



SAYIŞTAY DERGİSİ

Cari Açık Ekonomi Üzerindeki Finansal Baskıyı Artırıyor mu?

•

Büyük Durgunluk ve Avrupa Refah Devleti Modeli Açısından
Norveç, Yunanistan ve Türkiye: Diyalektik İlişkiler

•

Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği
Kurumundan Beklentiler

•

Tıbbi Atık Yönetiminin Ekonomisi

•

Denetimin İlişkili Olduğu Disiplinler Üzerine Bir Değerlendirme

•

Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke
Deneyimleri ve Türkiye

•

“Etik Denetim” Konulu EUROSAT Etik Denetim Çalışma Grubu
Toplantısı

•

Yüksek Denetim Kurumları Performans Değerlendirme
Çerçevesi (SAI PMF)

•

Sayıştay Kararları

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 Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Müslüm PARLAK Uzman Denetçi Dr. Selami ER Başdenetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Denetçi Mehmet BALIOĞLU Denetçi
Sorumlu Yazı İşleri Müdür Yrd.	: Seher ÖZER ÜTÜK Tercüman
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Aralık 2013
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.

Sayıştay Dergisi EBSCOhost, ULAKBİM ve ASOS endekslerinde taranmaktadır.

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

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

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

Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca 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	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	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	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Kalkınma Ajansı
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Doç. Dr. Şenol DURGUN	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. M. Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Doç. Dr. İlhami SÖYLER	Turgut Özal Üniversitesi
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Doç. Dr. Murat YANIK	İstanbul Üniversitesi
Doç. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı

	SAYIŞTAY DERGİSİ
SAYI: 90	TEMMUZ - EYLÜL 2013

İÇİNDEKİLER

5 Cari Açık Ekonomi Üzerindeki Finansal Baskıyı Artırıyor mu?

Yrd. Doç. Dr. İsmet GÖÇER

Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın İktisat Fakültesi, Ekonomi ve Finans Bölümü, Öğretim Üyesi

19 Büyük Durgunluk ve Avrupa Refah Devleti Modeli Açısından Norveç, Yunanistan ve Türkiye: Diyalektik İlişkiler

Doç. Dr. İrfan KALAYCI

İnönü Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Öğretim Üyesi

49 Ombudsmanlık Kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler

Yrd. Doç. Dr. Haydar EFE

Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Öğretim Üyesi

Murat DEMİRCİ

İçişleri Bakanlığı Müfettişi

73 Tıbbi Atık Yönetiminin Ekonomisi

Aziz KÜÇÜK

Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Daire Başkanı

97 Denetimin İlişkili Olduğu Disiplinler Üzerine Bir Değerlendirme

S. Tunahan BAYKARA
Sayıştay Denetçisi

119 Yerel Yönetimlerde Esnek Bütçe Kısıtı: Kavram, Ülke Deneyimleri ve Türkiye

Yrd. Doç. Dr. Birsen NACAR KARABACAK
Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
Öğretim Üyesi

143 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

145 “Etik Denetim” Konulu EUROSAT Etik Denetim Çalışma Grubu Toplantısı

Yaşar UZUN
Sayıştay Uzman Denetçisi

153 Yüksek Denetim Kurumları Performans Değerlendirme Çerçevesi (SAT PMF)

Harun SAKİ
Sayıştay Denetçisi

159 SAYIŞTAY KARARLARI

161 Temyiz Kurulu Kararları

167 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

169 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

171 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

CARİ AÇIK EKONOMİ ÜZERİNDEKİ FİNANSAL BASKIYI ARTIRIYOR MU?

İsmet GÖÇER*

ÖZET

Bu çalışmada, cari işlemler açığı ile ekonomi üzerinde oluşan finansal baskı arasındaki ilişki, Türkiye için 1998:M01-2013:M02 dönemi verileri kullanılarak, Carrion-i-Silvestre vd. (2009) yapısal kırılmalı birim kök testi ve Toda-Yamamoto (1995) nedensellik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Analiz sonucunda yükselen cari işlemler açığının, ekonomi üzerindeki finansal baskıyı artırdığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Cari açık, Finansal baskı, Nedensellik.

IS CURRENT ACCOUNT DEFICIT INCREASING THE FINANCIAL PRESSURE ON THE ECONOMY?

ABSTRACT

In this study; the relationship between current account deficit and financial pressure was examined for Turkey by using 1998:M01-2013:M02 periods' data via Carrion-i-Silvestre et al. (2009) structural breaks unit root test and Toda-Yamamoto (1995) causality test. As a result of the analysis it has been determined that the rising current account deficit is increasing the financial pressure on the economy.

Keywords: Current account deficit, Financial pressure, Causality.

GİRİŞ

Ekonomik faaliyetlerdeki genişleme ve daralmaların zamanı ve boyutu, herkes için önemli bir olgudur. Reel iş çevrimleri teorisinde, serbest piyasa ekonomilerinde, ekonomik aktivitelerin ve ekonomik büyüme oranının, düzenli olmayan aralıklarla tekrarlandığı kabul edilmektedir (Mankiw, 1989). Bu noktada önemli olan, bu genişleme ve daralmaların, önceden öngörülerek, gerekli tedbirlerin alınmasıdır.

Yavaş bir büyüme döneminden hızlı bir büyüme dönemine ne zaman geçileceğini ya da ekonomik küçülme dönemlerini doğru biçimde tahmin etmek oldukça zor bir iştir. Özellikle dönüm zamanlarında, çeşitli göstergelerden, çok karışık

* Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın İktisat Fakültesi, Ekonomi ve Finans Bölümü

sinyaller gelebilmekte, alınan sinyal bol miktarda gürültü (parazit) taşımaktadır. Dönüm zamanlarının kestirilebilmesi, özellikle ekonomi politikası tasarlayanlar ve uygulayanlar açısından oldukça önemlidir (Özatay, 2013a). Örneğin; hızlı büyüme döneminin sona ermekte olduğu hakkında yeterince bilgiye sahip olduğunda, ülke merkez bankası sıkı para politikasına son verecektir. Ekonominin durgunluğa doğru gittiği durumlarda ise genişletici para ve maliye politikaları ön plana çıkacaktır. Oysa maliye politikalarının uygulamaya konulması da sonuçlarının alınması da uzun zaman gerektirebilmektedir. Çünkü maliye politikalarının uygulanabilmesi için, bazı yasal düzenlemelere ihtiyaç olabilmektedir.

Bu çalışmada; cari işlemler açığının ekonomi üzerinde oluşan finansal baskı düzeyine etkisi, Türkiye için 1998M01-2013M02 dönemi verileri kullanılarak, Carrion-i-Silvestre vd. (2009) yapısal kırılmalı birim kök testi ve Toda-Yamamoto (1995) nedensellik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde; finansal baskı endeksleri hakkında bilgi verilecek, ikinci bölümünde; cari işlemler açığı ile finansal baskı endeksi arasındaki ilişki incelenecek, üçüncü bölümündeki literatür özetini, dördüncü bölümdeki ampirik analiz takip edecek, sonuç ve önerilerle çalışma tamamlanacaktır. Bu çalışmanın, kullanılan finansal baskı endeksinin yeniliği, sürekli ülke gündeminde olan cari işlemler açığının farklı bir zararına daha dikkat çekmesi ve kullanılan ekonometrik yöntemlerin güncelliği yönüyle, literatüre bir katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

1. FİNANSAL BASKI ENDEKSİ

Finansal baskı; genellikle mali piyasaların derinliğinin az olmasına bağlı olarak finans piyasasında yaşanan olumsuz gelişmeler nedeniyle, ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde oluşan olumsuz etkiler ve ekonomide kırılabilirliğin artması şeklinde tanımlanabilmektedir (Kaminsky ve Reinhard, 1999). Finansal sistem üzerindeki baskının nedeni, temel makroekonomik değişkenlerdeki olumsuz gelişmelerdir.

Ülkeler ekonomik krizle karşı karşıya kalmamak ya da kriz kaçınılmaz olduğunda en az zararla bu durumdan kurtulmak adına, erken uyarı sistemlerine ihtiyaç duymaktadır. Ekonomistler bu amaçla, öncü göstergeler adı verilen bazı bilgileri kullanarak, bir erken uyarı sistemi oluşturmaya gayret etmektedir. Bu amaçla kullanılabilecek göstergelerin neler olduğunu belirlemeye çalışan birçok uygulamalı çalışma yapılmıştır (Eichengreen, 1994; Frankel ve Rose, 1996; Milesi-Ferretti ve Razin, 1998; Glick ve Moreno, 1999; Kaminsky ve Reinhart, 1999; Edison, 2000; Kibritçioğlu, 2004; Çelik ve Karatepe, 2007; Fioramanti, 2008; Karakayalı ve Sayın, 2010 ve Avcı ve Altay, 2013). Bu kapsamda erken uyarı göstergesi olarak genellikle bütçe açığı, uluslararası rezerv düzeyi, cari işlemler açığı, kamu borcu, ulusal kredilerdeki büyüme, işsizlik ve reel döviz kuru değişkenleri (Sevim, 2012) kullanılmakla birlikte, bu konuda ortak bir görüş de yoktur. Finansal piyasalardaki baskının derecesini

ölçmek için genel kabul gören bir yöntem, bu makroekonomik değişkenlerden bir kısmının ortalamasından bir “finansal baskı endeksi” oluşturmak ve bu endekste ki yükselişin belli eşik değerleri aşıp aşmadığına bakmaktır (Uygur, 2001).

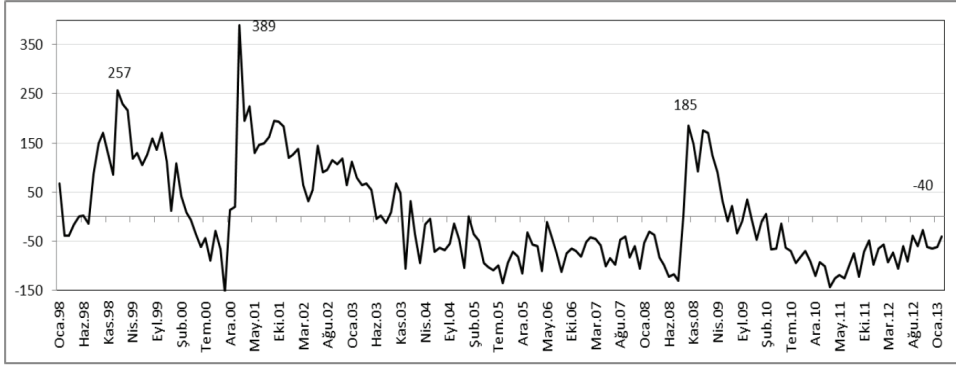
Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)’dan Öztürkler ve Göksel (2013), Türkiye için ekonomik daralma dönemlerini makul bir süre öncesinden öngörmeye çalışacak yeni bir finansal baskı endeksi oluşturmuştur. Oluşturulan finansal baskı endeksi, gerçekleşebilecek ekonomik daralma süreçlerini üç ay öncesinden öngörebilmektedir. Bu endeksi oluşturan değişkenler seçilirken; ekonomik daralma dönemlerini ne kadar önceden ve hangi doğrulukla öngördüğü, verinin kamuoyuna duyurulma sıklığı ve yanlış sinyal vermemesine dikkat edilmiştir. Sonuçta endekste; dış ticaret açığının döviz rezervine oranı, döviz kurundaki oynaklık ve yükselen ekonomilerin getiri farkları endeksi (Emerging Markets Bond Index: EMBI) verilerinin yer alması gerektiğine karar verilmiştir. Endekste yer almayan değişkenlerin de yer alanlar tarafından, önemli ölçüde temsil edebiliyor olmasına da gayret edilmiştir (Öztürkler ve Göksel, 2013).

Bu değişkenlerden dış ticaret açığının döviz rezervine oranı, ülkenin dış ticaret ve dolayısıyla cari işlemler açığının sürdürülebilirliği bakımından önemlidir. Döviz kurundaki oynaklık, Türkiye açısından en önemli finansal göstergelerden biri olup, T.C. Merkez Bankası da son dönemlerde bu oynaklığı en aza indirebilmek için çaba sarf etmektedir. Çünkü Türkiye’de şirketlerin ve bankaların, döviz cinsinden borçlarının, döviz cinsinden alacaklarına oranı oldukça yüksektir. Döviz kurundaki oynaklık, bu kesimlerin bilançolarında ve nakit akımlarında dalgalanmalara neden olabilmekte ve geleceğe yönelik karar almalarını zorlaştırmaktadır. EMBI getiri farkı endeksi ise uluslararası nedenlere bağlı olarak küresel risk alma iştahındaki değişikliğin, yükselen piyasa ekonomilerini ne ölçüde etkilediğinin bir göstergesidir. Türkiye’nin tasarruf oranı çok düşük olduğu için, yatırımların bir kısmının yurtdışı kaynaklarla finanse edilmesi zorunluluğu vardır. Bu endeks, Türkiye’nin yurt dışından borçlanma maliyeti ve dış borçların sürdürülebilirliği konularında da önem arz etmektedir (Özatay, 2013b).

Hazırlanan endekste hem getiri farkının, hem döviz kurundaki oynaklığın, hem de dış ticaret açığının döviz rezervine oranlarının artması, finansal baskının da yükselmesi ve ekonomik daralma olasılığının artması anlamına gelmektedir. Elde edilen bu endeksin, ekonomi politikası belirlenmesinde iki temel yarar sağlaması beklenmektedir: Birincisi, ekonomik daralmanın öngörülebilmesini sağlayarak politika önlemleri alınabilmesini olanaklı kılması, ikincisi de daralmayı yaratan finansal baskı unsurlarının kaynaklarının ve göreceli katkılarının belirlenmesine imkân sağlamasıdır. Bu durum, sorunun kaynağı odaklı ekonomi politika araçlarının seçilmesine de yardımcı olacaktır (Öztürkler ve Göksel, 2013).

Endeksin yükselmesi, olumsuzluğu yani finansal baskının arttığını göstermektedir. Sıfırdan küçük değerler baskının olmadığı, pozitif değerler ise baskının olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Endeksin ekonomide gerçekten bir sorunun varlığına işaret ettiğinin kabul edilebilmesi için, değerinin en az 100'ü, tercihen 150'yi geçmesi gerekmektedir. Hesaplanan endekse ait değerler, Grafik 1'de görülmektedir.

Grafik 1: Finansal Baskı Endeksi



Kaynak: Öztürk ve Göksel, (2013); Özatay, (2013a)'da yer alan veriler kullanılarak, tarafımızdan oluşturulmuştur.

Grafik 1'den de görülebileceği gibi; endeks 1998 Rusya krizinin Türkiye ekonomisini etkilediği Ocak 1999'da 257 puana, bankacılık ve döviz krizinin yaşandığı Şubat 2001'de ise 389'a kadar yükselmiştir. Sonrasında azalmaya başlayan endeks, ekonomide işlerin yolunda gittiği dönemlerde negatif değerler almış, 2008 küresel finans krizinin etkisiyle Ekim 2008'de 185 puana kadar çıkmıştır. Günümüze gelindiğinde, Şubat 2013'te -40 değerini almış olan endeks, 3 ay sonra yani Mayıs 2013 döneminde bir finansal baskı (reel GSYİH'de daralma ihtimali) olmadığını göstermektedir.

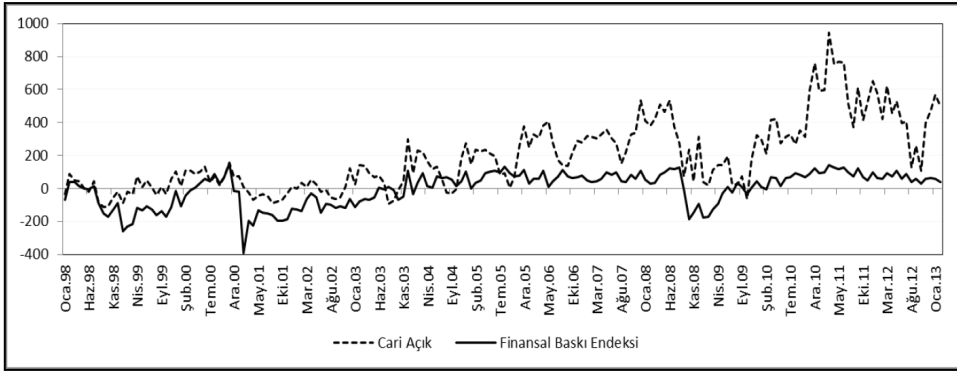
2. CARİ İŞLEMLER AÇIĞININ FİNANSAL BASKI ETKİSİ

Cari işlemler açığı, son dönemlerde Türkiye ekonomisinin en önemli sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır. 2008 küresel finans krizinden çıkış sürecinde uygulanan genişletici para ve maliye politikalarıyla 2010'da %9.2, 2011'de %8.8 oranında büyüyen Türkiye ekonomisi, aynı dönemde GSYİH'nin %10'una yaklaşan¹ cari işlemler açığı sorunuyla da baş etmek zorunda kalmıştır. Aralık 2010'dan itibaren Merkez Bankası'nın aldığı önlemlerle cari açık 2012'de GSYİH'nin %6.5'ine düşürülmüş ancak bu dönemde ekonomik büyüme %2.2'ye gerilemiştir. Temmuz

1 Dornbusch ve Fischer (1990), cari açığın GSYİH'ye oranının %4, Freund (2000) ise %5 olmasının, bir eşik değeri olduğunu belirtmiş ve bu değerin aşılmasını, kriz sinyali olarak kabul etmiştir.

2013'te Merkez Bankası yıl sonu enflasyon beklentisini %6.5'e yükseltmiş, politika faiz oranını 7.25'e çıkarmıştır. Ancak 2013 yılı için beklenen cari açık, hala GSYİH'nin %7'si civarında olup, bu konuda istenen gelişmeler sağlanamamıştır. Kaldı ki ABD Merkez Bankası FED'in tahvil alımlarını kademeli olarak azaltacağını açıklaması, dünya genelinde likidite sıkışması ve buna bağlı olarak Türkiye'ye gelen portföy yatırımlarında (sıcak para) azalma beklentilerini artırmıştır. Bu durum, Türkiye'de cari işlemler açığını ve bu açığın finansmanı sorununu, önümüzdeki dönemde daha da önemli hale getirecektir. Cari işlemler açığı, dış ticaret açığı kanalıyla finansal baskı endeksi tarafından temsil edilmekte olup, aralarındaki ilişki, Grafik 2 yardımıyla izlenebilmektedir.

Grafik 2: Cari İşlemler Açığı İle Finansal Baskı Endeksi Arasındaki İlişki



Kaynak: TCMB-EVDS, Öztürk ve Göksel, (2013); Özatay, (2013a)'da yer alan veriler kullanılarak, tarafımızdan oluşturulmuştur.

Grafik 2 incelendiğinde, cari işlemler açığı ile finansal baskı endeksinin birlikte hareket ettiği görülmektedir. Buradan hareketle, Türkiye'de artan cari işlemler açığının, ekonomi üzerindeki finansal baskıyı artırdığı ve makroekonomik dengeleri bozucu yönde etki ettiği söylenebilir.

3. LİTERATÜR ÖZETİ

Cari işlemler açığı ile finansal baskı arasındaki ilişkinin araştırıldığı sınırlı sayıda çalışmada genellikle yüksek cari açığın, ülkelerin finansal sistemi üzerindeki baskıyı artırdığı ve makroekonomik dengeleri olumsuz etkilediği yönünde bulgulara ulaşıldığı görülmüştür.

Ashcroft ve Cavanough (2008), Endonezya için yaptığı çalışmada, bu ülkede 2008 küresel ekonomi krizi öncesinde cari işlemler açığının düşük olmasının, ekonomiyi güçlü kıldığını ve ekonomi üzerindeki finansal baskının daha düşük düzeyde kalmasına yardım ettiğini belirtmiştir.

Bunda ve Ca' Zorzi (2010), 174 ülke için 1980-2008 dönemi verileriyle yapmış olduğu, krizler için erken uyarı sistemi çalışması sonucunda, büyük cari işlemler açığının finansal piyasalar üzerindeki baskıyı ve ülkelerdeki kriz riskini artırdığı sonucuna ulaşmıştır.

Borio ve Disyatat (2010), küresel dengesizlikler ve mali krizleri, kırk ülke için 2000-2007 dönemi verileriyle araştırmış ve cari işlemler açığının, ülkelerde finansal kırılganlığı ve ekonomik kriz riskini artırdığını belirlemiştir.

Licchetta (2011) kırk tane yükselen piyasa ekonomisinde, döviz krizlerinin belirleyicilerini panel veri yöntemiyle 1980-2004 dönemi için araştırdığı çalışmada; dış borçlanmanın boyutu ve bileşiminin, uluslararası sermaye akımlarının, reel döviz kurundaki aşırı değerlenmenin, büyük miktartlı cari açık ve bütçe açığının ve komşu ülkelerde oluşan ekonomik krizlerin, ülkelerde finansal baskıyı ve kriz riskini artırdığını tespit etmiştir.

Subbarao (2012) Hindistan'da GSYİH'deki düşüş, yüksek enflasyon ve hane halkının tasarruflarındaki düşüklüğün, makroekonomik istikrarı bozduğunu, yüksek cari işlemler açığının ise finansal sistem üzerindeki baskıyı artırdığını ifade etmiştir.

Montoro ve Rojas-Suarez (2012) Latin Amerika Ülkelerinde 2008 küresel ekonomi krizi sonrasında ortaya çıkan yüksek cari işlemler açığının, bu ülkelerdeki finansal istikrarı bozduğunu ve finansal baskıyı artırdığını belirlemiş ve ekonominin orta vadede dış şoklara karşı dayanıklı hale getirilebilmesi için ilgili reformların bir an önce yapılması gerektiğini ifade etmiştir.

Trachanas ve Katrakilidis (2013) cari işlemler açığının maliye politikaları üzerinde oluşturduğu finansal baskıyı Portekiz, İrlanda, İtalya, Yunanistan ve İspanya için 1975-2009 dönemi verileriyle, yapısal kırılmalı zaman serisi analiz yöntemleriyle incelemiş ve bu ülkelerde bütçe açığının cari işlemler açığını ve dolayısıyla ekonomi üzerinde oluşan finansal baskıyı artırdığını tespit etmiştir.

4. AMPİRİK ANALİZ

4.1. Veri Seti

Bu çalışmada cari işlemler açığı ile finansal baskı endeksi arasındaki ilişkiyi araştırmak için, Türkiye'nin 1998M01-2013M02 dönemi cari işlemler açığı (CA) ve finansal baskı endeksi (FBE) verileri kullanılmıştır. Cari işlemler açığı serisi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sistemi Ödemeler Dengesi Analitik Sunum kısmından alınmış, mevsimsel etkilerden arındırılmış, milyar dolar cinsinden değerlerdir. Finansal baskı endeksi ise Öztürk ve Göksel, (2013) tarafından hazırlanan değerler olup, mevsim etkilerinden arındırılarak analize dâhil edilmiştir.

4.2. Yöntem

Çalışmada cari işlemler açığı ile finansal baskı endeksi arasındaki ilişki Toda-Yamamoto (1995) nedensellik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Bu kapsamda önce serilerin maksimum eşbütünlüşme derecesini tespit etmek amacıyla, Carrion-i-Silvestre vd. (2009) çoklu yapısal kırılmalı birim kök testi uygulanmış, sonra Toda-Yamamoto (1995) nedensellik analizi gerçekleştirilmiştir.

4.3. Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi

Seride yapısal kırılma varken bunu dikkate almadan yapılan birim kök analizleri, hatalı sonuçlar verebilmekte ve testin gücünü azaltmaktadır (Perron, 1989). Yapısal kırılmaların varlığı durumunda, standart ADF (Augmented Dickey Fuller: Ağırlıklandırılmış Dickey Fuller) testleri, durağan olan serileri, durağan değil biçiminde değerlendirme eğilimindedir (Perron, 1989).

Yapısal kırılmalı birim kök testleri Perron (1989) ile başlamış, Zivot-Andrews (1992), Lumsdaine-Papell (1997), Perron (1997), Ng-Perron (2001) ve Lee-Strazicich (2003) ile devam etmiştir. Bu yöntemlerde, serilerde bir veya iki tane yapısal kırılmaya izin verilebilirken, Carrion-i-Silvestre vd. (2009) testinde, beş tane yapısal kırılmaya izin verilmekte ve kırılma noktaları içsel olarak belirlenmektedir. Carrion-i-Silvestre vd. (2009) testi, yapısal kırılma noktalarını, Bai ve Perron (2003) algoritmasını kullanarak ve quasi-GLS yöntemi yardımıyla, dinamik programlama süreciyle, hata kareler toplamını minimize ederek elde etmektedir. Bu test, küçük örneklemelerde de kullanılabilir özelliğine sahiptir (Carrion-i-Silvestre vd. 2009). Carrion-i-Silvestre vd. (2009) testinde kullanılan stokastik veri üretme süreci şöyledir:

$$y_t = d_t + u_t \quad (1)$$

$$u_t = \alpha u_{t-1} + v_t \quad t = 0, 1, 2, \dots, T \quad (2)$$

Burada (y_t) serisi, deterministik trend (d_t) ve stokastik hata terimi (u_t) şeklinde ayrıştırılmakta ve u_t serisinin de kendi geçmiş değerleriyle (u_{t-1}) ile olan bağı araştırılmaktadır. Carrion-i-Silvestre vd. (2009), bu bağı araştırmak için beş farklı test istatistiği geliştirmiştir. Bunlar:

$$P_T(\lambda^0) = \frac{[S(\bar{\alpha}, \lambda^0) - \bar{\alpha}S(1, \lambda^0)]}{S^2(\lambda^0)} \quad (3)$$

$$MP_T(\lambda^0) = \frac{[c^{-2}T^{-2} \sum_{t=1}^T \tilde{y}_{t-1}^2 + (1 - \bar{c})T^{-1} \tilde{y}_T^2]}{s(\lambda^0)^2} \quad (4)$$

$$MZ_\alpha(\lambda^0) = (T^{-1} \tilde{y}_T^2 - s(\lambda^0)^2) \left(2T^{-2} \sum_{t=1}^T \tilde{y}_{t-1}^2 \right)^{-1} \quad (5)$$

$$MSB(\lambda^0) = \left(s(\lambda^0)^{-2} T^{-2} \sum_{t=1}^T \tilde{y}_{t-1}^2 \right)^{\frac{1}{2}} \quad (6)$$

$$MZ_t(\lambda^0) = (T^{-1} \tilde{y}_T^2 - s(\lambda^0)^2) \left(4s(\lambda^0)^2 T^{-2} \sum_{t=1}^T \tilde{y}_{t-1}^2 \right)^{1/2} \quad (7)$$

Bu test istatistiklerinde P_T , Perron ve Rodriguez (2003) tarafından geliştirilen optimal test istatistiği, MP_T ; Ng ve Perron (2001) izlenerek geliştirilen modifiye edilmiş optimal test istatistiği, MZ_α , MSB ve MZ_t de Ng ve Perron (2001) ile Perron ve Rodriguez (2003) tarafından geliştirilmiş çoklu yapısal kırılmaya izin veren *M-sınıfı* (*Multiple Structural Breaks: Çoklu Yapısal Kırılmalı*) test istatistikleridir. Testin boş hipotezi; “Yapısal kırılmalar altında birim kök vardır” şeklinde olup, bu hipotezi test etmek için gerekli olan asimtotik kritik değerler, bootstrapla üretilmektedir. Hesaplanan test istatistiği, kritik değerden küçük olduğunda, H_0 reddedilmektedir. Bu durumda seride yapısal kırılmalar altında birim kökün olmadığı, yani serinin durağan olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmada serilerin durağanlıkları Carrion-i-Silvestre vd. (2009) testi ile incelenmiş ve elde edilen sonuçlar Tablo 1’de sunulmuştur.

Tablo 1: Carrion-i-Silvestre vd. (2009) Çoklu Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi Sonuçları

	Düzyer Değerleri					Kırılma Tarihleri
	P_T	MP_T	MZ_α	MSB	MZ_t	
<i>FBE</i>	6.01 [4.79]	5.49 [4.79]	-22.63 [-25.53]	0.148 [0.146]	-3.36 [-3.49]	Kasım 2000; Şubat 2001; Ağustos 2008
Δ <i>FBE</i>	8.04* [8.10]	7.18* [8.10]	-41.01* [-36.25]	0.110* [0.116]	-4.52* [-4.24]	-
<i>CA</i>	2.12* [5.65]	2.08* [5.65]	-55.08* [-19.49]	0.09* [0.15]	-5.24* [-3.21]	Kasım 2000; Nisan 2008; Ekim 2010

Not:*; %5 anlamlılık düzeyinde durağanlığı ifade etmektedir. Parantez içindeki değerler, bootstrap kullanılarak 1000 yinleme ile üretilmiş kritik değerlerdir. Yapısal kırılma tarihleri, test yöntemi tarafından belirlenmiş tarihler olup, serilerin orijinal hallerindeki kırılmaları ifade etmesi için, sadece düzey değerleriyle yapılan testlerdeki sonuçlar rapor edilmiştir. Carrion-i-Silvestre vd. (2009) testi, beş taneye kadar yapısal kırılmayı göz önünde bulundurabilmektedir ancak, bu çalışmada incelenen analiz döneminin boyutunun kısa olması göz önüne alınarak üç tane yapısal kırılmanın varlığına izin verilmiştir.

Tablo 1’de *FBE* için düzey değerlerinde hesaplanan test istatistikleri, kritik değerden büyük olduğu için, bu serilerde birim kök olduğu, yani düzey değerinde durağan olmadığı, birinci farkları alındığında, durağan hale geldiği yani $I(1)$ olduğu görülmektedir. *CA* serisinin ise düzey değerinde durağan yani $I(0)$ olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Test yönteminin belirlediği yapısal kırılma tarihleri incelendiğinde; finansal baskı endeksindeki yapısal kırılmaların, Türkiye gerçeğiyle birebir örtüştüğü görülmektedir. Kasım 2000 finansal krizi, Şubat 2001 bankacılık ve döviz krizi ve 2007 yılı ortalarında ABD’de başlayıp, Eylül 2008’de gün yüzüne çıkan ve hızla dünyaya yayılmaya başlayan küresel finans krizi, test yöntemi tarafından başarılı bir şekilde tespit edilmiştir. Cari işlemler açığı serisinde ise Kasım 2000; cari açığın iki katına

çıktığı bir döneme, Nisan 2008; o dönem için oldukça yüksek sayılabilecek 5 milyar dolara çıktığı aya ve Ekim 2010; küresel finans krizi sonrası uygulanan genişletici para ve maliye politikalarının etkisiyle, cari açığın hızla artmaya başladığı döneme karşılık gelmektedir. Burada da yapısal kırılmaların, test yöntemi tarafından başarılı bir biçimde tespit edildiği görülmektedir.

4.4. Toda-Yamamoto (1995) Nedensellik Testi

Toda-Yamamoto (1995) nedensellik testi (TY), serilerin durağanlık derecesine duyarlı olmayan, seriler arasındaki ilişkilerin, durağanlık ve eşbütünleşme gibi önsel bilgilere ihtiyaç duyulmadan belirlenebileceği bir testtir. Granger (1969) nedensellik analizinde, durağan olmayan serilerin, durağan hale getirildikten sonra analize dâhil edilmesi zorunluluğu, bilgi ve gözlem kaybına yola açarken, TY yönteminde, seriler doğrudan düzey değerleriyle analize dâhil edilerek, serilerin daha fazla bilgi içermesi sağlanabilmektedir. Bu yönüyle TY yaklaşımı, Granger nedensellik analize göre daha dayanıklı (robust) sonuçlar üretilmesini sağlamaktadır (Çil Yavuz, 2006). TY, serilerin durağan olmadığı durumda Granger nedensellik analizlerinde kullanılan F -istatistiği genellikle standart normal dağılıma sahip olmayacağı için, elde edilen sonuçların geçerli olmayacağını ispatlamıştır. TY, seriler durağan olmasalar da serilerin düzey değerlerinin yer aldığı VAR modelinin tahmin edilebileceğini ve elde edilen tahmin sonuçlarına modifiye edilmiş Wald (MWALD) testinin uygulanabileceğini belirtmiştir (Bhattacharya ve Mukherjee, 2002).

TY yönteminde ilk aşama; VAR modelinde uygun gecikme seviyesinin (p) belirlenmesidir. İkinci aşamada, p gecikmeye, en yüksek bütünleşme derecesine sahip değişkenin bütünleşme seviyesi (d_{max}) ilave edilmektedir. Her iki serinin de $I(0)$ olması durumunda ise VAR modeline herhangi bir gecikme eklenmemekte ve bu durumda TY testi, Granger nedensellik testi ile benzerlik göstermektedir (Yılancı ve Özcan, 2010). Üçüncü aşamada, $(p+d_{max})$ gecikme için serilerin düzey değerleriyle VAR modeli tahmin edilmektedir. Bu aşamada tahmin edilecek olan VAR modeli aşağıdaki gibidir:

$$FBE_t = \gamma_0 + \sum_{i=1}^p \gamma_{1i} FBE_{t-i} + \sum_{i=p+1}^d \gamma_{2i} FBE_{t-i} + \sum_{i=1}^p \theta_{1i} CA_{t-i} + \sum_{i=p+1}^d \theta_{2i} CA_{t-i} + v_t \quad (8)$$

$$CA_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^p \alpha_{1i} CA_{t-i} + \sum_{i=p+1}^d \alpha_{2i} CA_{t-i} + \sum_{i=1}^p \beta_{1i} FBE_{t-i} + \sum_{i=p+1}^d \beta_{2i} FBE_{t-i} + u_t \quad (9)$$

Son aşamada; Θ_1 ve β_1 katsayıları üzerine kısıtlar konur ve MWALD testi yapılarak, bu kısıtların anlamlılığı sınanır. TY, serilerin durağan, trend etrafında durağan veya eşbütünleşik olup olmadığı dikkate alınmaksızın, bu testin asimptotik χ^2 dağılımına sahip olduğunu göstermiştir (Çil Yavuz, 2006). Denklem (8) için testin

boş hipotezi; CA 'dan FBE 'ye, Denklem (9) için ise FBE 'den CA 'ya doğru bir nedensellik ilişkisinin olmadığı şeklindedir.

Bu çalışmada, TY testini uygulamak için önce serilerin düzey değerleriyle bir VAR modeli tahmin edilmiş ve buradan optimum gecikme uzunluğu Schwarz ve Hannan-Quinn kriterlerine göre 2 olarak belirlenmiştir. Bu gecikme uzunluğuna sahip VAR modelinde otokorelasyon ve değişen varyans sorunlarının olmadığı görülmüştür².

Bu çalışmada serilerin en büyük bütünleşme derecesi (d_{max}) 1 olduğu için (yani seriler en fazla $I(1)$ olduğu için), $p+d_{max}=2+1=3$ gecikmeli regresyon modelleri tahmin edilmiştir. MWALD sınaması $p=2$ gecikme üzerine uygulanmış ve elde edilen sonuçlar Tablo 2'de sunulmuştur.

Tablo 2: Toda-Yamamoto Testi Sonuçları

Boş Hipotez	Gecikme Uzunluğu $p=2 \quad d_{max}=1$	χ^2 – istatistiği	Olasılık Değeri	Karar
$CA \Rightarrow FBE$	3	3.70	0.05*	CA , FBE 'nin nedenselidir.
$FBE \Rightarrow CA$	3	0.03	0.85	FBE , CA 'nın nedenseli değildir.

Not: *; %10 anlamlılık düzeyinde nedensellik ilişkisinin var olduğunu göstermektedir

Tablo 2'deki sonuçlara göre; cari işlemler açığından finansal baskı endeksine doğru bir nedensellik ilişkisi söz konusudur. Yani, cari açığın artması, makroekonomik değişkenler üzerindeki finansal baskıyı ve ekonomideki kırılganlığı artırmaktadır. Finansal baskının artması ile cari açık arasında ise herhangi bir nedensellik ilişkisi tespit edilememiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada; Türkiye'de cari işlemler açığı ile ekonomi üzerinde oluşan finansal baskı arasındaki ilişki, 1998M01-2013M02 dönemi verileri kullanılarak, Carrion-i-Silvestre vd. (2009) yapısal kırılmalı birim kök testi ve Toda-Yamamoto (1995) nedensellik analizi yöntemiyle incelenmiştir.

Carrion-i-Silvestre vd. (2009) çoklu yapısal kırılmalı birim kök testi sonucunda; finansal baskı endeksi serisinin düzey değerlerinde durağan olmayıp, birinci farkı alındığında durağan hale geldiği, cari açık serisinin ise düzey değerinde durağan olduğu

2 Breusch-Godfrey otokorelasyon testi olasılık değeri 0.096 ve Breusch-Pagan-Godfrey değişen varyans testi olasılık değeri de 0.089 olarak bulunmuştur.

görülmüştür. Test yönteminin belirlediği yapısal kırılma tarihleri incelendiğinde; finansal baskı endeksinde Kasım 2000, Şubat 2001 ve Ağustos 2008’de yapısal kırılmaların olduğu tespit edilmiştir. Bu tarihler, Türkiye ekonomisinin krize girdiği veya girmek üzere olduğu tarihler olması yönüyle oldukça önemlidir. Cari işlemler açığı serisinde ise Kasım 2000, Nisan 2008 ve Ekim 2010 tarihleri belirlenmiştir. Bu tarihlere bakıldığında; Kasım 2000’de cari açık iki katına çıkmış, Nisan 2008’de cari açık o dönem için oldukça yüksek sayılabilecek 5 milyar dolara yükselmiş ve bu artış trendi bir süre daha devam etmiş, Ekim 2010’da küresel finans krizi sonrası uygulanan genişletici para ve maliye politikalarının etkisiyle cari açık hızla artmaya başlamıştır. Merkez Bankası, cari açıktaki bu tehlikeli yükselişi fark etmiş ve Aralık 2010’dan itibaren faiz ve zorunlu karşılık oranlarında uyguladığı politika değişiklikleriyle, cari açığı kontrol altına almaya çalışmıştır.

Toda-Yamamoto (1995) nedensellik analizi sonucunda, cari işlemler açığından finansal baskı endeksine doğru bir nedensellik ilişkisinin var olduğu görülmüştür. Yani, artan cari açık, ekonominin geneli üzerindeki finansal baskıyı ve kırılganlığı artırmaktadır. Bu nedenle, cari işlemler açığı, tek başına bir sorun olmayıp, pek çok makroekonomik değişkendeki istikrarı da bozabilecek ve ekonomiyi yeni krizlere sürükleyebilecek potansiyele sahip bir ekonomik sorundur. Türkiye ekonomisinin yaşamış olduğu en önemli üç kriz (1994, 2001, 2008) öncesinde de cari işlemler açığının yüksek olması, bu konudaki endişelerin geçerliliğine işaret etmektedir. Aralık 2010’dan beri alınan bütün önlemlere, Hükümetin, özellikle ara malı ithalatını azaltabilmek ve bu ürünlerin yurt içinde üretilmesini sağlamak amacıyla 5 Nisan 2012’de açıklamış olduğu “yeni yatırımı teşvik paketine” ve 2012’de büyümeden verilen onca ödüne rağmen hâlâ cari işlemler açığı, Türkiye ekonomisinin en önemli problemlerinden biridir.

Türkiye’nin hem cari işlemler açığı sorunuyla baş edebilmesi, hem ekonomi üzerindeki baskıyı azaltabilmesi, hem de içine düşme tehlikesiyle karşı karşıya bulunduğu ortagelirtuzağından kurtulabilmesi için; ülkede verimliliği artırıcı önlemleri alarak, üretim faktörlerinin daha etkin kullanılmasını sağlaması gerekmektedir. Bu kapsamda; hayat boyu eğitim programları çerçevesinde düzenlenecek nitelikli ve bireylere cazip gelecek eğitim programlarıyla işgücünün niteliği geliştirilebilir, firmaların Ar-Ge yatırımlarını teşvik edebilmek için bu kapsamdaki harcamalarına vergi kolaylıkları getirilebilir, ihracatta teknoloji yoğun ürünlerin ağırlığını artırıcı çalışmalara ağırlık verilebilir. Silikon vadisi türü çalışmalarla yerli teknolojilerin gelişmesi kolaylaştırılabilir. Bu şekilde, dışarıdan alınan aramalı ve enerji ile katma değeri yüksek ürünler üretilip, tekrar dış âleme satılarak, cari işlemler açığı azaltılabilir. Enerji ve aramalı ithalatını azaltıcı teşvikler, genişletilerek sürdürülebilir. Unutulmamalıdır ki cari açık bu ülkenin kaderi değildir. “Cari açığın nedeni, enerjide dışa bağımlılığımızdır” söylemi, bize has bir bahane olup, enerjide bizden daha fazla dışa bağımlı olan Güney Kore, ürettiği yüksek katma değerli ürünler sayesinde, her yıl cari fazla vermektedir.

KAYNAKÇA

- Ashcroft, Vincent ve Cavanough, David (2008), "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(3): 335-363.
- Avcı, Muhammet Ali ve Altay, Nasuh Oğuzhan (2013), "Finansal Krizlerin Sinyal Yaklaşımı ile Öngörülmesi: Türkiye, Arjantin, Tayland ve İngiltere İçin Bir Analiz", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14, 47-58.
- Bhattacharya, Basabi ve Mukharjee, Jaydeep (2002), "Causal Relationship between Stock Market and Exchange Rate, Foreign Exchange Reserves and Value of Trade Balance: A Case Study for India", http://www.igidr.ac.in/money/mfc_5/basabi.pdf, [14.07.2013].
- Borio, Claudio ve Disyatat, Piti (2010), "Global Imbalances and the Financial Crisis: Reassessing the Role of International Finance", *Asian Economic Policy Review*, 5, 198-216.
- Bunda, Irina ve Ca' Zorzi, Michele (2010), "Signals from Housing and Lending Booms", *Emerging Markets Review* 11, 1-20.
- Carrion-i-Silvestre, Josep LLuis, Kim, Dukpa ve Perron, Pierre (2009), "GLS-Based Unit Root Tests with Multiple Structural Breaks Under Both the Null and the Alternative Hypotheses", *Econometric Theory*, 25, 1754-1792.
- Çelik, Arzum Erken ve Karatepe, Yalçın (2007), "Evaluating and Forecasting Banking Crises Through Neural Network Models: An Application for Turkish Banking Sector", *Expert Systems with Applications*, 33, 809-815.
- Çil Yavuz, Nilgün (2006), "Türkiye'de Turizm Gelirlerinin Ekonomik Büyümeye Etkisinin Testi: Yapısal Kırılma ve Nedensellik Analizi", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 7 (2), 162-171.
- Dornbusch, Rudiger ve Fischer, Stanley (1990), *Macroeconomics*, McGraw-Hill, International Editions.
- Edison, Hali J. (2000), "Do Indicators of Financial Crises Work? An Evaluation of an Early Warning System", *International Journal of Finance & Economics*, 8 (1), 11-53.
- Eichengreen, Barry J. (1994), *International Monetary Arrangements for the 21st Century*, Washington: Brooking Institution.
- Fioramanti, Marco (2008), "Predicting Sovereign Debt Crises Using Artificial Neural Networks: A Comparative Approach", *Journal of Financial Stability*, 4, 149-164.
- Frankel, Jeffrey A. ve Rose, Andrew K. (1996), "Currency Crashes in Emerging Markets: An Empirical Treatment", *Journal of International Economics*, 41, 351-366.

- Freund, Caroline (2000), "Current Account Adjustment in Industrialized Countries", Board of Governors of the FED International Finance, Discussion Papers, No. 692.
- Glick, Reuven ve Moreno, Ramon (1999), "Money and Credit, Competitiveness and Currency Crises in Asia and Latin America", Pacific Basin Working Paper Series No. 99-01, Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Kaminsky, Graciela ve Reinhard, Carmen M. (1999), "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems", American Economic Review, 3(49), 473-500.
- Karakayalı, Hüseyin ve Sayın, Ferhan (2010), "Öncü Göstergeler Yaklaşımıyla Türkiye'de 2008 Krizinin Değerlendirilmesi", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 47(546), 33-55.
- Kibritçioğlu, Aykut (2004), "An Analysis of Early Warning Signals of Currency Crises in Turkey, 1986-2004", <http://kibritcioglu.socionet.ru/files/OENB-Kibritcioglu-20041108.pdf>, [29.07.2013].
- Lee, Junsoo ve Strazicich, Mark C. (2003), "Minimum Lagrange Multiplier Unit Root Test with Two Structural Breaks", The Review of Economics and Statistics, 85(4), 1082-1089.
- Licchetta, Mirko (2011), "Common Determinants of Currency Crises: The Role of External Balance Sheet Variables", International Journal of Finance and Economics, 16: 237-255.
- Lumsdaine, Robin L. ve Papell, David H. (1997), "Multiple Trend Breaks and The Unit Root Hypothesis", The Review of Economics and Statistics, 79, 212-218.
- Mankiw, N. Gregory (1989), "Real Business Cycles: A New Keynesian Perspective", The Journal of Economic Perspectives, 3(3), 79-80.
- Milesi-Ferrett, Gian Maria ve Razin, Assaf (1998), "Current Account Reversals and Currency Crises: Empirical Regularities", NBER Working Paper, No. 6620.
- Montoro, Carlos ve Rojas-Suarez, Liliana (2012), "Credit in Times of Stress: Lessons from Latin America", BIS Quarterly Review, September, 51-60.
- Ng, Serena ve Perron, Pierre (2001), "Lag Length Selection and the Construction of Unit Root Tests with Good Size and Power", Econometrica, 69, 1519-1554.
- Özatay, Fatih (2013a), "TEPAV Finansal Baskı Endeksi", Radikal Gazetesi, 23.04.2013, http://www.radikal.com.tr/yazarlar/fatih_ozatay/tepav_finansal_baski_endeksi-1130695, [29.07.2013].

- Özatay, Fatih (2013b), "TEPAV Finansal Baskı Endeksi (2)", Radikal Gazetesi, 30.04.2013, http://www.radikal.com.tr/yazarlar/fatih_ozatay/tepav_finansal_baski_endeksi_2-1131585, [29.07.2013].
- Öztürkler, Harun ve Türkmen, Göksel (2013), "Türkiye için Finansal Baskı Endeksi Oluşturulması", TEPAV Raporu, Ankara.
- Perron, Pierre (1989), The Great Crash, The Oil Price Shock and The Unit Root Hypothesis, *Econometrica*, 57 (2), 1361-1401.
- Perron, Pierre (1997), "Further Evidence on Breaking Trend Functions in Macroeconomic Variables", *Journal of Econometrics*, 80, 355-385.
- Perron, Pierre ve Rodriguez G.H. (2003), "GLS Detrending, Efficient Unit Root Tests and Structural Change", *Journal of Econometrics*, 115, 1-27.
- Sevim, Cüneyt (2012), Öncü Göstergeler Yaklaşımına Göre Finansal Krizler ve Türkiye Örneği, BDDK Kitapları, No: 11, ISBN 978-975-9004-16-3.
- Subbarao, Duvvuri (2012), "Financial Stability Report, Reserve Bank of India", No. 6, http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/PublicationReport/Pdfs/FFSR261212_FL.pdf [06.08.2013].
- Toda, Hiro Y. ve Yamamoto, Taku (1995), "Statistical Inference in Vector Autoregressions with Possibly Integrated Process", *Journal of Econometrics*, 66, 225-250.
- Trachanas, Emmanouil ve Katrakilidis Constantinos (2013), "The Dynamic Linkages of Fiscal and Current Account Deficits: New Evidence from Five Highly Indebted European Countries Accounting for Regime Shifts and Asymmetries", *Economic Modelling*, 31, 502-510.
- Uygur, Ercan (2001), "Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri", Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, No. 1, ISBN 975-95354-6-7.
- Yılanıcı, Veli ve Özcan, Burcu (2010), "Yapısal Kırılmalar Altında Türkiye için Savunma Harcamaları ile GSMH Arasındaki İlişkinin Analizi", *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(1), 21-33.
- Zivot, Eric ve Andrews, Donald W. K. (1992), "Further Evidence on the Great Crash, the Oil-Price Shock and the Unit-Root Hypothesis", *Journal of Business Economic Statistics*, 10(3), 251-270

BÜYÜK DURGUNLUK VE AVRUPA REFAH DEVLETİ MODELİ AÇISINDAN NORVEÇ, YUNANİSTAN VE TÜRKİYE: DİYALEKTİK İLİŞKİLER

İrfan KALAYCI*

ÖZET

“Büyük Durgunluk” denilen küresel mali kriz (2008) Norveç, Yunanistan ve Türkiye gibi refah devletlerini de etkiledi. Bu üç ülkeyi bir arada incelememizin nedeni, aralarında diyalektik ilişkilerin bulunmasıdır. Birinci diyalektik ilişki bu üç ülkenin büyük durgunluğun olumsuz etkilerini farklı dozda ve sürede yaşamış olmalarıyla ilgilidir: Norveç krizin küresel etkilerini kolayca finanse etti; Türkiye krizi “teğet” yaşadı; Yunanistan ise “kriz sarmalı”na girdi. İkincisi; Norveç AB üyesi değildir, Yunanistan tam üyedir, Türkiye ise adaylığı müzakere edilen ülkedir. Sadece Yunanistan, krizin maliyetlerini Euro bölgesine yaymıştır. Üçüncüsü; her üç ülke de “Avrupa refah devleti” modellerinden biriyle özdeşleştirilmektedir: Norveç, İskandinav refah devleti iken Yunanistan ve Türkiye Akdeniz refah devletine daha yakındır.

Anahtar Kelimeler: Büyük durgunluk, Avrupa refah devleti modeli, Norveç, Yunanistan ve Türkiye.

NORWAY, GREECE AND TURKEY IN TERMS OF THE GREAT RECESSION AND THE EUROPEAN WELFARE STATE MODEL: DIALECTIC RELATIONS

ABSTRACT

The global financial crisis (2008), described as “The Great Recession”, also affected the welfare states such as Norway, Greece and Turkey. The reason why we analyze these three countries in this essay is that there are dialectic relations among them. The first dialectic relation is related to the fact that these three countries have experienced the negative effects of the great recession in different dosages and times: Norway refinanced the global effects of the crisis easily; Turkey experienced the crisis ‘tangentially’; Greece fell into ‘crisis spiral.’ Secondly: Norway is not a member of EU, Greece is a full member, and Turkey is the country whose membership is being discussed. Only Greece has spread the cost of the crisis to Euro region. Thirdly: All of these countries are identified with one of “European Welfare State” models. Turkey and Greece are closer to Mediterranean welfare state while Norway is a Scandinavian welfare state.

Keywords: Great recession, European welfare state model, Norway, Greece and Turkey.

* Doç.Dr., İnönü Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

* Bu makale, Türkiye Ekonomi Kurumunun (TEK) 1-3/11/2012’de İzmir’de düzenlediği “Borç Dinamikleri, Finansal İstikrarsızlık ve Büyük Durgunluk” konulu Uluslararası Ekonomi Konferansı’na sunulan bildirinin gözden geçirilmiş şeklidir. (Yazar, bildiri aşamasındaki katkısından dolayı Barış Aytekin’e teşekkür eder.)

GİRİŞ

Bu makalede, birçok yönden birbirinden farklı olan Norveç, Yunanistan ve Türkiye'nin biraraya getirilmesini gerektiren iki yol haritası söz konusudur. Birincisi “*Büyük Durgunluk*” diye nitelendirilen 2008’de küreselleşen ABD kaynaklı mali kriz; ikincisi ise “Avrupa refah devleti” modelleridir. Bu yol haritalarına göre bu üç ekonomi farklılaştıkları ve benzeştikleri noktalar itibarıyla bir dizi diyalektik ilişki içindedir.

Birinci diyalektik ilişki, bu üç ülkenin büyük durgunluğun olumsuz etkilerini farklı dozda ve sürede yaşamış olmalarıyla ilgilidir. Norveç dünyanın en sağlam ekonomilerinden biri olup krizin küresel etkilerini kolayca finanse etmiş, sosyal koruma ve göçmen politikalarını sürdürmüştür. Buna karşılık Türkiye’de toplum katmanlarını farklı derecede etkileyen kriz, hükümet tarafından “teğet geçtiği” şeklinde yorumlanmıştır. Ancak krizle birlikte Türkiye’nin Maastricht ölçütlerine dolaylı uyumu biraz gecikmiştir. Yunanistan ise tüm dünya ekonomileriyle birlikte ABD kaynaklı krizi yaşamasının yanısıra ikinci bir krize yani ağır borç yükü altında “kriz sarmalı”na girmiştir.

İkinci diyalektik ilişki, bu ülkelerin Avrupa Birliği (AB) karşısındaki konumlarıyla ilgili ortaya çıkmıştır. Zira her üç ülkenin AB statüsü birbirinden farklıdır. Norveç AB üyesi değildir, Yunanistan tam üyedir, Türkiye ise adaylığı müzakere edilen ve buna rağmen AB Bakanlığına sahip tek ülkedir.

Norveç 1960’da EFTA üyesi olmuş ve birçok EFTA üyesi gibi AET/AT/AB’ye üyelik için (1962, 1967, 1972 ve 1992) başvurmuş fakat diğerlerinden farklı olarak iki kez (1972 ve 1994) yapılan halkoylamasıyla üyelik karşıtı sonuçlar yüzünden tam üye olamamıştır. Bunun temel nedeni; bu ülkenin -muhalefet partileri ve halkla birlikte- genel olarak egemenlik devrini itici bulması, oldukça gelişmiş olan petrol ve balıkçılık sektörlerini korumak istemesi ve en önemlisi de büyük bir entegrasyona muhtaç olmayı gerektirmeyecek kadar ileri bir refah sistemine sahip olmasıdır. Norveç’in AB konusundaki tavrını, Norveçli yazar ve bağımsızlık lideri B. Bjoernso’nun şu sözünü özetlemektedir: “En iyi dış politika hiç dış politikanızın olmamasıdır” (Aktaran; Nas, 2012: 134). Tüm bunlara rağmen Norveç AB’ye iktisadi çıkarlarla bağlı olsa gerek ki insan-emek serbest dolaşım (Schengen) alanında yer almasının yanı sıra AB fon havuzuna da çeşitli katkılar sağlamayı sürdürmektedir.

Yunanistan Birliği 1959’da başvurmuş, 1976’da katılım müzakerelerine başlamış ve jeopolitik konumunun da desteğiyle 1981’de 10. üye olmayı başarmıştır. Böylece AB’nin 2. genişlemesiyle güney ülkelerinin üyelik yolu açılmıştır. Yunanistan görece kolay üye olmuş olsa da AB ailesi içinde üyeliği en çok tartışılan ülkelerden biridir. Avrupalılar iktisadi yapısı zayıf olan Yunanistan’ı sürekli finanse etmekten; Yunanlılar da sürekli AB’ye muhtaç olmaktan sıkıldıklarını yüksek sesle ifade edip durmaktadırlar (Cihangir, 2012: 66-7).

Türkiye ise Yunanistan'la aynı tarihte başvurusunu yaptığı halde tam üyelik-müzakere süreci tıkalı ve zorlu geçen, sürecin başarısızlıkla sonuçlanacağı konusunda ileri tahminler yapılan ilk ve tek aday ülkedir. 1963'te çerçevesi çizilen Gümrük Birliği'ne 1996'da giren Türkiye'nin -1999'da Avrupa Konseyi tarafından- katılım sürecinin kapsamlı niteliği onaylanmıştır. 2004 Brüksel Zirvesi'nde AB Türkiye ile 35 fasıldan oluşan müzakerelere başlama kararı almıştır. 2006'da müzakere edilen ve geçici olarak kapatılan ilk (25 no'lu) fasıl "bilim ve araştırma" ile ilgilidir. Şu ana kadar 13 fasıl açılmış durumdadır (İKV, 2012).

Norveç toplumu halen AB'ye tam üye olmak konusunda çekimlidir, çünkü refah pastasını, ekonomisi kırılgan ve zayıf olan Akdeniz ülkeleriyle bölüşmek istemediği gibi onların işsizlik, dış borç ve bütçe açığı sorunlarının ağır yükü altına girmekten de kaçınmaktadır. AB'nin "nazik" üyesi Yunanistan krizin maliyetlerini Euro bölgesine yaymış ve krizin sıcak ortamında iken euronun çöküşü öngörülerini hızlandırmış durumdadır. Türkiye ise sosyo-ekonomik kalkınmasını tamamlamak, bölgedeki siyasal-diplomatik rolünü kuvvetlendirmek ve yapısal reformları uygulamak amacıyla AB'yi zaman zaman "çipa" olarak kullanmaktadır.

Üçüncü diyalektik ilişkiye göre ise üç ülke de "Avrupa refah devleti" modellerinden biriyle özdeşleştirilmektedir. Norveç İskandinav (sosyal demokrat) tipi refah devleti ailesinde iken Yunanistan ve Türkiye Akdeniz refah devleti grubunda değerlendirilmektedir. Genel olarak Nordik refah devleti en etkili sosyal koruma sistemi üzerine inşa edilmiş olup, küresel boyutta örnek olarak gösterilmektedir. Yunan toplumu refah devletinin nimetlerini Akdenizliliğin bir özelliği olarak "siesta" (öğle uykusu) türünde farklı bir tarzda yaşamayı sürdürmektedir. Mevcut kriz olmasaydı, bu alışkanlıkları hiç bitmeyen bir "fiesta" (şölen) olarak algılanabilirdi. Türkiye, refah devletinin temellerini neoliberal politikalarının gölgesinde atan ve bu konuda emekleme devresini henüz tamamlamış bir ülkedir.

Mantık örgüsü içinde tümdengelimci bir yaklaşıma dayanan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Odak alınan Norveç, Yunanistan ve Türkiye'nin makroiktisadi göstergeleri birinci bölümde özetlenmiştir. İkinci bölümde büyük durgunluk ve onun bu üç ülkede yarattığı etkiler ve yansımalar incelenirken, üçüncü ve son bölümde ise refah devleti modelleri kapsamında her ülkenin refah devleti yapısı ele alınmıştır.

1. MAKRO İKTİSADİ KİMLİK SORGULAMASI

Her mali kriz, ortaya çıktığı ya da yaşandığı ülkenin makro iktisadi, sosyo-ekonomik ve hatta siyasal yapısının özelliklerine dayanır. Kriz, o ülkenin genel özelliklerinin rengini alır ya da o özelliklere rengini verir. O bakımdan, bir krizi incelerken, o krizle özdeşleşen ülkenin yapısal özelliklerini de bilmekte yarar vardır.

Norveç, Yunanistan ve Türkiye demografik ve makro iktisadi göstergelerden oluşan topluca bir karşılaştırmaya tabi tutulabilir. Bu üç ülkenin nüfus, GSYH, işsizlik, dış borç vb. makroiktisadi göstergelere göre dünyada kaçınıcı sırada yer aldığı ortaya konulabilir. Aşağıdaki veriler için -aksi belirtilmedikçe- başvuru CIA (2013), sayıları 180-240 arasında değişen ülkeleri her bir göstergeye göre küresel sıralamaya tabi tutan tek kaynaktır.

► **Nüfus:** 2013 yılı tahminlerine (t) göre Türkiye yaklaşık 80 milyon kişiyle dünyanın en kalabalık 17'nci ülkesi iken Yunanistan 10,8 milyonla 81'inci, Norveç 4,7 milyonla 120'nci sıradadır. Türkiye bu iki ülke nüfusunun toplamından 5 kat daha büyüktür. Dünya yaşlanmakta ve AB de bir "ihtiyarlar-yaşlılar klübü"ne dönüşmektedir. BM verilerine göre 1950'de göçmenlerle birlikte Norveç'in nüfusu 3,3 ve 2010'da 4,9 milyon iken 2050'de sadece 6 milyona çıkacaktır. Yunanistan'ın nüfus artış seyri ise aynı tarih sırasıyla 7,6, 11,4 ve 11,6 milyon şeklindedir. Türkiye ise genç nüfus üstünlüğünü biraz daha koruyabilir; zira 1950'deki nüfusu 21,2 milyon iken 2010'da 3,5 katına çıkan Türkiye'nin 2050'deki nüfusunun 91,6 milyon kişiye yükselmesi beklenmektedir.

► **Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH):** 2012 (t) verilerine göre satınalma gücü paritesi (SGP) ile Türkiye 1,1 trilyon \$ ile dünyanın en büyük 17'nci ekonomisidir. ABD ve AB'nin her birinin 15'te 1'i; Çin'in ise 11'de 1'i kadar bir büyüklüğe sahiptir. Yunanistan 280,1 milyar \$ ile 46'ncı, Norveç 278,1 milyar \$ ile 47'nci sırada bulunmaktadır. Norveç'te GSYH deflatörü 2009'da -6,4, 2011'de 3,7 olarak gerçekleşmiştir, 2013'te 2,7 olması beklenmektedir (OECD, 2012a). 2011 (t) verilerine göre Norveç'in GSYH büyümesi %1,3, GSYH toplamı 486 milyar \$ (satınalma gücü paritesi-SGP ile 290 milyar \$) ve kişi başına (k.b) geliri (SGP ile) 97 bin \$'dır (The Economist, 2011). Fakat k.b. GSYH (SGP, 2012, t) bakımından dünya sıralaması Türkiye'nin aleyhinedir. Norveç 55.300 \$ ile 10'uncu ve Yunanistan 25.100 \$ ile 62'nci iken Türkiye 15.000 \$ ile dünya 91'incisidir (42'nci olan AB'nin ortalaması 34.500 \$ olup Türkiye'nin 2,5 katıdır.)

► **İşsizlik:** 2012'de (t) Norveç dünyanın istihdam cennetlerinden biri olup, %3,1 işsizlik oranıyla -en az işsizlik oranından en fazla olanına doğru yapılan- dünya sıralamasında 25'inci, Türkiye %9 oranıyla 104'üncü, krizin etkisiyle Yunanistan %24,4 oranıyla 173'üncüdür.

► **Aile geliri bölüşümü** (Gini katsayısı, G): "0-1" arasındaki bir değerle ölçülen G, 1'den 0'a yaklaştıkça gelir bölüşümü adaleti (adaletsizliği) artar (azalır); tersine 0'dan 1'e doğru bölüşümde ise adalet (adaletsizlik) azalır (artar). Rakam küçüldükçe sıranın yükselmesi mantığına göre Norveç 0,25 G ile gelir bölüşümünde oldukça adil (2008'de 131'inci sırada) gözükmektedir. Türkiye'nin katsayısı 0,40 (2010'da 58'inci sırada); Yunanistan'ınki 0,33 (2005'te 99'uncu sırada) olup, 0,30 olan AB ortalamasına (2011, t; 112.sıra) oldukça yakındır.

► **Enflasyon:** Enflasyonun etkisinin pek hissedilmediği ülkelerden biri Norveç'tir. 2012 (t) verilerine göre %0,6 ile -en düşükten en yükseğe doğru- dünya enflasyon liginde 7'nci sıradadır. Yunanistan'ın şaşırtıcı bir şekilde krizin toplam talebi daraltması yüzünden %1,1 oranıyla dünyanın en iyi enflasyonlarından birine sahip (dünya 13'üncüsü) olduğu tahmin edilmiştir. %9 (t) oranıyla 194'üncü sırada sayılan Türkiye'de enflasyon, TCMB kaynağına göre %6 olarak gerçekleşmiştir ki halen %2,4 (t) olan AB ortalamasından çok yüksektir.

► **Cari işlemler dengesi:** 2012 (t) verilerine göre Norveç'in 76,1 milyar \$'lık cari fazla vererek denge fazlasından denge açığına doğru sıralanan ülkeler içinde dünya 7'ncisi olacağı öngörülmektedir. (İlk üç sıra; Çin, Almanya ve S. Arabistan.) ABD'nin yaklaşık 487 milyar \$'lık açıkla 193'üncü sırada olduğu küresel ligde Türkiye yaklaşık 60 milyar \$'lık açıkla 189'uncudur. Yunanistan 16,7 milyar \$ açıkla 179'uncu sıradadır. Dünya ihracat liginde 31, 32 ve 69'uncu olarak sıralanan Norveç, Türkiye ve Yunanistan ithalatı ise 38, 23. ve 51'inci olarak sıralanmışlardır. (Bu sıralama ışığında, 5 milyon nüfuslu Norveç 163 milyar \$ ihracat yaparken bu nüfusun 15 katı olan Türkiye ancak 154 milyar \$; Yunanistan ise Norveç'in 2 katı daha büyük nüfusla onun 1/6'sı oranında ihracat gerçekleştirmektedir).

► **Altın ve döviz rezervleri (ADR):** Merkez bankasının mali kaynakları arasında yer alan ADR, bir devletin ödemeler dengesi için kullanabileceği önemli bileşenlerden biridir. 2012 sonuna (t) göre dünya 25'incisi olarak Türkiye'nin 93 milyar \$'dan fazla altın ve döviz vardır. 39'uncu sırada Norveç Türkiye'ninkinin yarısı kadar, 82'nci sırada Yunanistan ise Türkiye'nin 12'de 1'i kadar bir rezerve sahiptir (Çin 3,3 trilyon \$ ile Japonya, AB, S. Arabistan ve Rusya'nın toplamına eşit olarak dünya 1'incisidir.)

► **Dış borç:** 2011 ortasında Norveç 644,5 milyar \$ ile dünyanın en borçlu 20'nci, Yunanistan 583 milyar \$ ile 21'inci, Türkiye (2012 sonu, t) Norveç'inin yaklaşık ½'si kadar borçla 27'inci sıradadır. Ancak Norveç bir net dış kreditördür. (Dünya dış borç liginde AB 16 trilyon \$ ile 1'inci, ABD 14,7 trilyon \$ ile 2'nci sıradadır).

► **İnsani gelişme endeksi (İGE):** UNDP'nin her yıl raporladığı İGE; beklenen yaşam süresi, ortalama okullaşma oranı ve kişi başı (k.b.) GSYH'nin ağırlıklı ortalaması olarak hesaplanır. İGE dünya ortalamasının 0,694 olduğu 2012'de Norveç 0,955 toplam puanla dünya 1'incisi, Yunanistan 0,860 toplam puan ile dünya 29'uncusu olarak "en yüksek İGE grubu"nda (1-47 arası) yer alırken, Türkiye 0,722 puanla Azerbaycan'dan sonra dünya 90'ıncısı olarak "yüksek grup"ta (48-94 arası) değerlendirilmiştir (UNDP, 2012).

► **Çocuk yoksulluğu:** Yoksulluk, aile ve çocuklar boyutunda hemen hemen tüm OECD ülkelerinde yüksek gözükmemektedir. Örneğin, çocuk yoksulluğu oranı Norveç'te %5, Yunanistan'da %14, Türkiye'de %22'dir (ABD'de %20, OECD ortalaması %13'tür) (OECD, 2011a).

► *IMF'deki durumları:* Yunanistan'ın IMF'deki kotası 1.101.80 milyon SDR olup, IMF ile iki türlü düzenleme söz konusudur: Stand-by kapsamında (9.5.2010-14.3.2012 arasında) 26.432.90 milyon SDR'lik kredi almış ve stand-by'ın bitmesiyle EFF kapsamında (15.3.2012-14.3.2016 arasında) 23.785.30 milyon SDR'lik kredi alacaktır (IMF, 2012a). Bu para, IMF'nin batık bir ulusal ekonomiye gösterdiği ender cömertliklerden birisi sayılmaktadır. IMF'deki genel kotası Yunanistan'inkinden %40 daha fazla olan (=1.455.80 milyon SDR) Türkiye 2008'den beri IMF ile herhangi bir mali düzenleme yapmamıştır. 2001 krizine denk gelen en son mali düzenlemeleri ve çektiği miktarlar şöyledir: Stand-by kapsamında Aralık 1999-Şubat 2002 arasında yaklaşık 15 milyar SDR'den 11,8 milyarını çekip, Aralık 2000-Aralık 2001 arasında hepsini çekmek üzere 5,8 milyar SDR'lik bir düzenleme yapan Türkiye Şubat 2002-Şubat 2005 arasında 12,8 ve Mayıs 2005-2008 arasında 6,7 milyar SDR'lik bir stand-by düzenlemesi gerçekleştirmiştir (IMF, 2012b). Türkiye, Mayıs 2013'te IMF ile kredi borcunu sıfırlamayı ve program anlaşmasını bitirmeyi başarmıştır. IMF karşısında mali yapısı en sağlam ekonomilerden biri Norveç'tir ve o yüzden en son krize rağmen IMF'ye herhangi bir kredi talebinde bulunmamıştır. Kotası 1.883.70 milyon SDR ile her iki ülkeden de daha yüksek bir kotaya sahiptir (IMF, 2012c). Kotanın belirleyicileri üye ülkenin yıllık GSYH'si ve dış ticaret hacmidir.

2. BÜYÜK DURGUNLUK: KÜRESEL MALİ KRİZİNİN NİCEL-NİTEL BOYUTLARI

Büyük Durgunluk olarak adlandırılan 2008 küresel mali krizi çeşitli açılardan tartışılmaya devam etmektedir. Bunun bir nedeni de krizin küresel planda tam olarak durağanlaştığına ilişkin kuşkuvarın var olmasıdır.

Yeldan (2012), küresel ekonomiyi II. Paylaşım Savaşı sonrasında Bretton-Woods kurumlarıyla yönlendirmekte olan 20. yüzyıl kapitalizminin 2008'den bu yana sistemik bir kriz içinde olduğu ve önceleri sadece Amerikan konut piyasasıyla sınırlı bir mali çalkantıdan ibaret olduğu savlanan krizin *“canlandırma paketleri”*, *“parasal miktar yumuşatılması”*, *“toparlanmanın yönetişi”* gibi cilalı söz oyunları ile bastırılmaya çalışıldığı saptamasını yaptıktan sonra geçen 5 yıl boyunca krizin yansıma biçimlerinin niteliksiz, eşik altı konut kredi sisteminin iflasından başlayıp giderek Avrupa mali krizine dönüşürken krizin ardında yatan sistemik-yapısal unsurların çözümsüz kaldığını ve bu yüzden bu kriz döneminin artık *“Büyük Durgunluk”* olarak ifade edildiğini hatırlatmaktadır.

Beardsley (2010) ise krizde *“Avrupa kimliğinin bileşenleri”* üzerinde durmaktadır. AB'nin genel sosyal refah sistemi altında üstünlüklerin modeli ve düzeyi ülkeden ülkeye değişmektedir. Genel kural olarak Avrupalılar serbest tıbbi tedaviyi, uzun dönem işsizlik sigortasını, boş zamanı, sağlam doğum ve çocuk bakım hizmetlerini severler. Politik analistlere göre Avrupa refah sistemi olmazsa Avrupa kimliği de olmaz. Ancak bazen iktisadi krizlerin bu kimliği aşındırdığı Yunanistan

örneği ile görülmektedir. N. Doze'nin (Bearsley'in gönderme yaptığı ünlü Fransız iktisat yorumcusu) dediği gibi Yunan krizi, Avrupalı hükümetleri sosyal harcamaları daha da düşürmeye zorlamıştır; nitekim 2010'da bu harcamalarda yapılan kesintiler son 10 yılın en büyük kesintileridir. Doze bu gelişmeyi *"piyasalar kendi kafasına tabanca sıkmıştır"* şeklinde dramatize etmektedir. Danimarka ve Nordik (İskandinav) komşuları da AB'de koruma sistemlerinin dozunu azaltmış ve en yüksek vergileri salmışlardır. İşsizlik oranını -krize rağmen- Avrupa'da en düşük düzeyde (%5) tutmayı başaran Danimarka, refaha alışık yurttaşlarını memnun etmek ve işçilerin umutlarını canlı tutmak için *"güvenceli esneklik"* (flexicurity) sistemini denemektedir.

Öte yandan Singh'e (2009) göre ABD'de 2007 ortalarında yüksek faizli "mortgage" kredileri ile başlayan mali kriz "jeopolitik" açıdan çok önemlidir, çünkü hem ABD hem de onun liderliğini yaptığı kapitalizm merkezlidir. Kriz, piyasa kapitalizmi ve devlet kapitalizmi ötesine giden yeni bir kalkınma paradigması için bir fırsat doğurmuştur. Sosyal hareketler ve işçi sınıfının reel sistemik değişim için fikirlerle sürüklenmesinin tam doğru zamanıdır.

2.1. Norveç: Kriz Karşısında "Mağdur" ve "Güçlü" Bir Ekonomi

Norveç'in gaz ve petrole dayalı tüm yüksek iktisadi performansına (dünyanın 2'nci doğalgaz üreticisi, 3'üncü doğalgaz ve 5'inci petrol ihracatçısı olmasına ve bu özellikleriyle G7 ülkelerinden biri olan Kanada'yı aşması beklenmesine) (EconomyWatch, 2010) rağmen küresel krizden mağdur olması krizin büyüklüğü ve yaygınlığı konusunda önemli bir fikir verebilir.

Avrupa'nın diğer ülkelerinin aksine Norveç, 2009'da küreselleşen mali krizden kaçmış gözükmektedir. France 24'ün (2009) haberine göre bu bir mucizedir ve Norveç için bu durum, İskandinavya yarımadasının zengin doğal kaynaklarının bir parçası olan petrol ve gaz rezervleri bakımından dünyanın "sömürülmeyen" 3'üncü büyük ülkesi olması ile açıklanabilir. Norveç hükümetine göre eğer ülke disiplinli bir kamu finansmanı ile yönetildi ve krizden fazla etkilenmedi ise daha somut olarak krizin başlarında etkin işgücünün sadece %2,5 oranı (30 bin kişi) işsiz kaldıysa bu başarıda salt doğal kaynak zenginliği değil aynı zamanda iktisadi atılganlığın da rolü büyüktür.

Miyagawa ve Morita'ya (2009: 53-5) göre de Norveç'in mali krizi Finlandiya ve İsveç'inki kadar sert geçmemiştir. Varlık fiyatları enflasyonu, 1986'daki petrol fiyatlarının düşmesine uygun olarak uzun sürmemiş, krona karşı bir spekülasyon atak diğer iki ülke gibi kötü olmamış, çünkü 1990'larda başlayan ataklardan önce kron böyle aşırı değerlenmemişti. Yine de mali krizin Norveç ekonomisini pek alışık olunmadığı bir şekilde tahrip ettiği doğrudur.

Ancak Juel (2011: 1) mali krizin 2008'de Norveç ekonomisini -diğer OECD ülkelerinin aksine- sınırlı ya da ılımlı düzeyde etkilemesini şu dört nedene bağlamaktadır: i-Norveç mali sistemi krizden kaçındı. ii-Konut fiyatları yükseldi, fakat patlayan köpükler şeklinde olmadı. iii-Diğer Avrupa ülkelerindeki büyük durgunluğun

olumsuz etkileri farklı sanayi yapısından dolayı Norveç ekonomisi üzerinde sınırlandı. iv-Norveç otoritelerinin maliye büroları manevra için büyük olup, politik tepkileri yeterince güçlüdür.

Gerçekten de Norveç hükümetinin kriz konjonktüründe uyguladığı iktisat politikaları da dikkat çekicidir (OECD, 2012b): Maliye politikası uyarıcıları 2009-2010 dönemindeki genişlemeden sonra 2011’de az da olsa dizginlenmiştir. 2012’de yapısal (petrol-dışı) açık daha küçük genişlemeci etkisini göstereceği noktada olacaktır. Para politikası 2011’in ilk çeyreğinde normal düzeyinde seyretmeye başlamış; ekonomi yavaşlamış, uluslararası mali piyasalar tekrar türbülansa girmiş ve yıllık TÜFE enflasyonu %2,5 hedefinin çok altında kalmıştır. Emek piyasasının performansı düşük işsizlik ve yüksek işgücüne katılım ile iyi konumda olup, sosyal zaman yaratmaya dönük olarak ortalama çalışma saatleri düşük tutulmuştur. Ekonomide önemli bir yer tutan kamu harcamaları, kamu hizmetlerinin tedariği yoluyla Norveçliler için vazgeçilmez olan yeniden dağıtım ve açık toplum idealinin emrine sokulmaya devam ettirilmiştir. Norveç vergi sistemi, çevresel dışsallıklara artan ilginin -ve kayıtlı ekonominin iyi işlediğinin bir göstergesi olarak- “makbuz koleksiyonu”nda ve gelir bölüşümünde en yüksek başarıyı yakalamış durumdadır.

Mali analizcilere göre Norveç, kredide dünya şampiyonu olup, piyasa oyuncularının düşük faize (%2,6-%2,8) dayalı devlet borçları üzerinde en az temerrüt riski aldıkları bir ekonomidir. Norveç’in krizlere karşı direnme gücünün bir ayağı son zamanlarda yavaş yavaş değerlendirilen para birimi krona dayanmaktadır (7,643 kron = 1 euro). Kronun tarihsel olarak 2007’nin sonlarından beri en güçlü düzeyini koruyan euroya ve krizin vurduğu ABD ile Eurozon ekonomisi karşısında “güvenilir liman” olmadığı iddia edilmektedir (Views and News Staff, 2011). Öte yandan daha yüksek işsizlik, artan faizler ve yoğun eleştirilen sosyal refah sistemi yüzünden ekonominin “hasta adam”a döndüğünü söyleyenlere karşı iyimser kalan pek çok Norveçli mali krizden korkmamıştır. Yapılan anketlere göre onların asıl korktuğu iktisadi krizden çok terörizm ve doğal felaketlerdir (Views and News from Norway, 2010).

2008 krizi pek çok çağdaş kapitalist ekonomi gibi Norveç’in karşılaştığı ne ilk ne de son kriz olacaktır. Grytten ve Hunnes (2010: 9-20), Norveç’in dört yüzyıldan fazla egemenliği altında bulunduğu Danimarka’dan bağımsızlığını aldığı Mayıs 1814’ten şimdiki 2008 krizine kadar yaşadığı iktisadi krizlerin kronolojisini şöyle çıkarmıştır: i-Napolyon sonrası kriz (Mayıs 1814); ii-1848 krizi; iii-Kırım Savaşı sonrası kriz (1853–1856); iv-Uzun depresyon (1870 ortası-1890’ların başı); v-Kristiania krizi (1899 sonbaharı–1905); vi-Savaş sonrası depresyonu (1920’ler); vii-Büyük Çöküş (1930’lar); viii-Bankacılık krizi (1987-1993).

2.2. Yunanistan: AB’nin Borç Batağındaki Diken

Yunanistan olmasaydı 2008 krizi -bir olasılıkla- anılarda kalabilirdi. Yunanistan, krizi hem güncelleştirdi hem de içselleştirdi. Ngowi’nin (2011: 1) de önemle

vurguladığı gibi Yunanistan'ın karşı karşıya kaldığı kriz, şaşırtıcı derecede bağımsız bir borç krizidir. Kamu borç stoku 2009'da %110'ları çoktan aşmıştı. Bu, "*bütçe açığı GSYH'nin %3'ünü, kamu borçları da %60'ını aşamaz*" şeklindeki Maastrich ölçütlerinin "ihlali" demektir. Dolayısıyla bu, bir ülkenin birikmiş borçlarını "ihmal" etmesinin yarattığı fiili bir tehlikedir. Yükümlülüğünü yerine getirmesi için Yunan hükümetine şans verilmesi gerektiği, şu anda en geçerli düşüncedir. Zira toplam özel sektör borcunun %21'ini yerine getireceği tahmin edilmektedir.

Arnott'a (2011) göre mali kargaşa sürecinde Yunanistan'da birçok olay eşanlı gelişti; reformlar ve ayaklanmalar, vergi kaçakçılığı ve kurtarma paketleri, grevler ve turizm ve hatta uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının kredi notunu düşürürken siyasilerin umut telkin etmesi vb. hepsi geçmişteki kavgalar ve kemer sıkmayla geçen ekonomiyi hatırlattı. Örneğin FITCH (2012), Yunanistan'ın "A" olan uzun dönem kredi notunu, Ekim 2009'da istikrarsızlığın bir işareti olarak "A-"ye düşürdü. Aynı kuruluşun Temmuz 2011 ve Mayıs 2012'de verdiği not ise "yakında yükümlülüğünü getiremez" anlamında "CCC"dir. FITCH'in aynı tarihlerdeki değerlendirmesi "istikrar" yönünde olup Norveç için notu "AAA", Türkiye için "BB+" şeklinde olmuştur.

Krizin Yunanistan ayağını tahlil ederken Petmesidou ve Polyzoidis'in (2012: 4) tarihsel-sosyolojik yapıya ilişkin şu saptamasını gözardı etmemek gerekir: Devlet-kilise ilişkisinin güçlü olduğu Yunanistan geç sanayileşen bir ülkedir ve bağımsızlığını elde ettiği iki dünya savaşı arası geçen dönemde ağırlıklı olarak bir tarım toplumu idi. Ross (2012) ise Yunanistan'ın borç krizindeki mali piyasalarının, aslında, dünya ekonomisini doğrudan etkileyen Avrupa'nın büyük ölçekli iktisadi darboğazlarını açığa vurduğunu dile getirmiştir. 2011'in sonunda yine gerileme evresine giren Birleşik Krallık, İtalya ve İspanya AB GSYH'sinin 1/3'ünü oluştururken Yunanistan'ın payı sadece %1,8'ine eşittir. Avrupa'nın konjonktürel durumu "*çift dip durgunluğu*" olarak tanımlanmaktadır.

OECD (2012c) raporuna göre 2001'de Euro alanına giren Yunan ekonomisi, aşırı mali kısıntılar, sert iktisadi değişim ve zayıf ihracat nedeniyle 2011'de aniden büzülmüştür. İşsizlik, özellikle gençler arasında hızla artmıştır; borç takviyesinin gidişine ve yapısal reformların gecikmesine bakılırsa üretimin de 2013'ün ortalarına kadar daha da düşeceği öngörülmektedir. Makro iktisadi konjonktür zaten krizi ele vermektedir. Genel hükümet borcu (GSYH oranı) 2009'da %129,4 ve 2011'de %165,4 olarak gerçekleşirken 2013'te de %168,5 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir.

Bu "dramatik" gelişmenin bir arka planı vardır. Nelson vd. (2011: 11-2), krizden önceki on yılda Yunanistan'da kamusal harcama ve ücretlerin zaten yüksek olduğunu; krizin etkili olduğu 2009'da bu harcamaların GSYH'nin %50'sini, ücret ve sosyal faydalarla birlikte %75'ini bulunca kamu maliyesinin tıkanıldığını belirtmektedirler. Zira Yunanistan bu yapıyla OECD'nin en yüksek toplam kamu harcaması yapan

devleti olmuştu. Yunanistan'da 2010'da görev yapan hükümetin bir önceki hükümet gibi "Bütçe açığı/GSYH" oranında, eksik ve yanlış verilerle Eurostatı yanıltması uluslararası finans dünyasında sansasyon yaratmıştır. (Yeni hükümete göre bu oran %12,7, bir önceki hükümete göre ise %7,7 idi) (Çapanoğlu, 2012: 38).

Yunanistan'da (AB'de) kamu harcamalarının GSYH'ye oranı 2007'de %11,7 (AB %10,1) iken gelecek on yıllarda şöyle projelendirilmiştir: 2020'de %13,2 (AB'de %10,9), 2030'da %17,1 (AB'de %11,4), 2040'da %21,4 (AB'de %12,3), 2050'de %24,0 (AB'de %12,5), 2060'da %24,1 (AB'de %12,5) (Bkz. Matsaganis, 2011: 502).

Moschovis ve Servera (2009: 1) bu sayısal saptamaları doğrulamaktadır. Yunan ekonomisinde aşırı borç yapısından dolayı oluşan çürüme-gerileme, -artan yatırımlarla azalan tasarrufların bir sonucu olarak- tasarruflarla yatırımlar arasındaki artan açığı yansıtmaktadır. Kamu ve özel sektör çareyi dış borçlanmada aramaktadır. Nitekim 80 milyar €'luk Avrupa ve 30 milyar €'luk IMF kaynaklı mali yardım Mayıs 2010'da 110 milyar €'ya (=58 milyar \$'a) ulaşmıştır.

Petmesidou'nun (2011:1) dediği gibi, Yunanistan'ın ayağını yorganına göre uzatmaması ve dolayısıyla refah devletinin bir krizde olduğunu gösterecek şekilde -"görünüşte uluslararası standartlarda işleyen" (Economou ve Giorno, 2009: 5)- ulusal sağlık sisteminde (NHS) "biletli ödeme" döneminin başlaması, bu ülkede IMF ve AB'nin hiç olmadığı kadar "kurtarıcı" olarak görülmelerine neden olmuştur.

Fakat, The Economist'in (2012) belirttiğine göre Ağustos 2012'de IMF, Avrupa Merkez Bankası (ECB) ve Avrupa Komisyonu'ndan (EC) oluşan "troyka"nın hükümet tarafından daha çok bankaların sermayesinin güçlendirilmesinde ve borç faizlerinin ödenmesinde kullanılmak üzere Yunanistan'a 31,5 milyar €'dan (=39 milyar \$'dan) oluşan kurtarma fonlarının gidip gitmeyeceğine hükmetmesi beklenmiştir. Böylece Yunanistan 2013 ve 2014'te toplam 11,5 milyar € ile bütçe açığını bir ölçüde azaltabilecektir. AB ne kadar nazik davransa da Yunanistan için "gerçek" iç karartıcıdır ve ekonomi yeniden dengelenmek zorundadır. Denge için ön koşullar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Örneğin, Yunanistan'da temel ücretler %22 oranında düşürülmüş, mali takviye yapılmış, özel sektör-emek piyasası yeniden düzenlenmiş ve 2012 yılı sonuna kadar özelleştirme gelirlerinin 3'ten (100 kat artışla) 300 milyar €'ya çıkarılması planlanmıştır.

OECD'ye (2011b) göre iktisadi krizden kurtulmak için Yunanistan için hazırlanan ve büyüme, faiz oranları, mali ve yapısal reformları içeren "Borç/GSYH" oranını gelecek 20 yıl içinde %60'ın altına düşürmeyi hedefleyen "muhafazakâr varsayımlar"a dayanan mali programın başarılı olma şansı vardır. Uzun dönemde borç çevrimi yani sürdürülebilirliği için uzun dönem potansiyel büyüme (Ud-PB) %1,7 ve 2011-2017 arasında (7 yıl boyunca) "özelleştirme ve varlık gelişmesinin parasal geliri"nin (ÖVG-

PG) 15 milyar € sağlayacağı tabanında aşağıda sıralandığı gibi üç seçenek senaryo üzerinde durulmaktadır:

Senaryo 1: Ud-PB %2,5; ÖVG-PG 15 milyar €

Senaryo 2: Ud-PB %1,7; ÖVG-PG 50 milyar €

Senaryo 3: Ud-PB %2,5; ÖVG-PG 50 milyar €

Uluslararası mali çevrelerde Yunanistan'ın kesin yeni bir Marshall Planı'na (MP) ihtiyacı olduğu dillendirilmiştir. "Avrupa Kurtarma Programı" adıyla I. MP (1948-1952) ile II. Paylaşım Savaşı sonrası yıkılan Avrupa'nın yeniden ve güçlü bir şekilde inşasında önemli bir mali rol oynamıştır. ABD, 4 yıl boyunca her yıl GSYH'sinin %1'ine denk yaklaşık 12,5 milyar \$ hibe-yardımları (borç değil) sağlamıştır. Bu para Avrupa ülkelerini ilksel piyasa (pro-market) reformlarını yapmaya ve ticaretini serbestleştirmeye zorlamış ve sonuçta yüksek büyüme oranları için dolaylı etkiler yaratmıştır. Bu niteliğiyle MP, Dünya Bankası eliyle yürütülerek "yapısal düzenleme programı" olarak işlev görmüştür (Craft, 2012).

60 yıl sonra tekrar gündeme gelen şimdiki yani II. MP ile krizdeki Yunanistan ve onun benzeri konumundaki Avrupa ekonomileri kurtarılmaya çalışılmaktadır. Crafts'a (2012) göre yine karşı karşıya kalınan -adı konulmamış- yeni MP biraz özü ve şekliyle değişmiş olabilir; bu Plan 1993'te "Washington Uzlaşması" eksenine ve yapısal düzenleme programlarını yürüten IMF'nin güçlü-sıkı kolları arasına alınmıştır. Bu Plan ile Yunanistan'ın çok düşük olan verimlilik performansını geliştirmesine (avam ifadeyle "tembellikten kurtarmasına") yardım edip etmeyeceği merak edilmektedir.

Ritschl (2012), MP'nin hızla ölen efsanelerden biri olduğunu, bazı iktisatçıların Yunanistan'a yardım konusunda Almanya ve AB'nin Amerikan MP'sinin rolünü -kıyaslanamayacak kadar- ziyadesiyle oynadığını birtakım verilerle hatırlatmaktadır. Şöyle ki; ABD'nin MP ile yaptığı yardım 1950'de Batı Almanya GSYH'sinin %4'ü kadar iken şimdiki kriz konjonktüründe Almanya'nın son yardımı Yunanistan GSYH'sinin %60'ını ve toplam Avrupa yardımı ise Yunanistan GSYH'sinin %200'ünü aşmıştır.

Burada şu iki tartışma noktası öne çıkmaktadır: Birincisi bu rakamların, geçmişteki Amerikan MP'sinin gerçekte ne kadar "cılız" olduğuna ve Almanya'nın da şimdiki yeni MP sayesinde AB içinde gerçekte ne kadar lokomotif olmayı hak ettiğine dairdir. İkinci nokta ise ilk MP, Almanya'nın savaş ekonomisi çarklarını durdurup kalkınmada uçuşa geçmesine yol açarken Almanya'nın neredeyse 1/3'ünü oluşturduğu şimdiki AB kurtarma paketinin, iç dinamikler de olmadan "kaotik" görüntüsü süren Yunanistan'ın istikrar ekonomisinin çarklarını döndürmeye yetip yetmeyeceği ile ilgilidir. Tablo 1'deki veriler, bir takım olası kısır tartışmaları önleyebilir.

Tablo 1: Krizde Yunanistan’a Yapılan Mali Yardımın Bileşimi (2011)

Kaynak yeri	Yardım	milyar €
Avrupa Merkez Bankası	Toplam	148
	-hükümet fonlarını satınalma	45
	-hedef borçlar	103
Euro bölgesi	1. kurtarma paketi (ödenen)	53
	2. kurtarma paketi (1.nin artığı ile)	145
IMF	1. kurtarma paketi	30
	2. kurtarma paketi	18
Banka ve sigorta şirketleri (Yunanistan’dakiler hariç)	Tahvil iskontosu	66
	Toplam (Yunanistan GSYH’sine oranla, 2011)	460 (%214)

Kaynak: Sinn, 2012.

Yunanistan, hükümeti ve halkı ile kredi trafiğinde sıkışıp dururken mali dünya The Economist’in (2012b) şu haberiyle ilgilenmeye başladı: Uluslararası liderlerin Atina hükümetinden -mihenktaşı niteliğindeki- uygulamasını bekledikleri 300 reformdan sadece 100 tanesi Yunanistan’da tamamlanmıştır (Şubat 2012 tarihi itibarıyla). Parti olarak sosyalist olan fakat kapitalistlerin nezdinde krize karşı reformcu olamayan hükümet (PASOK) yeterince performans gösteremeyeceğini anlayınca yeni-erken seçime gitti. Troyka, mali reformlar konusunda Yunanistan’ın acele etmesini istemiş, ancak 2012 için 50 milyar €’luk özelleştirme hedefinden sadece 3 milyar € elde ettiğini, işsizlik oranını %22’ye çıkardığını ve sendikaların baskısı yüzünden 100 binlerce işçiyi kamuda istihdam etmesi gerektiğini görünce karnesine kırık not vermiştir.

Yunanistan ile Troyka arasında gelişen antipatik ilişkiler devam ederken “marjinal” bir gelişme yaşanmıştır. Acaba gaz rezervleri saptanan ve 2017’de bu rezervleri katma değere dönüştürmesi beklenen Kıbrıs, Yunanistan için pozitif dışsalıklar sağlayabilir miydi? The Economist’in (2012c) çarpıcı tahliline göre gaz, Akdeniz bölgesinin jeoekonomik yapısını değiştirmektedir. Kıbrıs, hidrokarbon zenginliğini elde etmek ve bir fon altında yönetmek konusunda Norveç’i model alması halinde Akdeniz’i, Avrupa’nın enerji kaynağı güvenliğini temsil eden küçük bir Kuzey Denizi haline getirebilirdi.

Temel sorunsala tekrar dönmek gerekir. Lertchaitawee’nın (2010) vurguladığı gibi Yunanistan daha önce benzeri görülmemiş yüksek kamu borcu yüzünden (2005-09 döneminde “Açık/GSYH” oranı %44-%53 arasında seyrettiği için) krize girdi ve

hatta bu nedenle egemenlik riski yaşadı. Bu, refah devleti ekonomileri için ciddi bir uyarı işareti oluşturmaktadır. Zira bir refah devletinin hizmetleri yüksek gelir düzeyini ve daha fazla gelir bölüşümü eşitliğini vaat ve teşvik ederken bazı Avrupa ülkelerinde son yaşanan deneyimler sağgörünün üstün gelmemesi halinde refah politikalarının yönünün krize karşı kırılma olabileceğini göstermektedir.

Ekleme gerekir ki, güncel bütçe açıklarının genellikle bir tarihsel arka planı olur ve bu durum Yunanistan için daha fazla geçerlidir. Bu konuda The Liberty Bullhorn'un (2012) verileri şöyledir: i-1965'te Yunanistan'da ABD'den bile daha düşük vergiler vardı. GSYH'ye oranla %17,8'e %24,7. ii-1985'te Yunanistan vergilerde ABD'yi yakaladı. %25,5 ve %25,8 (GSYH'deki payı). iii-2005'te Yunanistan hükümeti vergilerin GSYH'deki payının %31,4'e çıkmasını istiyordu (oysa ABD'deki oran %27,5 idi).

Yunanistan'ın krizi, krizlerin durmayacağına ve gelecekte de Türkiye'de yaşanacağına bir işaret olabilir mi? Bu yöndeki kuşkuyla dile getirenlerden Ülker'e (2012) göre, Yunanistan'daki kriz sadece bir ulus olarak Yunanistan'la değil, Avrupa bankacılık sisteminin ve büyük bir olasılıkla dünya ekonomisinin geri kalanın yaklaşmakta olan çöküşüyle ilgilidir. Onun da belirttiği gibi Akdeniz kuşağında yer alan Avrupa ülkeleri diken üstündedir ve şimdi bu ülkelerin alt-üst olmasına neden olan çelişkiler er-geç Türkiye'de de aynı türden bir kriz üretebilir.

2.3. Türkiye: Krizin Teğet Geçtiği Bir Gelişen Piyasa

OECD'ye (2012d) göre Türkiye ekonomisi küresel krize çarpıp geri sıçradı, fakat bu süreçte iç ve dış makroiktisadi dengesizlikler belirdi. 2010-2011 döneminde büyüme, yeni istihdam yaratacak kadar ortalama-yaklaşık %9 hızlandı fakat cari açık (GSYH'ye oranla) %10 civarında genişlerken TÜFE enflasyonu %10'u aştı. Yeni bir para politikası rejimi, sermaye girişini ve döviz değerlenmesini körüklemeksizin iç talep yaratmak üzere 2010 sonunda yürürlüğe konuldu. Maliye politikası, kamu maliyesini sürdürülebilir bir patikada tuttu, fakat ileride para politikasını desteklemek için daha fazla daraltıcı bir şekilde uygulanması gerekebilir.

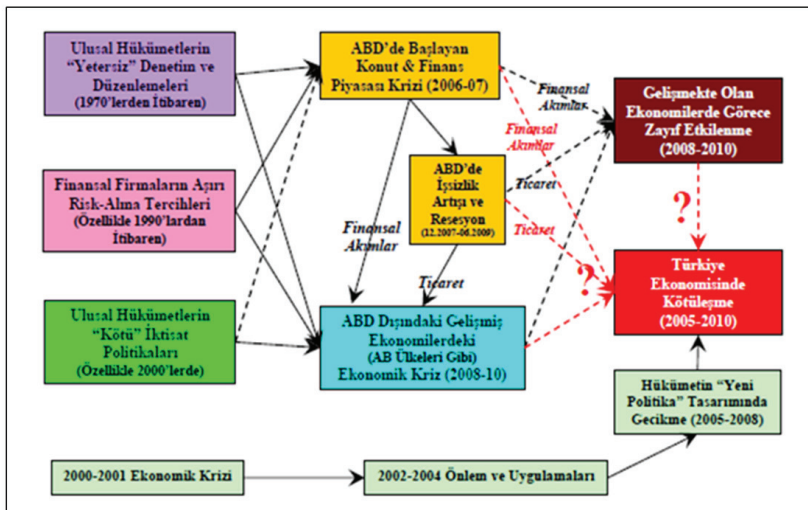
ABD "toksik varlıklar" denilen tahvil yatırımlarının likiditeye dönüşmemesinden dolayı "zehirlenirken" yani krize girip, dünyaya bulaştırırken bu enfeksiyonun Türkiye'yi teğet geçtiğini en çok AK Parti hükümeti dile getirdi ve seçmen tabanını da büyük ölçüde inandırdı. Bazı araştırmalar bu durumu doğrulayıcı niteliktedir. Örneğin, İstanbul Sanayi Odası'nın (İSO, 2010) hazırladığı "Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu" adlı rapora göre, 2009'da 412 olan kâr eden kuruluş sayısı 2008'e (kriz yılına) göre 60 adet artarken, kriz öncesi 2007 yılına göre 28 adet azalmıştır. İSO-500 geneli için üretimden satışlar cari fiyatlarla %13,1, satış hasılatı %12,3, dönem zararı %37,1 oranında azalırken, net katma değer %6,8 ve dönem kârı %10,8 oranında artmıştır. 2009'da bir önceki döneme göre kamu ve özel sektörde çalışanların oranı %6,7 azalırken ödenen faiz oranı ise tek haneli enflasyonun ve net kambiyo kârlarının

da etkisiyle yaklaşık $\frac{1}{4}$ azalarak %1,4'e, toplam borçların oranı %54,4'ten %50,9'a gerilemiştir. Kısacası, rapordaki veriler, 2009'da bir önceki yıla göre İSO-500'de üretimden satışlar, satış hasılatı, istihdam ve ihracatın azaldığına; fakat dönem kârı ile katma değer artmasının yanı sıra mali yapının iyileştiğine işaret etmektedir (Dinç, 2010).

Buna karşıt olarak TEK'te (2008) yayımlanan bir yazıya göre ise, Türkiye ABD'nin mali krizinden bağımsız, 2002-2007 arasında bazı göstergeleri bozulduğu için kendine özgü öyle bir süreç yaşadı ki, bu süreç reel kesimin büyümesini baskı altına almış ve sorunu kendi içinden kaynaklanan bir soruna dönüştürmüştü.

Benzeri bir görüşü dillendiren Kibritçiöğlu (2010: 9) ise küresel krizin dünyada ve Türkiye’de “teğet geçen” değil “derin olan” etkilerine (Şema 1) işaret eden bir tahlil yaparken seçili 10 endeksten oluşturduğu bir makroekonomik performans (MEP) kurgulamıştır. “MEP10” adını verdiği makro tahlil aracıyla şimdiki hükümet de dahil gelip geçmiş hükümetlerin önceki krizler ve şimdiki kriz konjonktüründeki durumlarını karşılaştırmıştır (MEP10 endeksinin açılımı: X1: Tüketici fiyatlarındaki 12 aylık artışlar; X2: Resmi işsizlik oranının trendi; X3: İmalat sanayii üretim endeksindeki 12 aylık artışlar; X4: Yıllık cari hesap fazlası/Nominal hasıla; X5: Hazinesinin ağırlıklı yıllık bileşik faiz oranı; X6: Kamu kesimi borçlanma gereği/GSYİH; X7: Reel döviz kurunun dengeden sapma derecesi 10; X8: Döviz tevdiat hesapları/M2 para arzı (para ikamesi oranı); X9: Toplam dış borç stokundaki yıllık artışlar; X10: İMKB-100 endeksindeki 12 aylık artışlar).

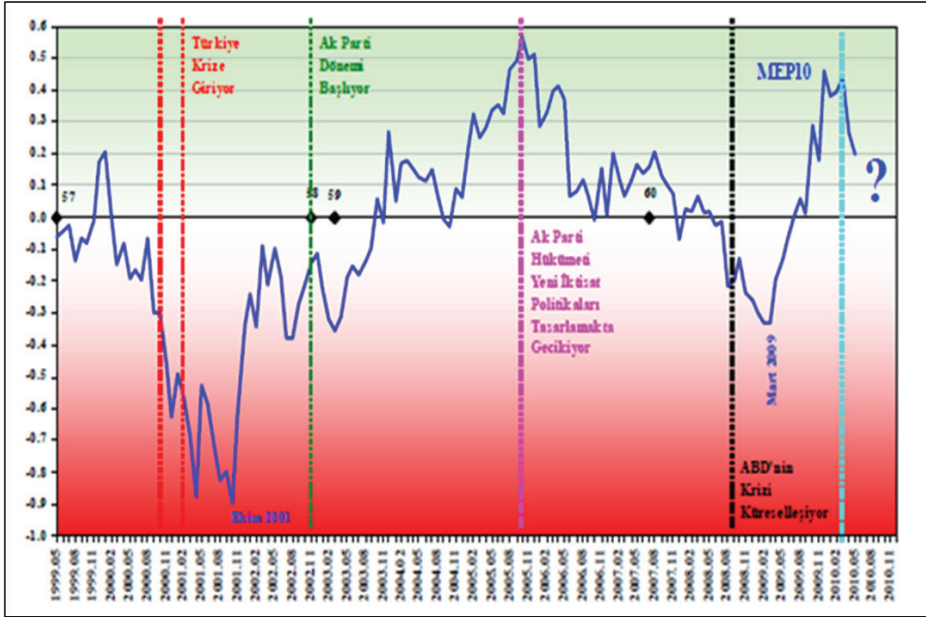
Şema 1: ABD'deki Finans Krizinin Türkiye ve Dünya Ekonomileri Üzerindeki Etkileri



Kaynak: Kibritçioğlu, 2010: 6.

Kibritçioglu'nun tahlili özetle şöyledir: Grafik 1'de tarihsel ortalaması sıfır olacak biçimde (vasat iktisat politikası performansı) tanımlanmış olan MEP10 endeksindeki artışlar görece makroiktisadi iyileşmeyi, azalışlar ise kötüleşmeyi dolayısıyla tarihsel ortalamanın (sıfırın) altındaki MEP10 değerleri "kötü performans"ı, üstündeki değerler de "iyi performans"ı göstermektedir. MEP10'un seyrine göre; Kasım 2002'de iktidara gelen AK Partinin ilk üç yıllık yönetiminden sonra, bir başka deyişle 2008'deki küresel krizden önce, Türkiye ekonomisinin bazı göstergelerinde alarm verici bozulmalar başlamıştı. Türkiye'de küresel krizin etkilerini yumuşatmaya yönelik önlemler, bir gecikmenin ardından, küçük paketler halinde zamana yayılmış biçimde Şubat-Haziran 2009 döneminde alınmıştır. Hükümet tüketim harcamalarını, istihdamı, yabancı sermaye girişini, yurt içi yatırımları, KOBİ'lerin üretim ve ihracatını arttırmak amacıyla şu başlıklar altında toplanan önlem paketlerini açmıştır: (i) Likidite destekleri, (ii) Vergi ve prim destekleri, (iii) Üretim ve ihracata yönelik kredi ve garanti destekleri, (iv) Finansman destekleri ve (v) Yeni yatırım teşvik mevzuatı. Bu önlemler büyük bir olasılıkla krizin "derin" değil "teğet" geçmesini sağlamıştır.

Grafik 1: AK Parti Hükümetinin Makroekonomik Performansı ve Küresel Kriz ilişkisi (MEP10 endeksi, Mayıs 1999-Haziran 2010)



Kaynak: Kibritçioglu, 2010: 11.

3. AVRUPA REFAH DEVLETİ: MODELLER VE ÜLKELERE GÖRE DURUM SAPTAMASI

Andreß ve Heien'e (1999: 3, 8-9) göre ülkeler arasında refah devleti davranışlarında çeşitli değişiklikler vardır ve bu değişiklikler genellikle kültürel, kurumsal ve yapısal farklılıklarla açıklanmaktadır. Bu konuda en etkili sistematik 1990'da Esping-Andersen tarafından geliştirilmiştir. Onun sistematığı özgün ve kapitalist refah devletleri ile sınırlıdır. Ona göre refahın tedarikinde kamu ve özel oyuncular rol oynarlar, bireylerin piyasaya karşı korunması ve katmanlaşmanın bir türü sosyal politika yoluyla sağlanması noktasında üç refah devleti iddiası ortaya çıkar: Liberal, muhafazakâr ve sosyal demokrat. Daha sonra literatüre yapılan katkılarla refah devleti zincirine yeni bir halka olarak "Akdeniz tipi" eklenmiştir (Karşılaştırma için bkz. Tablo 2).

Tablo 2: Refah Devleti Rejimleri

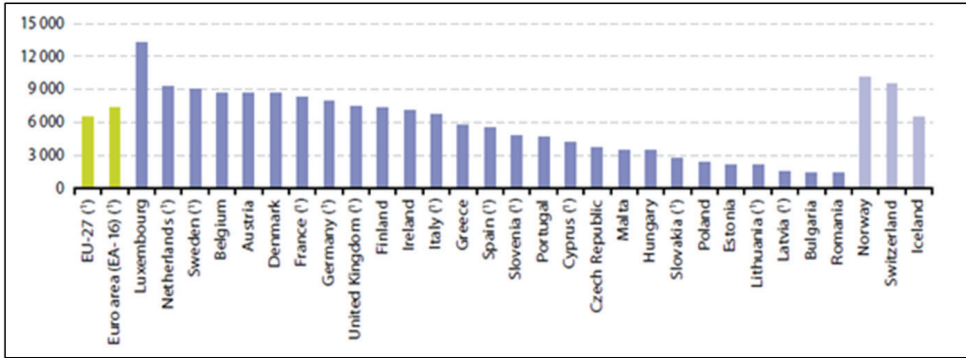
Liberal	Liberal rejim Anglosakson ülkeleri (ABD, Kanada, Avustralya, Y. Zelanda ve B. Britanya) için geçerlidir. Bu ülkelerde piyasa, kaynak dağıtımında başat rol oynar. Sosyal sigorta programları ve transferler iddiasız iken devletin sağladığı refah koşulları sınırlıdır. Ücret eşitsizliği oldukça yüksek düzeydedir.
Muhafazakâr	Muhafazakâr rejim, daha çok Almanya, Avusturya, İtalya ve Fransa gibi kıta Avrupası için bir tiptir. Devletin etkisi daha fazla olmasına rağmen aileler sosyal güvenliği sağlamakta başarısız olduğu durumlarda sınırlanır. Refah koşulları çalışma performansına ve sıkı bir sıralı-düzene dayanır.
Sosyal demokrat	Sosyal demokrat rejime Norveç ve İsveç gibi İskandinav (Nordik) ülkelerinde rastlanır. En yüksek eşitlik standartlarına ulaşmak için devlet doğrudan kaynak dağıtır. Bireyler piyasa nimetlerinden ve belediye transferlerinden yararlanır. Hanehalklarına yapılan transferler kamusal olarak ücret gelirlerine ve tüketime uygulanan yüksek vergilerle finanse edilir. Korporatist bir yapı gereği eşitsizlik düşük düzeyde olup, güçlü sendikaları içeren emek piyasası kurumları gelişmiştir.
Akdeniz tipi	Akdeniz tipi refah devleti (İspanya, Yunanistan vb), sosyal fayda alanında belirgin bir iç kutuplaşmaya dayalı eksik/ilkel refah devleti olarak tanımlanır. Sosyal korumanın sağlanmasında evrenselliği kapsar. Ana özelliği asgari sosyal gelire bağlı klasik sosyal koruma bağının yerine temel dayanışma birimi aileyi yerleştirmesidir.

Kaynak: Andreß ve Heien, 1999: 3, 8-9; Andersen vd., 2007: 13-4; Batic, 2011: 148.

Busch'a (2010:1) göre kriz ve onu izleyen zayıf büyüme hem sanayileşmiş hem de baskı altındaki gelişen ülkelerde refah devletlerini geriye itmektedir. Avrupa'da vergiler artarken hizmetler aksamaktadır. Uluslararası, Avrupa ve ulusal düzeydeki köktenci reformlar dünya ekonomisinde iktisadi ve toplumsal dengesizlikleri azaltabilirken büyüme koşullarını iyileştirebilmektedir. Onun saptamalarına göre sosyal güvenlik ve sağlık için kamu harcamaları (GSYH'ye oranla) 1995'te Türkiye'de sadece %1,39 iken Yunanistan'da %21,3 ve Norveç'te %24,6 düzeyinde idi. 2000'de Türkiye'de bunun 2 katını aşmış ise de diğer iki ülkenin 2005'ten sonra da devam eden %23 düzeyindeki yüksek çıkmasını yakalayamamıştır.

Refah devletinin en önemli kırılma noktalarından biri sosyal korumadır. Koruma da bütçesel harcama ile yapılabilir. Eurostat (2011: 275-6) verilerine göre "sosyal transferlerden sonra yoksulluk riski altındaki nüfus oranı", 2008'de Euro-27 için %17,4 iken Norveç için %12,9, Yunanistan için %20,7; sosyal koruma harcamaları (GSYH'ye oranla) 2007'de AB için %26,2, Norveç için %22,8 ve Yunanistan için %24,4 olarak gerçekleşmiştir. Kişi başına (k.b.) düşen sosyal harcama AB'de 6 bin € iken Yunanistan'da bunun biraz altında Norveç'te ise 1,5 kat fazla olduğu görülmektedir (Grafik 2).

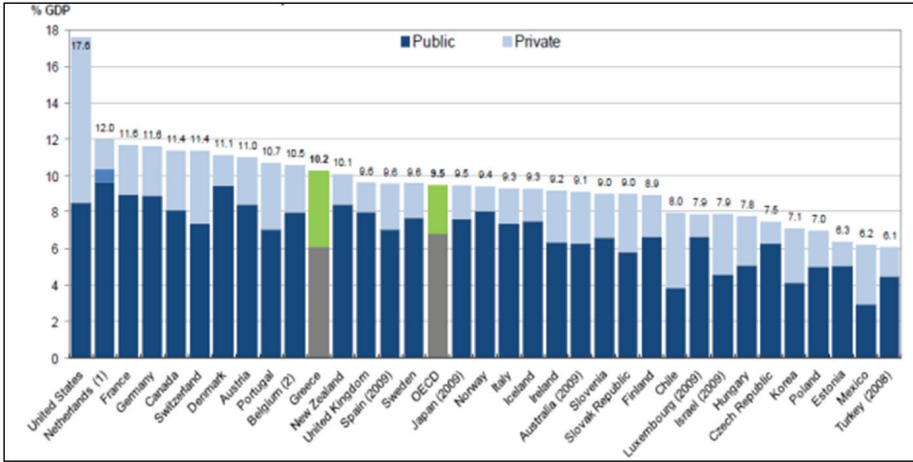
Grafik 2: İkamet Eden k.b. Sosyal Harcama (SGP, €): 2007



Not: (1) geçici. **Kaynak:** Eurostat, 2011: 290.

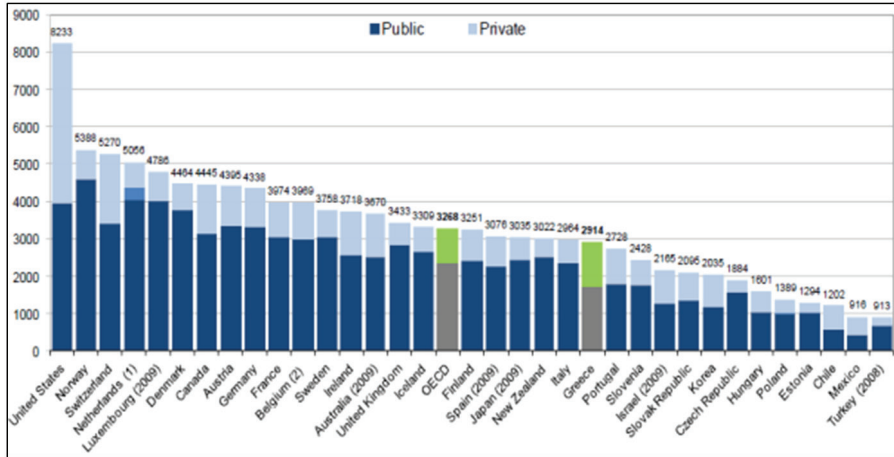
Refah devletinin düzeyi konusunda dikkate alınan nesnel ölçütlerden biri de hükümetlerin (GSYH'ye oranla) sağlık harcamalarını ne kadar yaptıklarıdır. Grafik 3'te görüldüğü gibi 2010'da kamu ve özel sektör olarak dünyada en fazla sağlık harcaması yapan ülke yaklaşık %18 ile ABD'dir. OECD ortalaması %9,5 iken Norveç bu ortalamayı tutturmuş, Yunanistan biraz aşmış olup, Türkiye (2008) ise bu ortalamanın çok altında kalmıştır. SGP'ye göre hesaplanan k.b. sağlık harcamasını gösteren Grafik 4'te ise aynı tarihler itibarıyla ABD 9 bin \$ ile dünya 1'inci, Türkiye ise incelenen ülkeler arasında 900 \$ ile en sonuncudur. Norveç'te k.b. 5 bin \$, Yunanistan'da 3 bin \$ civarında sağlık harcaması yapılmıştır.

Grafik 3: Sağlık Harcamalarının GSYH'ye Oranı: OECD Ülkeleri, 2010



Not: GSYH (GDP); Kamu (public); Özel (private). **Kaynak:** OECD, 2012e.

Grafik 4: K.b. Sağlık Harcaması (SGP ile \$), 2010



Kaynak: OECD, 2012f.

3.1. Norveç: Dünyanın Sayılı ve Saygın Refah Devleti

Norveç'in -refah devletini gerçekleyen ya da işe yarar hale getiren- ödünsüz uyguladığı kamu politikalarındaki iki önemli amaç etnik ve kültürel azınlıklarla bütünleşme ve sosyal eşitliktir. Bu saptamayı yapan Angell'e (2011: 41) göre dünyanın en yüksek fonlarıyla desteklenen okul-egitim sistemi bu yöndeki değerlerin çocuklara aşılmasında ve yurttaşların davranışlarına yansıtılmasında önemli bir kurum işlevini görmekte; bilinçli anne-babaların donanımı ve sosyal sınıfların yapısı ise eğitimin başarısında anahtar rol oynamaktadır.

Haugan ve Lie (2011), Norveç'in geçmiş yıllar boyunca HDI liginde en üst sıralarda yer aldığı halde dünyada yaşanacak en iyi ülke anlamına gelmediğini, çünkü Norveç sağlık ve refah sisteminin çeşitli zorluklar ve itirazları kapsadığını söylemektedir. Bunun için şu sayısal veriyi kullanmaktadırlar: 2007'de engelli insanlara ve hastalara yapılan harcama işsizlik tazminatlarından 24 kat daha fazladır ve bunun başka hiçbir ülkede bir dengesizlik konusu haline gelmemesi tepki çekmektedir. Bir işi olmayan insanlar için Norveç refah sistemi hastalık ya da engellilik faydaları işsizlik tazminatlarından daha fazla çekicidir.

Denk'e (2012) göre Norveç'te ikili gelir vergisi sistemi de yüksek gelirin elde edilmesi ve yeniden dağıtımı doğrultusunda başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Sermaye gelirine tek-düşük fakat emek gelirine artan oranlı vergiler salınmaktadır. Duell, vd. (2009), kamu istihdam servisinin (PES) raporlarından hareket ederek bu servisin Norveç'te aktif işgücü kitlesine geniş üstünlükler sağladığını vurgulamaktadır. Norveç, istihdam ekonomisi bağlamında toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda da oldukça ileri bir düzeydedir. OECD (2011c: 13) verilerine göre 2009'da Norveç %74,4'lük oranla, İzlanda'dan sonra dünyanın en fazla kadın istihdam eden 2'nci ülkesidir. %59,6 olan OECD ortalamasının altındaki Yunanistan ve Türkiye'de kadın istihdamı sırasıyla, %49 ve %24,4'tür.

Öte yandan Bawer (2001: 12) ise Norveç'te adı konulmamış bir kuşak çatışmasının olduğunu, refah devleti modelinin bu kuşaklar tarafından farklı yorumlandığını zira çok genç yaştaki Norveçlilerin kendi anne babalarının hiç cesaret etmedikleri bir şekilde -dezavantajlı gruplara, azınlıklara, mültecilere kucak açan-sosyal demokratik yapıya meydan okuduklarını söylemektedir.

3.2. Yunanistan: Ekonomisi Gibi Refah Devleti Modeli de Krizde

Çağdaş bir refah devleti, sosyal güvenlik ağını zorla ve mükemmel bir şekilde kuran devlet ya da hükümdür ve aynı zamanda kişisel mali sorumluluğu yurttaştan devlete kaydırarak zenginliği yeniden dağıtan sistemdir ve bu tanıma göre Yunanistan bir refah devletidir (Unelected, 2010). Ancak Galluppi'ye (2012) göre Yunan refah sistemi görece yeni olup, diğer Avrupa ülkelerinde geçerli olan yaklaşımlara dayanmaktadır. Bu sistemin kaynağında 1974'te iktisadi yönetimi de ele geçiren askeri cuntanın kuralları yer almaktadır. 1981'de iktidara gelen PASOK şimdiki modern refah sisteminin çerçevesini kurmuştur.

Yunan refah devletinin girdiği türbülanslar nedeniyle gerçekte Akdeniz değil kıta Avrupa'sına ait olduğu taze bir görüştür. Katrougalos'a (2012: 1) göre sivil savaş sonrası (1946-1974) oluşan "ikili toplum", refah devletinin temelinde yer alan fiili bir sosyal uzlaşma yapılanmasına izin vermemektedir. Herşeye rağmen Yunan sosyal koruma sisteminin yeni bir kurumsal paradigmayı ya da "Güney Avrupa Refah modeli"ni temsil ettiği yaklaşımı daha ağır basmaktadır.

Papadopoulos'un (1997) belirttiğine göre Yunanistan'da sosyal güvenlik düzenlemeleri dağınık ve karmaşıktır. İlkesel olarak bu düzenlemeler sosyal sigorta, refah yardımı ve sağlık tedavisi olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. Fakat uygulamada ise sosyal sigorta en baskın olanıdır, diğerleri kendi içinde emeklilik, işsizlik tazminatları, aile yardımları gibi çeşitlilik arz etmektedir.

Antuofermo ve Di Meglio'nun (2012) verilerine göre, refah devletinin Yunanistan için ne anlama geldiği şu veriler ışığında ortaya konulabilir: i-Sosyal transferlerden önce yoksulluk riski altında bulunan nüfus 2009'da (ve 2010'da, t): AB-27'de %25,1 (%25,7); Norveç'te %25,2 (%26,6); Yunanistan'da %22,7 (%23,8). ii-Sosyal transferlerden sonra yoksulluk riski altında bulunan nüfus 2009'da (2010, t): AB-27'de %16,3 (%16,4); Norveç'te %11,7 (%11,2); Yunanistan'da %19,7 (%20,1). iii-Yoksulluk riski eşiği € olarak 2009'da (2010, t): AB-27'de 11 588 (11 678); Norveç'te 20 242 (19 438); Yunanistan'da 6 897 (7 178).

3.3. Türkiye: Refah Devleti Avrupalılaşıyor (mu?)

Grütjen (2007: 78), Türkiye'nin Güney Avrupa için model olup olmadığını tartışırken Türkiye'nin sağlık sistemi noktasında evrensel ölçülerden uzak olduğunu fakat yine de cömertliğinin doruğunda ve yüksek derecede kutuplaşma içinde bulunduğunu, Batı Avrupa normlarıyla karşılaştırıldığında Türkiye'nin de G. Avrupa'nın da sosyal yardım planları içinde en az koruma konusunda yetersizlikler yaşadığını vurgulamaktadır.

Türkiye'de refah devletinin yetersizliği halinde aile merhameti, yardımseverlikler ya da vahşi emek piyasası devreye girmektedir. Sosyal politikalarda dönüşümün yaşandığı şu aşamada, refah devleti açısından 2001'deki kriz ve IMF'nin müdahalesiyle şekillenen "minimalist" ve bir "neoliberalizm" yapı daha şeffaf hale gelmiştir. Türkiye'nin refah devleti uzun zamandır "sınırlı", "eşitsizlikçi" ve de -özellikle eğitim ve sağlık sektörlerinde- "özelleştirmeci"dir. 2011'de hükümet Aile ve Sosyal Politika Bakanlığının kurulmasıyla sosyal hizmetleri birleştirdi. İronik olarak bakanlığın bütçesi (2012), 4,9 milyar \$ ile tüm bakanlıklar içinde en düşük olanıdır; bir başka deyişle bakanlık 195 milyar \$'lık kamu bütçesinin sadece %2,5'ine sahiptir (İzci, 2012; Yazıcı, 2012; Eder, 2010). AK Parti hükümeti belediyeler üzerinden sosyal desteklere dönüş yapmıştır. Ancak alınan ciddi önlemlere rağmen hâlâ sosyal dışlanma, toplumsal cinsiyet eşitsizliği, kadına karşı şiddet ve ayrımcılık, yoksulluk, işsizlik gibi refah devletini içinden kemiren sorunlar varlığını sürdürmektedir.

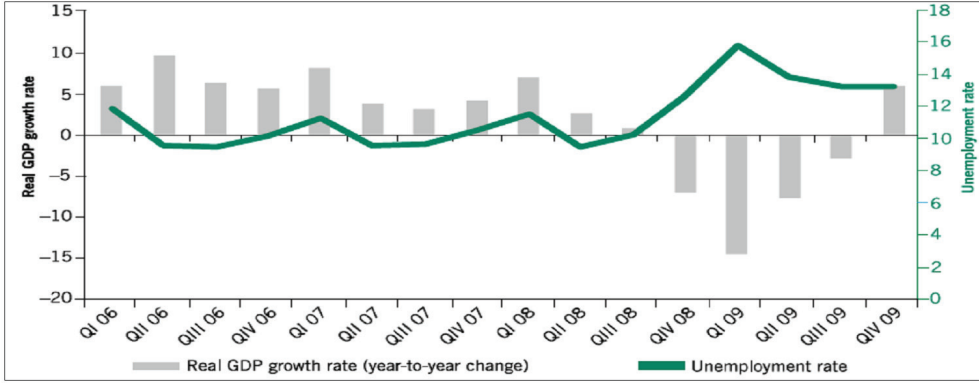
Türkiye, AB müktesabati çerçevesinde çıkardığı yasalar ve uyguladığı politikalarla sosyal refah ve istihdam alanlarında belirli bir tatmin çizgisine ulaşmış durumdadır. İş Yasası, çalışmayla ilgili sağlık ve güvenlik, istihdam politikası, Avrupa Sosyal Fonu (ESF), sosyal diyalog, sosyal içerme, sosyal koruma, ayrımcılık karşıtı, eşitlik fırsatları gibi alanlarda Türkiye'nin popüler söylemle "çağ atladığı" (Avrupa Info, 2006: 11-5) ileri sürülebilir.

Türkiye tarzı refah devleti rejiminin en önemli dinamiklerinden biri sağlık reformudur. OECD ve Dünya Bankası'nın (2008: 11-8) ortak raporuna göre sağlık hizmetlerine erişimde adaletin artırılması için reformların yapılması ve sağlık sigortası kapsamının genişlik ve derinliğinin artması, nüfusun mali korumasının genişletilmesi konusunda etkileyici bir yol kat edilmesini sağlamıştır. 1992'den beri sağlık harcamaları gelir artışıyla orantılı artış göstermiş ise de toplumun sağlık durumunun daha da iyileştirilmesi ve sistemin verimliliğinin artırılması bakımından Türkiye'deki sağlık politikası önemli zorluklarla karşılaşmaktadır. Hükümetin "Sağlıkta Dönüşüm Programı" (2003) kapsamında "Genel Sağlık Sigortası"na (GSS) geçişin popülaritesi dikkat çekicidir.

Konuyu dışarıdan gözlemleyenler olarak Raffaele ve Pacifico (2004: 12), Türkiye'deki sağlık reformunun temel özelliğinin özerkleştirme olduğunu ve reform programının bazı ilkelerinin ise insan odaklı, sürdürülebilirlik, devam eden kalite iyileştirmesi, katılımcılık, uzlaşma, gönüllülük, güç bölünmesi, yerinde yönetim, hizmette rekabet, genel sağlık sigortası, kolay ve dostça erişilen sağlık sistemleri olduğunu belirtmektedir.

Refah devletinin bir diğer önemli ayağı olan istihdam boyutuna da bakılabilir: OECD (2011ç) verilerine göre, Türkiye'de nüfusun %44,3'ü istihdam edilmektedir. (OECD üyesi ülkelerin ortalaması %66,1'dir.) Görece yoksul nüfus oranı OECD'de %11,1 iken Türkiye'de %17'dir. OECD (2011d, 2011e, 2011f) kaynaklarına göre kamu personel harcamasının (GSYH'ye) oranı 2008'de Norveç için %4,7, Türkiye için %6,1, Yunanistan için %11,9'dir, OECD ortalaması %7 civarındadır. Ayrıca, Grafik 5'te de izleneceği gibi her zaman "reel pozitif büyüme-düşük işsizlik" ilişkisini gerçekleyemeyen Türkiye'de küresel krizin en etkili olduğu 2009'un ilk çeyreğinde (%15 oranında) daralan ekonomi (negatif büyüme) %16 civarında işsizlik üretmiş, 2009'un son çeyreğinde ise reel büyümenin artmasıyla birlikte işsizlik oranı 1-2 puan düşmüştür. 2013'te işsizlik %10 düzeyine çekilmiştir.

Grafik 5: İşsizlik Oranı ve Reel GSYH Büyüme Oranı: 2006-09 (çeyrek dönemler), %



Not: Reel GSYH büyüme oranı (Real GDP growth rate) İşsizlik oranı (unemployment rate)

Kaynak: TÜİK'ten aktaran. ILO, 2010.

SONUÇ

Tüm dünya 2008 küresel mali krizini Büyük Durgunluk adıyla tanıdı. Bu krizin refah devleti uygulamalarında, bütçe disiplini nedeniyle bir durağanlaşmaya yol açtığını da gözlemledi. Krizlerin, bütçenin ve dolayısıyla refah devletinin küçültülmesine yol açtığı sürpriz bir gelişme değildi. Denilebilir ki, bazen-sanki devletin küçültülmesine fırsat yaratılsın diye krizler çıkarılıyormuş algısı ağır basmaktadır.

Refah devleti uygulamaları ve sonuçları üzerine raporlar yayımlayan OECD'ye (2012g) göre iyi işleyen bir sosyal koruma sistemi, özellikle kriz konjonktüründe büyük önem taşır. Toplam talebi ve istihdamı destekleyici yönü olan bu sistem, durgunlukta en çok baskı altında olan sistemdir. Hükümetlerin çoğunun kamu borç döngüsünü durdurmaya çalışırken mali takviyeye başvurması bunun bir kanıtıdır. Bu döngü, kamu transferleri ile devlet gelirlerindeki değişmeye bağlı olan bütçe açıkları ile büyür.

Mali kriz ve yoksullaşma, hayat pahalılığı ve göçmenlere karşı ırkçılığı körüklemiştir. "Biz yeterince doymamışken yabancıları neden doyuralım?" şeklindeki şiddet ve yabancılaşma içerikli tepkiler hükümetin yabancı politikalarında milliyetçilerin taleplerine uygun değişikliklere yol açmaktadır. Almanya ve Norveç buna örnektir. Göçmen cenneti olarak ün salmış bu ülkelerin refah politikalarını daha fazla neoliberal eksene oturtmalarıyla yakın bir zamanda göçmen cehennemine dönüşüp dönüşmeyeceklerini zaman gösterecektir.

Yunanistan'daki iktisadi kriz yüzünden euronun ve Euro bölgesinin itibarı da sarsılmıştır. Dünyanın en heyecan verici entegrasyonu kabul edilen Euro bölgesi bile

euroyu küresel kriz olmadan önce de kötü kullanan Yunanistan yüzünden dağılma spekülasyonlarının konusu haline gelmiştir. Yunanistan, Avrupalıların parasal birliği ve Maastricht ölçütlerini gözden geçirmelerine neden olmuştur. Euro projesi Almanya ve Fransa'nın özel çabalarıyla sürdürülmeye çalışılmaktadır (Sakellaropoulos, 2012: 1). AB, tepkilerden çekilmeyeceğini bilse ve jeostratejik özelliğini ihmal edecek gibi olsa Yunanistan'ı tam üyelikten ya da Euro bölgesinden "ihraç" bile etmek isteyebilir. Ve hatta seçenek olarak bir süredir Türkiye etmeninden dolayı kurguladığı Akdeniz Birliği'ne de kaydırabilir.

Türkiye ise dünyanın "gelişen piyasalar" kategorisinde olup, hem krizin hem de refah devletinin etkilerini kendine özgü yaşayan bir ekonomi olarak izlemiştir. Buğra ve Adar'a (2008) göre 1980'den beri Türkiye'deki piyasa ekonomisine bağlı kurumsal değişimlerin bir parçası olarak sosyal güvenlik sistemindeki dönüşüm, eğer dışsal bir etmene bağlanacaksa o da neoliberal küreselleşmenin şekillendirdiği çağdaş uluslararası sosyal politika yapısı olacaktır. Aynı yazarlar "yeni bir refah yönetişimi" modelini önermektedirler. Bu modelin karakterlerinden biri "refah (welfare) + çalışma ücreti (workfare)" bileşimi; diğeri ise sosyal-kamu hizmetlerinin tedarikinde devlet, özel sektör ve gönüllü girişimler arasında devlet öncülüğünde yeniden dağıtım faaliyetidir.

Hemen hemen her kriz konjonktüründe, burada incelenen ülkeler için de geçerli olmak üzere önce ve en çok yatırımcılar olumsuz etkilendilerini ilan ederler. Çünkü onlar kendilerini ekonominin merkezinde görürler ve yine bu yüzden refah devletinin dinamosu olduklarına inanırlar. Oysa krize karşı ilk ve en hızlı tepkiyi onlar verirler. Dornbusch ve Wender'e (1994) atfedilen şu sözle vurgulamak gerekirse; "Yatırımcılar kuzunun kalbine, filin hafızasına ve bir ceylanın bacaklarına sahiptirler." Özellikle kriz konjonktürlerinde görüldüğü gibi yatırımcılar para ve kârın olduğu yere hızla yaklaşp olmadığı yerden uzaklaşırlar. Pek çok Keynesçi iktisatçı da, yatırımcılara hassasiyetle yaklaşılması gerektiğini düşünmektedir. Örneğin Krugman (2010), krizin çıktığı ABD'nin "derin bir çukurda olduğu" saptamasını yaptıktan sonra, yeni durgunluklarla karşılaşmamak için hükümetin istihdam artırıcı yatırımların teşviklendirilmesi ve eğer harcamalar artırılabilecekse da öncelikle sağlık sektörü için yapılması gerektiğini, ayrıca makul derecede vergi artırımı ve kamu harcamalarında kısıtlama ile kontrollü bir şekilde bütçe açığının kapatılabileceğini belirtmektedir. Hükümetler nezdinde, krize rağmen sürdürülebilir bir refah devleti için yeterli para ve mali politikaları uygulamak her zaman kolay değildir fakat gereklidir.

2007-9 krizi ABD kaynaklıdır fakat bu krizin tek sorumlusu ABD olamaz. Zira krizde her çözümü ABD'den bekleyen diğer dünya ülkelerinin de payı vardır. Krizin patladığı yerin ABD olması, onun, krizin tüm nedenlerinin de ev sahibi olduğunu göstermez. Zira orada -Norveç, Yunanistan ve Türkiye'ninki de dahil- her ülkenin çeşitli şirketleri reel ve mali sektörde faaldır ve dolayısıyla krizi ortaya çıkaran

nedenlere de paydaştır. Denilebilir ki, “Büyük Durgunluk” denilen Amerikan krizinin dünyaya mal olması, aslında ABD’deki nimetlerden beslenenleri, ABD’nin krize bağlı zahmetlerine de ortak olmasını sağlayarak adaletli bir işlevi de yerine getirmiştir. Küreselleşmenin, refah devletinin yeniden tasarlanmasını gündeme getirmesinin yanı sıra, dünya ekonomileri içinde bir zamanlar (kriz öncesi) sefayı yaşayanlarla, şimdi (kriz ortamı ve sonrasında) cefa çekenler arasındaki ayrımı bir ölçüde ortadan kaldırmış olabileceği varsayılabilir.

KAYNAKÇA

- Andersen, Torben M., Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, Juhana Vartiainen, (2007), "The Nordic Model: Embracing globalization and sharing risks", ETLA, Helsinki.
- Andreß, Hans-Jürgen & Thorsten Heien (1999), "Four Worlds of Welfare State Attitudes? A Comparison of Germany, Norway, and the United States", Conference Large Scale Data Analysis, Universität Bielefeld WME-Arbeitspapier Nr. 8 (May 25-28), Bielefeld.
- Angell, Olav H. (2011), "Challenges to Equality in the Welfare State: The Norwegian Case of Drammen", International Beliefs and Values, Volume 3, Number 1, 41-50.
- Antuofermo, Mélina and Emilio Di Meglio (2012), "23 % of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010", Eurostat-Statistics in focus, Sept.
- Arnott, Marie-Claude (2012), "Greece: Perspective on a Financial Crisis", European Affairs, Jul 26.
- Avrupa Info (2006), Screening Report Turkey: Chapter 19-Social Policy and Employment, Delegation of the European Union to Turkey, 4 Sept.
- Batic, Jelena (2011), "Crisis of the Welfare State in the European Union- The Impact of the World Financial Crisis on the Welfare State", Megatrend Review, 8/2, 141-168.
- Beardsley, Eleanor (2010), "Can the European Welfare State Survive?", NPR, July 14.
- Bawer, Bruce (2001), "New Challenges to the Nordic Welfare Model", CATO PolicyRepor, May/June.
- Buğra, Ayşe ve Sinem Adar (2008), "Social Policy Change in Countries without Mature Welfare States: The Case of Turkey", New Perspectives on Turkey (NPT), Spring/38.
- Busch, Klaus (2010), "World Economic Crisis and the Welfare State", FES, International Policy Analysis, Feb.
- CIA (2013), The World Factbook.
- Cihangir, Damla (2012), "Yunanistan-AB İlişkileri: Avrupa Birliği'nin 'Şımarık Çocuğu'", iç. AB ve Türkiye'de Güncel Konular ve Gelişmelere Dair Değerlendirmeler: 2010-2011, İstanbul: İKV Yayınları (No. 255), 66-71.
- Craft, Nicholas (2012), "Economic History: On a 'Real' Marshall Plan for Greece", The Economist, July 2.
- Çapanoğlu, Sema G. (2012), "Yunanistan'da Yaşanan Borç Krizi ve Avro Alanı'na Etkileri", iç. AB ve Türkiye'de Güncel Konular ve Gelişmelere Dair Değerlendirmeler: 2010-2011, D.Cihangir (Haz.), İstanbul: İKV Yayınları (No.255), 36-42.

- Denk, Oliver (2012), "Tax Reform in Norway: A Focus on Capital Taxation", OECD Economics Department Working Papers, No.950, OECD Pub..
- Dinç, Neriman (2010), "İSO'ya Göre Kriz Teğet mi Geçti?", <http://www.xing.com/net/turkyapi/gundem-529329/iso-ya-gore-kriz-teget-mi-gecti-31514348> (5/7/2013)
- Dornbusch, Rudiger and Alejandro Werner (1994). "Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth", *Brooking Appers on Economic Activity*, No.1, 253-297.
- Duell, Nicola, Shruti Singh and Peter Tergeist, (2009), "Activation Policies in Norway", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.78, OECD Pub.
- Economy Watch (2010), Norway Economic Structure, 24 March.
- Economou, Charalampos and Claude Giorno, (2009), Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece Economics, OECD Department Working Paper, No. 722, ECO/WKP(2009)63.
- Eder, Mine (2010), "Retreating State? Political Economy of Welfare Regime Change in Turkey", *Middle East Law and Governance*, 2(2), 152-184(33).
- Eurostat (2011), "Living Conditions and Social Protection", European in Figures-Eurostat Yearbook.
- France 24 (2009), "Norway's Economic Oasis Sheltered from Crisis", 5/6.
- Galluppi, Dan (2012) "Country Case Studies and Links, Greece", University of Pittsburg.
- Grütjen, Daniel (2007), "Social Security in Turkey: An Example of the Southern Model? The Role of State, Market, and the Family in Welfare Provision", *Netzwerk Türkei Working Paper 1*, Berlin.
- Grytten, Ola H. and Arngrim Hunnes (2010), "A Chronology of Financial Crises for Norway", NHH Institutt for SamfunnsØkonomi.
- Haugan, Siv ve Else Lie E. (2011), "The Best Country in the World to Live in... or not?: Norwegian Welfare System Facing Major Challenges", *The Research Council of Norway*, 12/07.
- FITCH Ratings (2012), "Foreign Currency Rating", http://www.fitchratings.com/web_content/ratings/sovereign_ratings_history.xls (5/7/2013)
- ILO (2010), "Turkey: Emerging After a Severe Recession but Challenges Remain", G20 Statistical Update, 20- 21 April, Washington.
- IMF (2012a), "Greece: Financial Position in the Fund as of July 31".
- IMF (2012b), "Turkey: Financial Position in the Fund as of July 31".

- IMF (2012c), “Norway: Financial Position in the Fund as of July 31”.
- İKV (İktisadi Kalkınma Vakfı) (2012), Türkiye-AB İlişkileri: Katılım Müzakereleri.
- İzci, İnan (2012), “Social Policy and Local Administration in Turkey”, Reflections Turkey-A Platform of Op-Ed Commentaries on Turkish Affairs, May.
- Juel, Steinar (2011), “How to Rebuild Confidence in Markets? The Norwegian Experience”, EFTA Conference on Small European Economies: Weathering the Storm of the Financial and Economic Crisis, Brussels, 16 Nov.
- Katrougalos, George S. (2012), “The South European Welfare Model: the Greek Welfare State”, in Search of an Identity Insurance, Health and Assistance Research Centre, University of Athens.
- Kibritçioğlu, Aykut (2010), “Küresel Finans Krizinin Türkiye’ye Etkileri”, Konrad Adenauer Vakfı (23-24 Eylül Ankara) “Sosyal Piyasa Ekonomisi ve İslam’daki Algılanışı” Adlı Disiplinler-Arası Çalıştay’daki bildiri.
- Krugman, Paul (2010), “U.S. Economy Is Facing a Long Siege”, Bloomberg-Businessweek, July 06.
- Lertchaitawee, Mantana (2010), “Big Fat Greek Spending: Lessons for a Welfare State”, Nation Multimedia, June 21.
- Matsaganis, Manos (2011), “The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece”, Journal of European Social Policy, 21, 501-12.
- Miyagawa, Shigeyoshi and Yoji Morita (2009), “Financial Crisis of Finland, Sweden, Norway and Japan”, Journal of the Faculty of Economics, KGU, September, 19(1), 45-77.
- Moschovis, George & Mateo Capo Servera (2009), “External Imbalances of the Greek Economy: The Role of Fiscal and Structural Policies”, Economic Analysis from the European Commission’s Directorate-General for Economic and Financial Affairs, VI(6) , July 10.
- Nas, Çiğdem (2012), “Türkiye-AB ilişkilerinde Norveç Modeli: Ne Kadar Geçerli?”, iç. AB ve Türkiye’de Güncel Konular ve Gelişmelere Dair Değerlendirmeler: 2010-2011, D. Cihangir (Haz.), İstanbul: İKV Yayınları (No. 255), ss.132-5.
- Nelson, Rebecca M. Paul Belkin, Derek E. Mix (2011), “Greece’s Debt Crisis: Overview, Policy, Responses, and Implications”, Congressional Research Service (CRS), Aug.18.
- Ngowi, Honest (2011), “Lessons from the Greek Economic Crisis”, The Citizen, 7 Oct.
- OECD (2011a), Society: Safeguard Social Support for Poorest Families, April 27.
- OECD (2011b), Economic Survey of Greece 2011.
- OECD (2011c), Doing Better for Families, 27 April, OECD Pub.

- OECD (2011ç), Society at a Glance—OECD Social Indicators: Key Findings; Turkey.
- OECD (2011d), Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD Countries (Turkey).
- OECD (2011e), Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD Countries (Norway).
- OECD (2011f), Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD Countries (Greece).
- OECD (2012a), Norway - Economic Forecast Summary (May).
- OECD (2012b), Economic Survey of Norway 2012..
- OECD (2012c), Greece - Economic Forecast Summary (May).
- OECD (2012d), Economic Survey of Turkey 2012.
- OECD (2012e), Health Data 2012.
- OECD (2012f), Health: Growth in Health Spending Grinds to a Halt.
- OECD (2012g), Session 1: Economic Crisis and Beyond: Social Policies for the Recovery.
- OECD ve Dünya Bankası, (2008), OECD Sağlık Sistemi İncelemeleri: Türkiye, OECD Pub.
- Papadopoulos, Theodoros N. (1997), Social Insurance and the Crisis of Statism in Greece.
- Petmesidou, Maria (2011), “Is the EU-IMF ‘Rescue Plan’ Dealing a Blow to the Greek Welfare State?”, CROP Poverty Brief, January.
- Petmesidou, Maria and Perikles Polyzoidis (2012), “Religion, Values and the Welfare State in Greece”, Draft.
- Raffaele, Ivan and Silvio Pacifico (2004), “Welfare in the Mediterranean Countries: Republic of Turkey”, Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region, Italy.
- Ritschl, Albrecht (2012), “Economic History: Germany, Greece and the Marshall Plan”, The Economist, Jun 15th.
- Ross, John (2012), “Europe’s Largest Economic Failure is not in Greece - but in the UK, Italy and Spain”, in Key Trends in the World Economy, Feb. 8.
- Sakellaropoulos, Theodoros (2012), “Debt Crisis and the Welfare State in Greece”, Global Dialogue.
- Singh, Kavaljit (2009), “The Global Financial Crisis is a Systemic Crisis of Capitalism”, The Hague, March 25.
- Sinn, Hans-Werner (2012), “Economic History; Germany, Greece and the Marshall Plan, a Riposte”, The Economist, June 21.

- TEK (Türkiye Ekonomi Kurumu) (2008), “2008 Küresel Krizi ve Türkiye”.
- The Economist (2011), “The World in Figures: Norway”, Nov.17.
- The Economist (2012), “The Euro and Greece”, Aug.11.
- The Economist (2012b), “The Greek Economy: Promises, Promises, The Reform Programme is Badly Behind Schedule”, Aug.4.
- The Economist (2012c), “Charlemagne: A Greece or a Norway? Cyprus Takes the Helm at a Time of Crisis for the European Union and Itself”, Jul.7.
- The Liberty Bullhorn (2012), “Budget Panic in Greece: Blame the Welfare State”, Feb.13.
- UNDP (2012), “International Human Development Indicators”.
- Unelected (2010), “End the Federal Reserve, Greece: The Welfare State”.
- Ülker, Kemal (2012), “Illusion and Reality in the Turkish Economy”.
- Views and News from Norway (2010), “What’s Ahead for Norway in 2010”, Jan.4.
- Views and News from Norway (2011), “Norway ‘World Champion’ for Credit”, Aug.3.
- Yazıcı, Berna (2012), “The Return to the Family: Welfare, State, and Politics of the Family in Turkey”, *Anthropological Quarterly*, 85(1),103-140.
- Yeldan, Erinç (2012), “Büyük Durgunluktan Büyük Belirsizliğe”, *Cumhuriyet*, 29/8.

OMBUDSMANLIK KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNDAN BEKLENTİLER

Haydar EFE *
Murat DEMİRCİ **

ÖZET

Devlet yapısı ve sunduğu kamu hizmetleri zamanla ve teknolojik gelişmelerle karmaşıklaşmakta, geleneksel hak arama yolları yeni oluşumlar karşısında eksik kalmaktadır. Çağdaş demokrasinin gelişim sürecinde idarenin her alana el atması, mevzuatın son derece karmaşık hal alması, yargısal ve diğer denetim yollarının kendilerini yenilemeyip çığ gibi artan iş hacmi karşısında işlemez hal alması sonucunda değişen toplum şartları ve ihtiyaçları insanların yeni hak arama yollarını aramasına sebep olmuştur. Bu anlayışı benimsemiş ülkelerde bu gerekliliğin yerine getirilmesi amacıyla mevcut hak arama yollarının yanı sıra ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur.

Ülkemizde ombudsmanlık kurumu oluşturma çalışmaları, 1970’lere kadar uzansa da kanunlaşma sürecini yakın bir zamanda tamamlamıştır. Kurumu güçlü bir altyapıya kavuşturmak için Anayasa değişikliği yapılarak, kuruma anayasal bir statü kazandırılmıştır.

Bu makalenin temel amacı, Türkiye’de bağımsızlık, tarafsızlık ve hakkaniyet ilkelerine dayanan ombudsmanlık kurumunun kamu yönetimine, hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa, iyi yönetime, demokrasi ve insan haklarına yapacağı muhtemel katkıları ortaya koymaktır.

Anahtar Sözcükler: Ombudsmanlık, İdarenin Denetlenmesi, Kamu Denetçiliği Kurumu.

THE CONCEPT OF THE OMBUDSMAN AND EXPECTATIONS FROM THE OMBUDSMAN INSTITUTION IN TURKEY

ABSTRACT

The structure of the state and the services that it provides are getting more complex over time and, with new technological advancements, traditional ways of seeking justice have become insufficient. The administration’s involvement with various issues, the fact that the legislation has become more and more complex, and the lack of judiciary reform and other inspection tools in addition to changing expectations, conditions, and needs of society have encouraged people to search for new ways of preserving and pursuing their rights. There is an Ombuds Office designed to satisfy this need in addition to other justice-seeking instruments in countries that have adopted this principle.

Though the attempts to establish the ombuds system in Turkey go back to the 1970s, the process for its legalization has completed only recently. In order to render its

* Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

** İçişleri Bakanlığı Müfettişi

infrastructure strong, the institution has been given a constitutional status with the recent amendment.

The main aim of this article is to put forth the possible contributions of the ombudsman institution, which is based on the main principles of independence, objectivity and fairness in Turkey, to the public administration, rule of law, transparency, good governance, democracy and human rights.

Keywords: the Ombudsman, Inspection of the Administration, the Ombudsman Institution.

GİRİŞ

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ve eğitim düzeyinin yükselmesiyle vatandaşlar artık devletten daha iyisini istemektedirler. Devletler de bu talepleri karşılamak için bireyin devlet karşısında korunması ve sahip olduğu hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasına yönelik olarak çeşitli yasal ve anayasal düzenlemelerde bulunmakta, kamu bürokrasilerini devamlı suretle yenilemekte, değiştirmekte ve çağın yönetim anlayışına uygun yeni yapılar oluşturmaya gayret etmektedirler. Bu kapsamda klasik bürokratik örgütlenme modelinden esnek, katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, yönetimi esas alan, sunulan kamu hizmetinde kaliteyi arayan yeni bir kamu yönetimi modeline doğru bir gidiş gözlemlenmektedir.

Dünyanın çoğu ülkesinde toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, bireysel şikâyetlerle ilgilenmek ve kamuoyunun dikkatini kamu bürokrasisindeki aksaklıklara çekmek konularındaki arayışlar dikkatleri halihazırda dünyanın pek çok ülkesinde uygulanan, her ülkenin kendine özgü siyasal, toplumsal, kültürel ve idari koşullarına göre değişik biçimlerde yapılandığı ombudsmanlık kurumuna çevirmiştir.

Devlet ile yurttaş arasında bir tür arabulucu olan ombudsman ya da kamu denetçisi, bağımsız kamu görevlisi olarak, şikâyetçi olanların şikâyetlerini dinlemekte, inceleme, araştırma ve soruşturma yapmakta ve bunun sonucunu da ilgililere ve kamuoyuna duyurmaktadır. Ombudsman, insan hak ve özgürlükleri bağlamında kamu görevlilerini eğitmek, kamu idarecilerinin hak ihlali yapmalarını önlemek kamu idaresinin hatalı iş ve eylemlerini düzeltmek, daha iyi kamu hizmeti sunmalarını sağlamak ve bunların yanında vatandaş ve bürokrasi arasında arabulucu olmak gibi işlevler üstlenmektedir. Diğer denetim mekanizmalarına ilave olarak bireyin haklarının korunması ve iyi işleyen bir idarenin gerçekleştirilmesi açısından ikincil bir garanti mekanizması olan ombudsmanlık kurumu, klasik bürokrasinin aksine, yurttaşın hakkını savunan onun adına her türlü idari organı sorgulayan, her türlü bilgi ve belgeye ulaşarak elindeki bazı araçlarla idarenin modern yönetim anlayışına uygun işlemlerini sağlamaya yardımcı bir kurum niteliğinde olması dolayısıyla dünyada hızla uygulama alanı bulmuştur.

Dünyadaki bu genel yönelime paralel olarak Türkiye’de de insan haklarına saygılı hukuk ve hakkaniyete uygun olarak çalışan hesap verebilir bir yönetim için çalışacak bağımsız ve etkin bir kuruma olan ihtiyaç doğrultusunda Ombudsmanlık Kurumu, Kamu Denetçiliği Kanunu adıyla Anayasaya girerek, yasalaşma süresini 29.06.2012 tarihinde tamamlamış ve Kuruma Kamu Başdenetçisi ve Denetçiler atanarak yapılaşma sürecine girmiştir. Böylece Türkiye, bir AB adayı ülke olarak tüm AB üye ülkeleri ve aday ülkeler içinde ombudsmanlık kurumuna sahip olmayan tek ülke olma hüviyetinden kurtulmuştur.

Bu kapsamda, bu makalenin temel amacı, hukuk devletinde ombudsmanlığın önemini ve vazgeçilmezliğini ortaya koymak, Türkiye’de yeni oluşturulan ve idareyle vatandaş arasında yaşanan sorunların çözümünde görev üstlenen geleneksel denetim birimlerinin tıkanmış noktaları bir çözüm yolu olarak öne çıkan Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de uygulanabilirliğini tartışmak, güçlü bir Kamu Denetçiliği Kurumunun başarılı olabilmesi için taşıması gereken nitelikleri, başarısını engelleyebilecek durumları ortaya koymak, karşılaşılabilecek olası sorunlara çözüm önerileri getirmektir.

1. OMBUDSMANLIĞIN TANIMI

Kavramsal açıdan ombudsman kelimesi, halkın şikâyetlerini inceleyen, onlar adına hareket eden, haklarını koruyan ve yurttaş ile yönetim arasında bir çeşit hakem rolü oynamakla görevli kimseyi ifade etmek için İsveç dilinde kullanılır. Ombudsman, temsilci veya sözcü anlamında “ombuds” ile kişi anlamında “man” sözcüklerinden meydana gelir (Tayşi, 2013). Ombudsmanlık her ülkede farklı isimlerle anılmaktadır. Örneğin, İspanya’da “Halkın Savunucusu” (Defensor del Pueblo), Avusturya’da “Halk Avukatı” (Volksanwaltschaft), Fransa’da “Cumhuriyet Arabulucusu” (Mediator of Republic), Kanada’da “Vatandaş Koruyucusu”, Portekiz’de “Adalet Temsilcisi” (Provedor de Justica), İtalya’da “Sivil Savunucusu” (difensore civico), Polonya’da “İnsan Hakları Savunucusu” (Human Rights Defender) ifadeleri kullanılmaktadır (Ombudsmans, International Ombudsman Institute, 2013). Türkiye’de ise ombudsmanın Türkçe karşılığı olarak kamu denetçisi kavramı kullanılmaktadır.

Ombudsmanlık kurumu, kurulduğu her ülkede o ülkenin sosyal, kültürel, dini vb. özellikleri ve idari yapılarına göre farklı şekillerde uyarlandığından ortak bir tanım yapmak zordur. Ancak mevcut ombudsmanların ortak özelliklerinden yola çıkarak bazı tanımlamalar yapılmaktadır. Bu kapsamda, Uluslararası Barolar Birliği’nin 1974’de ombudsmana ilişkin yaptığı ve en çok kabul gören tanım ise şöyledir: “Ombudsman, anayasaya, yasaya veya parlamentonun aldığı bir karara göre kurulan, parlamentoya karşı sorumlu, devlet dairelerindeki memurlar ve çalışanlar hakkındaki şikâyetleri alan, bu şikâyetler üzerine veya kendi isteğiyle harekete geçen, araştırma-

soruşturma yapma, yanlışlıkların düzeltilmesi için tavsiyelerde bulunma, rapor hazırlama yetkisine sahip, bağımsız bir dairedir” (Babüroğlu ve Hatipoğlu, 1997: 15).

Yılmaz, Kılavuz ve İzci de ombudsmanı “gücünü parlamentodan alan, hem hükümete hem de parlamentoya karşı bağımsız ve tarafsız bir şekilde idarenin çeşitli işlem ve eylemlerinden zarar gören bireylerin yapmış olduğu şikayetler üzerine veya re’sen harekete geçerek inceleme ve soruşturma yapan, yönetenlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek ve mevzuata uygun hareket etmelerini sağlamak için çalışan, aldığı kararların yaptırım gücü olmayıp sadece tavsiye niteliği taşıyan, çalışmalarını bir raporla her yıl kamuoyuna ve parlamentoya sunan kamu görevlisi (Yılmaz vd, 2003: 54) olarak tanımlarken, bir başka tanımda ise kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması için önerilerde bulunan bir kurum (Avşar, 2007: 68) olma özelliği üzerinde durulmaktadır.

2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Vatandaşların, kendilerini idare edenlerin kötü yönetimlerine karşı tepki vermeleri, idarecileriyle ilgili şikâyetçi olmaları ve bunların tarafsız ve bağımsız bir denetim birimince araştırılmasını istemeleri çok eskilere dayanır. Ombudsmanlık kurumunun kökenlerini bazı yazarlar Roma İmparatorluğu’nda halkı Plebi Senatosu’nun yetki tecavüzlerine karşı koruyan “Halk Tribünlerine”, Çin’de M.Ö. 206- M.S. 220 döneminde hüküm süren Han Hanedanlığı sırasında var olan “Yuan Kontrol Kurumuna” ya da Amerika’da 17. yüzyılda kolonilerde görev yapan “Censors” kurumuna dayandırmışlardır (Altuğ, 2002: 54). Ayrıca, kurumun doğuşunda Osmanlı yönetim sisteminin de önemli bir role sahip olduğu çeşitli otoriteler tarafından kabul edildiğinden ombudsmanlık kurumu, Türk kamu yönetim sistemine yabancı bir kurum değildir. Şöyleki: İsveç Kralı XII. Charles’ın (Demirbaş Şarl) ordusu 1709 yılında Poltava Meydan Savaşı’nda Ruslarla yapılan savaşta yenilgiye uğramış, Demirbaş Şarl Osmanlı Devleti’ne sığınmıştır. Beş yıl boyunca Osmanlı topraklarında misafir kalan Demirbaş Şarl, Osmanlı kurumlarını tanıma fırsatı bulmuştur. İsveç Kralı XII. Charles, etkisinde kaldığı Osmanlı yönetim sisteminin etkisiyle ülkesinden gelen rüşvet, adam kayırma, vergi toplamada adaletsizlik ve yolsuzluk gibi haberler karşısında, hem halkın yöneticiler yüzünden çektiği sıkıntıları azaltmak hem de kendisinin yokluğundan faydalanan yöneticilerin haksız davranışlarına bir son vermek amacıyla ülkesinde kötü yönetim uygulamalarına çözüm bulmak amacıyla 1713 yılında bir kişiyi Högste Ombudsmannen (En Üst Murakip) olarak tayin etmiştir (Küçükközyiğit, 2006: 91).

Ombudsmanlık kurumunun, 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek anayasal bir kurum haline gelmesi, modern anlamda Ombudsmanlığın başlangıcı olarak kabul edilir (Erdengi, 2009: 31-32). Ombudsmanlık kurumu, tarihsel süreçte anayasal kurum haline geldikten sonra bir asır suskun halde kalmıştır. 1919 yılına gelindiğinde

Finlandiya’da yapılan bir anayasa değişikliğiyle İsveç örneğine benzer bir kurum kurulmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uluslararası ilişkilerde hareketlilik, bilim insanları ve yöneticilerin de kendi aralarında yoğun etkileşimine olanak sağlamış, bu etkileşim sonucunda öğrenilen ombudsmanlık kurumunun varlığı ve işleyişindeki başarılar kısa zamanda bu kurumun diğer ülkelerde de oluşturulmasını sağlamıştır (Özden, 2010: 30-31).

Hukukun üstünlüğüne, şeffaflığa, iyi yönetime, demokrasi ve insan haklarına önemli katkılar yapan ombudsmanlık kurumu, dinamik bir yapıya sahip olmasından dolayı dünyada hızla gelişmekte, farklı adlarla günümüzde ulusal, bölgesel ve yerel (mahalli) seviyede ombudsmanlık kurumu oluşturan ülke sayısı hızla artmaktadır (International Ombudsman Institute, 2012). Ülkelerin demokrasilerinin gelişmesine, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin korunmasına, insan hakları ihlallerinin azalmasına yönelik katkılarından dolayı demokratik yönetimlerde geçerliliğini kanıtlamış, her geçen gün diğer başka ülkeler tarafından tercih edilir hale gelmiştir.

Ombudsmanlık kurumu, Norveç’te 1952 yılında askeri alanda, 1962 yılında ise sivil alanda, 1954 yılında Danimarka’da, 1959 yılında Batı Almanya’da, 1962 yılında Yeni Zelanda’da kurulmuştur. Ombudsmanlığın 1967 yılında İngiltere’de kurulmasıyla birlikte, hem Anglo-Sakson hukuk sistemine girmesi, hem de bu kadar büyük yüzölçümü ve nüfusu kalabalık ülkelerde uygulanması, ombudsmanlık kurumunun tüm dünyaya yayılmasında bir dönüm noktası olmuştur. 1973 yılında Fransa’da ombudsmanlığın kurulmuş olması da idari yargı sistemi uygulayan bir ülkede kurulabilmesi dolayısıyla, hukuk sisteminden bağımsız olarak her ülkede kurulabileceği düşüncesini doğrulamıştır (Avşar, 2007: 57). Avrupa Birliği’nin en yüksek karar organı Avrupa Konseyi ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması’yla aldığı tavsiye kararıyla Avrupa Birliği’ne üye tüm ülkelerde ombudsmanlık benzeri bir kurumun kurulmasını tavsiye etmiştir (Temizel, 1997a: 36). Ayrıca, AB içinde Avrupa Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur. Avrupa Birliği’nin kurum ve organlarının kötü yönetimleri hakkındaki şikayetleri inceleyen Avrupa Ombudsmanlığı’nın kurulması, ilk defa uluslararası bir örgüt içinde ombudsmanlık kurumunun kurulması açısından önem arz etmektedir (Efe, 2011: 1).

Dünyada 140’dan fazla ülkede ombudsmanlık kurumunun başarılı uygulamalarının hayata geçmesi sonucunda tüm ombudsmanlık uygulamalarının görev ve yetki alanları zamanla genişlemiş ve ombudsmanların branşlaşması sağlanmıştır. Günümüzde, genel amaçlı ombudsmanlar, özel amaçlı ombudsmanlar, ulusal ombudsmanlar ve yukarıda bahsedilen uluslararası bir örgüt olan Avrupa Birliği’nin kurumları ve organları hakkındaki şikayetlerle ilgilenen Avrupa Ombudsmanlığı gibi farklı ombudsmanlık çeşitleri mevcuttur.

Genel amaçlı ombudsman, belirli bir konu ve hizmet alanıyla sınırlanmadan idarenin bütün eylem ve işlemleriyle ilgili sorunlarla ilgilenen ve bunları çözmeye

çalışan bir kurumdur. Görev alanıyla ilgili herhangi bir sınırlama yoktur. Özel amaçlı ombudsmanlar ise denetim alanının belli bir konuyla sınırlı olması dolayısıyla yalnızca bir şikayetçi grubun çıkarlarını korumakla sorumludur. Parlamento, sağlık hizmetleri, yerel yönetim, insan hakları, çocuk hakları, tüketici hakları, kadın hakları, fırsat eşitliği, basın, öğrenci, özürli ombudsmanlığı gibi ombudsman türleri en yaygın olarak uygulanmakta olan ombudsmanlık türleridir.

3. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN TEMEL ÖZELLİKLERİ VE GÖREV, YETKİ VE İŞLEVLERİ

Bir devletin hukuk devleti olması, devletin kendisini kendi yaptığı hukukla sınırlandırması, hukuk kurallarına bağlı olması ve bu kurallara saygı duymasıyla mümkündür. Hukuk devleti içerisinde sadece yönetilenler değil, yönetenler de yasalara ve hukuka bağlı olmak zorundadırlar (Gözübüyük, 1995: 22). Dolayısıyla, hukuk devleti içinde oluşturulacak kurumlar da vatandaşın hak ve hürriyetini, sadece diğer bireylere karşı değil, devletin bizzat kendisine karşı da savunabilecek yapıda olmalıdır (Küçüközyiğit, 2006: 93).

İnsan hakları, “demokrasi” ve “hukuk devleti” kavramlarının birey ve toplum açısından temel değerler haline gelmesiyle birlikte ombudsmanlık kurumu, tüm dünyada hızla uygulanmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumu, vatandaş devlet erkine karşı koruyan bir yapı olarak ortaya çıkmıştır ve vatandaşların yönetime katılma veya en azından idarenin aldığı kararları etkileme imkânına kavuşmaları bakımından temel önemdedir. Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumunun uygulamaları, idari kararların alınmasında vatandaş odaklı yönetim sisteminin benimsenmesine katkıda bulunmakta ve uygulamaların daha şeffaf ve daha anlaşılır yapılmasına yardımcı olarak, demokratik kültürün toplumda yerleşmesini sağlayan önemli bir kurum işlevi görmektedir (Akıncı, 1999: 293).

Bir devletin verdiği kamu hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun yapıp yapılmadığının denetlenmesi, demokratik bir yönetim anlayışının vazgeçilmez bir koşuludur. Vatandaşların bürokrasinin çarkları arasında ezilmesini önlemek için (Küçüközyiğit, 2006: 94) devletlerin karmaşıklaşan kamu yönetimi karşısında yetersiz kalan klasik denetim birimlerinin yerine yenilikçi, kolay ulaşılabilir, düşük maliyetli, hızlı çözümler üretebilen bir denetim mekanizması bulma arayışı sonucunda ombudsmanlık kurumu tüm dünyada uygulanmaya başlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumunun hukuksal dayanakları, seçilmesi, görevden alınması, statüsü, görevleri ve yetkileri ülkeden ülkeye bazı değişiklikler gösterse de bu özellikleri ve görevleri genelleştirmek mümkündür. Dünya örneklerine bakıldığında

kurumun hukuksal dayanağı çoğu zaman anayasadır. Hukuksal dayanağını kendi kuruluş yasasından aldığı ülkeler de vardır. Ombudsmanlığın görev ve çalışma esasları genel olarak yönetmeliklerle belirlenmiştir.

Ombudsmanlar genellikle parlamento tarafından seçilmektedir. Parlamento dışında, Cumhurbaşkanı (Devlet Başkanı), hükümet ya da bir başka organ tarafından atansalar bile görevden alınmaları mutlaka parlamentoya bırakılmaktadır (Akın, 1998: 524). Ombudsmanın politika dışında olan ve iyi bir hukuk eğitimi almış ya da hukuki konulara yabancı olmayan kişiler arasından seçilmesi gerekmektedir.

Ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliği, bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Ombudsman, yürütme veya idareye olduğu kadar kendisini seçen yasama organına karşı da bağımsızdır (Mutta, 2005: 56).

Ombudsmanlık kurumunun aldığı kararların bağlayıcılığı yoktur. Ombudsmanı yargı kurumlarından ayıran en önemli özelliği kararlarının bağlayıcı olmaması ve kamusal eleştiri ve ikna dışında yaptırım yetkisinin bulunmamasıdır. Bu yüzden idarenin ombudsman kararlarına uymamasının hiçbir hukuki yaptırımı yoktur. Ombudsmanların karar verme, yönetimce verilmiş kararları değiştirme veya tümünden ortadan kaldırma gibi yetkileri bulunmamaktadır. Yönetimin yurttaşlarla ilgili eylem ve işlemlerinde bulunduğu eksiklikleri ve yanlışları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunma yetkilerine sahip olan ombudsman, esas gücünü de zaten araştırma ve soruşturmaları sonucunda vardığı kanaati kamuoyuna açıklama yetkisinden almaktadır (Avşar, 2007: 77).

Ombudsman kamuoyuna karşı da sorumludur. Ombudsmanın sadece şikayet başvurusunda bulunana karşı değil, şikayetçi olunan kamu kurumlarına karşı da sorumluluğu bulunmaktadır. Ulaştığı sonucu her iki tarafa da gerekçeleriyle birlikte açıklamak zorundadır. Ombudsmanın bütün yaptığı çalışmaların medyaya ve kamuoyuna açık olması sağlanarak, halkın sağlıklı bilgilendirilmesi sağlanır. Dolayısıyla, ombudsmanlar medya ile iyi ilişkiler içerisinde olmalıdır. Ombudsmanın ikna ve kamuoyuna açıklama dışında başka yaptırım gücü olmadığı için, alınmış kararlarının yürütme erki tarafından kabul edilmesi ve uyulması bakımından medyayla iyi ilişkileri olmalıdır (Küçüközyiğit, 2006: 99).

Ombudsmanlar sadece kötü yönetim uygulamalarının düzeltilmesiyle ilgilenmez, aynı zamanda yapılan haksızlıkların sebeplerini bulmak için kapsamlı ve sistematik inceleme ve araştırmalar yaparak yönetimi iyileştirmek amacıyla çeşitli önerilerde de bulunurlar. Ombudsmanlık kurumunda, bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma düşüncesinin yanı sıra kamu yönetiminin iyileştirilmesi de esas alınır. Ayrıca, yönetici ile vatandaş arasında ilişkilerde hakkaniyetin sağlanması ve yönetici-birey arasında var olan ilişkilerin geliştirilmesi de ombudsmanlık kurumunun önemli görevlerinden biridir. İdarenin yazılı kurallarına sıkı sıkıya bağlı kalması ve inisiyatif kullanmaktan kaçınması hakkaniyete uygun olmayan sonuçlar

ortaya çıkarabildiğinden, vatandaşlar bu gibi durumlarda ombudsmana başvurarak sorunlarının çözüme kavuşmasını isteyebilir. Ombudsman haklı olduğuna inandığı bireylerin sorunlarına yönetim nezdinde yaptığı girişimlerle her iki tarafı da tatmin edecek şekilde çözüm yolları arar (Küçüközyiğit, 2006: 93).

Ombudsmanlık kurumu, araştırma ve denetlemede çok yetkileri olmasına karşın kamusal eleştiri ve ikna dışında başka bir yaptırımı olmayan bir kuruluştur (Temizel, 1997a: 53). Böyle olması da çağdaş kamu yönetim anlayışının bir gereğidir. Ombudsmanların idarenin yerine geçerek onun yerine karar verme, verilmiş kararları değiştirme gibi yetkileri olmaması ombudsmanların genel niteliğidir. Ombudsmanın temel işlevi yönetimin yurttaşlarla ilişkilerindeki eksik ve yanlışları ortaya koymak, yönetimin yurttaş karşı olan kararlarını düzeltmemesi halinde de bunu parlamentoya bildirmek ve kamuoyuna açıklamaktır (Temizel, 1997a: 53).

Ombudsman yaptığı soruşturmalarda her türlü bilgi ve belgeye ulaşma yetkisine sahiptir. Her türlü bilgi ve belgenin ombudsmana verilmesi yasalarla güvence altına alınmıştır. Ombudsmanlar yaptıkları denetimlerin sonuçlarına göre, disiplin soruşturmaları başlatma, yargıya başvurma, anayasaya aykırılık başvurusunda bulunma, yasa ve diğer düzenlemelere ilişkin reform önerilerinde bulunma yetkilerine de sahip bulunmaktadır. Ombudsmanlara, olaylara bireylerin şikâyetleri olmadan da doğrudan müdahale yetkisini bazı ülkeler sağlamış iken, bazı ülkeler bu yetkilerin sadece şikâyet üzerine kullanılması olanağını tanımaktadır (Temizel, 1997a: 55).

Ombudsmanlığın varlık nedeni, yurttaşları güçlü ve tek yanlı karar alabilen yönetimin yasadışı, keyfi uygulamalarına karşı korumak, onların bireysel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlamalara karşı bir güvence oluşturmaktır. Ombudsmanlığın eğitici, önleyici, düzeltici, yönetimin saydamlığını sağlama ve idari yargıya katkı sağlama işlevleri vardır (Sezen, 2001: 79): Bu kapsamda, ombudsmanlık kurumunun eğitici işlevi, vatandaşları sahip oldukları hak ve özgürlükler konusunda bilgilendirme ve bu hak ve özgürlüklerin nasıl korunacağına dair eğitime konularındadır. Ombudsmanın eğitici yönü sadece yönetilenleri değil kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Ombudsmanlık kurumunun önleyici işlevi, ombudsman tarafından denetime tabi tutulacağını bilen idarenin eylem, işlem ve davranışlarında daha dikkatli davranması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun düzeltici işlevi, idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka aykırılık ya da yerinde karar alınmaması durumlarında kamu yöneticilerinin bu durumu düzeltmesi ve ortadan kaldırmasına olanak vermektedir. Bu kapsamda, hata yapmış idarenin hatasının düzeltilmesine yardımcı olmaktadır. Ombudsmanın yönetimin saydamlığını sağlama işlevi, kamu yönetiminde şeffaf yönetim sergilemeye katkı sağlamasıdır. İdarenin açık yönetimi, bilgilenmek amacıyla karar alma süreçlerine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir (Temizel, 1997a: 22).

Ombudsmanın idari yargıya katkı sağlama işlevi ise yargı mekanizmasındaki iş yükünü azaltarak, yargının daha etkin ve hızlı işlemesine katkısıdır. Etkin bir şekilde işleyen ombudsmanlık sistemine, kolay ulaşılabilir olması, herhangi bir ücret almaması ve çok fazla şekil şartı istememesi gibi nedenlerle başvurular artmakta ve söz konusu başvurular yargının iş yükünün azalmasına yardımcı olmaktadır.

4. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE’DE KURULMASI SÜRECİ

2004 yılı içinde Adalet Bakanlığı bünyesinde yapılan çalışmalar ve ilgili kurum ve kuruluşlardan alınan görüşler çerçevesinde Türkiye Halk Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarı Taslağı hazırlanmıştır. Söz konusu kanun tasarısına 2005 yılı programında da yer verilmiş ve taslağın en kısa süre içinde tamamlanacağı belirtilmiştir (Erdengi, 2009: 206-208).

Adalet Bakanlığı tarafından 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı hazırlanmış ve TBMM’ye arz edilmiştir. TBMM’ye sevk edilen kanun tasarısına ilişkin olarak 2006 yılı içerisinde Avrupa Birliği’ne Uyum Komisyonu’nun görüşleri doğrultusunda Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığında kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımıyla tasarı son şeklini almış, TBMM Genel Kurul görüşmelerinin ardından onaylanarak Cumhurbaşkanlığı’nın onayına sunulmuştur (5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, 2012). TBMM’de kabul edilen ilk yasal düzenleme olması açısından, Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de hayata geçme serüveninde ayrı bir öneme sahiptir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Cumhurbaşkanlığı tarafından, Kanun’un 12. maddesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle, tekrar görüşülmek üzere Meclise gönderilmiştir. Veto gerekçesinde; yasamanın yürütmeyi yalnızca siyasi yolla denetleyebileceği, anayasal açıdan Meclis Başkanlığı’na bağlı bir kurum kurulmasının mümkün olmadığı, meclisin görevleri arasında sayılmayan kamu görevlilerini seçme ya da atama yetkisinin kanunla meclise verilmesinin ve kurumda çalışacak uzman ve yardımcılarının çalışma esas ve usullerinin düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile bağdaşmayacağı görüşlerine yer verilmiştir.

5521 sayılı Kanun’un Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesinden sonra TBMM’de aynen kabul edilen Kanun, 28.09.2006 tarihi itibarıyla 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olarak yasalaşmış, ikinci kez meclisten geçen 5548 sayılı Kanun’u Cumhurbaşkanı onaylamak durumunda kalmış ve 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Daha sonradan Cumhurbaşkanı ile Ana Muhalefet Partisi Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 125 milletvekili anayasaya aykırı olduğu savıyla Kanun’un iptalini Anayasa Mahkemesi’ne götürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesince 5548 sayılı Kanun’un Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum

ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir (Anayasa Mahkemesi’nin 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nu iptal Kararı, 4 Nisan 2009). Ardından, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından 25.12.2008 tarihli kararla oybirliğiyle iptal edilmiştir (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009).

Kararın gerekçesi özetle şu şekildedir: Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa’da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerektiği, Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu yapı dışında kurulmasının idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı ve Anayasa’nın 123. maddesine aykırı olduğu belirtilerek, Kanun’a göre, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM’ye bağlı olduğu, ancak Anayasa’nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak idare dışında kurulması ve yasamaya bağlanmasının olanaklı olmadığına vurgu yapılmıştır (5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009). Ayrıca, bu durumun “hiç kimsenin veya organın kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı” yolunda Anayasa’nın 6. maddesine aykırılık oluşturduğunun altı çizilmiştir. Öte yandan, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun bir bütün olarak incelenmesinden, başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında TBMM’ye görevler verildiğinin anlaşıldığı, oysaki, TBMM’nin görev ve yetkilerinin Anayasa’nın 87. maddesinde açıkça belirtildiği ve bu görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisinin bulunmadığı, ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumuyla TBMM arasında bu seçime olanak verecek anayasada bir hükmün de bulunmadığı, bu nedenle, söz konusu Kanun’un Anayasanın 87. maddesinde TBMM’nin görev ve yetkilerinin sayıldığı maddeyle uyumlu olmadığı sonucuna varan Anayasa Mahkemesi, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu, kurumun idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu ve bu Kanun’la TBMM’ye kuruma başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi verilemeyeceği gerekçesiyle Anayasa’nın 6, 87, ve 123. maddelerine aykırı bularak iptaline karar vermiştir (Bahadır, 2010: 365).

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti, Kanun’un iptal gerekçeleri ve muhalefetin görüşlerini de dikkate alarak bir Anayasa değişiklik paketi hazırlamış ve 30 Mart 2010 tarihinde 26 maddeden oluşan Anayasa değişiklik paketi içinde Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili düzenleme de yer almıştır. Bu düzenlemede Anayasa’nın 74. maddesinin kenar başlığına; “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” ve içeriğinde ise “*Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi,*

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur. Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumu Kuruluşu, görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” hükümleri getirilerek kurumun anayasal altyapıya kavuşması hedeflenmiştir. Anayasa değişikliğiyle ilgili paketin Meclis Genel Kurulu’nda görüşülmesi sırasında iktidar partisi, anayasa değiştirme çoğunluğunu sağlayamadan Cumhurbaşkanlığına gönderdiği için Cumhurbaşkanlığı anayasa değişiklik paketini halkoyuna sunmuş, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasıyla halkın % 58’i anayasa değişiklik paketine “evet” diyerek paketi onaylamıştır (12 Eylül 2010 Anayasa Değişiklikleri, 2010). Böylece Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçelerinden Anayasanın 6. maddesinde “hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” ilkesine hem de 87. maddesinde yer alan meclisin görev ve yetkileri maddesinde “böyle bir görev ve yetkinin olmaması halî” gibi iptal gerekçeleri ortadan kaldırılmıştır.

Bakanlar Kurulundaki tüm üyelerin imzasıyla Meclis Başkanlığına 05.01.2011 tarihinde gönderilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanun Tasarısı, Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Ardından, 15.06.2012 tarihinde Meclisten geçerek Cumhurbaşkanına sunulan Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı, 29.06.2012 tarihinde Cumhurbaşkanlığınca onaylanarak Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (TBMM, 2012).

5. 6328 SAYILI KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KANUNU VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN YAPISI

5548 sayılı Kanun’un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra, yapılan anayasa değişiklikleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal temele kavuşmuştur. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nda her ne kadar farklı hükümler olsa da büyük ölçüde yapısını 5548 sayılı Kanun’a dayandırmaktadır. 6328 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde Anayasa Mahkemesi’nin iptal gerekçelerinin önemsendiği ve bu konuda Anayasanın 74. maddesinde bu yönde değişiklik yapılarak bu Kanun’un hazırlandığı vurgulanmıştır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 11. ve 14. maddelerine göre Başdenetçi, TBMM Genel Kurulunca ve denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan komisyon tarafından 4 yıllık bir süre için seçilir. Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 5548 sayılı Kanun’da

Başdenetçi ve denetçiler için görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev süresinin 4 yıla düşürülmesiyle ilgili düzenleme 2010 yılı Anayasa değişikliği paketinde yer almıştır. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin görev sürelerinin parlamento seçimleriyle eşit olması kurumun bağımsız ve tarafsızlığını sağlamada önemli bir araçtır. 5548 sayılı Kanun’un çıkarıldığı tarihte parlamento seçimleri süresi 5 yıldır. 2007 yılında yapılan referandumla bu süre 4 yıla indirilmiştir. Bu yüzden, başdenetçi ve denetçilerin görev sürelerinin 4 yıla indirilmesi, olumlu bir gelişme olarak kabul edilebilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 14/3. maddesine göre “seçilen Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin bir dönem daha başdenetçi veya denetçi olarak seçilebileceği” hükmü vardır. Bu düzenlemenin ne derece başarılı olup olmayacağı tartışmaya açıktır. Ülke olarak idari ve siyasi yapımızda Fransa’yı model aldığımız için, Fransa’daki gibi “seçilen ombudsmanın bir daha seçilmeyeceği” hükmü kanunda yer alsaydı Ombudsmanlık Kurumunun bağımsızlığı pekiştirilmiş olurdu. Bir daha seçilmek düşüncesinde olan bir kamu denetçisinin siyasi erkler karşısında objektifliğini koruması güç olacaktır. Bu durum ise ombudsmanın en önemli özelliği olan bağımsızlığına hanel getirir.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 5. maddesinde kamu denetçiliği kurumunun görevi, “*idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir*” şeklinde ifade edilmiştir. Ancak; “a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler, b)Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ç) Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri” kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Dünyadaki ombudsman uygulamalarında da İsveç ve Finlandiya örnekleri dışında yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar kurumun görev alanı dışındadır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararların Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimine kapalı olması Anayasamızın ruhuna ve Türk siyasi yapısına uygun bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanlığı zaten bu yapılan işlemlerden siyasi anlamda bile sorumluluğa sahip değilken Kamu Denetçiliği Kurumunun denetimine açmak ne anayasamıza ne de Türk siyasi yapımıza uygun bir düzenleme olacaktır. Öte yandan, Türk Silahlı Kuvvetlerinin idari faaliyetleri kamu denetçisinin yetki alanı içindeyken sırf askerî nitelikteki faaliyetlerin kurumun görev alanı dışında bırakılması, Avrupa Birliği’nin 2011 ve 2012 yılları ilerleme raporlarında eleştiri konusu yapılmıştır (2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 2011), (2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 2012).

Ombudsmanın en önemli özelliklerinden biri hem idareye karşı hem onu seçenlere karşı bağımsız olmasıdır. Bağımsızlık kurumun en önemli özelliklerinden

biridir. Ombudsmanın kendisine verilen görevleri tam ve sağlıklı bir şekilde yapabilmesi için bağımsızlığı tam olarak sağlanmalıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu için ise bu özellik kendi kuruluş yasasında verilmiştir. Kanun’un 12. maddesi *“Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz”* şeklindedir. Ayrıca, 6328 sayılı Kuruluş Kanunu’nun 10. maddesinin (e) bendinde Başdenetçi veya denetçi seçilebilmek için aranan şartlar kısmında *“başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmama şartı”* maddesi bağımsız ve tarafsız olma kriterine uygun düşen bir düzenlemedir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun görevini icra ederken kamu erkini elinde bulunduran otoritelerden istemiş olduğu bilgi ve belgelerin zamanında ve eksiksiz olarak kuruma verilmesi gerekir. Aksi halde yapılan inceleme ve soruşturmanın sağlıklı olması ve başarıya ulaşması güçleşecektir. Bu durumla ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 18. maddesindeki *“Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci, disiplin soruşturması açar”* şeklindeki hükümle kurumun yetkileri artırılmış, idarenin keyfi tutum sergilemesi ve bilgi ve belgeleri zamanında vermemesi gibi olumsuz durumların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeler kurumun görevini zamanında ve eksiksiz yerine getirmesine yardım edecektir. Aynı zamanda, 6328 sayılı Kanun’un 19. maddesinde kuruma *“inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak başdenetçi, denetçiler veya uzmanlara tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilme”* yetkisi verilmiştir. Bir olayın aydınlığa kavuşturulması ve sağlıklı soruşturulması için tanıklara başvurulması, onların dinlenilmesi gerekir. Kamu Denetçiliği Kurumunun söz konusu yetkiye sahip olması incelenen konuların aydınlığa kavuşturulması açısından önemlidir. Yine aynı maddede *“İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir”* hükmünün yer alması da olumludur. Çünkü kuruma yapılan başvurular çok çeşitlidir ve her konu hakkında kurum yetkililerin bilgi sahip olması mümkün olmayacağından gerek görüldüğünde uzman kişilere başvurma imkânı verilmesi olumlu bir adımdır.

Dünya ombudsman uygulamalarına bakıldığında ombudsman ya şikayet başvurusu üzerine ya da resen harekete geçmektedir. Kurumun harekete geçme şeklinde genelde dünya ülkeleri her iki başvuru imkânını da vererek kurumu daha etkin kılmışlardır. Kamu Denetçiliği Kurumunun harekete geçmesi konusunda *“Başvuru ve usulü”* başlıklı 17. maddesinde *“Kuruma, gerçek ve tüzel kişiler başvurabilirler”* ifadesinin yanı sıra, kurumun görevinin *“... idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri... incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak”* olarak belirlenmesi kurumun sadece şikayet üzerine harekete geçebileceği anlamına gelmektedir. Zira,

Kamu Denetçiliği Kurumunun, idarenin işleyişi ile ilgili konularda resen harekete geçebileceğine dair herhangi bir hüküm yoktur. Halbuki herkesin idarenin kötü işleyişi ile ilgili başvuru yapması her zaman söz konusu olmayabileceğinden diğer pek çok ülkede tanınan bu yetkinin kuruma verilmemesi kurumun düzgün çalışması ve kendisinden beklenen faydayı sağlaması açısından önemli bir eksikliktir. Bu durum, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporunda da açıkça önemli bir eksiklik olarak ifade edilmiştir (2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, 2011).

Dünya ombudsman uygulamaları incelendiğinde kuruma başvuru için çeşitli yollar vardır. Bazı ülkelerde kuruma doğrudan başvuru imkânı verilirken bazı ülkeler de aracılar aracılığıyla başvuru imkanı vermektedir. Kuruma aracı sayesinde başvurulmuş ülkelerde çok başvurunun engellenmesi ve süzgeç vazifesi görerek başvurunun azaltılması arzulanmıştır. Ancak çoğu ülkede kabul edilen uygulama kuruma başvurunun doğrudan yapılmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuruya ilgili kişiler açısından gerçek ve tüzel kişilerin başvurusu açısından herhangi bir farklılık yoktur. Kuruma başvuru yöntemi açısından ilgili Kanun’un 17. maddesinde “ Başvuru; başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, yerleşim yeri veya iş adresini ve *Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları için vatandaşlık kimlik numarasını, yabancılar için pasaport numarasını, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri ile yetkili kişinin imzasını, varsa, merkezi tüzel kişilik numarasını ve yetki belgesini içeren Türkçe dilekçe ile yapılır. Bu başvuru, yönetmelikte belirlenen şartlara uyulmak kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir*” hükmünün yer alması çok olumlu bir gelişmedir.

28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelikte belirlenen zorunlu bilgi ve belgelerin bulunması koşuluyla form kullanılmadan da şikâyet başvurusu yapılabileceği, sözlü şikâyet başvurularının da kabul edileceği belirtilmiştir. Yine, kuruma başvuru yapacak kişilerde ilgili kamu kurumunun yaptığı işlem ve eylemde menfaat ihlali aranır. Ancak, *şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaması olumlu bir durumdur. Başvuruların herhangi bir şekil şartına bağlı olmaması, elektronik ortamın kullanılabilmesine imkân sağlanması ve herhangi bir aracı olmadan başvuru yapılabilmesi kuruma başvuru sayısını artıracaktır. Kurumu diğer denetim birimlerinden ayıran en önemli özelliklerinden biri de kolay ulaşılabilir olmasıdır. Bu özelliğin ona sağlanması önemli bir gelişmedir. Bu yolun verilmesiyle gereksiz birçok başvurunun yapılabileceği ve kurumun çalışmayacağı endişesi olsa da bunun gerçeği yansıtmadığı kuruma yapılan ilk 3 aydaki başvuruların çok olmamasından anlaşılabılır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2013b). Ayrıca, Kanun’un 17. maddesinde “Kuruma,*

illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar aracılığıyla da başvurulabilir” hükmünün yer alması kuruma başvuru kolaylığını artırmada önemli bir etken olacaktır.

6. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNE MUHTEMEL KATKILARI

Demokratik Hukuk Devletinın Yerleşmesine Katkı Sağlama: Demokratik yönetimlerde halkın yönetime eksik katılımı ve idareyle vatandaş arasında ilişkileri kuracak mekanizmaların yetersiz kalması nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini korumaya çalışan Kamu Denetçiliği Kurumu, temel hak ve özgürlükleri inceleyerek eksik gördüğü düzenlemelere yönelik olarak çalışmalar yapar; hükümete tavsiyelerde bulunur; parlamentoya reformlar sunar ve kanunların hazırlamasına yardımcı olur. Ombudsman vatandaşların bilgiye erişim haklarının sağlanması, kamuya personel alımlarında daha şeffaf davranılması, hukukun üstünlüğüne saygının garanti altına alınması gibi ilkelerle devlet faaliyetlerinde hukuku üstün kılmak için çalışarak demokratik hukuk devletinın ülkede tesis edilmesine katkı sağlayacaktır.

Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecine Katkı Sağlama: Kamu hizmetleriyle ilgili olarak devlet görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve vatandaşın idareden kaynaklanan sorunlarını en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi Avrupa Birliği’nin çok önem verdiği bir konudur (Temizel, 1997b: 765-766). Avrupa Birliği müktesebatında yer alan hukuksal düzenlemelerin ve kurumların üye olması beklenen aday ülkelerde de benimsenmesi beklenir. Birliğin içindeki ülkelerde ya da aday ülkelerde ombudsmanlık kurumunun kurulması yönünde Maastricht Antlaşması’yla tavsiye niteliğinde karar alınmıştır. Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde olan bir aday ülke olan Türkiye’den kamusal yönetim altyapısını buna uygun hale getirmesi istenmektedir. Bu kapsamda, Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros, pek çok kez Türkiye’ye gelerek Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması çabalarına aktif destek vermiştir (İKV, 2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun, kurulması, Türkiye-AB bütünleşme sürecine, özellikle ulusal mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getirilmesine katkıda bulunmuştur.

Kötü Yönetimi Önlemeye Katkı Sağlama: Demokrasi ve iyi yönetim arasında zorunlu bir ilişki vardır. Demokratik idare iyi yönetimin uygulanmasının bir ön şartıdır ve demokratik yönetimin tesis edilmesindeki araçlardan bir tanesidir. Ombudsman, kamu yönetiminde onun bütün ana unsurlarını geliştirmeye çalışarak iyi yönetimin tesis edilmesine yardım eder. Bu temel unsurlar: Yönetime katılım, kamu yönetiminin şeffaflığı, kamu otoritelerinin insanlara hesap verebilirliği ve yönetimde adalettir (Şahin, 2000: 151). Kamu Denetçiliği Kurumu, kötü yönetim nedeniyle haksızlığa uğramış bireylerin yönetim önünde haklarını savunacak, idareden kaynaklı

hakkaniyetsiz durumları düzeltmeye çalışacak ve yolsuzluk gibi yönetsel sapmaların oluşmasını engellemede önemli bir rol üstlenecektir (Şengül, 2010: 135-136).

İdarenin Halkla İlişkilerinin Geliştirmesine Katkı Sağlama: Kamu Denetçiliği Kurumunun yönetimin halkla ilişkilerinin geliştirilmesinde, yönetimle ilgili olarak halka güven verilmesinde ve halkın desteğinin sağlanmasında büyük katkıları olacaktır. Halkın şikayetlerinin, şikayete neden olan kuruluşlar tarafından değil de o kuruluşları denetleme ve şikayete neden olan uygulamaları düzeltme yetkisine sahip bir kurum tarafından incelenmesi şikayetlerin daha sağlıklı sonuçlandırılmasını sağlayacak, yönetim ile halk arasında karşılıklı güven ve anlayışa dayalı ortamın oluşmasını sağlayacaktır (Gölönü, 1997: 11-12).

Parlamentonun Gözetim Fonksiyonunu Gerçekleştirmesine Yardımcı Olma: Günümüzde parlamentoların kamu gücünü kullanan hükümet kuruluşlarını çeşitli yollarla denetleme, gözetleme fonksiyonu vardır. Ombudsmanın raporları, parlamentonun gözetleme ve denetleme görevini yerine getirmesine yardımcı olur. Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, yaptığı çalışmalarla ilgili yıllık ve özel raporlar hazırlayarak Parlamente’ye göndermesiyle, TBMM’nin yürütme organı üzerindeki gözetim ve denetim görevini yerine getirmesine yardımcı olacaktır.

Vatandaşların Hak ve Özgürlüklerinin Korunmasına Katkı Sağlama: Vatandaşların hak ve özgürlüklerini kamu erkini kullananlara karşı korumak ombudsmanın en temel görevidir. Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetimin adil olmayan ve bir konuda hata yapılması durumunda ya da vatandaşların haklarının açıkça kamu yönetimince ihlal edildiği durumlarda onu koruyucu tedbirlerin alınmasını sağlar. Ombudsman, devlet ile birey arasındaki aracılığını, hem vatandaşlar hem de idarece kabul edilebilecek ortak bir çözüm bulabilmek için kullanır ve ortaya çıkabilecek ihtilafların çözümünde objektif olur (Şahin, 2000: 140-141). Bağımsız, tarafsız, güven duyulan, kamu yönetiminin sahip olduğu tüm belge ve bilgileri ulaşıp inceleyebilen, parlamento ve kamuoyu desteğine sahip olan ombudsman, çalışmalarıyla temel hak ve özgürlüklerin korunmasında etkili olacaktır (Ataman, 1993: 232). Böylece, yönetenler de yönetilenlerin hak ve özgürlüklerine daha saygılı olma gereğini duyacaklardır (Baylan, 1978: 44-45).

İdari Reformların Hızlandırılmasına Katkı Sağlama: Ombudsman kamu otoriteleri bakımından yapılan işlemleri inceler, yapılan yanlışları ve haksızlıkların nedenlerini yapacağı araştırmalarla ortaya koyar. Denetim, inceleme, araştırma faaliyetleri sonucu elde ettiği bulgulara göre kamu yönetimine yönetsel önerilerde bulunur. Yaptığı gözlem, tespit ve araştırma sonuçlarından yola çıkarak kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla gerektiğinde parlamente’ye yasa önerisi hazırlar (Akin, 1998: 543-544). Böylelikle, Ombudsman, idari sistemdeki yapısal zayıflıkları ortaya çıkararak, kamu yönetimin genelini ilgilendiren çeşitli problemlere dikkati çekerek idari reformların yapılması için önerileri içeren raporlar

hazırlayabilecek ve vatandaşların dolaylı yollardan da olsa kamu yönetimindeki reform hareketlerine katılabilmelerinin yolunu açacaktır (Erhürman, 1998: 100).

Halkın ve Kamu Görevlilerinin Eğitime Katkı Sağlama: Ombudsman, insan haklarının korunması, demokrasinin ve hukukun üstünlüğü ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin olması gereken rolü hakkında halkı, politikacıları ve memurları eğitir. Ombudsman, yöneten ve yönetilenlere haklarını ve sorumluluklarını öğrenmelerinde yardımcı olur. Ombudsmanın yıllık raporlarında kamu görevlilerinin halka davranışlarını iyileştirmek, insan haklarına saygıyı artırmak ve vatandaş odaklı bir bürokrasi kültürü kazanmak için kamu hizmet sağlayıcıların eğitiminin şart olduğunu belirtir ve bu konuda medya aracılığıyla sağlıklı bir kamuoyunun oluşmasına yardımcı olur. Devlet daireleri, idari politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında, hakkaniyeti tesis etmek için, birçok olayda, karşılıklı olarak ombudsmanın yol göstericiliğini arzu edeceklerdir (Şahin, 2000: 145). Kamu Denetçiliği Kurumunda yer alan hukukçular halkı çeşitli konularda bilgilendirecek ve başvurularına doyurucu cevaplar vererek eğitim görevini yerine getireceklerdir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Hükümetle Vatandaşlar Arasında Köprü Rolü Oynaması: Kamu Denetçiliği Kurumu diğer denetim organlarının yetersiz kaldığı, tıkanıp gittiği noktalarda bireyle devlet arasında her iki taraf için de hoşnutlukla kabullenilir çözümler arama noktasında önemli bir rol üstlenir. Bürokrasinin bürokratizme dönüştüğü, yargı yoluyla hak aramanın yıllar aldığı, idari yollardan hak aranmak istendiğinde idarenin tarafsız davranmadığı, kendisini haklı çıkarmaya çalıştığı, siyasal denetimin yeterli olmadığı zamanlarda ombudsman, birey ile devlet arasında yeni iletişim araçları tesis ederek (Şahin, 2000: 145) vatandaşla idare arasında gereksiz sürtüşmeleri engelleyecek ve karşılıklı iyi niyet duygularının gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Katılımcı Demokrasi İdealinin Gerçekleşmesine Katkı Sağlama: Ombudsman, vatandaşların kamu yönetimiyle ilgili sorunlarını devlete iletebilmeleri açısından yeni bir olanak sunmak suretiyle katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır. Ombudsman sayesinde vatandaşlar idarenin denetlenmesine katılarak idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinin azalmasına katkıda bulunmakta, ombudsmana idarenin hangi noktalarda aksaklıklar bulunduğunu göstererek onun hazırlayacağı reform önerilerine yol göstermek suretiyle ombudsman aracılığıyla yönetime katılmaktadır (Erhürman, 1998: 102).

İdari Yargı Yükünün Hafifletilmesi Konusunda Katkı Sağlama: Ombudsmanlık kurumu, vatandaşla idare arasında idarenin iş ve eylemlerinden dolayı çıkan sorunların, idari yargı yoluna gitmeksizin ortadan kalkmasını sağlar. Ombudsman, uyuşmazlıkları yargı önüne gelmeden önce hukuka aykırı eylem ve işlemde bulunan idareyi, işlemi geri almaya veya eylemden doğan zararı gidermeye ikna ederek idari yargının iş yükünü azalmasını sağlayacaktır.

TBMM Dilekçe Komisyonu’nun İş Yükünü Hafifletilmesine Katkı Sağlama:

1982 Anayasası’nın 74. maddesinde de belirtildiği üzere yönetilenlerin TBMM’ye dilekçe ile başvurarak, yönetimi denetlemeleri mümkündür. Bu kapsamda, vatandaşlar, idarenin kötü yönetimi sonucu mağdur olduklarında konuyla ilgili şikâyetlerini Meclisteki dilekçe komisyonuna yapabilirler. Kamu Denetçiliği Kurumunun şikâyetleri almasıyla birlikte TBMM Dilekçe Komisyonu’nun iş yükü önemli ölçüde hafifleyecektir.

7. TÜRKİYE’DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Ombudsmanlık kurumunun ülkemizde mevcut birçok sorunun çözümüne olumlu katkılar sunacağına hiç kuşku yoktur, ancak bu kurumla ilgili çeşitli endişe ve eleştiriler de mevcuttur. Bu eleştirilerden en önemlileri şunlardır:

a. İdari uyuşmazlıkları çözen bir idari yargının var olduğu ülkelerde ombudsmanlık kurumunun etkin olup olmayacağı en fazla tartışma yaratan hususlardandır. Ombudsmanlık kurumunun varlığı, idari yargıya rakip bir denetim mekanizmasının ortaya çıkmasına neden olacağı ve bu durumun idarenin denetlenmesinde karışıklıklar ortaya çıkaracağı yönünde endişeler vardır. Ancak, ombudsmanlık kurumunun 1973 yılında idari yargının beşiği olarak kabul gören Fransa’da kabulü ve başarıyla uygulanması “idari yargının bulunduğu ülkelerde ombudsman kurumuna gereksinme yoktur” eleştirisini boşa çıkarmıştır. Ombudsmanlık kurumunu idari yargının yerini alacak bir kurum olarak değil, onun yükünü azaltarak daha iyi çalışmasına yardımcı olacak bir kurum olarak ele almak gerekir (Süler, 2010: 165).

b. Türk kamu yönetim sisteminde yeteri kadar denetim birimi ve kurumu varken yeni bir denetim birimini ortaya çıkarmanın bir gereği olmadığı yönünde bir eleştiri daha vardır. Ancak, mevcut denetim birimlerinin işleyişi itibarıyla kapatamadıkları bazı ciddi aksaklıkları vardır. Mevcut denetim yolları genellikle eğitimli ve varlıklı kesimler tarafından kullanılmakta bu kesimin dışındaki geniş kitleler ise korku ya da bilgisizlik nedeniyle mevcut denetim yollarına başvurmayı göze alamamaktadır (Temizel, 1997a: 70). Öte yandan yargısal denetim hukukilik güvencesi sağlanmasına karşın yerindelik denetimi yapmamakta, ağır işlemekte ve kullanılabilmesi için kişinin bir takım masrafları göze alması ve hukuki süreci yakından bilmesi gerekmektedir (Süler, 2010: 165). Oysa ombudsmanlık kurumu yerindelik denetimi yapmakta, başvuru için hiçbir şekil şartı aramamakta, hiçbir mali külfeti olmamaktadır.

c. Ombudsmanlık kurumunun iyi işlemesi için gerekli başlangıç koşullarının bulunmadığı yönündeki eleştiri, bir diğer önemli eleştiridir. Ombudsmanlık kurumunun ortaya çıktığı ve başarılı bir şekilde işlediği ülkelerin yüzölçümünün küçük, nüfusunun az, hukuk devletinin veya hukukun üstünlüğü ilkesinin geliştiği, yurttaşın eğitim ve kültür düzeyinin yüksek olduğu, medyanın etkili olduğu İskandinav

ülkelerine özgü bir kurum olarak görüldüğü savunulmaktadır. Ancak kurum günümüzde aralarında Hindistan gibi azgelişmiş ülkelerin de bulunduğu dünyanın yüz kırkı aşkın ülkesinde başarılı bir şekilde uygulanırken, eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü, nüfus ve yüzölçümünün büyüklüğü gibi unsurlar sebep gösterilerek ülkemizde uygulanamayacağını ileri sürmek çok gerçekçi değildir (Süler, 2010: 165).

d. Öte yandan, ombudsman denetiminin uygulamaya başlamasıyla Türk kamu yönetimindeki denetim mekanizmalarını daha karmaşıklaraştıracağı, görev ve yetki yönünden çatışmalara sürükleyeceği yönünde görüşler de vardır. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumu, mevcut denetim mekanizmalarının ne varlıklarında ne de işlevlerinde bir değişikliğe yol açmadığı gibi, başta yargı yolları olmak üzere diğer denetim çalışmalarını rahatlatacaktır.

e. Türk kamu yönetim sisteminde güçlü bir merkezi yapının olmasının ombudsmanlık kurumunun işlerliğini güçleştireceği yönünde eleştiriler de mevcuttur. Türk kamu yönetimi Fransa’dan esinlenerek yapılandırıldığı için Fransa gibi merkezi idaresi güçlü bir ülkede kurumun başarılı bir şekilde uygulanması bu endişelerin yersiz olduğunu göstermektedir.

f. Türk kamu yönetiminde kuvvetler ayrılığı ilkesinin sağlıklı bir şekilde işlememesi bir başka eleştiri konusudur. Türkiye’deki yürütmenin yasama ve yargı üzerinde aşırı etkisinin olması, ombudsmanın bağımsız olmasını ve tarafsız tutumunu zedeleyebilir. Ombudsmanlık kurumunun temel prensibi olan yasamadan, yürütmeden ve yargıdan bağımsız olması ve işlemlerinde tarafsız bir tutum sergilemesi bu konudaki kuşku azaltacaktır. Bu sebeple, Kamu Denetçiliği Kurumunun yürütmeden bağımsız olmasına özel önem verilmelidir.

g. Türkiye’de hak arama kültürünün oluşmadığı, dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumunun yeterince başarılı olamayacağı yönünde de endişeler mevcuttur, ancak günümüz Türkiye’sinde bu konudaki tespitlerin doğru olmadığı, haksızlığa uğrayanların gerekli denetim mekanizmalarına başvurduğu, mevcut denetim yollarına başvuruların çokluğundan anlaşılmaktadır. Artık vatandaşlarımızın hakkını arayan ve her konuda idareyi sorgulayan bir davranış içerisine girdikleri gözlemlenmektedir.

h. Ombudsman kurumunun karşılaştacağı iş yükünün çok olacağı, kurumun bu kadar çok başvuruya yanıt veremeyeceği, dolayısıyla başarısız olabilmek ihtimali olduğu da ileri sürülmektedir. Vatandaş hak ve özgürlüklerinin kamu yönetiminden kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle çok fazla ihlal edildiği bir ülke olması ve ülke nüfusunun da kalabalıklığı sebebiyle ombudsmana yapılacak başvuruların sayısı çok olacaktır. Her ne kadar ombudsmana yapılacak başvuru diğer ülkelerdeki mevcut uygulamalardan daha yüksek sayıda olaksa da sonraki birkaç yıl içerisinde dünyadaki diğer uygulamalar gibi belli bir düzene oturacağı göz önünde tutulmalıdır (Avşar, 2007: 182) Bu durum da bir ön büro faaliyeti oluşturularak kurumun çalışma alanına

girmeyen başvuruların reddedilmesi ve ilgili makamlara yönlendirilmesiyle mümkün olacaktır (Süler, 2010: 165). Aynı zamanda, Kamu Denetçiliği Kurumuyla ilgili geniş bir eğitim programı başlatılıp kamuoyu bilinçlendirilerek, kuruma hangi konularda başvuru yapılacağı konularında aydınlatılmalıdır. Bu sayede başvurular gerçekçi ve yapılması gereken başvurular olacağından iş yükü azalacaktır.

i. Kamu Denetçiliği Kurumu kurulurken, idarenin tesis ettiği iş ve işlem çok fazla ayrıntı ve uzmanlık gerektirebileceğinden tek bir kişiye bırakılmasının çok doğru olmadığı ve bu durumun çeşitli suiistimallere yol açacağı yönünde kuşku da mevcuttur. Ombudsmenin her konuda yeterli bilgi sahibi olmaması doğaldır. Dolayısıyla, bu konuda diğer ülkelerdeki gibi raporların hazırlanmasında uzman bilirkişilerden yararlanılması ya da uzmanlık gerektiren alanlarda farklı ombudsmanların görevlendirilmesine gidilebilmektedir.

SONUÇ

Günümüzde çağdaş ve demokratik devlet olmanın gereklerinden biri, vatandaşlarını karmaşıklaşan bürokratik yapıya karşı koruyan, yönetilenlere kötü yönetim uygulamalarına karşı yargı yolları dışında ek güvenceler sağlayan ve bunun için gerekli kurumsal yapıları oluşturan devlet yapısı oluşturmaktır. Bu kurumsal yapılardan biri de ombudsmanlık kurumudur. Ombudsmanlık, yönetimin yaptığı haksız ve hatalı eylem ve işlemlere karşı vatandaşları koruyan, idare ile vatandaşlar arasında kimi zaman arabuluculuk görevi üstlenen, hem kendini seçen organa hem de idarenin diğer organlarına karşı bağımsız olan ve tarafsız bir tutum sergileyen, çabuk karar veren, şekilci olmayan bir kurumdur.

Vatandaşların haklarının güvence altına alınması ve kamu yönetiminin de hesap verebilirliğinin sağlanması bakımından Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması önemli bir adımdır. Ancak, kamu denetçisinin idareyle yaşanan sorunları çözme konusunda; müzakere imkânına sahip olması, kamuoyu nezdinde itibarlı olması ve medyayla sıkı ilişkiler kurması başarılı olabilmesinin temel koşullarıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu, tarafsız ve yürütmeden ve yasamadan bağımsız olarak ancak yasamanın desteğini alarak, kamu kurumlarıyla ve medyayla yakın işbirliği içinde çalışarak; bütün faaliyetlerini kamuoyunun gözü önünde açıklık ilkesine uygun olarak yapmalıdır. Kurum herhangi bir yaptırım gücü bulunmamasına rağmen sahip olduğu bu olanakları kullanarak birey-devlet arasındaki uyuşmazlıkları bir çözüme kavuşturmada başarılı olacaktır.

Kamu denetçisinin almış olduğu kararın yaptırım gücü olmadığından alacağı kararların idareyi bağlaması da söz konusu değildir. Ancak ombudsmenin parlamento ve kamuoyu desteğini arkasına alıp idare üzerinde baskı kurmasıyla idarenin kötü yönetim sergilemesini büyük ölçüde engelleyecektir. Ombudsmenin vermiş

olduğu kararlar tavsiye niteliğinde olsa bile kurumun faaliyette olduğu ülkelerde idareler büyük oranda bu kararlar doğrultusunda işlem tesis etmektedir. Türk kamu bürokrasisinin Kamu Denetçisinin kararlarına göstereceği saygı ve bu kararı uygulama oranı kurumun başarısını artırmakta etkin bir rol oynayacaktır.

Kamu Denetçiliği Kurumu kurulduğu ülkelerde idareden kaynaklı tüm sorunlara çözüm üreten ya da idareyi denetleyen diğer denetim organlarına alternatif olarak onların yerine ikame edilen bir denetim organı olarak oluşturulmamaktadır. Ombudsmanlık kurumu kurulduğunda idare üzerinde denetleme yaparken kimi zaman onlardan yardım almakta kimi zaman ise onlara yardımcı olarak onların iş yükünü hafifletmektedirler. Ombudsmanlığın önemli bir görevi de idare ile vatandaş arasında karşılıklı güven duygusunun artmasını sağlayarak ikili arasında arabulucu olmasıdır. Ancak, idareden kaynaklı tüm sorunların çözüleceğine yönelik olarak toplumda beklenti yaratılmamalıdır. Kurumun kamuoyu tarafından kabullenilmesi konusunda ise ilgili kamu kurum ve kuruluşları, konuyla ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ve konuyla ilgilenen akademisyenlerle yakın ilişkiler kurulmalı ve kurum halka doğru tanıtılmalıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun Türkiye’de yapılanmasıyla, bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak bireyi devlete karşı koruyacak, kötü yönetim sonucu bireyin karşılaştığı adaletsizliklerin düzeltilmesi için hizmet vererek yönetimin verdiği hizmetlerin eksikliklerinin bulunup giderilmesine katkıda bulunacak, hükümeti uluslararası kuruluşlardan önce eleştirecek veya uyaracak ve hükümetin gerekli adımları atmasını sağlayacak bir kurum olacaktır. Türkiye’de insan hakları ihlali nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan şikâyet başvuruları azalacaktır. Bu durum ülkemizin insan hakları karnesine olumlu yansıtacak ve insan hakları konusundaki eleştirilerin azalmasını sağlayacak ve AB’ye katılım müzakerelerinde Türkiye’nin elini güçlendirecektir.

Sonuç olarak, ülkemizde tarafsızlığı ve bağımsızlığı güvence altına alınması koşuluyla yeni kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, hem idarenin kötü ve mağduriyet doğuran işlem ve eylemleri karşısında bireylerin haklarını korumaya yönelecek, yargının ve diğer denetim mekanizmalarının yükünü önemli ölçüde azaltacak hem de Türkiye’de iyi ve demokratik yönetimin kurulması, katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlayacak ve bireyin temel haklarının garanti edilmesinde vazgeçilmez bir kurum olacaktır.

KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi’nin 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu’nu İptal Kararı 4 Nisan 2009, Resmi Gazete Sayı: 27190 Karar Sayısı: 2008/185.
- Akın, Cengiz (1998), "Cumhuriyetimizin 75. Kuruluş Yıldönümünde Yönetimin Denetlenmesinde Yeni Bir Denetim Yolu: Ombudsman (Yüksek Yönetim Denetçisi)" Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Sayı 421, s. 517-550.
- Akıncı, Müslüm (1999), Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman, İstanbul, Beta Yayınları,
- Altuğ, Yılmaz (2002), Kamu Denetçisi (Ombudsman), İstanbul Üniversitesi Rektörlük Yayını, İstanbul.
- Ataman, Taykan (1993), "İngiltere’de Ombudsman Kurumu" (İdarenin Parlamento Tarafından Denetimi), Türk İdare Dergisi, Sayı 400, s. 217-249.
- Avşar, B. Zakir (2007), Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara.
- Babüroğlu, Oğuz, Nevra Hatiboğlu (1997), "Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği", TÜSİAD Yayınları, İstanbul, s.1-59.
- Başbakanlık (2006), Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı, <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/kamu%20denetciligi.doc> (12.04.2012).
- Baylan, Ömer (1978), Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkında Şikâyetleri ve Türkiye için İsveç Ombudsman Formülü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Başkanlığı Yayınları No:12, Ankara.
- Bahadır, Oktay (2010), "Ombudsmanlık Kurumunun İsveç, İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi (TAAD), Nisan 2010 Sayı 1, s. 363-384.
- Efe, Haydar (2011), "Avrupa Ombudsmanı’nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü", Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt: 19, Sayı: 2, s. 1-29.
- Erdengi, Tefik Bora (2009), "Ombudsman: Dünya Uygulamaları ve Türkiye", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.
- Erhürman, Tufan (1998), "Ombudsman", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 3, s. 87-102.

- Erhürman, Tufan (2001), “İdari Denetim ve Ombudsman”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Gölönü, Sirel (1997), “Ombudsman ve Yönetimde Halkla İlişkilerin Gelişmesine Etkisi”, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 1997, Sayı 27, s. 3-14.
- Gözübüyük, Şeref (1995), Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş (23. bs.), Ankara.
- International Ombudsman Institute (IOI) (2012), Declaration Adopted Unanimously by All Present and Voting at the General Assambly Held on 13th November 2012 in Wellington, New Zealand.
- İKV (2011), “Avrupa Ombudsmanı Nikiforos Diamandouros Türkiye’ye Geldi”, 7-13 Mart 2011 İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/avrupa_ombudsmani_nikiforos_diamandouros_turkiyeye_geldi.pdf , (27.06.2013)
- Küçüközyiğit, H.Galip (2006), “Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme “Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 2, No: 5, s. 90-111.
- Mutta, Serdar (2005), İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, Kazancı Kitap Yayıncılık, İstanbul.
- Ombudsmans, International Ombudsman Institute (2013), <http://www.theioi.org/all-regions>, (24.06.2013)
- Özden, Kemal (2010), Ombudsman Türkiye’deki Tartışmalar, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Sezen, Sariye (2001),“ Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 4, Aralık 2001, s.71-96.
- Süler, Gamze Yudum (2010), “Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Bütçe Dünya Dergisi, Sayı 34, Yıl 2010/2, s. 157-167.
- Şahin, Ramazan (2000), “Ombudsman Kurumu ve Türkiye’de Kurulmasının Türkiye’nin Demokratikleşmesi ve Avrupa Birliği Üzerine Etkileri”, Türk İdare Dergisi, Sayı 468, Eylül 2000, s. 131-158.
- Şengül, Ramazan (2010), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, 2. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresinde Sunulan Bildiri s. 128-141.
- Tayşi, İsmet (1997), “Ombudsman Kurumu ve Ülkemizde Uygulanabilirliği”, <http://dergi.sayistay.gov.tr/icerik/der25m10.pdf> , (26.06.2013)
- TBMM (2012), “Kanun Bilgileri”, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6328. (12.12.2012)

- Temizel, Zekeriya (1997a), Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organı Ombudsman, İstanbul: İULA-EMME.
- Temizel, Zekeriya (1997b), “Yurttaşın Yönetime Karşı Korunmasında Bir Başka Denetim Organı: Ombudsman”, Yeni Türkiye, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II, Mart-Nisan (Sayı:14), s. 764-778.
- Yılmaz, Reha, Akif Kılavuz, Ferit İzci (2003), “Etkin Bir Denetim Aracı Olarak Ombudsmanlık ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1.
- 12 Eylül 2010 Anayasa Değişiklikleri, [http://www.haberler.com/12-eylul-2010-anayasa-degisiklikleri-halkoylamasi-2248918 haberi/](http://www.haberler.com/12-eylul-2010-anayasa-degisiklikleri-halkoylamasi-2248918-haberi/) (12.04.2012).
- 5521 Sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu, (2006).
- 5548 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı (2006).
- 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf. (17.06.2013).
- 2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2012_ilerleme_raporu_tr.pdf. (17.06.2013).

TIBBİ ATIK YÖNETİMİNİN EKONOMİSİ

Aziz KÜÇÜK*

ÖZET

Gelişmekte olan ülkelerde ekolojik ve mali açıdan en önemli olgulardan biri olan tıbbi atıklar için harcanan kaynaklar son derece sınırlıdır. Bu nedenle, son yıllarda atık yönetimi süreçlerinin özelleştirilmesi, çeşitli kamusal hizmet türlerinin alternatif bir finansman yöntemi olarak birçok ülkede giderek daha fazla benimsenmeye başlamıştır. Ülkemizde de tıbbi atık yönetiminin özelleştirilmesi sonucu bertaraf teknolojilerinin yaygınlaşması ile tıbbi atıkların taşınması ve bertarafı için ödenen ücretler giderek artış göstermiştir. Artan maliyet baskısı sağlık tesislerinin, atıkların azaltılması ve geri dönüşümü ile personel alışkanlıklarını değiştirmek için eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarına ağırlık vermesini zorunlu kılmaktadır. Diğer taraftan, tıbbi atıkların çevreye olan risklerinin en aza indirilmesi için en uygun teknoloji kullanılarak bertaraf edilmesi gerekmektedir. Bu da tıbbi atık yönetiminin yönetsel ve mali açıdan sürdürülebilir kılınabilmesi için sürecin diğer aktörleri olan belediyeler ve bertaraf firmalarının; bertaraf yöntemleri, bertaraf teknolojilerinin uygunluğu, tesislerin işletilmesi, çevresel kontrol ve izleme, kamusal algılar ve finansal mekanizmalar gibi birçok alanda tedbir almalarını gerektirmektedir. Bu makale, tıbbi atıklarının üretimi ve yönetimi için etkin ve sürdürülebilir bir sistem tanımlamanın ekonomik faydalarını ortaya koymayı, bertaraf teknolojileri ve yöntemlerini karşılaştırarak tıbbi atık yönetiminin finansal boyutlarını irdelemeyi amaçlamaktadır. Çalışmada tıbbi atıkların genel karakteristikleri, yaklaşımlar, sorun alanları ve çözüm arayışları bağlamında tıbbi atık yönetimi ile ilgili yasal-yönetsel sürecin yeniden ele alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Tıbbi atık, Bertaraf yöntemleri, Atık yönetimi, Maliyet ve finansman, Mevzuat.

THE ECONOMICS OF MEDICAL WASTE MANAGEMENT

ABSTRACT

In developing countries, the resources used for the medical waste, which is highly essential from the perspectives of ecology and finance, are very limited. Therefore, the privatization of waste management processes has increasingly been adopted by many countries as an alternative method of financing various types of public services in recent years. With the widespread use of disposal technologies as a result of the privatization of medical waste management, the fees for the waste hauling and removal has gradually increased in Turkey. Increased costs require the medical facilities to reduce and recycle their wastes and to give weight to the training and awareness raising activities in order to

* Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Daire Başkanı

change the personnel habits. On the other hand, to minimize the risks posed by medical wastes to the environment, medical wastes must be treated with the most appropriate technologies. This, in turn, requires other relevant actors, namely, the municipalities and the waste disposal firms to take measures in various areas such as disposal methods, the appropriateness of disposal technologies, operation of facilities, environmental control and monitoring, public perceptions and financing mechanisms, etc., for the administrative and financial sustainability of the medical waste management. The aim of this article is to set forth the economic benefits of establishing an effective and sustainable system for medical waste production and management and to analyze the financial aspects of the medical waste management through comparing the disposal technologies and methods. In this study, it is considered that the legal and administrative process related to the medical waste management needs to be re-addressed within the framework of the general characteristics of medical wastes, approaches, problematic areas and solutions.

Keywords: Medical waste, Treatment Methods, Waste Management, Cost and Financing, Legislation.

GİRİŞ

Sağlık hizmetlerinin üretimi sonucu oluşan atıklardan biri olan tıbbi atıklar, diğer atıklardan ayrı toplanması ve uygun şekilde bertaraf edilerek güvenli şekilde uzaklaştırılması gereken özel nitelikte atıklardır. Tıbbi atıkların yönetimi için politika belirleme, kurallar oluşturma ve yasal çerçeveyi belirleme kamu sektörü için bir sorundur. Aynı şekilde sağlık tesisleri açısından da tıbbi atık yönetimi ile ilgili mevzuata uyum sağlama zorunluluğu ile birlikte hem maliyetleri hem de çevresel etki ve riskleri kontrol altına alma gerekliliği ana sorunlardan biri haline gelmiştir.

Sağlık çalışanları, hastalar ve halkın sağlığının korunması açısından tıbbi atıklar, atık döngüsü içinde üretildikleri andan son uzaklaştırma aşamasına kadar sistemli bir yaklaşımla yönetilmelidir. Son 20-30 yılda sağlık alanındaki önemli ilerlemeler, nüfus ve sağlık tesislerinin sayısı ile büyüklüğünün artması, bakım hizmet kalitesinin yükselmesi, tek kullanımlık tıbbi ürünlerin çoğalması, tıbbi atık üretim oranlarında bir artışa neden olmuştur (Taghipour ve Mosaferi, 2009: 1528; Insa vd., 2010: 1049). 2010 yılı TÜİK verilerine göre, ülkemizde yılda 60 bin ton tıbbi atık toplanmaktadır (TÜİK, 2010). Mevcut tıbbi atık yönetim uygulamaları birçok sağlık tesisinde değişiklik göstermekle birlikte, bütün sağlık tesislerinin ayrıştırma, toplama, paketlenme, depolama, taşıma, işleme ve bertaraf dâhil bütün yönetim aşamalarında sorun alanları benzerdir. Bu sorun alanları; bertaraf yöntemleri, bertaraf teknolojilerinin uygunluğu, tesislerin işletilmesi, çevresel kontrol ve izleme, personel alışkanlıkları, eğitim ve bilinçlendirme, kamusal algılar ve finansal mekanizmalar etrafında şekillenmektedir.

Tıbbi atık yönetimde sistemin sürekliliğinin sağlanmasının finansal kaynağı atık üreticileridir. “Kirlenen öder” ilkesine göre, her bir sağlık tesisi ürettiği atığın

güvenli yönetiminden finansal olarak sorumlu olmaktadır. Ülkemizde tıbbi atıkların çevresel risklerinin azaltılması için kurulan bertaraf tesislerinin yaygınlaşması ile birlikte oluşan maliyetler, sağlık tesislerinin finansal sürdürülebilirliğini etkileyen bir boyuta ulaşmıştır. Bu durum tıbbi atıkların üretiminden bertarafına kadar uzanan sürecin bütüncül bir yaklaşımla (yasal, yönetsel, ekolojik, mali ve teknik boyutlarıyla) ele alınmasını zorunlu hale getirmektedir. Sürdürülebilir bir atık yönetim sistemi oluşturulması, çevre koruma ve maliyet kontrolü sağlanabilmesinin önkoşulu böyle bir sistematik yaklaşıma dayanmaktadır. Tıbbi atıkların yönetimi konusu genellikle çevre-sağlık ilişkisi ve riskler çerçevesinde incelenmişken finansal boyutları ile ilgili ulusal ve uluslararası alanyazında çok az çalışma bulunmakta olup, konu belirli yönleriyle sınırlı ölçüde ele alınmıştır. Bu düşünce ekseninde çalışma, tıbbi atıklarının yönetimi için güvenli bir sistem tanımlamanın ekonomik faydalarını ve iyileştirme alanlarını ortaya koymayı, bertaraf teknoloji ve yöntemlerini karşılaştırarak finansal boyutlarını irdelemeyi amaçlamaktadır. Ancak tıbbi atık yönetiminin ekonomik faydalarını ölçmenin zorluğu nedeniyle makro ve mikro düzeydeki finansal boyutlar bir arada değerlendirilerek genel bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Çalışmada tıbbi atıkların genel karakteristikleri, yaklaşımlar, sorun alanları ve çözüm arayışları bağlamında tıbbi atık yönetimi ile ilgili yasal-yönetsel sürecin yeniden ele alınması gerektiği öne sürülmektedir.

1. TIBBİ ATIK YÖNETİMİ İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

1.1. Tanım ve Sınıflandırma

Ülkemizde tıbbi atıkların güvenli yönetimiyle ilgili usul ve esaslar, Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 22 Temmuz 2005 tarih ve 25883 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği*” ile belirlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, sağlık tesislerinden (hastaneler, aile hekimleri, laboratuvarlar, veteriner klinikleri, özel muayenehaneler vb.) kaynaklanan atıklar Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ)’nün genel sınıflandırmasına uygun olarak evsel (genel) atıklar, tıbbi (enfeksiyöz, patolojik ve kesici delici atıklar), tehlikeli (kimyasal ve farmasötik atıklar gibi) ve radyoaktif atıklar olmak üzere dört ana gruptan oluşmaktadır.

Sağlık tesislerinden kaynaklanan atıklar içerik bakımından, basitçe genel ya da tehlikeli olmayan atıklar ile tehlikeli olan atıklar olarak iki genel kategoriye ayrılabilir. Genel kural olarak, sağlık tesislerinde üretilen atıkların % 75-90’ı risk taşımayan (enfeksiyöz ve tehlikeli olmayan) evsel atığa benzer nitelikte genel atıktır. Diğer bir deyişle, sağlık tesislerinde üretilen atıkların sadece küçük bir oranı (% 10-25’i) tehlikeli ve sağlık riskleri yaratabilir olarak adlandırılmaktadır (WHO, 2013: 3; UNEP, 2012: 16; Giacchetta ve Marchetti, 2013: 66). Bu atıkların toksisite, enfeksiyöz, kimyasal

reaktivite ve uçlarının keskinliği gibi bazı özellikleri onları tehlikeli hale getirmektedir ki bundan dolayı tehlikeli tıbbi atıkların yönetimi ve bertarafı için özel yöntemlerin uygulanması gerekmektedir (Graikos vd., 2008: 1).

Sağlık tesislerinden kaynaklanan atıklar için literatürde farklı kullanımlara rastlanmaktadır. Tıbbi atık (medical waste), sağlık hizmet atığı (healthcare waste), tıbbi tehlikeli atık (medical hazardous waste) terimleri birbirlerinin yerine veya birbirlerini kapsar şekilde kullanılabilmektedir. Bu kavram kargaşası tıbbi atıkların sınıflandırılması, ayrıştırılması ve bertarafı açısından farklı uygulamalara yol açabilmektedir. Örneğin, Avrupa Atık Kataloğu (AAK) listesi, atığı ortaya çıkaran faaliyete veya atığın türüne dayanan 20 ana bölümden oluşmaktadır. 18'inci bölümde dolaylı olarak sağlık tesislerinden kaynaklanan atıklar sıralanmıştır. AAK kılavuzunda da belirtildiği üzere kesin olarak tehlikeli sayılan atıklar (A) kodu ile, tehlikeli olup olmadığı tanısı yapılmamış olan atıklar ise (M) kodu ile tanımlanmaktadır¹. Ancak uygulamada listenin “18 01 04” kodlu “enfeksiyonu önlemek amacı ile toplanmaları ve bertarafı özel işleme tabi olmayan atıklar” (örneğin kontamine olmamış sargılar, vücut alçıları, tek kullanımlık giysiler, alt bezleri) tıbbi atık gibi değerlendirilebilmektedir. Hangi tür atığın hangi atık kolunda yer alması gerektiği hususu da literatürde tartışmalı bir konudur. Örneğin 2011 yılında yapılan bir incelemede; atık ayrıştırma ve atık kollarının doğru tanımlanması ile aslında tehlikeli tıbbi atık kolunda yer alan tıbbi atıkların büyük bir kısmının kırmızı atık poşetine atılmaması gerektiği ve bu durumda % 30'dan daha fazla maliyet tasarrufu sağlanabileceği saptanmıştır (Kwakye, 2011: 133).

Ülkemizin çevre mevzuatını AB mevzuatına uyumlaştırması, yaptırım ve cezaların uygulanması, kurumsal yapının yeniden organize edilmesi sürecinde mevzuat açısından ilk düzenleme Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nin yayımlanması olmakla birlikte; tıbbi atıkların sınıflandırılması, ayrıştırılması, depolama, taşıma, renk kodlama gibi konuları ayrıntılı belirleyen bir “rehber”, “ulusal eylem planı” ile politika ve strateji belirleyen “ulusal bir yönetim komitesi” bulunmaması da tıbbi atıkların içeriğinin ve kapsamının tanımlanması konusunda uygulamada sıkıntı yaşanmasına neden olmaktadır. Tıbbi atıkların tanımlanması, sınıflandırılması ve bertarafı için birçok Avrupa ülkesinde yasalar ve iyi uygulama rehberleri yayımlanmakla birlikte DSÖ tarafından yapılan bir incelemede bu hususların 193 ülkeden sadece 13'ünde tam anlamıyla uygulandığı görülmektedir (WHO, 2013b).

1.2. Tıbbi Atık Üretim Oranları

Atık üretimi verileri; sağlık tesisleri tarafından atık bertaraf teknolojileri, taşıma, depolama alanları ve konteynırlar için gerekli kapasiteyi tahmin etmek

1 (A) kodu “Absolute Entries”, (M) kodu ise “Mirror Entries” tanımlarının ilk harflerine göre belirlenmiştir.

için kullanılmaktadır. Aynı zamanda bu veriler yerel ve ulusal düzeyde planlama, bütçeleme, tedarik, atık yönetim sistemlerinin optimizasyonu ve çevresel etki değerlendirme risklerinin belirlenmesi için de kullanılabilir.

Atık üretimi oranları; sağlık hizmetinin yoğunluğuna, konuma (kır veya kent), sağlık tesisinin ve kliniğin türüne, tek kullanımlık ürünlerin kullanım büyüklüğüne, atık sınıflandırma politikalarına ve düzenlemelerine, ayrıştırma ve atık minimizasyonu uygulamalarına, tedarik politikalarına ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre değişkenlik arz etmektedir (UNEP, 2012: 20). Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, yatak başına günlük tıbbi atık (kg) üretim oranları ülkelerin gelişmişlik düzeyleri yükseldikçe artış göstermektedir.

Tablo 1. Bazı Ülkelerin Yatak Başına Tıbbi Atık Üretim Oranları.

Ülkeler	Yatak/kg-gün (%)	Çalışma/Referans
Nepal	0.53	(UNEP, 2012:25)
İran	1.04	(Taghipour ve Mosaferi, 2009:1531)
Vietnam	1.42	(Taghipour ve Mosaferi, 2009:1531)
Türkiye	1.53	2012 yılı Sağlık Bakanlığı verileri ²
Sırbistan	1.92	(Emenike, 2010:5)
Pakistan	2.07	(UNEP, 2012:23)
Birleşik Krallık	3.30	(Emenike, 2010:5)
Kuveyt	3.65	(Emenike, 2010:5)
Kanada	4.10	(Emenike, 2010:5)
ABD	4.40	(Emenike, 2010:5)

1.3. Bertaraf Yöntemleri

Sağlık tesislerinden kaynaklanan atıkları fiziksel, kimyasal ve biyolojik özelliklerinden dolayı diğer atıklardan ayrı olarak bertaraf etme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Tıbbi atıkların çevreye ve insan sağlığına zarar vermeden uygun bertaraf yöntemleriyle güvenli bir şekilde bertarafı için birçok bertaraf yöntemi uygulanabilmektedir. Tıbbi atık üretimi verileri esas alındığında, çeşitli bertaraf yöntemlerinin sınıflandırma, risk, avantaj ve dezavantajlarının tıbbi atık teknolojilerine göre farklılık gösterdiği görülmektedir. Genel hatları ile bertaraf yöntemlerini şu şekilde özetlemek mümkündür:

2 Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerinin ortalama yatak başına tıbbi atık üretim verileridir. Yatak Başına Tıbbi Atık Miktarı (YBTAM) aşağıdaki formül ile hesaplanmıştır: $YBTAM (kg) = \frac{\text{Yıllık Tıbbi Atık Miktarı}}{(\text{Yatak Sayısı} \times 365 \times \text{Yatak Doluluk Oranı})}$.

a. Yakma Teknolojileri

Tıbbi atıklar, fırında yakma, döner fırınlarda yakma, pirolitik fırınlarda yakma (piroliz ve gazlaştırma) şeklinde birkaç teknikle bertaraf edilebilmektedir. Yakma, atıkların kütlesini % 95-96 oranında azaltır. Bu azaltma materyallerin bileşenlerine ve geri dönüşüm derecesine bağlıdır. Bu yöntem yüksek maliyet ve işletme giderlerine sahiptir.

Atıkların yakma veya ısı bertarafı yöntemi, arazi kıtlığı olan Japonya gibi ada ülkelerinde yaygındır. Japonya’da 2000 yılındaki bir araştırmaya göre toplam 382 özel firmadan 360’ı yakma yöntemini kullanmaktadır (JSWME, 2001: 2). Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde ise yakma ile enerji üretimi çok fazla talep edilmektedir. 2005 yılında Danimarkalıların tükettiği elektriğin % 4.8’inin atıkların yakılması ile üretildiği tahmin edilmektedir. Danimarka ve İsveç dışındaki birçok Avrupa ülkesi de atıktan ısı ve elektrik elde etmektedir. Bu yöntem Güney Amerika ve Vietnam, Malezya gibi Asya ülkelerinde de yaygın olarak kullanılmaktadır. AB ülkelerinin çoğunda ise yakma sonucu oluşan furan ve dioksin gibi zararlı emisyonların oluşması, bunların arıtılması için de pahalı cihazlara gereksinim duyulması nedeniyle birçok yakma fırını kapatılmıştır. Örneğin Almanya’da 1987’de 218 olan yakma fırını sayısı 1996’da 10 adete düşmüştür (Cansaran, 2010: 116).

Yakma, tıbbi atıkların bertarafında en güvenli yöntem olup, ülkemizde İzmit Büyükşehir Belediyesi İzmit Atık ve Artıkları Arıtma ve Yakma Değerlendirme A.Ş. (İZAYDAŞ) ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi İstanbul Çevre Koruma ve Atık Mad. Değ. San. ve Tic. A.Ş. (İSTAÇ A.Ş.) Tıbbi Atık Yakma Tesisleri tıbbi atıkları yakarak bertaraf etmektedir (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2008: 37).

b. Buhar Bertaraf Teknolojileri

Otoklav ile sterilizasyon, atıkların yüksek sıcaklık, yüksek basınçlı buhara tabi tutulma işlemi olup, yakmadan sonra en çok kullanılan alternatif bir bertaraf yöntemidir (Soares vd., 2013: 176). Otoklavlar, bir yüzyıldan fazla bir süredir sağlık tesislerinde yeniden kullanılan tıbbi ekipmanların sterilizasyonu için kullanılmakta iken son yıllarda özellikle enfeksiyöz atıkların bertarafı için adapte edilmişlerdir (WHO, 2013a: 108). Bu yöntemde atıklar işlenmeden önce parçalanarak sistemin verimliliği artırılır ve mikroorganizmaların yaklaşık % 99’u etkisiz hale getirilir. Düşük yatırım ve işletme masrafları nedeniyle tercih edilmektedir.

c. Kimyasal Bertaraf Teknolojileri

Sağlık hizmetlerinde kullanılan tıbbi ekipmanların, yerlerin ve duvarlardaki mikroorganizmaların öldürülmesi amacıyla sık olarak kullanılmakta olan kimyasal dezenfektanlar son zamanlarda tıbbi atıkların bertarafında da kullanılmaktadır. Atıklara kimyasallar ilave edilerek içerdikleri patojenler etkisiz hale getirilir veya öldürülür. Bu işlem genellikle sterilizasyondan ziyade bir dezenfektasyon işlemidir.

Kimyasal dezenfektasyon daha çok kan, idrar, dışkı veya hastane lağımı gibi sıvı atıkların işlenmesi için uygundur (Veeken, 2000: 37; WHO, 2013a: 112-116). Tıbbi atıkların dezenfeksiyonunda yaygın olarak formaldehid, etilen oksit, glutaraldehit, sodyum hipoklorit ve klordioksit gibi kimyasal maddeler kullanılmaktadır. Kireçle kimyasal dezenfeksiyon da özellikle gelişmekte olan ülkelerde kullanılan alternatif bir tekniktir.

d. Diğer Yöntemler

Ülkemizde son yıllara kadar en yaygın kullanılan yöntemlerden biri olan *düzenli depolama* dışında *mikrodalga ile ısınlama* (atıkları küçük parçalara bölen bir yükleme sistemi ile atıkların ısınlamaya tabi tutulması), *enkapsülasyon* (kübik kutular veya metal fıçı gibi konteynirlara doldurulan atıklara bağlayan bir madde ilavesi yapılarak, konteynirlerin sıkıca kapatılması işlemi) *inert hale getirme* (farmakolojik atık ve yüksek dozda (ağır) metal içeren yanma külleri için genelde uygun olan ve atıkların bertarafından önce bunların çimento veya diğer maddelerle karıştırılarak içindeki zehirli maddelerin, yüzey veya yer altı sularına karışma riskini en aza indirgenmesi işlemi) gibi birçok bertaraf yöntemi mevcuttur (Veeken, 2000: 31-44; WHO, 2013a: 112-116).

Tıbbi atıkların bertaraf yöntemlerinin çevre sağlığı ve sürdürülebilirlik açısından ayrı ayrı avantaj ve dezavantajları olduğu görülmektedir. Burada önemli olan farklı atık türleri için farklı bertaraf yönteminin uygulanmasıdır. Yani, atığın zararlı etkisi hangi yöntemle en aza indirilecekse o yöntemin kullanılmasıdır. Ancak bu şekilde çevre ve insan sağlığı korunabilir. Örneğin; enfekte vücut sıvıları, kesici-delici aletler, tekrar kullanılabilir maddeler dezenfekte edilebilirken, insan ve vücut parçaları ile kimyasal atıklar dezenfeksiyon için uygun değildir (Cansaran, 2010: 76).

1.4. Bertaraf Yaklaşımları

Tıbbi atıkların hangi ölçekte (ulusal, bölgesel veya yerel) ve hangi teknoloji kullanılarak bertaraf edileceği çevre yönetiminde önemli politika sorunlarından biridir. Burada stratejik bir düzey değerlendirmesi yapılarak tıbbi atık bertaraf yaklaşımına karar vermek gerekmektedir. Bu da yerinde (desantralize, on-site), küme veya merkezi (off-site) bertaraf yöntemlerinden birini seçmek anlamına gelmektedir. Her bir seçenek hem avantajlara hem de dezavantajlara sahiptir.

a. Yerinde (Desantralize, on-site) Bertaraf

Tıbbi atıkların sağlık tesisi düzeyinde bertaraf edilmesi kararı, sağlık tesisinin yeri, büyüklüğü ve çeşidi, sayısı, ulaşım hatlarının uygunluğu, finansal ve teknik kaynaklar gibi özelliklere bağlıdır.

Yerinde bertarafın avantajı, tıbbi atıkların sağlık tesisinde sınırlandırılması ile çevre ve halk sağlığına yönelik risklerin en aza indirgenmesidir. Uluslararası anlaşmalar

ile belirlenen prensiplerden biri olan “yakınlık (*proximity*)” prensibi, tehlikeli tıbbi atıkların işleme ve bertaraf işlemlerinin, bu atıkların nakilleri esnasında oluşabilecek riskleri en aza indirebilmek amacıyla atık kaynağına en yakın yerde yapılmasını önermektedir (Veeken, 2000: 13). Bu prensibe en uygun yaklaşım olan desantralize/ yerinde bertaraf, genellikle birbirinden uzak, kırsal yerleşim bölgelerindeki sağlık tesisleri için ve ulaşım sistemlerinin yetersiz olduğu durumlarda önerilmektedir.

Dezavantajı ise; sistemin bakımı ve işletmesi için ek teknik personel gerektirebilmesidir. Yetkililer tarafından birçok küçük tesisin performansının izlenmesi zor olabilir. Bu durum ise işletme standartlarına düşük bir uyuma, sistemin türüne bağımlılığa ve artan çevre kirliliğine sebep olabilir (WHO, 2013b). Ayrıca, yerinde tıbbi atık bertarafı önemli bir sorumluluktur. Sağlık tesisi bünyesinde bir bertaraf birimi işletmek; ulusal yükümlülükleri yerine getirmek, iş sağlığı ve güvenliği önlemlerini almak ve olası kazalara hazırlıklı olmak şartını beraberinde getirir (JCAHO, 2003: 4).

Çok büyük bir hastane durumunda, hastanenin her kliniği içinde atık bertarafı için birkaç teknoloji tercih edilebilir. Hava kirliliği riski nedeniyle Kanada, ABD, Yunanistan gibi birçok ülke sağlık tesisi içi atık yakma sistemlerinin kullanımını durdurmuştur (Soares vd., 2013: 176). Sağlık tesisleri bünyesinde genellikle sterilizasyon yönteminin daha uygun olduğu değerlendirilmektedir. Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği’nin 33 ve 46. maddeleri ile sağlık tesisleri tarafından münferit yakma ve sterilizasyon tesisleri kurulamayacağı ve işletilemeyeceği hükme bağlandığından ülkemizde yerinde bertaraf yasaklanmıştır.

b. Merkezi Bertaraf

Tıbbi atıkların bölgesel ve ulusal düzeyde merkezi bir tesis düzeyinde bertaraf edilmesi son yıllarda birçok ülkede uygulanan bir sistem olmuştur. Küçük çaplı sağlık tesislerinin ürettikleri tıbbi atıkları bölgesel ya da ulusal bertaraf tesisine göndermeleri daha uygun bir seçenek olarak değerlendirilmektedir. Merkezi bertaraf için uygulamada genellikle iki model tercih edilmektedir:

i. Küme Bertaraf

Küme bertaraf, merkezi bertarafın özel bir şeklidir. Küçük bir alan veya bölgedeki bir grup sağlık tesisi, büyük bir sağlık tesisini küme merkezi olarak belirler ve atıklarını bertaraf edilmesi için bu merkeze gönderir. Bir bölge hastanesinin bir küme bertaraf merkezi olarak, bölgedeki birkaç küçük hastane ve klinik, özel muayenahaneler, dış poliklinikleri ve toplum sağlığı merkezlerine hizmet verdiği bir düzenleme şekli (UNEP, 2012: 33) olarak tanımlanabilir.

ii. Bölgesel/Ulusal Düzeyde Bertaraf

Bu yöntemde, sağlık tesisi dışında merkezi bir bertaraf tesisi oluşturularak merkezi/yerel yönetimler ve/veya özel teşebbüsler tarafından tesisler işletilmektedir.

Sağlık tesisi dışında merkezi bir bertaraf tesisi seçmenin finansal, teknik ve yasal uyum açısından avantajları bulunmaktadır. Merkezi bir tesisin insan kaynağı açısından işletme ve bakımı ile çevresel normlara uyumu daha kolaydır. Tesiste ileride gerekebilecek değişiklik ve genişlemeler daha ucuza gerçekleştirilebilir. Çoğu durumda merkezi bertaraf, ölçek ekonomilerinin kullanımı sayesinde önemli ekonomik avantajlara sahiptir.

Ülkemizde tehlikeli atık yönetiminde tek bertaraf tesisi olan İZAYDAŞ örneğinde olduğu gibi ulusal düzeyde de planlama yapılabilir.

Şekil 1. Yerinde (Desantralize), Küme ve Merkezi Bertaraf Yaklaşımları



Kaynak: (UNEP, 2012: 34)

2. TIBBİ ATIK YÖNETİMİNİN FİNANSAL BOYUTLARI

Bir sağlık tesisinin tıbbi atık yönetiminin finansal boyutlarını analiz etmek, atık değerlendirmesi ile başlar. Farklı ülkelerde atık tanımı ve sınıflandırması, atık yönetim stratejilerini, altyapı ve bertaraf maliyetlerini etkiler. Günlük üretilen atık miktarı ve türünün, bir sağlık tesisinin nerelerinde atık üretildiğinin ve toplama sıklığının bilinmesiyle günlük ne kadar atık kovasına, plastik torbaya, kesici alet konteynırına, depolama alanına, personele ve ekipmana ihtiyaç duyulduğu tahmin edilebilir. Günlük atık miktarı, gereksinim duyulan bertaraf tesisinin kapasitesini, vardiya sayısını veya işletme saatlerini belirler (WHO, 2013a: 168).

Bertaraf ve uzaklaştırma maliyetleri temel olarak atık bertaraf teknolojisinin türüne bağlıdır. Çünkü büyük-ölçekli teknolojiler, sermaye maliyetleri, yer bulma, tesis kurma, ekipman ve donanım maliyetleri, işletme maliyetleri, nakliye, yükleme, lisans ve ruhsat işlemlerini içerir. Bertaraf teknolojilerinin türlerine göre sermaye ve işletme maliyetleri Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2. Mevcut Bertaraf Yöntemlerinin Tahmini Sermaye ve İşletme Maliyetleri

Yöntem	Kapasite (kg/saat)	Sermaye Maliyeti (US \$*1000)	İşletme Maliyeti (US \$/kg)
Otoklav	23–3.600	30–1.780	0.13–0.36
Kimyasal bertaraf	11–6.800	20–890	0.15–2.2
Mikrodalga	23–410	70–710	0.10–0.42
Yakma (hava kirliliği denetimli yüksek teknolojiye sahip)	250–4.000	120–6.000	0.15–0.30

Kaynak: (WHO, 2013a:170)**2.1. Sağlık Tesisi Düzeyinde Maliyetler**

Sağlık tesisi içinde atık uzaklaştırma maliyetleri personel yoğun aktivitelerdir. Bir sağlık tesisi içinde tıbbi atıkların yapım, bakım, işletme maliyetlerini yönetmek tesisin genel bütçesinin önemli bir parçasıdır. Bir sağlık tesisinde tıbbi atık maliyet yönetimi ana hatları ile Tablo 3'te belirtilen sermaye ve işletme maliyetlerinden oluşur.

Tablo 3. Sağlık Tesisi Düzeyinde Maliyetler**Tablo 3. Sağlık Tesisi Düzeyinde Maliyetler**

Sermaye maliyetleri	İşletme Maliyetleri
Alan hazırlama, bertaraf teknolojilerinin kurulacağı yeri oluşturma	Personel: Atık yönetimi koordinatörü, atık yönetiminden sorumlu personel, atık bertaraf teknolojisi operatörü (varsa), atık taşıma aracı operatörü
Atık bertaraf teknolojisi ve ilgili donatılar (elektrik, buhar ve su hatları, aydınlatma havalandırma dâhil)	Atık yönetiminde kullanılan materyaller (plastik poşetler, disposable kesici alet kutuları ve konteynırları, etiketler, temizleme gereçleri ve dezenfektanlar)
Bertaraf teknolojilerinin kurulumu ve test edilmesi ve işletmeye alınması	personel koruyucu malzemeler (eldivenler, yüz maskeleri, önlük gibi)
Bertaraf edilen atıkların araçlarla nakli	Bertaraf sisteminde kullanılan yakıt maliyetleri
Atık depolama alanlarının oluşturulması	Elektrik, su ve buhar vb. hizmet giderleri
Demirbaş atık yönetimi ekipmanları (metal ve plastik kovalar, kesici alet konteynırı, Atık ayrıştırma posterleri, büyük atık konteynırları)	Bakım, onarım ve yedek parça giderleri

Kaynak: (WHO, 2013a:166)

Öte yandan, sağlık tesisi düzeyinde ortaya çıkabilecek ek maliyet unsurları ise; yönetim giderleri, farkındalık artırma ve personel eğitimi, mühendislik ve bertaraf teknolojisi ile ilgili yapım ücretleri, lisans izin ve kayıt ücretleri, ekipman kiralama, atık personelinin bağışıklandırılması ve sağlık sigortası gibi çalışanlara yönelik kazanımlar, atık bertarafı ve katı atık depolama ücretleri (WHO, 2013a: 166) olarak sıralanabilir.

2.2. Merkezi Bir Bertaraf Tesisinin Maliyetleri

Tıbbi atık yönetiminde merkezi bir bertaraf tesisinin maliyet unsurları ilçe, il ve bölge düzeyinde tıbbi atıkları toplama, taşıma, bertaraf ve uzaklaştırma senaryolarına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Toplama ve taşıma maliyetleri; konteynırlar, tekerlekli kovalar, servis arabaları, taşıma araçları, yakıt maliyetleri, bakım ve onarım, personel maliyetlerini içerir. Toplama ve taşıma maliyetleri iyi planlama, optimum rota belirleme, iş programlama ve filo yönetimi ile azaltılabilir (WHO, 2013a: 167). Örneğin, araç rotalama ile ilgili olarak Kırıkkale’de yapılan bir incelemede, tamsayıli programlama modeli kullanılarak bertaraf tesisinin hizmet verdiği sağlık tesislerinin konumları dijital haritada belirlenip birbirlerine olan uzaklıkları hesaplanmış ve aracın izledikleri rotalar bir aylık verilerle karşılaştırılmıştır. Elde edilen sonuçların mevcut verilerle karşılaştırılması sonucu, önerilen modelin firmanın bir aylık toplam yol mesafesini % 20.63 oranında iyileştirdiği tespit edilmiştir (Güvez vd., 2012: 41-45).

Merkezi bir bertaraf tesisinin işletme maliyetleri, sağlık tesisi içi bertaraf sistemi ile benzer olmakla birlikte; merkezi bertaraf ölçek ekonomilerinden yararlandığından çoğu durumda maliyet-etkin bir yöntemdir. Bunun yanında merkezi bertaraf; yönetim giderleri, idari destek, personel eğitimi, ofis harcamaları, emlak vergileri, sigorta, işletme vergileri ve ekipman amortismanları gibi ek maliyetleri içermektedir (WHO, 2013a: 167).

Tablo 4. Tıbbi Atık Bertaraf Tesisi Yapım ve İşletme Maliyetleri (Yakma, Sterilizasyon, Otoklav, Mikrodalga vb.)

Mekân	Doğrudan İşletme Giderleri
Arazi kirası	İnsangücü gereksinimi (yönetici, operatörler, sürücüler vb.)
İrtifak Hakları	İnfeksiyöz atıklar için etiketli sarı torbalar
Yer bulma ve altyapı	Risksiz atıklar için siyah torbalar
Elektrik, su gibi hat bağlantıları	Kesici alet konteynırları
Danışmanlık Ücretleri	Taşıma Maliyetleri
Çevre danışmanlık hizmeti	Yakıt, su, elektrik gibi işletme giderleri
Mühendislik	Kimyasallar (ör.baca gazı temizlemek için)
Mimari ve planlama	
Yasal ödemeler	Dolaylı İşletme Giderleri
Yapım Maliyetleri	Eğitim
Bertaraf tesisi inşası	Tesis bakım, onarım ve yedek parça
Atık depolama Odası	Araç bakımı
Ofisler	Giysiler ve güvenlik ekipmanları
Bertaraf Tesisi	Bertaraf sonrası uzaklaştırma maliyetleri
Yatırım Maliyetleri	Baca gazı emisyonlarının uygunluğunu veya
Nakliye ve Depolama ücretleri	dezenfeksiyon düzeylerinin uygunluğunu
Atık Taşıma Maliyetleri	izleme
Atık toplama kamyonları	Proje yönetimi ve uzun-dönem proje
Konteynırlar	faaliyetleri için yönetsel giderler
Ekipman maliyetleri	
Servis arabaları	
Tartı	
Soğuk hava deposu	
Finansman giderleri	
Kâr	
Vergiler	
Muhasebe ve denetim ücretleri	

Kaynak: (WHO, 2013a:169-170)

2.3. Finansman Yöntemleri

Tıbbi atık yönetiminde uygun ve sürdürülebilir bir standart oluşturabilmek için sağlık tesisinin yıllık bütçesi içinde atık yönetimi için kullanılabilir ayrı bir bütçenin yer alması gerekmektedir. Bir sağlık tesisinde atık yönetim sisteminin etkili bir şekilde yürütülmesi, sürdürülmesi ve izlenmesi ancak bu koşulla sağlanabilir. Özel bir bütçenin yokluğu olası iyileşmeleri oldukça kısıtlar (WHO, 2013a: 174).

Son zamanlarda çok sayıda ülkede sağlık sektörü de dâhil olmak üzere kamu hizmetlerinde alternatif bir finansman yöntemi olarak atık yönetimi süreçlerinin özelleştirilmesi giderek kabul görmektedir. Özelleştirme, özellikle yapım ve donanım için yüksek başlangıç yatırımı gerektiren bertaraf yöntemleri için cazip bir seçenek olarak değerlendirilmektedir. Atıkların merkezi bertaraf çözümleri için “yap-kendin işlet” veya “yap-işlet-devret” türünde alternatif finansman modelleri bulunmaktadır (WHO, 2013a: 175).

Devletle bir veya daha fazla özel ortağın devletin hizmet sunum amaçları ve özel sektörün kâr etme amacıyla uzlaştırmak hizmetin özel sektör tarafından sunulmasının düzenlendiği ve bu uzlaşmanın etkinliğinin özel sektöre yeterli risk transferine bağlı olduğu bir anlaşma (OECD, 2008: 12) olan ve sağlık sektöründe uygulanma imkanı bulan Kamu-Özel Ortaklığı modeli de bertaraf teknolojileri ve tesis yatırım maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle tıbbi atık yönetiminde potansiyel bir çözüm olarak görülebilir. Kamu-özel ortaklığı modeli ile yapılacak şehir hastaneleri/ sağlık kampüslerinde yerinde bertaraf teknolojilerinden yararlanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Sağlık Bakanlığı düzeyinde gerekli teknik uzmanlığa sahip olmak, ihtiyaçların kapsamlı incelenmesi ve optimal dağılımın belirlenmesi koşuluyla ulusal düzeyde birkaç tesisten hizmet satın alınması ise bir diğer seçenek olarak değerlendirilebilir.

2.4. Fiyat Modelleri

Tıbbi atık bertaraf fiyatları belirlenirken, en etkili ve adil fiyat modelinin seçilmesi esastır. Ancak, bertaraf fiyat mekanizmasının oluşmasında tek bir ölçüt belirleyici değildir. Fiyat modeli; atık bertaraf kapasitesi, atık türü, atığın niteliği ve ulaşım uzaklığı kadar politik hedefler, nüfusun farkındalığı, kontrol mekanizmaları ve yasal düzenlemeler gibi çok sayıda faktöre bağlıdır. Her şey dâhil sabit fiyat, yatak başı fiyat, kilogram (kg) başı fiyat, hasta yatış gün sayısına göre fiyat, torba başına fiyat, kamyon/nakliye başına fiyat gibi birçok fiyat modeli vardır. Bu ölçütlerin her birinin avantaj ve dezavantajlar içerdiği açıktır. Hangi ölçüt kullanılırsa kullanılsın fiyat modellerinin genel hedefleri şunlar olmalıdır (WHO, 2013a: 177):

- Yasal düzenlemelere göre atık uzaklaştırma veya bertarafı iyileştirmek,
- Atık üreticilerinin minimizasyon çalışmalarını teşvik etmek,
- Yasal olmayan tıbbi atık uzaklaştırmalarını engellemek,
- Atık ayrıştırmayı iyileştirmek,
- Hem sağlık tesisleri hem de bertaraf firmaları için adil ve maliyeti karşılayan bir sistem oluşturmak.

Kg başına fiyat, en yaygın uygulanan fiyat modellerindendir. Bu model ile kirletici öder ilkesi % 100 uygulanır. Atık ayrıştırmayı ve azaltmayı teşvik eder. İyi atık yönetimi ile maliyet tasarrufu sağlanabilir. Üretilen atık kayıt altına alınır. Ancak bu modelin olumsuz yanı ise atıkların tartılması büyük bir çaba gerektirir ve risk taşıyan tehlikeli tıbbi atıklar risksiz atıklar olarak bertaraf edilebilir (WHO, 2013a: 177).

Ülkemizde “kirleten öder” prensibinin doğrudan uygulandığı tek alan olan tıbbi atıklar için ayrı bir ücretlendirme sistemi getirilmiştir. Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinin 23. maddesine göre, tıbbi atıkların taşınması ve bertaraf bedelleri her yıl İl Mahalli Çevre Kurulları tarafından belirlenmektedir. Toplanan atığın ağırlığına,

sağlık tesisinin yatak kapasitesine, yapılan servis (sefer) sayısına ya da sağlık tesisinin türüne göre ücret tespit edilmektedir. Tablo 5'te bazı ülkelerin tıbbi atık bertaraf ücretlerinden örnekler verilmiştir. Ülkemizde bertaraf ücretlerinin Avrupa ülkeleri düzeyinde veya bazı ülkelerden daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 5. Bazı Ülkelerin Bertaraf Ücretleri Karşılaştırması

Ülkeler	Atık Türleri ve Bertaraf Şekli	Bertaraf Ücreti
İtalya	Tehlikeli enfeksiyöz atıklar	0.60-1.20 €/kg
	Tarihi geçmiş farmasötik atık	0.90-1.10 €/kg
	Kimyasallar ve Laboratuvar atıkları	0.30-0.50 €/kg
	Diğer tehlikeli kimyasallar	0.90-1.00 €/kg.
Yunanistan	Tıbbi atık (firma karı olmadan ve 20 yıllık bir işletme dönemi için)	0.50 €/kg
Polonya	Enfeksiyöz atık (yakma)	0.50-1.04 €/kg
	Enfeksiyöz atık (sterilizasyon)	0.40 €/kg
Türkiye	Tıbbi atık (sterilizasyon)	2.25 TL +KDV/kg

Kaynak: (Giacchetta ve Marchetti, 2013: 70; Graikos vd., 2008: 6; Zimmermann ve Szyca, 2012: 1115; Sağlık Bakanlığı verileri).

Sağlık tesisleri açısından İl Mahalli Çevre Kurulları tarafından belirlenen fiyatlar ilden ile farklılık göstermektedir. Örneğin 2013 yılında İl Mahalli Çevre Kurulu kararları incelendiğinde; düzenli depolama uygulanan Ankara ilinde bertaraf maliyeti 0,75 TL/kg+KDV, Adana ilinde 1,30 TL/kg+KDV düzeyindedir. Büyükşehir belediye sınırları içinde sterilizasyon yöntemi uygulanan Manisa ve Kocaeli illerinde bertaraf fiyatı 1,85 TL/kg+KDV olarak belirlenmişken, bertaraf tesisi bulunan Yozgat ilinde 2,30 TL/kg+KDV, Samsun ilinde ise 2,40 TL/kg olarak tespit edilmiştir. Bertaraf tesisi bulunmayan illerde ise taşıma maliyetleri de hesaba katıldığında bertaraf ücretinin 2,50-3,50 TL/kg arasında değiştiği görülmektedir. Makro ölçekte bakıldığında ise bertaraf teknolojilerinin ve yöntemlerinin çeşitliliği ile maliyetlerin yüksekliği nedeniyle tıbbi atık giderlerinin genel sağlık harcamalarındaki payının artarak bütçe sınırları içinde hareket etmesi gereken kamu veya özel bütün sağlık tesislerinin finansal sürdürülebilirliğini etkileyen boyuta ulaştığı görülmektedir. Sağlık

Bakanlığına bağlı sağlık tesisleri açısından mali yüke örnek vermek gerekirse; 2010 yılında tıbbi atık toplama ve bertaraf için ödenen bedel 15 milyon TL iken, 2011'de 39 milyon TL'ye çıkmış, bertaraf tesislerinin yaygınlaşması ile 2012 yılında 63 milyon TL olmuş, 2013 yılında ise 80 milyon TL düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu kapsamda, 2007 yılında yayımlanan Sayıştay Raporunda belirtildiği üzere, ücretlendirmede kullanılacak ölçütlerin Çevre Bakanlığınca tespit edilerek ülke düzeyinde standart bir uygulamaya gidilmesinin, sistemin daha şeffaf işleminde ve sağlık tesislerinin şikâyetlerinin azalmasında etkili olacağı (Sayıştay, 2007: 32) önerisi yeniden düşünülmelidir.

2.5. Maliyet-Etkin Önlemler

Sağlık hizmetlerinde atık miktarını dolayısıyla maliyetleri azaltma fırsatları oldukça fazladır. Sağlık tesisi bünyesinde doğru bir tıbbi atık yönetim stratejisi geliştirilmesi ve uygulanması ile kapsamlı bir planlama sayesinde yapılacak personel eğitimleri atıkların azaltılmasını sağlayacaktır (Akbolat vd., 2011: 140). Tıbbi atığın oluşumunu önlemek veya daha az atık üretmek, ayrıştırmak ve geri dönüştürmek, gereksiz atık bertarafını engelleyerek bertaraf ve uzaklaştırma maliyetlerini azaltacaktır. Aynı zamanda tıbbi atığı uzaklaştırma ve bertaraf maliyeti, katı atığın bertarafından çok daha yüksek olduğundan ekonomik anlamda tıbbi atıkları azaltmayı bir ödev haline getirir. Katı/evsel atık, tıbbi atık ile karıştığında katı atıktan yaklaşık 20 kat daha fazla uzaklaştırma maliyeti olan tıbbi atık olarak bertaraf edilmelidir (Giacchetta ve Marchetti, 2013: 66).

Tıbbi atık yönetiminde üretilen atık miktarını kaynaktan azaltmayı teşvik edecek inceleme sistemleri, uygulama değişiklikleri ve çevresel kampanyaları içeren çok çeşitli stratejiler geliştirilmeye başlanmıştır. Bunlar; tıbbi atıkların tanımının ve kapsamının açıkça yapılması, hastane atıkların dengeli bir sınıflandırmasının yapılması (Insa vd., 2010: 1048), tek kullanımlık tıbbi ürünler yerine geri dönüşümlü ürünler tercih edilmesi (WHO, 2013a: 178) atık izleme mekanizmaları (günlük, haftalık ve aylık) oluşturulması, elde edilen sonuçların periyodik raporlanması, atıkların azaltılması eylemlerinin koordinasyonu için çalışma grupları oluşturulması, hizmet alınan firmalarla işbirliği yapılması (Giacchetta ve Marchetti, 2013: 73) ulusal atık rehberlerinin geliştirilmesine destek olunması (Yardım vd., 2006: 172) şeklinde sayılabilir.

Atık yönetim sisteminin başarılı olabilmesi için atık bileşenleri ile ilgili karmaşıklıkların giderilmesi gerekir. Özellikle atıklar ayrıştırılırken personelin hangi atığın hangi atık sınıfına girdiğini bilmesi son derece önemlidir (Ananth vd., 2010: 159). Atıklar, örneğin enfeksiyöz ve enfeksiyöz olmayan atıklar olarak doğru ayrıştırıldığında bertaraf maliyetlerinde önemli azalmalara yol açabilir. Biyo-tehlikeli tıbbi atıkların doğru ayrıştırılması, sürekli izleme ve hastane personelinin tıbbi atık yönetimi eğitimi ile önemli tasarruflar elde edilebilir. Özellikle düşük-orta gelirli ülkelerdeki

sağlık tesislerinde tıbbi atık iyi uygulamalarının sürdürülmesiyle hastaneler kaynak kullanımından azami fayda elde edebilirler. Personel sağlık tesislerinden kaynaklanan atıkların yanlış ayrıştırılmasının maliyetinin farkında değildir. Johnson ve diğerleri tarafından yapılan bir araştırmada enfeksiyöz tıbbi atıkların yeniden ayrıştırılması sonucu, bu atıkların % 61'inin genel atık olduğu görülmüştür. Personel eğitiminden sonra ise doğru tepkiler % 44 artmış ve hastanede enfeksiyöz tıbbi atık uzaklaştırma oranının % 48 azaldığı (Johnson vd., 2013: 737) tespit edilmiştir.

Günümüzde ilaç atıkları da üzerinde önemle durulması gereken bir konu haline gelmiştir. Kullanılmayan ve miadı dolmuş ilaçlar çevre kirliliği yönünde önemli etkilere sahip olurken aynı zamanda ulusal sağlık sistemi üzerine de finansal yük getirmektedir. Örneğin, Tayvan'da ayaktan tedavi gören hastaların % 80'ine bir veya daha fazla ilaç reçete edilmektedir. Ortalama reçete edilen ilaç sayısı 3.9 olup bu batı ülkelerinden çok yüksektir. Reçete edilen ilaç sayısı fazla olduğu gibi, reçete edilen ilaçların % 25'i hastalar tarafından kullanılmamaktadır. Kullanılmayan ilaçların maliyeti 1 milyar ABD \$'ı civarındadır. En sıklıkla kullanılmayan ve atılan ilaçlar, nezle/grip ve mide-bağırsak ilaçları olarak görülmektedir. Tayvan'da kullanılmayan ve miadı dolan ilaçların % 88'i (yaklaşık 2.6 ton) evsel atık sulara ve çöpe atılarak çevre kirliliğine neden olmaktadır (Chien vd., 2013: 69-72). Ülkemizde güvenli ve akılcı ilaç kullanımı ile ilgili olarak, Eczacı Odaları'nın öncülüğünde ilaç atıklarının imhası ile ilgili eğitici seminerler düzenlenerek ve/veya broşürler hazırlayıp dağıtarak evsel ilaç atıklarının yönetimi konusunda halkın bilinçlendirilmesi sağlanabilir (Saygı vd., 2012: 89).

3. YASAL ÇERÇEVE

Ulusal yasalar, her ülkede uygulanmakta olan tıbbi işlemler sonucunda ortaya çıkan atıkların yönetim sistemlerini geliştirmek için temel olarak kullanılmak durumundadır. Tıbbi işlemler sonrasında ortaya çıkan atıkların yönetimleri ile ilgili etkin yasal kontroller genellikle Sağlık Bakanlıklarının sorumlulukları altında gerçekleşir. Bazı durumlarda Çevre Bakanlıkları veya ulusal çevresel koruma birimleri de bu kapsama dâhil edilir. Ancak bu tür sorumlulukların paylaşımları yasa çıkarılmadan önce açıkça belirlenmelidir. Yapılan yasanın uygulanabilir olabilmesi için bunun yönetmelikler ve teknik kılavuz görevi yapan tebliğlerle desteklenmesi gerekir. Bu “yasal paket”, farklı atık kategorilerinin ayrılması, toplanması, depolanması, taşınması ve bertaraf edilmesindeki sorumlulukların belirlenmesinde ve eğitim gereksinimlerinde uyulması gereken kuralları içermelidir. Bu paket aynı zamanda ülkenin mevcut kaynaklarını, imkânlarını ve atık yönetimine ait tüm kültürel yönleri de göz önünde bulundurmalıdır (Veeken, 2000: 13; WHO, 2013a: 47). Ülkemiz açısından ise sorumluluk Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olup, atık yönetimi üzerine

bir yasa metni ve uygulama rehberleri bulunmamaktadır. Daha önce belirtildiği gibi, tıbbi atıkların yönetimi ile ilgili usul ve esaslar Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

Öte yandan, tıbbi atıkların yönetiminde bir diğer sorumluluk ise büyükşehir belediyelerine verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (i) fıkrasında *“sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek...”* Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasında belirtilmiştir. Böylece aslında tıbbi atıkların bertarafında Büyükşehir düzeyinde (30 büyükşehir belediyesi bulunduğu göz önüne alındığında) bölgesel yöntemin tercih edildiği anlaşılmaktadır. Ancak, Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinin 31. maddesi ile *“Tıbbi atıkların sterilizasyon işlemine tabi tutularak zararsız hale getirilmesi, yakılması veya depolanması suretiyle bertaraf edilmesi ile bu işlemlerin belgelendirilmesinden büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise belediyeler veya yetkilerini devrettiği kişi ve kuruluşların”* müteselsilen sorumlu olduğu vurgulanarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda açıkça belediyenin görevleri arasında yer almayan tıbbi atık yönetiminden belediyeler de sorumlu tutulmuştur. Yönetmeliğin 9. maddesinde *“Belediyeler; tıbbi atıkların geçici atık depolarından veya konteynırlarından alınarak toplanması, taşınması, sterilizasyon işlemine tabi tutulması ve bertarafı ile ilgili detayları içeren Tıbbi Atık Yönetim Planı'nı hazırlamak, uygulamak ve halkın bilgilendirilmesini sağlamakla, tıbbi atıkları geçici atık depolarından alarak bertaraf sahasına taşımak/taşıtırmakla, tıbbi atık bertaraf/sterilizasyon tesislerini kurmak/kurdurmak, işletmek/işlettirmekle, kuracakları tıbbi atık bertaraf tesisleri ile sterilizasyon tesisleri için ön lisans/lisans almakla”* yükümlüdürler.

Tıbbi atıkların bertaraf yöntemi olarak genellikle sterilizasyon yönteminin tercih edildiği görülmektedir. Çevre ve Orman Bakanlığı tarafından yayınlanan 31/03/2006 tarih ve 2006/7 sayılı Genelge ile tıbbi atıkların en etkili ve güvenli bertaraf yönteminin “yakma” olduğu belirtilmekle birlikte, gerçek anlamda bir yakma tesisinin yatırım ve işletme maliyetinin yüksekliği, başta dioksin ve furan olmak üzere yanma sonucu oluşacak baca gazlarının arıtılmasında yaşanacak zorluklar, bu gazların ölçümü, analizi ve arıtılmasının ileri teknoloji ve yüksek maliyet gerektirmesi, prosesten çıkan ve tehlikeli atık olarak kabul edilen küllerin de uygun bir depolama alanında bertaraf edilmesi zorunluluğu gibi etkenler nedeniyle, tıbbi atıkların yakılarak bertarafının halihazırda ülke şartlarına uygun olmayacağı ifade edilerek, tıbbi atıkların “sterilizasyon” yoluyla bertaraf edilmesi tavsiye edilmiştir. Geçen süreçte ise, 03/12/2011 tarih ve 28131 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” sonucu; Büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarında günlük 10 tonun üzerinde tıbbi atık oluşması halinde, tıbbi atıkların

yakılarak bertaraf edilmesi gerekmektedir. Yapılan bu düzenleme sonucu, Büyükşehir Belediyelerinde 1 Ocak 2014 tarihine kadar yakma tesisinin kurularak geçici faaliyet belgesi/çevre lisansının alınması zorunluluğu bulunmaktadır.

Tıbbi atıkların; Yönetmeliğe uygun olarak toplanması, taşınması ve bertaraf edilmesi için uygun teknoloji ve bertaraf yönteminin seçilmesi, gerekli altyapı ve tesislerin kurdurulması ve işlettirilmesi işinin özel sektöre ihale edildiği veya mevcut tesislerin Belediyeler tarafından özel sektöre devredildiği görülmektedir. Tıbbi atık yönetimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (j) bendinde yer alan belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılması çerçevesinde yine aynı Kanun'un 15. maddesi çerçevesinde imtiyaz yolu ile ihale edilmektedir. 2013 yılı Haziran ayı itibarıyla ülkemizde tamamı özel sektöre ihale edilen 36 tıbbi bertaraf tesisi bulunmakta olup, bunların 17 firma tarafından işletildiği görülmektedir.

Resmi Gazete'de yapılan ilanlardan Belediyeler tarafından ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri doğrultusunda 35/a Kapalı Teklif Artırma Usulü ile yapıldığı görülmektedir. Tablo 6'nın incelenmesinden anlaşılabacağı üzere, ihale süreleri ve ihale yöntemleri konusunda standart bir uygulamanın olmadığı görülmektedir. Özellikle bertaraf tesislerinin ihale edilme yöntemi tartışma konusudur. "Kirleten öder" ilkesi doğrultusunda sağlık tesislerinden finanse edilen bertaraf harcamaları özelleştirme ile Belediyeler açısından önemli bir gelir kaynağı haline gelmeye başlamıştır. Tıbbi atık yönetimi belediyeler tarafından bir kamu hizmeti/sosyal hizmet olma anlayışından çıkıp kar amaçlı bir hizmet olmuştur. İhalelerde firmaların elde edecekleri cirolardan Belediyelere ödeyecekleri pay % 8-10'lardan başlayan açık artırmalar ile bazı illerde % 30-40'ları bulabilmektedir. Mevcut kar oranları nedeniyle önümüzdeki dönemde 36 bertaraf tesisi sayısının giderek artacağı öngörülebilir. Bu durum tıbbi atık yönetimi ile ilgili kural ve düzenlemelerin çevre ve insan sağlığı açısından yeniden gözden geçirilmesinin ve mali açıdan etkin bir sistemin kurulması için gerekli çalışmaların/araştırmaların yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Tablo 6. Bazı Mahalli İdarelerin Bertaraf Tesisleri İhale Yöntemleri Karşılaştırması

İdare	İhale Tarihi	Bertaraf Yöntemi	Sözleşme Süresi	İhale Yöntemi
Erzincan Belediyesi	20.10.2012 (RG 12/10/2012 ve 28439)	Sterilizasyon (Otoklav)	15 yıl	Yıllık cirolardan verilecek paylar sabit kalmak üzere ilk yıl tahmini kira bedeli üzerinden artırma yoluyla
Bolu Belediyesi	12.7.2013 (RG 2/7/2013 ve 28695)	Sterilizasyon (Otoklav)	10 yıl	%10 (Yüzdeon) aylık ciro payının artırımı
Ankara Büyükşehir Belediyesi	23.08.2012 (RG 10/08/2012 ve 28380)	Termal (Yakma - Gazlaştırma)	40 yıl	İlk 10 (on) yıl tahakkuk eden aylık toplam hâsılatının %5'i (Yüzde beş) üzerinden ve ilk 10 (on) yılı takip eden yıllar için % 7 (yüzde yedi) oranı üzerinden artırım yoluyla
Kastamonu Mahalli İdareler Birliği	25.04.2011 (RG 10/04/2011 ve 27901)	Sterilizasyon	10 yıl	İlk yıl tahmini kira bedeli üzerinden artırma yoluyla
K.Maraş Belediyesi ve Çevre Bel. Katı Atık Bertaraf Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği	15.08.2012 (RG 1/08/2012 tarih ve 28371)	Sterilizasyon	10 yıl	İlk yıl tahmini kira bedeli üzerinden artırma yoluyla
Yozgat ili Katı Atık Bertaraf Tesisleri Birliği	30.03.2011	Sterilizasyon	10 yıl	Aylık Brüt gelirin (ciro) %10 (Yüzdeon) ile açık arttırma yoluyla
Alanya Belediyesi	25.01.2013 (RG 22/12/2012 tarih ve 28505)	Sterilizasyon		Tahakkuk edecek aylık toplam hasılatın % 1 (yüzdebir) oranı üzerinden arttırma yoluyla

SONUÇ

Gelişmekte olan ülkelerde çevresel ve mali anlamda en önemli olgulardan biri olarak görülen tıbbi atık ülkemizde son yıllara kadar yeterli ilgiyi görmemiştir. Bunda tıbbi atık yönetimine yasal, yönetsel, ekolojik, mali ve teknik boyutlarıyla bir bütün olarak yaklaşılmasının etkisi bulunmaktadır. Başarılı ve sürdürülebilir bir tıbbi atık yönetim sisteminin oluşturulmasında en önemli adım ulusal bir tıbbi atık yönetim

politikası oluşturulmasıdır. Sağlık tesislerinde üretilen atıkların türlerinin genel (evsel), tıbbi, tehlikeli, kesici-delici, sıvı ve radyoaktif atık olarak çeşitlilik göstermesi kapsamlı bir yasal düzenlemeyi zorunlu kılmaktadır. Tıbbi atık yönetiminde ulusal bir program oluşturmanın diğer bir bileşeni, mevzuat ve bunları destekleyen teknik kılavuzların hazırlanmasıdır. Tıbbi atıkların küresel bir çevre problemi haline gelmesi ve sağlık açısından risk yaratması yüzünden birçok Avrupa ülkesinde tıbbi atıkların tanımı, sınıflandırılması ve bertarafına yönelik iyi uygulama rehberleri yayımlanmıştır. Bu açıdan ülkemizde de ulusal temel kılavuzların geliştirilmesi son derece önemli bir yaklaşımdır.

Tıbbi atık bertarafı, son yıllarda belediyelerin yetkilerini devrettiği firmalar tarafından gerçekleştirilmektedir. Tıbbi atıkların kg tutarları İl Mahalli Çevre Kurulları tarafından belirlenmektedir. Tıbbi Atık Kontrolü Yönetmeliği, sağlık tesislerinin yakma veya sterilizasyon tesisi kurmalarını veya tıbbi atıkların başka şekilde (örneğin çimento fabrikalarında yakılması) bertarafını engellemektedir. Bu konuda ülkemizdeki tüm sağlık tesisleri dikkate alındığında yüksek bir tıbbi atık bertaraf bedeli ödenmek zorunda kalınmaktadır. 2012 yılında tıbbi atıkların kamu ve özel sağlık tesislerine mali yükünün yaklaşık 150 milyon TL olduğu tahmin edilmektedir. Bu çerçevede tıbbi atık yönetimi ile ilgili yasal-yönetimsel süreç yeniden gözden geçirilmelidir. Sağlık tesisleri açısından, tıbbi atık yönetiminde başarı için personel alışkanlıklarını değiştirmek son derece önemlidir. Tıbbi atıkları doğru ayrıştırmamanın çevresel ve mali yükünün bilincinde olmayan personele yapılacak farkındalık eğitimleri maliyetlerde hatırı sayılır azalmalara neden olabilecektir. Belediyeler noktasında ise, çevre ve insan sağlığına olan riskleri nedeniyle kamusal bir sorun alanı olan atık yönetimine bir sosyal hizmet anlayışı ile yaklaşılmalıdır. Kar amaçlı bir hizmet alanı olarak görülmemeli, sağlık tesisleri açısından ulusal düzeyde adil ve sürdürülebilir bir fiyat politikası ve denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

Tıbbi atık toplanması ve bertarafı ile ilgili rekabet ortamı yaratacak düzenlemeler ve/veya alternatif bertaraf yöntemleri sağlık tesislerini yüksek maliyetlerden kurtarabilir. Ayrıca maliyetleri azaltmak amacıyla, bazı illerde sağlık tesislerinin küme yöntemiyle ortak bir tıbbi atık sterilizasyon tesisi kurmaları önündeki yasal engellerin kaldırılması tıbbi atık bertaraf giderlerini azaltacaktır. Özellikle ölçek ekonomilerinin etkin olarak kullanılabileceği kamu-özel ortaklığı modeli ile yapılacak olan sağlık kampüsleri/şehir hastaneleri bünyesinde tıbbi atıkların yerinde bertarafı düşünülebilir.

KAYNAKÇA

- Akbolat, Mahmut, Oğuz Işık, Cemile Dede ve Mesut Çimen (2011), “Sağlık Çalışanlarının Tıbbi Atık Bilgi Düzeylerinin Değerlendirilmesi” Acıbadem Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi, C.2, S.3, s. 131-140.
- Ananth, A. Prem., V. Prashanthini ve C. Visvanathan (2010), “Healthcare Waste Management in Asia”, Waste Management, V.30, s. 154–161.
- Cansaran, Demet Doğan (2010), Çevre-Sağlık İlişkisi Ekseninde Tıbbi Atık Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.
- Chien, Hsiu-Yu, Jia-Je Ko, Yin-Chun Chen, Sheng-Han Weng, Wan-Chi Yang, Ya-Chi Chang, Hui-Ping Liu (2013), “Study of Medication Waste in Taiwan”, Journal of Experimental and Clinical Medicine, Vol.5, No.2, s. 69-72.
- Çevre ve Orman Bakanlığı (2008), Atık Yönetimi Eylem Planı (2008-2012), T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Mayıs, Ankara.
- Emenike, Ayika I. (2010), Effectiveness of Healthcare Waste Management Interventions in Developing Countries, Master of Public Health the University of Texas School of Public Health, Houston, Texas.
- Insa, E., M. Zamorano ve R. Lopez (2010), “Critical Review Of Medical Waste Legislation in Spain”, Resources, Conservation and Recycling, V.54, s. 1048–1059.
- Giacchetta, Giancarlo ve Barbara Marchetti (2013), “Medical Waste Management: A Case Study in a Small Size Hospital of Central Italy”, Strategic Outsourcing: An International Journal, V.6 N.1, s. 65-84.
- Graikos, Anastasios, Evangelos Voudrias, Alexandra Gemitzi, Apostolos Iatrides (2008), “Hazardous Medical Waste Management At The Regional Level: The Case Of Region Of East Macedonia- Thrace in Greece” Paper presented at the First International Conference on Hazardous Waste Management, Chania-Crete, Greece, 1–3 October, s. 1-8.
- Güvez, Hakan, Muhammet Dege ve Tamer Eren (2012), “Kırıkkale’de Araç Rotalama Problemi İle Tıbbi Atıkların Toplanması”, International Journal of Engineering Research and Development, V.4, N.1, s. 41-45.
- JCAHO, “Why Are Hospitals Rethinking Regulated Medical Waste Management?” Environmental Best Practices for Health Care Facilities, JCAHO Environment of Care Standards 1.3, 2.3, 4.0, June 2003, s. 1-4. www.abag.ca.gov/.../MW_Background.pdf (Erişim Tarihi: 03/08/2013).

- Johnson, Kyle M., Miriam L. González, Lourdes Dueñas, Mario Gamero, George Relyea, Laura E Luque ve Miguela A Caniza (2013), “Improving Waste Segregation While Reducing Costs in A Tertiary-Care Hospital in a Lower–Middle–Income Country in Central America”, *Waste Management & Research*, V.31, (July), s. 733-738.
- JSWME (2001), Newsletter of the Japan Society of Waste Management Experts, N.37, (July), s. 1-4.
- Kwakye, Gifty, Gabriel A. Brat ve Martin A. Makary (2011), “Green Surgical Practices for Health Care”, *Archives of Surgery*, V.146, N.2, February, s. 131-136.
- OECD (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing, Paris.
- Saygı, Şahan, Dilek Battal ve Nefise Özlen Şahin (2012), “Çevre ve İnsan Sağlığı Yönünden İlaç Atıklarının Önemi” *Marmara Pharmaceutical Journal*, Vol.16, s. 82-90.
- Sayıştay Başkanlığı (2007), Türkiye’de Atık Yönetimi Ulusal Düzenlemeler ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi, Performans Denetimi Raporu, http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2007/2007-1AtikYonetimi/2007-Atik_Yonetimi_Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 22.07.2013).
- Soares, Sebastião Roberto, Alexandra Rodrigues Finotti, Vamilson Prudêncio da Silva ve Rodrigo A.F. Alvarenga (2013), “Applications of Life Cycle Assessment and Cost Analysis in Health Care Waste Management”, *Waste Management*, V.33, s. 175–183.
- Taghipour, Hassan ve Mohammad Mosaferi (2009), “Characterization of Medical Waste From Hospitals in Tabriz, Iran”, *Science of The Total Environment*, V.407, s. 1527-1535.
- TÜİK Başkanlığı (2010), Sağlık Kuruluşları Atık İstatistikleri, 2010, Haber Bülteni, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=10973> (Erişim Tarihi: 12.7.2013).
- UNEP (United Nations Environment Programme) (2012), *Compendium of Technologies for Treatment/Destruction of Healthcare Waste*, United Nations Environment Programme Division of Technology, Industry and Economics International Environmental Technology Centre Osaka, Japan.
- Veeken, Jan (2000), “Tıbbi Atıkların Yönetimi İçin Uygun Teknolojiler” *Katı Atık Yönetimi Stratejisinin Uygulanması Amacı ile Kurumsal Güçlendirme Konusunda Teknik Asistanlık, Çevre ve Orman Bakanlığı*, www.atikyonetimi.cevreorman.gov.tr/evsel/5.doc (Erişim Tarihi: 17.7.2013).
- WHO (2013a), *Safe Management Of Waste From Health-Care Activities*, (Ed.) Y. Chartier et al., 2nd Edition, World Health Organization, Geneva, Switzerland.

- WHO (2013b), Healthcare Waste Management, <http://www.healthcarewaste.org/country-level/technologies/> (Erişim Tarihi: 11/08/2013).
- Yardım, Nazan, Vural Dirimeşe, Ömer Varol ve Salih Mollahaliloğlu (2006), “Büyükşehir Belediyeleri Tarafından Toplanan Tıbbi Atık Miktarları: 2004-2005 Yılı İlk Altı Ay Verileri ve 81 İlin Tıbbi Atık Toplama, Biriktirme Ve İmha Yöntemleri” DEÜ Tıp Fakültesi Dergisi, C.20, S.3, s. 165-173.
- Zimmermann, Agnieszka ve Robert Szyca (2012), “Medical Waste Management in Poland – The Legal Issues”, Polish Journal of Environmental Studies, V.21, N.4, s. 1113-1118.

DENETİMİN İLİŞKİLİ OLDUĞU DİSİPLİNLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

S. Tunahan BAYKARA*

ÖZET

Denetim var oluşu itibarıyla çok eski tarihlere dayanan bir hizmet olmasına rağmen, denetim konusunda günümüze kadar yapılmış teorik ve bilimsel çalışma sayısı çok değildir. Denetimin bilimsel temelleri üzerinde yapılan çalışmaların azlığı bir yana, kavramsal tanımlar konusunda bile, denetim faaliyetinin icra edildiği sektör baz alınarak tanımlanma usulüne gidilmiştir. Bundan dolayı iş ve işlemlerin kontrolüne dönük pek çok eylemin literatürdeki tanımlamaları birbirine karışmış vaziyettedir. Örneğin Türk Dil Kurumunun “denetlemek” fiilinin tanımında; incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek ve kontrol etmek denetim kavramının tanımı içerisinde sayılmıştır. Özellikle günümüzde, standartlar ve hukuki kurallar yoluyla nesnel çerçevesi çizilmiş olan denetim; toplumda denetim talebinin varlığının sürekliliği ile güncelliğini koruyan disiplinsel bir konu olarak kendini göstermektedir. Bununla birlikte denetim üzerindeki akademik çalışmaların, yönetimin denetiminden denetimin yönetimine ve doğru denetimin ne olması gerektiğine dönük çalışmalara odaklandığı görülmektedir. Ancak denetimin ve denetim mesleğinin güncelliğini korumasına rağmen günümüze kadar yapılmış genel mahiyette teorik ve bilimsel çalışma sayısının azlığı da dikkat çekici durumdadır. Bu anlamda denetimin ayrı bir disiplin olarak ele alınması için öncelikle diğer disiplinlerle ne gibi ortak yönleri olduğunun ya da nasıl bir etkileşim içinde olduğunun araştırılması ve bilinmesinin faydalı olduğu düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bilimsel denetim, Denetimle ilişkili disiplinler, Denetim talebi, Denetim teorisi, Denetim sistemleri.

AN EVALUATION ON DISCIPLINES RELATED TO AUDITING

ABSTRACT

Although auditing is a service, which dates back to ancient times, there is limited number of theoretical and scientific studies carried out so far in relation to auditing. Apart from the scarcity of the studies conducted on the scientific basis of audit, as far as its conceptual definition is concerned, it has been defined based on the sector (area) on which the audit activity is performed. Therefore, the literal definitions of a good number of actions relating to supervision of acts and transactions are intermingled. For instance, “investigate”, “audit”, “inspect” and “check” are used in describing the concept of “audit” in the official dictionary of the Turkish Language Association. Particularly today, auditing whose practical framework has been drawn by standards and legal rules stands out as a

* Sayıştay Denetçisi

disciplinary issue, which remains up-to-date through the constant demand for auditing within the society. At the same time, it is observed that the academic studies on auditing focus on studies concerning the audit of management, audit management and what a proper auditing must be like. On the other hand, although auditing and auditing profession keep up-to-date, it is remarkable that there is limited number of theoretical and scientific studies on auditing. In this sense, it is considered that it is worthwhile to know and investigate how auditing interacts with other disciplines or what kind of common traits they have in order to approach auditing as a separate discipline.

Keywords: Scientific auditing, Disciplines related to auditing, Demand for auditing, Auditing theory, Auditing systems.

GİRİŞ

Denetim, denetleyen ve denetlenen arasındaki ilişkinin objektifliğini sağlayıcı hukuki altyapısı ve standartları olan, ancak tarafları itibarıyla psikolojik ve sosyal etkileşim gerektiren bilimsel bir faaliyettir. Denetim, yönetimin bir fonksiyonu olduğu gibi yönetimi yönlendiren ve yönetimin yönetsel faaliyetlerine değer katan danışmanlık özelliğine de sahiptir. Denetimde amaç, mali denetimde makul güvence sağlamak, yargısal denetimde hakkın korunması, kamuoyu ve çıkar gruplarının denetiminde ise toplum ya da çıkar grubunun çıkarını korumak gibi denetimin türü ve içinde bulunduğu sisteme göre değişebilir. Çalışmamızda daha çok denetimin, meşruluğun peşinde olan, olması gerekeni arayan ve toplumda güveni inşa etme adına “güvence olma” özelliğini ön planda tutan özelliklerinden hareketle diğer disiplinlerle ilişkisi ele alınacaktır. Çalışmamızda öncelikle denetimin kavramsal çerçevesi, denetim talebi ve denetimin varlık nedenine ilişkin teorik alt yapı anlatıldıktan sonra bir bilim olarak denetimin diğer disiplinlerle ilişkisi, ilgili disiplinlerin denetim bilimi ve hizmetinin dayanağı, kaynağı olması, kapsamını belirleyici olması veya denetime yardımcı olma özelliğinden hareketle tasniflendirmek suretiyle irdelenecektir.

1.DENETİM

1.1. Kavram Olarak Denetim

Denetimin tarihi oldukça eski dönemlere kadar uzanmaktadır. Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran arşiv bilgilerinin yanı sıra, denetim mesleği konusunda Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların kontrolüne ve sağlamalarına ilişkin kanıtlar bunu göstermektedir. Çin Denetim Topluluğu ise Çin’de denetimin tarihini M.Ö. 1100 yıllarında başlayan Zhou Hanedanlığına kadar dayandırmaktadır (Köse, 1999: 1-2).

Denetim olgusu, gerek teorisi ve uygulamasıyla, gerekse kurumsal yapısı ve niteliğiyle son yarım yüzyılda büyük bir dönüşüm içerisine girmiştir. Günümüzde dene-

tim, demokratik sistemin temel unsurlarından biri haline gelmiştir. Öyle ki denetimin yasama, yürütme ve yargı şeklindeki üçlü erkler sisteminde dördüncü bir erk olup olmadığı konusu yoğun tartışma alanı bulmuştur. Denetim kavramı, günlük dilde çoğu zaman teftiş, kontrol, revizyon gibi benzer deyimlerle aynı anlamda kullanılmakta ise de denetim, bunların ötesinde amaç ve yöntemleri içeren ve genellikle bunların sonuçlarından da yararlanan, çeşitli hata ve yolsuzlukları ve bunların sorumlularını ortaya çıkarmanın yanı sıra, denetlenen birimlerde hata ve yolsuzluk riskini en aza indireyecek, mal ve hizmet üretiminde daha etkin, verimli ve tutumlu yöntemlerin uygulanmasını sağlayacak alternatifleri geliştirerek daha iyi bir yönetim için yol göstermeyi, önderlik yapmayı amaçlayan bir eylemdir (Köse, 1999: 1-2).

Dilimizde denetim sözcüğünün eski kullanım şekli ve karşılığı “rabk” ve “rükub” kökünden gelen “murakabe”dir. Bu deyim; bakma, gözetim altında bulundurma, gözetleme; iç dünyasına dalma ve sansür anlamlarına gelmektedir (Akpınar, 2006: 31).

Denetimin tanımı literatürde denetlenen faaliyet alanlarına göre, ilgili faaliyeti merkez kabul ederek, farklı şekillerde yapılmıştır. Örneğin muhasebe ve finansal tablo denetiminde tanım içinde muhasebeyle, mali tablolarla ilgili terimler; yargısal denetimde hukuki terimler ağırlıklı tanımlamaya gidilmiştir. Keza dış denetim ve iç denetimin özellikle mevzuat tanımlamaları daha çok görevlendirme ve yetkilendirme ifadeleri içermektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63’üncü maddesinde iç denetim; “ kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir.” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak kanundaki ifadeye bakılınca tanımlanmak istenenin denetim türü olarak iç denetim olduğunu söylemek zordur. Aslında söz konusu maddede yapılan iç denetimin görevlerinin sayılması suretiyle tanımlanmasıdır.

5018 sayılı Kanun’da yer alan diğer bir denetim türü olan dış denetimin tanımlanması da benzer durum arz etmektedir. “Dış denetim” başlıklı 68’inci madde dış denetimin ne anlama geldiğine ilişkin doğrudan bir tanımlama yapmamaktadır. Madde incelendiğinde dış denetim önce “amaçsal” olarak betimlenmiş, sonra da dış denetimin “nasıl gerçekleştirileceğine” ilişkin görevlendirme ve yetkilendirme hususlarına yer verilmiştir.

Gerek uygulamada, gerekse kanun metinlerinde yer verilen denetim tanımlarından hemen hepsi denetim türleri itibarıyla yapılmış tanımlardır. Türk dil kurumu sözlüğüne göre denetim özü itibarıyla; bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek anlamına gelen denetlemek fiilinin isim halidir. Çalışmamızda biz de denetim kavramını diğer disiplinlerle ilişkisi yönünden tanımlama yoluna gideceğimiz için bu safhada denetim kavramının detayına çok girmeyeceğiz.

1.2. Bilimsel Denetim

Bilimsel denetim, uygun ve yeni yöntem ve araçları olan, araştırmalara dayalı verileri olan, teorilere dayalı, yeniliklere açık, belirli yasa ve ilkelere uygun, planlı yapılan, kesinlikten uzak ve olasılık içeren disiplinler arası niteliklere uygulanabilen denetimdir. Bilimsel denetimde bilimin temel olması gerektiği vurgulanır. Bu anlayışa göre yapılan denetim modelinde denetlenenden beklenen davranışlar standartlar halinde belirlenmiş olup denetimde beklenen bu standartların karşılanmasıdır. Denetleyen de önceden belirlenmiş bu standartlara göre denetim yaptığından böylece denetim bilimsel temele dayalı ve nesnel kurallara göre yapılmış olur. Bu nedendir ki bilimsel denetim anlayışında yer alan “bilim”, denetimde denetlenenle denetleyen arasındaki nesnel ilişkiyi ve denetimin standartlar çerçevesinde yapılmasını ifade eder (Gökçe, 2009: 74-89).

1.3. Teorik Temelde Denetim Talebi

Toplumda var olan denetim talebinin kaynağına ilişkin öne sürülmüş bazı teori ve hipotezler vardır. Bunlardan Aracılık Teorisi, Bilgi Hipotezi, Güvence Hipotezi’ne çalışmamızda yer verilecektir.

1.3.1. Aracılık Teorisi

Mali tabloların şirket/kurum yönetiminin kontrolündeki bilgilere dayanması, mali tablo kullanıcıları ile yöneticilerin çıkarlarının birbiriyle çatışması ve mali tablo kullanıcılarının bilgiler üzerindeki kontrol kabiliyetinin imkânsızlaşması, mali tabloların güvenilirliği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Güvenilirlik sorununun çözümü mali tabloların doğrulanmasıyla mümkündür. Doğrulanmak ise denetim konusunun kanıtlarla desteklenebilme özelliğine işaret eder (Şirin, 2006: 10-12). Denetçi de taşıdığı hukuki ve ahlaki sorumluluk gereği mali tablolar hakkındaki görüşünü yeterli miktarda uygun (tam) denetim kanıtıyla desteklemelidir (Şirin, 2006: 10-12).

1.3.2. Bilgi Hipotezi

Bilgi hipotezi, yatırımcıların karar almak için finansal bilgilere ihtiyacı olduğu varsayımına dayanır. Kaynakların etkin kullanılması için kullanılan bilginin güvenilir olması gerekir. Bilgiye uzaklık, işlemlerin karmaşıklığı, verilerin çokluğu, bilgi üzerinde kontrol sahibi olan kişiler ile yatırımcılar arasındaki çıkar çatışması gibi nedenler doğruluğu sağlanamamış bilginin karar sürecinde kullanılması ihtimalini doğurur (Şirin, 2006: 10-12). Güvenilir olmayan bilgi problemini çözmek için karar alıcı bilginin güvenilirliğini sağlayan yöntemler geliştirmek zorundadır. Denetim bu çerçevede finansal bilginin güvenilirliğini, kalitesini yükselten bir araç rolünü üstlenir. Böylece bilgi; doğruluğu, bütünlüğü ve tarafsızlığı sağlanarak karar alma sürecinde kullanılabilir bir yapıya kavuşur. Bilgi hipotezi yatırımcıların karar almak için finansal bilgilere ihtiyacı olduğu varsayımına dayanır. Kaynakların etkin kullanılması için kullanılan bilginin güvenilir olması gerekir. Denetim bu çerçevede finansal bilginin güvenilirliğini, kalitesini yükselten bir araç rolünü üstlenir (Şirin, 2006: 10-12).

1.3.3. Güvence Hipotezi

Güvence hipotezi; denetlenmiş finansal tablolara dayanarak karar alan yatırımcıların, finansal tabloların gerçeği yansıtmamasından kaynaklanan zararlarını denetçileri dava ederek geri alabilmesi varsayımına dayanır. Bu durumda denetim; yatırımcılar açısından bir sigorta işlevi görür. Hipotez denetlenmiş tablolar üzerindeki finansal sorumluluğun denetçi tarafından davalar yoluyla yüklenimi üzerine kuruludur. ABD’de denetim firmaları aleyhine açılan tazminat davalarının sayısındaki artış da yatırımcıların denetimi bir tazmin aracı olarak gördükleri yolundaki görüşü desteklemektedir. Denetlenmiş bilgilerle ilgili finansal sorumluluğun denetçi tarafından üstlenilme derecesinin artması yatırımcılar açısından öngörülen zararın düşürülmesi demektir (Şirin, 2006: 10-12).

1.4. Denetim Türleri

Denetim türleri denetimin amacı, denetimin kapsamı, denetimin içeriği ile denetleyen veya denetim organının bağımsızlığı gibi statülerine göre farklı türlere ayrılabilir.

Genel olarak denetim türlerini;

“İç denetim, dış denetim, bağımsız denetim, uluslararası denetim, uygulama zamanına göre denetim, uygunluk denetimi, yerindelik denetimi, finansal denetim, ekonomik denetim, faaliyet denetimi” şeklinde sayabiliriz. Faaliyet denetimini de kendi içerisinde performans denetimi (verimlilik, etkinlik, tutumluluk denetimi) ve risk denetimi olarak sınıflandırabiliriz (Akpınar, 2006: 34-55).

1.5. Denetim Sistemleri

Çalışmamızda denetim sistemlerini denetim türlerinden ayrı zikretmemizin sebebi denetim sistemlerinin içerisinde de ayrı sınıflandırma yapılabilme olanağıdır. Örneğin siyasal denetim kendi içerisinde yasama organının denetimi ve yürütme organının denetimi şeklinde ayrıma tabi tutulabilir.

Denetim sistemlerini başlıklar halinde sıralayacak olursak şunları sayabiliriz (Akpınar, 2006: 56-117):

1. Siyasal Denetim
2. Yargısal Denetim
3. Yüksek Denetim
4. İdari Denetim
5. Ombudsman Denetimi
6. Baskı Grupları ve Kamuoyunun Denetimi

2. DENETİM İLE İLİŞKİLİ DİSİPLİNLER

Denetimin çerçevesini kavramsal ve bilimsel temeli ele alınarak özetle ele aldıktan sonra çalışmamızın asıl konusu olan denetimle ilişkili disiplinleri 3 başlık altında inceleyebiliriz:

1- Denetimin kaynağı, dayanağı yönüyle denetimde kapsam belirleyici ilişkili disiplinler

2- Denetime yardımcı ilişkili disiplinler

3- Diğer ilişkili disiplinler

2.1. Denetimin Kaynağı, Dayanağı Yönüyle Denetimde Kapsam Belirleyici İlişkili Disiplinler

Denetimin kaynağı, dayanağı ve denetimde kapsam belirleyici yönüyle ilişkili disiplinler olarak Hukuk, Muhasebe, Yönetim, Kamu Yönetimi ve İktisat bilimlerini sayabiliriz.

2.1.1. Denetim ve Hukuk Bilimi

Hukuk dogmatikliği; anayasa hukuku, idare hukuku, ceza hukuku, medeni hukuk, ticaret hukuku gibi hukukun özel disiplinlerini ifade etmek için kullanılan teknik bir terimdir. Hukukun genel teorisi, hukukun içeriğini değil, hukukun normatif yapısını, formel yapısını inceler. Hukukun genel teorisi, bütün hukuk düzenleri için geçerli, genel, soyut ve evrensel düzeyde açıklamalarda bulunur. Hukuk çalışmalarının konusunu hukuk olgusu oluşturur. Hukuk olgusuna felsefi açıdan yaklaşılabılır. Zira hukuk düzeni bir değerler ve inançlar sisteminin somutlaşması, harekete geçirilmesi demektir. Diğer yandan, hukuk olgusunun özünü anlamak, gerçek niteliğini ortaya koyabilmek ve ayrıntılarda kaybolmamak için bu olgunun derinliklerine inmek gerekir. Keza, hukuk kuralları, koyucuları tarafından “daha iyi” bir düzen yaratmak amacıyla konurlar (Gözler, 1998: 1-3). Denetim, hukuk dogmatikliğinin alanına giren yürürlükteki hukuk kuralları ile meydana getirilen bu “arzu edilen düzenin” sağlanması ve korunması adına yapılması gerekenlerin yapılıp yapılmadığı, gerçekleştirilen faaliyetlerin düzenin temeli durumundaki hukuk kurallarına uygun olup olmadığının kontrol edilmesi faaliyetidir. Denetim biliminde denetim türlerinden birisi olarak kabul edilen “uygunluk denetimi”, yapılan iş ve işlemlerin, hukuk biliminin genel teorisinden hareketle üretilen hukuk kurallarına uygun yapılıp yapılmadığı ile ilgilenir. Ancak denetim bilimi ile hukuk bilimi arasındaki ilişkiyi genel olarak değerlendirecek, her iki disiplinin amacı da aslında “arzu edilen bir düzenin” sağlanmasıdır.

Diğer bir ortak nokta ise her iki bilimin “meşruiyet”i arama ve sağlama amacında olmasıdır. Meşruiyet, Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre; “yasal” anlamında hukuki bir sıfat olan “meşru” kelimesinden türemiştir. Meşruiyet, bir düşünce veya eylemin bir ana ilkedenden veya ana sebepten hareket ederek haklılığını ispat etme arayışıdır (Görür,

2010: 3). Denetim sistemlerinden birisi olan “yargısal denetimde” ve yine denetim türlerinden birisi olan “uygunluk denetiminde” amaç idarenin yapmış olduğu iş ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi yani yapılan işlerde meşruiyetin varlığının aranması ve araştırılmasıdır.

Hukuk ve denetim arasında meşruiyetin aranmasında ve sağlanmasında diğer bir ortak nokta her ikisinin de “kanıt” kaynaklı sonuca ulaşmayı hedef almasıdır. Evrensel bir hukuk doktrini olan masumiyet karinesi ya da suçsuzluk karinesi, kişinin suçlu kabul edilebilme şartını ispata yani kanıtın varlığına dayandırır. Karine, insan hakları konusunu bütün dünyaya mal eden 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (m. 11/1) ve 1950 tarihli İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nde de (İHAS) (m. 6/2) yerini almıştır. Türkiye, gerek 1948 tarihli Bildirge’ye gerekse 1950 tarihli Sözleşme’ye taraftır. Diğer taraftan karine, her ne kadar Ceza Muhakemesi Kanunu’nda açıkça düzenlenmemiş ise de yasama, yargı ve yürütmeyi bağlayan ilke olarak mevzuattaki yerini 1982 Anayasası’nın 38. maddesinin 4. fıkrasında “Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz” şeklinde almış bulunmaktadır (Üzülmüş, 2005: 48). Denetimde de elde edilen bulguların yeterli ve uygun denetim kanıtı ile desteklenmesi gerekmektedir. Bunun için denetim mesleğini uygulayıcılar, çeşitli kanıt toplama teknikleri kullanarak denetim görüşlerini destekleyici kanıtlar elde ederler. Mali denetimde “kanıt toplama” terimi, geniş bir çerçevede değerlendirildiğinde, denetçinin bilançonun doğruluğuna ilişkin bir görüş oluşturmak için yapmış olduğu faaliyetlerin büyük çoğunluğunu kapsamaktadır. Mali denetim bilanço hakkında maddi hatanın olmadığına dair “makul güvence” sağlamak için dizayn edilmiştir. Bundan dolayı denetçi imkânı olsa bile kesin ve tam güvence verme gibi bir girişimde bulunmayacaktır (Taylor ve Glezen, 1997: 379). Görüldüğü üzere, hukuk nasıl ki hükmün verilmesinden evvel kanıt ve ispatı şart koşuyorsa, denetim de denetime konu edilen hakkındaki iddiaların ve denetim görüşünün kanıtlara dayanmasını zorunlu kılmaktadır.

Denetim, hukuk kavramından daha geniş bir kavramdır. Mesela verimlik, etkinlik ve tutumluluk yönünden yapılan VET denetim türünde hukukla bir ilişki söz konusu değildir. Denetim ve hukuk arasındaki ilişki; denetim tarafından ele alınacak olursa, yukarıda bahsedildiği üzere denetim türleri bağlamında “uygunluk denetimi” yahut denetim hedefleri açısından “uygunluk hedefi” konusunda kurulabilir.

Denetimle hukuk arasındaki ilişki, hukuk tarafı açısından değerlendirildiğinde, denetim sistemlerinden birisi olan “yargısal denetim” yoluyla bu ilişkinin var olduğunu kabul edebiliriz. Devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uymasını sağlayan mekanizma yargı denetimidir. Yargısal denetim, Anayasamızın 125. maddesinde; “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ifadesiyle düzenlenmiştir.

Teorik olarak hukuk biliminde; denetim sistemlerinden yargısal denetim “yerindelik denetim” alanını sınır kabul ederek; diğer denetim sistemleri ve bu arada idari denetim ise “yargısal denetim” alanını sınır kabul ederek, bu çerçevede incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Hukuk dogmatığı yani hukuk kuralları ve mevzu hukuk açısından bakıldığında; hukuk, özellikle kamu denetiminde denetimin dayanağını, kapsamını ve çerçevesini belirleyen kurallar ve normlar bütünüdür. Kamuda ve yasaların gerektirdiği konularda özel sektörde denetim faaliyeti, yürürlükteki bu hukuk kurallarından alınan yetki ile ve hukuk kurallarının çizmiş olduğu çerçevede icra edilmektedir.

2.1.2. Denetim ve Muhasebe Bilimi

İşletmelerle ilgilenen kişi ve kuruluşların sayılarında önemli artışlar, büyüme sonucu işlem ve kayıt sayısının artmasının denetçinin her bir işlem ve muhasebe kaydını birer birer gözden geçirmesini zorlaştırması, organizasyon yapılarının kurumsallaşarak işletme içi alt sistemlerin oluşması, iç kontrol kavramının denetim literatür ve uygulamasında yer almasını sağlamıştır. 20. yüzyılın ilk yıllarında iç kontrol sistemi muhasebenin bir parçası olarak görülüyordu ve etkin bir iç kontrol sisteminin varlığında denetçinin her bir işlemi denetlemesine gerek olmadığı meslek ile ilgili yayınlarda ifade ediliyordu. Sonuç olarak 1910’lu yıllardan itibaren işletmelerin finansal durum ve kazançlarının değerlendirilmesi finansal denetim açısından denetim mesleğinin birinci amacı haline gelmiştir (Şirin, 2006: 17-18).

Muhasebe biliminin uygulanması ile üretilen finansal veriler sadece ilgili verilerin ait olduğu kurum ve kuruluşların sahipleri için değil aynı zamanda muhasebe bilgisinin dış kullanıcıları açısından da önemlidir. Peki muhasebe bilgisinin dış kullanıcıları kimlerdir? Bunlar; şirket sahipleri, kredi verenler, işçi sendikaları, hükümet kurumları, satıcılar, müşteriler, ticari ortaklıklar ve kamuoyudur. Bu dış karar alıcılar, finansal olarak raporlanan şirket hakkında en iyi kararlarını almak için bu şirket hakkında doğru verilere sahip olmak ihtiyacı duyarlar. Örneğin; hükümet kurumları şirketin yasal mevzuata uyup uymadığını, müşteriler şirketin satmış olduğu malların kaliteli olup olmadığını öğrenmek isterler (Meigs vd. 1999: 9). İşte muhasebe bilimi araçları, dış karar alıcılara ihtiyaçları olan bu gerekli bilgileri sağlamaktadır. Ancak karar alıcıların doğru bilgiye ulaşmalarını temin etmeye dönük kontrol ve üretilen finansal bilgi konusunda makul güvence tesis etme denetimin bir fonksiyonudur. Denetim elemanı mesleğini icra ederken denetim çıktılarından faydalanacaklara doğru ve güvenilir bilgi sunma amacında olmalı ve denetlemiş olduğu finansal tabloların doğruluğuna ilişkin makul güvence sağlama amacında olan bir mesleği yerine getirdiğini unutmamalıdır. Aksi halde denetim çıktısı kullanıcılarının beklentileri ile denetim elemanının ortaya koyduğu sonuç arasında farklılıklar olacaktır ki bu durum, denetimde bir beklenti boşluğuna sebep olabilecektir. Denetim beklentileri boşluğunu; denetim elemanlarının denetimi

uygulama şekli ile denetimin uygulanmasından fayda sağlayanların inanç ve arzuları arasında oluşan farklılık şeklinde tanımlayabiliriz (Sherer ve Turley, 1997: 9).

Makro bazda ekonomiye yönelik olarak, mikro bazda belli bir firmaya yönelik olarak modern yönetim tekniklerinin uygulanabilir ve kullanılabilir olması için sağlam, güvenilir, objektif ve zamanında elde edilebilen verilere gereksinim duyulmaktadır. Bu nitelikleri taşıyan veriler elde edilmedikçe, modern yönetim tekniklerinin uygulanması olanaklı olmaz. Ayrıca bu tür veriler olmaksızın alınan kararların neticelerinin takibi ve gerekli düzeltici önlemlerin zamanında ve etkin bir biçimde alınması oldukça zor olacaktır (Aksoy, 2002: 41).

Muhasebe, işletmelerin, kurumların varlık ve kaynaklarında değişme yaratan para ile ifade edilebilen olayların kayıt edilmesi, sınıflandırılması, mali raporlar halinde özetlenmesi ve yorumlanarak ilgililerin yararına sunulmasıdır (Elitaş vd. 2011: 3).

Muhasebe bilimi; bilanço ve mizan denkliliği gibi temel mali tablolarındaki “denklik” esası üzerine inşa edildiği için oto kontrol şeklindeki denetimi de içermektedir.

Denetim açısından muhasebe, mali denetimde, mevzuatla birlikte en önemli veri kaynağıdır. Özellikle vergi ve finansal denetimde, vergi idaresi, yatırımcılar ve diğer finansal tablo kullanıcıları, hatta kamuoyu denetimi açısından muhasebe çok önemlidir. Kamu sektörü açısından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli elde edilmesi ve kullanılması ile özellikle taşınır ve taşınmaz varlıkların yönetim ve denetiminde muhasebe sisteminin katkısı tartışılmaz boyuttadır.

Özel sektörde olduğu gibi kamuya ait işletmelerde de yapılacak girdi çıktı analizleri, kar zarar durumu değerlendirmesi ve genel olarak KİT denetimleri için muhasebe bilimi ve onun araçlarından doğal olarak faydalanılmaktadır.

Devlet muhasebesi açısından konuyu ele aldığımızda; devlet, sosyal, kültürel ve ekonomik hayatın içinde bir aktör durumunda olduğundan ticari işletmeler gibi devletin de ekonomi üzerindeki ağırlığının sistematik olarak tespiti önem arz etmektedir. Bu bağlamda devlet muhasebesinin görevi, devletin ekonomik hayat üzerinde doğurduğu etkileri kayıt altına alarak, sonuçları raporlamak ve bilgi kullanıcıların gereksinim duyduğu doğru, güvenilir ve kaliteli mali nitelikteki bilgileri üretmektir. Devlet muhasebesinin temelde kontrol ve yönetim olmak üzere iki amacı vardır. Kontrol, bütçe uygulamalarının kanun koyucunun çizdiği doğrultuda gelişip gelişmediğinin ve muhasebeye konu olan işlemlerin kontrol edilmesi şeklinde gerçekleştirilir. Yönetim ise devlet faaliyetlerinin akışı ve neticeleri hakkında yönetime bilgi vermek ve devlet hizmetlerinin maliyetlerini tespit ederek verimlilik karşılaştırmalarını sağlamak yoluyla gerçekleştirilir (Çetiner vd. 2011: 13).

Yukarıda anlatıldığı gibi muhasebenin; gerek özel işletmelerde gerekse kamu ve işletmelerinde denetim ve kontrol mekanizmasının sağlanmasında hem “kontrol amacı” ile kendisinin bizzat denetimin içinde olduğu, hem de mali veri sağlayıcı araçlara sahip bilimsel bir faaliyet olma özelliğinden dolayı mali denetim başta olmak üzere denetimle sıkı bir ilişki içerisinde olduğu sonucuna varılabilecektir.

2.1.3. Denetim ve Yönetim Bilimi

İnsanlık tarihiyle eş zamanlı bir geçmişe sahip olan yönetim kavramı, ortak yaşam ile beliren ortak amaçların gerçekleştirilmesi çabası sonrasında hayatımızdaki vazgeçilmez yerini almaya başlamıştır. Ortak amaçların etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için işbirliği yapmış grubun faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi, koordinasyonu ve kontrol edilmesiyle ilgili tüm çabaları içine alan yönetim, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda koordine olma sürecidir. Evrensel bir nitelik taşıyan hem kamu hem de özel kesim için kullanılmakta olan yönetim kavramı, genel anlamda, belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek için bir araya gelmiş bireylerin işbirliği yapma sürecidir (Akpınar, 2006: 1).

Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri yani kaynakların bir araya getirilmesini, koordinasyonun sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi içine alan bir süreçtir (Akpınar, 2006: 1).

Yönetim olgusunun içinde yer alan önemli öğelerden birisi olan denetimin etkinliği ile diğer parçalar arasındaki uyum sağlanabilmektedir. Yönetim ve denetim birbirini besleyen bir süreci ifade edebilmektedir. İyi kurgulanmış sağlıklı bir yönetim sisteminin olduğu ortamda, denetimin de kendinden beklenen fonksiyonları ifa etmesi kolaylaşmaktadır. Aynı şekilde denetim sisteminin de işlerliği, yönetime pozitif yansımakta ve yönetimi daha şeffaf ve saydam hale getirebilmektedir (Kuluçlu, 2006: 5).

Yönetim sürecinin en önemli kavramlarından birisi olarak denetim, yönetimin var oluş nedenini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin ispatını sağlar. Yönetimin ilk hedefi amaçlara ulaşmaktır. Ancak yönetimde amaç yalnızca gerçekleştirilmiş olması değil hedeflenen amaçlara en uygun şekilde ulaşılması anlamına gelen “iyi yönetim” dir. Bunun için de yönetimin denetimle sınanması gereklidir (Akpınar, 2006: 14-18)

Günümüzde işletme yönetimleri artık sadece idari ve ticari faaliyetlerini denetim yoluyla test ettirmemekte ayrıca sosyal faaliyetlerini de denetletmektedirler. Sosyal denetim olarak adlandırılan bu tür denetim; bir örgütün performansını ekonomik yönden ziyade sosyal yönden değerlendiren sistematik bir incelemeyi ifade etmektedir. İşletmelerin sosyal sorumluluk konusunda artan endişeleri modern işletme yönetiminin odak noktası haline gelmiştir. Katılım, yerinden yönetim ve işbirliği küreselleşen dünyada giderek artan oranda önem kazandığından; işletmeler çevrelerindeki grupları, faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal sonuçları hakkında

bilgilendirme gereksinimi duymaktadır. İşletmelerin çıkar gruplarını bilgilendirmek için yararlandıkları çeşitli kurumsallaşmış sosyal sorumluluk yöntemleri vardır. Günümüzde yaygın olarak kullanılan bu yöntemlerden birisi de; “sosyal denetim” dir. Sosyal denetim, çevresel değişime tepkide bulunması, sosyal sorunlara çözüm getirmesi ve toplumun refahına katkıda bulunması bakımından işletmenin duyarlılığını ölçmeyi amaçladığından giderek artan oranda ilgi çekmekte ve uygulama alanı bulmaktadır (Akgemci vd., 2001: 1). Sosyal denetim ile ilgili literatürde yapılan yorumlar da genel olarak; firma çıkarları ile firmanın hizmet sunduğu veya ilişki içinde bulunduğu kamuoyu çıkarları arasında bir denge varlığının olması gerekliliğine ilişkindir (Bauer ve Fenn, 1977: 15-16).

Literatürde iyi yönetişimin birbirini tamamlayan ve birlikte anlam kazanan başlıca ilkeleri olarak sayılan; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik, stratejik vizyona sahip olma gibi ilkelere (Karakuş, 2010: 22) uygunluğun tam manasıyla sağlanmasında ve yönetişimin doğru bir şekilde gerçekleşmesinde denetimin katkısı tartışılmazdır.

Denetimin rolünü devlet yönetimi ve yasama denetimi anlamında tek cümle ile ifade edersek; denetimin ilk ve en önemli fonksiyonu hesap verilebilirliği sağlamasıdır. Denetim, devlet organlarının işleyişinde saydamlığı ve açıklığı destekleyici ve bu organların performanslarını arttırıcı en maliyet etkin araçlardan birisidir. Devletin etkinlik ve verimliliği üzerine kamuoyuna açık raporlama iyi yönetişimin temelidir (Sahgal, 1995: 3).

Denetim ve yönetim arasındaki ilişkiyi “denetim yönetimi” açısından ele aldığımızda yönetimi, denetimin bir fonksiyonu olarak görmekteyiz. Zira denetim yönetimi, denetimin hem teşkilat olarak örgütlenmesini hem de faaliyet olarak elde edilmek istenen sonuçlar için yapılması gerekenleri kapsamaktadır. Denetim yönetimi; denetim birimlerinin teşkilat bazında kurgulanmasını, teşkilatlar arası görev ve yetki paylaşımlarını ve her bir denetim biriminin çıktıya (denetim sonuçları) odaklı faaliyetlerini ifade etmektedir. Denetim yönetimi aynı zamanda denetimden beklenmesi gerekenleri ve iyi bir denetim için iyi bir yönetim olgusunu ifade etmektedir (Kuluçlu, 2006: 8).

Özetle; “denetim” fonksiyonel anlamda yönetimin bir parçası olduğu gibi, “denetim yönetimi” açısından bakıldığında, yönetim, amaç olan denetimin bir fonksiyonu olmaktadır. Yani doğru yönetimin nasıl olması gerektiğiyle ilgilenen yönetim biliminin, denetim bilimi ile etkileşimli bir ilişkisi içerisinde olduğunu söyleyebiliriz.

2.1.4. Denetim ve Kamu Yönetimi Bilimi

İçinde bulunduğumuz yüzyılın özellikle ikinci yarısında dünya büyük bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Bu dönüşüm sürecinin en belirgin ögesi, demokratikleşmedir. Bu dönemde hızlı bilimsel ve teknolojik gelişmeler bütün yapı ve süreçleri

değişime zorlarken, devlet yönetiminde ve buna bağlı olarak kamu yönetiminin denetiminde de sürekli değişim kaçınılmaz olmuştur. Bu değişim, kuşkusuz daha demokratik bir yönetim arayışının bir yansıması şeklinde gerçekleşmiştir. Hızlı ve sürekli değişimin sonucu olarak küresel bir nitelik kazanan dünyamızda evrensel değerler arasında ilk sıraya yerleşen demokrasi ve demokratik yönetim, insanlık tarihi açısından da büyük bir devrim olarak nitelendirilmektedir (Köse, 1999: 1-2).

Kamu yönetiminin esas konusu kamu hizmetleridir. Kapsam ve içerik olarak siyasal erk tarafından kamu hizmetlerinin belirleniyor olması nedeniyle de kamu yönetimi disiplini içinde siyaset kuramının ağırlıklı bir yeri vardır. Bu anlamda iç içe geçmiş, birbiriyle bağlantılı olan yönetim ve siyaset kavramı yönetim biliminin gelişimi sırasında, yönetim-siyaset ikilemi şeklinde tartışılan konuların başında gelmiştir. Woodrow Wilson'ın 1887 yılındaki "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı makalesinin yayımlanmasıyla da kamu yönetimi bağımsız bir disiplin dalı olmuş ve bu makale kamu yönetimi öğretiminin başlangıcı kabul edilmiştir (Akpınar, 2006: 16).

Genelde Kamu Yönetiminde, özelde Kamu Mali Yönetiminde denetim talebinin nedenleri olarak şunlar sayılabilir:

1- Şeffaflık, hesap verme, sorumluluk kavramlarının kamu yönetimi anlayışında giderek önem kazanması,

2- Kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması gerekliliği,

3- Rüşvet, yolsuzluk, görevi kötüye kullanma ve rant elde etme gibi yollarla kamu gücünün kötüye kullanılması, böylece yurttaş için "pahalı yönetim" ihtimalinin varlığı.

Kamuyu örgütsel yönetim bağlamında değerlendirdiğimizde zaten yönetimin bir fonksiyonu olan "denetimin", kamu yönetiminin de vazgeçilmez bir unsuru olduğunu görürüz. Kamu yönetiminde denetim; mali, idari ve yargı denetimi türleri şeklinde kendisini göstermektedir.

Kamu yönetiminin yapısı, amaçları ve işlevleri sürekli gelişirken, bütçenin de kapsamında ve niteliğinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Aynı şekilde bütçenin denetimi de diğer birçok faktörle birlikte, kamu yönetiminin yapısal ve niteliksel dönüşümünden etkilenecek sürekli gelişmiştir. Mali işlemlerin zamanla nicelik ve nitelik itibarıyla artması ve çeşitlenmesi, denetim faaliyetini daha karmaşık ve profesyonel bir iş haline getirmiş ve bu görevin tarafsız, uzman bir kuruluş tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır. Yüksek denetim kurumları, gerçekte parlamentoya ait bir yetkinin parlamento adına kullanılmasının etkin bir aracı olmuşlardır (Akyel ve Köse, 2010: 11).

Kamu yönetimi bir disiplin olarak ele alındığında, kamu teşkilatının bir parçası olan denetim ile hem örgüt kavramı çerçevesinde, hem de denetim talebi açısından teorik olarak sıkı bir ilişki içerisinde.

Klasik bütçeyi denetleyerek işe başlayan Sayıştayların denetim alanı zaman içinde genişleyerek kamu fonu kullanılan tüm alanlara yayılmış; buna paralel olarak maddi ve hukuki doğruluğun araştırılmasına verimlilik denetimi de eklenmiştir. Kamunun gelir ve giderlerinin mevzuata uygunluğunun ve mali tabloların doğruluğunun saptanması kadar hesap ve işlemleri üreten sistemlerin ve mekanizmaların rasyonelliği ile kamusal kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının saptanması da denetimin ilgi alanına girmeye başlamıştır. Kamu yönetimi anlayışındaki yeniliklere ve hesap verme sorumluluğundaki gelişmelere paralel olarak denetim kurumlarından beklentiler de artmıştır. Vergi yükümlülüklerini yerine getiren ve siyasetçilere yetki devri yapan yurttaşlar, bu yetkinin iyi kullanılıp kullanılmadığı hususunda daha duyarlı davranmaya başlamışlar, toplumsal talepler artmıştır. Denetim kurumları da bu gelişme ve yeniliklere klasik denetim yöntemleriyle yanıt veremediklerini fark ederek yeni arayışlara yönelmişlerdir. Kıt kaynaklar, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, bütçe açıkları, biriken borçlar, halkın daha çok ve daha kaliteli hizmet talepleri, denetim kurumlarını, kamu fonlarının ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldıklarını tespiti yöneltmiştir. “Performans denetimi” olarak da adlandırılan bu yaklaşım, giderek yaygınlık kazanan bir denetim türüdür (Akyel ve Baş, 2010: 376).

Görüldüğü üzere kamu yönetimi bilimi ve anlayışındaki değişim; denetim talebini, denetimin içeriğini ve denetim türlerini de etkilemiş olup sonuç olarak denetim biliminin gelişiminde ve denetim kavramının dinamizminin sürekliliğinde önemli katkılar sağlamıştır.

2.1.5. Denetim ve İktisat

İktisat bilimi tanımı genelde kıtlık ve iktisadi faaliyet kavramları kullanılarak yapılır ve iktisat, ekonomik birimlerin sınırsız isteklerini karşılamak için sınırlı kaynakları nasıl kullandığını araştırır. Kaynakların sınırlı olması yani kıtlık sorunu, beraberinde tercih sorununu da yaratır. Tercih yapmak ise fayda ve maliyetle ilgilidir. Tüm ekonomik birimler yapacakları tercihlerde en çok fayda sağladıkları mal ve hizmetlere yöneleceklerdir. Kıtlık, tercih ve fayda kavramları arasındaki bu karşılıklı ilişki aslında iktisat biliminin temelini oluşturur (Alkin ve Özer, 2003: 34).

Denetim bilimi ve denetim faaliyeti sadece yasalara uygunluğu denetimin konusu olarak kabul etmemekte ayrıca yapılan icraatların, eylem ve işlemlerin girdi-çıkı temeline topluma faydasının araştırılmasını da inceleme alanına dahil etmektedir. Bu açıdan denetim bilimi ile iktisat bilimi arasındaki ilişki, temelde, denetim türlerinden birisi de olan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimi ile kurulabilir. Zira verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları özü itibarıyla iktisadi kavramlardır. Denetimde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun aranmasında amaç,

kamu hizmet üreticilerinin hizmet üretirken kıt kaynaklarla maksimum çıktıyı esas almalarının ve bu arada nihai olarak toplumsal faydada maksimizasyonun sağlanmasıdır.

Verimlilik, girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade eder. Üretilen bir başka mal ve hizmetten vazgeçmeden, herhangi bir mal ve hizmetin üretimi artırılamıyorsa kaynaklar verimli kullanılıyor demektir. Kısacası verimlilik, eldeki kaynaklarla mümkün olan en fazla ürünün elde edilmesidir. Ancak, elde edilecek çıktı, doğası gereği sınırlı ise, verimlilik, bu miktarda çıktıyı en az girdi ile elde etmekle sağlanır. Etkinlik, belirlenen amaçla ilgilidir. Aslında etkinlik, verimlilikten daha geniş kapsamlı ve bir ölçüde verimliliği de içine alan bir kavramdır. Bir yönetim tespit edilen amaca ulaştığı takdirde etkindir. Fakat ne pahasına olursa olsun, amaca ulaşmak, etkinlik olarak değerlendirilemez. Amaçların da en az maliyetle gerçekleştirilmesi ve dışsallıkların da göz önünde bulundurulması gerekir. Tutumluluk kavramını, amaca ulaşmak için gereğinden fazla harcama yapmamak olarak tanımlayabiliriz. Ancak, denetimde dikkat edilmesi gereken husus tutumluluğun amaç olmadığı fakat amaca ulaşmada gözetilmesi gereken bir ilke olduğudur. Tutumluluk amaç olarak değerlendirilirse, kurumun etkinliği olumsuz etkilenebilir. Kısacası, bir mal ve hizmetin, istenilen kalite ve miktarda üretiminde gerekli olan girdi miktarından daha fazla girdi kullanılmamalı, gereğinden fazla girdi varsa, bunun da başka mal ve hizmetin üretiminde kullanımına olanak sağlanmalıdır. Bu sağlanırsa, tasarruf (tutumluluk) ilkesi gerçekleştirilmiş olur (Güçlü, 1995).

Denetim faaliyetlerinin icrasında, üretilen kamusal hizmetin üretim performansının ve bu arada denetimin bizzat kendi “denetim hizmetinin” üretiminde etkinlik, verimlilik ve tutumluluğunun değerlendirilmesinde iktisat biliminden faydalanılmaktadır.

2.2. Denetime Yardımcı İlişkili Disiplinler

Denetime yardımcı ilişkili disiplinler olarak İstatistik, Sosyoloji, Psikoloji bilimlerini sayabiliriz.

2.2.1. Denetim ve Sosyoloji Bilimi

Sosyoloji; sosyal hayatın, sosyal değişimin ve insanların sosyal davranışlarının nedenlerinin ve sonuçlarının bilimsel yollarla araştırılmasıdır. Sosyoloji, grupların, organizasyonların ve toplumların yapılarını araştırarak insanların bu yapılarıdaki etkileşimlerini inceler. Sosyolojinin konusuna ailenin yapısı ve ailedeki ilişkiler girdiği gibi, gangsterlerden oluşan çeteler, örgütlü suçlar, eğitim, toplumdaki iş bölümü ve roller gibi sosyal hayatın tüm yönleri girebilir. Sosyoloji, sosyal hayata ilişkin verilerin elde edilmesi için bilimsel araştırma teknikleri ortaya koyar (Bahar, 2009: 3).

Toplumlarda kamu gücünün kötü kullanımıyla ilgili algı ve sebepler açısından da sosyolojik araştırmalar yapılabilir. Bu anlamda ortaya çıkacak araştırma sonuçları

o toplum için denetim talebini yani denetimin gereklilik düzeyini de bir anlamda gösterecektir.

Örneğin kamuda rüşvetin toplumsal nedenleri, yolsuzluk olgusu sosyolojik bakış açısıyla araştırmalara konu olabilir. Yapılan bu tip sosyolojik araştırmalarla toplumun neleri yolsuzluk olarak algıladığı, yolsuzlukla mücadelede nelerin yapılması gerektiğine dair beklentiler de öğrenilebilir ve böylece yapılacak denetimin daha etkin planlanması sağlanabilir. Ancak, yolsuzluk olgusu sosyolojik olarak incelendiğinde araştırma yolsuzluğu yapanlar üzerinde yapılırsa ortaya çıkan sonuç doğru olmayabilecektir.

Yolsuzluk olgusunun sosyolojik açıdan incelenmesi, diğer sosyal olgulardan farklı bir özellik gösterir. Bu farklılık yolsuzluğun gizli yürütülmesi özelliğinden kaynaklanmaktadır. Başka sosyal araştırmalarda kullanılan söyleşi, anket ve istatistiksel analiz gibi genelde kabul görüp uygulanan yöntemler, yolsuzluk olgusunun incelenmesinde sağlıklı sonuçlar vermez. Çünkü yolsuzluk gizli kapaklı, el altından yürütülen işler olup yolsuzluğa karışmış kişilerin, sosyolojik araştırmalarda doğru bilgiler verebileceği düşünülemez (Özsemerci, 2003: 9)

Yolsuzluk olgusu yalnızca kamu yönetimi biliminin konusu olmayıp, aynı zamanda sosyal, psikolojik, etik, dinsel, hukuksal, ekonomik boyutları olan bir konudur. Dolayısıyla da yapılacak araştırmalar, üretilecek çözümler, bu disiplinler arası ortak bir çalışmayla daha sağlıklı sonuçlar doğurabilecektir. Yolsuzluk olgusunun incelenmesindeki güçlükler, Türkiye’de bu konuya ilişkin yeterli düzeyde araştırma ve inceleme yapılmamasına yol açmıştır. Türk kamu yönetiminde yolsuzluk sorununun, hem genel olarak, hem de belirli alanlarında somut biçimde incelenmesi, yolsuzluk sorununun önlenmesi açısından önemlidir (Özsemerci, 2003: 89).

Sosyoloji biliminde sosyologlar, kendi konularına uygun olarak birtakım araştırma ve veri toplama tekniklerinden yararlanır. Veri toplama yöntemlerinin başında gözlem, katılımcı gözlem, anket ve mülakatlar gelmektedir (Bahar, 2009: 22). Bu veri toplama tekniklerinden mülakat, anket ve gözlem aynı zamanda performans denetiminde denetim teknikleri arasında kabul edilmektedir.

Denetim ve yönetim bilimi arasındaki ilişkiyi irdelerken bahsettiğimiz sosyal denetim aslında sosyolojik boyutu olan bir denetim türüdür. Çünkü aslında sosyal denetim günümüzde sadece şirketlerin veya örgütlerin kendi sosyal sorumluluk faaliyetlerini gönüllülük esası ile denetlettirmesi demek değildir. İnsan hakları üzerine veya çevre gibi konularda çeşitli resmi organizasyonların ve STK’ların yapmış oldukları sosyal denetimlerin kamuoyu denetimine katkı veren yönüyle; yapılan sosyolojik araştırmaların kamuoyuna açıklanması ve kamuoyunun denetimine sunulması benzer mahiyettedir.

Hukuk sosyolojisi açısından konu ele alındığında karşımıza “toplumsal denetim” kavramı çıkmaktadır. Toplumsal denetim bireylerin ve grupların davranışlarının düzenlenmesini amaçlamaktadır. Tüm toplumlarda toplumsal davranışları yönlendiren normlar ve kuralları vardır. Normlara uyulması veya normların çiğnenmesi toplumsal denetim mekanizmalarının önemini ortaya koymaktadır. Hukuk kuralları toplumsal denetim amacıyla kullanılmaktadır. Toplumsal denetim formel ve formel olmayan yollarla gerçekleşen bir süreçtir. Başta polis, yargı, cezalandırma ve islahatın oluşan adalet sistemi toplumsal denetimin formel boyutunu oluşturur. Aile, eğitim, kültür, gelenek ve görenekler ise toplumsal denetimin sağlanmasında rol alan formel olmayan aktörlerdir (Bahar, 2009: 184-185).

Denetim faaliyetini bir gözlem, analiz ve geribildirim süreci olarak kabul ettiğimizde denetimi, sosyolojik bir araştırma faaliyeti olarak düşünebiliriz. Denetimi hukuk sosyolojisi içerisinde değerlendirdiğimizde toplumsal denetimin düzen sağlayıcı işlevi ön plana çıkmaktadır. Toplum bilimi olarak sosyolojinin, sonuçları itibarıyla toplumsal mahiyeti olan özellikle kamu denetimi ve yargısal denetim konularında denetim bilimiyle ilişki içinde olduğu söylenebilir.

2.2.2. Denetim ve İstatistik Bilimi

Denetimin uygulanması aşamasında yeterli ve uygun denetim kanıtı toplamak için yeri geldiğinde İstatistik bilimine ihtiyaç duymaktadır. Özellikle yüzde yüz inceleme olanağı olmayan durumlarda istatistiki örnekleme yöntemlerinden faydalanılmaktadır.

İstatistikte; evrenden bir örneklem seçilmesi ve sadece bu örneklemin incelemeye alınması ile varılacak sonucun evrene mal edilmesi olayına örnekleme denilmektedir (Şirin, 2006: 98)

Denetim ve hukuk ilişkisi konusunda da değindiğimiz gibi, denetim bulgu ve sonuçlarının meşruiyetinin sağlanmasında denetim kanıtlarının rolü çok önemlidir. Denetim mesleğini kamuda icra edenlerin denetleyeceği iş ve işlemlerin kapsamı bazen etkin denetim kanıtı elde etme noktasında fazla geniş olabilmektedir. Böyle bir durumda işte bu denetim kanıtlarını toplamak için kamu denetiminde ihtisaslaşmış Yüksek Denetim Kurumları(Sayıştaylar), incelenecek işlemlerin seçiminde “denetim örnekleme” metodunu kullanmaktadırlar. Denetlenecek işlemlerin seçim metodları arasında örnekleme metodunun benimsenmesinin sebebi, bu metodun, denetimde maliyet tasarrufu ve zaman tasarrufu ile doğru bilgi edinme imkânı sağlamasıdır. _

Yüksek Denetim Kurumlarına ait uluslararası standartlarda “Denetimde Örnekleme ” hususu şu şekilde yer almaktadır;

“ISSAI 1530: Denetçi, denetim örneklemesini kullandığı durumlarda, içinden seçilmiş örneklerden yola çıkarak popülasyon hakkında makul bir sonuç oluşturmaya çalışmalıdır.”

Denetim ve İstatistik bilimi arasındaki ilişkinin boyutu sadece denetimin istatistiki bir teknik olarak örnekleme araçlarını kullanması ile sınırlı değildir. Tüm dünya ülkelerinde, devlet yahut bağımsız otoriteler tarafından yayımlanan ekonomik ve siyasi istatistiki veriler denetim sistemlerinden birisi olan “baskı grupları ve kamuoyu denetimini” harekete geçiren etkin bir araçtır. Bu yönüyle de istatistik bilimi denetime yardımcı disiplinlerden birisi olarak kabul edilebilecektir.

2.2.3. Denetim ve Psikoloji Bilimi

Denetimde etkinliğin ve memnuniyetin sağlanmasında denetleyen ile denetlenenler arasındaki ilişki önemli bir faktördür. Denetim alanında yapılan araştırmalar, denetçi ilişkilerinin, formal ilişkiden informal ilişkiye doğru geliştiğini göstermiştir. Başlangıçta denetçiler, rolleriyle ilgili genel sosyokültürel bilgilerine güvenirken, mesleki deneyim kazandıkça ilişkilerin daha çok bireyselliğe doğru gittiği, belirsizliğin azaldığı görülmüştür. Denetim, genel beklentiler sağlamasına rağmen ilişkiler geliştikçe denetlenenin öğrenme ihtiyaçlarına ve denetçinin öğretim yaklaşımına göre bireyselliğe doğru gittiği sonuçlarına varılmıştır. Denetlenenler, en iyi performanslarıyla ilgili geri bildirim aldıklarında öğrenirler. Onlar neyi iyi yaptıklarını ve nerelerde gelişmeye ihtiyacının olduğunu öğrenmeye ihtiyaç duyarlar. Etkili geri bildirim, istenilen davranış ve gerçek performans arasındaki beklentiler ve farklılıkları belirlemek açısından önemlidir (Özan ve Özdemir)

Denetim faaliyetlerinin icrası insan ilişkilerini gerektirdiği için, denetim biliminde uygulamaya dönük yaklaşımların ve teorilerin geliştirilmesinde, psikoloji biliminde yer alan etkili iletişimin öğeleri, problem çözme ve çatışma yönetimi gibi konulardan istifade edilebilecektir. Denetim konusu sistem denetimi dahi olsa, denetleyen açısından ve denetim sonucundan etkilenecekler yahut faydalananlar açısından da denetim insani bir faaliyettir. Bundan dolayı insan ve ilişkilerin olduğu her yer gibi denetimde de bir davranış bilimi olarak psikolojinin varlığı yadsınamaz.

Psikoloji ve denetim arasındaki diğer bir ilişki, denetlenen konumunda olanların denetimi algılama düzeylerinin adeta bir oto kontrol mekanizması gibi “denetimin etkinliğini ve denetimin amacına ulaşmasındaki başarıyı” etkilemesidir. Denetime tabi tutulacak bireylerin bundan haberdar olması veya yakın bir zamanda denetime tabi olacakları psikolojisine sahip olmaları üzerine işlerini daha düzgün yapması, denetim sonucunda istenilen ve hedeflenen düzeyin, henüz denetim icra edilmeden gerçekleşmesini sağlayacaktır. Denetlenmeyen ve çalışanların denetime tabi olmayacakları psikolojisinin hakim olduğu alanlarda ise bu oto kontrol mekanizması çalışmayacaktır.

Denetim özellikle uygulama aşamasında psikolojik boyutu olan bir faaliyettir ve doğru denetimin nasıl uygulanması gerektiğine dair yapılacak araştırmalarda psikoloji ile var olan bu ilişkisi göz önünde bulundurulmalıdır. Keza denetimin bir toplumda psikolojik anlamda algılanma düzeyi, o denetimin etkinliğine ve

başarısına doğrudan etki edebilecek faktörlerden olması nedeniyle ve denetimin psikolojik algısının iyi yönetilmesi adına bu iki bilim arasındaki ilişkinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

2.3. Diğer İlişkili Disiplinler

Denetimle kaynağı ve yardımcı disiplin anlamında doğrudan ilişkili olmamakla beraber, denetim biliminin özellikle uygulama safhasındaki sorgulayıcılık ve şüphecilik özellikleri ile doğruyu arama amacını içermesi sebebiyle Felsefe bilimiyle ilişkisi ele alınabilir.

2.3.1. Denetim ve Felsefe

Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre Felsefenin tanımlarından birisi; Tarih felsefesi, Hukuk felsefesi gibi “Bir bilimin veya bilgi alanının temelini oluşturan ilkeler bütünü”dür. Felsefeyi bu şekilde tanımlarsak; Denetim biliminin temelini oluşturan ilkeler olarak “genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarını” yahut yargısal denetim açısından bakıldığında “normlar hiyerarşisini” veya “hukuki teamülleri” denetimin felsefesi olarak kabul etmek yanlış olmamalıdır. Denetim, felsefenin bu tanımından hareketle kendi felsefesine sahip, bilimsel bir ameliyedir.

Felsefe kimine göre diğer bilimlerin temeli yani anasıdır (Altunay ve Dinçer, 2002: 4). Denetimin toplum tarafından benimsenmesi, denetimin gerekliliğinin artık kabul edilmesi ve hatta artık etkin denetim arayışlarının gündemde olması; denetimin varlığına ilişkin felsefik temelinin tamamlandığı ancak doğru ve etkin denetimin nasıl olması gerektiğinin felsefik açıdan sorgulanmasının, incelenmesinin tamamlanmadığı şeklinde yorumlanabilir.

Şüphe, bir tavır olarak felsefenin ruhunda mevcuttur ve felsefenin en önemli niteliklerinden birisi, eleştirici olmasıdır. Ayrıca felsefenin gerçeğe ulaşmada sorgulayıcı bir bilim olma özelliği, denetim biliminde doğası gereği zaten mevcuttur.

Yukarıda saydığımız denetim sistemlerinden birisi olan kamuoyu denetiminde de şüphe kavramının rolü önemlidir. Kamuoyu dediğimiz ‘halkın ortak kanaatlerinin’ oluşumu için bazı şartların tahakkuk etmesi gerekir. Bunlardan birisi de toplumda yaşayan fertlerin zihinsel yapılarının gelişmesi gerekliliğidir. Bununla, insanın şüpheci olması, kendisine dikte edilen fikirlerin alternatiflerinin olabileceğini idrak edebilmesi kast edilmektedir. Alternatif düşüncelere kapalı bir toplumda kamuoyundan bahsedilemez (Altun ve Kuluçlu, 2005: 25).

Toplumlardaki denetim talebinin arkasında yatan sebeplerden birisi de aslında yapılan işlerin, yayınlanan tabloların veya mali verilerin gerçekliğine dair var olan “şüphedir”. Bundan dolayı da denetim, işte bu şüphe karşısında, yapılanların doğruluğu ile ilgili aslında makul güvence sağlama amacındadır. Bu duruma felsefik açıdan bakıldığında denetim “septik” bir özellik arz etmektedir.

SONUÇ

Sahip olduğu standartlar, ilkeler ve hukuki altyapı ile kendi felsefesine sahip olan denetimin, bilimsel açıdan ele alındığında, diğer disiplinlerle ilişkisinin hem tek yönlü hem de etkileşimli olduğu görülecektir. Meşruluğu; yasalara, toplumun gelenek ve göreneklerine ve hatta bir şirketin yahut örgütün inanç sistemine ve ilkelerine uygunluk olarak ele alırsak, denetim, hukuk bilimi gibi meşruluğu sağlama ve koruma amacındadır. Aynı zamanda her ikisi de ortaya konan sonuçta yeterli ve geçerli kanıt arama yönleriyle de birbirine benzemektedir. Kıt kaynakların olduğu bir ortamda üretimde ve faydada maksimizasyon arayışı, üretilenin iktisadi anlamda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kıstasları açısından değerlendirilmesi denetimin iktisat ve yönetim bilimleri ile ilişkisini ortaya koymaktadır.

Kamu ve özel sektör kurumlarının örgütsel yapısında yer alan ve yönetimin en önemli fonksiyonlarından birisi olarak denetim; “iyi yönetimin” sınanması, yönetimin etkinliğinin artması ve gelişmesi anlamında hem katkı sağlayıcı hem de kamu yönetimi ve yönetim bilimlerinde meydana gelen anlayış değişimlerinden kendisine fayda sağlamaktadır. Ayrıca şüphecilik ve sorgulayıcılık gibi özellikleri içermesi ile felsefik yönü de bulunan denetim; denetlenen, denetleyen ve denetim sonucundan faydalanacaklar açısından insan ilişkilerini barındıran bir faaliyet olması sebebiyle psikolojik boyutu da bulunmaktadır. Kralın yetkisini kısıtlayan Magna Carta (1215)’ dan temel hak ve özgürlüklerin Anayasalarla güvence altına alındığı günümüze kadar geline süreçte, artık günümüzde güç ve yetki sahibi olanların yönetimlerini; sorumluluk, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde icra etmeleri elzem olmuştur. Yolsuzluk gibi kamu gücünün kötü kullanımı sonucu ortaya çıkan ve toplum için “pahalı yönetim” anlamına gelen uygulamaların önüne geçilmesi için bu tip kötü kullanımların sosyolojik altyapısı iyi irdelenmeli ve denetim planlaması bu çerçevede yapılmalıdır. Denetleyen denetim hizmeti çıktısı ile denetimin icrasından ve sonuçlarından fayda sağlayanların beklentileri, denetimde beklenti boşluğu meydana getirecek boyutta olmamalıdır. Diğer disiplinlere ait bilimsel araçların yeri geldiğinde doğru bir şekilde kullanılması hem denetim mesleğinin etkin ve verimli yürütülmesinde hem de denetimin hukuki meşruluğu açısından son derece önemlidir. Örneğin toplumda denetim talebinin hangi noktalarda yoğunlaştığına dönük sosyolojik bir araştırma yapılmaması, denetleyenlerle denetlenenler arası psikolojik etkileşimlerin iyi yönetimine gereken önemin verilmemesi, denetim kapsamında olanların “adil denetime tabi tutulma” talebinin görmezden gelinmesi gibi durumlar denetimin istenen sonucu vermesini muhakkak önleyecektir. Keza hukuki altyapısında sorun olan, sayısal disiplinlerin denetimde etkin kullanımı konusunda gerekli niteliğe sahip denetim elemanına sahip olmayan denetim organlarının üreteceği denetim çıktıları tatmin edici olmaktan uzak olabilecektir.

Sonuç olarak denetim bilimi gerek kapsam ve dayanak gerekse etkileşim bakımından ayrıntısı yukarıda verilen diğer disiplinler ile sıkı bir ilişki içerisinde.

Bundan dolayı günümüzde yönetimin artık vazgeçilmez olarak kabul edilen bu önemli fonksiyonunun ayrı bir disiplin olarak ele alınması, gelişimine bilimsel yaklaşımlarla katkı sağlanması gerekmektedir. Denetim mesleğinin bilimsel alt yapısını oluştururken sadece denetimin icra edildiği alanlarla sınırlı tutulması denetimin dar bir çerçevede değerlendirilmesi demek olacaktır. Çünkü denetim ne sadece muhasebe ve mali denetimden ne de sadece sosyal ve kamuoyu denetiminden ibaret değildir. Elbette ki denetimin uygulandığı alana özgü bilimsel

çalışmalar yapılacak ve denetim sahasına dönük bilimsel araçlar geliştirilmeye çalışılacaktır. Yargısal denetim, siyasal denetim, mali denetim ve sosyal denetim gibi bütün denetim alanlarını kapsayıcı, uygulandığı alana özgü olmayan, genel teorilerin, ilkelerin ve etik kuralların geliştirilmesi, denetimin ve denetim mesleğinin bilimsel anlamda ele alınması açısından son derece önemlidir.

Denetimin bilimsel olarak genel bir çerçevede ele alınması muhakkak ki diğer disiplinlerle ne tür bir ilişki içinde olduğunun irdelenmesi ile başlayacaktır. Böylece denetim biliminin teorik altyapısının geliştirilmesinde diğer disiplinlerin ne tür katkıda bulunabileceği de görülmüş olacaktır. Makalemizde denetimin bu genel çerçevede ele alınması durumunda diğer disiplinlerle ne gibi bir ilişki içerisinde olduğu irdelenmeye çalışılmıştır. Bu ilişkiyi irdelerken amacımız; denetim konulu çalışmaların salt denetimin icra edildiği alana özgü olmaktan çıkarak artık denetim mesleğinin bilimsel temellerinin genel bir çerçevede ve diğer disiplinlerle ilişkili olarak ele alınması ihtiyacının varlığına işaret etmek olmuştur.

KAYNAKÇA

- AKGEMCİ, Tahir, Adnan Çelik, Şevki Özgener (2001), “Sosyal Denetim Kavramına Genel Bir Yaklaşım” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı 23-24, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/01.htm> (Erişim Tarihi: 23.09.2013).
- AKPINAR, Elçin (2006), “Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi” Yüksek Lisans Tezi-Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
- AKSOY, Tamer (2002), “Tüm Yönleriyle Denetim AB İle Uyum Sürecinde Denetimde Yeni Bir Paradigma” Yetkin Hukuk Yayınları Ankara.
- AKYEL, Recai, H.Ömer Köse, (2010), “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı” Türk İdare Dergisi, Mart, Sayı 466.
- AKYEL, Recai, Hasan Baş (2010), “Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu” Maliye Dergisi, Sayı 158, (Ocak-Haziran).
- ALKİN, Erdoğan, Mustafa Özer (2003), “İktisata Giriş” Anadolu Üniversitesi Yayınları, Nisan, Eskişehir.
- ALTUN, Murat, Erdal KULUÇLU (2005), “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış” Sayıştay Dergisi, Sayı 56, (Ocak-Mart).
- ALTUNAY, Alper (2002), “Felsefe” Kurtuluş Dinçer (Ed), Anadolu Üniversitesi, Yayın No 1415.
- BAHAR, Halil İbrahim (2009), “Sosyoloji” Usak Yayınları, Ankara.
- BAUER, Raymond A, Dan H. Jr. Fenn (1977), “The Corporate Social Audit” Russell Sage Foundation, Social Science Frontiers, Sayı 5.
- ÇETİNER, Ertuğrul, İlhami Söyler, Bayram Çolak (2011), “Devlet Muhasebesi” Teori, Bütçeleme İşlemleri ve Muhasebe Kayıtları, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ELİTAŞ, Cemal, Feyyaz Yıldız, Mustafa Üç (2011), “Muhasebe Biliminin Çevresi: Anglo Sakson ve Kıta Avrupa Karşılaştırması” Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 2.
- GÖKÇE, Asiye Toker (2009), “Bilimsel Yönetim Anlayışında Denetim”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, Sayı 18, Aralık.
- GÖRÜR, Hamit (2010), “Hukuk Devletinde Meşruiyet Sorunu”, İzmir <http://www.izmirbim.adalet.gov.tr/makaleler/mesleki/HUKUK%20DEVLET%C4%B0NDE%20ME%C5%9ERU%C4%B0YET.doc> (Erişim Tarihi: 11.06.2013).
- GÖZLER, Kemal (1998), “Hukukun Genel Teorisine Giriş Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu” US-A Yayıncılık, Ankara.

- GÜÇLÜ, Ali Osman (1995), “Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler” Sayıştay Dergisi, Sayı 19, (Ekim-Aralık).
- KARAKUŞ, Gülşah (2010), “5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu” Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- KÖSE, Hacı Ömer (1999), “Denetim ve Demokrasi” Sayıştay Dergisi, Sayı 33, (Nisan-Haziran).
- KULUÇLU, Erdal (2006), “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine” Sayıştay Dergisi, Sayı 63, (Ekim-Aralık).
- MEİGS, Robert F., Jan. R. Williams, , Susan F. Haka, Mark S. Bettner (1999), “Accounting the Basis for Business Decisions”, McGraw-Hill Companies.
- SAHGAL, Vinod (1995), “Strengthening Legislative Audit Institutions in Developing Countries A Catalyst to Enhance Good Governance”, INTOSAI Development Initiative Canada.
- SAYIŞTAY (2013) Düzenlilik Denetim Rehberi, <http://www.sayistay.gov.tr/Tr/Upload/files/mevzuat/rehberler/rehber-v2.pdf> (Erişim Tarihi: 11.06.2013).
- SHERER, Michael, Stuart Turley (1997), “Current Issues in Auditing”, Paul Chapman Publishing Ltd. London.
- ŞİRİN, Mehmet (2006), “Denetimde Kanıt Teorisi ve Gelişimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 61, (Nisan-Haziran).
- ŞİRİN, Mehmet “Uluslararası Denetim Standartları Çerçevesinde Denetim Kanıtları, Kanıt Toplama Teknikleri ve İstatistikî Örneklem Yöntemleri” <http://www.hazine.org.tr/tr/images/uluslararasi%20denetm%20standartlari.pdf> (Erişim Tarihi: 06.06.2013).
- ÖZAN, Boydak Mukadder, Yavuz Tuncay Özdemir “Denetimin Öğretmen Üzerinde Oluşturduğu Psikolojik Baskı”, <http://www.belgeler.com/blg/2huv/denetimin-ogretmen-uzerinde-olusturdugu-psikolojik-baski> (Erişim Tarihi: 12.06.2013).
- ÖZSEMERÇİ, Kemal (2003), “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri” <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYolsuz.pdf> (Erişim Tarihi: 11.06.2013).
- TAYLOR, Donald H., G.William Glezen (1997), “Auditing-An Assertions Approach”, John Wiley & Sons, Inc Canada.
- ÜZÜLMEZ, İlhan (2005), “Türk Hukukunda Suçsuzluk Karinesi ve Sonuçları”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 58.

YEREL YÖNETİMLERDE ESNEK BÜTÇE KISITI: KAVRAM, ÜLKE DENEYİMLERİ VE TÜRKİYE

Birsen NACAR KARABACAK*

ÖZET

Son yıllarda, kamu kesiminin sınırlandırılması ve bütçe kısıtının sıkılaştırılması, bütün dünyada bir mecburiyet haline gelmesine rağmen, ekonomik krizler ve devletin, sisteminin sosyoekonomik tutarlılığını sağlama zorunluluğu, esnek bütçe kısıtının ve buna bağlı sorunların yeniden tartışılmasına neden olmuştur. Bu çalışmada çeşitli ülkelerde ve Türkiye’de yerel yönetimlerde esnek bütçe kısıtının nedenleri, yol açtığı sorunlar ve çözüm yollarının incelenmesi amaçlanmaktadır. Esnek bütçe kısıtı, yerelin istenmeyen şekillerde merkezi mali kaynaklara ulaşmayı manipüle edebileceği bir durum olarak tanımlanabilir. Bu durumda, merkezi yönetimin ‘kurtarma yok’ beklentisi yaratma yetersizliği, esnek bütçe kısıtına neden olur. Bu sayede yerel yönetimler, yerel maliyetleri ve başarısızlığı merkezi mali kurtarmalar vasıtasıyla ulusal bütçe üzerine kaydırmak suretiyle kazanç sağlamaya yönelirler. Böylece diğerleri aleyhine yerel harcamalarda eşitsizlik ve aşırılık yaratırlar; sonuçta tüm ülkeye yayılan maliyetlere yol açarlar.

Anahtar Kelimeler: Esnek bütçe kısıtı, Mali kurtarma, Yerel yönetimler, Mali özerklik.

SOFT BUDGET CONSTRAINT OF LOCAL GOVERNMENTS: DEFINITION, COUNTRY EXPERIENCES AND TURKEY

ABSTRACT

In recent years, although minimizing public sector and hardening of its budget constraint have become a necessity all over the world, economic crises and state’s obligation to provide the consistency of the socio-economic of the system have caused to discuss soft budget constraint and problems associated with it again. In this study, it is aimed to examine causes, related problems and solutions of soft budget constraint in various countries and Turkey. A soft budget constraint can be defined as the situation when a local government can manipulate its access to funds in undesirable ways. Hence, local governments turn towards to provide benefit by shifting their costs and failures onto the national budget through bailouts from central government. In this way, they create inequality and extremism over local spending against others, and finally lead to costs across the country.

Keywords: Soft budget constraint, Bailout, Local governments, Fiscal autonomy.

* Yrd. Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Öğretim Üyesi

GİRİŞ

2008 dünya ekonomik krizi, batan şirket ve bankaların kurtarılması, 2013 Mart ayında mali iflasını açıklayan Detroit gibi kentlerin karşılaştıkları sorunlar, Esnek bütçe kısıtı (EBK) tartışmalarını yeniden canlandırmıştır. EBK, potansiyel olarak bir ülkenin mali istikrarına yönelik oldukça ciddi bir tehdittir. Böylesi tehditler, son 20 yılı aşkın süredir ‘altın kural’ gibi mali ve idari kurallarla 150 yıllık tedbirlere geri dönülmesine yol açmış; çeşitli ülkelerde yerel yönetimler dâhil devletin harcama, borçlanma ve bütçe dengesine ilişkin sayısal sınırlamalar getirilmiş; Avrupa’da, ise bu sınırlamaların, Maastricht Anlaşmasıyla uluslararası seviyede yürürlüğe girmesi gerekli görülmüştür.

Yerel yönetimlerde bütçe kısıtının esnekleşmesini kolaylaştıran çeşitli sayıda etken vardır. Örneğin zayıf bir biçimde oluşturulmuş yerelleşme, EBK riskini artırır. Hizmet fonksiyonlarının idareler arasında yanlış veya açık olmayan bir şekilde dağıtıldığı ve büyük oranda merkezden aktarılan keyfi transferler ile finanse edildiği durumlarda, yerel yönetimlerin EBK üretmesi daha kolaydır. Vergi paylaşımı, borçlanma, ekonomik krizler ve benzeri etkenler de dönem boyunca yerel bütçeyi dengede tutmayı problemli hale getirebilir; yani gelirleri aşan harcamaların ortaya çıkmasını kolaylaştırabilir.

Bütçe kısıtı; yerel yönetim, maliyetin tümüyle yüzleşmeden harcamalarını artırma eğilimine girerse, esner. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim, maliyetin bir kısmını başkalarına yüklemesini sağlayacak güçlü bir ‘merkezi mali kurtarma’ beklentisine sahipse, karşılayabileceğinden daha fazlasını harcar. Esnek bütçe kısıtı dolayısıyla temelde merkezi yönetimin, dönemin başlangıcında duyurduğu “kurtarma yapmayacağına” ilişkin taahhüdünü yerine getirme acizliğinden ve bundan cesaretle yerelin, mali disiplini sağlamada başarısız olmasına rağmen, mali sıkıntıya girdiğinde, merkez tarafından kurtarıma beklentisinden kaynaklanır. Bu beklenti, yerelin harcama ve borçlanma düzeylerini seçerken, mali sıkıntıları daha fazla artıracak fırsatçı davranışlarda bulunmasını teşvik edebilir. Yerelin fırsatçı davranışları tüm ülkeye yayılan maliyetlere yol açabilir.

Bu çalışmanın amacı, yerel yönetimlerde EBK’yı belirleyen etkenleri; çeşitli ülkelerin belli dönemlerdeki deneyimlerini; ülkemizde EBK’yı yaratıcı etkenleri, bunları hafifletmeye yarayacak alınmış bazı tedbirleri ve sonuçlarını araştırmaktır. Çalışma beş bölümden oluşacaktır. Sırasıyla, EBK kavram ve tartışmaları; EBK ve yerel yönetimler; EBK’yı belirleyen etkenler; ülke deneyimleri ve bu deneyimlerden çıkarılan dersler; dolayısıyla bütçe kısıtını katılaştırmayı sağlayacak tedbirler ortaya konmaya çalışılacaktır.

1. ESNEK BÜTÇE KISITI: KAVRAM VE TARTIŞMALAR

Esnek bütçe kısıtı esasında bir teşvik problemini ifade eder. İlk olarak Macar iktisatçı Janos Kornai (1980) tarafından sosyalist ekonomilerde teşebbüslere yönelik bir terim olarak kullanılır. Günümüzde ise post-sosyalist, gelişmiş ve gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde önemli bir endişe kaynağı olmayı sürdürmektedir. EBK ile firmaların tekelci pozisyonu arasındaki ilişki ile ilgili olarak, Kornai, devasa firmaların fiyat alan değil, fiyat oluşturan hale geldiklerini; bu durumun, bütçe kısıtının esnekleşmesine yol açan temel faktörlerden biri olduğunu ifade eder (Kornai, 1980: 311-2). Bu şekilde Kornai, EBK'nın sadece sosyalist ekonomilerde değil, aynı zamanda piyasa ekonomilerinde; fakat daha fazla tekelci piyasa ekonomilerinde yaşanan genel bir olgu olduğunu öne sürer. Ancak son dünya krizinde bankaların (örneğin Fortis, ING, UBS) ve şirketlerin (örneğin Chrysler) kurtarılması, gelişmiş rekabetçi piyasa ekonomilerindeki EBK örneklerini oluşturur.

Bir teşebbüs veya herhangi bir kurum, mali sıkıntı durumunda “kurtarılmayı” beklediğinde, EBK'ya sebep olur. Kurum yöneticisinin mali disiplini sağlamada başarısız olmasına rağmen; kurtarılması, özünde teşvik sorununa yol açar. Bütçe kısıtının esnekleşmesi, gelirleri aşan harcamanın, bir başka kurum; mesela devlet tarafından karşılanmasıyla gelir ve harcamalar arasındaki sıkı bağ gevşetildiğinde oluşur. Böylece esnekleşmenin koşulu, karar vericinin dışsal bir yardım umması ve bu olasılığın, onun aşırı harcamayı teşvik edici davranışlarını belirlemesidir (Kornai, 1986: 4). Aşırı harcamanın dışsal yardımla karşılanacağına ilişkin öznel ihtimal ne kadar yüksek ise bütçe kısıtı o kadar esnek olacaktır (Kornai, 1986: 5). Bunun ötesinde esasen EBK, kurtarıcının başlangıçta kurtarma yapma yönünde bir müdahalede bulunmayacağını bildirmesine rağmen, bu kararlılığını sürdürebilme yetersizliğinden kaynaklanır.

Kornai'nin EBK teorisi üç önemli varsayıma dayanır: i) EBK mikro ekonomik ölçekte bir sorundur, ii) EBK devlet paternalizminin bir sonucudur, iii) sosyalist ekonomilerde devlet teşebbüslerinin ekonominin dışına çıkarılması söz konusu değilken; rekabetçi piyasa ekonomisinin kendisi, borçlarını ödeyemez hale gelmiş şirketlerin iflasını zorunlu kılan sıkı bütçe kıstası olarak nitelendirilir. Buradan hareketle EBK, özel mülk ve piyasa rekabeti kapsamında olası değildir.

Bu varsayımlar Mehrdad Vahabi'ye göre oldukça tartışmalıdır; çünkü EBK mikro ekonomik değil spesifik gelir dağılımıyla ilgili makro ekonomik bir sorundur. Hakim sosyal grupların özel çıkarlarına hizmet eden yağmacı (predatory) devlet vasıtasıyla “makro ekonomik gelirin” yeniden dağılımını ifade eder. Sözde sosyalist ve kapitalist ekonomilerin her ikisinde de yağmacı devletin politik ekonomisi olarak görülür. Ayrıca sıkı bütçe kısıtının, ideal rekabetçi piyasa ekonomisiyle ilgisi yoktur. Her iki ekonomi biçiminde bütçe kısıtı, esas olarak hane halkları, özellikle

ücretli kesim üzerinde uygulanırken; ekonomideki belli sektörler için yumuşatılır. EBK, örneğin ABD’de maden, petrol, tıbbi ürünler ve şirket tarımı gibi düzenlenmiş sektörler ile Wall Street tarafından devlet aygıtının kontrol edilmesi anlamına gelir (Vahabi, 2012: 469).

Ayrıca Kornai’ye (1986: 8) göre; “EBK, modern devletin paternalist rolünün manifestosudur”. Kornai, bununla, devletin sahip olduğu bir firmanın, mevcut kayıplarından paternalist devletin mali yardımı sayesinde kendini kurtarması durumunu anlatır. Özellikle firma yöneticilerinin kayıpları karşısında devletten mali kurtarma umar hale gelmelerinden dolayı tekrar tekrar kurtarılan firmalar pratiğini ifade eder. Bu beklenti sonuç olarak firmaların davranışlarını biçimlendirir. Kornai böylece EBK’nın, devleti, koruyucu bir baba veya bir sigorta şirketi gibi kabul eden çocuklar veya firmalar arasındakine benzer bir sosyal ilişkinin sonucu oluşacağını düşünür. Fakat bu ilişki nasıl işler? Aileler çocuklarının duygusal şantajlarına mı tutsak edilirler; yoksa çocuklar itaatkar davranışlara mı sahiptirler? İlk durumda, çocukların kaprisli davranışları, ailelerin harcamalarını açıklarken; sonraki durumda, aileler çocukların harcamalarını kendileri belirleyebilirler. Bu metafor, devlet paternalizmi ve firmaların davranışları açısından ele alındığında, ilk durum, lobicilik faaliyetleriyle, bir takım ayrıcalıkların devletten ısrarla elde edildiği pazarlık ekonomisi anlamına gelir. Sonraki ise hiyerarşik dikey ilişkiler üzerine inşa edilen bir kumanda ekonomisi ile benzerlik gösterir.

Son yüksek faizli konut kredisi krizi süresince Wall Street için genel kurtarma politikası, pazarlık ekonomisinin iyi bir örneğidir. Kornai’nin metaforunu izleyerek Bush yönetiminin, ülkenin en geniş sigorta ve mortgage şirketine dönüştüğü ve bu kesim yararına paternalist davrandığı söylenebilir. Yoksullara sürekli bir biçimde kendi kendilerine yetmeleri öğüdü verilirken; mali piyasalar her zaman bir kurtarma ister; ABD’de 84, 94, 97, 98 yıllarında da sürekli kurtarmalar yapılır; hane halklarının tersine, bankalar “batmayacak kadar büyük”tür. Devletin ekonomideki rolünde en büyük artışın bu şekilde olması bir ironidir ve bu anlamda Stiglitz ABD’de sosyalizme sahip oldukları değerlendirmesini yapar (Vahabi, 2012: 471).

Şımartılmış çocukların tipik davranışlarıdır; kurtarma isterler; ama ailelerinin, bu amaçla aktardıkları kaynağı nasıl harcamaları gerektiğine ilişkin kısıtlamalarına tahammül edemezler. H. M. Paulson paternalist bir Hazine sekreteri olarak, JP. Morgan Chase’i kurtarmak için şirketin 700 milyar dolarlık kurtarma yardımının sınırlandırılmamış 25 milyar dolarlık ilk taksidini kullandığında, şirketin CEO’su bunu, Amerikan ekonomisinin depresyondan çıkmasına yardım etmek yerine güvenilir iç kaynaklara göre, yeni şirket alımları ve birleşmeler için kullanmayı tercih etti. Böylece Hazinesin kurtarma hesabı, dev mali kuruluşların oligopolüne dönüştürülmesinde kullanıldı. Diğer bir ifadeyle, paternalist devlet şımarık çocukları tarafından soyuldu

(Vahabi, 2012: 471). Böyle bir ilişkide, çocuklar stratejik olarak kayıplarını sosyalize etmeye çalışırken; kazançlarının sosyalizasyonunu kabul etmeyeceklerdir. Vahabi'ye (2012: 469) göre; EBK genel anlamda kamu mülkiyetinin ağır basması ya da genel yararı kollayan paternalist bir devletin değil; belli çıkarların korunmasının bir sonucudur. Bundan dolayı EBK'nın hem sözde sosyalist hem de kapitalist ekonomilerde yağmacı devletin politik ekonomisi olarak nitelendirilebileceğini savunur.

2. ESNEK BÜTÇE KISITI VE YEREL YÖNETİMLER

EBK başlangıçta sosyalist teşebbüsler için kullanılsa da sanayileşmiş kapitalist ekonomilerde zarar veya iflas etmiş şirketler ile ticari bankalar; ticari bankalar ile merkez bankası; çok uluslu şirketlerin farklı şubeleri dahi merkezi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere doğru genişletilir. Son zamanlarda ise dünyanın her tarafında çok sayıda ülkede yerelleşmeye doğru gidişle birlikte etkisini artırır.

Mali yerelleşmeyle birlikte merkezi yönetimin, yerel harcama ve borçlanma üzerinde sınırlı bilgi ve kontrole sahip hale gelmesi ve bunun yaratabileceği, 'rekabet eden çoklu karar alıcılar arasında koordinasyon bozukluğu'; dikey mali dengesizlik; vergi paylaşımı vb. etkenler sonucunda, yerel yönetimlerin merkezden arzu edilmeyen şekillerde ilave kaynak elde etmeleri kolaylaşır. Ancak EBK'nın tanımlanabilmesi üç öğeye bağlıdır. Birincisi, kısmen birbirleriyle çelişen amaç ve araçları ile en az iki ayrı kurumun olması gerekir. İdareler arası çerçevede bu iki kurum; devletin merkezi ve yerel düzeyleri olarak ele alınabilir. İkincisi, EBK temelde bir 'zaman uyumsuzluğu' sorunudur. Merkezi yönetim dönemin başında 'yerel yönetimleri kurtarma' gibi bir faaliyette bulunmayacağını ifade etmesine rağmen, böyle davranmak artık çıkarına uygun olmayacağı için bu kararını yerine getirmede aceze düşebilir. Böylelikle başlangıçta sakındığı bazı faaliyetleri uygulamaya zorlanabilir. Merkezi yönetimin başlangıçta bu faaliyetleri neden uygulamak istemediği ve sonraki dürtülerinin öncekilerden neden farklı olduğunu anlamak, sorunun can alıcı noktasıdır. Üçüncüsü ise merkezin başlangıçtaki kararından vazgeçebileceğinin yerel tarafından 'beklenir' olmasıdır. Eğer yerel yönetim, merkezin faaliyetlerinin kendi davranışlarından etkilenmeyeceğine inanmış olsaydı, ters teşvikler oluşmayacak ve böylelikle EBK sorunu ortaya çıkmayacaktı (Bordignon, 2004: 5-6).

Bu bakımdan EBK Inman'ın (2003) belirttiği gibi üç aşamalı ardışık bir oyundur. Birinci aşamada merkezi yönetim "kurtarma yok" politikasını duyurur. İkinci aşamada yerel yönetimler mali krize neden olabilecek veya olmayacak şekilde harcama ve borçlanma kararlarını alır. Son aşamada eğer yerel yönetim mali krizle karşı karşıya kalırsa, merkez yereli kurtarıp kurtarmayacağına karar verecektir. Bu, merkezden ilave kaynak çekip almak için yerel tarafından oynanan stratejik bir oyundur. Bu oyun

elbette yerelin yararına olmalıdır ve ikincisi; başlangıçtaki politikasından sapmak ise merkezin yararına olmalıdır. Merkezi yönetim mali disiplini sağlamak amacıyla mali kurtarmalara karşı olmayı başlangıçta optimal bulurken; yerelin kendini mali güçlük içinde bulduğunda tersine yereli kurtarmayı ve başlangıçta belirlenmiş politikasından sapmayı optimal bulur. İlave kaynak sağlamamanın maliyeti, sağladığındaki maliyeti aşar. Merkez böylece kurtarma yok politikasına uymayı başaramaz.

EBK bu bakımdan *ortak havuz sorunu, ahlaki tehlike ve makro ekonomik istikrarsızlık* yaratır. Sıkı bir bütçe kısıtı altında, etkin bir harcama ve borçlanma düzeyi, ilave harcamanın ya da borçlanmanın marjinal faydası marjinal maliyetine eşit olduğunda sağlanır. EBK ile merkezi yönetimin, yerelin harcama ve borçlanma maliyetinin bir kısmını üstlenmesi beklendiğinden, yerel açısından marjinal fayda marjinal maliyeti aşar. Böylece yerel yönetimler merkezden ilave kaynaklar çekip aldığında, maliyetlerin, ulusal mükelleflere kaydırıldığı bir ortak havuz sorununa yol açar. Dolayısıyla EBK yerel yönetimlerin, harcama ve borçlanma kararları aldıklarında ulusal vergi mükelleflerinin refahını hesaba katmadıkları bir negatif dışsallık oluşturur (Vigneault, 2005: 2). Her iki idare arasındaki ekonomik ve politik güç ilişkileri sonucu EBK, yerel maliyetleri ve başarısızlığı, mali kurtarmalar vasıtasıyla ulusal bütçe üzerine kaydırmak sayesinde kazanç sağlamayı belirtir. Yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasıyla başlayan Brezilya ve Arjantin krizleri, mali bakımdan sorumsuz yerel yönetimlerin ulusal ekonomi üzerinde ciddi ekonomik maliyetlere yol açtığını gösteren önemli örneklerdir (Inman, 2003: 33).

Sonuç olarak EBK'nın anlamı, yerelin ulusal yasamanın bazı cömert faaliyet veya yasaları vasıtasıyla etkinlik kriterine göre ihtiyaç duyduklarından daha fazla finansman kaynağı elde etmeleri anlamına gelir (Bordignon, 2003: 3, 7). Dahası bu, tüm kamuya yarar sağlamak yerine belli (yerel) birimlere ek yarar sağlamak anlamında kullanılan devletin yağmacı yönünü ortaya koyar. Devletle pazarlık gücünü kullanarak ilave kaynak elde edebilen yerel politikacıların rant kollama davranışı, diğerleri aleyhine yerel kamusal harcamalarda eşitsizlik ve aşırılık biçiminde ortaya çıkabilir. Sonuç olarak kamusal harcamaların toplam verimi ve genel anlamda kamunun mali sürdürülebilirliği tehlikeye atılabilir.

Ahlaki tehlike ise yerel yönetimlerin kurtarılabacaklarını bildiklerinden mali krize yol açmasına rağmen verimsiz, aşırı riskli, yerel yönetimin popülerliliğini ve yan gelirlerini artıran projeleri üstlenmeleriyle yaratılır. EBK ayrıca makro ekonomik istikrarsızlık yaratır. Yerelin aşırı harcama ve borçlanması; merkezin, ekonomiyi stabilize etmek için maliye ve para politikalarını etkin bir biçimde kullanma yeteneğini zayıflatır (Prudhomme, 1995). Toplam talebi ve fiyatlar üzerindeki baskıyı artırır; fiyatlardaki artış, yerel yönetimlerin beklenmedik kurtarılmalarına büyük miktarda aktarılan transferler ile şiddetlendirilir. Dahası aşırı kamu harcaması özel yatırım ve tüketimi dışlayabilir. Bu etkilerin tümü merkezin istikrar programını bozabilir.

3. ESNEK BÜTÇE KISITINI BELİRLEYİCİ ETKENLER

EBK'yı belirleyici mali ve politik teşviklerin bazıları şöylece ele alınabilir (Vigneault, 2003: 3-7):

Dikey Mali Dengesizlik

Yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları artırılırken, vergileme yetkisinin merkezi yönetimin elinde olması; dolayısıyla yerelin sınırlı bir gelir yaratma gücüne sahip olması, EBK yaratır. Öncelikle yerel seçmenin, gelir yetersizliği nedeniyle yerel politikacıları başarısız görmesi güçleşebilecektir. Ayrıca dikey mali dengesizliği gidermek için ilave harcama ve borçlanmanın marjinal maliyet kısmı ulusal mükellefler üzerine kaydırıldığından dolayı, ortak havuz sorunu yaratabilecektir. Bu yüzden dikey dengesizliğin yüksek olduğu ülkelerde yerel borç kredi oranları, merkezin bu borcu desteklemesi beklentisiyle oluşur. Örneğin Almanya'da ciddi boyutta mali güçlük yaşamalarına rağmen, yerel borç senetleri güvenilirlik notları alırlar. Dolayısıyla yükün bir bölümü ulusal mükelleflere doğru kaydırılırken, yerelin tüm faydaya tek başına sahip olduğu görülür. Bu da fırsatçı davranışları cesaretlendirir ve aşırı borçlanma için teşvik sağlar.

Esnek Vergileme

Yerel yönetim yeni matrahlar yaratmada veya vergi oranlarını belirlemede çok az yetkiye sahip ise mali sıkıntıya düştüğünde, kendi gelirlerini ayarlama zorlanabilir ve böylece merkezden kurtarılmayı bekleyebilir. Burada yine yerel seçmen ve kreditorler kendi kaynaklarında ilave gelir yaratmada sınırlı esnekliğe sahip yerel yönetimi, bizzat kendisi sebep olsa dahi, mali krizden sorumlu tutmayabilir; böylece hesap verebilirliği zayıflayabilir.

Esnek Transferler

Transferler kriterleri zayıf bir şekilde belirlenmişse; pazarlık, lobicilik vb. şekilde kolaylıkla manipüle edilebiliyorsa, esnektir. Mali kriz durumunda yerel yönetim, örneğin isteğe bağlı transferlerin kullanılmasını talep edebilir. Ayrıca transfer bağımlılığı; yani merkeze bağımlılık nedeniyle, yerel yönetimler, borçlarını, işçi maaşlarını vs. ödeyemezlerse, bunun sorumlusu olmadıklarını iddia edebilirler. Bu durumda seçmenlerden, kreditorlerden ve işverenlerden gelen baskıların merkezi yönetime doğrultulması olasıdır (Rodden vd., 2003: 13-4).

Bütçenin Şeffaflığı

Yerel yönetimler çoğu kez politikalarının gerçek fayda ve maliyetlerini, yerel halkın doğru bir şekilde anlamasını, uygulanması güç düzenlemeleri gelecekte gerçekleştirecek çok yıllık bir bütçeyle duyurmak gibi yöntemlerle zorlaştırırlar. Bütçeleme sürecinde kasten yaratılan bu karmaşıklıklar, seçmenlerin, yerel yönetimleri yarattıkları mali başarısızlıktan sorumlu tutmalarını güçleştirir.

Harcama Sorumlulukları

EBK yerel yönetimlerin minimum ulusal standartlarda hizmet sunma sorumluluklarından kaynaklanır. Özellikle tüm ülkedeki vatandaşlara pozitif dışsallıkları bulunan eğitim, aşılama ve içme suyu gibi mal ve hizmetlerin yetersiz sunulması merkezi transferleri gerektirir. Wildasin (1997) kurtarma olasılığının pozitif dışsallık hacmiyle arttığını; böylelikle büyük bölgelere daha fazla yardım yapılmasının daha olası olduğunu ileri sürer. Bu görüş “batmayacak kadar büyük” tezini doğurur.

Borçlanma Yetkisi

Borçlanma yetkisi üzerindeki kısıtlamalara rağmen, kurtarıma beklentisi hakimse, yerelin borcunu zamanında ödememe riski, merkeze transfer edilir. Böylesi bir durum aşırı borçlanmaya sebep olur. Çünkü yerel yöneticiler ve vatandaşlar, borçla finanse edilen projelerin, vergiyle finanse edilenden daha az maliyetli olduğunu algılar. Dahası merkez, yerel borçlanmanın ulusal mali krizi arttıracığı endişesiyle kurtarma yapmaya mecbur bırakılır.

Politik Yararlar

Politik bakımdan kendisine yarar sağlıyorsa, merkezi yönetim mali kurtarma yok vaadinden sapabilir. Örneğin, seçim süresince, ulusal vergi mükellefleri üzerinden, etkili bir konuma ve kalabalık bir nüfusa sahip belli yerel yönetimlerin çıkarlarına hizmet edebilir. Mali sağduyu, politik sistemin istikrarsız olmasıyla azalır.

Kötü Ün

Merkezin kurtarmalarla ilgili geçmiş deneyimleri, makro ekonomik şoklar nedeniyle temin edilseler bile, yerelin her bakımdan kurtarıma beklentilerini etkiler. Böylelikle merkezin kötü üne sahip olması, ‘kurtarma yok politikası’ uygulamasında güvenilirliğine zarar verir. Kötü ün oluşur oluşmaz, merkezin gelecekte kurtarmaları inkâr etmesi güçleşir ve yerel yönetimlerin mali davranışı, kurtarma beklentisine dayanır.

Bilgi

Yerel yönetimler kendi mali güçlükleri için kontrollerinin ötesindeki faktörleri bahane gösterip merkezi bundan sorumlu tutma eğiliminde olabilirler. Eğer merkez, yerelin mali sorunlarının ekonomik krizler gibi ulusal faktörlerin bir sonucu olup olmadığını kavramak konusunda yeterli bilgiye sahip değilse, yerelin mali kararlarını açık bir şekilde izleyemiyor ve bütçesini kontrol edemiyorsa, yerelin ihmeline uğrayacaktır.

4. ESNEK BÜTÇE KISITI DENEYİMLERİ

Bu bölümde çeşitli ülkelerde belli dönemlerde EBK'ya sebep olmuş politik ve mali teşvikler incelenecek ve bütçe kısıtını sertleştirme çabaları açıklanacaktır.

Almanya

Alman federalist sisteminin en önemli özelliği, bütün Alman vatandaşları için anayasayla güvence altına alınmış bulunan “eşit yaşam koşullarını” yerine getirmektir. Eşitleme sistemi, zenginlerden daha yoksul eyaletlere belli sorumluluklarından doğan zararlarını karşılamak üzere ilave transferler aktarmak yoluyla sağlanır (Rodden, 2003: 4). Örneğin 2001 yılında kişi başına düşen ulusal gelir en fakir eyalet ile en zengin arasında 8 kat olmasına karşın, yeniden dağıtımdan sonra bu fark yaklaşık 1-1.5 kata düşürülmüştür (Yılmaz vd, 2012: 90). Almanya'nın işbirlikçi (yardımsever) federal yapısı, bu bakımdan hesap verebilirliği zayıflatmaya ve EBK yaratmaya eğilimlidir (Rodden, 2003: 3).

Almanya'da eşitlemeyi sağlamak amacıyla vergi koyma yetkisi merkezileştirilmiştir. Eyalet gelirlerinin sadece %9'u kendi vergi kaynaklarından oluşur. Borçlanmaları bakımından ise çok az kısıtlamayla karşılaşır ve genel olarak bankalardan borçlanırlar. Bununla birlikte kendi anayasalarında benimsedikleri ‘altın kural’ ilkesine uyarlar; yani yatırım harcamaları için gereksinim duyduklarından daha fazlasını borçlanmayı kısıtlarlar (Rodden, 2003: 14).

Kısacası eyaletlerin mali disiplinini bozan üç önemli etkenden bahsedilebilir. İlki, eyaletlerin vergi geliri yaratma ve harcamalarını belirlemede sınırlı esnekliğe sahip olması; ayrıca 1969'da ortak görevlerin saptanmasından bu yana, hizmetlerin iç içe girmesidir. İkincisi, eşitleme programının, ekonomik koşulları iyileştirme ve vergi matrahlarını geliştirme bakımından yeterince teşvik yaratmamasıdır. Dahası vergi kapasitesini eşitleme transferleri, zayıf mali performanslı eyaletleri ödüllendirmek anlamına gelmektedir. Üçüncü etken ise borç piyasasının, yerel yönetimleri mali performanslarına göre değişen faiz oranları ile disipline etmeyi başaramamasıdır (Vigneault, 2003: 10).

Almanya'da savaş sonrası gelir toplama ve dağıtmaya ilişkin yapısal bozukluklar, etkin kamusal hizmet sunumu için gerekli olan vergi (maliyet) ile faydası arasındaki bağı koparır. Eşitleme sistemi ‘kamusal sorumlulukların yerine getirilmesi için maliyetine katlanma gerektiğine’ ilişkin kamu maliyesi ilkesini nerdeyse etkisiz kılar. Eyaletlerin, kendi ekonomik performansını ve vergi matrahını artırması bakımından yetersiz bir teşvik yaratır. Örneğin ilave 1 milyon mark gelir vergisi geliri kazandıran eyalete bunun, 80 bin ile 290 bin mark arasındaki kadarı ilave vergi kazancı olarak bırakılır. Eşitlemeden sonra en düşük mali kapasiteye sahip Bremen gibi eyaletler, en yüksek kişi başına mali kapasiteye ulaşırken, en yüksek mali kapasiteli Hamburg, Baden gibi eyaletler en düşük işi sürüklenir (Rodden, 2003: 15).

Bremen ve Saarland eyaletleri sürdürülemez borç düzeyleri ile 20 yıl sürekli büyük açıklar verir ve 1990'larda ekonomik çöküşle karşı karşıya kalırlar. Bunun üzerine, eşitleme sürecinin en büyük faydalanıcıları; yani eşitlemeden sonra kişi başına mali kapasitesi en yüksek eyaletler haline getirilirler. Transferlere artan bağımlılıklarına rağmen, her iki eyalet de harcamalarını artırmayı sürdürürler.

Bütçelerini dengelemeleri yönündeki federal devletin ve diğer eyaletlerin baskılarına rağmen, Bremen ve Saarland, ihtiyaç zamanlarında geri kalanların kendilerine destek olmak üzere anayasal zorunluluklarının bulunduğunu belirtirler. Her iki eyalet de mali sıkıntılarının nedeninin kendi kontrollerinin ötesinde olduğunu ileri sürerler. Saarland, anayasasında yer alan altın kuralı ihmal eder ve 1980 ve 90'larda cari harcamalarını karşılamak üzere borçlanmaya gider. 1980'lerin ortasından itibaren iki eyaletin borçları sürdürülemez hale gelir. 1980'lerin sonuna kadar maliyetlerini azaltmaya girişmedikleri gibi eşitleme fonlarını güvence altına almak üzere anayasa mahkemesine giderler. 1992 Mayıs'ında mahkeme iki eyalete ilave 17 milyar mark transfer kullandırmaya başlanacağını duyurur (Rodden, 2003: 26-27). Bu eyaletlerin kurtarılmasına katlanmak maliyetli olsa da zaman içinde pahalı hale gelen, diğer eyaletler için ahlaki tehlike sorunu ve merkezi yönetimin kötü ünüdür.

Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD'de Almanya'nın aksine transferler, eşitleme amacı taşımaz; ancak minimum ulusal standartta hizmet sunma amacıyla aktarılan transfer miktarları, Reagan dönemi hariç sürekli olarak yüksektir. Ayrıca koşullu transferlere bağımlılık, esnek bütçe yaratma potansiyeline sahiptir. Borçlanma kısıtları ise eyaletlere göre değişmektedir. Bazıları anayasal borç limitlerine uymakta; bazıları yatırım harcamalarına göre borçlanmakta ve diğerleri ise hiçbir kısıtlamaya gitmemektedir. Sermaye piyasasına girmek için belli kısıtlar uygulansa da yine Almanya'nın tersine sermaye piyasaları, mali olarak sorumsuz davrandıklarında ulusaltı yönetimleri daha yüksek faiz oranlarıyla disipline etmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin disipline edilmesi, gelişmiş bankacılık sistemi ve rekabetçi fon piyasası sayesinde gerçekleşmektedir.

EBK'nın önlenmesinde ayrıca, 1937'de ABD Kongresi tarafından kabul edilen İflas Yasası önemli bir rol oynar. Borç ödemeyi garanti altına alan bu yasayla, eyalet ve yerel yönetimlerin iflası durumunda, kreditörler bu birimlerin vergi gelirlerine bir anlamda el koyabilmektedirler. Böylece yerel seçmenler, kreditörler ve yerel yönetimin kendisi, yaptığı aşırı borçlanmadan sorumlu tutulacağını bilir (Vigneault, 2003: 11).

ABD'de mali disiplinsizliklerin çözümü önemli ölçüde yerele yüklenmeye çalışılır. 1840, 1870 ve 1930'lardaki borç krizlerinde, eyaletler kendi kendilerini kurtarma gerçeğiyle yüzleşirler. Bunun üzerine, eyaletlerin bazıları borçlanma

üzerine kısıtlamalar getirirken; bazıları, anayasalarında ‘kurtarma yok’ koşuluna yer verir. Dahası çoğu eyalet denk bütçeyi ve belediye iflas yasasını kabul eder. Yine de ABD tarihinde kurtarma yok kuralına karşın, 1997’de Washington DC ve Camden, New Jersey gibi istisnalar yapılır (Vigneault, 2003: 11-2).

2008 ekonomik krizinin etkisiyle de 2010 yılından bu yana ABD’de bazı kentler ve kasabalar iflaslarını açıklarlar. Ancak 1 Mart 2013’te vali R. Snyder tarafından “Detroit’in iflastan başka şansı kalmamıştı” sözleriyle ilan ettiği Detroit’in iflası, 18,5 milyar dolarlık borçla ülke tarihinin en büyük şehir iflası olarak tarihe geçer (Jones, 2013). Bir zamanlar, otomobil sanayinin merkezi konumundaki Detroit’te bugün sokakların yüzde 40’ında sokak aydınlatması yapılamazken, 78 bin fabrika ve bina terk edilmiş durumdadır.

Mahkemeye götürülen ve hakimin onayıyla geçerli hale getirilmesi beklenen iflas kararıyla, toplu iş sözleşmelerini görmezden gelip şehrin büyük bankalara ve tahvil sahiplerine olan borç senetlerini geri ödemeyi güvence altına almaya; aktif ve emekli belediye işçilerine ödenen sağlık yardımlarını ve emeklilik gelirlerini kesmeye; kamusal hizmetleri azaltmaya; sokak aydınlatma, ulaşım ve temizlik hizmetlerini özelleştirmeye ve Belle Isle Park, Detroit Sanat Enstitüsü ve Detroit hayvanat bahçesini gibi kamu varlıklarını ucuz fiyata satmaya niyetlenilmektedir (Grey, 2013).

Kentin 31.000 aktif ve emekli çalışanın emeklilik ve sağlık yardımı gibi maliyetlerinin, üstelik bunları ‘veraset maliyetleri’ olarak gören bir yaklaşımla, azaltılması önlemlerin başında geliyor. Ancak bu karar, işçilerin haklarının gasp edilip yüz binlerce Detroit’linin yoksullaşma koşullarına terk edilmesiyle ve sermayeye kaynak aktarımının bir aracı olarak kullanılacak olmasıyla ciddi olarak eleştirilmektedir. Çünkü örneğin belediye 1 dolara 10 sent emeklilik yardımı yaparken; borçlarına karşılık bankalara 1 dolar için 75 sent ödemektedir (Jones, 2013). “Bankalar ve onların yerel yönetimlerdeki temsilcileri için, demokratik formaliteler, her zamankinden daha büyük oranda kişisel servet birikiminin önünde durmamalıdır. Detroit’te yaşanan insani sefalet, özellikle, serbest yatırım fonu yöneticilerinin elindeki vergiden muaf yerel yönetim tahvillerinin, en fazla kazancı getirmesi için gereklidir” (White, 2013).

Obama yönetimi, iflas kararı dosyasının hazırlanmasına destek verirken; kente mali kurtarma amaçlı hiçbir merkezi transfer yapılmayacaktır. İflas yasasının anlamı da budur: mali güçlüğüle karşılaştığında merkezden yardım beklemeksizin, kendi gelir kaynaklarını kullanarak veya harcamalarını kısarak sorunun üstesinden gelmeye çalışmaktır. Hane halklarının yaşam standartlarına ve toplumsal konumuna yönelik emeklilik, sağlık yardımı, kamu okulları, sokak aydınlatması, temizlik biçiminde kazanılmış her kuruş, dolaylı yoldan geri alınır ve yeni bir kâr kaynağına dönüştürülürken; federal merkez bankası “parasal genişleme” programı ile Wall Street için ayda 85 milyar dolar pompalamaya devam etmektedir. Oysa Detroit’in dünya otomotiv sanayi haline gelmesinde, işçiler önemli fedakârlıklar gösterir.

Daha 2009'da Obama yönetiminin politikasıyla General Motors ile Chrysler'in, yeni işçiler için yüzde 50 ücret kesintisi, çalışma saatlerinin artırılması ve üretimin hızlandırılması gibi işçiler üzerinden birikimlerinin artırılması ve mali kurtarma sağlanır. Sonuç olarak, bu otomobil şirketleri 2012 yılında 11 milyar dolar kâr elde ederler ve üst düzey yöneticilerine, Obama yönetimi tarafından milyonlarca dolarlık ikramiye ödenir (White, 2013). Vahabi'nin (2012) ileri sürdüğü gibi sıkı bütçe, esas olarak hane halkları, özellikle ücretli kesim üzerinde uygulanırken; ekonomideki belli kesimler için yumuşatılmaktadır.

Kanada

Kanada'da eyaletler kişisel gelir vergisi, ücretlerden alınan gelir vergisi, kurumlar ve katma değer vergisi gibi önemli vergilerin yanında diğer 29 küçük vergiyi toplama yetkisine sahiptir. Biri, sağlık, eğitim gibi harcamalar için aktarılan blok yardımlar ve diğeri otuz üç farklı vergi matrahı üzerinden vergi kapasitesini eşitlemeye yönelik eşitleme transferleri olmak üzere iki önemli transfer programı vardır. Her eyalet kendi vergi oranını belirlediğinden "vergi gelirlerinin eşitlenmesi"; vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye teşvik edeceğinden, vergi gelirlerindeki değil, vergi tabanındaki farklılıkları gidermek yoluyla sağlanır. Eyaletler ayrıca merkezin görüş ve kontrolüne gerek olmaksızın borçlanabilirler; borçlarının yarısı yabancı yatırımcılara aittir. Eyaletler tarafından fırsatçı davranış yaratacak borçlanma imkanının EBK'ya yol açması beklenebilir (Bird ve Tassonyi, 2003: 86).

Ancak eyalet ve belediye düzeyinde sıkı bütçe kısıtı uygulayan Kanada'da piyasa mekanizmaları etkin bir şekilde çalışır. Seçmen ve kreditorler eyaletleri kendi mali disiplininden sorumlu tutarlar ve eyaletler devletin kendilerini kurtarmayacağını bilirler. Sıkı bütçe belediyeler düzeyinde de uygulanır. Belediyeler gelir artırma, borçlanma ve hizmet sunumunda yasal kısıtlarla karşılaşır. Eyaletten gelecek transferlere büyük ölçüde bağımlıdırlar, üstelik bunlar koşullu transferlerdir. Bu kısıtlar 19.yy'a kadar giden belediye krizlerine karşı eyaletlerin tepkilerinin bir sonucudur (Vigneault, 2003: 13).

İsveç

İsveç merkezi yönetimin yanında aralarında hiyerarşik ilişkiler bulunmayan il ve belediyeler olmak üzere iki yerel kademeden oluşur. Diğer ülkelerle karşılaştırıldığında İsveç'te yerel yönetimler büyük bir harcama sorumluluğuna sahiptirler. Toplam kamu harcamalarının %40'tan fazlasını üstlenirler ve kamu sektöründe toplam istihdamın % 80'ini oluştururlar. Kişisel gelir vergisi yerel gelirlerin %50'sinden fazlasını yaratır; verginin matrahı ulusal yasayla belirlenirken; oranları belediyeler tarafından saptır. Merkezden aktarılan transferler ise gelirlerin yaklaşık %25'ini oluşturur; çoğunluğu koşulsuzdur. Bundan başka İsveç hem kişi başı vergi gelirlerini hem de yapısal maliyet koşullarını dengelemek üzere 'eşitleme sistemine' sahiptir. Ayrıca şiddetli mali güçlük içindeki belediyelere merkezi yönetimin yardım etmeye mecbur edildiği anayasal bir düzenleme söz konusudur.

Yüksek mali özerklik ve düşük dikey mali dengesizlik düzeyi bakımından, İsveç EBK'yı azaltmaya eğilimlidir. Ancak eşitleme sistemi, yerelin borçlanma serbestliği ve belediye başarısızlıklarını yasaklayan anayasal hüküm EBK yaratmaya elverişlidir. 1974-92 dönemi boyunca borçlanma, EBK sorunlarını artırır ve merkez, büyük miktarda keyfi transferlere dayanan bir mali rahatlama programı uygular. Böylece aşırı borçlanma yaratan belediyeler ödüllendirilmiş olur. Ancak bu program ilave borçlanma maliyetlerini azaltmaya yaramıştır. 1990'lar ve 2000 yılında yapılan kurtarmaların nedeni ise döviz kurunun Alman markına sabitlenmesiyle faiz oranlarının yükselmesi başarısızlığından sonra oluşan makro ekonomik düzenlemelerin yol açtığı sorunlardır. Yerelin kendi faaliyetleri dışında merkezi yönetim yüzünden yaşadığı mali krizlerden kurtarılması, gelecek kurtarmalar için güçlü beklentiler yaratabilmektedir (Vigneault, 2003: 13).

Arjantin

Arjantin Latin Amerika'daki diğer ülkelere göre harcamalarını önemli ölçüde yerelleştirebilmiştir. İller toplam kamusal harcamaların %50'sinden sorumludur. Gelir düzenlemeleri ise tersine merkezileşmiştir; ana vergilerin tümü merkezi yönetimin elindedir. Transferler il gelirlerinin %60'ından fazlasını oluşturur. Böylece Arjantin EBK'ya sebep olan oldukça yüksek bir dikey mali dengesizliğe sahiptir.

İller hem içeriden hem de yabancı sermaye piyasalarından herhangi bir kısıtla karşılaşmadan borçlanabilmektedir. 1980'lerin sonlarına kadar hiperenflasyon koşullarında ağır bir biçimde borçlanırlar; bu da bütçe kısıtının esnekleşmesine neden olur. Maaş, emekli aylıkları, borç servisi ve ödenmemiş borçları vs. birikmeye başlar. Merkezi yönetim il bankalarının iflasını önlemek için illere fon sağlayarak karşılık verir. Bu karşılık, keyfi ve sıkça yapılır. 1990'a kadar ülke mali çöküşün eşliğindedir ve Başkan Menem, radikal ekonomi reformu için gerekli politik desteği kazanır. 1991'de Arjantin pesosu ABD dolarına sabitlenir; merkez bankası parayı güçlü tutmak için mevduat munzam karşılık oranını %10'a çıkarmaya zorlanır. Sıkı bütçe tedbirleriyle merkezin, il borçlarını ödemesi yasaklanır. İl bankalarının merkez bankasına başvurmaları önlenir (Webb, 2003: 9,12).

1994 krizinden sonra ise iller üzerinde daha sıkı piyasa disiplini kurmaya gidilir; il bankaları özelleştirilir. Yetersiz gelir ve cömert yan yardımlardan dolayı büyük açıklar yaratan il emeklilik sistemlerinin bazılarının yönetimine el konur. 1992 ve 1994'de şiddetli mali kriz yaşayan yedi il için özel mali yardım sağlanır. Tüm bunlar, kamu istihdam düzeylerini dondurma ve borçlanma kısıtları içeren koşullar karşılığında sağlanır. 1991 ve 1994 reformları il bütçe kısıtlarının sertleşmesine yardım ettiği halde, hala EBK'ya neden olabilen faktörler bulunmaktadır. Bu faktörlerden biri, illerin harcamalarının büyük bir kısmı için transferlere bağımlı olması; diğeri ise bankaların, yerelin merkezden aktarılan vergi gelirlerinden borç servisi paylarını düşürmelerine imkan vermesidir. Son faktör, ilin borçlanma maliyetlerini artırıp böylece sıkı bütçe

kısıtı sağlarken; diğer yandan bu güvence bankaların yerele borç verme arzusunu artırır. Dahası reformların hiç biri, il borçlanmasını azaltmayı sağlayamaz (Webb, 2003: 17,31). Sonuçta Arjantin'in özellikle ekonomik sıkıntı dönemlerinde, EBK'ya karşı savunmasız durumda olduğu söylenebilir.

Brezilya

Brezilya gelişmekte olan ülkeler arasında yüksek bir yerelleşme düzeyine sahiptir. Politik yapısı EBK yaratmaya oldukça meyillidir. Eyaletlerin politik özerkliği 1988 Anayasasıyla sağlanır; merkezi yasamada güçlü bir temsile sahiptirler ve senatörlerin dörtte üçü valilerden oluşur. Böylece valiler eyalet maliyeleriyle ilgili federal devletin kararlarını etkileyebilme gücüne sahiptirler. Eyaletler borçlanmada çok az kısıtlarla karşılaşır; kendi eyalet bankalarından yoğun bir biçimde borçlanırlar; dahası merkezi yönetim, eyalet borçlarını, kreditorlere verdiği garantilerle destekler.

Brezilya 1980'den beri aşırı enflasyon ve Meksika krizinin bir sonucu olarak üç kez şiddetli mali kriz yaşar. Eyaletlerin borç krizlerine, bunları federalleştirerek karşılık verir. Böylece mali disiplinin, kurtarmayla elde edeceği politik yarıdan ve yerelin mali kriz riskinden daha az önemli olduğunu düşünür. 1989 ve 1993'te olduğu gibi kurtarmalar eyalet maliyelerinde reform koşuluyla yapılır ve 1997'de Başkan Cordoson eyalet bankalarının özelleştirilmesini sağlar. Eyaletler 1997'ye kadar aşırı borç yaratmalarına rağmen, yine de düşük bir bedel öderler. Federal kurtarma beklentisini tersine döndürmek ise Brezilya'da zaman alacak ve EBK'ları federal devlet kötü ününü tersine çevirinceye kadar bir sorun olarak sürecektir (Vigneault, 2003: 18).

Çin

1978'den beri Çin'in ekonomik reformunun en önemli özelliği, merkezi yönetimin ekonomi üzerindeki kontrolünün, yerel yönetimlere devredilmesidir. Merkezi yönetim 1980'de piyasa temelli bir ekonomiye dönüşümle birlikte, kamusal hizmetlerin sunumunu ve vergi toplamada etkinliği artırmak için yerel yönetimlere teşvikler yaratan bir mali sözleşme sistemine geçer (Vigneault, 2003: 20). Reformdan önce bütün vergiler, yerel yönetimler tarafından toplanır; merkeze gönderilir ve merkezin belirlediği ihtiyaçlara göre yerel yönetimlere geri dağıtıldı. Bu, diğer devletlerdekinin tersi bir işleyiştir. Ancak sistem, vergi toplama ve harcama tedariki çabaları için yeterince teşvik sağlayamaz. Reformla birlikte, il yönetimlerinin merkeze aktardıkları kısım azaltılır ve illere daha fazla gelir bırakılır. Örneğin merkezin payı 1978'de %44'ten 1993'e kadar %23'e düşerken; aynı dönemlerde yerelin payı %56'dan %77'ye çıkar (Jin ve Zou, 2003: 290). Ayrıca illerin kendileri için ek vergiler, bazı ücretler ve devlete ait teşebbüslerin dağıtılmamış karları (bütçe dışı kaynak) gibi kaynaklardan gelir elde etmeleri sağlanır.

1980'ler boyunca merkez, giderlerini gelirlerine göre ayarlayamaması nedeniyle enflasyonu tırmandıran sürekli bütçe açıkları yaratır. İllerin, merkeze aktardıkları gelirleri, büyüme artış oranıyla uyumlu şekilde arttırmamaları, pazarlık yoluyla daha fazlasını ellerinde tutmanın ve merkezle paylaşmaktan kaçınmanın yollarını bulmaları, merkezin gelirlerinin azalmasına yol açar. Merkez böylece harcama sorumluluklarını, yönetimin alt kademelerine aktararak mali baskılara karşılık verirken; mali sözleşme sistemi ise illeri bütçe dışı kaynaklara saptırır. İller bölgelerindeki kendilerine ait teşebbüslere vergi ayrıcalıkları tanırlar ve yerel bankaların bunlara borç vermelerini sağlarlar. Sonuçta bu tedbirler, merkezin sıkı bütçe kısıtları koyma çabalarını bozar ve bütün mali disiplini zayıflatır (Jin ve Zou, 2003: 294, 298; Vigneault, 2003: 21).

Bu nedenle 1994'te vergi sistemi reformuna gidilir. Her bir idarenin vergileri tek tek belirtilir. Merkez ve yerel arasında gelir paylaşımı daha şeffaf hale getirilir. Paylaşılmış gelirler, vergi bürosu tarafından konulur, toplanır ve merkez ile iller arasında paylaştırılır. İl gelirlerindeki azalma merkezi yönetim transferleriyle tamamlanır. Ancak bu transferler bir formüle dayalı olmak yerine büyük oranda ad-hoc (takdire dayalı) transferlerden oluştuğu için iller tarafından rant kollama davranışına, pazarlıklara yol açabilmektedir. Eskinin hiyerarşik yapısı giderek komşuluk ve ortak çıkarlarca biçimlenen yatay koalisyonlara dönüşür. Bo'a (1996) göre, bu durum, daha zengin illerin diğerlerine göre daha fazla desteklenmesine yarayabilir (Jin ve Zou, 2003: 293, 301).

1994 Bütçe Kanunuyla ayrıca yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından borçlanmaları yasaklanır; fakat kendilerine ait kamusal hizmet üreten işletmelerin borçlanmasının yasaklanmaması, yerel yönetimler açısından dolaylı borçlanma anlamına gelmektedir. İflas durumunda, yerel yönetimin, işletmenin kurtarılacağını beklemesi, EBK'ya neden olabilecektir. Çin'de Kornai'nin tanımladığı şekliyle, devlete ait teşebbüslere hala büyük miktarlarda sübvansiyon aktarılmaktadır.

Türkiye

Türkiye'de yerel yönetimler öz gelir yaratma kapasitesi bakımından oldukça yetersizdir ve gelirleri bakımından merkezi yönetime bağımlıdır. 2012 yılı sonuçlarına göre belediye gelirlerinin yaklaşık olarak %50'sinden fazlası merkezden aktarılan paylardan oluşmaktadır. Bu oran Doğu, Güneydoğu ve Kuzeydoğu Anadolu belediyelerinde % 65-70, büyükşehir belediyelerinde %69, il belediyelerinde %47 düzeyindedir. Merkezin il özel idarelerine katkısı ise Milli Eğitim, Sağlık, Kültür vb. Bakanlıkların paylarıyla birlikte %89'un üzerine çıkmaktadır. Bölgesel olarak az gelişmişlik kriterinin aksine İstanbul ve Batı Anadolu bölgelerinde de merkezden aktarılan gelire ortalamanın üzerinde; %68-9 oranında bir bağımlılık söz konusudur. Üstelik merkezden aktarılan yardımlar büyük oranda koşullu yardımlardan oluşmaktadır. Örneğin 2004 yılında toplam yardımların %77,3'ü koşullu yardımlardır.

Bu durumun, yerelin mali özerkliğini zayıflatıcı etkisinden dolayı EBK'ya yol açması olasıdır.

Öz gelir yaratma arzusunu zayıflatmada çeşitli etkenlerden bahsedilebilir. Örneğin birikmiş vergi borçlarının (emlak, çevre temizlik) veya vergi dışı gelirlerinin tahsilatında çekingen davranma ve emlak vergisi gibi ana verginin rayiç bedelinin doğru bir şekilde tespitini sağlayamama gibi siyasi kaygılar veya büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içinde toplanan merkezi yönetim vergi gelirlerinden ayrıca pay alması gibi yasal düzenlemeler sıralanabilir.

Merkezden aktarılan paylar ile kişi başına tahsil edilen merkezi vergiler arasındaki farklılıklar da bir diğer etken olarak sayılabilir. 2010 yılı itibarıyla, Güneydoğu, Kuzeydoğu ve Ortadoğu Anadolu'nun yerel vergilerin %3-3,5'ini ve merkezi vergilerin %2'sini öderken; İstanbul, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu'nun yerel vergilerin %69,41'ini ve merkezi vergilerin %87'sini ödediği görülmektedir. Örneğin İstanbul'un, kişi başına ödediği merkezi yönetim vergileri toplamı 6.932 TL iken, kişi başına merkezi yönetim vergi gelirlerinden aldığı pay 424 TL'dir; yani ödediğinin %6'sını geri almaktadır. Doğu Karadeniz'in payları ise sırasıyla 709 ve 193 TL'dir ve Doğu Karadeniz ise ödediğinin %27'sini geri almaktadır. Bu bakımdan Orta Anadolu, Karadeniz sahili ve Doğu bölgelerinin tersine, Batı bölgeleri ödediğinden daha azını elde etmektedir. Bu durum bölgeler arasında vergi kapasitesindeki eşitsizliğin ve merkezi yönetimin bunu düzeltme çabasının bir sonucudur ve bunun, yüksek gelirli bölgelerde gelir yaratma arzusunu, olumsuz etkilemesi olasıdır.

Merkeze bağımlılık meselesi ise son dönemde yapılan düzenlemelerle artmaya devam etmektedir. Örneğin 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen ve Mart 2014'ten sonra tam olarak yürürlüğe girecek olan 6360 sayılı 14 İlde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 30 ile büyükşehir modeli getirirken, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda esaslı değişiklikler yaratmaktadır. Kanun yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasitesini artırmaya yönelik bir içerik sunmazken; transfer edilen payları yükselterek merkeze olan bağımlılığı artırmaktadır.

5779 sayılı mevcut yasaya göre yapılan değişiklikler ve etkileri şöylece ele alınabilir:

- Büyükşehir paylarının büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'inden %6'sına çıkarılması; bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan verilen kısmın %70'ten %60'a düşürülmesi ve geri kalan %40'ın nüfus kriteri (%70) yanında yüzölçümüne göre diğer büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılması.

- Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paydaki artışın, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden payın %20'sinden fazla olamayacağı; fazlalığın, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere dağıtılmasına ilişkin kısıtın kaldırılması.

Böylece daha fazla vergi toplanan ve kalabalık olan büyükşehir belediyeleri için önemli bir avantaj sağlanır. Ancak mali eşitlik ve 'öz gelir yaratma isteği' bakımından, pay aktarımında "nüfusun" ağırlığı yerine, yerel yönetimler arasında mali kapasite ve harcama ihtiyacı farklılıklarının yeni belirleyicilerinin ekonometrik çalışmalarla tespit edilip kullanılması yararlı olabilecektir (Sağbaş, 2010:150).

- Büyükşehir illerinin dışında kalan illerde, ilçelerin sosyo ekonomik gelişmişlik endeksine (SEGE) göre aldıkları GBVG'nin %20'lik payının dağıtımı, belediyeler gelişmişlik endeksine göre en küçükten en büyüğe dizildikten sonra bağlı oldukları ilçelere göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba bölünüp %23, %21, %20, %19, %17 oranlarına göre yapılmaktayken; yeni Kanun'a göre iller yine endeks değerine göre dizilmekte ancak gruplar ilçe sayısına göre değil, her grupta eşit nüfus olacak şekilde yine 5 grup halinde belirlenmektedir.

Buna göre mevcut sistemde en gelişmiş belediyelerin olduğu havuza toplam 15 milyon nüfus ve 671 belediye girerken yeni Kanun'a göre 2,4 milyon nüfus ve 47 belediye girmektedir. Böylece en gelişmiş belediyelerin nüfusu 15 milyondan 2,4 milyona indirilmiş; yani nüfusun yaklaşık % 84'ü SEGE'ye göre daha yüksek oranda pay alacakları dilime karşılık gelen belediyeler arasına katılmıştır. Böylece az gelişmiş belediyelerin desteklenmesinden ziyade (Koyuncu, 2012: 6) yerel yönetimlerin transferlere bağımlılıkları artırılmaktadır.

Türkiye'de yerel borçların neticede Hazine garantisine sahip olması; ödenememesi durumunda, sık sık yeniden yapılandırılması ve merkezi yönetimin bu yönde oluşan kötü ününün yarattığı kurtarma beklentisi EBK sorunları yaratan etkenlerin başında gelir.

Hazine garantisi sağlanırken, yerel yönetimlerin bunu suistimal edecek şekilde davranacağı düşünülemez. Hazine garantisi borçlanma imkânı yaratmak, hizmetlerin finansmanını ucuz ve sürekli hale getirmek, ülkenin dış kredi notunu korumak gibi çeşitli sayıda amaçla sağlanır. Ancak yerel, kendi borçlarını ödeyemediği takdirde Hazine güvencesi altında bu borçların ödeneceği, bir erteleme dönemi kazanacağı ve hatta bu borcun silinebileceği beklentisi içinde harcamalarını artırma ve ödeme günü geldiğinde ödeme yapmama davranışında bulunmayı seçebilir. Böylece Hazine garantisi bir mali teşvik aracı olarak yerel yönetimleri şımartılmış çocuğun doğası gereği fırsatçı davranmaya yönlendirebilir.

1980'li yıllarda dünyada küreselleşme süreci ile birlikte Türkiye'de yerel yönetimlerin borçlanma yapısında ciddi değişimler başlar; kamu kredileri kısılr; özellikle 1984'ten itibaren dış borçlanma önemli bir finansman kaynağı halini alır. Dış borçlanma 1987 yılında toplam borçların %1'i büyüklüğünde iken, hemen beş yıl içinde %4,5'i oranına yükselir ve yerel yönetimler kısa süre içinde net kaynak çıkışı gerçekleştiren birimlere dönüşür. Örneğin 1995 yılının ilk altı ayında tam 126 milyon dolarlık bir net kaynak çıkışı yaratılmış olur.

Yerel yönetimler iyi niyetle kendilerine sağlanan borçlanma yetkisi ve garantilerini suistimal ederek kendi öz vergilerini kısmaya ve harcamaları ile borçlanmalarını artırmaya kolayca yönelebilirler. Üstelik faydayı bireysel olarak elde ederlerken; maliyeti Hazine üzerinden tüm topluma ödettikleri bir esnek bütçe yaratırlar. Bu da yatay eşitsizliği artırır ve kaynakların, suistimalde bulunan birimlere haksızca aktarılmasına yol açar.

Bu dönemde, örneğin 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu 18/h fıkrasıyla getirilen tahvil ihraç etme suretiyle borçlanma hükmünün ardından, Ankara Büyükşehir Belediyesi kentsel yenileşme projelerine finansman sağlamak amacıyla 31.8.1990 tarihinde 5 yıl vadeli , %10,25 faizli 200 milyon marklık tahvili Alman ve Japon piyasalarında satışa çıkarır. 1995 yılında borcun ilk taksitlerini geri ödeme zamanı geldiğinde ise, belediye borcunu ödeyemeyeceğini açıklar. Bunun üzerine Hazine Türkiye'nin kredi değerinin düşmemesi için Hazine garantisi olmadan satılmasına rağmen tahvillerin ilk taksitlerini öder.

Buraya gelinceye kadar ve bundan sonra da merkezi yönetimin, çeşitli yıllarda yerelin borçlarını ertelemek veya tümüyle silmek üzere mali kurtarmalar yaptığı görülür. 1978 yılında Bütçe Kanunu'na konulan bir hükümle daha önce ertelenen ve üstlenilenler dahil olmak üzere belediyelerin 31 Aralık 1977 tarihine kadar olan 15.500 milyon TL'lik borçları bütçeye gider yazılarak ortadan kaldırılır. Ekim 1991 seçimlerinin ardından kurulan hükümet ise belediyelerin 1 trilyona yaklaşan borçlarını siler; bir kısmını da erteler. Ayrıca 2006 yılı içinde belediyeler, büyükşehir ve bağlı ortaklıklarının 2004 yılı sonu itibariyle vadesi geçmiş tüm borçlarının yeniden yapılandırılması için Hazine Müsteşarlığı bünyesinde bir uzlaşma komisyonu kurulur; uzlaşma öncesi 14.374 milyar TL olan borçlar 9.668 milyara indirilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 284). Ancak belediyelerin borçları uzlaşma sonrası dönemde de artmaya devam eder ve Aralık 2011 tarihi itibariyle belediyelerin borcu 42 milyar liraya yükselir.

2002-2012 döneminde 2.710 milyon dolara ulaşan Hazine garantili borçlarının geri ödemelerine bakıldığında ise yerel yönetimlerin, bunun ancak 1.036 milyon dolarını ödeyebildiği, geriye kalan 1.674 milyonunun ise Hazine'ce üstlendiği görülmektedir (Tablo 1). Yani yerel yönetimler bu kredilerin toplamının %61,7'sini geri ödeyememekte ve bu borcu Hazine üstlenmektedir. Tablo'ya yıllar itibariyle bakıldığında ise Hazine'nin üstlendiği geri ödemelerin 2002 yılında %86,7'ye ulaştığı görülmektedir. Haziran 2013 tarihi itibariyle ise yerel yönetimlerin Hazine garantili dış borçları dolayısıyla, Hazine'nin üstlenmek zorunda kaldığı vadesi geçmiş borç tutarı 6.588 milyon TL'dir. Hazine'nin vadesi gelmemiş alacağı da dahil edildiğinde, Hazine'nin alacağı, 13.607 milyon TL'ye ulaşmaktadır. Bu tutar yerel yönetimlerin 2012 toplam öz vergi gelirlerinin yaklaşık iki katıdır.

Tablo 1: Hazine Garantili Kredilerin Geri Ödemeleri (Milyon ABD Dolar)

	2002	2003	2005	2006	2008	2012	Toplam
Yerel Yönetimler	528	390	275	237	145	125	2.711
Hazinece Ödenen	458	308	194	138	54	41	1.690
Kuruluşça Ödenen	69	83	81	99	91	84	1.081
Hazine'ce Ödenen Pay (%)	86.7	80	72	58	37	33	62

Kaynak: TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Kamu Borç Yönetimi Raporu, No: 96, Temmuz, (2013: 20)

Bütçenin esnekleşmesine neden olabilecek bir diğer düzenleme ise yerel yönetimlerin borçlarına karşılık kesinti yapılmasına ilişkindir. 5779 sayılı Kanun'un 7. maddesinde, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden, yerel yönetimler adına aylık olarak ayrılacak tutardan yapılacak kesintilerin toplamının, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının %40'ını aşamayacağı belirtilir. Bu durum yerel yönetimlerin borçlarının tahsilini güçleştireceğinden, borçlarını ödemek yerine harcamalarını sürdürme imkânı yaratabilecektir.

Türkiye'de 2002 yılında başlatılan yeniden yapılandırma reformlarıyla getirilen bazı mali kurallar EBK'nın önüne geçmeye yardımcı olabilecek niteliktedir. Örneğin:

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin (a) bendinde, dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projeler için kullanılabileceğini hükme bağlayan bir altın kural benimsenmiştir. Aynı maddenin (d) bendinde, iç ve dış borç stoku toplamına, geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerinin 213 sayılı VUK'da belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılacak miktarı kadar bir üst sınır belirlenmiş ve bu sınırın büyükşehir belediyeleri için 1,5 katı oranında uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

- Belediyelerin iç borçlanmasına bir üst sınır belirlememekle birlikte, 68 (e) bendiyle en son kesinleşmiş gelirlerinin VUK'da belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde onunu geçmeyen borçlanmalar belediye meclis kararıyla, yüzde onunu geçen borçlanmalar ise meclisin salt çoğunluğunun kararının İç İşleri Bakanlığı tarafından onaylanması ile yapılabilir.

- Belediye Kanunu'nun 49. maddesi ile yıllık toplam personel giderlerinin, en son yıl bütçe giderlerinin VUK'da belirlenen yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30'unu aşamayacağı hükme bağlanmıştır.

- 4749 sayılı Kanun'un sekizinci maddesinde ise, yerel yönetimlerin Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödeme tutarını, bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmak zorunda oldukları belirtilmiştir.

Ancak hukuki zemine rağmen, mali kuralların uygulanmasının önemli ölçüde zayıf kaldığı görülmektedir. Örneğin:

- Belediyelerin borç stoğu için belirlenen üst sınırın, 68. maddesinin (d) bendinde, ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeler için yapılacak borçlanmalarda dikkate alınmayacağına belirtilmesi, borçlanmada altın kuralın uygulama alanının kalmadığını göstermektedir.

- Yerel yönetimler mali disiplini sağlayabilecek etkin bir muhasebe sistemine sahip değildir. Örneğin belediye borçlanması mevcut muhasebe uygulamasında olağan bir belediye geliri olarak görülmekte, gelir-harcama ve finansman arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.

- Getirilen mali kurallara uyumun sağlanamaması durumunda bunları izleyecek ve değerlendirecek bir otorite dahi belirlenememiştir

- Yerel mali sistemin hesap verebilirliği tam olarak sağlanamamıştır. Bu doğrultuda, belediyelerde uygulanmakta olan sağlam bir bütçe süreci bulunmamaktadır (Kaya, 2009: 110).

ÇIKARILAN DERSLER VE SONUÇ

Bu makalede yerel yönetimlerde EBK'nın nedenleri ve yol açtığı sorunlar ele alınmış; çeşitli ülkelerin EBK ile ilgili deneyimleri ve Türkiye'de yerel yönetimlerde EBK'ya yol açabilecek etkenler ve bu etkenleri hafifletmeye yönelik önlemler incelenmiştir. Bu kısımda ise çeşitli ülkeleri inceleyen çalışmaların ulaştığı EBK'yı zayıflatıcı temel etkenler belirtildikten sonra, makale kısa bir değerlendirme ile tamamlanacaktır. Bu etkenler şöylece sıralanabilir (Vigneault, 2003: 24-7):

Mali özerklik: Yerel yönetimler, gelir yaratma yetkileri kısıtlandırılmadığında ve gelirlerini uygun gördükleri şekilde harcayabildiklerinde, kendi mali sorunlarını çözme pozisyonu içinde olurlar.

Piyasa mekanizması: Sermaye piyasasında rekabet ve seçmenlerin desteklerini kazanma çabası, yerel yönetimlerin sıkı bütçe kısıtı uygulamasını sağlar. Özellikle mobil kaynaklara yönelik rekabet mali bakımdan sorumsuz davranmalarını önler. Gelişmiş bankacılık sistemi ve etkin sermaye piyasaları mali disiplini sağlamaya yardım eder. Çünkü yerel yönetimler sorumsuz davrandıklarında artan faiz oranlarıyla karşılaşır. Öte yandan Kornai'ye göre; EBK daha fazla sübvansiyon, vergi muafiyeti, isteğe bağlı idari fiyatlar vs. nedeniyle yapılan bir pazarlık sorunudur; yani her şey piyasada pazarlık edilemezken; paternalist kurumlarla edilebilir (Kornai, 1985: 50).

Harcama ve borçlanma maliyetlerinin içselleştirilmesi: EBK'nın esası, yerelin, aşırı harcama ve borçlanma maliyetinin, toplumun diğer kesimleri tarafından

katlanması nedeniyle, elde ettikleri faydaya karşılık daha az maliyet hissetmeleridir. EBK, eğer yerel yönetimler maliyetlerin tümüne katlansalardı, hafifletilmiş olacaktı. Bunun yolu ise, vergilemenin yerelleştirilmesi; anayasal iflas kuralının kabulü; Brezilya, Arjantin ve Meksika’da olduğu gibi kurtarmanın karşılığında, özerklik derecesinin azaltılması veya piyasaya işlerlik kazandıracak reformları üstlenmesi gibi yerel yönetimler üzerine bir takım maliyetler yüklemek olarak sıralanabilir.

Merkezi yönetimin keyfilik gücünün sınırlandırılması: Merkezi yönetim transferleri isteğe bağlı oluşturulduğunda, kurtarma yok politikası uygulamanın güç olacağı Brezilya ve Arjantin örneklerinde en iyi anlaşılır. Transferlerin açıkça tanımlanmış kurallara ve formüle dayandırılması, merkezin kurtarma zorunluluğunu azaltabilir; ayrıca merkezi yasamada yerel temsilcilerin oy alışı verişini engelleyebilir ve böylece rant kollama ve politik pazarlık davranışlarına yönelik teşvikleri azaltabilir.

Güçlü merkezi yönetim: Mali kriz zamanlarında yerelden gelen baskılara karşı merkezin korunmasızlığı, esasında oldukça maliyetli olabilmektedir. Bu baskıya direnmenin yararı, bireysel bölgelerin ötesinde ulusal çıkarın gerçekleşmesini sağlar. Aksi halde, kurtarmalara boyun eğme, bölgesel temsilciler arasındaki siyasi yandaşlık ve oy ticareti biçimini alır.

Bilgi meselesi: Yerelin mali krizleri, merkezin makro ekonomik politikalarından kaynaklanabilir. Böylesi durumda kurtarma yapmak, etkinlik ve adalet açısından gerekli olabilir. Buradaki sorun, merkezin, krizin sebebinin kendisi olup olmadığını bilmesidir.

Bu bağlamda, EBK’nın kaynakları ve yayılması sadece sosyalist ekonomilerde değil aynı zamanda gelişmiş kapitalist ekonomilerde de görülür. Streissler’in (1990) 1980’de EBK teorisinin, sosyalist sistemin yıkımını önceden haber verdiğini belirtmesi üzerine, Vahabi (2012) predotori bir devletin varlığında, kapitalist sistemin başarısızlığını da öngörmesi gerektiğini ifade eder. Banka ve şirketlerin yanı sıra yerel yönetimlerin mali disiplinsizlik ve iflas sorunları ile buna bağlı olarak yeniden yeniden kurtarılmaya pratiği, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan piyasa ekonomilerinde önemli bir sorundur. Ancak sorunun çözümünde, yukarıda sıralananlarla birlikte esasen tüm ülkeler açısından geçerli bir yöntem de yoktur. Her yöntem, farklı ülkede farklı sonuçlar yaratabilir.

Aizenman’ın (1993) belirttiği gibi, EBK bütün ekonomiler için karar alma süreçlerinin sınırlı kontrol edilebilirliği ile ilgilidir. Bu sorun, çoklu rekabet eden karar alıcılar tarafından neden olunan koordinasyon başarısızlığı üzerinde yoğunlaşan mikro ekonomi ve kalkınma ekonomisi alanlarında ciddi bir şekilde tartışılmakta ve geliştirilmektedir. Karar alma süreçlerinin etkin işleyişinin ve kontrolünün sağlanmasından başka, EBK bir yeniden bölüşüm sorunudur ve bu yönleriyle birlikte ele alınıp geliştirilmeye ihtiyacı vardır.

KAYNAKÇA

- Aizenman, Joshua (1993), "Soft Budget Constraints, Taxes and the Incentive to Cooperate", *International Economic Review*, Cilt 34, Sayı 4.
- Bird, Richard, Almos Tassonyi (2003), "Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- Bordignon, Massimo (2004), "Fiscal Decentralization: How to Harden The Budget Constraint", http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2004/bxl1104/papers/bordignon_en.pdf, 01/10/2013.
- Grey, Barry (2013), "The Detroit Bankruptcy", <http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/20/pers-j20.html>, 15/09/2013.
- Inman, Robert (2003), "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- Jin, Jing, Heng-fu Zou (2003), "Soft-Budget Constraint on Local Governments in China", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- Jones, Shannon (2013), "Detroit Bankruptcy Filing Paves The Way for Assault on Workers", <http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/20/detr-j20.html>, 01/10/2013.
- Kaya, Fatih (2009), *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT Uzmanlık Tezleri, No: 2807.
- Kornai, Janos (1980), *Economies of Shortage*, North-Holland, Amsterdam.
- Kornai, Janos (1986), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, Sayı 39.
- Koyuncu, Emre (2012), *Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi*, TEPAV.
- Rodden, Jonathan (2003), "Soft Budget Constraints and German Federalism", *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.

- Sağbaş, İsa (2010), “Merkezden Yerel Yönetimlere Mali Transferlerde Yeni Döneme İlişkin Gözlemler”, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği, (der.) Nihat Falay vd., Seçkin Yayıncılık, Ankara. Streissler, Erich W.,(1990), “What Kind of Economic Liberalism may We Expect in Eastern Europe?”, East European Politics and Societies, Cilt 5, Sayı 1.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2013), Mahalli İdareler, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Vahabi, Mehrdad (2012), “Soft Budget Constraints and Predatory States”, Review of Radical Political Economics, Cilt 44, Sayı 4.
- Vigneault, Marianne (2005), “Intergovernmental Fiscal Relations and The Soft Budget Constraint Problem”, <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2005/2005-2Vigneault.pdf>, 06/10/2013.
- Webb, Steven (2003), “Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint”, Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, (der.) Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland, Jennie Litvack, Cambridge: MIT Press.
- White, Jerry (2013), “The Collapse of Detroit: An Indictment of American Capitalism”, <http://www.wsws.org/en/articles/2013/03/07/pers-m07.html>, 15/09/2013.
- Yılmaz, Hakan, Ferhat Emil, Baki Kerimoğlu (2012), Yerel Yönetimler Maliyesi, Mali Hizmetler Derneği, Ankara.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

“ETİK DENETİM” KONULU EUROSAT ETİK DENETİM ÇALIŞMA GRUBU TOPLANTISI

Yaşar UZUN*

EUROSAT’nin Denetim ve Etikten Sorumlu Görev Gücü (EUROSAT Task Force on Audit and Ethics) tarafından 17-18 Eylül 2013 tarihlerinde Lüksemburg’ta ECA (European Court of Auditor) tesislerinde düzenlenen “Etik Denetim” konulu seminerin¹ temel amaçları;

- “Etik” ve “etik denetimi” konularında katılımcı Sayıştayların farkındalığını geliştirmek,
- Etik ile ilgili hususların denetlenebilmesi ve bu hususların denetimlere dahil edilmesi imkanlarını araştırmak,
- Etik esaslı denetimlerle ilgili karşılaşılabilecek sorunları ele alarak, gelecekte kullanılabilecek metodolojik yaklaşımları (Sayıştayların denetim kapsamı, ele alınabilecek alanlar, denetim kriterleri ve denetim teknikleri vb.) araştırmak,
- Katılımcıların etik denetimle ilgili görüş alışverişinde bulunmalarını sağlayarak, mevcut deneyimlerinden yararlanmalarını teşvik etmektir.

SEMİNER AKTİVİTELERİ

A) Etik ve etik yönetimi anlama, uygulama ve ölçümleme sunumu:

EIPA (European Institute for Public Administration) uzmanlarından Prof. Dr. Christoph Demmke tarafından yapılan sunumda;

1. Kamu hizmetinde etik kavramı, bu kavramın dürüstlük (integrity) boyutunda ele alınması, dürüstlük kavramının uygulanması, izlenmesi ve raporlanması,
2. Klasik bürokrasiden post bürokratik sisteme geçiş,
3. Profesyonel etik liderlik kavramı ve bu kavramın organizasyonel performansla pozitif bağlantısı,
4. Etik uygulamaların etkinliğinin ölçülmesinde kriterlerin belirlenmesi,
5. Etik uygulamaların etkinliğinin ölçülmesinin zorluğu,
6. Etik kuralların etkinliğinin değerlendirilmesi,

* Sayıştay Uzman Denetçisi

1 Seminer hakkında daha fazla bilgiye ve seminerde yapılan sunumlara (<http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/meetingsevents/Seminars/default.aspx>) linkinden ulaşılabilir.

7. Etik olmayan davranış çeşitliliğinde gözlemlenen artış,
8. Etkin işleyen bir etik yönetimin önündeki zorluklar,
9. Medyada etikle ilgili ele alınan konu başlıkları,
10. İnsan kaynakları reformlarında beklenilmeyen davranış sonuçları gibi konu başlıklarına değinilmiştir.

B) EUROSAT üyesi yüksek denetim kurumları ile yapılan etik-esaslı konulara ilişkin araştırma anketi sonuçlarının değerlendirilmesi:

Seminerde, EUROSAT Denetim ve Etikten Sorumlu Görev Gücünün 2012-2014 yılları İş Planı tanıtıldıktan sonra, 2012 Aralık ayında 50 EUROSAT üyesi yüksek denetim kurumuna sorulan etik-esaslı konulara ilişkin araştırma anketi sonuçları hakkında bilgi verilmiştir. Bu araştırma sonuçlarına göre, üye ülke yüksek denetim kurumlarına, etik kodlar ve düzenlemeler, insan kaynakları politikaları, etik alanında kurumda oluşturulan komisyonlar, etik rehberlik ve eğitim, fiili sorunlar, etik yönetim ve değerlendirme araçları, kamu idarelerinde etik denetim hakkında soruların yöneltildiği ve bu araştırmaya 32 ülke yüksek denetim kurumunun cevap verdiği anlaşılmaktadır. Çalışma sonuçlarına göre;

1. Cevap veren yüksek denetim kurumlarının yaklaşık % 70 inde, kendilerinin dışında ülkelerinde ayrıca, etik esaslı konularla uğraşan diğer kuruluşların da bulunduğu ve bu kuruluşlarla yeterli düzeyde işbirliği içerisinde oldukları,

2. Yüksek denetim kurumlarının çoğunluğunun, etikle ilgili hususlarda, denetleme gücünün olduğu,

3. Bazı yüksek denetim kurumlarının mali denetim, uygunluk denetimi ve/veya performans denetimleri yaparken etikle ilgili konuları değerlendirdikleri, çok azının doğrudan etik/dürüstlük değerlendirmesine yönelik denetim yaptıkları,

4. Yüksek denetim kurumlarının uygunluk denetimlerinde/denetim yaklaşımlarında etik esaslı konular olarak menfaat çatışması, dürüstlük (integrity) ya da şeffaflıkla ilgili konuların başlıca ele alındığı, iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde bu başlıklara ilişkin uygulamaların düzenlemelere/etik kodlara aykırılığının ele alındığı,

5. Çoğu örnek olaylarla, ihale süreçlerinde yürütülen denetimlerde karşılaşıldığı ve bu örneklerin şeffaflık, dürüstlük (integrity), menfaat çatışması ve/veya kamu kaynağının yanlış kullanımı ile ilgili olduğu

anlaşılmaktadır.

C) Etik Denetimin Önündeki Zorluklara İlişkin Görüşmeler:

Seminerde EUROSAT yüksek denetim kurumlarının temsilcilerinden oluşturulan çalışma ekipleri ile beyin fırtınası esasına dayalı olarak aşağıda belirtilen alanlarda etik denetimle ilgili sorunlar ele alınmıştır:

- a. Etik denetimle ilgili olarak yüksek denetim kurumlarının görev kapsamı,
- b. Etik denetim kriterleri,
- c. Etik denetim metodolojileri,
- d. Etik denetimde başarı faktörleri,
- e. Etik denetimde engeller,
- f. Öğrenilebilecek hususlar.

Her bir çalışma alanı ekibinin seminer sırasında yapmış oldukları tespitler aşağıda ifade edilmiştir:

a. Etik denetimle ilgili olarak yüksek denetim kurumlarının görev kapsamı

1. Çoğu yüksek denetim kurumunun görev kapsamında etik denetiminden açıkça bahsedilmediği, fakat genel görev kapsamının bir parçası olarak etik denetim yapma haklarının bulunduğu,
2. Etik denetimin uygunluk denetimi kapsamında ele alınabileceği,
3. Bu denetimde odaklanılması gereken hususun etik yönetim sisteminin geliştirilmesi olduğu,
4. Denetlenen kuruluşa Sayıştayın etik denetimle ilgili bir görevinin olduğunun ve bunun kapsamının izahında problemler yaşanabileceği belirtilmiştir.

b. Etik denetim kriterleri olarak;

1. Mevzuat (Personel kanunları, etik yasalar, disiplin mevzuatı),
2. OECD rehberleri,
3. Kıyaslama,
4. Denetlenen kuruluşun iç düzenlemeleri,
5. Genel prensipler (verimlilik, etkinlik, genel mantık, açıklık) gibi araç ve kavramlardan yararlanılabileceği ifade edilmiştir.

c. Etik denetim metodolojileri olarak;

1. Anketler (kuruluşlar, personel, yöneticiler ve denetlenen kuruluşta etikten sorumlu diğer kişilerle),
 2. Resmi ve resmi olmayan mülakatlar,
 3. Dokümanlar (raporlar, iç rehberler, mevzuat/kriterler, iç politikalar),
 4. Kuruluş ve ülke karşılaştırmaları
- gibi yöntemlerden yararlanılabileceği ifade edilmiştir.

d. Etik denetimde başarı faktörleri olarak aşağıda belirtilen hususlar örnek olarak verilmiştir:

1. Etik denetimde başarı nedir sorusunun cevabını bulmak,
2. Raporlamada gizlilik,
3. İyi uygulamaların kullanımı,
4. Denetlenen kuruluşla denetim kapsamı ve kriterleri hakkında mutabakata ulaşmak,
5. İyi seçilmiş bir metodoloji,
6. Denetlenen kuruluşla iyi iletişim,
7. Denetimin iyi belgelendirilmesi,
8. Etik denetim bilgisine sahip olma,
9. Paydaşlar üzerinde pozitif etki oluşturmak,
10. Denetlenecek kuruluşun ve denetleyecek denetçilerin seçimi,
11. Denetim planlarının, kriter ve denetim amaçlarının açık olması,
12. OECD çerçevesinin kullanımı.

e. Etik denetimde karşılaşılabilen engeller olarak;

1. Bulgularda referans yapılacak yasal çerçeve eksikliği,
2. Denetlenen kuruluşun, yüksek denetim kurumunun böylesi bir denetim için yetkinliğini sorgulaması,
3. Denetlenen kuruluşun güven düzeyinin düşük olması,
4. Ciddi bulgular (ör: söylentiler, ihbarlar vb.) olmasına rağmen delilin olmaması,
5. Etik konulara ilişkin açık tanımın olmaması nedeniyle;
 - Denetlenen kuruluş tarafından etik çerçeve ve uygunluk alanında ortak bir anlayışa sahip olmama,
 - Yaptırımlar konusunda standart birliğin olmaması,

- Etik prensip ve değerlerin, denetimde nasıl uygulanacağını belirsiz olması gibi hususlar örnek olarak gösterilmiştir.

f. Öğrenilebilecek hususlar:

Çalışma ekibi, etik denetimin yerine getirilebilmesi için aşağıdaki hususlarda farkındalığa sahip olunması gerektiğini bildirmiştir:

1. Sayıştaylar; etik denetim için kaynak ihtiyacını sağlamalıdır.
2. Etik denetim alanındaki deneyim ve uzmanlıklara önem vermelidir.
3. Paydaş beklentilerini iyi yönetmelidir.
4. Ülke kültürel özellikleri dikkate alınmalıdır.
5. İyi uygulamaların farkında olunmalıdır.
6. Güçlü bir planlama ve denetim metodolojisine sahip olunmalıdır.
7. Etik denetiminde gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekir.
8. Etik yönetime odaklanılmalıdır.
9. Dengeli denetim yaklaşımına sahip olunmalıdır.

D) Seminerde Yapılan Diğer Çalışmalar:

1. Seminer programında Portekiz Sayıştayının ve Malta Sayıştayının etik denetim kapsamında yaptığı denetimler, uyguladığı metodolojiler, kriterler ve denetim sonuçları hakkında bilgiler verilmiştir.

2. Ayrıca Macaristan Sayıştayının, Hollanda Sayıştayı ile birlikte yürüttüğü yolsuzlukla mücadele amaçlı proje de örnek olay olarak tanıtılmıştır. Macaristan Sayıştayı bu proje kapsamında 3 adet “Dürüstlük-Integrity” araştırması, yolsuzluk risk metodolojisi, Geoinformatik sisteme dayalı Web tabanlı Yolsuzluk Risk Haritası oluşturmuştur.²

3. Seminerde EUROSAT yüksek denetim kurumlarının temsilcilerinden oluşturulan çalışma ekipleri ile beyin fırtınası esasına dayalı olarak etğin ne olduğu, yüksek denetim kurumlarının görev kapsamı ve etik denetimle ilgili taahhütleri, etik denetim metodolojileri, kriterleri, denetim standartları ve araçları, etik uygulamanın etkinliğinin nasıl ölçüleceği, yüksek denetim kurumlarının becerileri ve yetkinlikleri konularında interaktif şekilde bilgi ve deneyim paylaşımında bulunulmuştur. Bu çerçevede, program kapsamında yapılan ekip çalışmalarından aşağıda belirtilen sonuçlara ulaşılmıştır:

a. Yüksek denetim kurumları, mevzuat, kültür ve değerlere dayalı etik yönetim altyapısının ve ayrıca etik alanında uluslararası standartlarda “standart etik yönetim

2 Proje ile ilgili detaylı bilgi için bkz. <http://integritas.asz.hu/index.php?lang=en>

altyapısının” ne olduğunun araştırmasını yapmalı (ISSAI 30/40, OECD) ve deneyim paylaşımında bulunmalıdır.

b. Yüksek denetim kurumları, etik denetimle ilgili iyi uygulamaları takip ederek gerekli kıyaslama çalışmalarını yapmalıdır.

c. Yüksek denetim kurumları, etik yönetim etkinliğinin ölçümleme konusunda uzmanlarla atölye çalışmaları yapmalıdır.

d. Yüksek denetim kurumları, etik denetimle ilgili konu seçimlerinde; kamuoyu ilgisi ve kamuoyu algısı üzerine yapılan bilimsel araştırmalardan, anket ya da diğer değerlendirme metotlarından yararlanmalıdır.

e. Yüksek denetim kurumları, etik denetimle ilgili konu seçimlerinde, sonucunda fark yaratacak konuyu ele almalıdır.

f. Etik denetim sırasında kurumsal yapı ve fonksiyonların, kontrol sistemlerinin ve yönetim prosedürlerinin, süreç risklerinin incelenmesi gerekecektir.

g. Etik denetim öncesi ve sonrası durum ölçümlmeleri yapılabilir ve değişim yoksa nedeni öğrenilebilir.

h. EUROSAT Çalışma gücünün görev kapsamı genişletilerek etik denetimle ilgili rehberler geliştirilmesi sağlanmalıdır.

i. Yüksek denetim kurumlarının içinde etik denetimle ilgili birimlerin oluşturulması, çalışanlara etikle ilgili eğitimler sunulmalıdır.

j. Yüksek denetim kurumları, iç kaynakların etik denetime tahsisini de sağlamalıdır.

4. Seminerin ikinci gününde Hollanda Sayıştay tarafından, denetlenen kuruluşlarda risk çevresinin değerlendirilmesi ve denetimde bir araç olarak Integrity (Dürüstlük) değerlendirme modeli (INTO)Saint tanıtımı yapılmıştır.

GENEL DEĞERLENDİRME

1. Seminerde genel olarak; yüksek denetim kurumlarının, etik denetim uygulamalarında hangi düzeyde oldukları hakkında genel bir bilgi alışverişinde bulunulmuştur. Etik esaslı denetimin, yüksek denetim kurumlarının geniş kapsamlı denetim görev alanına kesin ve çok açık şekilde dâhil olduğu, yapılacak etik denetimlerle kamu idarelerinde ve kamu yaşamında katma değer oluşturulacağı, yüksek denetim kurumlarının, sürekli deneyim paylaşımlarıyla kazanımlar elde edecekleri, etik esaslı denetimlerde özel standartlar, ölçümleme kriterleri, metotlar ve araçlar hakkında karşılıklı bilgi aktarımı ve rehberlik yapabilecekleri gibi hususlar seminerde paylaşılan tespitler arasında yer almaktadır.

2. EUROSAl Denetim ve Etik’le ilgili Çalışma Gücünün, etikle ilgili hususları 2014 yılında da yüksek denetim kurumlarının gündemine, çeşitli seminer ve organizasyonlar şeklinde getireceği anlaşılmaktadır. Sayıştayımızın bu alandaki faaliyetleri takip etmesi, iyi uygulamaların kurum içine yansıtılabilmesi açısından önem arz etmektedir.

3. Seminere katılım gayretlerimiz nedeniyle, EUROSAl Denetim ve Etik’le ilgili Çalışma Gücü Seminer Başkanı tarafından ülkemize EUROSAl Audit-Ethics Task Force çalışmalarına aktif katılım için bir davet yapılmış olup, konu hakkında Başkanlığımız bilgilendirilmiştir.

YÜKSEK DENETİM KURUMLARI PERFORMANS DEĞERLENDİRME ÇERÇEVESİ (SAI PMF)

Harun SAKİ*

ARKA PLAN

Kurum performansının ölçülmesi ve kurumsal kapasitenin artırılması tüm Yüksek Denetim Kurumları (YDK) için ortak bir amaç olarak kabul edilebilir. Yüksek Denetim Kurumları için Uluslararası Standartlar (ISSAI) da YDK'ların performanslarını değerlendirerek sonuçlarını kamuya açıklamasını talep etmektedir. Hali hazırda birçok YDK, performans göstergeleri gibi farklı araçlar ve yöntemler kullanarak bu amacı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. 2010 yılında INTOSAI tarafından ISSAI standart setinin bir bütün olarak benimsenmesi bu noktada ayrı bir önem arz etmektedir. Çünkü bu sayede YDK'lar, performanslarını değerlendirmede kullanabilecekleri ortak bir referansa kavuşmuşlardır. Ancak bu ortak referansı yani standartları ve iyi uygulama örneklerini esas alarak YDK performansının değerlendirilmesine imkân veren bir araca ihtiyaç duyulmuştur.

Bu bağlamda; 2010 yılında Johannesburg'da gerçekleştirilen 20. INTOSAI Kongresinde (20. INCOSAI); INTOSAI bünyesinde yer alan, Yüksek Denetim Kurumlarının Değer ve Faydaları Çalışma Grubu'na (WGVBS¹) "INTOSAI Kapasite Geliştirme Komitesi ve INTOSAI Donör Yönetim Komitesi ile işbirliği yaparak YDK'ların performanslarını ölçmede kullanılacak güvenilir bir araç geliştirme" görevi verilmiş ve IDI bünyesindeki INTOSAI Donör Sekreteryası'ndan da bu çalışmanın koordinasyonunu sağlaması istenmişti. Bu bağlamda oluşturulan görev ekibi, mevcut performans ölçüm araçlarını ve Yüksek Denetim Kurumları için Uluslararası Standartları'nı inceleyerek Yüksek Denetim Kurumları Performans Değerlendirme Çerçevesi'ni (SAI PMF) geliştirmiştir. Üç YDK'da yürütülen pilot çalışmalar ve INTOSAI bünyesindeki paydaşlardan alınan yorum ve öneriler sonucu Çerçeve taslağı² nihai halini almıştır. Bu taslağın 2016 yılına kadar en az yirmi YDK'da uygulanması ve 2016 yılında Birleşik Arap Emirlikleri'nde gerçekleştirilecek 22. INTOSAI Kongresinde onaylanarak kabul edilmesi beklenmektedir.

* Sayıştay Denetçisi

1 Bu çalışma grubu ve grubun diğer faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi için bkz. <http://www.intosai-wgvbs.org/>

2 Taslağın son hali için: <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MId1=102&AId=704>

ÇERÇEVENİN YAPISI

Yüksek Denetim Kurumları Performans Değerlendirme Çerçevesi (SAI PMF), Yüksek Denetim Kurumları için Uluslararası Standartları ve INTOSAI bünyesindeki iyi uygulama örnekleri ile diğer kabul görmüş ilkeleri esas alarak YDK'ların performanslarını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çerçeve, iki ana bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde Çerçevenin uygulanması sonucu düzenlenecek olan ve tespit edilen bulguları içeren Performans Raporu hazırlanırken dikkate alınacak hususlar açıklanmaktadır.

İkinci bölümde ise yedi farklı başlık altında yirmi iki gösterge seti bulunmaktadır. Ayrıca yargısal yetkileri olan YDK'lar için ilave iki gösterge seti vardır. Her biri YDK'ların performansına ilişkin önemli alanları kapsayan başlıklar şu şekildedir:

- A. Raporlama
- B. Bağımsızlık ve Yasal Çerçeve
- C. Kurumsal Gelişim için Strateji
- D. Denetim Standartları ve Metodoloji
- E. Yönetim ve Destek Hizmetleri
- F. İnsan Kaynakları ve Liderlik
- G. İletişim ve Paydaş Yönetimi

Genel olarak bu alanlarda yer alan göstergeler YDK'nın kontrolünde olan konulara odaklanmıştır. Yalnızca B alanı YDK'nın faaliyet gösterdiği ortamı ele almakta ve dolayısıyla buradaki göstergeler, YDK'nın doğrudan etki edemeyeceği faktörleri içermektedir. Buna rağmen bu faktörlerin çerçeveye dâhil edilmesinin sebebi, bunların YDK'nın performansına doğrudan etki etmesi ve uluslararası standartlarda da bu faktörlere ilişkin hükümlerin yer almasıdır.

Çerçevenin yapısının daha iyi anlaşılması için aşağıda yer alan örneği incelemek faydalı olacaktır. Raporlama başlıklı A alanında 1'i yalnızca yargısal yetkiye sahip YDK'ların performansını değerlendirirken kullanılacak olan toplam 5 gösterge bulunmaktadır. Bu göstergelerin ilki olan 'Mali Denetim Sonuçları' için 4 boyut belirlenmiştir. Diğer göstergelerin de farklı sayıda boyutları olmasına karşın burada yalnızca ilk göstergenin boyutlarına örnek olması amacıyla yer verilmiştir. Alanların ve göstergelerin kapsamına ve nasıl yorumlanacağına ilişkin ayrıntılı bilgi Çerçevede yer almaktadır.

Alan A: Raporlama

SAI-1: Mali Denetim Sonuçları

Boyut-1: Mali Denetim Kapsamı

Boyut-2: Mali Denetim Sonuçlarının Sunulması

Boyut-3: Mali Denetim Sonuçlarının Yayımlanması ve Açıklanması

Boyut-4: Mali Denetim Bulgu ve Önerilerinin Uygulanması ve İzlenmesi

SAI-2: Uygunluk Denetim Sonuçları

SAI-3: Performans Denetim Sonuçları

SAI-4: Yargı Sonuçları

SAI-5: Yıllık Rapor ve Diğer Raporlar

Tablo-1: Çerçevenin Yapısına İlişkin Örnek Göstergeler

Bu çerçeveye göre gerçekleştirilecek performans değerlendirmesinde hem nitel hem de nicel faktörler göz önünde bulundurulacaktır. Öncelikle her bir göstergeye verilecek skoru belirleyebilmek için göstergelerin altında yer alan farklı boyutların puanlanması gerekmektedir. Boyutlara verilebilecek puanlar 0-4 arasında değişmektedir ve puanlamanın nasıl yapılacağı her boyut için ayrı ayrı açıklanmıştır. Bazı boyutlar için alt kriterler bulunmakta ve bu kriterlerin karşılanıp karşılanmama durumuna göre o boyuta verilecek puan ortaya çıkmaktadır. Puanlamada YDK yönetiminden veya çalışanlarından bilgi alınması; ilgili mevzuatın, stratejik planların, denetim programlarının, örnekleme yöntemiyle seçilen denetim belgelerinin incelenmesi, YDK'nın kendi performans ölçüm ve raporlama süreçlerinin gözlemlenmesi gibi farklı yöntemlere başvurulması gerekecektir.

Gösterge skorlarının belirlenmesinde boyutların puanları esas alınacaktır. Bu puanların gösterge bazında toplanmasında Dünya Bankası tarafından Kamu Harcamaları ve Mali Sorumluluk (PEFA) çerçevesinde kullanılan bir yöntem kullanılmış ve göstergelerin 2, 3 veya 4 alt boyutu olduğundan 3 referans tablo üretilmiştir. Örneğin 2 boyutlu bir göstergenin ilk boyutu için 4 ve ikinci boyutu için 1 puanı verilmiş ise ilgili göstergenin skoru 2 olacaktır. Bunun gibi her ihtimal için göstergeye verilecek skor; 2 boyutlu, 3 boyutlu ve 4 boyutlu göstergeler için ayrı ayrı hazırlanan 3 referans tabloda belirlenmiştir.

Raporun sözel bölümünde ise önemli olduğu halde göstergelerin sayısal nitelikleri sebebiyle kapsamadığı faktörler açıklanarak puanların daha geniş bir perspektiften yorumlanması ve YDK'nın o alandaki durumunun daha iyi anlaşılması sağlanmış olacaktır.

PERFORMANS RAPORU

YDK Performans Raporu, SAI PMF'in temel çıktısı olup; okuyucusuna YDK'nın performansı hakkında genel bir bilgi sunmaktadır. Raporda ayrıca YDK'nın faaliyet

gösterdiği ülke, bu ülkede uygulanan kamu mali yönetim sistemi, ilgili mevzuat, YDK'nın yetki ve sorumlulukları ile performansını etkileyebilecek diğer unsurlar hakkında da bilgi verilmesi öngörülmektedir. Bu sayede YDK'nın performansının tüm yönleriyle ve objektif olarak sunulması amaçlanmaktadır. Performans Raporunun yazılmasında yardımcı olacak ek bilgi ve örnek bir rapor formatı Çerçevenin 2. bölümünde yer almaktadır. Buna göre raporun ana başlıkları şu şekilde olacaktır:

Önsöz/Sunuş

(i) Yönetici Özeti

(ii) Kalite Güvence Beyanı

(iii) YDK'nın Performansı Hakkındaki Gözlemler ve Etkileri

(iv) Değerlendirme Sonuçlarının YDK Yönetimi Tarafından Kullanılması

1.Bölüm: Giriş

2.Bölüm: Ülke ve YDK Hakkında Genel Bilgiler

3.Bölüm: YDK'nın Faaliyet Gösterdiği Ortamın, Yeterliliğinin ve Performansının Değerlendirilmesi

4.Bölüm: YDK Kapasite Geliştirme Süreci

EK-1: Performans Gösterge Özeti

EK-2: Bilgi Kaynakları/Kanıtlar

Burada vurgulanması gereken önemli bir konu da Çerçeve bir sonraki bölümde değinilen yaklaşımlardan hangisiyle yapılırsa yapılırsın rapordaki 'Değerlendirme Sonuçlarının YDK Yönetimi Tarafından Kullanılması' başlıklı bölümün YDK yönetimince yazılacak olmasıdır. Ayrıca bu bölüm raporun en son yazılacak bölümüdür. Böylece değerlendirmeye ilişkin rapor tamamlandıktan sonra YDK yönetimi bu değerlendirme sonucunda ortaya çıkan bulgu ve önerileri nasıl kullanacağını yazılı olarak beyan etmiş olmaktadır. Bu beyan da performans raporunun bir parçasını teşkil etmektedir.

UYGULAMAYA İLİŞKİN HUSUSLAR

Çerçeve kullanılarak kurum performansının ölçülmesi, farklı amaçlar güdülerek gerçekleştirilebilir. Bu amaca göre; Çerçevenin kim tarafından ve ne zaman uygulanacağına ve sonuçta oluşan performans raporunun kamuoyu ve uluslararası toplumla paylaşılıp paylaşılmamasına ilişkin kararları alma yetkisinin ilgili YDK Başkanına ait olduğu kabul edilmektedir.

Çerçevenin uygulanmasında genel olarak 3 farklı yaklaşım benimsenebilir:

1- Öz değerlendirme: Bu yaklaşımda performans değerlendirmesini YDK'nın kendi personeli gerçekleştirecektir.

2- Meslektaş Değerlendirmesi: Bu yaklaşımda bir veya daha fazla YDK bünyesinde çalışan denetçi veya uzmanlar ekip halinde Çerçeveyi uygulamaktadır.

3- Dış Değerlendirme: Çerçevenin herhangi bir YDK’da çalışmayan uzman veya danışmanlar tarafından uygulandığı yaklaşımdır. Diğer iki yaklaşımda da olduğu gibi değerlendirmeyi yapacak kişilerin gerekli eğitimi almış sertifikalı değerlendiriciler olması gerekmektedir.

Hangi yaklaşımın seçileceği öncelikle amaca bağlıdır. Örneğin kendi performans değerlendirme ve raporlama sürecini geliştirmek isteyen bir YDK ilk yöntemi seçebilirken; diğer YDK’ların tecrübelerinden faydalanmak isteyen bir YDK ikinci yöntemi tercih edebilir. Bunun yanında bazı YDK’lara finansal ve operasyonel destek sağlayan Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve kalkınma bankaları gibi uluslararası kuruluşların talebi veya tavsiyesi üzerine bu Çerçeveyi kullanarak performansını değerlendirmek isteyen bir YDK, üçüncü yaklaşımı benimseyebilir.

Amacın yanında maliyet, objektiflik ve (özellikle ikinci ve üçüncü yaklaşımlar için) iletişim zorlukları gibi faktörler de benimsenecek yöntem belirlenmeden önce üzerinde durulması gereken faktörlerdir.

Çerçevenin yıllık olarak değil 3-5 yıllık periyotlarla uygulanması tavsiye edilmektedir. Çünkü gösterge ve kriterler kısa vadede önemli ölçüde değişmesi zor hususları içermektedir. Buna göre; Çerçevenin birkaç yıllık periyotlarla uygulanıp sonuçların karşılaştırılarak kaydedilen ilerlemenin belirlenmesi daha yararlı olacaktır.

Göstergelere verilen puanlar toplanarak genel bir performans puanı hesaplanmayacaktır. Diğer bir deyişle her YDK için bir puan belirlenerek lig tabloları veya performans sıralamaları yapılmayacaktır. Böyle bir uygulama çerçevenin amaçlarına uygun düşmediği gibi göstergelerin her biri aynı önem ve ağırlığa sahip olmadığından objektif bir değerlendirme de sunmayacaktır. Ayrıca farklı ortamlarda faaliyet gösteren, yetki ve sorumlulukları ülkeden ülkeye değişebilen ve sahip olduğu kaynak düzeyi aynı olmayan YDK’ların tek bir puana göre değerlendirilmesi de çok yararlı görünmemektedir.

EĞİTİMLER VE MEVCUT DURUM

Bu Çerçevenin YDK’lar tarafından anlaşılması, benimsenmesi ve uygulanması için IDI tarafından yoğun bir eğitim faaliyetine girilmiştir. Bu bağlamda, farklı ülkelerde ve dillerde toplam 8 eğitim programı gerçekleştirilmiş; 4 yeni program ise 2014 yılı içerisinde gerçekleştirilmek üzere planlanmıştır. Bu eğitimlere yalnızca YDK’larda görev yapan denetçiler değil uluslararası kuruluşlarda çalışan uzmanlar, donör komitelerinin mensupları ve bağımsız danışmanlar da katılabilmektedir. Eğitimler sonucunda katılımcılara bu Çerçeveyi uygulayabileceklerini veya Çerçeve

konusunda eğitim verebileceklerini gösteren bir sertifika verilmektedir. Ayrıca bu sertifikalı uygulayıcı ve eğiticilerin isimleri ile birlikte iletişim bilgileri IDI'nın internet sitesinde yayınlanmaktadır.

Standart bir program çerçevesinde gerçekleştirilen eğitimler iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde katılımcıların çerçevenin temel özelliklerini kavraması ve çerçeveyi uygulayabilecek düzeye gelmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda; Çerçevenin arka planı, yapısı, Çerçeve kullanılarak yapılacak performans değerlendirme çalışmalarının planlanması, yürütülmesi ve bu çalışma sonucunda düzenlenecek performans raporunun format ve içeriği hakkında bilgi verilmektedir. Ayrıca teorik eğitimi pratikle desteklemek amacıyla pilot çalışmalara ilişkin örnekler de sunulmakta ve grup çalışmalarıyla katılımcıların çerçeveyi kısmen de olsa uygulaması sağlanmaktadır.

İkinci bölümde ise katılımcıların gerek kendi kurumlarında gerekse diğer ülke YDK'larında Çerçeve hakkında eğitim verebilecek düzeye gelmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda; sunum teknikleri, tartışma yönetimi, dinleyici ile iletişim kurma ve geri bildirim alma gibi konularda teknik eğitim verildikten sonra her katılımcıdan bir sunum yapılması istenmektedir. Bu sunumların konusunu Çerçevenin farklı yönleri oluşturmaktadır. Bu sayede ilk bölümdeki eğitim konuları tekrar edilerek katılımcıların bilgileri pekiştirilmiş olmaktadır.

Hali hazırda, Çerçeve taslağının uygulanacağı 20 YDK belirlenmiştir. Bu uygulamalarda elde edilen tecrübelerle göre nihai halini alacak Çerçeve'nin 2016 yılındaki 22. INCOSAI'de onaylanmasıyla INTOSAI camiası ortak bir performans değerlendirme aracına kavuşmuş olacaktır. Bu araç; YDK'ların faaliyet ortamlarında veya Çerçeveye esas teşkil eden uluslararası standartlarda meydana gelecek değişiklikler sebebiyle periyodik olarak gözden geçirilecek ve böylece güncelliğini koruyacaktır.

SAYIŞTAY KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 17.09.2013
No : 37636

Resmi evrakların elden takip ve tebliğinde görevli personele ödenmesi için öngörülen tebligat ücretlerinin mali hizmetler müdürlüğünde görevli bütün personele ayın her günü için maktu bir ödeme olarak ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

1529 sayılı ilamın 1'inci maddesinde, İl İdare Kurulu tarafından resmi evrakların elden takip ve tebliğinde görevli personele ödenmesi için öngörülen tebligat ücretlerinin amacı dışına çıkılarak mali hizmetler müdürlüğünde görevli bütün personele ayın her günü için maktu bir ödeme olarak ödenmesi suretiyle kamu zararına sebebiyet verildiği gerekçesiyle toplam ... TL'ye tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde, Mali Hizmetler Müdürlüğü personeline ödenen tebligat ücretlerin 7201 sayılı Kanun'un 3220 sayılı Kanun'la değişik 4.maddesi ve Bakanlar Kurulunun 4/12059 sayılı kararı ile yürürlüğe giren tebligat tüzüğü'nün 5. maddesinin ilk fıkrasındaki "memur vasıtasıyla yaptırılacak tebliğlerde tebliğ yapana verilecek zaruri masrafların miktarı, tebliğ yapılacak şahsın bulunduğu yerin uzaklığına göre İl İdare Kurulunca tespit olunur." hükmü gereğince tebliğ yapana verilecek ücretin tespitine dair alınan karara uygun olduğunu, Mali Hizmetler Müdürlüğü'nce Belediyenin alacaklarının (Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, İlan ve Reklam Vergisi eğlence vergisi....vb) takibini ve tahsilini yapmak üzere 2008 yılı için Müdürlüğün memur personelinin dış çalışmaları kapsamında evrakları tebliğ etmek üzere başkanlık onayı ile görevlendirildiğini, yapılan bu görevlendirme neticesindeki çalışmalar karşılığında Valiliği İl İdare Kurulunun almış olduğu 02.01.2008 tarih ve 2008/3 sayılı Kararında belirtilen 2/3 gün için 10 TL tebligat ücreti ödendiğini, Belediyenin, en son yapılan Nüfus sayımına göre nüfusu olup; Yüzölçümü .. km2 olduğunu, o tarihte kayıtlı mükellef sayısı ... (vüzseksenbin) civarında olduğunu, Belediyenin mücavir alanlarında 20 (yirmi) mahallesi mevcut olduğunu, Mali Hizmetler Müdürlüğünde çalışan memur personelin ilgililerine tebligata çıkarken mahalle haritalarından yararlanılarak tespit edilen cadde ve sokaklar bazında görev yaptığını, Tebligatı yapılacak belgelerin içeride kalan personel tarafından bir, iki gün önceden hazırlanarak dışarı çıkan guruplara verildiğini ve buna göre haritalardan yararlanılarak tebligat işlemi yapılmakta olup; ayrıca her gün için yazılı bir program yapılmadığını, yöneticiler dahil 36 memur personel 16 işçi personel olmak üzere toplam 52 (elliiki) personelle hizmet verildiğini, O yıla ait kesin hesap incelendiğinde tahsilatın Bütçeye oranının % 85 üzerinde olduğunun görüleceğini, 2008 Yılında Müdürlük personeline yapılan

tebligatlara ait tebliğ belgeleri ... mükellef dosyasından örnekleme yöntemiyle çıkartılarak bir kısmının dilekçe ekinde sunulduğunu, Dolayısıyla personele ödenen ücretler yapmış olduğu tebligat neticesi hizmetinin karşılığı olduğunu, kaldı ki 6009 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre konunun değerlendirilerek tazmin hükmünün kaldırılmasını, Dilekçi ise, bunlara ilaveten personelin tamamı, mesai başlangıcı sabah ile mesai bitimi akşam saatlerinde kart bastığından ayrıca göreve gidiş ve gelişlerde tekrar kart basılmadığını, görevlerin eksiksiz yerine getirildiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Başsavcılığı; "İleri sürülen iddialar usule ve hukuka uygun ilam hükmünün bozulmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından temyiz isteminin reddedilerek Daire Kararının onanmasına karar verilmesi uygun olur." şeklinde görüş belirtmiştir.

7201 sayılı Tebligat Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, " (Değişik fıkra: 06/06/1985 - 3220/4 md.) 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 49 uncu maddesine göre tazminat alan memur ve hizmetliler dışındaki memurlar vasıtasıyla, bu Kanun mucibince yaptırılacak tebligatlar için tebligat yapana verilecek zaruri masrafların miktarı kendisine tebliğ yapılacak şahsın bulunduğu yerin mesafesine nazaran her mali yılbaşında il idare heyetleri tarafından o ilin gerek merkez, gerekse bağlı ilçeleri için ayrı ayrı tesbit olunur.

Yukarıki fıkraya göre kendilerine zaruri masraf verilen memurlara yaptıkları tebliğ dolayısıyla 6245 sayılı Kanun mucibince ayrıca harcırah verilmez." hükmü mevcuttur.

20.08.1959 tarih ve 4/12059 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Tebligat Tüzüğü'nün "Tebliğ Evrakının Nüshaları ve Makbuz Verilmesi" başlıklı 10 uncu maddesinde; "Tebliğ olunacak her nevi evrak, biri dosyasına konulmak ve diğeri tebliğ edilecek kimselere verilmek üzere lüzumu kadar nüshadan tereküp eder. Bu nüshalarda, iş sahibi veya vekilinin imzası bulunur. Re'sen yapılan tebligata ait evrakı, tebliği çıkaran merciin yetkili memuru imzalar.

Tebliğ olunmak üzere yetkili mercilere verilecek evrakın her nüshasına bu mercilerce, verildiği tarih yazılır ve istenirse makbuz verilir. Her nevi evrakın tebliğine ve davetiyelere ait tebliğ mazbataları dosyasına konur." denilmektedir.

Bu hükümlere göre, mali hizmetler müdürlüğünde görevli personele tebligat ücreti ödenebilmesi için de söz konusu takip ve tebliğ hizmetinin gerçekleşmesi gerekmekte olup, mali hizmetler müdürlüğünde görevli bütün personele ayın her günü için maktu bir ödeme olarak ödenmesi mümkün değildir.

İlamda, tebligat ücretlerinin ödenmesine dayanak tutulan puantaj cetvellerine bakıldığında mali hizmetler müdürlüğünde görevli bulunan personelin tamamına ayın her günü için maktu bir ödemeymiş gibi söz konusu tebligat ücretinin

ödendiği, ödeme emri belgeleri ekinde de, hangi personelin tebligat ve takip için görevlendirildiğini ve tebligatın hangi kuruma veya kişiye yapıldığını gösteren herhangi bir yazı ile tebellüğe ilişkin tebliğ alanın imzasının gösteren bir belgeye yer verilmediği, gerek görevlendirme yazılarının bulunmaması gerekse belediye binasında bulunduğu mesai cetvelinden tespit edilen bazı personele aynı gün için tebligat ücretinin ödendiğinin anlaşılması gerekçeleriyle hizmetin gerçekleşmiş olup olmadığı sağlıklı bir şekilde belirlenemediği, Bu itibarla, gerçekleştiğine ilişkin kanıtlayıcı belgesi bulunmayan tebligat işlemleri nedeniyle ödemede bulunulması nedeniyle tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi tarafından 2008 Yılında Müdürlük personeline yapılan tebligatlara ait tebliğ belgelerinin ...) mükellef dosyasından örnekleme yöntemiyle çıkartılarak bir kısmının dilekçe ekinde sunulduğu, Dolayısıyla personele ödenen ücretlerin yapmış olduğu tebligat neticesi hizmetinin karşılığı olduğu belirtilmekte ise de; aynı hususlara, ve tebligata ilişkin belge örnekleri yargılama öncesinde, sorguya cevaben gönderilen savunmada da belirtilmiş, ilamda gerek görevlendirme yazılarının bulunmaması gerekse belediye binasında bulunduğu mesai cetvelinden tespit edilen bazı personele aynı gün için tebligat ücretinin ödendiğinin anlaşılması gerekçeleriyle hizmetin gerçekleşmiş olup olmadığı sağlıklı bir şekilde belirlenemediği için savunma kabul edilmemiştir. İlamda da açıklandığı üzere, gerek görevlendirme yazılarının bulunmaması gerek gönderilen tebligat belgeleri için ise belediye binasında bulunduğu mesai cetvelinden tespit edilen bazı personele aynı gün için tebligat ücretinin ödendiğinin anlaşılması nedenleri ile dilekçi iddialarının kabulü mümkün değildir.

Dilekçi, ilamın 1. maddesinde yer alan tazmin hükmünün 6009 sayılı Kanun’la getirilen af kapsamında değerlendirilerek, tazmin hükmünün kaldırılmasını istemekte ise de; 6009 sayılı Kanun’un geçici 8. maddesinde, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufla bulunarak belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresinde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri haklarında idari veya mali yargılama ve takibat yapılamayacağı hükmü, herhangi bir mevzuatla öngörülmemiş olan, toplu sözleşme ile ya da idari bir tasarrufla mahalli idarelerin bütün personeli için çalışanların koşullarını iyileştirici nitelikte genel olarak bütün çalışanlar için yapılan ek ödemelerle ilgili olup, Belediyenin Mali Hizmetler Biriminde görev yapan memurlara tebligat ücreti olarak mevzuatına aykırı olarak yapılan ödemeyi bu kanun kapsamında değerlendirmek mümkün değildir.

Bu nedenlerle, dilekçi iddialarının reddi ile, 1529 sayılı ilamın 1’inci maddesiyle toplam TL’ye tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 17.09.2013

No : 37620

Bir siyasi partiye ilişkin tanıtım bedelinin Belediye bütçesinden ilçeyi tanıtım bedeli adı altında ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

1435 sayılı ilamın 3'üncü maddesinde, Belediyesi bütçesinden adlı dergide yayımlanan, bir partinin "... İlçesi Yönetim Kurulu" basın açıklaması için, ilçeyi tanıtım bedeli adı altında belediye bütçesinden ödeme yapıldığı tespit edildiği gerekçesiyle toplam TL'ye tazmin hükmolunmuştur.

Dilekçi dilekçesinde, ilamda ... isimli bir dergide yer alan ve ilçenin tanıtımı ile ilgili ödemenin, bir siyasal partinin tanıtımı olarak yorumlandığını, ilamda, söz konusu yazı, ilçenin tanıtımı ile ilgili bulunmuş olsaydı, bunun kamu zararı olarak nitelendirilmeyeceğinin anlaşıldığını, Derginin, Temyiz Kurulunca incelenmesi sonucunda, bir siyasal partinin tanıtımına değil, ilçenin tanıtımına münhasır olduğunun görüleceğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

Sayıştay Başsavcılığı;" ... Belediyesi Bütçesinden ... adlı dergide, ilçesi yönetim kurulu basın açıklaması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 ve 60 ıncı maddesi kapsamında değerlendirilmesi mümkün görülmediğinden temyiz talebinin reddi ile Daire Kararının tasdikine karar verilmesi uygun olur." şeklinde görüş belirtmiştir.

Bir partinin İlçesi Yönetim Kurulunun belediye başkanı adayına ilişkin yapmış olduğu açıklamada ilçenin tanıtımına dair herhangi bir bilgi olmadığı görülmektedir. Dolayısı ile bir siyasi partiyi ilgilendiren basın açıklamasına ilişkin yapılan harcamayı belediyenin gideri olarak değerlendirmek ve bütçeden ödemesini yapmak mümkün değildir. Dergideki yazının tarihi ve kültürel bir tanıtım olmadığı, yazının bir siyasi partiyi ilgilendiren basın açıklaması niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Belediye bütçesinden yapılan bir harcamanın Belediye gideri olarak kabul edilebilmesi için mahalli ve müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olması, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının a ve b bentlerinde açıkça sayılan görev ve sorumluluklar içinde veya aynı Kanun'un 60' ıncı maddesinde tek tek sayılan giderler içerisinde yer alması gerekmektedir.

Bu itibarla bir siyasi partinin ilçe yönetim kurulunun basına yapmış olduğu açıklamanın dergisinde yayınlanma bedelinin belediye bütçesinden ödenmesi mümkün olmadığından dilekçi iddialarının reddi ile 1435 sayılı ilamın 3'üncü maddesiyle toplamTL'ye tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 10.09.2013

No : 37595

Bazı vatandaşların çeşitli illerin tarihi, turistik yerlerini ziyaret ya da bu illerde düzenlenen şenliklere katılmaları amacını taşıyan faaliyet kapsamında otobüs kiralamaları bedelinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

1466 sayılı ilamın 30. maddesi ile, ... ilçesi içinde yaşayan emekli vatandaşların çeşitli illerin tarihi turistik yerlerini gezdirerek konaklamalı lüks otel tatil bedellerinin bütçeden ödenmesi nedeniyleTL.ve tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, ilamın 30. maddesinde ... İlçesi içerisinde yaşayan emekli vatandaşlara yönelik olarak gerçekleştirilen ve çeşitli illerin tarihi, turistik yerlerini ziyaret ya da bu illerde düzenlenen şenliklere katılmaları amacını taşıyan faaliyet kapsamında otobüs kiralamaları bedelinin bütçeden ödendiği; bu gezilere belediye personelinin de dahil edildiği tespitine yer verilerek, bu organizasyon kapsamında yapılan harcama mevzuata aykırı bulunarak tazmine hükmedilmiştir, demiştir.

Savcılık; Daire kararının onanması yönünde görüş bildirmiştir.

Belediyelerin “Görev Yetki ve Sorumlulukları” 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun üçüncü bölümünde yer alan 14. ve 15. maddelerinde düzenlenmiştir. Anılan madde hükümlerinde, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, belediyelerce yerine getirilmesi öngörülen görevler ve sorumluluklar ile belediyelerin yetkileri sayılmıştır. Yine ilgili Kanun’un 14. maddesinde, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceği ve Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun’un 60. maddesinde ise belediyenin giderleri tek tek sayılmıştır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi’nin 3. maddesinde; Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye Başkanının takdirine tabi olduğu belirtildikten sonra bu takdir yetkisinin sınırları aynı yönergenin 4. maddesinde “Temsil Giderleri”, 5’inci maddesinde “Tören Giderleri” ve 9. maddesinde ise “Ağırlama Giderleri” başlıkları altında sayma yöntemiyle belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin “Temsil, ağırlama, tören, fuar ve tanıtma giderleri” başlıklı 37. maddesinde; Temsil, ağırlama, tören, fuar, tanıtma ve benzeri faaliyetlerle ilgili olarak yapılacak her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ilişkin giderlerin ödenmesinde, bu Yönetmeliğin ilgili maddelerinde belirtilen belgelerin aranacağı ifade edilmiştir.

Yine aynı Yönetmeliğin 5, 22 ve 36. maddelerine göre; İhale veya doğrudan temin usulüyle yapılacak her türlü mal ve hizmet alımlarına ilişkin ödemelerde; onay belgesi, ihale komisyonu kararı, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22. maddesine göre doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda piyasa fiyat araştırması tutanağı, kamu idareleri için belirlenen diğer belgeler ödeme emri belgesine eklenecektir.

Emekliler için düzenlenen gezilere ilişkin ihale ve onay yazılarında ya emekliler için ya da ihtiyaç sahibi emekli vatandaşlar için bu hizmetin yapıldığı belirtilmiş olmasına rağmen bu kişilerin kim oldukları, emekli ya da ihtiyaç sahibi olup olmadıkları konusunda herhangi bir bilgi ya da belge eklenmemiştir.

İsim listelerinin incelenmesinde, aynı soy isimli birden çok kişi olduğu, hatta farkı zamanlarda gidilen tatillerdeki listelerde aynı kişilerin tekrar tekrar yer aldığı ve bazı kişilerin ailecek 5-6 kişilik gruplar halinde listelerde yer aldığı görülmüştür.

Öte yandan her listede mutlaka az da olsa belediye personeli ve eşleri yer almaktadır.

15904 nolu ödeme emrinde bu durum daha bariz hale gelmekte ve 100 kişiye yakın kişinin memur, memur çocuğu ya da yakını ile belediye ve ... işçisi olduğu anlaşılmaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümleri tatil amaçlı böyle bir gidere izin verecek nitelikte değildir. Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçların görülmesi amacıyla kurulmuş idarelerdir. Vatandaşlardan toplanan geliri, ihtiyaç sahibi olup olmadığı belli olmayan emekli kişilerle memur işçi ya da bunların yakınlarının lüks tatil giderleri için kullanmak mümkün değildir.

Bu nedenle 1466 sayılı ilamın 30.maddesi ile ...TL.ye ilişkin olarak 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 ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi 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)
- *İnternette yapılan alıntılarda:* (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- *Kitap*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- *Kitaptaki Makale*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyen 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