararıyla onaylanmıştır.

5. Kamudan bağımsız bir yapıda üreticilere, üretimden pazarlamaya kadar olan safhalarda hizmet vermek üzere; kar amacı gütmeyen Tarımsal Üretici Birliklerinin kurulması ve geliştirilmesi ile tarımsal nitelikli diğer üretici örgütlerinin geliştirilmesi, söz konusu örgütlerde denetimin özerkleştirilmesidir.

2006 yılı ve sonrası dönemde uygulanacak tarımsal politikaların genel çerçevesinin belirlendiği Tarım Stratejisi Belgesinin (2006-2010) onaylanması akabinde tarım sektöründe önemli bir ihtiyaç olarak görülen kanun çalışmalarına hız verilmiş ve 2006 yılında 5488 sayılı Tarım Kanunu çıkarılmıştır. Strateji Belgesinde yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için tarımsal politikaların hukuki çerçevesinin çizildiği bu Kanun'un temel amacı; tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plân ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikaların tespit edilmesi ve düzenlemelerin yapılması olarak belirlenmiştir. Buna ek olarak, ulusal tarım politikalarının temel amaçları ise, tarımsal üretimin iç ve dış talebe uygun bir şekilde geliştirilmesi, doğal ve biyolojik kaynakların korunması ve geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, gıda güvencesi ve güvenliğinin güçlendirilmesi, üretici örgütlerinin geliştirilmesi, tarımsal piyasaların güçlendirilmesi, kırsal kalkınmanın sağlanması suretiyle tarım sektöründeki refah düzeyinin yükseltilmesi şeklinde ifade edilmiştir (Tarım Kanunu, 2006).

Ayrıca, Strateji Belgesi ve Tarım Kanunu kapsamında, Avrupa Birliği Ortak Tarım ve Balıkçılık Politikalarına Uyum ve Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması esas alınarak, piyasa koşullarında tarımsal üretime yönelik olarak piyasa mekanizmalarını bozmayacak destekleme araçlarının uygulanması kararlaştırılmıştır.

2.5. Tarımsal Desteklemeler ve Krediler

2006-2010 yıllarını kapsayan Tarım Strateji Belgesi ile; temel tarımsal destekleme araçları; Doğrudan Gelir Desteği (DGD) Ödemeleri, Fark Ödemeleri, Hayvancılık Destekleri, Çevre Amaçlı Tarımsal Alanların Korunması (ÇATAK) Programı Destekleri, Telif Edici Ödemeler, Ürün Sigortası Ödemeleri, Kırsal Kalkınma Destekleri olarak belirlenmiştir.

Alan bazlı tarımsal destekleme ödemeleri içerisinde yer alan DGD ödemeleri 2001-2008 yılları arasında uygulanmış olup, uygulandığı yıllar boyunca alan bazlı tarımsal destek ödemelerinin en büyük kalemini oluşturmuştur. DGD Ödemeleri tarımsal üretim amacıyla işlenen araziler üzerinden her yıl tespit edilen birim ödeme miktarı (dekar başına TL) üzerinden yapılmıştır. Ödeme miktarları, üreticilerin üretim maliyetlerinin bir bölümünü karşılamak ve üretimde sürdürülebilirliği sağlamak üzere farklı düzeylerde belirlenmiştir. Çiftçi kayıt sisteminin geliştirilmesine paralel olarak, ödemelerin belli ürünleri yetiştiren üreticilere yapılması kararlaştırılırken, alana dayalı ödeme kriterinin değiştirilmeyeceği ifade edilmiştir. Sera üreticileri, meyve ve sebze yetiştiricileri ve ÇATAK Programı kapsamında verilen destekler DGD uygulamalarının dışında tutulmuştur.

Öte yandan, Çiftçi Kayıt Sistemine (ÇKS) kayıtlı olan tüm üreticilerin ekim yapmak koşuluyla yararlanmasına sağlayan DGD desteği, üretim yapandan çok tarla sahiplerini desteklemeye dönüşmüştür (OECD, 2011). 2003 yılından itibaren ödeme yapılacak arazi büyüklüğü 200 dekardan 500 dekara çıkartılarak zaman içinde dekar başına ödenen destekler düşürülmüştür (World Bank, 2009). 2003 ve 2004 yıllarında dekar başına 16 TL, 2005 ve 2006 yılında dekar başına 10 TL ve 2007 yılında ise dekar başına 7 TL olmak üzere ödeme yapılmıştır. Aradaki fark ise, mazot ve gübre desteği olarak ödenmiştir. DGD sistemi için ayrılan yüzde 78'lik bütçe payı aşamalı olarak azaltılarak 2008 yılında yüzde 45'e indirilmiş ve 2009 yılında ise, bu uygulamadan vazgeçilmiştir (Bkz. Tablo 7).

Tablo 7. Tarım Destekleme Bütçesinin Dağılımı (cari fiyatlarla, milyon TL)

Tarım Destek Ödemeleri	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Alan Bazlı Tarımsal Destekler	621	1.877	2.530	2.480	2.409	2.759	2.607	2.124	1.247	2.056	2.238	2.358
Doğrudan Gelir Desteği	500	1.877	2.530	2.125	1.673	2.653	1.640	1.140	0	0	0	0
Alan Bazlı Ek Ödeme (Organik tarım, İyi Tarım)	0	0	0	0	0	0	10	0	13	81	150	170
Mazot Desteği	0	0	0	355	410	0	480	492	469	512	510	600
Gübre Desteği	121	0	0	0	270	0	345	352	596	622	625	710
Sertifikalı Tohum ve Fidan Kullanımı	0	0	0	0	0	37	50	56	85	90	120	130
ÇATAK (Çevre Amacı Tarımsal Alanların Korunması)	0	0	0	0	0	2	3	5	6	9	30	30
Fındık	0	0	0	0	0	0	0	0	0	652	710	710
Alternatif Ürün Ödemeleri	0	0	0	0	0	0	0	0	4	9	17	8
Telafi Edici Ödemeler	0	0	0	0	56	67	79	79	74	81	76	0
Yüzde	60	82	83	80	65	58	46	36	26	35	38	32
Fark Ödemesi Destekleme Hizmetleri	362	240	395	334	897	1.292	1.797	1.848	2.007	2.056	2.523	2.236
Yüzde	35	11	13	11	24	27	32	32	42	35	42	31
Hayvancılık Destekleri	49	75	126	209	345	660	741	1.095	908	1.158	1.670	1.868
Yüzde	5	3	4	7	9	14	13	19	19	19	28	26
Kırsal Kalkınma Destekleri	0	0	0	0	0	0	80	109	247	304	302	409
Yüzde	0	0	0	0	0	0	1	2	5	5	5	6
Tarım Sigortası Destekleri	0	0	0	0	0	2	40	47	61	80	240	264
Yüzde	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	4
Diğer Tarımsal Destekler	0	84	0	61	57	33	23	39	175	30	73	45
Yüzde	0	4	0	2	2	1	0	1	4	1	1	1
Afetten Zarar Gören Çiftçilere Yardım Ödemeleri	0	0	0	0	1	46	355	577	29	137	28	10
Yüzde	0	0	0	0	0	1	6	10	1	2	0	0
GAP Eylem Planı Kırsal Kalkınma ve Hayvancılık Dest.	0	0	0	0	0	0	0	25	75	126	114	120
Yüzde	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Toplam	1.032	2.276	3.051	3.084	3.708	4.793	5.643	5.864	4.749	5.947	7.188	7.310
Yüzde	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Yıllık Programlar

DTÖ Tarım Antlaşması'na göre DGD; fiyat ile üretim kararına ve miktarına etkisi olmayan üretimden bağımsız olarak ticarete zarar vermeyecek destekler arasında nitelendirilmektedir (TÜSİAD, 2005). Dekar başına yapılan ödemeler sonucunda üretim miktarında fazla etkili olmaması ve tarla sahiplerini desteklemesi nedeniyle eleştiri konusu olan DGD sisteminden 2009 yılında vazgeçilerek, bütçeye ödenek konmamıştır. Bununla birlikte; Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013) kapsamında üretimden bağımsız ve basitleştirilmiş tek ödeme sistemine geçileceği taahhüt edilmektedir. 1782/2003 sayılı Konsey Tüzüğüne

uyum sağlamak üzere 2010-2013 yılları arasında çıkarılması öngörülen Tek Ödeme Sistemi ve Diğer Doğrudan Destek Ödemelerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik kapsamında hem üretime yönelik hem de üretimden bağımsız desteklemeler ile bu desteklerin yürütüleceği sistemin uygulanması ve kontrol esaslarının düzenlenmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle, havza bazlı alan destek ödemelerine geçiş yaşanırken henüz yeterince uyumlaştırma sağlanamamıştır.

Ayrıca, tarımsal destek reformunun en önemli araçlarından birisi olan DGD'den başlıca beklenti gümrük oranlarının aşağı çekilmesidir. Ancak, destek hiçbir zaman tek başına ve öngörülen miktarda uygulanamamıştır. Reform süresince hükümetler gümrükleri yükselterek, fiyat desteği sağlamayı sürdürmüştür. Örneğin, reform başlangıcında buğday ithalatında uygulanan gümrük vergisi yüzde 50 iken 2010 yılında bu oran yüzde 130'a çıkmıştır.

Verilen destek ile üretim miktarı arasındaki ilişkinin olmaması ve ödemelerin en az bir yıl gecikmeli yapılması zaman içerisinde bir takım tepkileri doğururken tarımsal destekleme uygulamalarının yeniden gözden geçirilmesine yol açmıştır. Artık alana değil ürüne destek verileceği vurgulanırken, havza bazlı destek programı gündeme gelmiştir. 24.02.2011 tarih ve 27856 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2011 Yılında Yapılacak Tarımsal Desteklemelere İlişkin Karar'a göre tarım havzalarında destekleme ürün bazlı olarak kg. başına ödeme şeklinde uygulanacağı belirtilmiştir.

Yeni dönemde amaçlanan tarım desteklemelerinin iki ana başlık altında ele alınmasıdır. Bunlar, "Temel Destek" ve "Havza Desteği"dir. "Temel Destek" olarak adlandırılan destekleme yapısı, daha önce "Alan Bazlı Destekleme Ödemeleri"ne giren mazot, gübre, fındık vb. ürünlere verilen desteğin yerini alırken, "Havza Desteği" fark ödemesi destekleme hizmetinin yerine kullanılması öngörülmektedir. Havza modeli için havzada yoğun olarak yetiştirilen ürün için 'Temel Ürün Desteği' ve havzada ekiliş alanı az da olsa ekolojiye uyumlu olarak yetişen ürünler için 'Özel Ürün Desteği' verilmesi planlanmaktadır (GTHB, 2007; GTHB, 2010). Öte yandan, havzanın ürün desenine bakarak en fazla yetiştirilen ürüne destek vermek o bölgedeki gelişime çok fazla katkı sağlamayabilir. Bir bölgede yaygın ürün yerine yetiştirilmesi daha verimli olacak yeni ürünün desteklenmesinin daha etkili yol olacağı düşünülmektedir (TÜSİAD, 2008:14). Bu bağlamda, havza üzerinden öne sürülen yeni destekleme politikasının alternatif ürün politikasıyla desteklenmesi yerinde olacaktır. Diğer yandan, tarımda verilen teşviklerin havza bazında farklılaşması aynı zamanda bir kırsal gelişme politikası olduğu söylenebilir.

Artarak devam eden diğer bir destekleme aracı ise, fark ödemesi destekleme hizmetidir. Fark ödeme uygulamasının temel amacı arz açığı olan ürün yetiştiricilerini desteklemektir. Mevcut durumda pamuk, ayçiçeği, soya fasulyesi ve diğer yağlı bitkileri kapsayan uygulama, mısır ve bazı yemeklik baklagilleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Uygulama ile hedef fiyat ve pazar fiyatı arasındaki fark üreticilere prim

olarak ödenmektedir. Destekleme primleri yağ bitkilerinde üretim açığının azaltılmasına etkili olamamıştır. Uygulamanın kapsamı ve uygulama alanının genişlemesi ile birlikte, Tablo 5'te de görüleceği üzere fark ödeme uygulamasının tarım destekleme bütçesi içindeki payı 2001 yılında yüzde 35'ten 2011 yılında yüzde 30,5'e düşmüştür.

Hayvancılık destekleri aracılığıyla, hayvancılık faaliyetlerinde ırk ıslahı, kaba yem üretiminin artırılması, verimliliğin artırılması, işletmelerin ihtisaslaşması, işletmelerde hijyen şartlarının sağlanması, hayvan sağlığı ve refahı, hayvan kimlik sisteminin teşviki, hayvansal ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması ile bunlarla ilgili kontrol, takip ve standartların iyileştirilmesi amacıyla mevcut destekleme araçlarına ek olarak et primleri, pazarlama destekleri, hayvancılık işletmelerinin modernizasyonuna yönelik destekler ile çevresel önlemlere yönelik tedbirler uygulamaya konulmuştur. Su ürünleri üretiminin artırılması amacıyla, içsu ve deniz balıkçılığının geliştirilmesi, avcılığın kontrolü ve desteklenmesi, işletmelerin kurulması ve modernizasyonu, su ürünleri işleme tesislerinin iyileştirilmesine yönelik desteklemeler yapılmaya başlanmıştır. Yeni destekler yoluyla hayvancılık alt sektöründe ihtisaslaşmış hayvancılık işletmelerinin sayısının artırılması da hedeflenmiştir. Uygulama kapsamının genişlemesi sonucunda hayvancılık desteklerinin tarım destekleme bütçesi içindeki payı 2012 yılında yüzde 25,5 seviyesine yükselmiştir (Bkz. Tablo 7).

Bu politikaların hayvan varlığındaki değişimine bakıldığında, hayvan varlığında azalma olduğu görülmektedir. 1980-2000 yılları arasında büyükbaş hayvan sayısında 6 milyon, küçükbaş hayvancılıkta ise 3 milyon kadar azalma olmuştur. Kanatlı varlığı ise 2,5 kat artış göstererek 264 milyona ulaşmıştır. 2000 yılından sonra büyükbaş ve küçükbaş hayvan sayısında da 2009 yılına kadar azalma devam etmiştir (Bkz. Tablo 8).

Öte yandan, ülkemizde 1996 yılından beri süren kırmızı et ithalatı yasağı ve destekleme politikaları hayvancılık sektörünün sorunlarına çözüm olamamıştır. Bununla birlikte, detayda incelendiğinde sığır varlığındaki durumun tersine döndüğü söylenebilir. Canlı hayvan ithalatına 2010 yılında izin verilmesi ve 2011 yılından itibaren Ziraat Bankası ve Tarım Kredi Kooperatifleri (TKK) aracılığı ile hayvansal üretim faaliyetlerinde sıfır faizli tarımsal kredi sunulması, hayvan varlığı sayısında ve hayvansal üretimde artışa yol açmıştır. Tablo-8'den de izleneceği üzere, 2009 yılından sonra et ürünleri sektörünün piyasasında meydana gelen fiyat artışlarını azaltmak üzere uygulanan politikalar sonucunda hayvansal üretimde ciddi bir artış olduğu görülmektedir.

Tablo 8. Hayvan Varlığında Değişim

(bin adet)

Yıl	Büyükbaş Toplam	Küçükbaş Toplam	Kanatlı Toplam
1980	16.925	67.673	102.262
1990	11.748	51.530	135.251
2000	10.907	35.693	264.451
2001	10.686	33.994	223.141
2002	9.925	31.954	251.100
2003	9.901	32.203	283.675
2004	10.173	31.811	302.799
2005	10.631	31.822	332.507
2006	10.972	32.260	349.401
2007	11.121	31.749	272.910
2008	10.946	29.568	249.044
2009	10.811	26.878	234.082
2010	11.455	29.383	238.973
2011	12.484	32.310	241.499

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Hayvancılık İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Türkiye’de hayvan başına verimde artışın sağlanmasıyla birlikte süt üretiminde son 20 yılda yüzde 56 artış yaşanmıştır. Öte yandan, süt tüketimi açısından gelişmiş ülkelerin gerisinde kaldığı görülmektedir. Yılda kişi başına tüketilen süt miktarına bakıldığında ise, ülkemizde ortalama 18 lt/kişi iken Avrupa’da süt tüketimi ortalama 110 lt/kişidir. Kırmızı et üretimine bakıldığında ise sınırlı artışın olduğu görülmektedir. Kırmızı et tüketimi ülkemizde kişi başına ortalama 7 kg iken, bu oran Avrupa’da 75 kg’dır (Eurostat, 2011).

Tablo 9. Hayvansal Üretim ve Tüketimde Değişim

Yıl	Süt Üretimi (bin ton)	Süt Tüketimi (litre/kişi)	Kırmızı Et Üretimi (bin ton)	Kırmızı Et Tüketimi (kg/kişi)	Beyaz Et (bin ton)	Beyaz Et Tüketimi (kg/kişi)	Yumurta Üretimi (milyon adet)
1990	9.617	17	507	9	163	3	7.699
2000	9.794	15	491	7	663	10	13.509
2001	9.496	14	436	6	630	9	10.575
2002	8.409	12	421	6	727	11	11.555
2003	10.611	15	367	5	905	13	12.667
2004	10.679	15	447	6	914	14	11.056
2005	11.108	15	409	5	979	15	12.052
2006	11.952	16	439	6	935	14	11.734
2007	12.330	17	576	8	1.100	16	12.725
2008	12.243	18	483	7	1.123	19	13.191
2009	12.542	17	413	6	1.324	19	13.833
2010	13.544	19	780	11	1.444	20	11.840
2011	15.056	20	718	10			12.954

Kaynak: TÜİK, 2011 Yılı Hayvancılık İstatistiklerinden yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Kırsal Kalkınma Destekleri ile kırsal kalkınma program, proje ve faaliyetlerinde; katılımcılık, tabandan yukarı yaklaşım, yerel kapasitenin geliştirilmesi ve kurumsallaşması ilkesi çerçevesinde, tarım dışı sektörlerde istihdamın geliştirilmesi, üretici gelirlerinin artırılması ve farklılaştırılması, kadın ve genç nüfusun eğitim ve girişimcilik düzeyinin yükseltilmesi ile uygun kırsal teknolojilerin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması esas alınmıştır.

Tarımsal destekleme bütçesi içerisinde verilen diğer bir destek ise, telafi edici ödemelerdir. Mevcut durumda fındık ve tütün üretiminden vazgeçip alternatif ürün yetiştiren üreticilere yapılmakta olan telafi edici ödemeler (alternatif ürün programı), yine aynı çerçevede üreticilerin arz fazlası olan diğer ürünlerin üretiminden vazgeçerek alternatif ürünlere yönelmeleri durumunda, gelir kayıplarının telafi edilerek teşvik edilmesi ve bu sayede arz fazlası problemlerinin önlenmesi amacıyla uygulanmaktadır. Üretim fazlası olan ürünlerden vazgeçerek, üreticilerin ithal edilen ürünlere yönlendirilmesine çalışılmıştır. Ancak, projenin eksikliği alternatif ürüne geçme noktasında üreticilerin hangi ürüne yöneleceğine dair sağlıklı bir bilgilendirmenin yapılmamasıdır. Üreticiye sunulan geniş alternatif ürün listesinde seçme hakkı tamamen kendilerine bırakılmıştır. Üreticinin sorunlu üründen vazgeçmesi özendirilirken, bir yandan da, alternatif ürün içerisinde yüksek destek verilen ürünlerin bulunması, üreticinin bu ürüne kaymasına yol açılmıştır. Yağlı tohumlar üretmesi özendirilen üreticiler, bunun yerine yüksek desteklerden dolayı buğday ve mısıra yönelmişlerdir (TÜSİAD, 2008:36,37). Bunun nedeni, iç fiyatların yüksek olmasından kaynaklanmıştır.

Tarım sektöründe üreticilerin üretim, fiyat ve gelir risklerine karşı korunmasında tarımsal sigorta ve risk yönetim araçlarının geliştirilmesi esas alınmıştır. *Ürün sigorta destek programı* ile, gerekli teşviklerin sağlanması için başlangıç aşamasında sigorta priminin belirli bir oranının desteklenmesi sağlanmıştır. Tarım ürünleri sigorta sisteminde devlet tarafından karşılanacak prim destek oranı azami yüzde 50 ile sınırlandırılmıştır.

Tarım destekleme bütçesi içinde verilen diğer destekler ise, rekabete dayalı araştırma hibeleri dahil Ar-Ge hizmetleri, ihracat teşvikleri, gerektiğinde bazı girdi destekleri, kredi destekleri ve benzer destekleme araçlarından oluşmaktadır.

Tarımsal desteklerin GSYH ve tarım bütçesi içindeki payına bakıldığında, 2002-2008 yılları arasında sürekli bir artış gözlenirken, 2008 yılında yaşanan krizin etkisiyle son yıllarda bu oranın düşmeye başladığı görülmektedir.

Tablo 10. Tarımsal Desteklerin GSYH ve Genel Bütçe İçerisindeki Payı (yüzde)

Yıl	Toplam Destek/GSYH	Toplam Destek/Bütçe
2002	0,65	1,9
2003	0,66	2,16
2004	0,55	2,03
2005	0,58	2,32
2006	0,63	2,69
2007	0,67	2,77
2008	0,61	2,6
2009	0,49	1,83
2010	0,52	2,24
2011	0,49	2,67

Kaynak: T.C. Merkez Bankası, 2012 ve Maliye Bakanlığı, 2012'den yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Tarım Strateji Belgesinin öngördüğü destekleme araçları vasıtasıyla tarımsal desteklerin verileceği hükme bağlanmış ve bu destekleme araçlarının ayrıntıları söz konusu Tarım Kanununda yer almıştır. Bununla birlikte, tarımsal destekleme programlarının finansmanı, bütçe kaynaklarından ve dış kaynaklardan sağlanabileceği belirtilirken, bütçeden ayrılacak toplam kaynağın gayrisafi millî hasılanın yüzde 1'inden az olamayacağı hükme bağlanmıştır (Tarım Kanunun, 2006). Yıllara göre tarımsal desteklerin GSYH içindeki ortalama payı yüzde 0,58 ile istenilen düzeyin altında kalmıştır. Bu desteklerin bütçe içindeki payı ise ortalama yüzde 2,72 düzeyinde olduğu görülmektedir.

Tarımsal üretimde etkinlik, verimlilik ve rekabet gücünün yükseltilmesi amacıyla destekleme ödemelerinin yanı sıra tarıma yönelik kredi sübvansiyonları uygulanmaktadır. Türkiye'de tarımsal kredi sistemi uzun yıllar boyunca T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü ve TTK aracılığıyla yürütülmüştür. Son yıllarda özel bankaların tarım kredi hacimleri de artmaya başlamıştır (Günaydın, 2009). Kısa dönem işletme masraflarını karşılamak üzere AB ve IMF tarafından tarımsal kredi desteklemeleri olumlu değerlendirilmemiştir. İleriye dönük üretim kapasitesini oluşturmak ve üretici örgütlenmesini sağlamak üzere yatırıma dönük kredilerin verilmesi amaçlanmıştır.

Tablo 11. Tarım Kredilerinin Banka Kredileri İçindeki Payı

Yıl	Tüm Banka Kredileri (milyon TL)	Tarım Kredileri (milyon TL)	Payı (yüzde)
2000	28.366	3.177	11,2
2001	35.909	2.388	6,7
2002	36.761	2.365	6,4
2003	54.599	2.948	5,4
2004	85.404	3.738	4,4
2005	127.983	5.083	4,0
2006	178.995	5.194	2,9
2007	223.878	9.171	4,1
2008	279.684	7.684	2,7
2009	303.279	9.135	3,0
2010	438.774	16.680	3,8
2011	588.064	21.180	3,6
2012	598.338	20.446	3,4

Kaynak: TC. Merkez Bankası, 2012'den yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

Faiz oranlarının tarım üzerinde olan muhtemel etkisinin yanı sıra, 2000-2012 yılları arasında tarım kredileri yaklaşık 6,4 kat artarak 3,2 milyar TL'den 20,4 milyar TL'ye ulaşmasına karşın, tarım kredilerinin toplam kredi hacmine oranı yüzde 11,2'den yüzde 3,4'e düşmüştür.

Tablo 12. Ziraat Bankası'nca Kullandırılan Tarımsal Kredilerin Yıllar İtibarıyla Faiz Oranları (yüzde)

Yıl	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarımsal Kredi Faiz Oranları	59	39	28	20	17,5	17,5	17,5	13	13	10

Kaynak: T.C. Ziraat Bankası, 2011.

Dünya Bankası, tarım kredilerinin faiz oranlarının piyasa faiz oranı düzeyine çekilmesini öngörmektedir (World Bank, 2009). Tablo-9 incelendiğinde, Ziraat Bankası tarafından verilen tarımsal kredi faiz oranlarının yıllar itibarıyla düştüğü görülmektedir. Bunun yanı sıra, 2006 yılından itibaren Resmi Gazetelerde yayımlanan "T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ve Tarım Kredi Kooperatiflerince Tarımsal Üretime Dair Düşük Faizli Yatırım ve İşletme Kredisi Kullandırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararları ile sübvansiyonlu kredi uygulamaları başlatılmış ve tarımsal kredilerde indirim oranları belirlenmiştir.

20/11/2006 tarih ve 11201 sayılı BKK ile üreticilerin finansman ihtiyaçlarının uygun koşullarda karşılanması, tarımsal üretimin geliştirilmesi, verimliliğin ve kalitenin artırılması şeklinde ifade edilen amaçlarla T.C. Ziraat Bankası ve Tarım

Kredi Kooperatiflerince tarımsal üretime dair düşük faizli yatırım ve işletme kredisi kullanılması karara bağlanmıştır. Banka ve TTK tarafından 2007 yılından itibaren tarımsal kredi cari faiz oranlarında yüzde 25 ile yüzde 60 arası indirim yapılmıştır. Karara göre, tarımsal sulama, iyi tarım uygulamaları, organik tarım ve hayvansal üretim faaliyetleri için yüzde 60, tarımsal Ar-Ge için ise, yüzde 40 sübvansiyon ile işletme ve yatırım kredisi uygulanmaya başlanmıştır. 30/12/2007 tarih ve 13045 sayılı BKK ile tarımsal sulama için yüzde 100 sübvansiyonlu kredi uygulaması başlatılmıştır. 06/01/2011 tarih ve 1240 sayılı BKK ile Ziraat Bankası ve TTK aracılığı ile hayvansal üretim (Büyükbaş/Küçükbaş hayvan yetiştiriciliği, hayvan besiciliği, damızlık sığır ve düve yetiştiriciliği) ile tarımsal sulama faaliyetleri için yüzde 100 sübvansiyonlu tarımsal kredi uygulaması yapılmıştır. Diğer üretim konularına (organik tarım, iyi tarım, arıcılık, tarımsal mekanizasyon vb.) ise yüzde 50 tarımsal kredi cari faiz oranlarından indirim yapılmıştır. Böylece, tarımsal sulama ve hayvansal üretim için faizsiz, diğer üretim faaliyetleri içinse yüzde 5 faiz uygulanmıştır. Ekonomideki genel iyileşmeye bağlı olarak kredi maliyeti azalmış ve tarım sektörünün finansmanı daha kolay hale gelmiştir.

BKK kapsamında cari tarımsal kredi faiz oranları ile uygulanan faiz indirim oranları arasındaki fark Ziraat Bankası ve TTK'nın gelir kayıplarına yol açmıştır. Tarımsal desteklemelerden ötürü oluşacak kayıplar, Bankanın ve TTK'nın görev zararına uğramaması için Hazine Müsteşarlığınca ilgili yıldaki ödenekten karşılanmıştır.

Tablo 13. Ziraat Bankası ve Diğer Bankaların Tarımsal Kredi Ödemeleri

Yıl	Ziraat Bankasıncı Kullandırılan Krediler (milyon TL)	Yüzde	Diğer Bankalarca Kullandırılan Krediler (milyon TL)	Yüzde	Tüm Banka Kredileri (milyon TL)
2002	228	9,6	2.137	90,4	2.365
2003	247	8,4	2.701	91,6	2.948
2004	1.076	28,8	2.662	71,2	3.738
2005	2.161	42,5	2.922	57,5	5.083
2006	3.522	67,8	1.672	32,2	5.194
2007	4.810	52,4	4.361	47,6	9.171
2008	6.358	82,7	1.326	17,3	7.684
2009	7.708	84,4	1.427	15,6	9.135
2010	13.606	81,6	3.074	18,4	16.680
2011	18.409	86,9	2.771	13,1	21.180

Kaynak: TC. Merkez Bankası, 2012 ve T.C. Ziraat Bankası, 2011'den yararlanılarak yazarlar tarafından derlenmiştir.

2002-2011 yılları arasında Ziraat Bankasının kredi hacmi artarken özel bankalarca kullandırılan tarımsal kredilerde dalgalanma gözlenmiştir. Ziraat Bankasının 2007 yılından itibaren sübvansiyonlu kredi uygulamasına başlayarak kredi faiz oranlarını indirmesi, tarımsal üretimin finansman ihtiyacını karşılamada Bankanın kullandığı kredilerin payının oransal olarak arttığı görülmektedir.

SONUÇ

2000-2011 yılları arasındaki dönemde tarımsal politika araçlarında birtakım değişikliklere gidilmiş ve bu politika değişiklikleri beraberinde gerçekleştirilen uygulamalar ile sektörde bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Türkiye tarımının 2000 yılı sonrası dönüşüm politikalarının genel çerçevesi Sekizinci Kalkınma Planı (2001-2005) ve Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ile çizilmiş olup, son on iki yıllık dönemde çok temel mevzuat çalışmaları tamamlanmış ve özellikle destekleme politikalarının yapısı değiştirilmiştir.

Temel politika belgelerinin yanı sıra, tarımdaki politika değişikliğine Dünya Bankasının desteğiyle 2001 yılında başlatılan Tarım Reformu Uygulama Projesi öncü olmuştur. Bu projeyle, fiyata ve girdiye dayalı destekleme yöntemleri kaldırılarak, doğrudan gelir desteği sistemine geçilmiş; tarımda faaliyet gösteren işletmelerin özelleştirilmeye başlamasıyla aşamalı bir liberalleşme süreci uygulamaya konulmuştur. 2006 yılında yayımlanan Tarım Strateji Belgesi ile Tarım Kanunu sonrası doğrudan gelir desteği ödemelerinden vazgeçilmeye başlanarak alan bazlı tarımsal destekleme ödemelerinde girdi desteklerine yerini bırakmıştır. Bunun yanı sıra, fark ödemesi hizmetleri, hayvancılık destek ödemeleri, kırsal kalkınma amaçlı destekler artmıştır. Ancak, Tarım Strateji Belgesinde ve 2006 yılında kabul edilen 5488 sayılı Tarım Kanununda tarıma verilen desteklerin GSYH içerisindeki payının yüzde 1'den az olmaması hedeflenirken, bu oran ortalama yüzde 0,6 düzeyinde kalmıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, tarım politikalarında başlıca tarım sektöründe rekabet gücünün yükseltilerek etkinliğin artırılması amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere politika belgelerinin ortaya koyduğu ortak iki hedefinin olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi tarımsal gelirin yükseltilerek gelir istikrarının sağlanması, ikincisi ise üretimde verimliliğin yükseltilmesidir. Birinci hedefi gerçekleştirmek üzere tarımsal destekleme ödemeleri, kredi sübvansiyonları, faiz indirimler ve ticari önlemler alınırken, ikinci hedefi gerçekleştirmek üzere kaliteli ve sağlık standartlarına uygun olarak üretimin yapılması, gıda güvenliğinin temini, kaliteli ve hijyenik ürünlerin sunulması için yasal düzenlemelerin oluşturulması, tarımda verimin düşmesini ve parsellerin giderek bölünmesini engellemek üzere arazi toplulaştırma çalışmalarına ağırlık verilmesi, ekili tarım alanlarının genişletilmesi ve sulama yatırımlarının artırılması gibi tedbirler alınmıştır.

Uygulanan bu politikaların ve alınan tedbirlerin bir sonucu olarak 2000-2011 yıllarını kapsayan dönemde tarımsal üretimin yıllık ortalama büyüme hızı nüfus artış hızının üzerinde kalmıştır. Ayrıca, tarımsal katma değer rakamlarında artış yaşanırken, toplam istihdam içerisinde tarım sektörü istihdamının payında azalma olduğu görülmekle birlikte, son yıllardaki eğilimler tarımsal istihdamın toplam istihdam içerisindeki payının bir dengeye geleceğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Akder, Halis (2007), 'Policy Formation in the Process of Implementing Agricultural Reform in Turkey', International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology, Vol. 6, 4-5, pp.514-32.
- Aerni, Philipp (2007), 'Editorial: agriculture in Turkey – structural change, sustainability and EU-compatibility', International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology, Vol. 6,4/5, pp.429-439.
- AB (Avrupa Birliği) Bakanlığı, Komisyonu, Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2011, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=113&l=1>, erişim tarihi: 28.05.2012.
- Çakmak, Erol (2007), 'Trade Liberalization and Turkish Agriculture: Threat or Opportunity', Cal-Med Workshop IIII (Mediterranean Products in a Global Market Place Place), Barcelona.
- Çakmak Erol, Dudu Hasan, Öcal Nadir (2008), Türk Tarımında Etkinlik: Hane Halkı Düzeyinde Nicel Analiz, TEPAV Yayınları, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2001), Sekizinci Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013: Bitkisel Üretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No:2737, Ankara.
- Dünya Ticaret Örgütü (WTO) (2012) Ticaret Sisteminin İlkeleri, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm
- Dünya Ticaret Örgütü (WTO) (2008), Trade Policy Review, Report by the Secretariat, Turkey, Revision 1:WT/TPR/S/192/Rev.1, WTO, Geneva.Ekonomi Bakanlığı, İthalat Rejim Kararı Eki, I Sayılı Cetvel, (2012). <http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=mevzuat&bolum=73AF3DE5-19DB-2C7D3DFF459E9C4519A9>, erişim tarihi: 15.06.2012.
- DSİ Genel Müdürlüğü, (2012).
- EUROSTAT, (2011) Agriculture and Fishery Statistics.
- European Commission (2001), "Commission Regulation (EC) No 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to de minimis aid".
- GTHB (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) 2012 Yılı Bütçe Konuşması Kitapçığı, <http://www.tarim.gov.tr/Files/duyurular/SGB/PlanButceKonusmasi211111.pdf>
- GTHB (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) (2004), 'Tarımsal Yapıda Değişme ve Gelişmeler', II. Tarım Şurası, II. Komisyon Raporu, Ankara.

- GTHB (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı), (2007), “Havza Projesi ve Yeni Beklentiler 2007-2012” Sunumu.
- GTHB (Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) (2010), “Türkiye Tarım Havzaları Üretim ve Destekleme Modeli Kapsamında Destek Bütçesi Değerlendirme Çalışması” Sunumu, 2010.
- Günaydın, Gökhan (2009), ‘Türkiye Tarım Politikalarında ‘Yapısal Uyum’: 2000’li Yıllar” Mülkiye Dergisi, sayı: 262, Ankara.
- IMF, Stand-By Antlaşması (2012), <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/120999.HTM>, erişim tarihi: 12.05.2012.
- Kalkınma Bakanlığı (2012), 2012 Yılı Programı, Ankara.
- Kıymaz Taylan, Saçlı Yurdakul (2008), Tarım ve Gıda Ürünleri Fiyatlarında Yaşanan Sorunlar ve Önerileri, Devlet Planlama Teşkilatı, DPT Yayın No.2767, Ankara.
- OECD (2011), Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Turkey.
- Saçlı, Yurdakul (2010), Ekonomik Göstergeler Çerçevesinde Türkiye’de Tarım Sektörünün Durumu, Türktarım Dergisi.
- Süslü Bora, Yanardağ Özgür (2002), İç Ticaret Hadleri Kavramı ve Türkiye’de 1980 Sonrası İç Ticaret Hadlerindeki Gelişmeler, Mevzuat Dergisi, Sayı:56, Ankara.
- Tarım Strateji Belgesi 2006-2010 (2004), Yüksek Planlama Kurulu Sekreteryası.
- Topçu, Pınar (2012), ‘Tarım Arazilerinin Korunması ve Etkin Kullanılmasına Yönelik Politikalar’, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2012a), 2011 yılı Ulusal Hesaplar, Ankara http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=55
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2012b), 2011 yılı Nüfus, Demografi, Konut, Toplumsal Yapı İstatistikleri, Ankara. http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=39
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2012c), 2011 yılı İstihdam, İşsizlik ve Ücret İstatistikleri, Ankara. http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=25
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2012d), 2011 yılı Dış Ticaret İstatistikleri, Ankara http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=12
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2012e), 2011 yılı Bitkisel Üretim İstatistikleri, Ankara http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=45
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu) (2012f), 2011 yılı Hayvancılık İstatistikleri, Ankara http://www.tuik.gov.tr/VeriBilgi.do?alt_id=46
- T.C. Maliye Bakanlığı (2012), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

- T.C. Merkez Bankası (2012), İstatistik Genel Müdürlüğü, Parasal ve Finansal Veriler Müdürlüğü.
- T.C. Ziraat Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü (2012), Tarımsal Kredi Mekanizması.
- TÜSİAD (2008), Türkiye’de Tarım ve Gıda: Gelişmeler, Politikalar ve Öneriler.
- TÜSİAD (2005), DTÖ ve AB’deki Gelişmeler Işığında 21. Yüzyılda Türkiye Tarımı.
- World Bank (2004), Turkey– A Review of the Impact of the Reform of Agricultural Sector Subsidization.
- World Bank (2009), Agricultural Reform Implementation Project: Implementation, Completion and Results Report, Report No. icr00001155, The World Bank, Washington, D.C., 23 November.
- Yaşarlar, Yaşar (2011), ‘AB Ortak Tarım Politikasına Uyum Sürecinde Türkiye’de Uygulanan Tarım Politikalarının Ekonomiye Etkisi’, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- Yüksek Planlama Kurulunun 30.11.2004 kararıyla onaylanan 2006-2010 Tarım Strateji Belgesi.
- 18.04.2006 tarih ve 5488 sayılı Tarım Kanunu.

TEORİDEN UYGULAMAYA DIŞ YARDIM

Özgür ÜÇKUŞ*
Bilal KENDİRCİ**

ÖZET

1945 yılından itibaren, uluslararası düzen birçok değişime ve dönüşüme tanıklık etmiştir. Yeni ve farklı kalkınma politikaları ve etkileyici küresel ekonomik büyüme bu sürecin dinamik parçaları olmuştur. Bu dönemde küresel kutuplaşma belirginleşmiş, yoksul ve zengin ülkeler ve insanlar arasındaki ekonomik farklar derinleşmiştir. Küreselleşmenin getirdiği karşılıklı bağımlılık durumu yaşanan sorunların '*ortak gündem*' olması gerektiğini göstermiştir. Bu sorunları hafifletmek veya ortadan kaldırmak için Marshall Planının başarısının getirdiği motivasyonla birlikte, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere küresel kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla resmi kalkınma yardımları yapılmaya başlanmıştır. Yapılan yardımların gelişimi sonucunda ulaştığı düzey ve soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte yardımların kalkınma odaklı olmasına yapılan vurgu, yardımların etkinliğiyle ilgili tartışmaları daha önemli hale getirmiştir. Bu çerçevede, Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Milenyum Kalkınma Hedefleri ve OECD tarafından geniş katılımla ilan edilen Paris Deklarasyonu, dış yardımla ilgili uluslararası kriterlerin ve ilkelerin oluşmasını sağlamıştır. Bu çalışmada, öncelikle dış yardımın tanımı ve gelişim süreci ele alınmakta, sonrasında son yıllarda ortaya çıkan ve dış yardımların daha etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak prensipler incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Dış Yardım, Etkinlik, Küresel Kalkınma, Paris Deklarasyonu.

FOREIGN AID FROM THEORY TO PRACTICE

ABSTRACT

Since 1945 international order has witnessed lots of change and transition. Unprecedented development policies and impressive global economic growth have been the dynamic parts of this process. In this period, global polarization has become evident and economic gap between rich and poor states and people has grown. The situation of interdependency which has come along with globalization has showed that global problems should have been a '*common agenda*.' In order to alleviate or eradicate such problems, thanks to motivation generated by the success of the Marshall Plan, official development assistance started to be provided to developing and underdeveloped countries on the purpose of achieving global development. The discussions on the effectiveness of aids has become even more important due to the increased level of aids and the emphasis on their being development-oriented after the end of the cold war . In this context, Millennium Development Goals accepted by the United Nations and Paris Declaration announced by OECD with broad participation, helped develop the international criteria and principles about foreign aid. This study discusses first the definition of foreign aid and its development process and then, analyzes the principles that have emerged in recent years and will promote more effective use of foreign aids.

Key Words: Foreign Aid, Effectiveness, Global Development, Paris Declaration.

* Başbakanlık Uzman Yardımcısı

** Başbakanlık Uzman Yardımcısı

GİRİŞ

II. Dünya Savaşı Sonrası, politika yapıcılar ve iktisatçılar doğru kalkınma hamlelerini ve stratejilerini tasarlayabilmek için kalkınma sürecine ilişkin çalışmalara daha fazla ilgi duymaya başlamışlardır. Bağımsızlığına yeni kavuşan, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için iktisat politikası tasarımlarında bir rehber ihtiyacı duyulduğu görülmüştür. Kalkınma iktisadının ortaya çıktığı bu süreç, politika hedefine ekonomik büyümeyi yerleştirmiştir (Thorbecke, 2002:14). Bu hedefin gerçekleştirilmesine ilişkin ortaya konulan kuramsal yaklaşımlar dış yardımları az gelişmiş ülkelerin ekonomik büyümesine ve kalkınmasına yönelik bir araç olarak görmüşlerdir.

Özellikle 1940'ların sonlarında yoğun bir kalkınma çabasına giren gelişmekte olan ülkeler için sanayileşme oldukça önemli hale gelmiştir. Yeterli düzeyde bir kalkınma hızı yakalamak için ulusal gelirin önemli bir kısmını yatırıma ayırmak gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ulusal gelirden yatırımlara ayrılan pay kalkınmışlık düzeyiyle yakından ilişkili olarak değerlendirilmiştir (Karagöz, 2010:2). Yeteri kadar tasarrufun olmaması, bu sebeple yatırımların yapılamaması ulusal gelirin düşük seviyede kalmasının devamlılığına sebep olmuştur. Ragnar Nurkse'nin yaklaşımıyla ortaya çıkan bu '*kısır döngü*' de tasarruf gelirin, gelir de yatırımın bir fonksiyonu olarak alınmış ve '*yoksulluk tuzağı*' olarak nitelenmiştir (Kattel vd, 2011:90). Bu yaklaşım Harrod-Domar büyüme modeliyle desteklenmektedir. Modele göre, iktisadi büyümenin gerçekleştirilmesinde milli gelirin belli bir kısmının tasarrufa ve bunun da yatırıma dönüştürülmesi gerekmektedir (Thorbecke, 2002:15). Yatırımları sağlayabilecek yeteri kadar tasarrufun oluşmaması dış kaynak ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. '*Yoksulluk tuzağı*' olarak nitelendirilen yaklaşımda, dış kaynakların az gelişmiş ülkelere yönlendirilmesi bu döngüyü aşabilecek bir çözüm yolu olarak ileri sürülmüştür. Böylece, gelişmekte olan ülkelerin içinden geçtiği iktisadi kalkınma süreci Rosrow'un '*Tarihsel Büyüme Aşamaları Kuramı*'nda ifade ettiği '*Kalkış Aşaması*'na gelinmesini sağlamaktadır. Kalkışın ön koşullarının hazırlandığı '*Kalkışa Geçiş Aşaması*'nda, toplumun sürekli bir gelişme için kendiliğinden veya *dışsal güçler* tarafından motive edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, sermaye birikimi sorunu yaşayan ülkeler için dış yardımların iktisadi büyümeyi etkilediği ortaya konulmaktadır.

Aynı paralelde Rosentein-Rodan tarafından II. Dünya Savaşı sonrası Doğu ve Güney Doğu Avrupa Devletleri ile ilgili yapılan çalışmada ortaya konulan *Büyük İtiş Modeli* de üretim, talep ve sermaye miktarlarının azlığından yola çıkarak az gelişmiş ülkelerin kalkınma yolunda etkili bir atılım yapabilmeleri için sanayileşmesi gerektiği ve yaratılacak pozitif dışsallıkla dünya ekonomisinin de olumlu etkileneceği sonucuna varmıştır (Thorbecke, 2002:15). Bu sonuca göre az gelişmiş ülkelerin kalkınabilmesi için sermayenin bu bölgelere gelmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu şekilde gerçekleştirilen yatırımların ekonominin gelişme aşamasında önemli bir yere sahip olduğu vurgulanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, birikim sürecini gerçekleştiremeyen ülkeler için dış yardım gerekli bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Küresel kalkınmanın temel aracı olarak görülen, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğu azaltmak, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi sağlamak ve sürdürülebilir kalkınmayı geliştirerek kapsamlı ve adaletli bir küresel ekonomik sistem oluşturmayı amaçlayan kalkınma yardımları XXI. yy'ın en önemli gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Az gelişmiş ülkelerde görülen düşük tasarruf oranları ve yüksek yatırım ihtiyaçları dış yardımın küresel ekonomik büyümede bir araç olarak kullanılmasında etkili olmuştur. Ancak bu aracın nasıl kullanılacağı sorusunun cevaplanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte dünya ekonomisinde ortaya çıkan karşılıklı bağımlılık, dünyanın farklı bölgelerinde ortaya çıkan sorunları tüm paydaşların dikkatine getirmeyi başarmıştır. Dolayısıyla küresel kalkınma stratejisinin formülasyonunu çok hızlı küreselleşen bir dünya ekonomisi bağlamında ele almak gerekmektedir (Thorbecke, 2002:33). Küreselleşmenin ve getirdiği karşılıklı bağımlılık durumunun olumlu bölüşüm sonuçlarını doğurabilecek ve sürdürebilecek bir noktada olması önemlidir. Dolayısıyla küresel kalkınma aracı olarak kabul edilen dış yardımlara önemli bir rol biçilmekte ve dış yardımların, yardım alıcı ülkelerde bağımlılık yaratmayacak, ekonomik yapıyı bozmayacak ve aşırı yardımların getirebileceği olumsuz etkileri ortadan kaldıracak şekilde biçimlendirilmesi beklenmektedir. Bu bağlamda, dış yardımların küresel ekonomik kalkınmaya olumlu katkısının sağlanmasının; yardımların sayısal artışının yanında etkinliğinin de sağlanmasıyla mümkün olabileceği ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmanın amacı, dış yardım tanımı çerçevesinde, yardımların gelişimini ve artan resmi kalkınma yardımı bütçesinin etkin bir şekilde kullanılabilmesi için ortaya konulan prensipleri ele almaktır.

1. DIŞ YARDIMLAR VE GELİŞİMİ

1.1. Dış Yardımların Ortaya Çıkışı ve Kurumsallaşması

II. Dünya Savaşı sonrası Kalkınma İktisadı ile kuramsallaşan ve Soğuk Savaş döneminin bir diplomasi aracı olarak yaygınlaşan dış yardımın, günümüzün modern sistemlerinden farklı olarak daha önceki dönemlerde de kullanıldığı görülmüştür.

XIX. yy'ın başında kamu kaynaklarının farklı sınırlardaki insanlara yardım etmek ve onların acılarını hafifletmek amacıyla kullanıldığı yaygın olmasa da bilinmektedir. Amerikan Kongresinde patates kıtlığı yaşayan İrlandalı mağdurlara insani yardım yapıp yapılmamasına yönelik tartışmalar gerçekleşmiştir. Her ne kadar bu tartışmaları yardım yapma isteği taşıyan gönüllü hayırseverler kaybetmiş olsa da XIX. yy'ın sonlarına doğru ABD ve zengin Avrupa Devletleri tarafından kamu kaynakları, felaket yaşanan bölgelerde insani yardım amacıyla kullanılmıştır (Lancaster 2007:26). Aynı dönemde, Osmanlı İmparatoru I. Abdülmecit'in İrlanda halkına yardım yapmak

için Drogheda limanına gemiler gönderdiği¹ Osmanlı arşiv kayıtlarına girmiştir. XIX. yy'da yaşanan bu gelişmeler -misyonerlik ve savaş müttefikliği faaliyetleri hesaba katılmadığında- ilk dış yardım girişimleri olarak kabul edilebilir.

Ancak dış yardımın kurumsallaşması ve yaygın olarak kullanılması II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır. II. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle Avrupa Devletleri büyük bir çöküntü ve harabe içerisinde kalmış, toplumlar geleneksel parti yönetimlerine olan inançlarını yitirmiş, umutsuzluk ve yoksulluk vaziyetine girmişlerdir. Özellikle İtalya ve Fransa'da komünist yönetimlerin iktidara gelme ihtimalleri ortaya çıkmış; Doğu Almanya, Polonya, Macaristan, Romanya ve diğer Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri Sovyet Bloğunun etkisi altında kalmıştır. Moskova bölgesel gücünü artırmak için Türkiye'ye baskı yaparken, komünist sisteme destek veren Yugoslavya da Yunanistan'da sistemin kurulmasını sağlamaya çalışmıştır. Bu süreçte İngiliz hükümetinin Türkiye ve Yunanistan'a verdiği desteği çekmek zorunda kaldığını açıklamasının ardından, Amerikan yönetimi 12 Mart 1947'de Başkan Truman döneminde, rejimi istikrara kavuşturmak için Yunanistan'a 300 Milyon \$ ve ekonomiyi güçlendirmesi için Türkiye'ye 100 Milyon \$ vermeyi, Kongreden aldığı onayla taahhüt etmiştir. Truman Doktrini olarak bilinen bu yardım planını, İkinci Dünya Savaşıyla harabeye dönen Avrupa'nın zenginliğinin yeniden tesisi, geleceğinin ve güvenliğinin sağlanması için geliştirilen, ABD Dışişleri Bakanı George Marshall tarafından ortaya konulan 13 Milyar \$ tutarındaki Ekonomik İyileştirme Programı takip etmiştir (Lancaster 2007:41). Modern anlamda dış yardımın uluslararası sistemdeki yerini bu şekilde aldığını söylemek mümkündür.

Mevcut yardım sistemlerinin ve modellerinin temelleri ise, gelişmekte olan ülkelere destek sağlamak amacıyla, yardım sağlayıcı ülkelerin katılımıyla, 13 Ocak 1960 tarihinde kurulan Kalkınma Yardımları Grubu (Development Assistance Group - DAG) ile atılmıştır. Grubun amacı, yardım veren ülkeler arasındaki işbirliğini artırmak ve yardımlarla ilgili kurumsal gelişimi sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu grup, Eylül 1961'de Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) çatısı altına girerek Kalkınma Yardımları Komitesi (Development Assistance Committee – DAC)² adını almıştır. Komite; yardımların tanımlanmasına, yardım veren ülkeler arasında koordinasyona katkı sunulmasına, Komite'ye üye ülkelerin yardım sistemleri ve yardımların

1 Türkiye'yi resmen ziyaret eden ilk İrlanda Cumhurbaşkanı McAleese, 1 milyon İrlandalının hayatını kaybettiği Büyük Açlık döneminde (1847) Osmanlı padişahının içi gıda dolu üç gemisini Drogheda'daki limanlarına ulaştırdığını anlatmıştır. Bu ziyaretinde McAleese: "İrlanda halkı bu eşine az rastlanır bonkörlik girişimini asla unutmadı ve bunun sonucunda sizin bayrağınızdaki semboller, bu güzel yıldız ve hilali bölgenin sembolü haline getirdiler. Hatta futbol takımının formalarının üzerinde de bu güzel Türk sembollerini görüyoruz. Önümüzdeki Cumartesi günü eğer Drogheda'yı ziyaret edecek olursanız Türk Milli Takımının sahada futbol oynadığını düşünebilirsiniz" ifadesini kullanmıştır (30.3.2012 CNN).

2 DAC üyesi ülkeler: Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Japonya, Güney Kore, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İspanya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık ve ABD.

etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır (OECD, 2012). Ayrıca, Komite üye ülkelerin ve üye olmamakla birlikte dış yardımda bulunan ülkelerin yardımlarıyla ilgili verilerini de yayınlamaktadır.

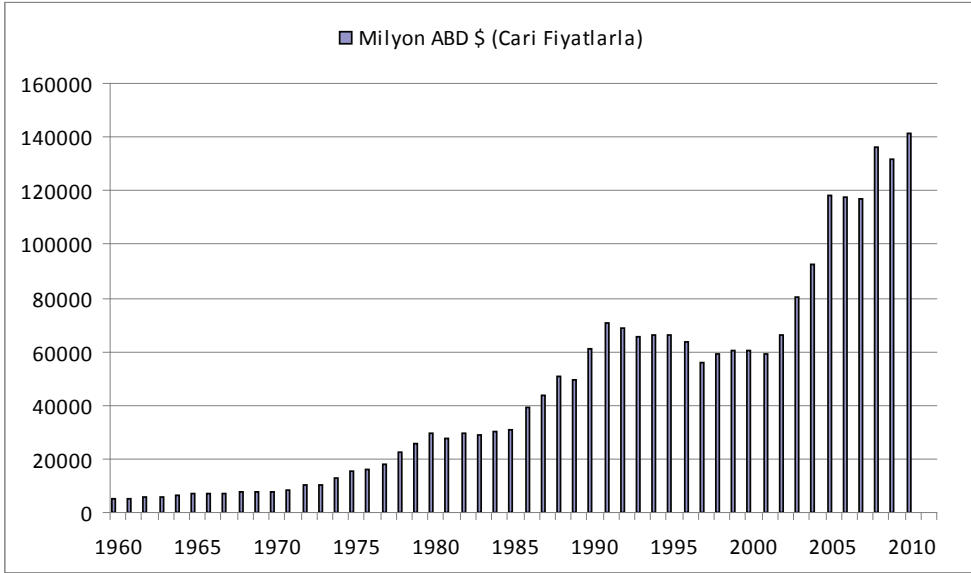
Kalkınma Yardımı Komitesi (DAC)'nin yaygın ve literatürde kabul edilen tanımına göre dış yardım; “devletler, yerel hükümetler ve diğer idari ajanslar gibi resmi organizasyonlar tarafından ekonomik kalkınmayı ilerletmek ve geliştirmekte olan ülkelere refah düzeyini artırmak amacıyla başka bir ülkeye, sivil toplum örgütlerine ve uluslararası organizasyonlara en az %25'i hibe olarak verilen resmi kalkınma yardımlarıdır” (OECD, 2008). Kalkınma yardımı dışındaki yardımlar, askeri teçhizat yardımları, ticaret finansmanları, espionaj faaliyetleriyle ilgili yardımlar, uluslararası suça yönelik destekler, rüşvetler, diplomatik temsil faaliyetleri, bireysel hayırseverlik bu tanımın dışında tutulmaktadır. Bununla birlikte, resmi olmayan ajanslar tarafından alınan yardımlar ve tanınmayan ülkelere yapılan yardımlar da bu kapsama dâhil edilmemektedir (OECD, 2008).

Uluslararası ekonomik ve mali kuruluşların ve tedarikçi ülke gruplarının sağlamış olduğu dış yardımlar 3 temel amaca dayandırılmaktadır (Sogge, 2008:8). Bunlar:

- i. Esas olarak ekonomik büyümeyle, ama aynı zamanda kamusal altyapının ve temel sosyal hizmetlerin tedariki aracılığıyla da maddi zenginliği artırmak;
- ii. Ekonomiyi ve yasal düzeni idare etmek için etkili, dürüst ve demokratik sorumluluğa sahip kurumlarda iyi yönetimi teşvik etmek ve aynı zamanda bunun için sivil ve siyasi hakları iyileştirmek,
- iii. Olumsuz çevresel gelişmeleri tersine çevirmektir.

Dış yardım; diplomasi ve siyaset, kalkınma ve yoksulluk, insani ve ticari gibi farklı parametreler üzerine inşa edilmektedir. Coğrafya, tarih ve kültür gibi uluslararası ilişkilerin sabit verileri (Davutoğlu 2008: 17) -ekonomik ve mali dengeler göz önüne alınarak- dış politikadaki genel ağırlığı nispetinde, dış yardımın yönünü ve seyrini doğrudan belirlemektedir.

Dış yardımların kurumsallaştığı ve yaygınlaşmaya başladığı 1960 yılından günümüze kadar gerçekleştirilen Kalkınma Yardımı Komitesi üye ülkelerinin yardım miktarları *Tablo 1*'de gösterilmektedir.

Tablo – I: Kalkınma Yardımı Komitesi Üye Ülkelerinin Sağladığı Dış Yardımlar

Kaynak: OECD (2011), “Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”

Ekonomik ve siyasi konjonktüre göre dalgalı bir seyir izleyen dış yardımların son yıllarda hızla arttığı görülmektedir.³ 2011 yılında Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından yapılan Resmi Kalkınma Yardımları 150 Milyar \$’a yaklaşmıştır (OECD, 2012). 2011 yılının en çok yardım sağlayan ülkesi 30 Milyar \$ ile Amerika Birleşik Devletleri olurken, Avusturya, Yunanistan, Japonya ve İspanya yaşadıkları ekonomik sorunlar sebebiyle yardımlarını azaltmışlardır. 2011 yılında 27 AB üyesi ülkenin yaptığı 73.6 Milyar \$ Resmi Kalkınma Yardımı 2010 yılına göre % 0.44 daha düşük gerçekleşmiştir (OECD, 2012).

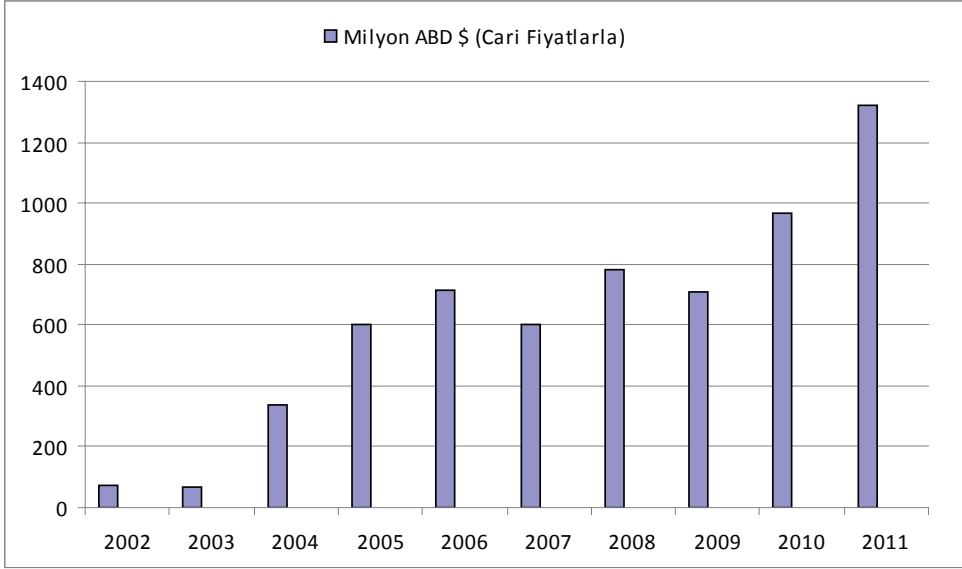
2011 yılında 2010 yılına göre yaptığı Resmi Kalkınma Yardımı miktarını en çok artıran ülke % 38.2 ile Türkiye olmuştur. 2010 yılında 967 Milyon \$ yardım sağlayan Türkiye, 2011 yılında Resmi Kalkınma Yardımı miktarını 1.320 Milyon \$ seviyesine çıkarmıştır (Tablo II). Bu rakam Türkiye toplam milli gelirinin % 0.17’sidir (OECD, 2012). Bununla birlikte, Türkiye’nin KKTC’ye yaptığı yardımlara OECD verilerinde yer verilmezken⁴, 2000’li yıllarda 200 Milyon \$ civarında olan rakamın 2011 yılında 500 Milyon \$ ulaştığını da belirtmemiz gerekmektedir (Yardım Heyeti Başkanlığı, 2012). Uluslararası alanda aktif bir rol oynayan Türkiye, güçlü ekonomisi, dinamik toplumsal yapısıyla dikkat çekmeyi başarırken, tarihi ve kültürel bağlarının güçlü

3 Dış yardımların tarihsel gelişimi ve etkilendiği parametreler bu çalışmanın kapsamına girmediği için detaylandırılmamıştır.

4 Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından devlet olarak tanınmayan KKTC’ye yapılan yardımlara OECD verilerinde yer verilmemektedir.

olduğu gelişmekte olan ülkelere ve Afrika Açılımı kapsamında bölgenin az gelişmiş ülkelerine proje ve program desteği ile teknik destek sağlama sorumluluğunu da yerine getirmektedir (Kulaklıkaya, 2008:16).

Tablo – II: Türkiye’nin Son On Yılda Gerçekleştirdiği Resmi Kalkınma Yardımları



Kaynak: OECD (2012), “Official Development Assistance From DAC and Other OECD Members In 2011”, OECD, Paris.

Türkiye’nin 2004 yılından itibaren hızla artan resmi kalkınma yardım miktarı, 2011 yılına gelindiğinde DAC üyesi Avusturya, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz gibi ülkeleri geride bırakmıştır (OECD, 2012).

1.2. Etkinlik Kavramının Dış Yardım Literatürüne Girişi

Ulus ötesi yardım bütçelerinin niceliksel ölçüsünün yanında niteliksel olarak da değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, ulus ötesi yardımların gelişimi, yönetsel etkinliği, verimliliği ve yansımaları da tartışılmalıdır.

Küresel ölçekte, 1990’lar boyunca önemli ölçüde azalan ve bastırılan dış yardımların XXI. yy’ın ilk yıllarında etkileyici bir şekilde geri döndüğünü ve daha fazla gündemde yer tutmaya başladığını söylemek mümkündür.

1990’lar küresel ölçekte önemli değişikliklerin olduğu ve dış yardım endüstrisini önemli ölçüde etkileyen yıllar olmuştur. Soğuk Savaş döneminin diplomatik amaçlı yardım faaliyetlerinin yerini, ekonomik ve politik değişimleri yaşayan geçiş ülkelerine, küresel sorunlara, demokratik oluşumlara ve savaş sonrası dönüşümlere yönelik yardımlar almıştır. Sovyetler Birliği’nin 1991’de dağılması sonucu ortaya

çıkan yeni devletler ile Doğu Avrupa Ülkelerinin kumanda ekonomisinden serbest piyasa ekonomisine, otoriter rejimlerden demokratik rejimlere geçişleri bu ülkelerin destek ve öneri arayışı içerisine girmelerine yol açmıştır. Batı bloğu ise bu süreçte gönüllü olarak yer almak istemiştir. Bu dönemde, dış yardımlar, genel olarak ekonomik daralmaların ve bütçe kısıtlarının hafifletilmesi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik olmuştur. Ancak bu süreçte, bazı bölgelerde devam eden sivil çatışmalar ve devletlerarası savaşlar sebebiyle dış yardımların bir provokasyon aracı olarak kullanılabilme ihtimalinin ortaya çıkması, Soğuk Savaş'ın hassas dengesinin ortadan kalkmasıyla dış yardımın öneminin azalacağı düşüncesi, bu dönemde etkinlik kazanan küreselleşme karşıtı organizasyonların uluslararası yardım kuruluşlarına karşı göstermiş oldukları reaksiyon, 1990'ların başında Batı Avrupa ekonomilerinde yaşanan daralma ve önemli bütçe açıkları ve 1992'de yürürlüğe giren Maasticht Kriterlerini yerine getirme amacı dış yardımların azalmasında etkili olmuştur.

Dış yardımın herhangi bir hukuki alt yapısı ya da belli kuralları olmadığı için 'isteğe bağlı' bir anlayışla ve konjonktürel olaylara sıkıca bağlı olarak yürütüldüğü görülmektedir.

1990'larda dış yardımın, dört yeni amaçla sistemdeki yerini aldığını söylemek mümkündür: Ekonomik ilerleme ve politik dönüşüm, küresel sorunlara eğilim, demokrasinin güçlendirilmesi ve çatışmaların yönetilmesi (Lancaster, 2007:48). Bu amaçlar kapsamında, Ortadoğu'da, geçiş ekonomilerinde, Afrika'da ve Latin Amerika ülkelerinde uluslararası kuruluşlar organize edilerek yardımlar yapılmıştır.

1990'larda yaşanan tüm bu siyasi ve ekonomik kargaşa ile birlikte, dış yardım endüstrisi için yeni bir gündem ortaya çıkmıştır, '*etkinlik*'. 1990'larda dış yardımların yeniden revize edilmesi ve reform sürecine girmesine ilişkin görüşlerin temel dayanağı bu kavram olmuştur. 3-4 Ekim 1991 tarihinde gerçekleştirilen Yüksek Düzeyli DAC toplantısında Kalkınma Yardımlarının Değerlendirilmesine İlişkin Prensipler ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, DAC yardım etkinliğinin geliştirilmesi adına proje değerlendirmesi, program desteği ve teknik işbirliğini içine alan yardım programları ve yönetiminin değerlendirilmesine yönelik prensipler belirlenmiştir. Yardımların değerlendirilmesi kalkınma işbirliğinin kalitesinin belirlenmesinde temel rol oynamaktadır.

Prensipler, faaliyetlerin sürekliliğinin ve sonuçlarının değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Dış yardım konusunda çalışan organizasyonların değerlendirme yapabilmek için açık bir rehber ve metoda ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu rehber kurumsal yardım yapılarının görevlerini ve sorumluluklarını belirleyecek düzeyde olmalıdır. Değerlendirme süreci mümkün olduğunca açık ve geniş katılımlı gerçekleştirilmelidir. Değerlendirme sürecinin sonuçları operasyonel aktörlere ve siyasi karar alıcılara iletilmelidir. Yardımların değerlendirilmesinde

temel amaç verimlilik, etkinlik ve sürdürülebilirliğin gerçekleşmesini sağlamaktır. Değerlendirmeler alıcı ve tedarikçi ülkelerin karar verme süreçlerine güvenilir ve kullanılabilir bilgi sağlamalıdır. Yardım politika ve programlarının etkin ve verimli hale getirilebilmesi için tüm tarafları içerisine alan bir geribildirim mekanizması kurulması gerekmektedir. Geribildirim değerlendirme sürecinin dinamik bir parçası olarak görülmelidir (OECD, 1991).

DAC ülkeleri ortaya konulan bu ilkeler kapsamında politika ve prosedürlerinin ve bu süreci yürüten mekanizmalarının gözden geçirilmesini ve gereken reform çalışmalarının yapılmasını sağlayacaklarını kabul etmişlerdir (OECD, 1991).

Kalkınma desteği, yardım alan ve veren arasında bir işbirliği ilişkisine dayanmaktadır. 11 Eylül olayından sonra terörizm ile küresel ekonomik adaletsizlik arasında ilişki kurulması ve ardından yaşanan küresel ekonomik yavaşlama, uzun dönemli kalkınma finansmanları ve sürdürülebilir ekonomik büyüme için daha fazla işbirliğine gereksinim olduğunu gündeme taşımıştır. Küresel kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi için gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin uyumlu ve kolektif hareketine ihtiyaç duyulduğu ortaya çıkmıştır. Bu süreçte *kolektif hareket ve yardımların etkinliğinin sağlanması* önem kazanmıştır.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı sorunların ulus ötesi yardım faaliyetleriyle hafifletilebilmesi için uluslararası aktörlerin birlikte ve uyum içerisinde hareket etmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkelerin ya da bireylerin üstesinden gelemeyeceği küresel sorunların uluslararası toplum tarafından çözüme kavuşturulabilmesi için Birleşmiş Milletler 2000 yılında Binyıl Kalkınma Hedeflerini ilan etmiş (UN, 2000) ve bu hedefler kalkınma yardımlarının tüm aktörleri tarafından kabul edilmiştir. Eğitim, sağlık gibi alanlarda; işbirliği ve sürdürülebilir kalkınma gibi hedeflerle birlikte, yardımların niceliksel artışı da Binyıl Kalkınma Hedeflerinin kapsamına alınmıştır.

Ulus ötesi yardımların performansı, alıcı ve tedarikçi tarafların faaliyetlerine dayanmaktadır ve her iki taraf da kaynakların en iyi şekilde kullanılmasından sorumludur. Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin gerçekleştirilmesi sürecinde, kolektif hareket etme ve yardımların etkinliğinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen Monterrey Konsensüsü ve Paris Deklarasyonu gibi uluslararası girişimler yardımların etkinliğinin artırılmasına yönelik yeni ilkeler ve prensiplerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu bağlamda, Monterrey Konsensüsü ile resmi kalkınma yardımına ihtiyaç duyan ülkeler, kendi kalkınma sorunlarını sahiplenmeyi ve tedarikçi ülkeler de Toplam Milli Gelirlerinin (Gross National Product-GNP) %0.7'si oranında resmi kalkınma yardımı yapmayı kabul etmişlerdir (UN, 2002). 2015 yılına kadar gerçekleşmesi beklenen bu hedefi, 2011 yılında İsveç, Norveç, Lüksemburg, Danimarka ve Hollanda yakalamakla birlikte, DAC üyesi ülkelerin toplamda %0.31, ortalamada %0.46 seviyesinde kaldığı görülmektedir. Resmi kalkınma yardımlarında hızlı bir artış seyri

yakalayan ülkemizde bu oran 2011 yılında %0.17 seviyesine ulaşmıştır. KKTC'ye aynı dönem sağlanan yardım da hesaba katıldığında bu oranın %0.24 seviyesine ulaştığı görülmektedir.

Tüm bu girişimlerin yanı sıra, çeşitli projelerin ve yardım sağlayıcıların fazlalaşmasının yardım alan ülkelerin dikkatini dağıttığı ve performanslarını olumsuz yönde etkilediği gözden kaçırılmamalıdır (World Bank, 1998:4). Bağımsız birçok projenin birbiriyle çakışması, yoksulluğun azaltılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasında bütünsel bir stratejinin oluşmasını engellemektedir. Bu aşırı ve çok taraflı teknik ve mali yardımlar yolsuzluğa, ekonomi yönetiminde zayıflığa ve kapasite eksikliğine yol açabilmektedir (Twain, 2001:249).

2010 yılı itibariyle küresel ölçekte, 163,9 Milyar \$'lık (OECD, 2011) büyük bir bütçeye ulaşan resmi kalkınma yardımlarının baş etmesi gereken sorunlar sadece ekonomik ve mali krizler olmaktan çıkmıştır. Son yıllarda kalkınma yardımları alanında yaşanan radikal değişimler, bu alanda faaliyet gösteren aktörlerin ilgilenmesi gereken alanları çeşitlendirmiştir. İyi tasarlanmış, karşılıklı destek oluşturan, bütünsel, çeşitli sektörlerde ilerleme sağlanmasını destekleyen, geniş bir tabana yayılmış, sürdürülebilir kalkınmayı zaafa uğratmayan, ortak kalkınma hedefiyle çelişmeyen bir politikayı temel alan ve kolektif eylemleri içeren bir kalkınma desteği programı, hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında, başarı düzeyini artırıcı bir etken olarak önem kazanmıştır. Dış yardım faaliyetlerinin, alıcı ve tedarikçi ucta yer alan taraflarının tatmin edici bir düzeye ulaşabilmesi yardımların etkinliğinin sağlanmasına dayandırılmaktadır.

Bu bağlamda, dış yardımların etkinliğinin; yardımların tahsisi ve yönetimi üzerinden kapsamlı ve izlenebilir reform faaliyetlerine odaklanarak gözlemlenmesi gündemiyle 2 Mart 2005 tarihinde Paris'te yapılan toplantıda, Türkiye'nin de yer aldığı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ilgili bakanları, çok taraflı ve iki taraflı kalkınma kurumlarının temsilcileri Paris Deklarasyonu'nu ilan etmişlerdir. Ulus ötesi resmi kalkınma yardımı bütçesinin etkinliğinin sağlanması, kaynakların verimli kullanılması ve işlem maliyetlerinin azaltılması açısından önemli olan Deklarasyon kalkınma performansının geliştirilmesini ve partner ülkeler arasında yönetişimin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Milenyum Kalkınma Hedeflerinin başarısının hızlandırılması, gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğun ve eşitsizliğin azaltılması, büyümenin ve kapasitenin artırılmasına odaklanan Paris Deklarasyonu önceki yıllarda düzenlenen Yardım Etkinliği Üst Düzey Forumları'nın⁵ takibi niteliğinde gerçekleştirilmiş ve yayınladığı temel ilkelerle yapılan forumlara paralel bir sonuç ortaya çıkarmıştır.

5 High Level Forum Harmonisation in Rome (Şubat 2003), Marrakech Raundtable on Managing for Development Results (Şubat 2004)

2. YARDIM ETKİNLİĞİ GÜNDEMİ

Yardım sağlayan ve alan ülkeler yardım yönetimi ve kullanımı sürecinde çeşitli siyasi, kurumsal ve operasyonel zorluklarla karşılaşmaktadırlar (OECD, 2009:75). Paydaşlar karşılaştıkları zorlukları aşabilmek amacıyla uluslararası girişimler ve işbirliği çerçevesinde ortak gündem olarak *yardımların etkinliğinin sağlanmasını* belirlemişlerdir. Paris Deklarasyonu ve Accra Gündemi bu girişimlerin en somut yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.1. Paris Deklarasyonu

Partner ülkelerin karşılıklı taahhütlerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık temelinde ele alınmasını öngören Deklarasyon, her ülkenin kendi spesifik durumu ışığında verilen taahhütlerin tanımlanması gerektiğini belirtmektedir. 2005 yılında kabul edilen Paris Yardım Etkinliği Deklarasyonunda beş temel ilke belirlenmiştir (OECD, 2008).

a. Sahiplenme (Ownership):

Yardım alan ülkelerin kalkınma stratejisi ve planlamasında etkili bir liderlik ifa etmeleri ve kalkınma faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamaları bu ilkenin temelini oluşturmaktadır. Yardım alan ülkelerin kendi kalkınma stratejilerini belirlemesi, kurumlarında iyileşme sağlaması ve yolsuzluklarla mücadele ederek verimsizliği ortadan kaldırması vurgulanmaktadır. Dünya Bankasının 1997 tarihli Kalkınma Etkinliği Raporunda ekonomik reformların başarılı olabilmesi için hükümetin gerçekten bu reformları uygulaması gerektiğine ikna olması ve reform programlarını sahiplenmesi gerektiği belirtilmiştir (World Bank, 1997). Bu ilkeyle, yardım alan ülkenin ulusal kalkınma stratejisini, ülkenin sivil toplumu ve özel sektörünün katkısıyla geniş bir tabana yayarak ve yardım veren ülkenin teknik desteği ve görüşlerini alarak belirlemesi hedeflenirken; orta dönem ve yıllık harcamalarını, belirlenen bu kalkınma stratejisi çerçevesinde sonuç odaklı programlarla gerçekleştirmesi temel bir gereklilik olarak görülmektedir.

Tedarikçi ülkenin bu süreçte alıcı taraftaki ülkenin liderliğine saygı duyması ve kurumsal ve beşeri kapasiteyi artırmak için teknik destek vermesi önemlidir. 1990'ların ortalarında Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn yoksulluğun azaltılmasının kalkınmanın son aşaması olduğunu vurgulayarak, ulus ötesi yardımların yönetimine ilişkin *'sürücü koltuğuna yardım alan ülkenin oturması'* gerektiğini ifade etmiştir (Lancaster 2007:49). Sahiplenme prensibinin uygulanması kurumsal ve beşeri kapasitenin gelişimini sağlarken yardım alan ülkenin kalkınma kapasitesini güçlendirmektedir. Öte yandan, sahiplenme prensibinin uygulanmadığı durumda, yardım sağlayan ülkeden gelebilecek baskılar sonucunda, yardım alan ülkenin kalkınma politikalarını ve yardım destekli kalkınma programlarını izleme, değerlendirme ve uygulama sürecinde zorluklar yaşayacağı ifade edilmektedir (Wood vd. 2008:39).

Sahiplenme prensibi çerçevesinde 2005 yılında yapılan panelde, 2010 yılı hedefi olarak konulan, stratejik önceliklere bağlı olarak belirlenen orta vadeli harcama çerçevesini ve yıllık bütçeleri içeren “ulusal kalkınma stratejileri (programları) oluşturulması” hedefi, ulusal ölçümler ve uluslararası gözetimlerle değerlendirilmiştir. Yapılan değerlendirme neticesinde, yardım alan ülkelerin en az %75’inin Operasyonel Kalkınma Stratejileri olması hedefinin 2010 yılında %36’da kaldığı, 2011 yılında ise %52 olarak gerçekleştiği görülmüştür (OECD, 2011:19). Prensibin uygulanması sürecinde, belirlenen hedefte önemli bir ilerleme sağlandığı görülmekle birlikte istenilen hedefe ulaşılamadığı açıktır.

b. Paralellik (Alignment):

Tedarikçi ülkenin tüm desteğini yardım alan ülkenin ulusal kalkınma stratejisine dayandırması ve bu süreçte yerel sistemlerin ve prosedürlerin kullanılması bu ilkenin temel dayanağıdır. Belirlenen stratejiler ve bu çerçevede gerçekleştirilen uygulamalar periyodik olarak gözden geçirilmekte ve ulusal kalkınma stratejilerine ve uygulama sonuçlarına göre paydaşlar yeni koşulların belirlenmesini sağlamaktadır. Güvenilir bir performans değerlendirmesi yapılabilmesi için yardım sistemlerinin şeffaf ve hesap verebilir olması önemlidir. Ülke sisteminin ve prosedürlerinin güvenilir değerlendirmesinin yapılabilmesi için gözden geçirme sonucunda yapılan tespitler yardım alan ülke tarafından dikkate alınmaktadır.

Yardım yönetimi ve kalkınma kaynaklarının etkin kullanılabilmesi için sürdürülebilir bir kapasite gelişimine öncelik verilmekte ve gerekli alanlarda reform düzenlemelerinin yapılacağı alıcı uçtaki ülke tarafından kabul edilmektedir. Kalkınma hedeflerinin başarısını sağlayacak kapasite gelişiminin planlanması, yönetimi, uygulanması; politika ve programların sonuçlarının değerlendirilmesi açısından önemlidir. Kapasite gelişiminin sorumluluğu yardım sağlayan ülkenin desteği ile yardım alıcı ülkeye aittir. Sadece teknik destek temelinde kalmaması gereken kapasite gelişimi süreci sosyal, siyasal ve ekonomik çevreleri de içerisine alacak şekilde insan kaynağının güçlendirilmesini içermelidir.

Sahiplenme ilkesinin tamamlayıcısı olarak görülen paralellik ilkesi yardım alan ülkede kurumsal kapasiteyi ve bütçe yönetimini güçlendirmeyi, ülkenin tedarik sistemini kullanarak ulusal kalkınma stratejisiyle uyumlu hareket etmeyi gerektirmektedir.

Yardım alan ülkenin yardım yönetimi zayıf veya sistem ve prosedürleri elverişli değilse onları güçlendirmek ve oluşabilecek sorunlara karşı önleyici tedbirleri almak yardım sağlayan ülkenin görevi olarak kabul edilmektedir. Proje ve program finansmanlarının yönetiminde günlük özel uygulamalardan kaçınılmalı oluşturulan sistem ve prosedürlerin uygulanmasına özen gösterilmelidir. Örneğin işveç, şeffaflık ve yolsuzluk derecesini ve insan haklarını değerlendirdiği kadar yardım alan ülkenin uygulama kapasitesinin değerlendirmesini yaparak riskleri minimize etme yolunu seçmektedir (OECD, 2009:78).

Performans değerlendirme sistemlerinin uyumlaştırılması ve yardım sağlayan ülkeler ve yardım alan ülkeler arasında paralellik sağlanarak birbiriyle çatışan ve çakışan hedeflerin kaldırılması gerekmektedir.

Yardım sağlayan ülke yerel kaynakların hareketliliğini artırma, mali sürdürülebilirliği güçlendirme ve kamu ve özel sektör yatırımlarına uygun koşullar yaratma, kamu finansmanı yönetimi reform sürecine liderlik etme sorumluluğuna sahip olmalıdır. Buna karşılık yardım sağlayan ülkenin çok yıllık yardım çerçevesinde taahhütlerini belirlemesi, üzerinde daha önceden belirlenen zaman çizelgesi kapsamında yardım dağıtımını zamanında gerçekleştirmesi gerekmektedir. Bu süreçte şeffaflığa özen gösterilmeli yardım sağlayan ülkenin bütçe ve hesaplama yöntemleri kullanılmalıdır. Ancak yardım sağlayan ülkeler için bütçe desteklerinde güvene ve siyasete dayanan bazı riskler görülmektedir. Yardım alan ülkenin finansal yönetim kapasitesinin zayıflığı, şeffaflığın ve hesap verebilirlik sürecinin olmayışı merkezi hükümete odaklanan bu destekleme aracının yerel gerçeklerden ve zayıflıklardan uzak kalmasına ve bütçe desteklerinin sonuçlarının yanlış değerlendirilmesine sebep olmaktadır (Wood vd, 2008:44). Bu bağlamda, yardım alan ülkenin bütçe ve hesaplama yöntemlerinin gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

İki uçta yer alan ülkelerin teşhisleri ortaya koyabilmek, sürdürülebilir reformları ve kapasiteyi geliştirmek için ortak standartlar ve süreçleri kullanmaları önemlidir. Bu süreçte geribildirimler paylaşılmalı ve uzun dönemde tavsiye edilen yaklaşımlar geliştirilmelidir. Gerçekleştirilecek reform sürecinin uygulanmasını ve liderliğini yardım alan ülkenin üstlenmesi tavsiye edilmektedir.

2005 yılında yapılan panelde paralellik ilkesini karşılamak amacıyla 2010 yılı için çeşitli hedefler belirlenmiştir:

i. *Güvenilir ülke sistemi* kurulabilmesi için kamu finansman yönetiminde yardım alan ülkelerin en az 1/2'sine, tedarik sisteminde ise belirlenen seviyelere ulaşması gerekmektedir. “*Kamu finansmanı yönetimi*”nde belirlenen hedefte 2011 yılına kadar %38’lik bir ilerleme kaydedildiği görülmüştür. Bu prensipte belirlenenin hedefin gerisinde kalmıştır (OECD, 2011:19).

ii. *Yardım akımlarını ulusal önceliklerle paralelleştirmek* için “*kamu sektörüne yapılan yardımların en az %85’inin yardım alan ülkenin yıllık bütçesinde yer alması*” hedefi belirlenmiştir. 2010 yılında %41 olarak gerçekleşen hedef 2011’de %46 seviyesine ulaşmış ancak beklenen düzeye erişilemediği tespit edilmiştir (OECD, 2011:19).

iii. *Koordine edilmiş desteklerle kapasiteyi güçlendirmek* için “*ulusal kalkınma stratejileriyle uyumlu teknik işbirliği akımlarının programlar içerisinde en az %50 oranında paya sahip olması*” hedefi 2010 yılında %57 ile yakalanmış, 2011 yılında ise %51 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2011:19).

iv. *“Yardım alan ülkenin kamu ekonomisi yönetim sisteminin kullanılması”* için belirlenen %55 hedefi 2010 ve 2011 yılında %48 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2011:20). Bu hedefin de yeterli düzeyde başarıya ulaşamadığı görülmektedir. Yardım alan ülkenin tedarik sisteminin kullanılması hedefinde de oran %44 düzeyinde gerçekleşmiştir.

v. *Paralel uygulama birimlerini azaltarak kapasiteyi güçlendirmek* amacıyla *“paralel proje uygulama birimlerinin 2/3’ünün azaltılması”* hedeflenmiş ancak 2011 yılı itibariyle belirlenen düzeyin gerisinde kaldığı tespit edilmiştir (OECD, 2011:19).

vi. *Yardımların öngörülebilirliğinin sağlanması* amacıyla *“yardım ödeneklerinin en az %71’inin yıllık bütçede belirlenmiş olması”* hedefi 2011 yılı itibariyle %43 olarak gerçekleşmiştir (OECD, 2011:19).

vii. *“İkili yardımların en az %89’unun ilerleme süreci boyunca birleştirilmesi”* hedefine 2010 yılında %86 oranıyla yaklaşılmıştır. 2011 yılında bu oran %87’ye ulaşmıştır (OECD, 2011:20).

c. Uyum (Harmonization):

Yardım sağlayıcı ülkelerde tekrarlardan kaçınılması için bilgi paylaşımı, prosedürlerin basitleştirilmesi ve eylemlerin koordine edilmesi bu ilkenin bir gereği olarak görülmektedir. Proje aşırılığı, parçalanmaları ve koordinasyon eksikliği yardım etkinliğinin temel problemi olmuştur (Roodman, 2004:27). Bu ilke gereği, yardım sağlayan ülkelerin faaliyetleri birbiriyle uyum içerisinde, şeffaf ve kolektif bir şekilde yürütülmelidir. Yardım sağlayan ülkeler planlama, finansman, izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetlerini ortak bir düzenlemede buluşturmalıdır. Bu süreçte, program temelli yardım modellerinin tercih edilmesinin daha fazla katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Yardım sağlayıcı ülkelerin birlikte çalışması, şeffaf bir sistem içerisinde hareket etmesi ve program temelli yaklaşımları benimsemesi yardım alan ülkelerde karşılaşılan dağınıklık, proje duplikasyonu (benzerliği) gibi sorunların azalmasını sağlayabilmektedir.

Yardımların küresel ölçekte aşırı parçalanması ülke düzeyinde veya sektörel düzeyde yardımların etkinsizliğine sebep olmaktadır. Bu ilkeyle, yardım sistemlerinde daha etkili iş bölümüne gidilerek, çok parçalı yardım sistemlerinin yol açtığı olumsuz etkilerin giderilmesi hedeflenmektedir. İş bölümü sistem içerisindeki aktörler arasında tamamlayıcılığı artırarak, işlem maliyetlerini de azaltacaktır.

Yardım alan ülkelerin, yardım sağlayıcıların karşılaştırmalı üstünlüklerini açık bir şekilde belirlemesi; sektörel ve makro düzeyde yapabileceği katkıları diğer yardım sağlayıcı ülkelerin tamamlayıcı yönlerini de ele alarak değerlendirmesi gerekmektedir.

Paris Deklarasyonu’nun uzun dönemli vizyonunda, kırılgan devletlerin meşru, etkin ve esnek bir devlet yapısına ve kurumlarına sahip olması gerektiği

belirtilmektedir. Bu bağlamda, kırılan devletlere yapılan yardımların etkin bir şekilde dağıtılmasının sağlanması önemlidir. Bu durumda yardım alan ülkeler, etkin yardım dağıtımını sağlayabilmek için ileri düzeyli kurumsal yapılarını inşa etmeli, kamu güvenliğini sağlayarak vatandaşların ihtiyaç duyulan temel hizmetlere eşit bir şekilde ulaşmasını sağlamalıdır. Kalkınma öncelikleri belirlenirken ulusal aktörlerin geniş katılımı teşvik edilmelidir.

Yardım sağlayan ülkeler koordinasyonun sağlanmasına ve ortak ofislerde çalışmaya özen göstermelidir. Ancak yardım sağlayan ülkelerin yardım alan ülkenin sistemini bypass etmemesi, ülke sistemine uyumlu bir yapı içerisinde çalışması önemlidir. Birlikte çalışılan yerel personele yüksek düzeyde ücret ödenmesinin uyumu ve yerel istihdam piyasasını bozacağı da gözden kaçırılmamalıdır.

Son yıllarda yaşanan küresel ısınma ve çevresel dengesizlik, yardım sağlayan ülkelerin *çevresel etkilerin değerlendirilmesi* konusunda da uyumlu bir şekilde hareket etmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu amaçla, sosyal alanlarda ve sağlık sektöründe projeler geliştirilmesi ve yardım sağlayan ülkelerin sağladığı kaynakların bu alanlarda da kullanılması gerekmektedir.

Uyum prensibi ile ortak kuralların ve prosedürlerin kullanılması amacıyla *“program temelli yaklaşımların en az %66’lık bir paya sahip olması”* hedeflenmiştir. Bu hedefte %45 seviyesine ulaşılmış ancak beklenen orana yetiştirilmemiştir. Bununla birlikte yardım sağlayıcılar arasında uyumun geliştirilebilmesi için *“tedarikçi ülkelerin görevlerini ortaklaşa yürütmeleri”* hedefi için %40 olarak belirlenen oran %19’da, *“analitik çalışmaları birlikte yürütme”* hedefi için %66 olarak belirlenen hedef ise %43’te kalarak gerçekleştirilememiştir (OECD, 2011:20).

d. Sonuç Odaklı Yönetim (Managing For Results):

Yardım sağlayıcı ve kullanıcı ülkeler tarafından sonuçlar elde edilmesine ve elde edilen sonuçların analizinin yapılarak ölçülmesine odaklanan bu ilke ile karar mekanizmalarına veri sağlanarak yeni politikaların geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Bu hedefin gerçekleşmesi için yardım alan ülkenin ulusal kalkınma stratejileri ile yıllık ve çok yıllık bütçe süreçleri arasında bağlantıyı güçlendirmesi gerekmektedir. Yardım alan ülke sonuç odaklı raporlama ve değerlendirme çerçevesi oluşturarak ulusal ve sektörel kalkınma stratejilerinin gerçekleştirdiği ilerlemeyi izlemeye çalışmalıdır. Bu çerçeveye takip edilen göstergelerin fayda maliyet analizini ortaya koyması gerekmektedir.

Yardım sağlayan ülke mümkün oldukça yardım alan ülkenin sonuç odaklı raporuna ve izleme çerçevesine dayanarak birlikte çalışmaya devam etmektedir. Yardım alan ülkenin raporlarını belli periyotlarla yardım sağlayan ülkeye iletmesi gerekmektedir.

Sonuç odaklı yönetimin gerçekleştirilmesi için katılımcı bir yaklaşımın benimsenerek yardım alan ülke kapasitesinin güçlendirilmesi ve taleplerinin değerlendirilmesi önemlidir.

Sonuç odaklı yönetim prensibi çerçevesinde “*şeffaflık ve izleme performansının değerlendirilmesi*” hedefi belirlenmiş bu kapsamda yardım alan ülkelerin %36’sının 2010 yılına kadar izleme ve değerlendirme çerçevelerini oluşturması öngörülmüştür. 2010 yılında %20 olan bu oran 2011 yılında %22’ye ulaşmış ancak belirlenen hedefe yetişememiştir (OECD, 2011:20).

e. Karşılıklı Hesap Verebilirlik (Mutual Accountability):

Bu ilke, iki uçta yer alan ülkelerin kalkınma yolunda sağlanan sonuçlar ve yardımların verimliliği konusunda hesap verebilmesine ve şeffaflıklarına dayanmaktadır. Kalkınma kaynaklarının kullanımında iki tarafın da şeffaf olması gerekmektedir. Bu ilke, ulusal siyasette kamu desteğinin güçlendirilmesine ve kalkınma yardımlarının verimliliğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

Yardım alan ülke ulusal kalkınma stratejisini ve bütçesini oluşturmada güçlü bir demokrasi ortaya koymalı ve yönetim kanallarını iyi kullanmalıdır. Ulusal kalkınma stratejisinin uygulanmasında ilerlemeyi değerlendirmek ve planlamak için yardım alan ülkenin geniş katılımı sağlayacak sistematik bir yapıyı kurması zorunludur. Yüksek düzeyde ve sürekli olarak yardım alan ülkelerde yardım akımlarının yönetici elit ile vatandaşlar arasındaki ilişkiyi şekillendirdiği görülmektedir. Yardım alan ülkelerin dış finansmanı sürdürebilmek için yardım sağlayıcıları memnun etme çabaları ya da yönetici elitin iktidarını korumak için belli gruplara yardımları yönlendirmeleri dış yardımların etkin kullanımını ve verimliliğini tehlikeye sokabilmektedir. Bu sebeple, yardım alan ve sağlayan ülkelerin katılımcılığı, sahiplenmeyi ve hesap verebilirliği sağlayacak sistemler oluşturması önemlidir (Moss vd, 2006:14).

Yardım sağlayan ülkenin yardımların miktarı ve zamanı konusunda zamanında ve geniş kapsamlı bilgi vermesi yardım alan ülkenin bütçe raporlarını, vatandaşlarına ve yasama organına sunmasına olanak sağlayacaktır.

İki tarafta yer alan ülkeler nesnel bir değerlendirme yaparak taahhütlerin uygulanması ve ilerleme sağlandığını kontrol ederek etkin bir yardım gerçekleşip gerçekleşmediğini takip etmekle sorumludurlar. İlerleme sağlanmasının değerlendirilmesi, yalnızca tedarikçi ülke ile alıcı ülke hükümetleri ya da bürokratlarının geniş katılımına bağlı kalmamalı; sivil toplumun, özel sektörün ve diğer grupların da sürece tam katılımı sağlanmalıdır.

Karşılıklı hesap verebilirlik prensibinin “sıfır tolerans” ile hedeflenerek %100 başarı sağlanması öngörülmüştür. Ancak 2010 yılında bu hedefin %38’de kaldığı, 2011 yılında ise %50’ye çıkmasına rağmen hedefin çok gerisinde kaldığı görülmüştür (OECD, 2011:20).

DAC, yapılan resmi kalkınma yardımlarında Paris Deklarasyonu ile belirlenen prensiplerin ne düzeyde gerçekleştiğini belirli periyotlarda yayımladığı raporlarıyla duyurmaktadır.

2.2. Accra Eylem Gündemi

2005 yılında gerçekleştirilen Deklarasyonu’n ardından, Eylül 2008 tarihinde, yardım etkinliği üzerine Paris Deklarasyonun hızlandırılması ve uygulamalarının derinleştirilmesi amacıyla, tedarikçi ve alıcı uça bulunun ülkeler ve kuruluşların Gana’nın başkenti Accra’da toplanarak ortaya koydukları Eylem Gündemi taraflar arasındaki ilişkilerde bir balans ayarı yapılması ihtiyacını gündeme getirerek aşağıdaki hususlara odaklanmıştır (OECD, 2008):

- Yapılan yardımlarda öncelikli olarak alıcı uçtaki ülkenin sistemleri kullanılmalı, yerel dinamiklerle işbirliği sağlanmalıdır.

- Yardım sağlayıcı ülkeler arasında ve bu ülkelerin kurumları arasında iş bölümü geliştirilerek dağınıcılık engellenmelidir.

- Yardım sağlayıcı ülkelerin yapacağı yardımların önceden belirlenmesi ve alıcı ülkenin bütçeleme ve planlama sürecini ve stratejisini oluştururken faydalanabileceği olanakları bilmesi sağlanmalıdır.

- Yardım sağlayıcılar tarafından alıcı ülkedeki kurumsal ve beşeri kapasitenin geliştirilmesine dikkat edilmeli ve yardım yapılan ülkenin öncelikleri dikkate alınmalıdır.

- Yardım sağlayıcı ülkelerin yardımlar için koyduğu koşullar alıcı uça bulunan ülkenin ulusal kalkınma stratejisine uyumlu olarak belirlenmelidir.

Bu süreçte, ulus ötesi yardımların bütünsel, etkin, verimli ve sonuç odaklı bir şekilde biçimlendirilmesi için gerçekleştirilen uluslararası girişimler tüm paydaşların gündeminde yer almaya başlamış ve yardım aktörlerinin hassasiyetle kabul ettiği ilkelerin belirlenmesine olanak sağlamıştır.

Paris Deklarasyonu ile ortaya konulan hedeflerin gerçekleştirilebilirliğinin izlenmesi amacıyla Kasım 2011’de dördüncüsü düzenlenen Yüksek Düzeyli Yardım Etkinliği Forumu’nda yardımların öngörülebilirliğinin sağlanması, yardım alıcı ülkelerin sistemlerinin kullanılması, siyasi koşulluluğun kaldırılması, karşılıklı hesap verebilirliğe ve kapasite gelişimine katkının artırılması ve işlem maliyetlerinin azaltılması vurgulanmıştır (OECD, 2011).

Uluslararası toplumun ortak girişimleriyle biçimlendirilen ve dış yardımların etkinliğinin sağlanmasını temel alan prensipler, kolektif hareket etmemek mekanizmalarının oluşmasına katkı sağlarken az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kapasite gelişimine ve dış yardım yönetiminin yardım sağlayan ülkelerin tekelinden alınarak küresel yönetim ve karşılıklı hesap verebilirlik çerçevesinde gerçekleştirilmesine

imkan vermiştir. Bu bağlamda, dış yardım bütçesinin yönetilmesinin yanı sıra dış yardımların sonuçlarının ve etkinliğinin ölçülmesi de tüm paydaşların ortak çalışma alanı haline gelmiştir.

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Kalkınma İktisadı'nın gelişimiyle ortaya çıkan yoksulluğun azaltılması çabaları ve iki kutuplu küresel düzenin getirdiği siyasi kaygılar dış yardımları küresel kalkınma sürecinde ve uluslararası ilişkilerde önemli bir noktaya taşımıştır.

Farklı parametrelerle, farklı modeller ve sistemler kullanılarak gerçekleştirilen dış yardımların yüzlerce milyon insanı etkilediği görülmektedir. Bu sebeple, büyük bir bütçeye sahip dış yardım endüstrisi için '*etkinlik*' faktörünün ön planda tutulması önemlidir.

Yardım etkinliği gündemiyle belirlenen prensipler ve sonuçlarının değerlendirilmesi, yardımların daha verimli kullanılması adına analitik göstergelerin somut sonuçlar olarak ortaya konmasını sağlamıştır. Ulusal ölçümler ve uluslararası gözlemlerle sonuçları değerlendirilen Paris Deklarasyonu Prensipleri'nin henüz istenilen düzeyde uygulanmadığı görülmekle birlikte, yardım etkinliğinde ilerleme sağlanmasındaki etkisi yadsınamayacak kadar önemlidir. Yardımların etkinliğinin sağlanması siyasi, idari, hukuki ve iktisadi temellere dayandığından tüm paydaşların bu süreçte görevlerini hassasiyetle yerine getirmesi gerekmektedir.

Son yıllarda özellikle OECD Kalkınma Yardımı Komitesi tarafından yapılan çalışmalarda, yardım sağlayıcı ve kullanıcı tarafın performanslarının karşılıklı etkileşim yoluyla birlikte ve eş zamanlı olarak yükseltilmesinin, kapasite gelişiminin ve demokratik yönetişimin kalkınma yardımlarının etkinliğini artıracığı kabul edilmektedir.

Dış yardım aktörleri; uzun yıllar farklı amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen dış yardımların hedefine, 1990'lardan itibaren; kalkınma iktisadının ortaya çıkışıyla önem kazanan, yoksulluk ve yolsuzlukla mücadeleyi, sürdürülebilir kalkınma ve büyümeyi, çevresel sorunları hafifletmeyi koymuş; küresel kalkınmayı sağlayabilmek için uluslararası girişimlerin önemine dikkat çekmişlerdir. Bu çerçevede, 2000'li yılların başında ortaya konulan Milenyum Kalkınma Hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesini hızlandıracak ve derinleştirecek prensiplerin temel çıkış noktası, küresel kalkınmada önemli bir rol biçilen dış yardımlar olmuştur.

Ancak, yapılan yardımların doğru kaynaklardan ve doğru noktalara yapılması alıcı uçtaki ülkeler için hayati bir öneme haizdir. Yardımların alıcı ülkelerin ulusal ve sektörel stratejileri temelinde, ülkelerin ekonomik bağımlılık oranlarını yükseltmeyecek şekilde biçimlendirilmesi yardımların etkinliğini daha da artıracaktır.

Küresel ve bölgesel bir aktör olarak uluslararası ilişkilerde aktif bir rol üstlenen Türkiye'nin küresel kalkınma ve barışa hizmet edebilecek uluslararası yardımlarının son yıllarda hızla arttığı ve çeşitli kanallardan bu yardımları gerçekleştirdiği görülmektedir. Yardımların etkin ve sonuç odaklı bir şekilde gerçekleşmesi için çaba gösteren kurumların da işbirliği içerisinde ve uluslararası standartlar ve prensipler çerçevesinde hareket edebilmesi önemlidir.

Sonuç olarak, son yıllarda hızlı bir artış trendi yakalayan dış yardımların kantitatif tarafının yanında, yardımların etkinliği ile yansımaları, tarafların performanslarının iyi değerlendirilmesi, değerlendirme sonuçlarının politika ve stratejilere ışık tutması bu alanda faaliyet gösteren paydaşların ilgi alanına girmiş ve izlenmesi gereken dinamik bir süreç olmuştur.

KAYNAKÇA

- Davutoğlu, Ahmet (2008), Stratejik Derinlik, Küre Yayınları, İstanbul.
- Development Assistance Committee (1991), "Principles for Evaluation of Development Assistance", OECD, Paris.
- Development Assistance Committee (2008), "Is It ODA?", OECD, Paris.
- Karagöz, Ferda (2010) "Yoksulluk Tuzağı ve Dış Yardım: Eleştirel Bir Yaklaşım", Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 2010/1.
- Kattel, Rainer, Kregel Jan ve Reinert Erik (2011), Ragnar Nurkse (1907-2007), Classical Development Economics and its Relevance for Today, Anthem Press, UK.
- Kulaklıkaya, Musa (2008) "Kalkınma Yardımında Dünyadaki Son Trendler ve TİKA", Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Sayı 31.
- Lancaster, Carol (2007), Foreign Aid: Diplomacy, Devolepment, Domestic Politic, University of Chicago, USA.
- OECD (2008), The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action 2005/2008, OECD, Paris.
- OECD (2009), Better Aid, Managing Aid, Practices of DAC Member Countries, OECD, Paris.
- OECD (2012), "50 Years of Official Development Assistance", http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html (Erişim Tarihi:16.6.2012)
- OECD (2011), "Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness", http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html (Erişim Tarihi: 16.7.2012)
- OECD (2012), "ODA By Donor", http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR (Erişim Tarihi: 16.6.2012)
- OECD (2012), "Official Development Assistance From DAC and Other OECD Members In 2011", OECD, Paris.
- OECD (2011), Aid Effectiveness 2005–10: Progress in Implementing the Paris Declaration, OECD, Paris.
- Roodman, David (2004), "An Index of Donor Performance", Center for Global Development, Working Paper Number 42, Washington D.C.
- Sogge, David (2002) Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid, Fernwood Publishing, Canada,
- Thorbecke, Eric (2000) "The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000", Foreign Aid and Development F.Trap (der.), Routledge, Londra.
- Twain, Mark (2001), "Corruption and Growth", The Elusive Quest for Growth W. Easterly (der.), The MIT Press, Londra.

- United Nations (2000), “UN Millennium Declaration”, General Assembly, 55/2.
<http://www.un.org/millenniumgoals/> (Erişim Tarihi: 4.4.2012)
- United Nations (2003), “International Conference on Financing for Development (18-22 Mart 2002)”, Monterrey, Mexico.
- Walle Nicolas, Pettersson Gunilla, Moss Todd (2006), “Aid-Institutions Paradox?”, Center For Global Development, Working Paper Number 74, Washington D.C.
- Wood B., D. Kabell, F. Sagasti ve N. Muwanga (2008), Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, Danimarka Dışişleri Bakanlığı, Kopenhag.
- World Bank (1997), “Annual Review of Development Effectiveness”, <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265_3980624164630/Rendered/PDF/multi_page.pdf> (Erişim Tarihi: 10 Ocak 2012)
- World Bank (1998), Assessing Aid, Oxford University Press, Washington D.C.
- Yardım Heyeti Başkanlığı (2012), “2011 Yılı Faaliyet Raporu”, Yardım Heyeti Başkanlığı, Lefkoşa.

TRAFİK SORUNUNA BİR ÇÖZÜM ÖNERİSİ: TRAFİK İZLEME BAŞKANLIĞI

Abdulkadir MAHMUTOĞLU*
M. Akif ÇUKURÇAYIR*

ÖZET

Trafik problemi; ekonomik gelişmişlik, ahlaki değerler, insani tutum ve davranışlarla açıklanabilir bir konudur. Bu problem, her koşulda daha çok teknoloji kullanılarak çözümlenebilir. Modern ve uygar bir trafik sistemi, yüksek bir teknoloji ile araçlardan ve yollardan alınan veriler kullanılarak medeni sürücüler ve modern bir teknolojik altyapı ile gerçekleştirilebilir. Bu sebeple Trafik İzleme Başkanlığı gibi bir kurum oluşturulmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Uygar Trafik Yönetimi, Medeni Sürücüler, Trafik İzleme Başkanlığı.

A SUGGESTED SOLLUTION TO THE TRAFFIC PROBLEM: THE PRESIDENCY OF TRAFFIC OBSERVATION

ABSTRACT

Traffic problem can be explained by economic development, moral value and human behaviors. In all circumstances, it can be solved by using more technology. A modern traffic system can be established thanks to civilized drivers and a modern and advanced technology infrastructure that enables data flow from roads and vehicles. For this purpose, an institution as Presidency of Traffic Observation (TIB) should be established.

Key Words: Modern Traffic Management, Civilized Drivers, Presidency of Traffic Observation.

* Dr.,Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Daire Başkanı

** Prof.Dr. Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Görevlisi

Bu makale, Polis Akademisi Başkanlığınca düzenlenen "I. Trafik Güvenliği Sempozyumu"nda sunulan metne dayalı olarak geliştirilmiş ve güncellenmiştir.

GİRİŞ

Türkiye'nin en önemli sorunları arasında trafik sorunu gelmektedir. Her gün onlarca insanın yaşamına mal olan trafik kazaları, ne yazık ki sürekli artmaktadır. Konu sürekli olarak siyasetin, toplumun ve bürokrasinin gündeminde olmasına karşın hiçbir biçimde çözüm bulunamayan bir sorun olarak varlığını devam ettirmektedir. Trafik sorunu; insan tutum ve davranışları, ahlaki ve ekonomik gelişmişlik, etik bilgisi, eğitim ve kültürel seviye ile ilişkilidir. Trafikte hemen her gün onlarca insanını kaybeden, büyük maliyetlere katlanan, ahlak sorunu, denetim ve eğitim eksikliği nedeniyle insan ve madde kaynaklarını sorumsuzca heba eden bir sistemin yeniden ele alınması ve baştan aşağı düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun ilk aşamasını yoğun bir teknoloji kullanımı ve buna bağlı olarak da trafik kurallarına saygı oluşturmaktadır. Yaşanan trafik sorunlarının önemli bir kısmının çözümü; akıllı trafik yönetimi ve teknolojinin yoğun olarak kullanılması ile akıllı yolların ve araçların yer aldığı yeni bir sistem ile olanaklıdır.

Akıllı sürücü ve akıllı yollar kavramları ile insan unsuru ve teknoloji birlikte ele alınmaktadır. Trafikğin yol açtığı sorunların çözümünde teknolojinin yoğun bir şekilde kullanılması ve bu yolla toplanan bilgilerle trafikğin denetimi ile yeni bir ahlaki pratiğe ihtiyaç bulunmaktadır. Kısaca "akıllı trafik" yönetiminin günümüzdeki insan ve madde kaynaklarının kaybını en aza indirebileceği belirtilebilir.

Geleneksel yöntemlerin çözümde yetersiz kaldığı tezinden hareketle yeni yöntemler, birimler ve aktörlere gereksinim olduğu açıktır. Trafikte, bilişim teknolojilerine (BT) dayalı denetim olmadan can ve mal güvenliğini sağlamak zordur. Etkin denetim eksikliğinin sıkıntısını bütün toplum yaşamaktadır. Toplum, canı ve malı ile trafik problemlerinin bedelini ödemektedir. Bu nedenle mevcut kurumlardan farklı olarak, trafik verilerinin toplanıp hukuk sınırları içinde paylaşılması, denetim ve eğitimde kullanılması için Trafik İzleme Başkanlığı (TİB) adıyla bir kuruma ihtiyaç vardır.

Günümüzde giderek artan trafik ve onun yol açtığı sorunlar, psikolojiden sosyolojiye, hukuktan tıbbı, coğrafyadan çevreye, ekonomiden etik alana kadar çağdaş yaşamın merkezinde yer almaktadır. Trafik kazaları neden olduğu sorunlar nedeniyle kimi zaman bir *terör* olarak bile nitelendirilmektedir.

Trafik terörüne kurban giden insanların sayısındaki artış sonucunda ortaya çıkan ürkütücü tablo zaman içerisinde giderek sayılarla ifade edilen istatistikî bir ölçüm ve algı düzeyine indirgenmektedir. Her gün yaşanan insan ve madde kaybı trafik kazalarının adeta sıradanlaşmasına yol açmaktadır. Bunun yanı sıra çözüme yönelik bir ümitsizlik, bu kazalara karşı duyarsızlık ve umursamazlık görülmekte, bu olumsuz hal neredeyse doğal bir durum gibi karşılanmaktadır.

1. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE TRAFİK SORUNU

Bilinen ilk trafik kazası olan ve 1896 yılında Londra’da bir yayaya aracın çarpması sonucunda ölümü ile neticelenen olaydan bugüne değin sayılamayacak derecede kaza meydana gelmiş ve milyonlarca insan bu kazalarda ölmüş ya da sakatlanmıştır. Bu tabloya göre ülkeler ve toplumlar sosyal, ekonomik ve psikolojik bakımlardan büyük ölçüde zarar görmektedirler (Durna, 2011:2). Bunda elbette ülkelerin gelişmişlik düzeyi çok temel bir rol oynamaktadır. Trafik kurallarının benimsendiği ve izlendiği ülkelerde zayıt çok daha az olmaktadır.

Her geçen gün biraz daha artan trafik (kara, hava, deniz veya demiryolu) ve onun yol açtığı sorunlar, içinde yaşadığımız yüzyılda gelişmiş veya az gelişmiş bütün ülkelerin ve özellikle Türkiye’nin en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Günlük yaşantımızın hatırı sayılır bir kısmı ya bizzat trafik içinde veya trafiğe maruz kalan alanlarda geçmektedir. Trafik, modern hayatın ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır. Fakat kullandığımız araçlar, her ne kadar bizi varmak istediğimiz yerlere eski yöntemlere göre daha hızlı ve konforlu ulaştırırsalar da, yol açtıkları sorunlar nedeniyle her geçen gün biraz daha çekilmez hale gelmektedirler (Çimen, 2009:77). Yaşamı bir taraftan oldukça kolaylaştıran ulaşım araçları, diğer taraftan yaşam için çok önemli tehdit olmayı da sürdürmektedirler.

Trafik sistemi yalnızca insan yaşamına mal olmamakta veya eşyaya zarar vermemekte, aynı zamanda çok önemli ekolojik sorunlara da sebebiyet vermektedir. Trafik giderek artan ölçüde çevresel zararları artan ve insan sağlığını biyolojik, fizyolojik ve psikolojik olarak bozan bir olgu haline gelmektedir. Çevre kirliliğine neden olan faktörler arasında; trafik kazaları, gürültü kirliliği, kara ve deniz yollarında taşıt kaynaklı meydana gelen kirlenme, yakıtlardan ve egzoz gazlarından kaynaklanan kirlilik, hızdan kaynaklanan tozların oluşturduğu hava kirlenmesi, taşıt atıklarının neden olduğu metalik ve kimyasal kirlenme, araçlardan sızan yakıt, yağ v.b. maddelerden meydana gelen kirlilik ile araçların yıkanması sonucu oluşan kirlenme gibi çeşitli şekillerde hava, su ve toprak kirlenmeleri sayılabilir (Akçay, 2011:1). “Hareketli kirletici kaynaklar” olarak tanımlanan ulaşım araçları insan sağlığını ve eşyayı ciddi boyutlarda etkilemektedir. Kent havasının kirlenmesinde insan ve eşyanın zarar görmesinde trafikteki araçlar birincil rol oynamaktadırlar.

Diğer taraftan, dünyada her yıl trafik kazalarında 50 milyon insan yaralanırken, 1.2 milyon insan ölmektedir. Eğer gerekli çaba gösterilmezse ve trafik kazalarını önlemek için gerekli çalışmalar yapılmazsa, 2020 yılına kadar dünyada trafik kazalarında ölen ve yaralananların sayısının % 65 artması tahmin edilmektedir. Düşük ve orta gelirli ülkelerde ise bu oran % 80 olarak beklenmektedir (WHO, 2010). Dünya Sağlık Örgütü’nün (World Health Organization-WHO) 2008 Dünya Sağlık istatistiklerine göre 2004 yılında ölüm sebebi olarak gösterilen trafik kazaları % 2.2 ile

dokuzuncu sırada görünürken, 2030 yılında bu oranın % 3.6 ile beşinci ölüm sebebi olacağı öngörülmektedir (WHO, 2010). Araç sayısındaki artışa bağlı olarak kazaların da artması öngörülmektedir.

Türkiye’de trafik kazaları bakımından durum oldukça iç karartıcıdır. Rakamlara göre her yıl yaklaşık en az 4.000 kişi trafik kazaları sebebiyle hayatını kaybederken 200.000 kişi de yaralanmaktadır. Nüfusa oranlandığında her 100.000 kişiden 13’ünün ölüm sebebinin trafik kazaları olduğu görülmektedir. Ölenlerin çoğunluğunu % 55 ile sürücüler ve yolcular oluştururken % 19’luk gibi bir bölümünü de yayalar oluşturmaktadır (WHO, 2010). Bu özelliği nedeniyle trafik bazen “terör” olarak nitelendirilmekte ve Kurtuluş Savaşı ile daha sonraki dönemlerde yaşanan savaşlar ve doğal afetlerde hayatını kaybedenlerle karşılaştırılmaktadır. Yapılan bir karşılaştırmada örneğin, 1955–2006 yılları arasında 7.759.004 kazada 231.428 kişinin öldüğü, 2.988.118 kişinin yaralandığı, bu rakamın Kurtuluş Savaşında hayatını kaybedenler açısından 25, yaralananlar bakımından ise 95 kat büyüklüğünde olduğu belirtilmektedir. 1996–2006 yılları arasında ise ortalama 4.739 ölü, 131.850 yaralının da trafik terörünün savaşlardan geri kalmadığını gösterdiği ifade edilmektedir (Çimen, 2009:77-78). Alınan önlemlere karşın, trafik kazalarında bir azalma yaşanmadığı ve son on yılda % 279 artış gösterdiği de ilgili kurumlar tarafından açıklanmıştır. 2002-2011 yılları arasında 43.140 kişi bu kazalarda yaşamını yitirmiştir (www.polis.web.tr, 2012).

Dünyada meydana gelen kazaların %70’i gelişmekte olan veya geri kalmış ülkelerde, %30’u ise gelişmiş ülkelerde görülmektedir. Buna göre toplumların sosyal, ekonomik, psikolojik, siyasal, geleneksel ve hukuksal gelişmişlik göstergeleri belirleyici önem taşımaktadır. Eldeki verilere göre iyi trafik alt yapısı %31, kurulusal güç, denetim ve alt yapı güvenliği toplamda %39 oranında trafik güvenliğine etki yapmaktadır (Kılıç, 2010).

Dünya Bankası tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre kazaların önlenmesi bakımından mühendislik ve teknik altyapı %30, denetim %27 ve eğitim %5-6 oranında etkilidir (Özdirim, 2009:4-29). Türkiye’de trafikle ilgili teorik ve pratik olarak düzenli ve yeterli çalışma yapan, trafik sisteminin kamuoyunda gündemde tutulmasını sağlayan kurumsal bir yapıya ihtiyaç bulunmaktadır. Bu açıdan toplumsal yaşamda trafik mühendisliğine ve iyi düzeyde motivasyona gerek vardır. Kamu kurumları ile meslek örgütleri açısından trafik terörü neredeyse normal bir durum gibi algılanmakta, gerekli dikkat, ilgi ve özeni görmemekte, yeterli şekilde tartışılmamakta, nedenleri ve sonuçları takip edilmemekte, tedbirler ihmal edilmekte ve bu haliyle bir duyarsızlık gözlenmektedir. Trafik kazalarından dolayı yetkili kamu görevlilerinin sorumlulukları bağlamında daha açık ve caydırıcı hukuki düzenlemeler yapılması, gerektiğinde inceleme, soruşturma ve yaptırım uygulanması, hesap sorulması, devlet birimlerinin durumu analiz ederek kendilerine ait noksanlıklar nedeniyle vatandaşlardan özür dilemesi ve gereken tedbirlerin alınacağına ifade edilmesi bu duyarsızlıkları giderebilecektir.

Trafik ile ilgili bütün istatistikler trafik sorunu üzerinde rasyonel tedbirlerin alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Öncelikle trafik konusunda teknik elemanlara yani trafik mühendislerine ihtiyaç bulunmaktadır (Özdirim, 2011). Gelişmiş ülkelerde her kaza ve ölüm başlı başına bir tartışma, sorgulama ve ders çıkarma fırsatı olarak değerlendirilmekteyken, Türkiye’de yılda bir hafta trafik konusuna ayrılmakta ve yıldan yıla akademik tartışma ve çalışmalarla gündeme gelmektedir. Diğer zamanlarda ise trafik olayları haber niteliği bulunmakla birlikte derinlemesine sorgulanmadan, irdelenmeden ve tartışılmadan yüzeysel olarak geçirilen bir husustur.

Son sekiz yıl içerisinde Türkiye’de kara yollarında gerçekleştirilen yatırım, gelişme ve ilerlemelere rağmen kazalar yüksek oranda artmaya devam etmekte, yaralı sayısında ise kazalardaki artışa kıyasla daha düşük oranlarda bir artış görülmektedir (Bay vd., 2010). Araç sayısında doğal karşılanan büyüme ve kaza oranlarındaki yükselişe rağmen ölüm oranları az da olsa düşmekle birlikte, yaralı sayısı normal olarak seyretmekte, buna karşın maddi kayıplar büyük oranda ve giderek çoğalmaktadır (Çavdar vd., 2008:188-189). Özellikle bölünmüş yol yapımı ve yol alt yapısındaki iyileştirmeler yükselişte olan bu oranları azaltmamıştır. Buna göre yol durumu ne kadar gelişmiş olursa olsun, teknolojik yönden yollar donanımsız ve denetimsiz olduğu sürece olumlu bir tablo ortaya çıkmamaktadır.

Trafik düzeninin ve kontrolünün öncelikli amacı sürücü ve yaya güvenliğini sağlamak, insan hayatı ve maddi kaynakların korunması, sosyal ve ekonomik kayıpların önlenmesi, çevre kirliliğinin ve çevredeki bozulmaların azaltılması, gürültünün önlenmesi, insanların psikolojisini bozan zararlı etkenlerin ortadan kaldırılmasıdır. Ayrıca, insan ve maddi kaynakların kullanımında azami tasarruf, zaman ve yakıt tüketiminin minimize edilmesi, gecikmelerin en aza indirilmesi ve ulaşımın ortalama hızının makul seviyede tutulması, trafik verilerinin toplumsal huzur, emniyet ve asayiş olaylarının önlenmesi açısından kullanılması ile diğer idari birimlere bilgi ve belge sağlanması suretiyle katkı yapılması gibi faydalar hedeflenmektedir. Bunların gerçekleşmesi ise optimum ölçekli bir trafik kontrolüne bağlıdır (Akbaş, 2001) .

Trafik sorunlarının toplum yaşamında büyük bir karşılığı ve yeri bulunmaktadır. Bu durum sorunların çözümünün ve alınacak önlemlerin önemini daha da artırmaktadır.

2. TRAFİK SİSTEMİNİN UNSURLARI VE İŞLEYİŞİ

Trafik sisteminin en önemli unsurları hız, hacim ve yoğunluk olarak sıralanabilir. Hacim; bir yol şeridinden birim zamanda geçen taşıt sayısını, yoğunluk ise belirli bir zamanda veya anda belli bir bölge uzunluğunda bulunan taşıt miktarını ifade etmektedir. Hız ile hacim ve yoğunluk arasında bir ilişki bulunmaktadır (Çavdar vd., 2008:191). Hız eşik sınırlar çerçevesinde arttığında, hacim artarken yoğunluk azalmaktadır. Hız azaldığında ise hacim düşmekte yoğunluk artmaktadır. Bu nedenle

eşik değerlerde olmak koşuluyla hızın artması trafiği rahatlatırken, eşik değerlerden daha aşağıdaki hız ise trafik işleyişini bozmaktadır.

Hız ile kazalar arasında doğru orantılı ve güçlü bir ilişki bulunduğundan dolayı hız kaynaklı kazaların önlenmesi denetimlere bağlı ve çok önemli bir stratejik yönetim konusudur. Örneğin taşıtın hızı 40 km iken durma mesafesi 18 m olmakta, hız 60 km olduğunda durma mesafesi ise 36 metreye, 130 olduğunda da 137 metreye çıkmaktadır. Kazaların onda birinin hız sınırlarına uyulmamasından kaynaklandığına ilişkin veriler 1995-2004 arasındaki istatistiklerde görülmektedir (Çavdar vd.,2008:189-190). Bu açıdan sürücülere bağlı olan kazaların başlıca nedeni sayılan hız probleminin çözümü, denetim ve yönetim iradesinin gücüne, sürekliliğine ve kararlılığına dayanmaktadır.

Sürücülerin hız yapma nedenleri arasında sayılan gösteriş merakı, aşırı özgüven, sürüş yeteneklerinin denenmesi, araçlardaki konfor ve teknoloji gelişiminin verdiği güven v.b etkenler hız yapma eğilimini körüklemektedir (Çavdar vd., 2008:192). Bu bakımdan sosyal ve kültürel etkenler, bölgesel ve çevresel faktörler ile etik ve ahlaki anlayışlar da trafik üzerinde etkili ve belirleyici olmaktadır. Bu nedenle trafik yönetim ve denetiminde yerellik asla ihmal edilmemeli ve özellikle kent içi ulaşımında bu durum değerlendirilmelidir.

Hız kontrolünün yapıldığı yöntemler arasında takograf, kronometre, radarlar, hız sınırlayıcılar, lazer cihazı ile kontrol, araçla takip etme, mikro bilgisayar ile kontrol, otoyol giriş ve çıkış biletlerindeki sürelerin kontrolü, yakındaki araçları dikkate alarak otomatik bir şekilde işleyen akıllı hız kontrol sistemleri ile ihlallerin belirlenmesi sayılabilir (Çavdar vd., 2008:192-195). Bu yöntemlerin tümü yolların, araçların, bölge ve çevresel etken ve karakteristik niteliklerin durumuna göre farklı seçeneklerle ve alternatifli olarak kullanılabilir. Bununla birlikte araçların tamamında bulunacak bir sim kart ile trafiğe ilişkin verilerin bir merkeze iletilmesi gibi bir sistem hem daha kullanışlı hem de daha etkili ve verimli sonuçlar üretecektir. Coğrafi konuma, yolun durumuna, nüfusun yoğunluğuna bağlı olarak değişken, alternatifli ve isabetli olacak şekilde farklı kuralların işleyişi de mümkün olabilecektir.

Başta hız olmak üzere trafik sisteminde kaza ve aksamalara neden olan olayların önlenmesinde her ne kadar etik düşünce seviyesinin, ahlaki pratiklerin, insan eğitiminin ve trafik denetimin rolü ve önemi inkâr edilemese de, teknik ve bilimsel araçların kullanılması ile alt yapının güçlendirilmesi ve bilişim-iletişim teknolojilerinin trafik yönetimi ve denetiminde kullanılması daha etkili çözümler sağlamaktadır.

Öte yandan trafik sisteminin unsurları ve işleyişi kent imarı ile çok yakından ilgilidir. Eğer yapılaşmalara uygun ulaşım altyapısı kurulmamışsa, planlama ve hesaplama bakımından hata yapılmışsa bu durumlarda alınacak her türlü tedbir ve uygulamanın katkısı ve faydası azalacak veya sınırlı kalacaktır. Bu açıdan trafik denetimi, kontrolü ve sistem işleyişi altyapı unsurlarının sağlıklı ve isabetli şekilde

planlandığı varsayımına dayalı olarak konuyu ele almaktadır. Aksi takdirde yani altyapı noksanlığı söz konusu ise bunu bütünüyle giderebilecek ölçüde bir çözüme ulaşmak kolay değildir.

Kent içi trafik sisteminin işleyişi işlev itibarıyla canlı organizmaların dolaşım sistemlerine benzetilebilir. Canlılarda nasıl ki dolaşım sistemlerindeki bir rahatsızlık hemen bütün organları olumsuz etkilemekteyse, trafik sisteminin işleyişinde ki aksamalarda ekonomik, sosyal, psikolojik, çevresel birçok probleme neden olabilmektedir. Bu açıdan trafik sisteminin sağlıklı ve doğru bir şekilde işlemesi için gerekli her türlü tedbir alınmalıdır. Bu tedbirler artık günümüzde bilgisayar teknolojileri, yazılım ve donanımları kullanılarak daha etkili bir şekilde alınabilmektedir (Tektaş vd., 2012:1).

Trafik konusu salt alt yapı ve üst yapı olarak görülmemeli, sosyal ve kültürel boyutlarının da büyük önem taşıdığı göz önüne alınmalıdır. Bir insanın sağlığıyla ve genetik yapısıyla ilgili en önemli verilerin kan tahlili ile elde edilmesi gibi, bir ülkenin ve toplumun sosyal ve kültürel seviyesini, hukuk kurallarına karşı reflekslerini, alışkanlıklarını, psikolojik kodlarını anlayabilmek için trafik sisteminin işleyişinden bir kesit almak ve incelemek yeterince veri sağlayabilmektedir. Bu açıdan sosyal ve kültürel gelişmişlik seviyesinin ölçümünde trafik istatistikleri vazgeçilmez bir gösterge olarak kabul edilmektedir.

Diğer yandan trafik kurallarına uymak hukuk düzenine karşı toplumun temel bakış açısını anlatmaktadır. Herkesin ortak kullandığı kamusal alanlarda ve yollarda devletin belirlediği trafik hukukuna uyulması, bir yandan hukuka saygıyı ifade ederken, öte yandan insan hak ve özgürlüklerine gösterilen duyarlılığı belirtmektedir. Bunun tersi durumunda yani trafik hukukuna hassasiyet gösterilmediğinde ise hem hukuk düzenine ve devlete direnç gösterilmiş olmakta, hem de temel hak ve özgürlüklerden olan sağlıklı ve güvenli yaşam hakkı riske edilmektedir. Ek olarak trafik suçlarının yaptırımsız ve karşılıksız kalması halinde ise daha temel bir sorun olarak; kamu düzenlemelerine ve hukuka saygısızlık alışkanlık haline gelmekte, devletin ve hukukun itibarı zedelenmekte, insanların gözleri önünde hukukun çiğnenmesi sonucu başka alanlarda da bunun yapılmasına zemin hazırlanmaktadır. Bu bakımdan trafik sistemi çevre, eğitim, kültür, hukuk, psikoloji, sosyoloji ve güvenlik gibi bir çok alanla yakın ilişki içerisindedir. Bütün bu alanlarda çalışma yapılması, konuyla ilgili kamu ve özel kurumların koordine edilmesi için yeni bir kurumsal yapılanmanın büyük faydası vardır.

Günümüzde karmaşıklaşan trafik sorunları göstermektedir ki; trafiği yönetmek toplumu ve ülkeyi yönetmekle eşdeğerdir. Çevre, eğitim, güvenlik, hukuk, kültür, psikoloji, sağlık gibi birçok alanda birçok kurumun ilgili, görevli, sorumlu ve yetkili olduğu bir platform karşımızda durmaktadır. Bu nedenle merkezde ve yerelde dağılmış ve parçalanmış kurumsal yapılanmayı tek elden ve merkezden yürütmek

daha makul bir durumdur. Üst kurum olarak oluşturulacak bir kurum, devlet çapında trafiğe ilişkin bütün görev ve sorumlulukları daha etkili ve verimli kullanabilecektir.

Trafik; güçlü bir merkezi kurum, ileri bir trafik yönetimi anlayışı doğrultusunda modern bir ulaşım politikası, en ücra bölgeye kadar hiyerarşik bir denetim sistemi organizasyonu, verilerin tam olarak toplanması ve değerlendirilmesi, çevreye olan zararlı etkenlerin azaltılmasına yönelik çeşitli tedbirlerin alınması ve uygulanması için gerekli donanım ve yazılım ile ele alınmalıdır (Akbaş ve Akdoğan, 2012:31-33).

3. TRAFİKTE M2M SİSTEMLERİNDEN YARARLANMA

Trafik sisteminin değerlendirilmesi ve izlenmesi ile elektronik altyapısının kurulmasında M2M denilen sistemler alternatif çözümler sunmaktadırlar. Elektronik ortamda verilen toplanması ve değerlendirilmesi açısından bu sistemin önemli katkılar yapabileceği anlaşılmaktadır. M2M İngilizce olarak Machine-To-Machine (Makineden Makineye) kelimelerinin kısaltılması olarak kullanılmakta ve makineler arası iletişim kullanılarak sağlanan katma değerli hizmetleri ifade etmektedir. Bu sistem başta trafik olmak üzere aşağıda belirtilen alanlarda kullanılabilmektedir (www.turkcell.com.tr, 2012):

- Trafik/Ulaşım/Otomotiv
- Sayaç Okuma
- Lojistik
- Tarım
- Güvenlik Bağlantılı Binalar
- İklimlendirme Sistemleri
- Görüntüleme ve Kontrol
- Sağlık ve Tıbbi otomasyon
- Akıllı Ev Aletleri

Bu alanlarda M2M daha kaliteli, verimli ve etkili hizmet sunulması ve karşılaşılan problemlerin giderilmesi bakımından alternatif çözümler sunmaktadır.

Günümüzde çok yaygın bir şekilde kullanıldığı görülen otomotiv sektöründe akıllı araç çözümleri ile rota optimizasyonu ve araç takip uygulamalarını gerçekleştirmek mümkündür. Bunun yanında elektrik, su, doğalgaz sayaçlarını uzaktan okuma, açma veya kapama gibi işlemler gerçekleştirilebilmektedir. Bu tür uygulamalar daha güncel tüketim verilerine anında ulaşabilmeyi, günümüzde halen büyük bir sorun olarak karşılaşılan kayıp ve kaçak ile mücadeleyi kolaylaştırmaktadır. Yiyecek içecek makine ve dolaplarının takibi, gıda sektöründe soğuk zincirinin sağlıklı şekilde sürdürülmesi,

uzaktan sulama, otomasyon ve seraların takibi gibi sanayiden tarıma birçok sektörde ve geniş bir yelpazede kullanım alanı bulunmaktadır.

M2M çözümlerinde işletmeciler makine veya otomotiv üreticileri ile uygulama gerçekleştirebilmekte, abonelik sözleşmesi de uygulamayı kullanacak olan özel veya kamu kurum ya da kuruluşları¹ ile yapılmaktadır. Kurum veya kuruluşlar takip etmek istediği varlıklar için işletmeciden SIM kartı temin etmekte² ve bu kartlar M2M yeteneği olan cihazlara yerleştirilmektedir. Örneğin, bir otomotiv şirketi ürettiği otomobillere M2M yeteneği olan kutular yerleştirmekte, M2M platformu sunan bir operatörle abonelik sözleşmesi imzalayarak uygulamasını geliştirmektedir. M2M yeteneği bulunan kutuya işletmeciden temin edilen SIM kart yerleştirilmekte, SIM kart aracılığıyla aylık 2-3 MB civarında veri transferi gerçekleştirilmektedir. Otomobildeki SIM kart ile; aracın kilometre, hız, bakım, muayene, konum, performans vb. bilgileri³ GSM şebekesi üzerinden kurum veya kuruluşlara ulaştırılmaktadır. Kullanıcılar veya aboneler bu bilgileri, kendi sistemleri aracılığıyla alabilmekte, depolayabilmekte, kullanabilmekte ve imha edebilmektedirler. Özel kurumlar, kuruluşlar, işletmeci veya son kullanıcılar farklı ülkelerde olabilmektedir. Bu durumda da, veriler işletmecilerin uluslararası dolaşım (roaming) anlaşmaları kapsamında kullanıcı veya abonelerin bulunduğu ülkeye aktarılmaktadır.

Günümüzde Türkiye’de bazı operatörler kendi M2M platformunu kurma çalışmalarına başlamış olup, çeşitli M2M uygulamalarını gerçekleştirmişlerdir. Örneğin, Kayseri ve civarı elektrik dağıtım hattındaki trafo merkezleri ile yüksek tüketimli müşterileri akıllı sayaçlar üzerinden otomasyon ağına bağlanmıştır. Yine benzer bir uygulamada İzmit Su İşletmesi’nin uyguladığı basınç yönetim sistemi ile yer altındaki içme suyu kayıp ve kaçakları anında yakalanarak müdahale edilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır. Sağlık sektöründe de bir takip uygulaması olarak (tansiyon, kalp, astım ve diyabet hastalarının takibi gibi) çeşitli hizmetlere hazırlık yapılmaktadır.

Kurum ve kuruluşlar, M2M uygulamalarını uluslararası dolaşım yönetimi ile yurtdışı işletmecilerden de temin edebilmektedir. Ancak bu şekilde M2M uygulaması olan firmalar konusunda sağlıklı ve güncel bilgi bulunmamaktadır.

Konunun bir diğer boyutu da; yabancı bir firmanın (örneğin bir beyaz eşya veya otomotiv üreticisi), yabancı başka bir işletmeciyle anlaşarak M2M uygulaması yapması konusunda şu an için herhangi bir teknik ya da yasal engelin olmamasıdır. Dolayısıyla,

- 1 Genellikle son kullanıcı ile ayrıca bir abonelik sözleşmesi yapılmamaktadır. Son kullanıcının bu M2M verilerinin gönderildiği konusunda bilgisinin olmaması da mümkündür. Bazı işletmeciler, filo takip gibi birtakım M2M uygulamalarında son kullanıcı ile de abonelik sözleşmesi yapmayı planlamaktadır.
- 2 Bu kartlara IMSI numarası verilmekte, ama çoğunlukla ayrıca bir MSISDN numarası tahsis edilmemektedir.
- 3 Coğrafi konum bilgisi gibi, stratejik değeri olan verilerin aktarılması bu işlemlerin yasal bir çerçeveye oturtulması ve bu verilerin ancak mahkeme kararı ile kullanılması zorunluluğunu getirmektedir.

bu tür uygulamalar için öncelikle hukuki düzenleme yapma gereği bulunmaktadır. Öte yandan bu sistem aracılığıyla yurtdışına çıkan veya yurt dışından ülkeye gelen araçlar konusunda sağlıklı bir bilgi elde edilebilecektir. GSM işletmecilerinden alınan veriler kullanılarak araçların yurt içi ve yurt dışı kullanımları da tespit edilebilmektedir. Araçlarla ilgili bir veri arşivinin mahkeme denetiminde ve gözetiminde kullanılmak koşuluyla hukuki bir zemine kavuşturulması ve teknik altyapının gerçekleştirilmesi açısından Trafik İzleme Başkanlığı bir boşluğu dolduracaktır.

Öte yandan M2M sistemlerinin uygulanması konusunda aşağıdaki riskler mevcuttur:

- Yurtdışından M2M amacıyla gelen cihazlarla haberleşme amacıyla getirilen cihazların ayrımı, kontrolü, takibi zorlaşacaktır.
- Yurtdışından getirilen bu sim kartlar üzerinden lisanssız bir şekilde telekomünikasyon hizmeti sunulabilecektir.
- Yurtdışı işletmeciler kullanılarak sunulacak M2M uygulamalarında; özellikle Enerji, Sağlık, Ulaşım gibi kritik alanlarda kullanılan değerli bilgilerin yurtdışında tutulması söz konusu olabilecektir.
- Abonelik sözleşmelerinin son kullanıcılar yerine, kurum ve kuruluşlarla yapılmak zorunda olması; adalet mekanizmasının, cihaz sahibi aboneye ait bilgilere ulaşmasını güçleştirecek; bu verilerin yurtdışında tutulduğu durumlarda neredeyse imkânsız hale getirecektir.
- Devlet, M2M'den elde edilebileceği gelirlerden mahrum olacaktır (KDV, ÖİV, Hazine Payı, vb.)
- M2M pazarıyla paralel büyümesi beklenen, Bilişim Sektöründeki istihdam artışı Türkiye'den yurtdışına kayacaktır.
- Kullanıcıların sahip oldukları cihazların gönderdiği veriler konusunda yeterince bilgilendirilmemeleri, kullanıcılar açısından riskler doğuracaktır.
- İşletmeciler, M2M uygulamalarının ses ve haberleşme verisi (e-posta, SMS vb.) amacıyla kullanılamayacağını ifade etseler bile, bunu zorunlu kılan bir standart ya da ulusal düzenleme mevcut değildir.

M2M sistemlerinin topladığı veriler, kamu ve özel kurum ve kuruluşların kalite standartlarını yükseltmek, iş süreçlerini ve stratejilerini geliştirmek için kullanılabilir. Örneğin sadece trafik sisteminin sağlıklı yürütülmesi ile insan ve maddi kaynakların kaybedilmesinin önlenmesi başka bir faydası olmasa bile tek başına bu sistemin ülkeye büyük katkısı olacağını göstermektedir. M2M verilerinin iyi değerlendirilip, doğru analizlerle sağlıklı sonuçlar üretilmesi halinde, bu teknolojinin kullanıldığı sektörlerde iyi bir yönetim sistemi kurulması kolaylaşacaktır.

M2M uygulamalarının son kullanıcılar ve ülkemiz açısından doğurduğu risklere karşın, trafik işleyişinin daha medeni, sağlıklı, insanın maddi ve manevi sağlığını bozmayacak şekilde düzeltilmesi gibi çeşitli fırsat ve avantajları da bulunmaktadır. Özellikle insanların ölümlerinin önlenmesi kıyas edilmez bir faydayı ifade etmektedir. Bir insanın ölümünü bütün insanların ölümüyle, bir insanın kurtarılmasını da bütün insanların kurtarılmasıyla eşdeğer tutan bir kültürün mensupları olarak bu teknolojinin kullanımı ile neticede bir insanın ölümüne engel olunabilirse amaca ulaşıldığı kabul edilmelidir.

M2M uygulamalarının yaygınlaşmasını güçleştiren çeşitli finansal faktörler vardır. Örneğin, yeni bir hat için İlk Tesis Özel İletişim Vergisi, Telsiz Ruhsatname Ücreti, Telsiz Kullanım Ücreti dolayısıyla ilk yıl maliyeti daha fazla olacaktır. Bu maliyetler, M2M platformu sunmayı düşünen işletmecilerin yabancı işletmecilerle rekabetine engel teşkil etmektedir. Dolayısıyla, M2M uygulaması yapmak isteyen firmalar için, yabancı işletmecilerden kart temini daha cazip hale gelmektedir. Buna ek olarak trafik araçlarının bu sisteme uyarlanması da getirdiği bazı maliyetler söz konusudur. Bütün bu maliyetler insan ve maddi kayıplarla kıyaslandığında bir anlam ifade etmeyeceğinden dolayı uygulamanın yürütülmesine engel teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir.

M2M konusunun geniş uygulama alanı, barındırdığı riskler ve fırsatlar dikkate alındığında; söz konusu uygulamalarla ilgili uluslararası düzenlemeler ve standart geliştirme çalışmalarına katılmak önem arz etmektedir. Bunun yanında; Bilgi Teknolojileri Kurumu'nun M2M konularını ulusal düzeyde düzenlemesi gerektiği düşünülmektedir. Söz konusu düzenlemeler;

- M2M uygulamalarının teknik boyutlarının çerçevesi ve kapsamı tanımlanmalı,
- M2M uygulamaları teşvik edilmeli (Örneğin M2M uygulamaları için farklı/cazip bir vergilendirme modeli benimsenmeli, böylelikle; işletmeciler yurtdışındaki operatörlerle rekabet edebilir hale gelmelidir),
- Tüketicinin; kullanacağı cihazlardaki M2M uygulamaları konusunda yeterince bilgilendirilmesi sağlanmalı,
- M2M uygulamalarının yalnızca yurtiçi işletmeciler aracılığıyla gerçekleştirilebilmesine imkan verilmelidir. Bu kapsamda;
- Yabancı operatörlerin Türkiye'de belirli bir süreden daha uzun süre, sadece data roaming yapan hatlarının data iletişimine kapatılmaları,
- İthal edilen ürünlere yerli SİM kart takma zorunluluğu getirilmelidir.
- M2M uygulamalarına ait kısıtlamalar içermeli (Örneğin M2M uygulamaları ile Chat uygulamaları, telefon görüşmeleri vb. mümkün olmamalıdır),
- M2M uygulaması geliştirecek firmalara; kolluk/savcılık/mahkeme vb. makamlardan gelecek talepleri karşılayabilecek altyapı kurma zorunluluğu (örneğin; mümkün olan durumlarda abone verisi tutma) getirmelidir.

4. TRAFİKTE BİLİŞİM TEKNOLOJİLERİNİN KULLANIMI

Bilgi teknolojileri ve iletişim sistemlerinin karayolu ulaşımında kullanılması neticesinde ortaya çıkan yollara, mevcut kavramların yanında “bilişim yolları” tanımını eklemek mümkündür. Gerek yerden gerekse havadan veya uzaydan izlenebilen mahiyette olan bu yollar üzerinde bilgi teknolojilerinin ve iletişim sistemlerinin kullanım yoğunluğu giderek artmaktadır. Bu bakımdan bilgi teknolojileri ve iletişim sistemlerinin kullanıldığı yollar açısından kısaca “bilişim yolları” kavramının kullanımı daha kapsayıcı gözükmektedir.

Vizyon sıfır yaklaşımı ile trafikte ölümle veya yaralanmayla sonuçlanan çarpışmaların önlenmesi amaçlanmış, bunun neticesinde yolların insanların hatalarını affedici veya giderici şekilde tasarlanması anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu anlayış karayolu trafik güvenliği alanında “affedici/giderici yollar” ve “kendini ifade edebilen yollar” kavramlarını geliştirmiş ve yaygınlaştırmıştır. Bu kapsamda yollarda güvenliği arttırmak amacıyla orta refüjler ve kenarlarda oto korkuluklarının kullanılması ile yol kenarlarının tehlikeli cisimlerden arındırılması suretiyle tehlike unsurlarının azaltılması ve hız düzenlemeleri için uygulamalar ele alınmaktadır. Kendini ifade eden yollarda ise fiziki düzenleme ve işaretlemeler ile sürücülerin trafikte nasıl davranmaları gerektiği konusunda yönlendirme yapılması anlatılmaktadır (Durna, 2011:12).

Literatürde sıklıkla kullanılan akıllı yol kavramı maksimum ölçüde teknoloji kullanımını ifade ederken, akıllı trafik yönetimi kavramı ile trafiğin denetimi, izlenmesi ve yönetiminde insan unsurunun en aza indirgenmesi, buna karşın bilgi ve iletişim teknolojilerinin en üst seviyede yer alması anlatılmaktadır. Akıllı sürücü kavramı ise sosyal ve ekonomik kapasite ile eğitim ve kültür düzeyinden bağımsız ve bu göstergelerle ilişkili olmaksızın, akıllı yol ve akıllı trafik yönetimi gibi iki temel kavram ile bunların sağladığı alt yapıya uyumlu olan sürücülerini ifade etmektedir. Bu çalışma kapsamında “akıllı trafik yönetimi” için “uygar trafik yönetimi”, “akıllı yollar” için “bilişim yolları”, “akıllı sürücüler” için de “medeni sürücü” kavramlarının kullanılması, Türkçe anlam ve dil kullanımı açısından daha doğru olacağından hareketle önerilmektedir.

Avrupa Komisyonu “Akıllı, sürdürülebilir ve içerici büyüme stratejisi” adlı tebliğinde 2020 yılı stratejik hedeflerinden birinin “akıllı trafik yönetimi” olduğunu belirtmiştir. Ayrıca ulaştırma alt yapılarının geliştirilmesi ve bu alanda bilgi ve iletişim teknolojilerinden tam olarak yararlanılması önerilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010). Gelişmiş ülkeler trafik konusunu önemle ve titizlikle değerlendirmekte ve planlamaktadırlar. 10 yıllık veya daha uzun vadeli stratejik belgelerde bu çalışmaları görmek mümkündür.

Trafik yönetiminde bilgi teknolojileri ve iletişim sistemlerinin kullanılması kapsamında yer alan otomatik veri toplama sistemleri, değişik alanlarda ve çok

yaygın bir şekilde kullanılan teknolojilerden biridir. Bu teknolojinin bir boyutu da elektronik plâka ve tanımlama sistemidir. Elektronik plaka uygulaması araçlarla ilgili verilerin toplanması için bir yöntem olarak kullanılabilir. Bu sistemde önerilen metotlardan biri GPS “Global Positioning System” – GPRS “General Packet Radio Services” sistemleri, diğeri de RFID (Radyo Frekanslı Tanımlama Sistemleri) olarak adlandırılan radyo frekanslı tanımlama sistemleridir. RFID teknolojisinin kullanılması sonucunda, hücresel ağ ile 50 metre civarında yer belirlemesi yapılabilmekte veya radyo frekansları kullanılarak etiketli çip üzerindeki bilgiler aktarılabilir. Veriler kritik noktalara belirli aralıklarla yerleştirilecek sensor ve okuyucularla toplanacak ve oluşturulan istatistiklerden planlama, denetim, yönetim ve yönlendirme gibi birçok alanda yararlanılacaktır. Ayrıca araç muayene, trafik sigortası, vergi, hız kontrolü, kırmızı ışık ihlalleri, egzoz kontrolü, otopark yönlendirmesi, geçiş ücretleri ve diğer her türlü araç bilgileri alıcılarla sürekli kontrol edileceğinden çevre, güvenlik, sağlık ve ekonomi yönünden de faydalı uygulamalara imkân sağlamaktadır (Özpınar v.d., 2010).

Yukarıda belirtilen işlevler, elektronik haberleşme sistemlerinin (SIM kart kullanımı) altyapısı kullanılması suretiyle icra edildiğinde etkililik, ucuzluk ve verimlilik bakımından avantaj sağlanacaktır. Teknolojik altyapının son derece yüksek maliyetli olduğu göz önüne alındığında eldeki mevcut sistemlerin kullanılmasının daha faydalı olacağı ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan elektronik haberleşme veya mobil iletişim araçlarının ve teknolojisinin trafik yönetimi ve denetimi bağlamında kullanılması, hem günümüzde hem de gelecekte daha az maliyet daha çok verimlilik anlamına gelecektir.

Bilgi teknolojileri ve iletişim sistemlerinin trafik yönetim sistemleri çerçevesinde uygulanmasında; kişisel sürücü bilgileri, yol bilgileri, polis kontrol noktalarından alınan veriler, yoğunluğu belirten takvim bilgileri v.b her türlü verinin bir merkezde toplanması öngörülmektedir. Bu veriler analiz edilerek çeşitli yorumlamalar ile insanların kullanımına sunulmaktadır. Böylece makul bir trafik akışının sağlanması için sürücü yardım sistemleri, çarpışma önleyici sistemler, hız kontrol sistemleri, alternatif yollar gibi destekleyici işlevler görülecektir (Demirel, 2010). Bu sistemle birlikte araçlar birer kimlik sahibi olacaklar, bu kimlikte güvenli bir sürüş için gerekli veriler toplanacak ve güncel bir şekilde takip edilecektir.

Yapılan çalışmalar trafik sisteminde elde edilen verilerin bir merkezde toplanması ve analiz edilerek bazı çıkarımlarda bulunulmasının önemini göstermektedir. Bilgi analizi ve karar destek sistemleri akıllı ulaşım sistemi açısından çok önemlidir. Bu sistemlerde; elde edilen veriler içerisinden yararlı bilgileri tanımlamak kolay olmaktadır. Ayrıca bu sistemin yararlı bilgilere dayanarak tavsiyelerde bulunuyor olması, girdi hesaplama ve veri madenciliği teknolojilerini kullanması sebebiyle bilgi analizi ve karar desteğini yüksek oranda başarıyla yapacağı bilinmektedir. Oldukça fazla trafik verisi kullanılarak yapılan analizler sonucunda; Akıllı Ulaşım Sistemi’nin

vereceği kararın dinamik trafik yönetimi için mantıklı olduğu ve bu sistemin trafik sinyal kontrolü, trafik yönlendirmesi, komut yönetimi, olay tespiti ve trafik bilgi servisi açısından performansı artırabileceği sonucuna varılmıştır (Chong ve Huapu, 2006:6).

Bir diğer çalışmada; GPRS “General Packet Radio Services” verileri kullanarak sürücülere alternatif yol güzergâhları sunan ve bunun sonucunda şehir içi trafik yoğunluğu ve karmaşasını çözmeyi amaçlayan bir model önerilmektedir (Bayzan, 2009).

Otomatik veri toplama sistemleri ile coğrafi bilgi teknolojilerinden birlikte yararlanılması mümkündür. CBS kapsamında yol ağları, toprak grupları, demografik veriler, imar plânları, sosyoekonomik ve sosyokültürel veriler, uydu görüntüleri, haritalar, ulaşım verileri, güzergâhlar gibi sayısal veriler, trafik terörünün önlenmesi, denetlenmesi ve yönetilmesi çalışmalarında kullanılabilmektedir (Güvenal ve Çubuk, 2010).

Otomatik veri toplama sistemleri ile elde edilen bilgiler, kullanıcılara yararlı olacak şekilde değerlendirilip işlendiğinde, bilgisayar yazılım ve sistemleri aracılığı ile sinyalizasyon ve trafik yönetiminde kullanıldığında, trafik akışı düzenlenerek kazaların önlenmesi, trafik sorunlarının çözümü ve trafiğin çevreye olan etkilerinin en aza indirilmesi mümkün olabilecektir. Bu şekilde elde edilen veriler araçlarda bulunan radyo, TV, internet aracılığı ile sürücülere ulaştırıldığında ve düzenli bilgilendirme yapıldığında, trafik kültürü bağlamında bir bilinç ve dikkat artışı ile insan odaklı bir anlayış sağlanabilecektir.

Türkiye’de trafik kazalarının yoğunlaştığı ve kara nokta olarak adlandırılan yol güzergâhlarının sayısı 1300 civarındadır. Bu noktaların her türlü teknoloji kullanılarak iyileştirilmesi ve çözüme kavuşturulması büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte yeterli çalışmanın yapıldığını söylemek de güçtür (Kalkan, 2010).

İsveç, 1997 yılında 541 olan trafik kazalarında ölen insan sayısını, uyguladığı vizyon sıfır politikası sonucunda 2010 yılında 287 gibi bir rakama indirmeyi başarmıştır. Zaten nüfusa oranla çok düşük bir kaza ve ölüm oranına sahip olan bu ülkede trafiğe karşı gösterilen bu ilgi ve hassasiyet dikkate değer niteliktedir (Durna, 2011:14).

Bilgi teknolojilerimin ve iletişim sistemlerinin trafik yönetiminde kullanılması, trafik kültürü veya trafik sürecinin insan odaklı bir anlayışla (Çimen, 2009:84) ele alınması düşüncesiyle uyumludur. Burada vurgulanmak istenen husus insan odaklı veya insanı merkeze alacak onun mutluluğuna hizmet edecek bir anlayışın “bilişim yolları” enstrümanlarıyla daha kolay sağlanmasıdır. “İnsan odaklı trafik anlayışı” bir hedefi gösterirken “bilişim yolları” anlayışı bu hedefe kolay ulaşılacak önemli bir araç olarak kendini göstermektedir.

5. YENİ BİR KURUM ÖNERİSİ: TRAFİK İZLEME BAŞKANLIĞI

Hangi alanda olursa olsun insan ölümleri normal karşılanmamakta, gerekli tedbirler alınmaktadır. Örneğin iş kazalarında, fabrikalarda, inşaatlarda, yangınlarda v.b. durumlarda ve hatta obeziteden dolayı ortaya çıkan ölümlerde harekete geçilmekte ve gerekli kaynaklar ayrılarak önlemler alınmaktadır. O halde trafikte görülen ölüm ve yaralanmalar da kabul edilemez olarak değerlendirilmeli, politikalar geliştirilmeli, aynı duyarlılığın ve gayretin görülmesi beklenmelidir (Durna, 2011:20). İstatistiklerde yüksek oranlı ölüm ve yaralanmalar azaltılsa bile amaç, bir insanın bile zarar görmemesini sağlayacak tedbirleri almak ve sistemleri oluşturmak olmalıdır. Bir insanın trafik kazasında ölümü (öldürülmesi) ile bütün insanların ölümü (öldürülmesi) etik açıdan aynı ciddiyet ve derinlikte algılanmalıdır.

Trafikte ölümlerin önemli bir bölümü aşırı hızdan kaynaklanmaktadır. Araçların hızının takibi ve denetimi ölüm oranlarını azaltabilecek tedbirler arasındadır. Kaza anında yayaların yaşama şansı hıza göre değişmektedir. Araçların hızı 30 kilometre veya daha az ise yaşama şansı %90 iken, hız 45 kilometre ve üstü olduğunda bu oran %50'nin altına düşmektedir. Buna göre hız 30 kilometreden 50 kilometreye çıktığında ölüm riski 8 kat artmaktadır. Öte yandan hızı 80 kilometre olan bir araçtaki yolcuların ölüm riski hızı 32 kilometre olan bir araçtakine göre 20 kat daha fazladır (Çubuk ve Hatipoğlu, 2006:700). Hızın azaltılmasına yönelik idari ve cezai tedbirler yaşama şansını arttırmaktadır.

Bugüne kadar gerçekleştirilen kurumsal yapılanmalar ve alınan önlemler trafik kazalarında ve zararlarında bir azalışa neden olmamış, aksine kaza artış oranı gittikçe yükselmiştir. Bu nedenle kurumsal anlamda da, gelişen toplumsal, yönetsel ve teknolojik olanaklar çerçevesinde yeni arayışlarda bulunulması gerekmektedir. Bu arayışlardan birisi de yeni bir kurumsal yapının oluşturulması olmalıdır. Trafik Kurumu veya Trafik İzleme Başkanlığı adı ile yeni bir yapılanmaya gidilebilir. Sorunun her boyutuyla tek başına sorumlu olacak bir birim, kazaların ve zararların etkilerinin en aza indirilmesinde önemli katkılar sağlayacaktır.

Trafik yönetimi ve denetiminde başarının sırrı kural ve programları tam ve titiz uygulamaya bağlıdır. Denetim ve yönetime ilişkin görev ve sorumluluklar 24 saat esasına göre ve kesintisiz olmalıdır. Temel kriterlerden biri de objektif değerlendirme yapabilmektir. Trafik çok etkenli ve aktörlü bir denklemdir. Buna göre sosyal, kültürel ve hukuksal etmenler, coğrafi altyapı, trafik yönetimi ve denetimi uygulamalarının seviyesi, taşıt koşulları, çevre, sürücü tutum ve davranışları, yardım ve kurtarma organizasyonunun niteliği, kurumsal yetki ve görev dağılımı belirleyici olmaktadır. Araç, çevre ve sürücünden oluşan faktörlerin bir arada değerlendirilmesi ile can ve mal güvenliği için birincil, ikincil ve üçüncül korumadan oluşan aşamaların esas yaklaşım olmak benimsenmesi gerekmektedir (Temel ve Özcebe, 2006:193-197).

Türkiye’de trafiğe ilişkin veriler tam ve sağlıklı biçimde tutulmamaktadır. Gerek araç bilgileri (yaş, hız, bakım, konum v.b), gerekse sürücü ve yolculara ilişkin bilgiler (sayı, nitelik, sağlık, eğitim, ekonomik v.b) güncel olarak bilinmemektedir. Özellikle kaza durumlarında sadece kaza anında mevcut durum ve bilgiler kayıt altına alınmakta, kaza sonrası süreç takip edilmemektedir. Oysa kazalar bazen insanları ömür boyu etkilemekte ve ilgilendirmektedir. Trafiğe ilişkin her türlü detay kayıt altına alınmalı, gerektiğinde yargı kararıyla kullanılmalı ve insan yaşamını olumsuz etkileyecek bütün unsurlar ortadan kaldırılmalıdır.

Trafik suçları veya diğer suçlarda kullanılan araçlarla ilgili veriler bir merkezde kayıt altına alındığında trafik hukukunun işlemesi daha sağlıklı ve isabetli olacak, yargı sistemi adaletli bir şekilde çalışabilecektir. Özellikle trafik kazaları ile ilgili yargılamalarda her türlü veri önem taşımaktadır. Eğer görüntü, radar, hız kontrol sistemlerine ait teknolojik bir bilgi veya belge bulunmuyorsa, görgü tanığı da yoksa yargılamaların adaleti sağlaması oldukça zorlaşmaktadır. Bu nedenle ülke genelinde trafiğe ilişkin her türlü veri, bilgi, belge ve görüntüler bir merkezde kayıt altında tutulmalıdır. Bu merkez gerekli analizleri yapabilmeli, bağımsız bir otorite olmalı, elde edilen verilerin kullanımı trafik mahkemelerinin bilgisi ve onayı ile mümkün olabilmeli, yargı gözetiminde çalışmalı ve yargı denetimine tabi tutulmalıdır.

“Trafik İzleme Başkanlığı” adı ile kurulması önerilen birim, İçişleri Bakanlığı ile “ilişkili” olmakla birlikte idari ve mali özerkliğe sahip bir üst kurum statüsünde (üst kurullara benzer bir yapı) olmalıdır. Türkiye’de üst kurumlar beklendiği ölçüde özerklik sergileyememekle beraber, trafik yönetiminin doğası gereği belirli ölçüde hiyerarşi dışında kalabilmesinde çeşitli faydalar bulunmaktadır. Faaliyet alanı yargılama niteliğine benzediğinden ötürü üst kurum statüsü ile yönetilmesi mevcut yapı ile kıyaslandığında nispeten kolaylık sağlayacaktır.

Bu birim başta tescil işlemleri ve sürücü belgeleri olmak üzere trafik sisteminin yönetsel işleyişini ve eğitimini sağlayacak, bütün detaylarıyla unsurlarını ve aktörlerini denetleyecek ve izleyecektir. Uygar bir trafik sisteminin yönetilmesi bağlamında görev ve sorumluluklar üstlenecektir. Bu görev ve sorumlulukların ifası için gerekli bütçe ve diğer imkanlara sahip olması bakımından trafik cezalarının tahsilinin burada yapılması ve toplanması yerinde olacaktır. Bilgi teknolojileri ve iletişim kurumunun özel iletişim vergilerini toplaması örneğinde olduğu gibi bu şekilde ki bir uygulama mevcut sisteme yabancı bir yöntem olmayacaktır.

Uygar bir trafik sisteminin en önemli aktörü olacak ve bilinçli sürücülerin yetişmesine katkı yapacak olan bu birim öncelikle ve mutlaka aşağıdaki etik kodlar çerçevesinde çalışmalıdır (Tataroğlu, 2007:57-58):

- Yapılan işlemin sosyal, siyasal ve ekonomik etkilerinin farkında olmak,
- İş objektif, tarafsız, sorumluluk bilinciyle mümkün olan en iyi şekilde yapmak,

- Mahkeme denetim ve gözetiminde tam anlamıyla güvenilir ve dürüst çalışmak,
- Tam, kesin, açık ve doğru bilgi vermek,
- Sonuçların olumlu ve olumsuz yönlerinin bilincinde olmak,
- Sadece kurallara uygun olanı değil, aynı zamanda doğru olanı yapmak,
- Topluma karşı makul, mantıklı ve şeffaf olmak,
- Verilerin toplanması, analizi ve karar alınmasında en geniş kamu yararını gözetmek,
- Sorunlara en uygun çözümler üretmek,
- Hukuk dışı tutum ve davranışlara girmemek, bu tür bir durumla karşılaştığında açıkça eleştirmek, gerekli ve yetkili kişileri uyarmak veya bilgilendirmek,
- Hatalı durumları kabullenmek ve en çabuk şekilde düzeltmek,
- Gizlilik, güvenlik, profesyonellik, yedeklemek, saklamak, arşivlemek, etik, demokratik değerlere ve hukuki ilkelere uyumlu olmak,
- Veri, yazılım, model, yöntem ve analizlerdeki yetki ve yasal sınırlılıklara uymak.

Bilgi teknolojilerinin sağladığı imkânlar kapsamında kayıt altına alınan verilerin amaç dışında kullanılması, insan hak ve özgürlüklerinin ihlâl edilmesi, başka sorunların çözümünde de kullanılması isteği gibi çeşitli sakıncalar karşısında yukarıdaki ilkeler ve hukukun genel kuralları çözüm getirmektedir. Bu sakıncalar insanların toplumsal yaşamında rahatsızlık verici düzeye çıkabilir, kişi mahremiyetini zedeleyici bir hal ve duruma neden olabilir, siyasî, ticarî, ekonomik ve sosyal amaçlar doğrultusunda veri kullanımı çeşitli kaygı ve endişelere de yol açabilir. Bunlardan başta gelenleri; özel yaşamın gizliliği, seyahat özgürlüğü, kişi mahremiyeti ve demokratik hak ve özgürlükler başlıklarında toplanabilir (Tataroğlu, 2007:47-55).

Bilgi teknolojileri ve iletişim sistemlerinin trafikte kullanımını ifade eden uygar trafik yönetiminin temel kurumu olan Trafik İzleme Başkanlığı aşağıda belirtilen faydaları sağlayacaktır:

1- Her araçla ilgili her türlü veri (hız, konum ve zaman) ile diğer bilgiler (bakım, yaş, sicil kayıtları, görüntüler v.b) bir sistem içerisinde kaydedilecektir. Toplanan verilerin kayıt süresi teknolojik imkân ve kabiliyetlere bağlı olmak üzere belirli ve kısa olacaktır.

2- Veri bankasındaki bilgiler gerektiğinde yargı kararıyla (trafik mahkemeleri) kullanılabilir. Sistem temel üç birimden oluşacak olup; analiz ve istatistik, araç verileri ile trafik kontrolünden sorumlu olunacaktır.

3- Trafik kazalarının anında bilinmesi, herhangi bir ihbara gerek kalmaksızın olay yerine intikal edilmesi, acil çağrı sistemi olan 112 merkezi ile irtibatlı olunması sayesinde insanların can ve mal güvenliğinin sağlanmasına katkı yapılabilir. Özellikle trafik kazalarının yargı süreci sırasında teknolojik alt yapı aracılığı ile sağlanan veriler adaletin gerçekleştirilmesine büyük katkı sağlayacaktır.

4- Trafik araçları ile işlenen her türlü suç ve suçlunun önlenmesi, tespiti, yakalanması, takibi kolaylaşacaktır.

5- Trafik düzeni teknolojik bir sistem aracılığı ile yönetilecektir.

6- Trafik cezaları, yazılımı ve donanımı buna uygun durumda olan TİB tarafından verilecek, elektronik ortamda tebliğ ve ilan edilerek takip edilecektir. Bu cezalara itiraz trafik mahkemelerine yapılacaktır. Bu durumda her türlü veri, bilgi, belge ve görüntü mahkeme kararıyla yine mahkemenin değerlendirmesine sunulacaktır.

7- İnsan unsuru teknoloji ile yer değiştirecek, bu şekilde tarafsız, eşit, objektif ve güvene dayalı uygar bir trafik yönetimi sergilenecektir.

8- Trafik hukuku kapsamında her türlü uygulamanın (araç bakımları, egzoz kontrolü, hız kontrolü, muayene v.b) zamanında ve düzenli olarak yapıp yapılmadığı izlenebilir. Böylece çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin iyileştirilmesi açısından önemli bir aşama kaydedilecektir.

9- Trafik araçları ile ilgili her türlü işlem TİB üzerinden ve internet aracılığı ile yapılacaktır. Bütün araçlarla ilgili her türlü veri, bilgi ve belgenin TİB internet sitesine girişi ve kaydı yapılacaktır. Araç plâkasına bağlı olmak üzere tüm veri, bilgi, belge ve görüntüler elektronik sistemde arşivlenecektir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de trafik terörüne bir yakını veya bir tanıdığını kurban vermeyen kimse neredeyse yok gibidir. Bu boyutlara ulaşmış ve insan hayatını büyük bir risk altına sokan trafik probleminin mutlak surette gelişmiş ülkelerde olduğu gibi asgari düzeye indirilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanması için sosyal, psikolojik, teknolojik ve hukukî her türlü tedbir alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

İnsan hakları, temel haklar ve hürriyetler zedelenmeden, yargı gözetiminde ve denetiminde görev yapacak bir birim oluşturularak, trafiğe ilişkin her türlü veri, bilgi, belge ve görüntünün burada toplanması ve kayıt altına alınması ile bir boşluk doldurulabilir.

M2M sistemleri başta olmak üzere bilgi teknolojileri ve iletişim sistemlerinin trafik yönetiminde kullanılması ile teknolojik alt yapı kurulmuş olacaktır. Trafik İzleme Başkanlığı adı ile kurulacak olan bu birim, ülke genelinde analiz ve yorumlarda bulunma kapasitesine sahip olacaktır. Böylece daha uygar bir trafik yönetimi

uygulanmasına zemin hazırlanmış olacaktır. Bu yönetim süreci kapsamında denetim ve eğitim uygulamaları sonucunda, sürücüler zaman içerisinde teknolojik alt yapıya uyum göstermek durumunda kalacaklardır. Bu noktaya varıldığında daha medeni sürücü kavramı ortaya çıkacaktır. Teknolojik alt yapı insan unsurunun gelişimini ve kurallara uyumunu büyük ölçüde kolaylaştırmaktadır. Bu bakımdan “uygar trafik yönetimi”, “bilişim yolları” ve “medeni sürücü” kavramlarının kullanımı daha doğru gözükmemektedir.

Türkiye’de trafik, ceza sistemi üzerine kuruludur. Ödüllendirme, iyi tutum ve davranışların teşviki adına bir uygulama bulunmamaktadır. Oysa sosyal yaşamda ceza kadar ödül de düzenleyici ve belirleyici bir unsur olarak kullanılmaktadır. Bu açıdan trafik işleyişinde hata ve kusurların cezalandırılması kadar, iyi tutum ve davranışlarında ödüllendirilmesi yerinde bir uygulama olacaktır. Trafik sisteminin elektronik haberleşme teknolojisi kullanılması sonucu yönetimi ve denetimi sağlandığında, iyi tutum ve davranışlar da sosyal, ekonomik ve hukuki çerçevede çeşitli şekillerde ödüllendirilmelidir. Örnek açısından, kasko indirimleri, araç vergilerinden indirimler, geçmiş ceza bedellerinden indirim, yol konaklamalarında indirim, yakıt alımında vergilerden indirim gibi çeşitli ödüllendirmeler, teşvik amacıyla kullanılabilecek uygulamalardandır.

Trafik sisteminin işleyişi, sosyal yaşamın her alanını etkilemekte, psikolojik, ekonomik ve fiziki sonuçlar doğurmaktadır. Bu boyutuyla daha çok önemsenmeli ve düzenleyici, düzeltici ve iyileştirici tedbirler alınmalıdır. Örneğin kazalarda sadece fiziki inceleme ile yetinilmemeli, psikolojik, etik, ahlaki ve sosyolojik neden ve sonuçlar da irdelenmelidir.

Trafik sorunlarının çözümü ve kurumsallaşma ile ortaya çıkan yeni durumlar adalet, hukuk, güvenlik, temel haklar ve insan hakları arasında kurulması gereken denge ile aşılabilecektir. Her şeye rağmen en kutsal ve temel hak insanın yaşam hakkı olup, bu hakkın trafik terörü ile ortadan kaldırılması karşısında gereken her türlü önlemin alınması, insan haklarının ve temel hak ve hürriyetlerinin ihlali olarak değil, tam aksine bu hak ve özgürlüklerin korunması maksadına hizmet edecektir.

Uygar trafik yönetiminin önemli ve temel kurumu olması düşünülen Trafik İzleme Başkanlığı, gerek yazılım gerekse donanım olarak sürekli bir araştırma-geliştirme faaliyeti içerisinde olmalı, her türlü yeniliği trafik alt yapısının teknolojik boyutuna yansıtmalıdır. İnsan hayatının güvence altına alınması doğrultusunda yapılacak olan bütün bu çalışmalar ve gayretler; insan hakları, temel haklar ve özgürlüklerin en temel unsuru olan yaşam hakkına dayalı olarak yürütülmelidir. Bu bakımdan evrensel hukukun temel ilkeleri göz önünde tutulmalıdır. Uygar trafik yönetimi ancak ve sadece bilinçli sürücüler ve bilişsel yollarla sürdürülebilecektir. Aksi durumda, ülke olarak daha uzun yıllar trafik faciasını yaşamamız kaçınılmazdır. Her on yılda trafik terörüne 40 binin üzerinde kurban veren bir ülke, hiçbir çağdaşlık göstergesiyle tanımlanamaz.

KAYNAKÇA

- Akbaş, Ahmet (2001), Kent İçi Trafik Sinyal Sisteminin Optimal Kontrolü, Marmara Ü. F. B. E. Doktora Tezi, İstanbul.
- Akbaş, Ahmet ve Akdoğan İbrahim (2012), İstanbul Kent İçi Trafikinin Kontrolü, <http://istanbulkentsempozyumu.org/downloads/us20013.pdf>. (17.03.2012.)
- Akçay, Osman (2011), Trafik ve Çevre Kirliliği, <http://www.trafik.gov.tr/icerik/bildiriler/pdf>. (23.12.2011.)
- Avrupa 2020 Akıllı, Sürdürülebilir ve İçerici Bir Büyüme için Avrupa Stratejisi (2010), http://www.intes.org.tr/content/avrupa_2020.pdf, (15.04.2010.)
- Avrupa Komisyonu (2010), www.intes.org.tr, 2010.
- Bay, Neslihan, Gültekin Akduman, Gülümser ve Alisinanoğlu, Fatma (2010), Trafik Kazalarının Çocuklar Üzerindeki Etkisi, Ulaşım ve Trafik Güvenliği Dergisi, 3 (1):16-24, 2009, s:12, www.adlibilimciler.org, (26.04.2010.)
- Bayzan, Şahin (2009), GPRS Verileri Yardımıyla Araç Rotalarının Belirlenmesi Problemine Farklı Bir Yaklaşım, Akademik Bilişim-09, Harran Üniversitesi, Urfa, 11 - 13 Şubat.
- Chong L., Huapu L. (2006), Study of Traffic Information Analysis and Decision Support System Based on Grid Computing, International Journal of Information Technology Vol. 12 No.6.
- Çavdar, Ali, Uçar, Mehmet ve Kılıçaslan, İbrahim (2008), Trafik Kazalarına Sebep Olan Yüksek Hız Kusurlarının Denetimi ve Aktif Güvenlik Sistemler ile Kontrolü, Gazi Ü. Müh. Mim. Fak. Dergisi, Cilt:23, No:1, S:187-198, Ankara.
- Çimen, Adnan (2009), Trafik, Kural mı, Yoksa Kültür mü?, İller ve Belediyeler Dergisi, Mart-Nisan 2009, Ankara, www.tbb.gov.tr, (23.12.2011.)
- Çubuk, Kürşat ve Hatipoğlu, Seda (2006), Trafik Güvenliği ve Aşırı Hız, Gazi Ü. Müh. Mim. Fak. Dergisi, Cilt:21, No:4, S:699-702, Ankara, 2006., www.mmfdergi.gazi.edu.tr/DERGI2006., (23.12.2011.)
- Demirel,Tufan (2010), Dünya Kentlerinden Akıllı Sistem Uygulamaları, <http://www.iett.gov.tr/kitap/pdf/34.pdf>, (19.04.2010.)
- Durna, Tuncay (2011), Karayolu Trafik Güvenliğine Sistem Yaklaşımı: İsveç'in "Vizyon Sıfır" Politikası, Polis Bilimleri Dergisi, C:13 (1), Ankara.
- Güvenal, Burhan ve Çubuk, Alper (2010), Trafik Kazalarının Azaltılmasında Coğrafi Bilgi Sistemlerinden Yararlanılması, <http://www.emu.edu.tr/aelci/YvKB06/Trafik-Y%3b6netiminde-Bilişim.doc>, (19.04.2010.)
- Kalkan, Emine (2010), Ulaşımda Altyapının Trafik Kazalarına Etkisi, 2. Ulaşım ve Trafik Kongresi-Sergisi, <http://arsic.mmo.org.tr/pdf/1182pdf>, 19.04.2010.

- Kılıç, Ömer (2010), Trafik Yönetimi ve Denetiminde Eğitimin Rolü ve Önemi, http://www.trafik.gov.tr/icerik/bildiriler/Omer_Kilic.doc., (19.04.2010.)
- Özdirim, Muhittin (2009), Trafik Altyapısının Teknik Esasları, Ankara Trafik Vakfı Dergisi, Sayı: 35, Yıl: 7, Ekim-Kasım-Aralık 2009, www.ankaratrafikvakfi.org.
- Özdirim, Muhittin (2011), Trafik Mühendisliği, <http://www.trafik.gov.tr/icerik/bildiriler/A6-39.doc>. (23.12.2011.)
- Özpınar, Alper, Kazasker, Ebru ve Öz, Özgün (2010), Akıllı Trafik Denetimi ve Yönetimi İçin RFID ile Elektronik Plaka Uygulaması, <http://ab.org.tr/ab10/bildiri/187.pdf>, (19.04.2010.)
- Tataroğlu, Muhittin (2007), Kamu Yönetiminde Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) Teknolojisi ve Etik, Finans Politik, Ekonomik Yorumlar 2007, Cilt:44, Sayı 513.
- Tektaş, Mehmet, Akbaş, Ahmet ve Topuz, Vedat (2012), Yapay Zeka Tekniklerinin Trafik Kontrolünde Kullanılması Üzerine Bir İnceleme , Marmara Üniversitesi, Teknik Bilimler MYO, İstanbul, <http://www.trafik.gov.tr/icerik/bildiriler/pdf/C4-7.pdf>, (17.03.2012.)
- Temel, Fehminaz ve Özcebe, Hilal (2006), Türkiye’de Karayollarında Trafik Kazaları, www.ttb.org.tr/STED/2006/kasim/turkiye.pdf, STED, Cilt:15, Sayı:11, s:193-198, Ankara. (23.12.2011)
- Turkcell, (2012), www.turkcell.com.tr, (14.10.2012).
- WHO (2010), http://www.who.int/entity/whosis/whostat/EN_WHS08_Full.pdf,
http://www.who.int/entity/violence_injury_prevention/road_traffic/countrywork/rs10_turkey_en.pdf,
<http://whqlibdoc.who.int/publications/2004/9241562609.pdf>, (10.10.2010)
<http://www.polis.web.tr/m/?id=46018>, (04.08.2012)

YÜKSEK DENETİM KURULUŞLARININ DENETİM KAPSAMI

Metin BAYRAK*
Mehmet Alpertunga AVCI**

ÖZET

Günümüzde yüksek denetimin kapsamı, karar alıcılar açısından büyük önem taşımaktadır. Zira yurttaşlar, yasama üyeleri, uluslararası aktörler kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığını bilmek isterler. Bu sayede yurttaşlar kamusal tercihlerini belirler, yasama üyeleri temsil yetkisi ile yürütmenin faaliyetlerini denetler, uluslararası yatırımcılar yatırım kararlarını, kredi kuruluşları da borç verme kararlarını şekillendirir. Bu tespit ve kararlar için yüksek denetim sonuçları ana referans kaynağı olarak kullanılır. Bu bakımdan etkili bir yüksek denetimden söz edilebilmesi için yüksek denetimin kapsamı olabildiğince geniş tutulmalıdır. Kapsamın tespitinde kamu gelirleri, harcamaları ve mal varlığı ve/veya kamu kaynağını doğrudan veya dolaylı olarak kullanan kurum ve kuruluşlar referans olarak alınabilir. İlk ayrıma göre; geniş anlamda kamu harcamaları, tüm kamu gelirleri ve kamuya ait taşınır ve taşınmaz mallar yüksek denetimin kapsamında yer almaktadır. Bu kaynakları doğrudan kullanan merkezi idare, taşra idaresi, özerk kamu kurumları, devlet işletmeleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler genel olarak yüksek denetimin kapsamına girmektedir. Etkin bir yüksek denetimden bahsedilmek isteniyorsa; yüksek denetimin, ilgili kamu kuruluşları yanında kamu kaynağını kullanan diğer tüzel yapıları da kapsaması gerekir. Bu bakımdan kamu kaynağını doğrudan veya dolaylı kullanan özel sektör kuruluşları, siyasi partiler, dernekler ve vakıflar da yüksek denetim kapsamında değerlendirilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Yüksek denetim, Kamu kaynağı, Kamu harcamaları, Kamu mal varlığı, Denetimin kapsamı.

AUDIT SCOPE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS

ABSTRACT

Nowadays the scope of supreme audit is of great importance to decision-makers. The main reason for this is that citizens, members of legislature, international operators like to know how public resources are being used. By this means citizens determine their public preferences; with their representative authority, members of legislature control the activities of executive; international investors shape their investment decisions and credit institutions shape their lending decisions. The supreme audit results are used as the main source of reference for these determinations and decisions. In this respect, the scope of supreme audit should be kept as wide as possible in order to have an effective supreme audit. Public revenues, expenditures and assets and/or the institutions using the public resources directly

* Yrd.Doç.Dr, Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Öğretim Görevlisi

** Yrd.Doç.Dr, Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Öğretim Görevlisi

or indirectly can be taken as a reference for the determination of the scope. According to first distinction public expenditures in general, all public revenues and public estate and assets are within the scope of supreme audit. The central government, provincial organization, self-regulation public organizations, public enterprises, social security institutions and local authorities which use these resources directly are generally within the scope of supreme audit. If it is to become effective, the supreme audit should cover other legal structures that use public resources in addition to the relevant public institutions. In these respects, private sector organizations, political parties, associations and foundations which use public resources directly or indirectly should be considered within the scope of supreme audit.

Keywords: Supreme audit, Public resource, Public expenditure, Public asset, Audit scope.

GİRİŞ

Modern kamu mali yönetimlerinde nitelikleri ve örgütleniş biçimleri her ne olursa olsun yüksek denetim görevi Sayıştaylar tarafından yerine getirilmektedir. Bu çerçevede Sayıştaylar tarafından yürütülen yüksek denetimin, kamuya ait olan kaynakların kısmen veya tamamen kullanıldığı tüm alanları kapsayacak biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, günümüzde yüksek denetimden beklenen; kamu kaynağının kullanıldığı her alanda yasamanın kontrol gücünü hakim kılmaktır. Zira yasamanın halk adına egemenlik hakkını kullanırken, kamu kurumu olsun veya olmasın kamu kaynağını kullanan tüm kurumların ve yöneticilerin her türlü faaliyetlerini denetleyebilme yetkisine sahip olması gerekir. Çünkü yüksek denetime tabi olan her alan, aynı zamanda yasama egemenliğinin sağlandığı alanı ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, yüksek denetimin uzanamadığı alanlar, gerek yasamanın gerekse halkın egemen olamadığı alanlar anlamına gelmektedir. Bu itibarla son yıllarda tüm dünyada yüksek denetimin kapsamının genişletilmesi, gerek ülke uygulamalarında gerekse yüksek denetime ilişkin uluslararası örgütlerin hazırladığı dokümanlarda genel bir kabul haline gelmiştir (Kaya, 2000:19-20).

Yüksek denetimin Magna Carta'sı olarak kabul edilen 1977 tarihli Lima Deklarasyonu'nda, yüksek denetimin kapsamının geniş tutulmasına ilişkin açık hükümler bulunmaktadır. Anılan deklarasyonda; tüm kamu mali yönetiminin yüksek denetim kurumunun denetimine tabi olması gerektiğine, kamu mali yönetiminin ulusal bütçe dışında kalan kısımlarının da bu denetimden muaf tutulmaması gerektiğine işaret edilmektedir. Deklarasyonun devam eden 23, 24, 25. bölümlerinde yüksek denetimin kapsamı kamu mali yönetimi ile sınırlı tutulmamıştır. Şöyle ki, özel hukuk kapsamında yapılan yatırımlarda büyük ölçüde devlet katkısı söz konusu ise bu alanların; kamu fonundan aktarılan mali yardımların kullanımının ve bu mali yardımdan faydalanan kurumların tüm mali yönetimin; hatta ve hatta belli şartlar altında üye ülkeler tarafından finanse edilen uluslararası ve uluslar üstü kurumların yüksek denetimin kapsamına dâhil edilmesi gerektiği belirtilmiştir (INTOSAI, 1998). INTOSAI Denetim Standartları Rehberi'nde de yüksek denetimin kapsamının geniş

tutulması üzerinde durulurken, tüm denetim faaliyetlerinin Sayıştay'ın denetim görev ve yetki alanı içerisinde olması gerektiği belirtilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2010). Avrupa ortamındaki merkezi ve doğu Avrupa ülkeleri yüksek denetim kurumlarının entegrasyonu için gereken *Ortak Temel Kriterleri Saptayan Çalışma Grubunun* Tavsiyelerinde; ulusal bütçede yer alıp almadığına ve kimler tarafından toplandığına bakılmaksızın, tüm kamu fonlarının, kaynaklarının ve faaliyetlerinin yüksek denetim kapsamına alınması gerektiği belirtilmiştir (Kaya, 2000:24).

Yukarıdaki bilgiler ışığında yapılan yüksek denetim faaliyeti, ilgili kurum ve kuruluşlar üzerinde olabildiği gibi kamu finansman kaynakları ve kamu harcamaları üzerinde de olabilmektedir. Her ne kadar kamu gelirleri, harcamaları ve bu süreçlerde yer alan kurumlar arasındaki ilişkiler iç içe girmiş olsa da, her biri açısından yüksek denetimin ayrı ayrı ele alınması mümkündür. Bu itibarla yüksek denetimin kapsamını kamu malvarlığı, harcamaları, gelir kaynakları ve faaliyetleri ile bu kaynakları doğrudan veya dolaylı olarak kullanan kurum ve kuruluşlar açısından ayrı ayrı ele almak mümkündür.

1. KAMU HARCAMALARI, GELİR KAYNAKLARI, MALVARLIĞI VE FAALİYETLERİ ÜZERİNDE YÜKSEK DENETİM

Kamu kaynağını kullanan ve işleten kamu kurumları; faaliyetlerini yerine getirirken gelir toplayıp, harcama yapmakta ve kamu mal varlığını kullanmaktadır. Etkin bir yüksek denetimden bahsedilebilmesi için gerek kamu gelirleri ve mal varlığı gerekse geniş manada kamu harcamalarının yüksek denetimin kapsamına dâhil edilmesi gerekir. Bu bağlamda sırasıyla yüksek denetime konu olacak kamu harcaması, geliri ve mal varlığının neyi işaret ettiğine değinmek yerinde olacaktır.

Kamu harcamaları geniş manada; devlet ve mahalli idarelerin, devlet teşebbüslerinin, toplumsal güvenlik kurumlarının, kamuya yararlı kurumların yaptığı harcamalarla, vergi harcamaları, hususi kişilerin yaptıkları bağış ve yardımlarla devlet aktifinde meydana gelen azalmaları ifade etmektedir (Aksoy, 1998:90-91). Bu harcamalar yatırım, cari ve transfer harcamaları şeklinde gerçekleştirilirken yapılan işlemlerin gerek hukuka uygunluk yönünden gerekse verimlilik, etkinlik ve tutumluluk yönünden yüksek denetime tabi tutulması gerekir. *Kamu gelirleri*, devletin veya diğer kamu kuruluşlarının görevlerini yerine getirebilmesi için anayasal sınırlar içerisinde başvurdukları çeşitli kaynaklardan elde ettikleri gelirlerin tümünü kapsamaktadır. Bu gelirlerin başında vergiler gelirken onu harçlar, şerefiyeler, resimler, para fiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, kamu borçları, para basmadan doğan gelirler ve bağış ve yardım gibi sair gelirler takip etmektedir (Aksoy, 1998:131-140). Bu itibarla yüksek denetim kurumu, tüm kamu fonlarını ve kaynaklarını denetleme konusundaki yasal otorite olarak kabul edilmektedir (Acar ve Sevinç, 2011:5). Vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlıklarda, yüksek denetimin son karar merci olup olmadığının açık bir biçimde tespit edilmesi,

yüksek denetimin kamu gelirleri üzerinde denetiminin kapsamını ve sınırını tespit etme bakımından önemlidir. Örneğin Türkiye uygulamasında Anayasanın 160. maddesinde vergi ve benzeri mali yükümlülükler konusunda Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararlarının esas alınması, yüksek denetimin kamu gelirlerine yönelik olarak yetkisini sınırlandırmaktadır (Kaneti, 1990:10-11, T.C. Anayasası, 1982).

Kamu malı, “kamu idare ve kurumlarının gerek kamunun doğrudan kullanımına ayrılmış gerekse nitelikleri gereği veya hizmetin amacına uygun düzenlenmiş olmak koşuluyla, kamu hizmetine özgülenmiş malların tümünü kapsamaktadır” (Gözübüyük ve Tan, 2010:1076-1077). Kamu malları yanında kamuya ait özel mallar da söz konusudur. Kamuya ait özel mallar ise, kamu yararından çok gelir getirme amacını taşıyan, özel hukuka tabi olan kamu hizmetine ve kamunun doğrudan yararlanmasına özgülenmemiş olan mallardır. Bu tip mallar; satın alma, miras ve bağış gibi yollarla edinilebildiği gibi devletleştirme yolu ile de kazanılabilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2010:1144). Yüksek denetim büyük ölçüde, kamu hizmetlerinde kullanılan askeri tesis, enerji santralleri, bilgisayar merkezleri gibi taşınmazlar, kamu hizmetlerinde kullanılan ve kamunun hizmet dolayısıyla yararlandığı yerler olan okullar, hastaneler, su, havagazı, telekomünikasyon şebekeleri gibi devlete ait taşınır ve taşınmaz mal varlığı ile kamu malı olmamakla beraber kamuya ait özel malları üzerinde gerçekleştirilen tüm tasarruflarla ilgilenmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2010:1078). Bu itibarla bir yüksek denetim, kamuya ait taşınır ve taşınmaz mallarla kamuya ait özel malların girişi, saklanması, kullanımı ve çıkışları ile bunların kullanımında yetkilendirilmiş olan idare ve kurumlarla ilgili kişilerin faaliyetlerini gerek düzenlilik gerekse performans denetimi açısından kapsar. Malların girişi, saklanması, kullanımı yanında söz konusu malların değerlendirilmesi de birer idari ve mali işlem olduğuna göre bu işlemlerin de yüksek denetim kapsamında olması gerekmektedir. Bu bakımdan, özellikle devlete ait malların ekonomiye kazandırılması için uygulanan satış, kiralama, irtifak hakkı tesisi, ecriden misil uygulaması, gayrimenkul yatırım ortaklığı, yap-işlet-devret, kat karşılığı arsa verilmesi, işletme hakkı devri gibi işlemleri de yüksek denetim kapsamalıdır (Söyler, 2005:171-267).

2. KAMU İDARESİ VE KURUMLARI ÜZERİNDE YÜKSEK DENETİM

Kamu kurumları dışında kamu kaynağını kısmen veya tamamen kullanan pek çok tüzel yapının bulunması sebebiyle yüksek denetimin kapsamı yalnızca kamu kurumları ile sınırlı tutulamaz. Örneğin dernekler, vakıflar, meslek örgütleri, siyasi partiler birer kamu kurumu olmamakla beraber, faaliyetlerini yerine getirirken zaman zaman kamu kaynağını kullanabilmektedir. Bu itibarla etkin işleyen bir yüksek denetim sisteminden bahsedilmek isteniyorsa, yüksek denetimin yalnızca kamu idare ve kuruluşlarını kapsaması yeterli olmayıp beraberinde kamu kaynağını kullanan tüm tüzel yapılar üzerinde de uygulanabilir olması gerekmektedir.

2.1. Devlet İdaresi Üzerinde Yüksek Denetim

Milli kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliği tarafından yerine getirilmektedir. Devlet idaresinin üstlendiği milli kamu hizmetleri; bakanlıklar ile yardımcı kuruluşlar şeklinde ayrılmış, devlet tüzel kişiliğini temsil eden ve onun adına yetki kullanan Merkezi İdare (Merkez Teşkilatı, Başkent Teşkilatı) tarafından planlanıp yürütülmektedir. Merkezi idarenin üstlendiği hizmetler tüm ülkeye yayılmış olup bu milli kamu hizmetleri devlet idaresinin başkent teşkilatı dışındaki ve onun uzantısı olan Taşra İdaresi (Taşra Teşkilatı) tarafından yerine getirilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2010:1078, Gözler, 2009:239-240). Devlet idaresi içerisinde yer alan gerek Merkezi İdare gerekse Taşra İdaresi genel olarak yüksek denetimin kapsamına girmektedir. Buna karşın bakanlıkların siyasetle ilgilenmesi ve küçük yapıda olmaları nedeniyle, yüksek denetim büyük ölçüde bakanlıkların işlevlerini gören birimlerle ilgilenmektedir (Demirbaş, 2001:47).

2.2. Kamu Kurumları Üzerinde Yüksek Denetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan kamu kurumları; teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren belli bir hizmetin devlet ve yerel idare tüzel kişiliği dışında örgütlenmesi sonucu ortaya çıkan kamu tüzel kişileridir. Bu kurumlar, devlet (merkezi) idaresi veya mahalli idareler tarafından kurulup, ilgili idarenin vesayeti altında belli bir özerkliğe sahip olarak çalışırlar. Türkiye’de üniversiteler, TÜBİTAK, KİT’ler, SGK, RTÜK, BDDK gibi kurumlar milli kamu kurumlarına, İSKİ, İETT, İDO gibi kurumlar mahalli kamu kurumlarına ve GAP İdaresi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları bölgesel kamu kurumlarına örnek olarak verilebilir (Gözler, 2009:551-552-566). Bu çerçevede kamu kurumları genel olarak yüksek denetimin kapsamına girmektedirler (Demirbaş, 2001:47).

2.3. Devlet Teşebbüsleri Üzerinde Yüksek Denetim

Her ne kadar birer devlet teşebbüsü olan KİT’ler Türkiye’de genel olarak milli kamu kurumları arasında yer alsada, pek çok ülke idari yapısı içerisinde farklı niteliklere sahiptirler. Bu bakımdan bu kuruluşları, yüksek denetim yönünden ayrı olarak değerlendirmek gerekmektedir. Devlet teşebbüsleri; toplumsal fayda/maliyet ilişkilerini de göz önünde bulundurmamak amacıyla; ticari ve sınai alanda iktisadi faaliyetlerde bulunmak ve piyasa koşullarına göre çalışmak üzere; kamu sermayesi veya kamu sermayesinin katkısı ile kanun veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak idari işlemlerle kurulan ve işletilen; idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliğe sahip teşebbüslerdir (Gözler, 2009:568, Çetinkaya, 2003:72). Az veya çok ticari karakter taşıyan bu kurumlar, çeşitli ölçülerde devlete ait olduklarından ve devlet tarafından finanse edildiklerinden kamu fonlarının kullanımından dolayı sorumludurlar (Geist, 1988:14). Söz konusu kurumlar her ne kadar iktisadi alanda birer özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterebilirler de, bu kurumların da kamu sermayesi veya kamu sermayesinin katkısı ile kuruldukları için yüksek denetimin kapsamına girmesi gerekir. Bu tip kurumların kamu kaynaklarından yararlandıkları

sırada ve yararlandıktan sonra, uzmanlaşmış denetim organları ile beraber yüksek denetim kurumları tarafından da etkin bir mali denetime tabi tutulması gerekir. Yapılacak denetimler yalnızca ilgili hesapların düzenliliği üzerine yapılmamalı aynı zamanda faaliyetlerin verimliliği üzerine diğer bir ifadeyle performansı üzerine de olmalıdır (Cruz, 1987:21).

2.4. Sosyal Kamu Kurumları Üzerinde Yüksek Denetim

“Sosyal kamu kurumları, insanların sosyal güvenlik, çalışma, sağlık, emeklilik gibi sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan kurumlardır” (Gözler, 2009:575). Sosyal kamu kurumlarının gelirleri, büyük ölçüde üyelerinden topladığı aidatlar, primler, ödentiler gibi zorunlu kesintiler ile sağlanmaktadır. Bu kurumlar sosyal güvenliğe (örneğin Sosyal Güvenlik Kurumu) ilişkin yapılar olabildiği gibi istihdama ilişkin kurumlar (örneğin, Türkiye İş Kurumu) biçiminde de örgütlenebilmektedir. Örneğin Türkiye’de kamu tüzel kişiliğine sahip olan, idari ve mali özerkliğe sahip Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Sayıştay’ın denetimine tabidir (Gözler, 2009:575-576). Bu itibarla bu tip kurumların kendilerine ait gelirleri olsa da söz konusu kurumlar devlet bütçesinden de yardım almakta ve bu nedenle de genel olarak yüksek denetimin kapsamına girmektedir.

2.5. Eyaletler ve Mahalli İdareler Üzerinde Yüksek Denetim

Devlet idaresi ile ulusal sınırlar içerisinde yaşayan bir topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçları karşılanırken, ulusal sınırlar içerisinde yaşayan topluluğun oluşturduğu diğer pek çok irili ufaklı yerleşim birimleri vardır. Bu birimlerin de kendi bölgesel sınırları içerisinde geçerli olan bir takım genel ve ortak ihtiyaçları bulunmaktadır. İster kapitalist, ister sosyalist olsun tüm iktisadi düzenlerde devlet sınırları içerisinde yerleşmiş, irili ufaklı insan topluluklarının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş ancak devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip anayasal bir topluluk türü vardır ki bunlara mahalli idareler denmektedir (Nadaroğlu, 1998:3-11-15). Devlete ait mali olaylar sadece devlet idaresi ile sınırlı olmayıp, diğer kamu üretici birimlerini kapsadığından, devredilmiş yetkiye sahip amme hükmi şahıslarından biri olan mahalli idareler de bu kapsama girmektedir. Mahalli idarelerin devlet idaresinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunup, yerel mahiyetteki işlerin yürütülmesi için kendilerine ait gelirleri ve kendi bütçelerini yapma yetkileri bulunmaktadır (Öncel, 1998:5-7).

Federal sistemlerde, Federal idare altında federe devletler bulunmakta olup, federe devlet (üye devlet, kanton, eyalet, devletçik) sınırları içerisinde de ayrıca çeşitli düzeylerde mahalli idare kuruluşları bulunmaktadır. Şu hususu önemle belirtmek gerekir ki, Federe Devletler mahalli idare kavramına girmemektedir. Üniter sistemlerde ise, merkezi ve yerel idare olmak üzere ikili bir yapı bulunmaktadır (Öncel, 1998:3-6). Ülkelerin federal veya üniter yapıda olmalarına göre, federe devlet ve mahalli idareler yüksek denetimin kapsamına girmektedir. Zira mahalli idarelerin bütçelerinin tamamı yerel gelirlerden karşılanamadığından, genel bütçeden bu

idarelere belli oranlarda paylar verilmektedir. Genel bütçe gelirlerinin oluşmasında yurttaşların vergi ve benzeri şekillerde katkıda bulunması nedeniyle, tüm yurttaşların mahalli idarelere aktarılan kaynaklar üzerinde denetim hakkını elde etmesi gerekmektedir. Bu denetim hakkının da yasama adına denetim görevini yürüten yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmesi gerekir. Yüksek denetimin bu kurumlar tarafından yapılması gerektiği yönündeki görüşün temelinde, bu faaliyeti yürüten kuruluşların bağımsız ve siyasi etkilere kapalı kurumlar olması anlayışı yatmaktadır (Doğanyığıt, 1995:4-5-6, Doğanyığıt, 1998:149-150). Kimi uygulamalarda federe devletin veya mahalli idarelerin tamamı ve yerel kamu müessesleri bir ayrıma gitmeden yüksek denetimin çalışma alanına girerken, kimilerinde ise belli bir nüfusa kadar olan yapılar yüksek denetime dahil edilmektedir. Bu itibarla Fransa gibi bazı ülke uygulamalarında ayrıca mahalli yönetim Sayıştaylarının idari yapı içerisinde yer aldığı görülmektedir (Demirbaş, 2001: 46-47).

Mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilecek yüksek denetim, büyük ölçüde mahalli idarelerin mali bağımsızlığı ile yakından ilişkilidir. Özellikle gelirlerinin büyük kısmı öz gelir kaynaklarından değil de devletten aldıkları paylarla sınırlı olan idarelerde yüksek denetim yoğun şekilde hissedilirken, öz gelir kaynakları yüksek olan idareler üzerinde gerek vesayet denetiminin gerekse yüksek denetimin ağırlığı daha düşük seviyede hissedilmektedir (Keleş, 1997:12).

3. KAMU KAYNAĞINI DOĞRUDAN VEYA DOLAYLI OLARAK KULLANAN DİĞER KURUM VE KURULUŞLAR ÜZERİNDE YÜKSEK DENETİM

Her ne kadar kamu kaynağını öncelikli olarak yukarıda sıralanan idare ve kurumlar kullansa da söz konusu kaynağın belirli şekillerde bu yapılar dışında kalan çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından kullanıldığı görülmektedir. Bu kaynak kullanımı; kimi zaman doğrudan kimi zaman da sübvansiyonlar ve vergi harcamaları gibi dolaylı olabilmektedir. Ancak kamu kaynağını kullanan tüm yapılar yüksek denetim kapsamına alınmalıdır. Bu itibarla kamu kaynağını doğrudan veya dolaylı olarak kullanan kurumları da yüksek denetim açısından değerlendirmek gerekmektedir.

3.1. Özel Sektör Kuruluşları

Özel sektör kuruluşları, kar sağlamak amacıyla belli bir bedel karşılığında satılacak özel mal ve hizmet üretmek ve/veya satmak için kurulan, hukuki ve mali kişiliği ve sürekliliği olan kuruluşlardır (Çetinkaya, 2003:71). Devlet tarafından bu kuruluşlara, ya doğrudan ya da dolaylı olarak kaynak aktarımında bulunmaktadır. İktisadi amaçlı transfer harcamaları arasında yer alan sübvansiyonlarla devlet, kamu mal varlığından tarım, ulaştırma, sanayi ve konut gibi alanlarda faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarına bir kaynak transferi gerçekleştirmektedir (Edizdoğan, 2007:97-99). Bazı uygulamalarda ise kamu kaynaklarının doğrudan özel sektör kuruluşları tarafından kullanıldığı görülmektedir. Aynı zamanda genel olarak vergi harcaması

olarak adlandırılan vergi indiriminden, muafiyetinden ve istisnasından da söz konusu kurumlar faydalanmak suretiyle dolaylı olarak kamu kaynağını kullanmaktadır. Dünyada pek çok ülke uygulamasında, kamu kaynaklarından doğrudan veya dolaylı olarak faydalanan özel sektör kuruluşlarının da yüksek denetimin kapsamına girdiği görülmektedir.

3.2. Siyasi Partiler

“Siyasi parti, merkezi ve yerel düzeyde kurulmuş, siyasi iktidarı elde etmeyi ve kullanmayı amaçlayan ve bunun için de halkın desteğini sağlamaya çalışan sürekli bir kuruluştur” (Teziç, 2009:322). Bu itibarla siyasi partiler halkın siyasi düşünce ve inançlarının oluşmasında birer serbest kuruluş niteliğindedir ve bu kuruluşların kendilerine ait gelirleri, kaynakları ve harcamaları bulunmaktadır. Siyasi partilerin gelir kaynakları temelde üyelerinden almış oldukları aidatlardan oluşmasına karşın, toplanan aidatların parti giderlerini karşılayamaması nedeniyle partiler başka kaynaklara başvurma yoluna gidebilmektedirler. Her ne kadar siyasi partilerin giderlerini karşılamak üzere aidatlar haricinde büyük şirketlerden veya baskı gruplarından bağış almaları söz konusu olsa da bu durum partilerin iktisadi iktidarlara bağımlı hale gelmesine neden olabilmektedir. Bu tip aidat ve bağışlar yanında devlet yardımlarının da partilerin gelir kaynakları arasında yer aldığı görülmektedir. Bu itibarla siyasi partilerin gelir kaynakları ve bu kaynakların harcanması üzerinde nasıl bir denetimin tesis edileceği sorunu ortaya çıkmaktadır (Teziç, 2009:333). Türkiye örneğinde olduğu gibi siyasi partiler üzerinde gerçekleştirilecek mali denetim Anayasa Mahkemesi tarafından yapılırken, Mahkeme söz konusu denetimi Sayıştay’dan yardım sağlayarak hazırlatacağı raporlar üzerinden de yapabilmektedir (Siyasi Partiler Kanunu, 1983: Mad. 74-75). Bununla birlikte Sayıştay, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunla; siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesine yardım sağlarken, aynı zamanda siyasi partilerin kesin hesaplarını Anayasa Mahkemesi adına denetler ve düzenlediği raporları karara bağlanmak üzere Anayasa Mahkemesine gönderir (Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 2011: Mad. 55). Ancak gerek Siyasi Partiler Kanununda gerekse Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda görüldüğü üzere; siyasi partiler üzerinde Sayıştayın doğrudan denetim yapma yetkisi olmayıp, görevi sadece Anayasa Mahkemesine raportörlükle sınırlı tutulmuştur. Oysa başta Lima Deklarasyonu olmak üzere pek çok uluslararası bildiri ve tavsiyelerde, kamu fonundan aktarılan mali yardımların kullanımının ve bu mali yardımdan faydalanan kurumların tüm mali yönetiminin yüksek denetim kapsamında olması gerektiği belirtilmektedir. Bu itibarla hazine yardımı alan siyasi partilerin, mali yapıları da halkın denetimine dolayısıyla yüksek denetime açık olmalıdır (Baş ve Özer, 1997:61-62). Diğer bir ifadeyle, devletten yardım alan siyasi partilerin ve bu partilerin adaylarının yüksek denetime tabi tutulması gerekir (Şener, 2001:442).

3.3. Kamuya Yararlı Kurumlar

Dernekler ve vakıflar gibi kamuya yararlı özel hukuk tüzel kişileri de kamu hizmeti niteliğinde faaliyetler yürütür (Gözler, 2009:563) ve bu kurumların da belli şartlarda yüksek denetimin kapsamına girmesi söz konusu olabilir. Bu itibarla söz konusu kurumların yüksek denetim karşısındaki durumunu değerlendirmek doğru olacaktır.

Dernekler, kaynak paylaşımı dışında kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir gayeyi gerçekleştirmek üzere insan topluluklarından oluşan ve sürekliliği olan özel hukuk tüzel kişileridir. Dernekler, devletin idari faaliyetinde ona yardımcı olduğu gibi belli konularda da onun faaliyet alanını da genişletmektedir. Bu itibarla siyasi partiler, sendikalar, federasyonlar ve konfederasyonlar da birer dernek konumundadır (Köprülü, 1984:427-430). Derneklerin en temel gelir kaynakları, üyelerinden toplamış oldukları aidatlardan, bağış ve yardımlardan ve dernek malvarlığından oluşur. Aynı zamanda dernekler, manevi amaçlarına ulaşmak için ticari şirketler işletmek suretiyle de gelir elde edebilir (Özdamar vd, 2008:37). Derneklerin işletmekte olduğu bu işletmelere, devlet tarafından belirli şartlar altında vergi muafiyeti, istisnası veya indirimini uygulanmakta ve bu çerçevede kamu kaynağında bir azalış meydana gelmektedir (Saraç, 2010:265). Her ne kadar gerek Türkiye’de gerekse çeşitli ülke uygulamalarında derneklerin mali denetimi Sayıştaylar haricindeki çeşitli denetim birimleri tarafından gerçekleştiriliyor olsa da (Ballar, 1987:182-183-230) özellikle devletten ve devletin iştiraki olan kuruluşlardan yardım alan veya vergi muafiyeti, istisnası ve indiriminden faydalanan kamuya yararlı derneklerin, gerekli görülmesi halinde yüksek denetime tabi tutulmaları yararlı bir uygulama olacaktır.

Mal topluluğu mahiyetindeki tüzel kişiler olan vakıfların (Feyzioğlu vd, 1973:136), özleri itibarı ile kamuya yararlı ve kamu görevlerinin görülmesine katılan özel hukuk tüzel kişileri olması nedeniyle, kamu hizmetlerinin kurucusu olan devletin, vakıfların kamuya karşı en verimli bir şekilde, sürekli ve düzenli olarak işlemlerini temin etmesi gerekir. Bu itibarla vakıfların kişisel çıkarlara alet edilmemesi ve amaçlarından uzaklaşmaması için özellikle mali işlemlerinin devlet tarafından denetim altında tutulması gerekmektedir (Köprülü, 1984:589-590, Feyzioğlu vd, 1973:137). Nitekim belli uygulamalarla kamu kaynaklarından vakıflara doğrudan veya dolaylı olarak aktarım yapılması söz konusu olabilmektedir. Derneklerde olduğu gibi gerek vakıflara gerekse vakıfların işlettiği işletmelere doğrudan veya dolaylı kaynak aktarımı yapılması halinde kamu kaynağında bir azalış meydana gelecektir. Bu çerçevede kaynak aktarımı yapılan ilgili vakıfların ve bunların kurmuş olduğu işletmelerin de yüksek denetimin kapsamına girmesi doğru olacaktır.

3.4. Meslek Kuruluşları

Meslek kuruluşları; “odalar, birlikler, avukatlık, hekimlik, eczacılık, tacirlik, mühendislik gibi serbest meslek denen mesleklerde çalışanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, mesleği dışa karşı temsil etmek ve özellikle bu mesleklerin iç disiplinini

ve meslek ahlakını sağlamak üzere kurulmuş kuruluşlardır (Gözler, 2009:600)”. Meslek kuruluşlarının kurulmasının ve ilgili meslek mensuplarının bu kuruluşlara üye olma zorunluluğunun temelinde, kamu bakımından önem taşıyan mesleklerde disiplini sağlama ve devletin bu kuruluşlar üzerinde denetim görevini kolaylaştırma düşüncesi yatmaktadır (Özsunay, 1982:41). Özellikle Türkiye’de kamu tüzel kişiliğine sahip olan, kanunla kurulan ve zorunlu üyelik esasına dayanan meslek kuruluşları, tek taraflı icrai işlemler yapabilirken, üyelerinden parafiskal gelir olarak kabul edilen aidatlar tahsil etmektedirler (Gözler, 2009:600-601-602-603-604). Bu itibarla meslek kuruluşları da çeşitli ülke uygulamalarında yüksek denetimin kapsamına girebildiği gibi Türkiye gibi ülkelerde yüksek denetimin kapsamı dışında da tutulabilmektedir. Ancak bizce bunların kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları ve gerek üyelerinden gerekse sundukları hizmetten faydalananlardan parafiskal gelir (Sayar, 1970:248) tahsil etmeleri nedeniyle vesayet denetimi yanında yüksek denetim kapsamında olmaları gerekmektedir.

SONUÇ

Modern demokrasilerde gerek yurttaşların gerekse temsil yetkisini kullanan yasama organının kamu harcamalarının yapılmasında, mal varlığının kullanılmasında ve gelirlerinin tahsilinde ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından kayıt düzenine, yasal düzenlemelere ve verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kriterlerine uyulup uyulmadığını takip etmesi bakımından yüksek denetim büyük ve önemli bir role sahiptir. Bu itibarla karşımıza yüksek denetimin kapsamının ne olacağı sorusu çıkmaktadır. Günümüzde yüksek denetimin kapsamı konusunun merkezinde, hiç şüphesiz yürütme ve dolayısıyla merkezi idare ve onun taşra teşkilatı yer almaktadır. Ancak günümüzde gerek devlet faaliyetlerinin çeşitlenmesi gerekse sosyal hayatta devletin kendini her alanda hissettirmesi yüksek denetimin sadece merkezi yönetimle sınırlı tutulamayacağını göstermiştir. Zira kamu kaynakları ve malvarlığı sadece kısıtlı bir alanda yani merkezi yönetimde kullanılmayıp doğrudan veya dolaylı olarak pek çok kurum ve kuruluş tarafından da kullanılabilmektedir. Eğer bir ülkede yurttaşların ve onun temsilcilerinin her bir kaynağının nerede, niçin ve ne şekilde kullanıldığından haberdar olması isteniyorsa ve tercihlerinin de ulaştıkları bu bilgiler kanalıyla şekillendirilmesi arzu ediliyorsa yüksek denetimin kamu kaynağı ve malvarlığının kullanıldığı her alanda açıkça hissedilmesi gerekir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kamu kaynakları, gerek kamu kurumları gerek özel sektör kuruluşları gerekse kamuya yararlı çeşitli teşekküller tarafından ya doğrudan ya da dolaylı olarak kullanılmaktadır. Doğrudan kaynak kullanımına; devlet teşebbüslerinin kullandıkları kaynaklar, özel sektör kuruluşlarına yapılan sübvansiyonlar, sosyal güvenlik sistemine yapılan kaynak aktarımları, siyasi partilere hazine yardımı örnek olarak gösterilebilir. Dolaylı kaynak kullanımına ise dernek, vakıf, meslek kuruluşları ve özel sektör kuruluşlarına yönelik vergi harcamaları

örnek olarak gösterilebilir. Gerek doğrudan gerekse dolaylı kaynak kullanımı kamu malvarlığında bir azalış meydana getirdiği için yurttaşların ödedikleri her bir kuruş verginin nerede kullanıldığı yönünde açıkça haber sahibi olmaları gerekir. Bu haberin doğrudan kaynağı ise yüksek denetim ve yüksek denetim görevini icra eden Sayıştaylardır. Sayıştayların örgütleniş şekli ister Ofis tipi isterse kurul tipi olsun, yöneldikleri yegâne amaç kamu kaynağının kullanıldığı her alanı mali, hukuki ve performans açısından denetime tabi tutmaktır. Zira yüksek denetimin ulaşmadığı her bir alan, hem yurttaş açısından bilinmez ve yurttaşın kararlarında öngörülemez hem de kötü niyetli uygulamalara açık olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, Ali, Sevinç, İsmail (2011), “Avrupa Birliği SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Programı’nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı 2.
- Aksoy, Şerafettin, (1998), Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, (2011), T.C. Resmi Gazete, 27894, 3 Nisan.
- Ballar, Suat (1987), Türk Dernekler Hukuku, Bilimsel Yayıncılık, İstanbul.
- Baş, Hasan, Özer, Hüseyin (1997), “Siyasi Partilerin Mali Denetiminin Sayıştayca Yapılıp Yapılamayacağı”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 25 (Özel Sayı), (Nisan-Haziran).
- Cruz, Domingo L. (1987), “Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Örgütü (INTOSAI)”, INTOSAI’nin 30. Yılı, Domingo L. Cruz (der.), T.C. Sayıştay Başkanlığı 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Yayın No: 23/5, Ankara.
- Çetinkaya, Özhan (2003), Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Demirbaş, Tolga (2001), Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17, Ankara.
- Doğanyigit, Sadettin (1995), “Yerel Yönetimlerin Mali Denetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 18, (Temmuz-Eylül).
- Doğanyigit, Sadettin, “Yerel Yönetimlerde Nasıl Bir Denetim”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 30 (Özel Sayı), (Temmuz-Eylül).
- Edizdoğan, Nihat (2007), Kamu Maliyesi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Feyzioğlu, Feyzi N., Doğanay, Ümit, Aybay, Aydın (1973), Medeni Hukuk Dersleri: Birinci Cilt, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Geist, Benjamin (1988), “Devlet Denetimi”, Devlet Denetimi (Makaleler), Beyhan Ataç (der.), T.C. Sayıştay Başkanlığı 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Yayın No: 28/10, Ankara.
- Gözler, Kemal (2009), İdare Hukuku: Cilt 1, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, Şeref, Tan, Turgut (2010), İdare Hukuku: Cilt 1 Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara.
- INTOSAI (1998), Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, Vienna.
- Kaneti, Selim (1990), “Sayıştay’ın Anayasal Konumu”, Sayıştay Dergisi, Sayı 1, (Temmuz-Eylül).
- Kaya, Safiye (2000), “Uluslararası Belgelerde ve Ülke Uygulamalarında Sayıştayların Denetim Alanları”, Sayıştay Dergisi, Sayı 39, (Ekim-Aralık).
- Keleş, Ruşen (1997), “Yerel Yönetimlerde Denetim”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 25, (Nisan-Haziran).

- Köprülü, Bülent (1984), Medeni Hukuk: 1-2. Kitaplar, Acar Matbaacılık, İstanbul.
- Nadaroğlu, Halil (1998), Mahalli İdareler, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- Öncel, Yenal (1998), Mahalli İdareler Maliyesi, Filiz Kitabevi, İstanbul 1998.
- Özdamar, Demet, Türk, Ahmet, İkizler, Metin, Çağırgan, Senar (2008), Yeni Dernekler Hukuku Mevzuatımızın Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Özsunay, Ergun (1982), Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Saraç, Özgür (2010), “Vergi Harcamaları ve İktisadi Etkileri”, Maliye Dergisi, Sayı: 159, (Temmuz-Aralık).
- Sayar, Nihad S. (1970), Kamu Maliyesi: Cilt I, Sermet Matbaası, İstanbul.
- Sayıştay Başkanlığı, “INTOSAI Denetim Standartları”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai1.htm#temel> (Erişim tarihi: 12 Kasım 2010).
- Siyasi Partiler Kanunu, (1983), T.C. Resmi Gazete, 18027, 24 Nisan 1983.
- Söyler, İlhami (2005), Devlet Mallarının Kamu Finansmanı Açısından Değerlendirilmesi, T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2005/368, Ankara.
- Şener, Orhan (2001), Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi, Beta Basım, İstanbul.
- T.C. Anayasası (1982), T.C. Resmi Gazete, 17854, 20 Ekim.
- Teziç, Erdoğan (2009), Anayasa Hukuku, Beta Basım, İstanbul.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

**DENETİMDE YAZILIM ARAÇLARININ KULLANILMASI
KONULU EUROSAT SEMİNERİ**

**ASOSAT BÖLGESİNDE GELİŞEN ÇEVRE DENETİMİ:
4. ASOSAT ÇEVRE DENETİMİ SEMİNERİNDEN NOTLAR**

DENETİMDE YAZILIM ARAÇLARININ KULLANILMASI KONULU EUROSAT SEMİNERİ

Necip POLAT*

Giriş

Denetim Yönetim Sistemi uzun yıllardan beri Sayıştayların gündeminde olmuş, bu konudaki arayışları karşılayacak çözümler tam olarak geliştirilememiştir. Bu çerçevede; bazı Sayıştaylar tarafından, özel denetim kurumlarınca geliştirilen ve kullanılan sistemler kullanılmış, fakat bu sistemlerin ihtiyaçları tam olarak karşılamaması, üstelik maliyetlerinin de çok yüksek olması gibi nedenlerle sürekli olarak yeni arayışlar içerisinde olunmuştur. Bazı Sayıştayların kendileri tarafından geliştirilen sistemler ise, düşük maliyetli olmasına karşın ihtiyaçları sınırlı düzeylerde karşılayabilmiştir. Dolayısıyla, Sayıştayların bir problem sahası olarak, bu konuda da uluslararası organizasyonların çalışmaları kapsamında bilgi ve tecrübe paylaşımı bir ihtiyaç olarak belirtilmiş ve buna yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

Avrupa Sayıştayları Birliği (EUROSAT) tarafından bilişim teknolojilerine ilişkin hususlarda çalışmalar yapmak üzere oluşturulmuş olan EUROSAT IT Çalışma Grubu (ITWG- Information Technologies Working Group) bünyesinde oluşturulan alt çalışma gruplarından birisi de Denetim Yönetim Sistemleri'ne ilişkin alt çalışma grubudur.

Bu alt çalışma grubunun faaliyetleri kapsamında; 18-20 Eylül 2012 tarihinde, Prag'da Çek Cumhuriyeti Sayıştay'ının ev sahipliğinde "Denetimde Yazılım Araçlarının Kullanılması" konulu seminer gerçekleştirilmiştir. Seminere toplam 26 ülkeden 67 kişi katılmıştır. Bu katılımcılar dışında Hindistan ve Kore Cumhuriyeti'nden birer gözlemci seminere katılmıştır. Dolayısıyla toplantıyı organize eden üç Çek Cumhuriyeti Sayıştay'ı mensubu da dâhil toplam katılımcı sayısı 72'ye çıkmıştır.

EUROSAT'nin resmi eğitim faaliyetleri listesinde de yer alan seminerde; Denetim Yönetim Sistemlerinin ve veri işleme araçlarının Sayıştayların denetimlerinde kullanılmasına ilişkin bilgi ve tecrübe paylaşımı, fikir alışverişi yapılması, denetimin her bir aşamasında bilişim desteğinin sağlanması konusunda durum, yöntem ve sonuçların karşılaştırılması hedeflenmiştir.

Seminerde belirtilen bu hedefler doğrultusunda;

- Denetimlerin yönetilmesi, yürütülmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesinde kullanılan Denetim Yönetim Sistemlerinin satın alınması, geliştirilmesi, uygulanması ve çalıştırılması

* Sayıştay Uzman Denetçisi

- Denetim Yönetim Sistemi kullanılarak yapılan denetimlerin yönetilmesi, yürütülmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesine ilişkin uygulama örnekleri

- Denetimlerde kullanılan yazılım araçları

konuları ele alınmıştır.

Denetimde Yazılım Araçlarının Kullanılması Anketi

Seminer öncesinde Çek Cumhuriyeti Sayıştayı tarafından katılımcılara bir anket uygulanmış ve bu anketin sonuçları seminerde sunulmuştur. Anketin amacı katılımcı Sayıştayların konulara olan ilgisini tespit etmek ve denetimde yazılım araçlarının kullanımı konusunda EUROSAT bölgesindeki durumu tespit etmek olarak belirlenmiştir.

Anket üç bölümden oluşmuştur:

1. Denetim Yönetim Sistemlerinin alınması, kurulması ve çalıştırılması
2. Denetimlerin yürütülmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesinde Denetim Yönetim Sistemlerinin kullanılma durumu
3. Denetimlerde kullanılan diğer yazılım araçları.

Anket sonuçlarına göre;

- Sayıştayların %95'i denetim yönetim sistemi kullanmaktadır.
- Sayıştayların %80'i söz konusu sistemlerini son 10 yıl içerisinde hayata geçirmişlerdir.
- Sayıştayların %98'i sistemin geliştirilmesine ilişkin analizlerini kendileri yapmışlardır.
- Sayıştayların %90'ının analiz çalışmaları 2 yılı geçmemiştir.
- Sayıştayların %70'inden fazlası verileri harici bilişim sistemlerinden almaktadırlar.
- Sayıştayların %90'ından fazlası harici bilişim sistemlerinden aldıkları verileri denetim yönetim sistemlerinde işlememektedirler.
- Denetim yönetim sistemlerinin %40'ı merkezi hükümetin bilişim sistemleri ile bağlantılıdır.
- Denetim yönetim sistemlerinin yaklaşık %40'ı risk analizi yapma imkânına sahiptir.
- Denetim yönetim sistemlerinin %80'inden fazlasının denetim planlama modülü bulunmaktadır.
- Denetim planlama modülünde en çok denetim zaman çizelgesi, denetçi sayısı, denetlenen birimler ve denetim bütçesine ilişkin verilerle çalışılmaktadır.

- Denetim yönetim sistemlerinin %80'inden fazlasının spesifik bir denetime özgü denetim planlama imkanı bulunmaktadır.
- Denetim yönetim sistemlerinin %80'inden fazlasında denetçilerin denetim aşamalarında sorumlu olduğu görevlere atanma imkânı bulunmaktadır.
- Denetim yönetim sistemlerinin %70'inden fazlasında denetçilerin denetim aşamalarında sorumlu olduğu görevlere ilişkin çalışma kâğıtlarını oluşturma imkânı bulunmaktadır.
- Denetim yönetim sistemlerinin %60'ından fazlasında tüm denetçilerin hazırlanmış çalışma kâğıtlarına erişim imkânı bulunmaktadır.
- Denetim yönetim sistemlerinin %50'inde denetim bulgularına ilişkin verilere tüm denetçilerin erişebilme imkânı bulunmaktadır.
- Denetimlere ilişkin en çok; denetim süreleri, denetim bulguları, denetim maliyetleri, denetim maliyetleri ile denetim bulgularının karşılaştırılması ve denetim hedefleri izlenmekte ve değerlendirilmektedir.
- Sistem üzerinde kalite yönetimi bağlamında en çok; çalışma kâğıtları, denetim programı, denetim raporu, denetçi görüşü, kalite değerlendirme kontrol listesi ve çalışma kâğıtlarının ekleri değerlendirilmektedir.
- Belirtilen dokümanların değerlendirilmesinde, temel kriterler olarak; denetim programının gerçekleştirilmesi, denetim bulgularının yeteri kadar kanıtla desteklenmesi ve denetim bulgularının uygun bir şekilde kayıt altına alınmasına ilişkin bilgiler kullanılmaktadır.
- Denetim yönetim sistemi Sayıştayların %80'inden fazlasında üst yönetim tarafından da kullanılmaktadır.
- Üst yönetimlerin en çok kullandığı modüller; denetimlerin planlaması, denetimlerin değerlendirilmesi, denetimler arasında istatistiki karşılaştırmalar yapılması, denetimlerin dokümanite edilmesi ve raporlanması ile ilgili olanlardır.
- Sayıştayların yaklaşık %28'inde üst yönetimin kendine özgü modülleri bulunmaktadır.
- Sayıştayların %80'inden fazlası MS Excel, MS Access, Win Idea ve ACL kullanılmaktadır. OnFront, SPSS, CaseWare, SAP Bussiness Objects veya kendi geliştirdiği yazılımı kullananlar azınlıktadır.
- Sayıştayların yaklaşık %80'i dokümanlarını arşivlemek için ayrı bir yazılım kullanılmaktadır. Bu yazılımların yaklaşık %80'i denetim yönetim sistemi ile bağlantılı değildir.
- Sayıştayların yaklaşık %90'ında kullanılan denetim yönetim sistemi denetim dokümanlarının otomatik kaydını desteklememektedir.

- Sayıştayların yaklaşık %40'ında bilgi veritabanı (dosya sunucusu gibi) bulunmaktadır.

- Sayıştaylar tarafından en çok; denetim planı ölçümleri, teknik ölçümler, doküman niteliği ölçümü, süreç niteliği ölçümü, denetimlerin etkilerinin ölçümü, denetlenen birimlerin geri beslemeleri ve denetim maliyetleri ölçümleri izlenmektedir.

EUROSAI Bölgesi Sayıştaylarında Kullanılan Denetim Yönetim Sistemleri Hakkında Değerlendirmeler

Seminerde sunum yapan temsilciler, kendi Sayıştayları bünyesinde kullanılan sistemler hakkında bilgi vermişlerdir. Bu çerçevede;

- Kullanılan sistemler arasında en ilkel düzeyden en gelişmiş düzeye kadar farklı araçların kullanıldığı,

- Bunlardan bazılarının çağdaş bilişim sistemleri ile kıyaslandığında, bir denetim yönetim sistemi olarak değerlendirilemeyeceği,

- Bazı ülke Sayıştaylarının denetimin farklı süreçleri için farklı sistemler geliştirdiği, üstelik bazılarının da bunlar arasında yeteri düzeyde entegrasyon sağlayamadıkları; örnek olarak bir ülke Sayıştayında denetimlerin planlanması, yürütülmesi ve izlenmesine yönelik ayrı bir sistem, çalışma kağıtlarının düzenlenmesine yönelik ayrı bir sistem, denetim dokümanlarının arşivlenmesi için ayrı bir sistem kullanıldığı,

- Denetim Yönetim Sistemlerinin sadece düzenlilik denetimlerinde değil, performans ve bilişim sistemleri denetiminde de kullanıldığı,

- Kullanılan sistemlerin bazılarında yerinde denetimlerde kullanılması için yerel sunucuların kurulduğu, yerinde denetimde yapılan çalışmaların daha sonra merkeze gelindiğinde ana sunucularla bağlantı kurulmak ve senkronize olmak suretiyle aktarıldığı,

- Bazı kurumların özel denetim kurumları tarafından geliştirilmiş olan yazılımların belli modüllerini kullanarak denetimi yönettikleri ancak bunların ihtiyaçları tam olarak karşılayamadığı,

- Sadece denetim yönetim sistemi anlamında değil; denetimlerde kullanılan verilerin alınması, bunların işlenmesi ve analiz edilmesinde de yazılım desteği konusunda arayışların olduğu

görülmüştür.

Seminerin ikinci gününde Türk Sayıştayı temsilcileri tarafından Yönetim Sistemi (SAYCAP) Projesi” ve “Türk Sayıştayı Denetim Yönetim Sistemi Hakkında Pratik Bilgiler” sunumları yapılmıştır.

Birinci sunumda; Sayıştay bünyesinde Denetim Yönetim Sisteminin gündeme gelmesinden başlayarak, bunun nasıl projeye dönüştüğü, projenin ne olduğu, nasıl yürütüldüğü amacı ve sonuçlarının neler olduğu anlatılmış, projenin başarısında üst yönetimin desteğinin en kritik faktör olarak belirlendiğine vurgu yapılmıştır.

İkinci sunumda; öncelikle SAYCAP programının teknik özelliklerinden bahsedilmiş, denetimi nasıl desteklediğine değinilmiş ve SAYCAP'ın genel planlama, grup planlaması ve denetim süreçlerine ilişkin çözümleri uygulamalı olarak gösterilmiştir. Bunun dışında projenin 5 yıllık bir perspektifle ele alındığını ve programın bundan sonra da geliştirilmeye devam edileceği hususu özellikle belirtilmiştir.

Sonuç

Bilişim sistemlerinin iş gereksinimleri doğrultusunda geliştirilmesi durumunda, yapılan işlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmada çok önemli araçlar olduğunun net olarak anlaşıldığı günümüz dünyasında denetim açısından da konu belirlenmiştir.

Denetlenen kurumların ve denetim prosedürlerinin çokluğu, denetimlerin yönetilmesinin güçleşmesi, denetimin başta çalışma kâğıtları olmak üzere şekli unsurlarının büyük yük getirmesi, bunların her an erişilebilecek veya başvurulabilecek şekilde tasnif edilmesi, raporlanması ve arşivlenmesi ihtiyacının yoğun bir şekilde hissedilmesi, denetimlerin bir bilişim sistemi marifetiyle yürütülmesini de zorunlu hale getirmiştir.

Bu çerçevede başlatılan denetim yönetim sistemi yazılımı geliştirme veya satın alma çalışmaları kimi zaman başarıyla sonuçlanmış, kimi zaman da ihtiyaçları ve beklentileri karşılayamadığı gerekçesiyle tamamlanamamıştır. Ancak denetim metodolojilerindeki değişiklikler, teknolojinin daha da gelişmesi gibi etmenlerle başarılı olan sistemlerin de yenilenmesi ihtiyacı sürekli devam etmiştir.

Denetim yönetim sistemi, EUROSAL Bölgesi Sayıştaylarında diğer bölge Sayıştaylarına göre daha önce gündeme girmiş, geliştirilmiş ve kullanılmıştır. Bu konudaki çalışmalar ve geliştirme faaliyetleri sürekli devam etmiş ve etmektedir. Bu sistemlerin başarısı, denetimlerin yürütülmesi ve yönetilmesi kapsamında duyulan ihtiyaçları karşılama yüzdesiyle doğru orantılıdır. Ancak denetim metodolojilerine ve uygulamalarına ilişkin sorunlar da sistemlerin başarısına doğrudan etki etmektedir.

ASOSAI BÖLGESİNDE GELİŞEN ÇEVRE DENETİMİ:

4. ASOSAI ÇEVRE DENETİMİ SEMİNERİNDEN NOTLAR

Berna ERKAN*

4. ASOSAI Çevre Denetimi Semineri, 18-20 Eylül 2012 tarihlerinde Malezya'nın Penang kentinde gerçekleştirilmiştir. 22 ülke Sayıştay ile birlikte Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği Çevre Denetimi Çalışma Grubu (INTOSAI WGEA), Malezya Uzaktan Algılama Birimi ve Malezya Doğal Kaynaklar Çevre Bakanlığı gibi uzman kurum ve kuruluşlardan 57 temsilcinin katıldığı ve 3 gün süren etkinlik süresince “Su Denetimi Alanında Deneyimler”, “İklim Değişikliği Denetimi” ve “Çevre Denetimi Alanında Uluslararası İşbirliği” konularında çeşitli sunumlar gerçekleştirilmiş olup organizasyonun son oturumu ASOSAI WGEA 3. Çalışma Toplantısına ayrılmıştır.

ASOSAI WGEA 4. Çevre Denetimi Semineri

4. Çevre Denetimi Semineri, 18 Eylül Salı günü ev sahibi Malezya Sayıştay Başkanı, INTOSAI WGEA Sekreteryası temsilcisi ve ASOSAI WGEA Başkanlığını yürüten Çin Sayıştayından Başkan Yardımcısının açılış konuşmaları ile başlamıştır. Konuşmasında INTOSAI ve ASOSAI işbirliğinin çevreye ve sürdürülebilir kalkınmaya büyük katkı sunacağına altını çizen Malezya Sayıştay Başkanının ardından, INTOSAI WGEA Sekreteryası temsilcisi de INTOSAI'nin bugüne kadar bölgede pek aktif olamadığından ancak ASOSAI'nin bu boşluğu etkin bir şekilde doldurduğundan bahsetmiştir. Çin Sayıştay Başkan Yardımcısı da yine açılış konuşmasında çevrenin çok yönlü ve karışık bir alan olduğuna dikkat çekerek son yıllarda dünyada yaşanan çevresel felaketlerle mücadelede uluslararası işbirliği ve ortak denetimlerin önemini vurgulamıştır.

Açılış konuşmaları ve grup fotoğrafı çekiminin ardından Çin Sayıştay Başkan Yardımcısı tarafından ASOSAI WGEA Çalışma Raporuna ve INTOSAI WGEA Sekreteryası temsilcisi tarafından INTOSAI WGEA'nın faaliyetlerine ilişkin sunumlar gerçekleştirilmiştir. İlk sunumda 2009 yılı itibariyle Asya Bölgesinde çevre denetimi alanında ciddi bir kapasite artışı yaşandığı, Asya Sayıştaylarının INTOSAI WGEA faaliyetlerinde giderek daha aktif rol almaya başladığı ancak bilgi ve tecrübe ile ortak denetim girişimi eksikliği gibi sebeplerden dolayı hala bölgede birtakım zorluklarla karşılaşıldığı belirtilmiştir. Sunumda ayrıca 2011-2013 ASOSAI WGEA Çalışma Planının yayımlandığı ve 2011 yılı Mayıs ayı itibariyle ASOSAI WGEA Sekreteryası tarafından

* Sayıştay Denetçisi

3. Çevre Denetimi Anketinin sonlandırıldığı belirtilmiştir. ASOSAI bünyesinde ortak çevre denetimi uygulamalarına bir bakış açısı kazandırılması ve ilerideki çevre denetimi planlarına yönelik fikirlerin birleştirilmesi amacını taşıyan ankete 27 ülke Sayıştay katılmış ve ASOSAI WGEA'nın çevre denetimi çalışmalarına olumlu katkılar sunmuştur. Anket sonuçlarına göre söz konusu Sayıştaylar ortak çevre denetimleri hakkında yeterli bilgiye sahip olmakla birlikte yalnızca bazılarının bu tür denetimlerde tecrübesi bulunmaktadır. Dahası mevcut durumda ortak çevre denetimleri, ulusaşırı orman koruma veya kum fırtınalarının kontrolü ve önlenmesi gibi konularla sınırlı kalmaktadır. Anketten çıkan bir diğer sonuç ise ASOSAI üyesi ülke Sayıştaylarınca ortak çevre denetimlerinde dil ve teknoloji gibi sorunların boy gösterebileceği, bu nedenle paralel denetim yaklaşımının daha uygun olduğu yönündedir. Ancak INTOSAI WGEA'nın da desteklediği ve öngördüğü gibi ASOSAI WGEA, Asya bölgesinde bu tür denetimlerin yaygınlaşması için ortak denetim tecrübesi bulunan üyelerini, söz konusu tecrübelerini diğer Sayıştaylarla paylaşması için teşvik etmektedir.

INTOSAI WGEA Sekreteryası temsilcisi tarafından gerçekleştirilen sunumda ise INTOSAI WGEA üyeliği ve fonksiyonları, 2010 yılında tamamlanan temel Çalışma Grubu dokümanları ve çevre denetiminde küresel eğitim programı, 7. Çevre Denetimi Anketinden ASOSAI bölgesine ilişkin çıkan sonuçlar gibi 2011-2013 INTOSAI Çalışma Planı projeleri hakkında genel bilgiler verilmiştir.

Malezya Sayıştayınca Malezya Uzaktan Algılama Birimi ve Malezya Doğal Kaynaklar Çevre Bakanlığından seminere davet edilen uzmanlar tarafından gerçekleştirilen sunumlarda, uzaktan algılama ve coğrafik bilgi sistemleri hakkında bilgi verilmiş ve bu sistemlerin doğal kaynaklar ve çevre, tarım ve balıkçılık ile arazi ıslahında ne şekilde kullanıldığı ve üretilen uydu görüntülerinin Malezya Sayıştayının yürütmekte olduğu çevre denetimlerine nasıl katkılar sunduğuna değinilmiştir. Uzaktan Algılama Birimi ve Malezya Sayıştayı arasındaki bağlantılı erişimin, oluşturulan veritabanından çevreye ilişkin bilgi alışverişini kolaylaştırdığına ve daha etkin çevresel yönetime ve çevre denetimi raporlarına altyapı sağladığına önemle vurgu yapılmıştır. Malezya Doğal Kaynaklar Çevre Bakanlığı Genel Sekreter Yardımcısı ise iklim değişikliğinin Malezya'ya etkilerine değinerek sera gazı salınımının azaltılmasına yönelik taahhütlerin ölçümü, raporlanması ve doğrulanmasında saydamlığın sağlanmasının ve bu alanda çevre denetimine duyulan ihtiyacın altını çizmiştir. Gerek kurum bazında gerekse ülke bazında ortak fakat farklılaştırılmış sorumlulukların belirlenerek paylaşılması ve zaten finansmanı gittikçe zorlaşan iklim değişikliği ile mücadele ve iklim değişikliğine uyum konularının bu çerçevede ele alınması, sunumun temel önerilerini oluşturmuştur. Çünkü ancak bu şekilde ortak hareketin oluşturulabileceği ve ülkelerin birbirine yaklaşmasının sağlanabileceği belirtilmiştir.

Su Denetimi Alanında Deneyimlerin Paylaşılması

Açılış konuşmaları ve çeşitli uzman kuruluşlardan temsilcilerin gerçekleştirdiği sunumların ardından ilk günün “Su Denetimi Alanında Deneyimler” konulu öğleden sonraki ilk oturumunda Malezya Sayıştay Başkanı Yardımcısının moderatörlüğünde,

- Hindistan Sayıştay tarafından *Hindistan’da Su Kirliliği*;
- İran Sayıştay tarafından *Hazar Denizi Çevre Denetimi*;
- Irak Sayıştay tarafından *Dicle Nehri Kirliliğinin Denetimi* ve
- Malezya Sayıştay tarafından *Malezya’da Su Kalitesi Yönetimi*

konulu sunumlar yapılmıştır.

“Su Denetimi Alanında Deneyimler” konusunun ikinci oturumunda ise,

- Çin Sayıştay tarafından *Yellow Nehir Havzasında Denetim*;
 - Tayland Sayıştay tarafından *Mekong Nehir Havzası Yönetimi Üzerine Ortak Çevre Denetimi* ve
 - Pakistan Sayıştay tarafından da *Pakistan’da Su Denetimi*
- sunumları gerçekleştirilmiştir.

Deniz, nehir veya göl kirliliği ya da içme suyu kaynaklarındaki kirlilik gibi sorunların ele alındığı söz konusu denetimlerin sunumunda öncelikle konu seçimindeki temel nedenler, denetimlerin kapsamı ve izlenen metodolojiler hakkında bilgi verilmiştir. Sunumlarda ayrıntılı bir şekilde anlatılan temel bulgu ve öneriler genel bir çerçevede özetlenecek olursa, su kaynaklarının belirlenen standartlar dahilinde genel kalitesinin ölçülüp değerlendirilememesi ile su kirliliğinin insan dahil tüm canlılar ve ekosistem üzerindeki olumsuz etkilerinin ortaya konulamaması, bundan dolayı da gerekli ve uygun adımların atlamaması ortak bir kaygı olarak dile getirilmiştir. Daha da önemlisi ülkelerin konuya ilişkin uluslararası sözleşmelere uyum göstermede yetersiz kalmaları, ulusal mevzuatlarında yeterli düzenlemeleri yapmamaları ve su kirliliği ile mücadele programlarını etkin bir şekilde planlayıp uygulamaya koyamamaları, en temel denetim bulguları arasında yer almıştır. Bu bağlamda su kaynaklarının yönetimine yönelik uygun ve zamanlı politikaların belirlenmesi ve etkin bir şekilde yürütülmesi, su kirliliği ile mücadeleye ayrılan kaynakların artırılması ve modern teknolojilerin takibi ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması “Su Denetimi Alanında Deneyimler” konulu oturumda altı çizilen temel öneriler olmuştur.

İklim Değişikliği Denetimi: Temel Bulgu ve Öneriler

20 Eylül Perşembe günü “İklim Değişikliği Denetimi” konusu ele alınmış olup bu çerçevede Hindistan Sayıştayı temsilcisi moderatörlüğünde,

- Avustralya Sayıştayı tarafından *İklim Değişikliği Programlarının Denetimi-Ulusal Sera gazı ve Enerji Raporlama Programı Yönetimi*;
 - Japonya Sayıştayı tarafından *İklim Değişikliği Denetimi*;
 - Çin Sayıştayı tarafından *Enerji Tasarrufu ve Kirliliğin Azaltılması Denetimi*;
 - Rusya Sayıştayı tarafından *İklim Değişikliğine Uyum Denetimi*;
 - Endonezya Sayıştayı tarafından *Orman Yönetimi Faaliyetlerinin Denetimi ve*
 - Suudi Arabistan Sayıştayı tarafından *Çevre Denetimi Çabaları*
- başlıklı sunumlar gerçekleştirilmiştir.

İklim değişikliği, tüm ekosistemi ilgilendiren çok yönlü bir konu olup özellikle son yıllarda önemi ve dolayısıyla etkileri giderek artan çevresel bir tehdit olmuştur. İklim değişikliği ile mücadele ve iklim değişikliğine uyum yaklaşımları da bu çerçevede ülkelerin çevre yönetiminde önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. “İklim Değişikliği Denetimi” başlığı altında gerçekleştirilen sunumlarda da denetim alanının geniş olmasına ve iklim değişikliği konusunun çok yönlü bir mücadele ve politik yaklaşım gerektirdiğine özel vurgu yapılmıştır. Özellikle sera gazı salınımının kontrol altında tutulmasında veri ölçümü ve raporlanmasındaki yetersizlikler, kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği ve düzenleyici gerekliliklerin etkin bir şekilde takip edilmemesi, iklim değişikliği ile mücadeleyi zorlaştıran temel bulgular olarak lanse edilmiştir. Çin Sayıştayınca ele alınan enerji tasarrufu konusunda da yasal ve idari düzenlemelere uyulmasında sıkıntı yaşandığı ve fonların etkin bir şekilde kullanılmadığı dile getirilmiştir. Hava kirliliği, enerji üretimi ve kullanımı, orman gibi birçok çevresel alt konu başlığı içeren iklim değişikliği konusunda ülke sunumlarından çıkan temel öneriler ise bu alanda ilgili mevzuatın gerek merkezi gerekse yerel tüm idarelerce tam olarak uygulanması ve eksik olan düzenlemelerin bir an önce oluşturulması ile bunların etkin bir şekilde takibi olmuştur. Ar-Ge faaliyetlerine ayrılan her türlü kaynağın artırılması ve yeni teknolojilerin takip edilmesi de yine temiz enerji kullanımı ve iklim değişikliğine uyum bağlamında önem arz eden eylemler olarak ortaya konulmuştur.

Çevre Denetimi Alanında İşbirliği

Moderatörlüğünü Çin Sayıştayından bir temsilcinin yaptığı “Çevre Denetimi Alanında İşbirliği” konulu oturumun gündemini ise,

- Çin Sayıştayı tarafından *Asya’da Ortak Çevre Denetimlerinin Geliştirilmesi*;
- Tayland Sayıştayı tarafından *Daimi Orman Arazisi-Orman Sınırlarının Belirlenmesi*;

- Malezya ve Endonezya Sayıştayları tarafından da *Yasal Olmayan, Raporlanmayan ve Düzenlenmeyen Balıkçılık Faaliyeti ve Ortamı* başlıklı sunumlar oluşturmıştır.

Günümüzde birçok çevresel sorunun sınırları aşan özellikte olması ve etkilediği ülkelerin hep birlikte harekete geçerek ortak bir mücadele izlemesini gerektirmesi, farklı ülke Sayıştaylarının çevre alanında ortak denetimler yürütmesini teşvik edici bir unsur olmuştur. Asya bölgesindeki ilk ortak çevre denetiminin, Çin ve Kore tarafından 2006-2007 yıllarında yürütülen kum fırtınalarının önlenmesi ve kontrolü hakkındaki paralel denetim olduğu göz önünde bulundurulursa, ASOSAI bölgesinde ortak çevre denetiminin çok yaygın bir yöntem olarak kullanılmadığı görülecektir. Ancak gerçekleştirilmiş ortak denetim tecrübelerinin bölgeye yayılması ve faydalarının da tüm üye ülke Sayıştaylarına nüfuz etmesi ile bu tür işbirliği çabaları son yıllarda büyük artış göstermiştir.

“Çevre Denetimi Alanında İşbirliği” konulu oturumda genel olarak ortak çevre denetimlerinin, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının benimsenmesi ve geliştirilmesindeki önemi vurgulanmıştır. Farklı Sayıştayların ortak çevre sorunlarının ve çözüm önerilerinin masaya yatırılması amacıyla bir araya gelerek yürüttüğü denetimler, uluslararası çevre anlaşmalarının etkin şekilde yürütülmesine katkı sağladığı gibi ülke yönetimlerini de üzerine düşen sorumlulukları yerine getirme ve ulusal mevzuatlarında gerekli düzenlemeleri yapmaları konusunda teşvik etmektedir. Kurum düzeyinde bakılacak olursa da bu tür ortak çevre denetimleri, metodoloji ve bilgi alışverişinin, iletişimin ve işbirliğinin artmasını sağlayarak Sayıştayların çevre denetimi kapasitelerine olumlu katkı sunmaktadır. Diğer yandan Çin Sayıştayının sunumunda yer verdiği üzere ortak denetimlerde çeşitli sorunlarla da karşılaşmaktadır ve bu sorunların başında, ASOSAI WGEA Sekreteryaşının 2011 yılında ortak çevre denetimleri üzerine düzenlediği bir ankete göre, dil sorunları ve teknik metodolojiler gelmektedir.

Değerlendirme

Seminerde paylaşılan ülke deneyimleri ve sunulan görüşler ışığında varılan ortak kanı, ASOSAI bölgesinde çevre denetimlerinin diğer bölgelere göre nispeten geride kaldığı ancak son yıllarda ilgili ülke Sayıştaylarının girişimci çabaları sonucunda yükselişe geçen ve gelişmeye oldukça açık bir alan olduğudur. Gün geçtikçe artan küresel ve bölgesel çevre felaketlerinden büyük zarar gören ve her an deprem, tsunami, su kirliliği gibi ciddi çevresel tehditler altında bulunan Asya bölgesi için ilgili Sayıştaylarca yürütülecek çevre denetimlerinin, özellikle de uluslararası ortak denetimlerin, önleyici tedbirlerin alınması ve çevresel bozulmaların en aza indirgenmesindeki önemi büyüktür. Bu bağlamda, çevre denetimi alanında düzenlenen bu tür seminer ve çalıştaylar, bilgi ve tecrübe paylaşımı ile işbirliği imkanlarının artmasına altyapı sağlayarak ASOSAI bölgesindeki çevre denetimi faaliyetlerinin gelişmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

SAYIŞTAY KARARLARI

Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.07.2012

No : 35407

657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışan kurum avukatlarına ödenen vekalet ücreti hesabında yıllık tutar sınırlamasının dikkate alınması gerektiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

1128 sayılı ilamın 1. maddesiyle, 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışan kurum avukatlarına ödenen vekalet ücreti hesabında yıllık tutar sınırlamasının dikkate alınmaması nedeniyleTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlamın 1. maddesi hükmüne karşı sorumlu gönderdiği temyiz dilekçesinde özetle; tazmin kararının Avukatlık Kanunu'na ve hukuk kurallarına aykırı olduğunu, Avukatlık Kanunu'nun 164. maddesinin 4667 sayılı Kanun'la değiştirilmesinden sonra, tarifeye dayanılarak karşı tarafa yönelecek vekalet ücretinin avukata ait olduğu konusunda tereddüt kalmadığını, bu durumda Avukatlık Kanunu'nun 164/son maddesi ile 657 sayılı Kanun'un 146/3 maddesinin bir arada uygulanmasının mümkün olmadığını, iki kanunun çelişik hükümler içerdiğini, karşı taraftan tahsil edilen vekalet ücretinin hiçbir limit ve sınırlama uygulanmaksızın kurumlarda sürekli olarak görev yapan avukatlara eşit olarak dağıtılması gerektiğini, Avukatlık Kanunu'nun özel hüküm getirdiğini 657 sayılı Kanun'un genel hüküm içerdiğini dolayısıyla Avukatlık Kanunu'nun öncelikle uygulanması gerektiği ve 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesine göre kamu zararı oluşmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

124 sayılı Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin "Avukatlık ücretlerinden yararlanma" başlıklı 45. maddesinde;

"Yükseköğretim üst kuruluşları ile yükseköğretim kurumlarının hukuk müşavirliği ve avukatlık kadrolarında bulunan ve fiilen bu görevleri yürütenlerle hukuk servisinde çalışan diğer personeli, mahkemeler ve icra dairelerince hükmolunup tahsil olunan avukatlık ücretlerinden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 146. maddesi hükümleri çerçevesinde yararlanırlar."

denilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 146. maddesinin ikinci fıkrasında memurlara kanun, tüzük ve yönetmeliklerin ve amirlerin tayin ettiği görevler karşılığında bu Kanun'la sağlanan haklar dışında ücret ödenemeyeceği, hiçbir yarar sağlanamayacağı belirtildikten sonra üçüncü fıkrasında bazı kanunların ilgili maddeleri sayılarak "1389 sayılı Kanun ile Katma Bütçeli Kurumların, İl Özel İdareler ve Belediyeler ile bunlara bağlı birliklerin davalarını sonuçlandıran avukat vesaireye

verilecek vekalet ücretine ilişkin sair kanun hükümleri saklıdır. Şu kadar ki, vekalet ücretinin yıllık tutarı; 6.000 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın on iki katını geçemez. Bu esasa göre yapılacak dağıtım sonunda artan miktar merkezde bir hesapta toplanarak Maliye Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmeliğe göre diğer avukatlar arasında yukarıdaki miktarı aşmamak üzere eşit olarak dağıtılır.” hükmüne yer verilmiştir.

124 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 45. maddesiyle atıfta bulunulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 146. maddesinde, ödenebilecek vekalet ücretlerinin yıllık tutarlarına limit getirilerek, dağıtım sonunda artan miktarların bulunması halinde ise bu miktarların Maliye Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmeliğe göre diğer avukatlar arasında dağıtılacağı öngörülmektedir.

31.08.1961 tarih “ve 10894 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “1389 sayılı Kanuna Göre Vekalet Ücreti Tevzi Yönetmeliği”nin 3. maddesinde “Davanın ikame ve takibi ile sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte birkaç avukatın hizmeti geçmiş ise yukarıdaki hükümlere göre dava avukatı için ayrılan hisseler her avukatın hizmet ve karara tesir derecesine göre baş hukuk müşavirliğince, teşkilatı bulunan yerlerde de muhakemat müdürlüklerince bu avukatlar arasında paylaştırılır.” denilmiştir,

19.04.1983 tarih ve 18023 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Limit Dışı Kalan Vekalet Ücretlerinin Dağıtım Esasları Hakkında Yönetmelik”in 1. maddesinde “Bu Yönetmelik, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar ile İl Özel İdareleri ve Belediyeler ve Özel Kanunlarındaki hükümlerle 1389 sayılı Kanuna atfen vekalet ücretinden yararlanan tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunlara bağlı birliklerde çalışan avukatlara ait limit dışı kalan vekalet ücretlerinin dağıtım usul ve esaslarını belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.” denilerek Yönetmeliğin amacı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 6. maddesinde, kurumların limit doldurmayan avukatlardan beyanname alarak o mali yıl içinde almış oldukları vekalet ücretinin miktarını ve avukatların isimlerinin bağlı bulundukları merkez teşkilatına göndermekle yükümlü oldukları, 7. maddesinde ise, listelerin her birim merkezinde birim başkanının başkanlığında 3 kişiden oluşan bir kurul tarafından kanuni limit esas alınarak değerlendirmeye tabi tutulacağı, değerlendirmeden sonra hesapta toplanan paranın tüm hak sahiplerine bölünmek suretiyle bulunacak meblağın eşit olarak hak sahiplerine dağıtılacağı, bu dağıtım sırasında kanuni limiti dolduranlardan artan miktarın yine geri kalan hak sahiplerinin sayısına bölünmek suretiyle eşit olarak dağıtıma devam olunacağı, bu dağıtımlardan artan miktarın da bir sonraki yıl kullanılmak üzere adi emanet hesabında bekletileceği ve sonraki yıl tahsil edilen limit dışı vekalet ücretinin, önceki yıla ait emanet hesabındaki meblağ ile birleştirilmek suretiyle dağıtıma tabi tutulacağı belirtilmiştir.

Bu hükümlere göre; vekalet ücreti limitinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 146. maddesi gereğince yıl içindeki tüm katsayılar dikkate alınarak belirlenmesi ve yukarıda belirtilen esaslara göre dağıtımının yapılması, limit dışı kalan meblağın olması halinde ise artan miktar hakkında yine yukarıda belirtilen usule göre işlem yapılarak artan miktarın bir sonraki yıl kullanılmak üzere adi emanet

hesabında bekletilmesi ve bir sonraki yıl tahsil edilen limit dışı vekalet ücretinin, önceki yıla ait emanet hesabındaki meblağ ile birleştirilmek suretiyle dağıtım tabi tutulması gerekmektedir.

1136 sayılı Kanun'un 164. maddesinde avukatlık ücreti tanımlanmıştır. Maddede söz konusu hükümlerin sözleşme konusu olan vekalet ücretine ilişkin düzenlemeler olduğu görülmektedir. Zira, 164. maddenin ilk dört fıkrasında avukatla iş sahibi arasında ücrete ilişkin olarak sözleşme ile kararlaştırılacak hususlara yer verilmekte, beşinci fıkrasında da, "Dava sonunda kararla tarifeye dayanılarak karşı tarafa yüklenecek vekalet ücreti avukata aittir." denilmekte, devamında da "bu ücret iş sahibinin borcu nedeniyle takas ve mahsup edilemez, haczedilemez" denilmek suretiyle bu bendin de sözleşme hükmü olduğunu ifade etmektedir. "Dava sonunda kararla tarifeye dayanılarak karşı tarafa yüklenecek vekalet ücreti avukata aittir." fıkrasını, söz konusu maddenin bütünlüğünden ayırmak suretiyle sadece lafzi yorum yapılması 1136 sayılı Kanun'a ve diğer ilgili yasa hükümlerine (657 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat) uygun düşmemektedir. Dolayısıyla anılan Kanunun 164. maddesi hükmünün avukatla iş sahibi arasındaki ücret ilişkisini düzenlediği ve sözleşme hukukuna ilişkin olduğu görülmektedir.

..... Üniversitesinde görev yapmakta olan avukatlar 657 sayılı Kanun'u tabi memur statüsünde "Avukatlık Hizmetleri Sınıfı"nda kamu hizmeti yapan personel olup, takip edilen davalar neticesinde mahkemeler tarafından hükmedilen vekalet ücretini de, 657 sayılı Kanun'da ve diğer kanun ve yönetmeliklerde belirlenen usul ve esaslara göre almaktadırlar. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun genel nitelikli bir kanun olması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan avukatları da kapsamaktadır. Ancak anılan Kanun'un 164. maddesi hükmünün iş sahibi ile avukat arasındaki ücret ilişkilerini düzenlediği söz konusu düzenlemenin tamamen mesleklerini serbest olarak ifa eden avukatlar için geçerli olduğu düşünülmektedir. Nitekim, İdari yargı mercilerinin bir çok kararını avukatlık vekalet ücretinin kamuda görev yapan avukatlara sınırsız uygulanamayacağı yönündedir.

Ayrıca, kamuda istihdam edilen avukatların statü hukukuna tabi olmaları nedeniyle bunlara sadece avukatlık ücreti değil, kadrolarına bağlı olarak ilgili mevzuatta öngörülen aylık, ek gösterge, zam ve tazminat ile diğer mali, sosyal hak ve yardımlar her ay herhangi bir dava ile ilişki kurulmaksızın ödenmektedir. Bu nedenle, kamuda istihdam edilen avukatlara, avukatlık vekalet ücretinin dağıtımında 657 sayılı Kanun'da ve diğer kanunlarda yer alan düzenlemelere uyulması zorunluluğu bulunmaktadır.

Diğer taraftan sorumlu, 5018 sayılı Yasa'nın 71. maddesi uyarınca kamu zararı bulunmadığını belirtmekte ise de, sözkonusu maddede kamu zararı "mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır." şeklinde tarif edilmiştir. Hukuka aykırı bir işlemle kamu kaynağında eksilmeye neden olunması kamu zararını kapsamındadır. Kanun hükümlerine göre Üniversitede çalışan avukatlara ödenen vekalet ücretlerinin

657 sayılı Kanun'un 146. maddesinde yer alan usul ve esaslara göre ödenmesi gerektiği halde bu sınıra uyulmaması sonucu emanet hesabında kayıtlı olsa da kamu kaynağında bir eksilme ortaya çıkmaktadır. Şu halde ortada bir kamu zararı bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, 657 sayılı Kanun'a tabi olarak Üniversitelerde çalışan avukatlar için mahkemelerce takdir edilecek vekalet ücretlerinin 657 sayılı Kanun'un 146. maddesinde yer alan usul ve esaslara göre ödenmesi gerekir.

Açıklanan gerekçelerle, dilekçi istemin reddi ile 1128 sayılı ilamın 1. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.07.2012

No : 35407

İhale komisyonu tarafından yerine getirilmesi gereken ihale katılımcılarının mali evraklarının incelenmesi işinin, dışarıdan hizmet satın alınması yoluyla yaptırılmasının mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten ve duruşmada hazır bulunan murafaacı ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldü:

15-1361 sayılı ilamın 16.maddesi ile; Belediyesi tarafından düzenlenen “Jeotermal Kentsel Merkezi Isıtma Sistemi” ihalesinde, ihale komisyonu tarafından yerine getirilmesi gereken ihale katılımcılarının mali evraklarının incelenmesi işinin, dışarıdan hizmet satın alınması yoluyla Yeminli Mali Müşavir’e yaptırılması nedeniyleTL.ve tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde; 18.06.2007 tarihinde yapılan ihalenin belediyede uzman personelin olmaması nedeniyle ihalenin uygun olması için yeminli müşavire hizmet alımı yoluyla yaptırıldığını belirtmiştir.

Savcılık; “Belediye tarafından Jeotermal Kentsel Merkezi Isıtma sistemi ihalesi 4734 sayılı Kanunun 6/1-2, 36-2, 37 maddeleri gereği İhale Komisyonu tarafından yerine getirilmesi gerekirken dışarıdan hizmet alım yoluyla Yeminli Müşavire yaptırılması yasal olmadığından tazmin kararının tasdikine,” şeklinde görüş bildirmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İhale Komisyonu” başlıklı 6. maddesinin 1 ve 2. paragraflarında aynen;

“İhale yetkilisi, biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinin en az dört kişinin ve muhasebe veya mali işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan ihale komisyonunu, yedek üyeler de dahil olmak üzere görevlendirir.

İhaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, bu Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabilir.”

“Tekliflerin Alınması ve Açılması” başlıklı 36. maddesi 2. paragrafında aynen;

“İsteklilerin belgelerinin eksik olup olmadığı ve teklif mektubu ile geçici teminatlarının usulüne uygun olup olmadığı kontrol edilir. Belgeleri eksik veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmayan istekliler tutanakla tespit edilir. İstekliler ile teklif fiyatları ve yaklaşık maliyet tutan açıklanır. Bu işlemlere ilişkin hazırlanan tutanak ihale komisyonunca imzalanır. Bu aşamada; hiçbir teklifin reddine veya kabulüne karar verilmez, teklifi oluşturan belgeler düzeltilemez ve

tamamlanamaz. Teklifler ihale komisyonunca hemen değerlendirilmek üzere oturum kapatılır.”

“Tekliflerin Değerlendirilmesi” başlıklı 37. maddesinde aynen;

“İhale komisyonunun talebi üzerine idare tekliflerin incelenmesi, karşılaştırılması ve değerlendirilmesinde yararlanmak üzere net olmayan hususlarla ilgili isteklilerden yazılı olarak tekliflerini açıklamalarını isteyebilir. Ancak bu açıklama, hiçbir şekilde teklif fiyatında değişiklik yapılması veya ihale dokümanında yer alan şartlara uygun olmayan tekliflerin uygun hale getirilmesi amacıyla istenilmez ve yapılmaz.

Tekliflerin değerlendirilmesinde, öncelikle belgeleri eksik olduğu veya teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olmadığı 36. maddeye göre ilk oturumda tespit edilen isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına karar verilir. Ancak, teklifin esasını değiştirecek nitelikte olmaması kaydıyla, belgelerde bilgi eksikliği bulunması halinde idarece belirlenen sürede isteklilerden bu eksik bilgilerin tamamlanması yazılı olarak istenir. Belirlenen sürede bilgileri tamamlamayan istekliler değerlendirme dışı bırakılır ve geçici teminatları gelir kaydedilir. Bu ilk değerlendirme ve işlemler sonucunda belgeleri eksiksiz ve teklif mektubu ile geçici teminatı usulüne uygun olan isteklilerin tekliflerinin ayrıntılı değerlendirilmesine geçilir. Bu aşamada, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerine ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığı ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunup bulunmadığı incelenir. Uygun olmadığı belirlenen isteklilerin teklifleri ile birim fiyat teklif cetvellerinde aritmetik hata bulunan teklifler değerlendirme dışı bırakılır” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, ihale komisyonu ilk olarak katılımcıların belgelerinin eksik olup olmadığını kontrol etmekle yükümlüdür. Belge eksikliği olmadığının anlaşılması durumunda ise komisyon, isteklilerin ihale konusu işi yapabilme kapasitelerini belirleyen yeterlik kriterlerini ve tekliflerin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını inceler.

Rapor dosyası ve eki evrakların incelenmesinde; Belediyesinde “Jeotermal Kentsel Merkezi Isınma Sistemi” ihalesi düzenlendiği ancak ihale komisyonu tarafından yerine getirilmesi gereken ihale katılımcılarının mali evraklarının incelenmesi işinin, Yeminli Mali Müşavir’e yaptırıldığı görülmüştür.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, ihale komisyonu tarafından yerine getirilmesi gereken ihale katılımcılarının mali evraklarının incelenmesi işinin Yeminli Mali Müşavire yaptırılması mevzuata uygun olmadığından ilamın 16.maddesi ileTL.ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 03.07.2012

No : 35395

Asgari ücret fiyat farkının hesaplanmasında yaklaşık maliyetin hesaplandığı tarih yerine son teklif verme gününde yürürlükte olan asgari ücretin esas alınması gerektiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü;

924 sayılı ilamın 3 üncü maddesiyle;Şti.'nin yükleniminde bulunanTL. ihale bedelli "Park ve Refüjlerde Belleme, Çapalama, Sulama, Budama, Çim Ekimi, Çiçek Dikimi vb. Araçları Kullanacak Şoför Hizmeti Alımı" işinde asgari ücret farkının hatalı ödendiği gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçiler dilekçesinde özetle:

1-)Belediyece 11.12.2006 tarihinde ihale onay belgesi düzenlenen, 21.12.2006 tarihinde ihale ilanı yapılan park ve refüjlerde belleme, çapalama, sulama, budanma, çim ekimi, çiçek dikimi vb. araçları kullanarak şoför hizmet alımı ihalesi 16.01.2007 tarihinde gerçekleştirildiğini,

İdarece hazırlanan yaklaşık maliyet hesabında kamu ihale kurumunun 18.10.2006 tarihi ve sonrasındaki ihaleler için geçerli olan işçilik hesaplama modülü (Ek1-Ek2) baz alındığını ve yaklaşık maliyetin (Ek3-Ek4) 11.12.2006 tarihinde hazırlanarak onaylandığını, 16.01.2007 tarihinde gerçekleşen ihalenin değerlendirilmesinde de yaklaşık maliyet hesabındaki asgari ücret hesabının dikkate alındığını ve bu şekilde ihalenin karara bağlandığını, (Bu konuyla ilgili K.İ.K. uyuşmazlık kararları mevcuttur.)

Firma ile 26.01.2007 tarihinde sözleşmenin (Ek7) imzalandığını ve işe başlandığını, sözleşme imzalanmasından sonra 19.02.2007 tarihinde Kamu İhale Kurumunca hizmet alımlarında asgari ücret değişiklikleri başlığı altında duyuru yayınlanarak (Ek8) 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun yürürlüğe girdiği 01.01.2003 tarihinden beri yeni asgari ücretin yürürlüğe girdiği aydan önce yaklaşık maliyeti hazırlanan, ihale ilanı yapılan ancak ihalesi yeni asgari ücretin yürürlüğe girdiği ay içerisinde yapılan hizmet alımı ihalelerindeki hangi asgari ücretin geçerli olması gerektiğine dair karışıklığa son vermek adına düzenlendiğini, bu duyurunun yayınlandığı 19.02.2007 tarihinde söz konusu firma ile sözleşme imzalanıp işe başlanıldığından yeni asgari ücretten dolayı oluşan fark hak edişlerdeki faturalara yansıtılarak ödemesi yapıldığını, dolayısıyla yasal çerçeve içerisinde ödeme yapıldığının anlaşılmasından dolayı düzenlenmiş olan tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Başsavcılığının karşılamaında:

"Sorumlular, 16.01.2007 tarihinde ihalesi yapılan iş için, 2007 yılında geçerli olan asgari ücret yerine 2006 yılını baz alınarak fiyat farkı ödenmesi nedeniyle

verilen tazmin hükmünün, söz konusu ihaleye ait yaklaşık maliyet hesabının 2006 yılı esas alınarak yapıldığını bildirerek kaldırılmasını talep etmişlerdir. Ancak, yeni asgari ücretler, uygulanacağı aydan önce ilan edilmektedir. Teklif sahibi de bundan haberdardır. Teklifini 2007 yılından geçerli asgari ücreti esas alarak vermesi gerekirdi. Zaten konu ile ilgili “Esaslar” da son teklif verme günündeki yürürlükte olan asgari ücretin esas alınacağı öngörülmüştür. Bu nedenle talebin reddedilmesi uygun görülmektedir.”denilmektedir.

İdare ve yüklenici arasında imzalanan sözleşmenin 15. maddesinde asgari ücret fiyat farkının verileceği belirtilmiştir.

31.12.2002 tarih ve 24980/3 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların “Asgari ücret ve diğer işçilik maliyetlerindeki değişiklikten kaynaklanan fark” başlıklı 8.maddesinde; (Değişik: 07.05.2004-25455/3. md) ihale konusu hizmetin gerçekleştirilebilmesi için çalıştırılacak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’na tabi personelin, sayı ve günlük çalışma saatinin belirtilmesi kaydıyla;

a) Asgari ücret tespit komisyonunca ihale (son teklif verme) tarihinde 16 yaşını doldurmuş işçiler için belirlenmiş asgari ücretin değiştirilmesi halinde eski ve yeni asgari ücret arasındaki fark,

b) İhale (son teklif verme) tarihi itibarıyla işveren tarafından karşılanacak olan sosyal sigorta primi ve işsizlik sigortası primine ilişkin toplam tutarda; asgari ücret değişikliği veya sigorta primi alt sınır değişikliği ile prim oranları değişikliği gibi sebeplerle meydana gelecek fark,

c) 506 sayılı Kanun’un 77. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde sözleşmede öngörülen ücret ekleri nedeniyle, işveren tarafından karşılanmakta olan sosyal sigorta primi ve işsizlik sigorta primine ilişkin toplam tutarda meydana gelecek fark, toplamı (a), (b) ve (c) bentleri toplamı, 506 sayılı Kanun gereğince işveren nam ve hesabına Hazinece yapılacak olan ödemeler de dikkate alınmak suretiyle bu Esasların 7. maddesi uygulanmaksızın ödenir veya kesilir.”denilmektedir.

Yukarıda yazılı mevzuat hükmüne göre, asgari ücret ve diğer işçilik maliyetlerindeki değişiklikten kaynaklanan fark, ihale tarihi baz alınmak suretiyle a, b, c fıkralarında yazılı unsurlarda ihale tarihinden sonra meydana gelecek değişikliklere göre ödenecek ya da kesinti yapılacaktır. Söz konusu işin ihalesi 16.01.2007 tarihinde yapılmıştır.Şti.’nin teklif mektubu 16.01.2007 tarihini taşımaktadır. İhale tarihindeki (16.01.2007) asgari ücret, Asgari Ücret Tespit Komisyonu’nun 26.12.2006 tarih ve 2006/1 sayılı kararı ile tespit edilmiş olan 562,50 TL.’dir ve 01.01.2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bu asgari ücret, Asgari Ücret Tespit Komisyonu tarafından 01.07.2007 den itibaren 585,00 YTL.’ye yükseltilmiştir.

Bu durumda 16.01.2007 tarihindeki asgari ücretin ve/veya yukarıda esaslarda belirtilen diğer unsurların değiştirilmesi halinde aradaki farkın ödenmesi gerekecektir.

Adı geçen işte, asgari ücret fiyat farkı ödenirken son teklif verme tarihinde (16.01.2007) geçerli olan asgari ücret yerine 2006 yılı asgari ücretinin esas alındığı görülmektedir. Yapılan savunmalarda teklif fiyat verilirken 2006 yılı asgari ücretinin baz alındığı iddia edilmekte ise de, yukarıda belirtilen hizmet alımlarına ilişkin fiyat farkı hesabında uygulanacak esaslarda, son teklif verme gününde geçerli olan asgari ücretin değiştirilmesi halinde eski ve yeni asgari ücret arasındaki farkın, fiyat farkı olarak ödeneceği belirtilmektedir.

Ayrıca dilekçi yaklaşık maliyeti hesabının 2006 yılı baz alınarak hazırlandığını belirtse de yaklaşık maliyet gizli olduğundan her hangi bir şekilde firmaların teklifleri ve fiyat farkını etkilemesi söz konusu değildir. Burada ana nokta ihale tarihi itibarıyla asgari ücreti oluşturan unsurlardaki değişimdir. Adı geçen işte fiyat farkı hesabının son teklif verme günündeki (16.01.2007) asgari ücret yerine 2006 yılı asgari ücretinin esas alındığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddedilerek 924 sayılı ilamın 3. maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE;

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

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

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
- Sayıştay Dergisi
- Sayıştay Başkanlığı
- Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.

- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
Tek yazarlı eserler: (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....
İki yazarlı eserler: (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
Üç ve daha çok yazar: (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....
Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar: (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)
Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)
İnternetten yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir. Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:
Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İşleri Müdürlüğü
06100 Balgat / ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981