

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 76

MART 2004

SAYI: 442

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Namık Kemal OZTURK :: Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye	1
Yrd. Doç. Dr. Turgay UZUN	Kariyer Yönetimi ve Planlaması 27
Hasan DURSUN	Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Favdalar 47
Serdar İĞDELER	Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele..... 77
Adnan ÇİMEN	Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mü- badele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk 109
Meral ATILGAN	Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede “İyi Yönetim”in Rolü..... 123
Dr. Abdullah YILMAZ	Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları 157
Faruk ŞAHİN	Memur Yargılama Sisteminin Tarihi Süreci ve Ülkemizdeki Son Durum..... 171
Ilhan KARAKOYUN	“Endüstri-İçi Ticaret” Kavramı ve Türkiye İle Avrupa Birliği Ülkeleri Arasındaki Endüstri-İçi Ticaretin Düzeyi 209
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler..... 229
MEVZUAT	
Mustafa AYIK	1 Ocak 2004 - 31 Mart 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat 237

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

İDAARECİLER,

BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR; YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN TAM ANLAMıyla MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN, ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

TÜRK İDARE DERGİSİ İNTERNETTE

Cumhuriyetin ilanından sonra Atatürk'ün başlattığı çağdaşlaşma hareketleri tüm yurttta coşkuyla karşılanırken, bu değişim ve yeniliklerin etkisi her kuruluştta olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'nda da kendini göstermeye başlamıştır. Hizmetlerin daha çabuk, etkin ve verimli üretilebilmesi için ihtiyaçlar belirlenirken personelin bilgi ve kültürünün artırılması, çalışma alanlarıyla ilgili gelişmelerden haberdar edilmesi ve özellikle merkez ile taşra arasında bir bağ oluşturulmasının gerekliliği de ortaya çıkmıştır.

İşte bu nedenlerle ilk kez 1928 yılının Nisan ayında “Dâhiliye Vekâleti ’nin Aylık Mecmuası” olarak “İdare” adı altında eski harflerle yayın hayatına başlamış olan Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı'nın en önemli yayın faaliyeti olarak, yayın hayatı boyunca kısa sayılabilecek sürelerle iki kez kesintiye uğramakla birlikte bugün 442 nci sayıya ulaşmış bulunmaktadır.

Dergi tarihsel süreç içerisinde gerek içerik, gerekse şekil olarak değişerek ve daha güçlenerek günümüze kadar gelmiştir. 170 inci sayıdan itibaren “İdare Dergisi ” adını almış, 1975 yılı sonu itibariyle 355 inci sayıya ulaşmıştır. 1963 yılına ait 281 inci sayısından başlayarak adı tekrar değiştirilmiş ve bugüne kadar Türk İdare Dergisi adıyla yayımlanmasına devam edilmiştir.

1984 yılında çıkarılan 363 üncü sayıdan başlanarak sıklık süresi üç ayda bir olarak belirlenmiştir. 1985 yılından itibaren de yılda 4 sayı (Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında) olmak üzere düzenli aralıklarla yayımına devam edilmiştir.

Kamu yayıncılığı alanında en uzun soluklu yayın sayılabilecek olan Türk idare Dergisi, yayımından bugüne kadar kamu yönetimi alanında özgün, uygulamaya dönük ve kuramsal makalelerle mülki idare amirlerimizin ve akademisyenlerin bilgi birikimlerini, engin deneyimlerini harmanlayıp meslektaşlarıyla paylaşımlarına imkân sunarken, kurumsallaşmaya da önemli katkılarda bulunmuştur.

Türk İdare Dergisi 442 nci sayıdan itibaren (Mart 2004) yeni bir döneme girmektedir. Çağımızda gelişen teknolojiler tüm alanlarda olduğu gibi yayıncılık alanında da yeni ufuklar açmış, ağ teknolojileriyle ulaşımında zaman ve

mekân kavramların köklü değişime uğratmıştır. Bu hem yayıncılık maliyetlerinin önemli ölçüde azaltılmasına olanak sağlarken, hem de daha fazla okura ulaştırılmasını kolaylaştırmıştır.

Teknolojinin sağladığı bu imkânların kullanılabilmesi için Yayın ve Dokümantasyon Dairesince yürütülen çalışmalar sonucu Derginin 442 nci sayısından itibaren (Mart 2004) sanal ortamda okuyucuların hizmetine sunulması aşamasına gelinmiştir. Baskı sayısı 5300'den 1500'e düşürülmüş, baskı maliyetleri azaltılmıştır. Diğer taraftan dağıtım planları baskı sayısına uyumlu hale getirilerek taşıma giderlerinde de önemli ölçüde tasarruf sağlanmış olacaktır. Dergi, taşrada; Valilik ve Kaymakamlık Kitaplık ve Dokümantasyon Merkezleri, İl Halk Kütüphaneleri ile üniversite kitaplıklarına gönderilecektir. Merkezde ise kamu kurumlarına kitaplıkları ile Bakanlığımız merkez teşkilatı içinde yer alan Birim Başkanlıklarına gönderilmesi hedeflenmiştir. Amaç bugüne kadar bu yerlerde oluşmuş Dergi külliyatını güncel tutarak devamını sağlamaktır. Ayrıca kurum ve kişiler ücretini ödeyerek yıllık olarak abone olabileceklerdir. Bireysel okuyucular ise internet ortamında Dergiye rahatlıkla ulaşabilecekler, makaleleri günü gününe takip etme imkânına kavuşacaklardır.

Türk İdare Dergisi web sayfasına <http://www.icisleri.gov.tr/tid> adresiyle doğrudan ulaşılacaktır. Bunun dışında Bakanlığımız web sayfasından verilen bir linkle ulaşma imkânı sağlanmıştır. Derginin internet ortamında yayınlanması için dokümanların oluşturulmaya başlandığı 2001 yılından itibaren günümüze kadar, (430-442 nci sayılar) sanal ortamda verilmiştir. Geçmiş dönemlere ait sayıların aktarılması ise zaman içinde gerçekleştirilecektir.

Türk İdare Dergisinde yayımlanan makalelere web sayfasındaki Sorgu başlığından ulaşılacaktır. Makaleler; yıl, sayı, yazar adı, tür ve başlığa göre sorgulanabilecek ve word ortamında ulaşarak kişisel bilgisayarlara aktarılmak suretiyle istenilmesi halinde çıktı da alınabilecektir.

Web sayfasında Türk İdare Dergisinin yanında; Yayın ve Dokümantasyon Dairesinin tanıtımı, ilgili mevzuat, Bakanlık Kütüphanesi, Türk İdare Dergisi Fihristleri, İçişleri Bakanlığı Yayın Kataloğu ile zaman içinde yayımlanacak yayınlar ve Türk İdare Dergisinde yazı yayımlamak isteyenlerden istenen belgeler, Dergi ile ilgili yazışma adresi, yayın ilkeleri, uyulması gereken kurallar ve sitenin tanıtımıyla ilgili bilgiler yer almaktadır.

Dergiye yayımlanmak üzere makale gönderen yazarlarımızın özellikle ekli makalenin yayımlanması için Başkanlığımıza verilecek Dilekçe (örnek-1), İçişleri Bakanlığı Merkez Saymanlığına verilecek Dilekçe (örnek-2), Telif ve

Tercüme Eser Temliknamesinin (örnek-3) temlik eden bölümünü eksiksiz bir şekilde doldurarak göndermeleri, telif ücreti ödenmesinde ve yazarla görüşülmesi gereken konularda zaman kaybına yol açan hususları da önleyecektir.

Türk İdare Dergisi uzun soluklu yayın hayatında birçok aşamalardan geçerek günümüze ulaşmıştır. Bundan sonra da aksamadan ve daha güçlü bir şekilde yayın hayatını devam ettirmesi ve kurumsallaşması için gerekli altyapı çalışmaları sürdürülmekte, çağın olanakları kullanılarak sürekli yenlenmektedir.

Gelecek sayılarımızda ve web sayfamızda buluşmak dileğiyle.

YAYIN KURULU

ÖRNEK-1

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
APK KURULU BAŞKANLIĞINA**

İlişikte gönderdiğim “.....”
.....”adlı
makalemin (tercüme veya diğer işleme türlerinden biriyse belirtilecek) uygun
bulunması halinde Türk İdare Dergisi ve Dergiye ait web sayfasında
yayımlanmasını arz ederim.

Tarih
Ad, Soyad
Unvan

EKLER :**EK-1:** 2 takım makale**EK-2:** 1 adet disket

ÖRNEK-2

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
MERKEZ SAYMANLIK MÜDÜRLÜĞÜNE
ANKARA

.....sayılı Türk İdare Dergisi'nde yayımlanan “.....”
.....” başlıklı
yazımdan ötürü adıma tahakkuk edenTL.'lik
telif ücretinin aşağıda belirtmiş olduğum Banka Hesap Numarasına yatırılması için
gereğini arz ederim.

Tarih
Ad, Soyad
Unvan

Adres _____

Tel _____

E Posta _____

Banka Hesap No : _____

(Banka ve şube adı belirtilecek)

Vergi Numarası : _____

İlgili Vergi Dairesi :

Not: Ücret kısmı boş bırakılacaktır.

ÖRNEK-3

TELİF VE TERCÜME ESER TEMLİKNAMEİ

Telif veya Tercüme Edilen Eserin	
Adı	
İtibari Sayfa veya Satır Adedi	
Telif veya Tercüme Bedeli	
Açıklama : ait sayılı Türk İdare Dergisi'nde yayımlanan makaleye ilişkin.	
Temlik eden Temellük Eden / /200 Adı Soyadı : Unvanı : İmza :	

Not: Sadece temlik eden bölümü yazar tarafından doldurulacaktır.

DEVLET YÖNETİMİNDE ETKİNLİK VE TÜRKİYE

Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

Devlet harcamalarının gittikçe artması ve bütçe açıkları, hükümetleri yeni arayışlara ve tasarruf önlemlerine yönlendirmiştir. Bunlardan birincisi, kamu hizmetinin kapsamı daraltılarak harcamaların sınırlandırılmasıdır. Diğer bir yol ise vergilerin artırılmasıdır. Oysa bunların her ikisi de siyasetçiler için oy kaybı anlamına geldiği için tercih edilir yöntemler değildir. Geriye daha düşük maliyetle daha çok iş üretmenin yolunu aramak kalmaktadır. Dolayısıyla bu yol devlet yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tasarrufun sağlanmasından geçer.

Bu çalışmada devletin bütçe açıklarının azaltılmasına katkı yapabileceğini düşündüğümüz “etkin devlet” kavramı üzerine odaklanılmıştır. Etkinlik kavramının devlet yönetimi bakımından anlamı üzerinde durulmuş ve etkinliğin nasıl anlaşıldığı açıklanmıştır. Ardından, Türkiye bakımından önem taşıdığını düşündüğümüz kurumsal yapının güçlendirilmesi, insan kaynakları yönetimi, liyakat sistemi ve fayda-maliyet analizi gibi konulara değinilmiştir. Burada ileri sürülen görüşlerin etkin devleti gerçekleştirmede yeterli olmayacağı açıktır. Amacımız bu yoldaki arayışlara katkı sağlayabilmekten ibarettir.

I. ETKİNLİK KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Rekabetçi bir dünya, tanım gereği kaynakların kıt olduğunu ima eder. Dolayısıyla, kaynakların geliştirilmesi yaşamın devam edebilmesi için gereklilik oluşturur. Bu yüzden gerek devletin gerekse özel kesimin, etkin ve verimli üretim yöntemleri bulma konusunda medeniyetin başlangıcından itibaren bir çaba içinde olduklarını söylemek çok da yanlış olmaz.

Aslında, eski ya da ilkel dönemlerde bile üretimle ilgilenmemiş bir topluluk düşünmek oldukça zordur. Hobbes’un kurguladığı ilkel dönemde kaynakların kıt olmasından dolayı “insan insanın kurdu” olmuştur. Daha çok ve daha iyi kaynaklara ulaşma ihtiyacı beraberinde sert ve acımasız koşulları

* Muğla Üniversitesi, İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü, nkozturk@mu.edu.tr

getirmiştir. Kaynakların sınırlı olması ve ihtiyaçları karşılamada yetersizliği, ilkel koşulların gittikçe azalmasından ziyade artmasına yol açmıştır.

Verimliliğin ve etkinliğin ne zamandan beri bilinçli bir sosyal sorun olarak ortaya çıktığına karar verebilmek, büyük oranda bu sorunun tanımlanmasına bağlıdır. Şayet verimlilik en geniş anlamıyla üretimin artırılması veya kaynakların ele geçirilmesinin artırılması olarak düşünülürse, bu kavramın gerçekten de çok eskilere gittiği söylenebilir.

Bazı akademisyenler eski medeniyetlerin üretim şekilleri ve bunların yol açtığı problemler üzerinde durarak verimlilikle ilgili analizler yapmışlardır. Örneğin Nash(1969:8) M.Ö. 1100’lerde Mısır medeniyetinin yok olmasının nedenleri arasında “yönetsel sistemlerinin etkinliklerinin gittikçe azalmasını” ve dini yöneticilerin “kaba, katı ve sert dinsel formalizme, esnek yönetsel uygulamalardan daha fazla önem vermelerini” göstermektedir.

Gladden(1972:2) ise daha işlevsel yaklaşarak 9000 yıl önce tarımın yükselmesi sonucunda toplumların lider, yönetici ve işçi olmak üzere üçlü bir sınıfsal yapıya kavuştuğunu ileri sürmektedir. Sümerler, Astırlar ve diğer Yahudi kabilelerinde tarımın ön plana çıkması ve toprak kullanımı sonucunda, aralarında belirgin kimlik farklılıklarının olduğu üç değişik sınıfın oluştuğunu ve bu ayrılaşmanın daha sonraki jenerasyonlara intikal ettiğini ileri sürmektedir.

Ancak, bu görüşler verimliliğin medeniyetler üzerinde etki eden faktörlerden bir kısmına işaret etmektedir. Verimliliğin böylesine geniş ele alınması aslında pek faydalı değildir. Çünkü üretim ve verimlilik kavramları birbirleriyle ilgili kavramlardır ama birbirinin aynı değildirler. Yeterli bir üretim en etkin araçlar kullanılmadan gerçekleşebilir veya tersine, bazen en etkin teknikler kullanılsa bile kaynakların kıtlığı sorunu ile karşılaşılabilir. Bu bakımdan verimliliğin üretim artışı olarak geniş biçimde tanımlanması etkinliği ifade etmez.

Tarihsel anlamda bilinçli bir etkinlik tanımlaması yoktur. Bu kavram yakın zamanlarda ortaya çıkmış ve değişik açılardan ele alınmıştır. Örneğin eski Yunan, siyasal karar alma yapılarının oluşturulmasında oldukça mesafe kat etmiştir. Hatta kamu görevlilerinin seçiminde uygulanacak metotları bile belirlemişlerdir. Memurların dinsel ve siyasal sorumluluk kriterleri tespit edilmiş ancak, verimlilik ve teknik yeterlik bakımından her hangi bir yaklaşım ortaya konmamıştır. Aynı şeyler Roma için de söylenebilir. Romalılar teknoloji ve arazinin kullanımı bakımından çok ileriye gitmişlerdi ama verimlilik anlayışı günümüzden oldukça uzaktı (Martin, 1992:50).

Alnaçlara ulaşmak için kıt kaynakların verimli kullanılmasını gerektiren etkinlik kavramı, yakın zamanlarda yönetsel etkinlik ve ekonomik etkinlik şeklinde ayrılarak bilinçli bir açıklamaya konu olmuştur (Downs, Larkey: 1986). Günümüzde literatürde en çok kullanılan yönetsel etkinlik, herhangi bir üretim biriminin girdilerinin çıktılara oranının karşılaştırılması anlamına gelir. Ekonomik etkinlik ise, bir kurumun çıktılarının toplum üzerindeki etkisinin ölçülmesini ifade eder. Bu açıdan kamu yöneticilerinin etkinlik anlayışına yakındır. Etkinliğin bu şekilde ele alınması, devletin veya belirli endüstrilerin bir bütün olarak toplum üzerindeki ekonomik etkisinin ölçülmesine imkân sağlar. Dolayısıyla kazanç birincil planda değildir. Yapılan faaliyetin toplum bakımından taşıdığı önem özellikle dikkate alınır.

A. YÖNETSEL ETKİNLİĞİN ANLAMI

Etkinlik, sonuçlara ulaşmak için kıt kaynakların kullanılmasıyla ilgilidir (Jann, 1997:94). Mevcut kaynaklarla veya daha az kaynakla daha çok iş ve üretimin nasıl sağlanacağını araştırılması biçiminde ifade etmek de mümkündür. Farklı şekillerde ele alınarak değerlendirilen etkinlik arayışlarında, yöneticilere özel önem veren yaklaşımların ağırlıklı olduğunu söylemek yanlış olmaz. Eğer yöneticilere yönetim bakımından daha fazla özgürlük verilir ise, onlar bunun kendilerine yüklediği sorumluluk nedeniyle belli hedefleri belli kaynaklarla yerine getirmek için büyük çaba harcayacaklardır. İşlerin daha etkin olarak nasıl yapılacağından yöneticiler sorumlu olacaktır (Walsh vd,1997). Bu yöndeki çalışmalarda organizasyonel ve yönetsel değişiklikler yoluyla kaynakların daha etkin kullanımı amaçlanmaktadır. Bir başka anlayış ise hizmet alanlarının rekabete açılmasıyla etkinliğin mümkün olacağı üzerinde durmaktadır.

Hükümet programlarını, kamu politikalarını ve yasaları uygulayan memurlardır. Vatandaşlarla devlet arasındaki ilişkileri kamu yönetimi yürütmektedir. Halk, hükümetin performansını büyük ölçüde kamu yönetiminin hizmet sunumuna göre değerlendirmektedir. Ancak kamu kurumlarının mevcut bürokratik yapı içinde halkın taleplerini yeterince karşılayabildiği söylemek zordur. Kamu sektöründe yasal/yönetsel kuralların yoğunluğu, iç denetimin yoğunluğu ve denetimin sadece şekli olması, kurumların misyon üretmemeleri, performans kriterlerinin olmaması gibi nedenlerden dolayı verimlilik ve etkinlik oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Kurallara şekli olarak uyulduğu için de kamu görevlileri hakkında yasal olarak herhangi bir işlem yapılması mümkün değildir. Bu nedenle, yeni bir yönetim anlayışına, piyasa temelli rekabete, çalışanların yetkilendirilmesine ve etik değerlerin ve sorumlulukların geliştirilmesine büyük ihtiyaç olduğu açıktır.

Devleti etkinleştirmek, öncelikle kamu yönetimini etkinleştirmek anlamına gelmektedir. Bunun için özellikle üst düzeydeki yöneticilerin ve memurların işlerini daha iyi yapabilecekleri, bilgilerini daha çok kullanabilecekleri ve daha kaliteli ve verimli hizmet ile sonuçlanacak yöntemlerin bürokratik mekanizmalar içinde kullanılması gerekmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışına göre, kamu organizasyonları katı bürokratik kültüre sahip oldukları için hizmet alan kişilerin tercihlerine çok fazla önem vermezler. Bunun çözümü ise kamu organizasyonlarını piyasa disiplinine sokarak rekabet ortamı yaratmaktan geçer. Dolayısıyla hizmet sunan birimler rekabet şartları altında müşterinin taleplerini en uygun şekilde yerine getirmeye çalışırlar. Elbette ki, bu modelde vatandaşın müşteri rolü verilir. Başka bir etkinlik sağlama yolu ise yine yöneticilerle ilgili olarak “deregülasyon” uygulamalarıdır. Deregülasyon yoluyla yöneticiler hiyerarşi ve bütçe sınırlamalarından kurtulacaklar ve düzenleme ve kontrolden uzak özel sektör ortamı içinde faaliyetlerini yerine getireceklerdir. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi değerlerinden verimliliğin sağlandığı piyasa mekanizmalarına bir kayma olacaktır.

Çalışmamızda yönetsel etkinlik ve ekonomik etkinlik kavramları birlikte ele alınacaktır. İster yönetsel, isterse kurumsal faaliyetlerin toplum üzerindeki etkisi bakımından değerlendirilsin etkinlik temelde mevcut kaynaklarla veya daha az kaynakla daha çok iş ve üretimin nasıl sağlanacağını araştırılması olarak ele alınmaktadır. Çünkü sadece birinci anlamıyla etkinliğin sağlanması yeterli değildir. Etkin devlet, yönetsel etkinliğin ötesine geçebilen, işletme mantığını yeterli görmeyen bir devlet olmalıdır. Ancak, elbette ikinci anlamdaki etkinlik kavramı da yeterli değildir. Kaynakları verimli kullanmayan, sadece üretimin toplum üzerindeki etkisine göre hareket eden bir devlet anlayışı da yeterince etkin sayılamaz. Bu bakımdan hem piyasanın etkinlik anlayışından yararlanmak hem de devleti ekonomik etkinlikle buluşturmak ve mevcut kaynaklarla daha çok hizmet ve iş üretebilmenin yollarını araştırmak önem taşır.

B. DEVLET YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI

Devletin hizmet aracı olan kamu yönetiminde etkinlik bakımından kısaca tarihsel gelişime bakacak olursak dört önemli dönemin altını çizmekte fayda vardır (Bouckaert, 1992:29). Kamu yönetiminin siyasetten farklı kendine özgü bir yapısının olduğu iddialarıyla geçen ilk dönemlerde özellikle ABD’de daha iyi yönetimi ararken üzerinde durulan temel konu verimlilik arayışlarıydı. Verimlilik etkin bir yönetim tarafından sağlanacaktı. Devlette etkinlik arayışları içinde bu birinci dönemde (1900-1940) uzmanlar önemli roller üstlenmişlerdi.

Onların kurumsal etkinlik bakımından odaklaştıkları noktalar arasında politika/idarenin birbirinden ayrılması ve yönetimin (bilimsel) ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanmasının sağlanmasıydı.

1940'lar yönetim siyaset ilişkileri ve yönetim prensiplerinin uygulanmasında düzensizliğin hakim olduğu dönemdir. Dönemin sonlarına doğru birbirleriyle rakip pozisyondaki yönetim bilimi ve siyaset bilimi ayrılığı netleşmeye başlamıştır: siyaset bilimi olarak kamu yönetimi (1950-1970) ve yönetim bilimi olarak kamu yönetimi (1956-1970) (Henry, 1975:380-382). Bu dönemde bilimsel yönetimden (Taylor) genel yönetim yaklaşımına doğru bir kayma olmakla birlikte etkinlik temel amaçlar arasında yer almıştır. Teknisyen ve yöneticiler (administrator) politika geliştirmede daha çok rol üstlenmişler, yeni bütçe teknikleri ve sistemleri (PPBS, MBO, ZBB gibi) geliştirmişlerdir (Moe, 1982).

Bu yeni yönelim içerisinde “daha iyi yönetim” arayışına çok önem verildiği söylenemez. Bundan ziyade harcamaların kontrolünün öne çıktığını söylemek daha doğrudur. Kamu harcamalarındaki artışın önemli oranlara yükselmesi, verimlilik arayışlarını tekrar gündeme getirmiştir.

1970'den 1980'e kadar olan dönemde yönetim/siyaset ayrılığı varlığını korumaktadır. Kamu sektöründe yöneticilik meslek olarak görülmüş ve kamu yöneticisi mesleği ortaya çıkmıştır. Özel sektörden esinlenme ve özel sektör yöntem ve tekniklerini uygulama isteği yeni bir döneme yol açmıştır: Kamu yöneticilerinin (Government by Administrators) yönetimi, profesyonellerin yönetimine (Government by Managers) dönüşmüştür. Bu dönüşüm profesyonizm, yaratıcılık, yenilikçilik ve rekabet gibi özel sektör yöntemleri olarak kabul edilen bir atmosferde gerçekleşmiştir (Perry, Kraemer, 1983). Bu dönemde bütçe süreçleri ve değişim yoluyla verimliliğin sağlanması üzerinde durulmuştur.

1980-90 arası dönem ise özelleştirmelerin yoğun olarak yaşandığı ve hatta moda olduğu bir dönemdir. Bütçe açıkları ve seçmenlerin baskılan sonucunda verimlilik arayışları yeniden gündeme gelmiştir. Vatandaşlar ve iş adamları, siyasetçiler üzerinde baskı oluşturarak, onların devletin küçültülmesi ve verimliliğin artırılması yolunda arayışlara yönelmelerini sağlamıştır. Birçok ülke kamu yönetimi reformlarını (New Public Management) bu dönemde yapmıştır. Özelleştirme veya kamu yönetiminde özel sektör tekniklerinin uygulanması, devlet bakımından uygun bir alternatif olarak değerlendirilmiştir. Bu anlayışın hala daha baskın olduğunu söylemek yanlış olmaz.

II. TÜRKİYE’DE ETKİN DEVLET İÇİN NELER YAPILABİLİR?

Türkiye’de yönetimin etkinliğini sağlayacak koşulların yaratılması bir aciliyet halini almıştır. Devleti etkinleştirmenin çok farklı yolları vardır ancak bunların hepsini aynı anda yapmak mümkün olmayabilir. Örneğin seçim sistemini değiştirmek yıllardır Türk siyasetinde tartışılan bir konudur ancak kısa vadeli önceliğe sahip olduğu söylenemez. Başka bir etkinlik sağlama yöntemi ise hükümet ve bakanlar kurulunun oluşumu ve çalışma usullerinin rasyonelleştirilmesidir. Hükümetin kurulmasının kolaylaştırılması, düşürülmesinin zorlaştırılması ve Cumhurbaşkanının sistem içindeki yeri gibi önlemler 1982 Anayasasınca alınan rasyonelleştirici mekanizmalardır. Ancak bunlar yeterli değildir.

Bakanlar Kurulunun çalışma usulü yeniden ele alınmalıdır. Ekonomi ve Maliye Bakanlıkları tek elde toplanarak ülke ekonomisinin yönetiminde çok başlılığa engel olunmalıdır. Bunun dışında kararnamelerin bütün bakanlarca imzalanması uygulamasından kesinlikle vazgeçilmelidir. Parlamenter sistemdeki kolektif sorumluluk gereği yapılan bu uygulama değiştirilerek sadece başbakan ve ilgili bakanın imzası yeterli görülmelidir. Çünkü başbakan parlamenter sistemdeki konumu gereği zaten ortak sorumluluğun temsilcisidir. Onun imzaladığı kararnameler yayınlanarak yürürlüğe girmelidir. Bu durum özellikle Türkiye bakımından önem taşır. Her bakanın imzalama gereğinin olması bitmek tükenmek bilmeyen pazarlıklara ve kaprislere(özellikle koalisyon hükümetlerinde) yol açmaktadır. Her bakanlık ayrı bir devlet gibi hareket etmekte ve kamu kurumları arasında koordinasyon problemleri ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bakanlık sayısı önemli oranda düşürülmeli ve etkin bir hükümet oluşturulmalıdır.

Kamu yönetimini sadece yasa ve düzen alanıyla sınırlı tutmak mümkün değildir (Şaylan, 2000:94). Artık sadece yasa çıkarmakla her şeyin çözüme kavuşacağı anlayışından kurtulmak gerekir. Bu bakımdan devletin üzerine önemli görevler düşmektedir. Yasa yapma ve düzeni koruma, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi çok farklı alanlarda devlet gerekli düzenlemeleri yapmalı ve uygulamalıdır. Kamu yönetimi bu görevlerini, bir yandan etkinlik ve verimlilik ilkelerini diğer taraftan ilgili toplum kesimleriyle işbirliğini göz önünde bulundurarak yapmak durumundadır.

A. KURUMSAL YAPININ GÜÇLENDİRİLMESİ

Kamu sektörünün sürekli gelişmesi amacı bakımından açık, yol gösterici ve sağlam yönetim pratiklerine ihtiyaç vardır. Kamu yönetiminin temel de-

ğerleri ve anayasal düzenlemeler ile birlikte, uygun örgütsel ve kurumsal düzenlemelerin yapılması yönetimin etkin işlemesi bakımından önem taşır.

Aslında devletin görevi, bütün faaliyetlerinde en iyi uygulamaları seçerek, etkin bir yönetimi sağlamaktır. Kısa dönemli popülist uygulamalara gitmektense, uzun dönemde kendi politikalarıyla tutarlı başarıyı hedefleyen politikalar önem taşır. Daha açık söylemek gerekir ise, halk politika yapımı ve uygulamalarına katılım konusunda cesaretlendirilmen ve teşvik edilmelidir, ancak bu hükümetin ilgili politikalarından sorumluluğu üstlenmesine ve hukukun sınırları içinde kalmasına engel değildir.

Kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması bakımından yeni standartların belirlenmesi gerekir. Entegre edilebilir bir etkin yönetim yaklaşımı ve uygulama prensiplerinin tercih edilmesi iyi yönetişimi oluşturur. Bu bakımdan Türkiye’de Devlet organlarının etkinliği sağlayacak uygulamaları bulmaları önem taşır ancak yeterli değildir. Kamu yöneticilerinin bu uygulamaları şu ilkeleri gözeterek yapması gerekir(Public Procurement Reform):

- Elde bulunan araçlar ile nelerin yapılabileceğinin belirlenmesi
- Risklerin tanımlanması ve yönetimi
- Amaçların geliştirilmesi bakımından hedeflerin belirlenmesi ve izlenmesi
- Etik ve açıklık ilkelerine uygun çalışma yapılması

Değişim sadece değişikliklere açık olmak ile gerçekleşmez. Devlet, değişimin alt yapısını hazırlamalı ve titizlikle uygulamalıdır.

OECD ülkelerinde devlet yönetiminde kalite ilkeleri merkezi yönetimde ve yerel yönetimlerde gittikçe artan oranlarda uygulama alanı bulmaktadır. Dolayısıyla gelecek yıllarda tüm ülkeler için kalite hareketinin gittikçe önem kazanacağı söylenebilir. Bugün için en önemli sorun bu gelişimin diğer yönetim araç ve uygulamaları üzerinde ne kadar etkili olacağıdır. Ayrıca, hangi tip kalite uygulamalarının kamu sektöründe en iyi sonucu vereceği sorusu gelecekteki deneyimlerin sonucunda anlaşılabacaktır.

Kamu sektöründe kalite uygulamalarına özel sektördeki başarısından sonra geçilmiştir. Bir kaç yıllık geçmişi olmasına rağmen performansın artırılmasına yönelik baskıların gittikçe artması, kalite konusunda daha kapsamlı yaklaşımların benimsenmesine, kamu ve özel organizasyonlarda yeni tekniklerin denenmesine yol açmaktadır. TKY'yi kamu sektöründe gerçek anlamda ilk uygulamaya çalışan ABD. ulusal gelir hizmetleri (IRS: Internal Revenue Service) büyük başarılar elde etmiştir. Ayrıca, yerel yönetimler, polis, personel

hizmetleri, posta ve iletişim, sağlık, eğitim, Ar-Ge, sosyal hizmetler, taşımacılık ve iktisadi kurumlar, Batı ülkelerinde kalite yönetiminin uygulandığı diğer kamu alan ve kuruluşları arasında sayılabilir (Önder,1997:123).

Etkin devlet yönetimi bakımından kalitenin cazip olmasının temel nedenleri arasında, her düzeyde katılımı öngörmesi, demokratik değerlere uygunluğu, kıt kaynaklarla daha iyi ve kaliteli hizmetler sunmaya imkân vermesi sayılabilir.

B. KIRTASIYECİLİĞİN AZALTILMASI

Kırtasiyeciliğin azaltılması etkin devlet arayışında Türkiye açısından büyük önem taşır. Gerek yabancı yatırımcıların gerekse yerli yatırımcıların önündeki önemli engellerden biri, bitmek tükenmek bilmeyen formalitelerin çokluğudur. Bu bakımdan kırtasiyecilik adeta ekonomik faaliyetlerin önünü tıkayan bir engel niteliğine bürünmüştür. Bu nedenle daha fazla vakit geçirilmeden bu soruna çözüm bulunmalıdır.

Uygulamada kırtasiyeciliği tamamen ortadan kaldırmanın mümkün olmadığını da görmek gerekir. Bütünıyla ortadan kaldırmanın arzu edilir bir şey olup olmadığı tartışma konusudur. Çünkü birtakım kötü ve tehlikeli durumlarda kırtasiyecilik vatandaşlar bakımından güvence sağlar. Bu olumsuz durumlara katlanmaktansa kırtasiyeciliğe katlanmak daha iyidir.

Kırtasiyeciliği tamamen ortadan kaldırmaktansa sürdürülebilir bir seviyede tutmak ve azaltmak mümkündür. Kırtasiyeciliğin azaltılması çabalarında bürokratların davranışları kritik bir noktayı oluşturur. Kamu görevlileri profesyonelizm doğrultusunda kendi davranışlarını geliştirip değiştirebilirler. Amacın gerçekleştirilmesine yönelik çabalar ön planda tutulursa hem iş motivasyonları artar hem de hedefin gerçekleşmesine daha fazla katkı sağlamış olurlar. Bu açıdan ombudsman veya kamu denetçileri kurumunun işlevsel hale getirilmesi önem taşır. Ombudsmanlık bürolarının etkin olduğu ve görev yaptığı durumlarda kırtasiyecilik azalır ve halkın kamu kurumlarına olan güveni artar. Ancak bu tür bir önlem kırtasiyeciliğe bütünıyla son veremez.

Endüstriyel toplumlarda kırtasiyeciliğe çözüm bulmak kirliliğe çözüm bulmak kadar önemlidir. Çünkü sembolik anlamda kırtasiyecilik kirliliğin bir başka boyutudur. Birbirinden farklı olsa da her ikisinin de zararlı sonuçları vardır. Gerçekten de kırtasiyeciliğin azaltılması zor ve hayal kırıcı bir süreçtir. Bu bakımdan kırtasiyecilik etkinlik ve verimliliğin geliştirilmesi gibi daha geniş sorunların önemli bir parçasıdır (Brynard, 1995:43).

Kamu kurumlarının daha etkin ve verimli çalışmasının bir yolu kırtasiyeciliği mümkün olduğunca azaltmaktan geçer. Onun için zaman ve malzeme

israfına yol açan her türden bürokratik işlemler yeniden gözden geçirilmeli ve gereksiz olanlar kaldırılmalıdır. Bunun yanında kamu kurumları bilgisayar ağlarıyla birbirlerine bağlanmalı ve vatandaşların isteklerine hızlı yanıt verilebilmelidir. Prosedürler bütünüyle yeniden ele alınmalı, formlar basitleştirilmeli, iş akımı kolay ve hızlaştırılmalı ve kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik uygulamalara ağırlık verilmelidir (Brynard, 1995:45).

Kırtasiyeciliğin azaltılması için yapılan işlemlerde şu unsurların göz önünde bulundurulmasında ülkemiz açısından fayda vardır:

- Kırtasiyeciliğin azaltılması için üst düzeydeki siyasa kararlarında zaman ve enerji unsuru dikkate alınmalıdır. Sadece retorik yorumlar yeterli değildir.
- Hedefler net olarak belirlenirken “kırtasiyecilik nerede bulunursa yok edilecektir” türünden genelleştirmelerden kaçınılmalı, sorunlar bir bir ele alınmalı ve sonuç üretilmelidir. Ele alınan bir iş bitirilmeli ve sonra diğer bir işe geçilmelidir.
- Belirli amaçları gerçekleştirmek için uygun araçlar kullanılmalıdır. Gerçekten de araçların seçimi son derece önemlidir. Bir hedefi gerçekleştirmek için uygun olmayan araçların seçimi kırtasiyeciliği artırmaktan başka bir işe yaramayacaktır.
- Sorun teşkil eden konuların çözümünde ilgili herkesin hatta üst düzey yöneticilerin de katılımının sağlanmasında ısrar edilmelidir. Katılım ile daha gerçekçi çözümler bulunabilir.
- Genel olarak kamu kurumlarının faaliyet hızı artırılmalıdır. Şayet bir faaliyet çok uzun süreli olursa bu faaliyete katılan insanların ilgileri azalır ve etkinlik düşer. Bu ise sonuçta düşük verimliliğe neden olur. İşlem hızının artması nitelikli personel istihdamını gerektirir. Bu bakımdan personelin işe alınmasında liyakat ilkesine göre hareket edilmelidir.
- Vatandaşlardan ve iş sahiplerinden istenen belgeler sınırlandırılmalıdır. Bürolar vatandaşın prensip olarak hüviyet dışında belge istememeli ve sağlık, nüfus, ikamet vb. bilgiler vatandaşın beyanına dayandırılmalıdır. Vatandaşın her isteğini dilekçe ile iletmesi uygulamasına son verilmelidir. Dilekçe, kırtasiyeciliği başlatan ve resmileştiren ilk belgedir. Günümüzde belli istisnaları dışında bir fonksiyonu da kalmamıştır.
- Yöneticiler, bazı olumlu gelişmelerin kendi kurullarında da olabileceğini anlamalıdır. Bu nedenle her zaman başka kurumları işaret

etmemeleri gerekir. Çünkü herkes problemin bir parçasıdır ve herkes üzerine düşen görevleri yapmalıdır.

- Yönetmelik uygulama ve faaliyetlerde memurların aşırı derecede kırtasiyeciliğe yol açan uygulamalardan kaçınmaları sağlanmalıdır. Amaçların birinci derecede önemli olduğunu, araçların bu amacı gerçekleştirmede yardımcı unsurlar olduğu unutulmamalıdır.
- Kamu kurumlarının birçoğunda atıl durumda bulunan Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri işlevsel hale getirilmeli ve kırtasiyeciliğin nasıl azaltılacağı konusunda sürekli çalışmaları sağlanmalıdır.

C. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİLMELİ

Ülkemizde kamu personel yönetimi sisteminin çökmüş olduğu genel olarak kabul edilmektedir. Bu gerçeği görmek, belki de, soruna daha kapsamlı ve gerçekçi çözüm bulunmasını kolaylaştıracaktır. En önemli sorunların başında personelin verimliliği gelmektedir. Karşılaştırmalı verimlilik değerlendirmelerinde Türk kamu görevlileri çok düşük bir verimlilik içinde çalışmaktadırlar (Şaylan, 2000:20).

Personel sistemindeki sorunları kapsamlı bir şekilde ele almak ve kamunun elindeki insan kaynaklarını etkin olarak kullanabilmesini sağlamak için personel yönetiminden “insan kaynakları” yönetimine geçilmelidir. Türkiye’de etkin bir insan kaynakları yönetimini oluşturmak için şu konular dikkate alınmalıdır:

- Kamu personel yönetiminde hizmete giriş, atama ve yükseltme, maaş ve ödüllendirme gibi alanlarda liyakat ilkesine titizlikle uyulmalıdır.
- İstihdam politikaları kamu kurumlarının işlerini etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun olarak gerçekleştirmelerine imkân hazırlamalıdır.
- Kamu yönetiminde çalışmak teşvik edilmeli ve nitelikli personelin bu alanlara kayması sağlanmalıdır. Bu ise iyi bir ücret ve sosyal haklar sisteminin sağlanması ile gerçekleşir.
- Kamu personel sisteminin işleyişi saydam olmalıdır. Çalışanlar kendileriyle ilgili bilgi ve belgelere kolayca ulaşabilmelidirler.
- Ücret sistemi baştan sona yeniden ele alınmalı ve mevcut adaletsizlikler kapsamlı ve sürekli bir çözüme kavuşturulmalıdır. Nitekim yapılan geçici ve dar kapsamlı müdahaleler ücretler dengesini iyice bozmakta ve karmaşıktırmaktadır.

- Kamu çalışanlarının demokratik katılımını ve örgütlenme haklarını yaşama geçirmek gerekmektedir.

Yeterli bir eğitim sağlanmadan ancak küçük değişiklikler gerçekleştirilebilir. Bu bakımdan kamu personelinin belirlenen program dahilinde niteliklerinin geliştirilmesi, onların iş yapma becerilerini artırarak verimlilik üzerinde olumlu etkide bulunacaktır. Bunun için, öncelikle belli kurumlarda pilot uygulamalara gitmek ve diğer kurumların buralardan elde edilen sonuçlardan hareketle kendi kurumları için ne türden bir eğitimin yararlı olacağına karar vermeleri gerekir.

D. LİYAKAT SİSTEMİ TAVİZSİZ UYGULANMALIDIR

Türkiye’de yasal ve anayasal açıdan liyakat ilkesinin bir zorunluluk olduğunu söylemek yanlış olmaz. Gerçekten de gerek, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda ve 399 sayılı KHK’de gerekse, 1982 Anayasasında liyakat sistemine ilişkin çok sayıda düzenlemenin olduğuna şüphe yoktur. Ancak, anayasa ve yasalarda yer alan bu düzenlemelerin uygulamada pek gerçekleşmediği bilinmektedir.

Sorumlu ve temsili hükümet sistemi, etkin olduğu kadar tarafsız bir yönetimi de gerektirir. Bu ise, işe eleman alırken politik tercihlerden ziyade teknik yeterliliği olan, işe uygun personelin istihdamını zorunlu kılar. Bütün devletler artık yağmalama (spoil) sisteminden uzaklaşmakta ve liyakat sistemine geçmektedirler. Patronajın en yaygın olduğu ABD’de bu oran günümüzde % 01’e düşmüştür. Ayrıca bütün dünyadaki genel eğilim memurların niteliklerinin artırılması ve liyakat bürokrasisinin hakim kılınması doğrultusundadır (Smith, 1988:30). Ancak, dünyadaki bu genel trendin tersine ülkemizde yasal olarak liyakat sistemi hakim olsa da uygulamada bu ilke ihlal edilmekte ve partizanca işe almalar yaygın bir şekilde uygulanmaktadır.

Çeşitli mevkilere yapılan politik atamalar, politikacıların kontrolü ellerinden bırakmaya pek istekli olmadıklarını gösterir. Devlet memurlarının tarihsel olarak politik tarafsızlığının olduğu İngiltere’de bile çok az sayıda da olsa politik atamalar yapılabilmektedir. İskandinav ülkelerinde de bu türden atamalarda az da olsa bir artış söz konusudur. Bu atamaların anlamı siyasetçilerin güç ve otoritelerini korumaktır. Japonya ve diğer birkaç Uzakdoğu ülkelerinde ise politik nitelikli memur atanması mümkün değildir. Siyasal nitelikli memur atanması politik bir tercihtir. Bürokrasinin politik karar alma rolünü sınırlamak için politik baskı olsa da kamu bürokrasileri genel olarak politika yapma bakımından güçlerini korumaktadırlar. Çağdaş toplumlarda

etkili bir hükümetin ön şartı güçlü bir bürokrasi olarak görülmektedir (Peters, 1992:308).

Ayrıca, liyakat sisteminden sapmaların oluşturduğu ara modeller saf kayırmacılık sisteminden daha tehlikeli sonuçlar da ortaya çıkarırlar. Kayırmacılık sisteminde, iktidar değişikliklerinde tüm kamu görevlileri gitmekte yerine yenileri gelmektedir. Dolayısıyla memurluk kadrolarında bir şişme olmamaktadır. Oysa liyakat sisteminin bozulduğu uygulamalarda siyasi iktidar değiştiğinde memurlar da değişmektedirler ama yine memurluk mesleğinde kalmaktadırlar. Dolayısıyla bürokraside ihtiyaç fazlası çok sayıda memur bulunmaktadır. Türkiye'deki durum tam olarak buna örnek teşkil eder. Birçok kurumda personel azlığından şikâyet edilmektedir. Bu konuda bir planlamanın yapılması ve personelin kurumlar arasında iş yükleriyle orantılı dağıtımının yapılması gerekmektedir. Bu dengesiz dağılımın temel nedeni ise farklı kurumların farklı ücretler vermesidir. Kamu kurumlarında çalışan personel, daha yüksek ücret ve maaş alabilmek için torpil yaptırarak bu kurumlara geçmektedir. Bu ise bazı kurumlarda personel ihtiyacını doğururken bazılarında aşırı istihdamdan kaynaklanan gizli işsizliğe neden olmaktadır. Her iki durumda ülkenin kıt kaynaklarının israfı ile sonuçlanmaktadır.

Türkiye'de liyakat sistemiyle ilgili temel sorun daha işe alma aşamasında ortaya çıkmaktadır. Memur alımlarında uygulanan yazılı ve sözlü sınavlar, adayın liyakat ve yeteneğini ölçmekten çok, onun genel kültürünü değerlendirmeye yöneliktir. Bu sınavlar uzman personelin işe alınmasını öngörmediği için, her zaman siyasi kayırmacılık, hemşerilik, dost, akraba ve bölgecilik gibi yozlaşma ve bozulma unsurlarından etkilenmektedir. Memurluğa atanmada genel öğrenim şartı aranmasının bir başka olumsuz yönü ise, eğitim istihdam ilişkisinin bozulmasıdır. Bunun sonucunda kimya mühendisinin tapu ve kadastro müdürü, eczacının tahakkuk memuru, inşaat mühendisinin vergi yoklama memuru olarak istihdamına sıkça rastlanmaktadır(Şen, 1995:38). Böylece kamu kesiminde verimsizlik ve etkinsizlik ortaya çıkmaktadır. Çünkü farklı eğitim görmüş bir kimsenin mesleğinden farklı bir alanda tatmin olması ve iyi performans göstermesini beklemek gerçekçi değildir.

Personel yönetimiyle ilgili yapılacak çok işlem vardır. Çünkü Türkiye bu konuda yıllarca ihmal içinde bulunmuştur. Performansın değerlendirilmesinden tutun da işlerin nasıl yapılacağına, bürokrasinin nasıl azaltılacağına, eşit işe eşit ücret ve mesleklerin toplumsal saygınlıkları ve göreceli önemlerine kadar ülkemizde yapılacak daha çok işin olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu bakımdan yapılması gerekenleri şöyle özetleyebiliriz:

- Ayrımcı gözetilmeksizin toplumun her kesiminden nitelikli personelin işe alınması.
- Dürüst ve açık bir rekabet sınavından sonra seçilen personelin liyakat ilkesi doğrultusunda eğitimi ve yükselmesi.
- Çalışanlara ve iş başvurusunda bulunanlara siyasi görüş, ırk, renk, din, etnik kimlik, cinsiyet, yaş, medeni durum veya engelli olup olmama gibi farklılıklardan dolayı kesinlikle ayırım yapılmamalı ve dürüst davranılmalıdır.
- Eşit işe eşit ücret verilmeli ve üstün performans gösterenler ödüllendirilmelidir.
- Kamu yararının sağlanması için etik ve çalışma standartları yükseltilmelidir.
- Personel etkin ve verimli yönetilmelidir.
- Performans temel alınarak çalışanlar bir arada tutulmalı veya ayrılmalıdır: bireysel performansı artırma bakımından eğitim ve mesleki kurslar verilmelidir.
- Personelin dış veya iç politik baskıdan uzak tutulması sağlanmalıdır.
- Yasa dışı uygulamaları ihbar eden personelin korunması sağlanmalıdır. İlegal uygulamaları veya gereksiz yere yapılan harcamaları rapor eden personel kesinlikle korunmalıdır.

E. İLETİŞİM VE ENFORMASYONUN PAYLAŞILMASI

Bir bütün olarak kamu personeli çok büyük miktarda bilgi ve tecrübeye sahiptir. Bu bilgi ve tecrübenin devlet organları arasında paylaşılması herkes açısından faydalı olacaktır. Unutmamak gerekir ki, elde edilen bilgilerin paylaşılmasından kaçınılması hem kaynak ve zaman israfına hem de halkın daha kötü hizmet almasına neden olacaktır. Genel olarak bakıldığında bir kamu kurumundaki sorun az ya da çok diğerlerinde de vardır. Bu nedenle bilgi ve deneyimin paylaşılması ile sorunlar çok fazla masraf ve zaman kaybı olmadan çözülebilir. Bunun için kamu kurumları arasında haberleşme sistemlerinin kurulması ve bilgilerin paylaşıldığı ortamların yaratılması gerekir. Bu açıdan internetten veya diğer bilgisayarlı iletişim ve bilgi paylaşım sistemlerinden yararlanılabilir.

İletişim teknolojisindeki hızlı gelişmeler uluslararası rekabetin artmasında önemli etkiye sahiptir. İletişim teknolojisinin gelişmesi, hükümetler için bazı

avantajlar ve dezavantajlar ortaya çıkarmıştır. İletişim teknolojisinin gelişmesi ile vatandaşlar devlet faaliyetlerinden daha çok haberdar olmakta ve bu faaliyetlere doğrudan etkide bulunabilmektedirler. Özellikle internet teknolojisindeki gelişmeler sonucunda vatandaşlar devlet hizmetlerinden haberdar olmakta ve bu hizmetlerden daha kolay yararlanabilmektedirler. E-devlet çalışmaları bütün gelişmiş ülkelerde oldukça yaygın bir uygulama alanına sahiptir.

Bilişim teknolojisindeki hızlı gelişme ve bunun günlük hayata geçirilmesi üretim sürecini kısaltmış, kaliteyi artırmıştır. Dünyanın ulaştığı bu teknoloji seviyesine ayak uyduramayan ülkelerin az gelişmiş ülke konumundan kurtulamayacağı açıktır. Bu gelişmelerin bir ürünü olarak internetin günlük yaşama girmesiyle birlikte “elektronik posta”, “elektronik ticaret” gibi kavram ve uygulamalar gündeme gelmiştir. Bu yeni uygulamalardan biri olan e-devlet ise vatandaş-devlet ilişkilerinde yeni bir dönemi açabilecek önemli unsurlara sahiptir. Vatandaşlara ve kurumlara daha etkin kamusal hizmet götürebilmek için kamu bürokrasilerinin elektronik ortamlarda işlem yapabilme niteliğine kavuşturulması gerekir. Özellikle gelişmiş ülkelerde yaygınlaşan e-devlet uygulamaları sayesinde bürokratik formaliteler azaltılmış, zaman ve malzeme tasarrufu sağlanmış ve hizmet kalitesi yükselmiştir.

F. FAYDA-MALİYET ANALİZİ VE HARCAMA YÖNETİMİ

Devletin kaynakları bazı alanlara tahsis etme kararları, ulusal verimlilik ve ekonomik etkinlik üzerinde önemli etkiye sahiptir. Bütçe ve düzenleme politikalarıyla, belirli alanlara yönelik tahsis kararları, toplumsal ve ekonomik olaylar üzerinde derin etki yapar. Bu bakımdan, tahsis kararlarını bilinçli olarak yapmak, hangi sonuçların ortaya çıkabileceğini tahmin etmek ve verimliliği nasıl artıracığı üzerinde durmak, hem sosyal gerilimleri azaltır hem de etkin devletin oluşumuna yardım eder.

Kaynakların tahsisinde son dönemlerde gittikçe önem kazanan bir araç fayda-maliyet analizleridir. Özellikle siyasa analizlerinde bu araç ön plana çıkmıştır. Bu bakımdan, yapılan tahsislerin görülebilir veya görülemeyen sonuçlarını anlama açısından oldukça fayda sağlar. Tahsis kararları, hükümet faaliyetlerinde ülke ihtiyaçlarının ve önceliklerinin belirlenmesi ve bunların yerine getirilmesini ifade eder.

Ancak, belirtmek gerekir ki, tahsis kararları değerden bağımsız değildir ve ideolojik pozisyonlardan önemli ölçüde etkilenir. Bu bakımdan tahsis yapılırken hangi tekniğin kullanılacağı konusunda önemli tartışmalar vardır. Bu açıdan, rasyonel bir tahsis kararına ulaşmak için fayda-maliyet analizinden yarar-

lanılması önem taşır. Kamu kaynaklarının hangi alanlara yöneltileceğinin belirlenmesi gerekir. Örneğin klasik olarak milli savunma hizmetlerinin devlet tarafından mı yoksa özel sektör tarafından mı yerine getirilmesi gerektiği tartışmalıdır. Bu faaliyetin özel kişilere bırakılması maliyetlerin yüksek olması ve toplum açısından tehlike taşıması nedeniyle istenmeyen bir durumdur.

Ancak bazı durumlarda “piyasanın cazip görmediği için” yatırım yapmadığı alanlarda yatırımları devletin yapması gerekebilir. Bu alanlar özel sektör için “feasible” veya arzu edilir olmayan alanlardır (Stiglitz, 1988).

Bu türden hizmet veya ürünlerin “feasible” olmamasından dolayı vatandaşlar bu hizmetlerden veya ürünlerden mahrum bırakılamazlar. Örneğin itfaiye hizmetleri bu niteliği olan hizmetlerdir. Yangın söndürme hizmeti kişiye yönelikmiş gibi görünse de aslında toplumun bütününün yararındadır. Bu bakımdan, bu hizmeti piyasa fiyatlarıyla belirlemek mümkün değildir. Bundan dolayı bu türden hizmetleri de kamunun yapması gerekir. Ancak, yangın hizmetleri için devlet ev sahiplerinden belirli bir miktar katkı payı da isteyebilir. Bunun dışında kamunun yaptığı diğer işlerden dolayı ayrılacak tahsisatın kimlere ve ne miktarda olacağının belirlenmesinde fayda-maliyet kriterleri göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin bir köprü yapımında veya bir yol yapımında birçok faktöre dikkat edilmelidir. Köprünün boyutu, kapasitesi, alınacak ücretler, trafiğe katkısı, ekonomiye katkısı gibi faktörler göz önüne alınmalı ve kaynakların tahsisinde fayda-maliyet prensiplerine dikkat edilmelidir¹. Bu şekilde hareket, hem kamu kaynaklarının verimli alanlarda kullanımını gündeme getirecek hem de devletin vatandaşın yararına etkinliği gözetlemesi sonucunu doğuracaktır.

G. HESAP VERİLEBİLİRLİK - SORUMLULUK VE DENETİM

Sorumluluk, alınan ve uygulanan kararların kim ve hangi kurumlar hakkında olduğunun açıkça ortaya konulmasını gerektirir. Ayrıca bir kurumda yapılacak işlerde kimlerin yetkili olduğu ve yetkilerinin sınırları açıkça belirlenmelidir. Şayet bir organizasyonda kararları sadece üst yöneticiler veriyorsa, burada sorumluluk mekanizmalarından söz edilemez. Sorumluluğun ve paralelinde yetkilerin personel arasında dengeli bir dağılımının sağlanması gerekir. Günümüzde etkinlik ve demokrasi talepleri daha az hiyerarşik yapılanmayı gerektirmektedir.

1 Fayda-maliyet analizinin devlet bütçe tahsislerinde kullanılması ve yöntemlerine ilişkin olarak Gerald J. Miller'in “Cost-Benefit Analysis”, adlı çalışmasına bakılabilir. Public Productivity Handbook(1992), ed. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. S.253-279.

Artık uluslararası organizasyonlar, yaptıkları işlerde sadece üye devletlere karşı değil, sivil toplum örgütlerine, bireylere ve diğer devlet dışı aktörlere karşı da sorumluluğa davet edilmektedirler. Bu açıdan hükümet dışı organizasyonlar (NGO) çok uluslu organizasyonları sorumlulukları bakımından sürekli uyarmaktadırlar. Çok uluslu organizasyonlar onları kuran üyelerine ve devletlerine karşı sorumludurlar. Oysa NGO'lar devletlerin sadece halkın isteklerini taşıyan birer araç olduklarını ve bundan dolayı kurumların asıl sorumluluklarının halka karşı olması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu açıdan sorumlulukların belirlenmesinde NGO'ların etkinliği göz ardı edilmemelidir.

Bürokratlar, yaptıkları işlerden dolayı halka karşı dolaylı olarak sorumludurlar. Halka karşı doğrudan sorumluluk siyasetçilere aittir. Siyasetçiler, uygulamaktan sorumlu oldukları kamu politikaları hakkında halkın yakın gözetimi altındadırlar ve bundan dolayı halka hesap verme durumundadırlar. Ancak son zamanlarda halkta gerek bürokratlar, gerekse siyasetçilere olan güven gittikçe azalmaktadır. Bürokrasinin sorumluluk krizini aşabilmek için hem bürokratlar hem de politikacılar üzerinde halkın etkisini artırmak gerekir. Oysa parlamento denetimi, hiyerarşik denetim, yargı denetimi gibi klasik yöntemler bu amacı tam olarak gerçekleştirmek için yeterli değildir. Bu zorluğu aşmak için yeni bir takım önerilere ihtiyaç vardır²:

- Halkın bürokrasi üzerindeki gücünün artırılması için, yönetsel devlet ölçeğinin daraltılması, devlet fonksiyonlarının sınırlanması, devlet harcamalarının kısılması ve bu fonksiyon ve kaynakların temsili yerel birimlere aktarılması gerekmektedir. Devletin rolünde ve ölçeğindeki küçülme politik sorunların hacmini azaltacak, bu ise temsilcilerin politika üzerinde yoğunlaşma kapasitelerinin artmasına neden olacak, sonuçta siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkileri artacaktır.
- Kamusal politikaların, halen mevcut şekliyle, sayısal tekniklerden, instrumental mantıktan ve teknik ifadelerden kurtarılması gerekir. Çünkü bunlar bürokratlara çok fazla güç verir. Özellikle makro politik konularda karmaşık teknik lisandan ayrılarak yapılan siyasa tartışmaları, bürokratik siyasa uzmanlarının gücünü azaltır. Bu ayrıca politika yapımının demokratikleştirilmesi bakımından da önem taşır.

2 Bürokrasinin sorumluluğunun sağlanmasında yargı denetimi, hiyerarşik denetim, parlamento denetimi gibi klasik yöntemlere çalışmanın alanını daraltabilme gayretinden dolayı yer verilememiştir. Bürokratik sorumluluk için genel öneriler N. Kemal Öztürk (2003)'den özetlenerek aktarılmıştır.

- Alt sınıflar ve ekonomik gücü zayıf olan kesimlerin de bürokraside üst seviyelere gelebilmeleri sağlanmalıdır. Bu bakımdan personel ahırında elitist sistemden bütün grup ve sınıfların eşit temsil edildiği bir sisteme geçilmesi gerekir. Bu değişikliği sağlayacak uygun sosyal, eğitimsel ve personel politikalarının uygulanması ile bürokrasinin temsil yeteneği artacak, sonuçta, farklı sosyal sınıf ve gruplara karşı bürokrasinin sorumluluğu daha etkin olarak gerçekleştirilebilecektir.
- Halkın siyasi temsilcilere ulaşabilmeleri için parti sisteminin de bürokratizasyonu artırılmalı, parti hiyerarşisi azaltılmalı, araçlar ortadan kaldırılmalıdır. Çünkü bütün bunlar halkın sesinin politikacılar tarafından duyulmasına engel olmaktadır.
- Özellikle ekonomik eşitsizliğin had safhaya çıktığı toplumlarda bürokratik sorumluluğun sağlanması anlamlı değildir. Çünkü bürokratik sorumluluk siyasi güç yapısına bağlıdır ve temel ekonomik yapıdan ayrı tutulamaz.

Toplumda minimum adalet sağlanmadan, devlet fonksiyonlarının ve kaynaklarının yerel kurumlara transfer edilmesi, yerel ekonomik elitlerin monopol kurmaları ile sonuçlanır. Dolayısıyla bürokratik sorumluluk sadece yönetsel/politik önlemlerle sağlanamaz, toplumun sosyo-ekonomik yönleriyle de desteklenmesi gerekir.

Kamu yönetiminde sorumluluğun tam olarak ortaya çıkarılabilmesi için etkin denetim önem taşır. Denetimin amacı kabul edilen ölçütlerden ve yasalara uygunluktan ayrılmadan verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerinin ihlallerine karşı önlemler almaktır. Ayrıca, hesap vermekle yükümlü olanların sorumluluk almalarını sağlamak, ihlalleri cezalandırmak ve mümkünse önceden önleyebilecek bir sistemi hayata geçirmek önem taşır.

Türkiye’de “denetim” uluslararası dokümanlarda yer alan tanımlardan farklı bir şekilde algılanmaktadır. Denetime son derece geniş anlamlar verilmekte, bunun sonucunda yasama ve yargı organının kapsamına giren faaliyetler de denetim olarak algılanmaktadır (Gören, 2000:131). Çağdaş denetimin uygulandığı ülkelerdeki “hesap verme yükümlülüğü” kavramının yerini, ülkemizde “sorumluluk”, “mali sorumluluk” gibi kavramlar almaktadır. Kamu mali yönetiminiz, kamu kurum ve kuruluşlarının karar alma konumundaki üst yöneticilerinin sorumlulukları üzerine değil; “sayman” ve “tahakkuk memuru” gibi görevlilerin düzenledikleri “evrakın sıhhatinden” ve işlemlerin “kanunlara uygunluğundan” ötürü sorumlulukları üzerine oturmaktadır. Oysa diğer ülke-

lerde olduğu gibi ülkemizde de “etkin hesap verme yükümlölüğü” ilkeleri açık bir şekilde ortaya konulmalı ve denetimler bu doğrultuda yapılmalıdır. Etkin hesap verme sorumluluğunun ilkeleri şöyle sıralanabilir:

- Görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi
- Performans hedeflerinin netleştirilmesi
- Hedefler ve kapasite arasında bir dengenin olması
- Raporlamanın inanılrlığı
- Revizyon ve düzeltmelerin kabul edilebilirliği

Denetimin amacı kişileri cezalandırmak değil, onların işlerini daha iyi ve verimli nasıl yapacaklarını araştırmak ve yollarını göstermektir. Aksi takdirde denetimlerden beklenen faydalar ortaya çıkmayacaktır. Denetimlerin sorumlu kamu yönetimi anlayışına uygun olarak eleştirici, tavsiye üretici, bilgi verici, yönlendirici ve tasdik edici olması gerekir. Dünyanın birçok ülkesinde uygulanan devlet denetimi standartları³ artık ülkemizde uygulanmak durumundadır. Aksi takdirde etkin devlet arayışı önemli bir tamamlayıcıdan yoksun kalacaktır. Türkiye’de kamu yönetiminin denetlenmesi bakımından başta idari denetim (idarenin kendi kendisini denetlemesi), yargı denetimi ve parlamento denetimi gibi klasik denetim yöntemlerinin hepsi uygulanmaktadır. Bu denetimlerin hepsi değişik alanlardaki sorumlulukların ortaya çıkarılmasını amaçlamaktaysa da etkinlik bakımından yeterli bir düzeye geldiğini söylemek zordur.

Bürokrasinin klasik denetleme yöntemlerine ilave olarak “ombudsman” denetimi gibi İskandinav ülkelerinde ve birçok ülkede yaygın olarak kullanılan bir denetim türü de devreye sokulabilir. Özellikle yolsuzluklarla ve etik bozulmalarla mücadele bakımından denetimler faydalı olabilir. Ancak, denetimleri yaparken ölçüyü fazla kaçırmamak ve kişileri cezalandırmak hedef olarak alınmamalıdır. Sadece “hata aramaya” yönelik denetimlerin çalışanların performanslarını olumsuz yönde etkileyeceğı de unutulmamalıdır.

3 INTOSAI Denetim Standartları yüksek denetim kurumları tarafından yürütölen denetimlere ilişkin uluslararası alanda kabul edilen standartları içerir. Aynı şekilde Lima Deklerasyonu da denetimin temel özelliklerini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bunun dışında birçok ülkenin yüksek denetim kurumları kendi denetim standartlarını bu ilkelere göre belirleyip hazırlamışlardır. Örneğın bkz. INTOSAI, International Organisation of Supreme Audit Institutions, “The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts”, http://www.intosai.org/2_LIMADe.html

Ğ. AÇIKLIK

Bürokrasi, rakiplerine karşı iktidarını güçlendirmek için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanma eğilimindedir. Ayrıca gizlilik, bürokratlara yaptıkları hataların ortaya çıkmaması bakımından yardımcı da olur. Bürokrasi bakımından belki faydalı olarak görülebilecek gizlilik, vatandaşlar bakımından büyük sakıncalara yol açabilir.

Gizlilik bu yönüyle sadece ülkemize özgü bir uygulama da değildir. Tarihsel bakımdan bütün ülkelerde uygulanan bir yönetim politikasıdır. Oysa günümüzde demokrasinin gelişmesi, yolsuzlukların ve kötü yönetimin önlenmesi, halkın devlete güveninin artırılması ve etkinliğin sağlanması gibi gereksinimler açıklığı ön plana çıkarmıştır. Açıklık, bürokrasinin yönetilenlerce denetlenmesini sağlayan önemli bir araçtır. Demokratik devletler, bürokrasilerini gizlilikten arındırarak halkın denetim ve gözetimine açmak durumundadırlar.

Açıklığı sağlamanın çeşitli yöntemleri vardır. Birincisi, kişilerin resmi bilgi ve belgelere ulaşabilmesinin sağlanması gerekir. Yönetimin eylem ve işlemlerinin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi ve gerekli bilgi ve belgelerin yönetimden alınabilmesi bu kapsamda değerlendirilmelidir. Ancak, bilgi vermenin daraltıldığı veya yasaklandığı bazı durumlar da söz konusudur. Genellikle ulusal güvenlik, savunma, dış politika ve kişilerin özel hayatlarına ilişkin bilgiler gizlilik kapsamında değerlendirilir. Elbette belirtilen konular ve diğer gizlilik konuları yasalarla açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Vatandaşlar hangi tür bilgilerin gizli olduğunu ve hangilerine ulaşabileceklerini bilmelidirler.

Diğer bir yöntem ise kamu politikaları yapan birimlerin, kurulların toplantılarına vatandaşların/hemşerilerin dinleyici (pasif) veya aktif olarak katılabilmeleridir. Yasalarla belirlenen gizli toplantı dışında vatandaşlar bu türden toplantılara katılabilmeli, görüşlerini ortaya koyabilmeli ve savunabilmelidirler. Bu biçimiyle açıklık, katılımcı yönetimin bir gereğidir. Halka, onun temsilcilerine, sivil toplum örgütlerine ve diğer örgütlü gruplara yönetimin eylem ve işlemlerini denetleme ve gözetleme imkânı verilerek demokrasinin özü yaşama geçirilebilir.

Halkın yönetimin eylem ve işlemlerini gözetlemesi, hem yolsuzlukları azaltacak bir yoldur hem de etkinliği artırma bakımından faydalı bir yöntemdir. Yönetimin eylemleri ve işlemleri halka açık yapıldığında, memurlar işlerini daha dikkatli ve yasalara uygun yapacaklardır. Ayrıca halkın yakın denetimi,

muhtemel suistimalleri önleyecek, her şey göz önünde olacağı için kimin neyi nasıl yaptığı bilecektir. Böylece yönetimin denetlenmesi, maliyeti düşük bir yoldan sağlanmış olacaktır.

Başka bir açıklık yöntemi ise, herhangi bir konuda karara varmadan halkın o konudaki görüşlerinin öğrenilmesi ve kamu politikalarının bu doğrultuda düzenlenmesidir. Günümüzde birçok ülkede başta ABD ve İngiltere olmak üzere bu yöntem uygulanmaktadır (Eryılmaz, 2002:219).

Merkezi yönetim, yerel yönetim veya diğer kamu kurumları faaliyetlerini yaparken, adil, şeffaf ve dürüst olma durumundadırlar. Etkin yönetimin gerçekleştirilmesinde açıklık bakımından Türkiye’de yapılacak çok iş vardır ancak en azından şu hususlar öncelikle ele alınmalıdır:

- Kamu hizmetleri herkese tarafsız, eşit, adil ve hilesiz verilmelidir.
- Vatandaş istekleri/şikâyetleri en kısa sürede karşılanmalı ve halk politika yapımı sürecine katılım bakımından cesaretlendirilmelidir.
- Kamu yönetiminin ve memurların sorumluluğu gerçekleştirilmelidir.
- Devletin şeffaflığı, halka zamanında, doğru ve ulaşılabilir bilgi verme imkânlarının altyapısının yaratılması gerekir.

Belirtmek gerekir ki, bu konularda Türkiye’de önemli girişimler de olmaktadır. Nitekim kamu yönetiminde bilgi edinme hakkını düzenleyen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 9.10.2003 tarihinde mecliste kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile açık yönetimin ilkelerinin büyük bir çoğunluğunun yaşama geçirilebileceğini belirtmek gerekir.

Açıklık sadece politikacıların değil, bürokratların da davranışlarını etkiler. Bürokratların ellerindeki yetkileri kamu yararına kullanmaları konusunda önemli bir etkileme gücü vardır. Açıklık sayesinde halk devleti daya iyi izleyebilecek, siyasetçiler ve bürokratlar eskisi gibi keyfi davranma konusunda rahat hareket edemeyeceklerdir. Bu bakımdan açıklık, kamu kaynaklarının dağılımında etkinliğin sağlanmasını özendirir ve kamu yönetimini yetkinleştirir (Atiyas, Sayın, 2000:29).

Kamu yönetiminde açıklığın sağlanabilmesinin bir yolu da “etkin denetim”den geçer. Halk, artık ödediği verginin nereye gittiğini sorgulamakta, daha şeffaf bir mali yönetim istemektedir. Özellikle vergi mükellefleri, kendilerinden kamu otoritesine dayanılarak toplanan vergilerin tahsis edildikleri amaçlar için verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun harcanıp harcanmadığıyla daha çok ilgilenmektedirler (Gören, 2000:151).

H. YÖNETİMİN DESANTRALİZASYONU

Desantralizasyon (yerinden yönetimleştirme) klasik anlamda merkezi yönetimin yetki, görev ve kaynaklarının bir kısmını yerel yönetimlere aktarmasını ifade eder. Modern anlamda desantralizasyon ise, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar alma ve kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerinin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek/vakıf) aktarılmasıdır. Dolayısıyla günümüzde kazandığı anlam eskisine göre daha geniş ve fonksiyoneldir. “Yetki genişliği”, “yetki devri”, “hizmette yerellik” (subsidiarite) ve “özelleştirme” gibi faaliyetler de desantralizasyonun bu yeni anlamı içinde değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2002:225).

Kamu hizmetlerinde etkinlik bakımından hangi hizmetlerin hangi kurumlarca yapılacağı üzerinde durmakta fayda vardır. Hizmetlerin özelliklerine göre hareket edilerek desantralizasyon yapılmalıdır. Organizasyonların verdikleri hizmetlerin niteliklerini, bir takım kriterleri ele alarak değerlendirmek gerekir. Bu kriterler şöyle belirtilebilir:

- Organizasyonun boyutu neye imkân sunmaktadır?
- Verilen hizmetin niteliği nasıldır? Yüz yüze verilen hizmet midir, uzaktan görüşülerek yapıları hizmet midir, sürekli midir, geçici midir, gibi.
- Hizmet ülkedeki bütün vatandaşlara mı yöneliktir, yoksa vatandaşların belli kesimlerini mi ilgilendirmektedir?
- Hizmetten yararlanma isteğe bağlı mıdır, zorunlu mudur?
- Hizmet emek yoğun nitelikte midir yoksa teknoloji yoğun nitelikte midir?

Desantralizasyon, merkezi yönetimin iş yükünün azaltılması, yerel yönetimlerin, gönüllü kuruluşların ve bireylerin güçlendirilmesi, hizmetlerin yerinden görülmesi, personelin yetkilendirilmesi, halkın yönetime daha aktif katılımının sağlanması ve yönetsel kapasitenin verimli değerlendirilmesi amacıyla yönelik siyasi ve idari bir hedeftir (Eryılmaz, 2002:225). Bu bakımdan her derde deva olan bir çözümleme değildir ve gerektiği durumlarda gerektiği kadar yapılmalıdır.

Ölçek kavramı organizasyonel çalışmalarda önemli bir yer tutar (Donaldson, 1985). Büyük yapıli organizasyonlarda reform yapmak ve uygulamak daha zordur. Bundan dolayı desantralizasyon bakımından organizasyonların boyutlarına uygun planların yapılması gerekir.

Hangi birim daha ucuza ve daha iyi yapabilecek durumdaysa ilgili hizmeti o birim yapmalıdır. Bunun dışında bütün halkı ilgilendiren hizmetlerin merkezi yönetimde kalmasında bir sakınca yoktur. Çünkü bu tür hizmetlerin farklı birimlere veya yerel yönetimlere verilmesi hizmetlerden yararlanan vatandaşlar arasında farklı uygulamaların doğmasına neden olabilir.

Yerel yönetimlere otoritenin aktarılması anlamında desantralizasyon, otoritenin büyük örgütlerin merkezlerinde toplanmasına karşı bir çıkış yolu olarak da görülmektedir. Siyasi sistem içinde önemli bir bütünleşme sorunu yoksa merkeziyetçiliğin azaltılarak, daha esnek ve yerel hale getirilmesinde ve bunun sonucunda hizmetlerin etkin ve verimli karşılanmasında desantralizasyondan yararlanılabilir (Eryılmaz, 2002:226).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, işbirliğine girme bakımından farklı güdülere sahiptirler. Bu güdüler beş temel üzerinde ele almak mümkündür. Bunlar finansal, anayasal, yasal, hiyerarşik, politik ve enformasyon olarak belirlenebilir. Bunların ilk üçünde merkezi yönetim birimleri oldukça avantajlı konumdadırlar. Hizmet enformasyonu bakımından ise yerel yönetim kuruluşları daha avantajlıdır. Desantralize olmuş kurumlar, merkeziyetçi kurumlara göre daha esnektir. Değişen çevre şartlarına ve toplumsal taleplere daha hızlı yanıt verebilme gücüne sahiptirler. Sorunlara daha yakın oldukları için, çözüm konusunda daha etkin davranabilirler.

Desantralizasyon günümüzde daha çok az gelişmiş ülkelerin sorunlarını çözmede etkili bir yöntem olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2002:227). Çünkü az gelişmiş ülkeler, siyasi, ekonomik ve yönetim sistemi bakımından gelişmiş ülkelere göre daha merkeziyetçi bir yapı içindedirler. Merkeziyetçilik, gelişmekte olan ülkelerde merkezi yönetimin yükünü artırmakta ve aşırı bürokratikleşmeye neden olmaktadır. Bu ülkelerdeki merkezi yönetimler, zamanlarının çoğunu taşradan gelen yazıları cevaplamak, onaylamak, ruhsat ve izin vermek gibi, genellikle rutin işlere harcamaktadırlar.

Belirtilen noktalar dikkatle değerlendirildiğinde Türkiye'nin yönetim sistemini desantralize etmesinin kaçınılmazlığı ortaya çıkmaktadır. Ancak, siyasi ve yönetsel yapıdan kaynaklanan bir takım sorunlar ve hassasiyetler (bölünme gibi) de göz önünde bulundurulmalıdır. Gerçekten de Türkiye artık sadece Ankara'dan yönetilecek ülke konumundan çıkmıştır. Karar alma ve uygulama yetkileri dengeli bir plan dahilinde desantralize edilmelidir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin yetki bakımından güçlendirilmesi ve faaliyetleriyle orantılı gelirlere kavuşturulması önem taşır.

Aslına bakılacak olursa, son zamanlarda özerk idari kurulların sayılarının gittikçe artması artık merkezin üstlendiği görevleri yapamaz olmasının bir sonucudur. Başka bir ifadeyle merkezi yönetim, belki farkında olmadan desantralizasyona gitmiştir. Ancak bunlar yeterli değildir. Özellikle yerel yönetimler ve diğer gönüllü kuruluşlar bakımından daha çok yetki transferleri yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki güç paylaşımı henüz başarılı bir çözüme kavuşturulabilmiş değildir. En son AKP hükümetinin hazırladığı Kamu Yönetimi Reformu ile bu konuda önemli adımların atılması beklenmektedir. Eleştirilebilecek yönleri olmasına rağmen bu taslakta reform niteliğinde yenilikler bulunmaktadır: Bu yenilikler şöyle belirtilebilir;

- Merkezi yönetimin “idari vesayet” yetkisinin alanının daraltılması,
- “Yerindelik” (subsidiarite) ilkesi gereğince merkez ve yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı,
- Bakanlık sayılarının azaltılarak etkin yönetim için kontrol edilebilir seviyelere indirilmesi,
- Bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının yerel yönetimlere devredilmesi ve merkezin yükünün azaltılarak yönetilebilirliğin sağlanması,
- Yerel yönetimlerin daha nitelikli personel istihdam edebilmesine imkân tanınması,
- Belediye başkanlarının astlarına daha fazla yetki transferinin sağlanması ve
- Merkezi ve yerel yönetimlerin daha etkin çalışması.

İlgili taslak genel olarak değerlendirildiğinde gerçekten de Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uzun yıllardan beri süregelen sorunları çözüme kavuşturmayı amaçladığı söylenebilir. Çözüme kavuşturma şekli bakımından etkin devleti gerçekleştirmeyi hedef alması ise sevindirici bir konudur.

SONUÇ

Değişim ihtiyacı başlıca yönetsel bir meydan okumadır. Şayet “vaziyeti idare etmek” için oldukça zayıf bir değişim yapılıyor ise bu belki günü kurtarır ama rekabetin böylesine yoğun yaşandığı bir dönemde yeterli olmaktan uzaktır. İşte etkin devlet kavramı bu yönden devlet ve kamu yönetimindeki statükonun korunması girişimlerine karşı bir meydan okuma olarak algılanmalıdır. Bu meydan okuma, sadece devlet yönetiminde uluslararası standartların yaka-

lanması değil, halkın daha kaliteli ve ihtiyaç duyduğu hizmetleri alabilmesi anlamına gelir. Devletin varlık nedeni vatandaşlarına hizmet etmektir. Emreden devletten hizmetçi devlete geçiş elbette bir zaman gerektirir ama, önemli olan bu açıdan kamu yönetiminde bir zihniyetin yerleşmesidir. Dürüst, açık, tarafsız, etkin, verimli ve duyarlı bir devlet anlayışı aynı zamanda halkın devlete erozyona uğramış güvenini yeniden kazandıracaktır.

Devletler artık daha bilinçli olmak, verimliliğe ve üretkenliğe özen göstermek durumundadırlar. Sadece belirtilen konuların planlanması yeterli değildir. Bunun yanında siyasal, toplumsal, hukuki ve kamu yönetimini ilgilendiren politikaların bütüncül bir yaklaşım doğrultusunda ele alınması gerekir. Uluslararası rekabet sadece özel firmalarla sınırlı değildir ve hükümetler gittikçe daha çok bu alana yönelmektedirler. Hükümet politikaları ve uygulamaları Türkiye'nin uluslararası rekabette ortaya çıkabilecek muhtemel sorunlarını dikkate alma durumundadır. Bunlarla devletin başa çıkması ancak etkinlik arayışlarının başarılı olması ile mümkündür.

Demokratik ve etkin bir yönetimin kurulabilmesi için ülkemizde yapılacak reformlarda şu noktalara dikkat edilmesi gerekir:

- Genel olarak kamu sektörünün verimliliği önündeki çevre, örgüt ve personelden kaynaklanan engelleri aşmak gerekir. Verimliliğin kamu yönetimi bakımından öncelikli bir konumda olması gerektiği bilinci yaygınlaştırılmalıdır.
- Devletin hantal yapıdan kurtarılması için bazı üretim ve hizmet alanlarından çekilmesi gerekir. Devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolünün azaltılması ve küçülmesi, kamu kurumları arasındaki koordinasyon problemini sürdürülebilir seviyeye indireceği için etkinliğe katkı sağlayabilir.
- Belirli amaçları gerçekleştirmek için oluşturulan kurumlar bu amaçlar gerçekleştiğinde veya gerçekleşmeleri imkânsız olduğu zamanlarda kapatılmalıdırlar. Fonksiyonelliği kalmamış kuruluşların vatandaşın sırtına yük olmasına engel olunmalıdır. Görevlerini tamamlayan kurumlar kapatılmalı, ihtiyaç halinde yeni kurumlar oluşturulmalıdır.
- Kamu yönetiminin personel sistemi ve kurumsal yapısı radikal bir şekilde yeniden gözden geçirilmeli ve insan kaynakları yönetimime geçilmelidir. Liyakat ilkesinin uygulanmasından kesinlikle taviz verilmemeli, siyasal atamalar sadece en üst görevlerle sınırlandırılmalıdır.

- Devlet hizmetlerinin vatandaş gözünde aşınan prestijini düzeltmek ve yükseltmek gereklidir. Bunun için kamu yönetimi etiğinden ayrılmadan yeni yönetim strateji ve yöntemleri izlenebilir.
- Halkın bilgi edinme hakkını garanti altına alacak yasal düzenlemelere gidilmelidir. Halkın katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi için öncelikle bilgi edinme hakkının sağlam yasal zemine oturtulması gerekir.
- Karar alımı süreçlerine katılım sağlanmalıdır. Karar alımı ve uygulamasına halkın katılımı yönetimin etkinliğini ve etkililiğini artırıcı bir unsur olarak katkı sağlar.
- Bilgisayar teknolojisi ve internetten daha çok yararlanmanın altyapısı oluşturulmalıdır. E-devlet uygulamaları ve kamu kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanması ve bilgi paylaşımı yoluyla hem şeffaf devlet gerçekleştirilebilir hem de halkın karar alımı süreçlerine aktif katılımı sağlanabilir.
- Kamunun yaptığı diğer işlerden dolayı ayrılacak tahsisatın kimlere ve ne kadar dağıtılacağına belirlenmesinde fayda-maliyet kriterleri göz önünde tutulmalıdır. Böylece hem kamu kaynaklarının verimli alanlarda kullanımı sağlanacak hem de devletin vatandaş yararına etkinliği gözetmesine imkân tanınacaktır.
- Kamu hizmetlerinde etkinlik bakımından hangi hizmetlerin hangi birimlerce yapılacağına iyi tespit edilmesi gerekir. Bu bakımdan, hizmetlerin özelliklerine göre hareket edilerek desantralizasyona gidilmelidir.

Türkiye'nin ekonomik açıdan üretken, toplumsal açıdan dinamik kılınması için etkin yöneticilere, etkin kamu yönetimine ve bunlarla bütünleşmiş etkin devlete ihtiyacı vardır. Sadece yöneticilerin etkin olması yeterli değildir. Kamu sektörü bütün olarak etkinliği öğrenmeli, sistematik olarak etkinlik alışkanlığı kazanmalıdır. Bu açıdan Bilgi Edinme Hakkı Yasası Türk Kamu Yönetimi için önemli bir kazanım olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKLAR

- Atiyas, İ., Sayın, Ş. (2000), "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", **Kamu Mâliyesinde Saydamlık**, Tesev Yayın, İstanbul.
- Bouckaert, G.(1992), "Public Productivity in Retrospective", **Public Productivity Handbook**, edit. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York.
- Brynard, D.J.(1995), "Combating Red Tape in the Public Sector", **International Journal of Public Sector Management**, 8,(4).
- Donaldson, L. (1985), In Defence of Organisation Theory: A Reply to the Critics, **Cambridge University Pres.** Cambridge.
- Downs, G.W., Larkey, P.D.(1986), The Search for Government Efficiency, **Random House**, New York.
- Eryılmaz, B.(2002), **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Gladde, E.N.(1972), **A History of Public Administration**, Vol. 1. Frank Cass, London.
- Gören, İ. (2000), "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, Tesev Yayını, İstanbul.
- Henry, N.(1975), "Paradigms of Public Administration", **Public Administration Review**, 35(4):378-386.
- Jann, W. 1997, "Public Management Reform in Germany: A Revolution without a Theory?", **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, ed. Walter, J.M.Kickert, Edward Elgar, Cheltenham.
- Martin, D.W. (1992), "Management Classics and Public Productivity" **Public Productivity Handbook**, ed. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York.
- Moe, R.(1982), "A New Hoover Commision: A Timely İdea of Misdirected Nostalgia?", **Public Administration Review**, 42(3):270-277.
- Nash, G.D.(1969), **Perspectives on Administration: The Vistas of History**, Institute of Governmental Studies, University of Calilornia, Berkeley.
- Önder, M. (1997), "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Eylül, Sayı: 416.
- Öztürk, N. K.(2003), **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitapevi, Ankara.
- Peters, B.G.,1997, "A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe", (edit.), W. J.M. Kickert, **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, Edward Elgar, Cheltenham.
- Peters, B.G.(1992), "Public Policy and Public Bureaucracy", ed. Douglas E. Ashford, **History and Context in Comparative Public Policy**, University of Pittsburgh Pres, Pittsburgh.
- Şaylan, G.(2000), **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Şen, M.L.(1995), "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, c. 28, S. 1.
- Smith, B.C.(1998), **Bureaucracy and Political Power**, St.Martin's Pres., New York.
- Stiglitz, J.E.(1988), **Economics of the Public Sector**, 2d.ed.,Norton, New York.
- Walsh, K., Deakin, N., Smith, P., Thomas, N.(1997), Contracting for Change:Contracts in Health, **Social Çare and other Local Government Services**, Oxford Univ. Pres. Oxford.

KARİYER YÖNETİMİ VE PLANLAMASI

Yrd. Doç. Dr. Turgay UZUN*

GİRİŞ

Günümüzde örgüt ve birey ilişkileri bağlamında organizasyon yapılarında önemli gelişmeler olmuş ve bu gelişme devam etmektedir. Gerek kamu gerekse de kar amacı güden işletmelerde iş gören ve yönetici fonksiyonları ve buna bağlı olarak yöneten-yönetilen ilişkileri önemli ölçüde değişime uğramıştır. Çalışanların sahip olduğu haklar, sendikal örgütlenmenin yaygınlaşması ve çalışan haklarının yasal normlara bağlanması sonrasında otoriter yapılara dayalı ve üstten alta doğru genişleyen hiyerarşik yapı yerini, bireyi merkezine alan demokratik yönetim aşamasına bırakmıştır. Kamusal mal üreten veya piyasa koşulları içerisinde var olan örgütlerde çalışanların tatmini, hem örgütsel başarı hem de toplumsal anlamda bireyin sahip olduğu statünün devamı ve geliştirilmesi noktasında önem kazanmaktadır.

Taylorcu yaklaşımın temel ilkesi olan çalışanların birbirleriyle ikame edilebilen üretim unsurları olduğu görüşü, yirminci yüzyıl boyunca önemli değişimlere uğramış ve birey örgütsel etkinliğin ve verimliliğin en önemli unsuru haline gelmiştir. Hiyerarşik yapılanma içerisinde yer alan yönetici ve yönetilen kavramları yerine liderlik yaklaşımı ön plana çıkmış ve örgüt içerisinde çalışanlara saygı ilkesi kabul görmeye başlamıştır. Yönetim düşüncesinin evrimi sürecinde bilgi toplumu aşamasında, bireyin odak noktasında yer aldığı kompleks yönetim sistemleri gündeme gelecektir.

1. Kariyer Kavramı

Kariyerin sözlük anlamı “bireyin, başlangıç yaptığı, yaşamının üretken yıllarını kullanarak geliştirdiği ve genelde çalışma hayatının sonuna dek sürdürdüğü iş yada pozisyon” olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde yetişkin personel ve nitelikli insan gücünü işletmede tutabilmek ciddi bir sorundur. Bugün nitelikli iş gücü, ancak gelişmeye açık bir kariyer yönetimi ile işletmede tutulabilmektedir. Onun içindir ki tüm profesyonel organizasyonlar ciddi bir şekilde çalışanı için kariyer programları ve uygulamaları düzenlemektedir.

* Muğla Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü.

Kariyer sözcüğü günlük konuşmada birçok anlamda kullandır. “Kariyer yapmak”, “kariyer geliştirmek”, “kariyer sahibi” “kariyerinin başında” gibi kullanımlarda kariyerin, iş yaşamında ilerleme veya ileri bir konumda bulunma anlamında kullanıldığı görülmektedir. Kariyer kavramı kimilerine göre belirli bir konuda uzmanlık gerektiren meslek olarak algılanırken, bazıları için de, yöneticilik, hukuk, tıp vb. alanlarındaki meslekler kariyer olarak, fazla uzmanlık gerektirmeyen meslekler ise iş olarak görülmektedir.¹

Bir başka görüşe göre kariyer, belirli bir meslekte gelişmeyi, çalışılan organizasyon içinde hiyerarşik olarak sürekli yükselmeyi ifade eder. Kariyer başarısının, terfi ve maddi getiriler ile ölçüldüğü bu görüşe göre kariyerden söz edebilmek için çalışılan pozisyonların birbiri ile ilgili olması ve sürekli daha üst pozisyonlarda çalışılması gerekir.

Kariyer, seçilen bir iş yolunda ilerlemek ve bunun sonucunda daha fazla deney ve yetenek kazanmak, daha fazla sorumluluk üstlenmek, daha fazla saygınlık elde etmektir (Tortop, 1994:1992). Diğer yandan kariyer, kişinin çalışma hayatında, işe ilişkin tecrübeleri, aktivitesi ve hiyerarşik pozisyonunu gösteren bir bileşke anlamını da taşımaktadır. Bireyler bir pozisyonda, yararlı tecrübelerini biriktirirler, daha sonra yeteneklerini geliştirip daha üst bir pozisyona geçerler.(Certo, 1992:15-16)

Kariyer ile ilgili olarak başlıca üç kavram ile karşılaşmaktayız. Bunlardan Kariyer Planlaması bireyin “yaşamı boyunca yer alacağı işlerle ilgili görev ve pozisyonların, hedeflerin ve geleceğin planlanması” olarak tanımlanmaktadır. Kariyer planlama, kariyer kavramına bireysel bakış açısını yansıtır. Kariyer Geliştirme ise kariyer kavramına kurumsal bakış açısını yansıtır. Organizasyon içinde çalışanların mesleki gelişimlerinin, organizasyonun hedeflerine uygun olarak yapılması için kullanılan araç ve yöntemleri ifade eder. Bu kavramın içinde kariyer haritası, oryantasyon, terfi, yer değiştirme, yönetici geliştirme, yedekleme planı, değerlendirme merkezi gibi kariyer geliştirme yöntem ve uygulamaları vardır.²

Kariyer Yönetimi, bireyin kariyer planının, organizasyonun kariyer geliştirme araçları ile desteklenmesidir. Kariyer yönetimi kariyer kavramına bireysel ve kurumsal bakış açılarını bütünleştirir. Diğer bir deyişle kariyer yönetimi, bireysel hedeflerin ve organizasyon ihtiyaçlarının uyumlaştırılması

1 http://www.mcozden.com/bky_02.htm#2al .01.04.2004.

2 http://www.mcozden.com/bky_02.htm#2al .01.04.2004.

sürecidir. Bu süreçte birey ve organizasyon karşı taraflarda değil, birbirlerini destekleyici roller üstlenirler ve her iki tarafa düşen sorumluluklar vardır.

Kariyer kavramı 70’li yıllarda başlayarak farklı yönleri ile ele alınmış ve değerlendirilmiştir. Bunların sonucunda da literatüre kariyer hareketliliği (career mobility), kariyer durağanlığı (career stability), kariyer platosu ve kariyer dengeleri (career anchors) gibi olgular kazandırılmıştır. Kariyer sadece dikey bir ilerleme olarak düşünülmemelidir. Kişi aynı pozisyonda bilgi ve becerilerini arttırarak da kariyerini geliştirebilir. Ayrıca işle ilgili her türlü tecrübe bireye bir kariyer sağlar. Kariyer kavramı ile başarı ve başarısızlık hızlı veya yavaş ilerleme kastedilmez. Çünkü kariyer değerlendirmesinde var olan bir standart yoktur (<http://www.5mworld.com/eylul 2000/Man Mkariyer.htm>, 2002).

Kariyer, günlük yaşamada genellikle sadece “bir iş” olarak algılanabilmektedir. Oysa kariyer sadece olanaklar, ilerleme ve başarılarla ilişkili bir iş veya istihdamı içermez. Bu tip tanımlamalar kariyere sadece geleneksel yaklaşımları yansıtmaktadır. Daha az ve geleneksel diğer kariyer tanımlamaları da vardır. Örneğin Arthur vd. ne göre kariyer, bireyin yaşamı boyunca ardışık iş deneyimleridir. Tanım, “ilerleme “ açısından incelendiğinde “iş” ve “zaman” gibi iki temel boyutu içermektedir(Wood, 273-278:2000).

2. Kariyer Yönetimi ve Planlama

Demokratik toplum insanların istedikleri zaman istedikleri yerde ve istedikleri şekilde çalışabilmelerine imkân sağlayan toplumdur. Diğer bir deyişle, istihdamda gönüllülük esastır. İnsan yeteneklerinin ortaya çıkarılması, değerlendirilmesi, enerjisinin önemli bir kısmının örgüte aktarılması demokratik ortamlarda insana duyarlı bir yönetimle mümkün olabilir. (Yüksel,2000:2). Demokratik yönetim anlayışının en önemli unsuru olan gönüllülük, bireyin iş yaşamında tercihlerini yaparken özgür olmasını ifade eder. Kendi geleceği ve örgüt içerisindeki konumu hakkındaki kararları kendisi alır ve kariyerinin doğrultusunu kendisi saptar. Ancak hem çalışan ve örgüt açısından önem taşıyan bu kararların alınmasında yönetim, çalışana yardımcı olmak, kariyerin gelişimi ve doğrultusu açısından yol gösterici olmak durumundadır.

Bu doğrultuda, kariyer planlama, çalışanların, fırsatların, seçeneklerin ve sonuçların farkına varmalarını, kariyer hedeflerini belirlemelerini, bu hedeflere ulaşmada yön ve zaman tespiti yapmalarını sağlayacak iş, eğitim ve diğer geliştirmeye yönelik faaliyetleri programlamaları süreci olarak tanımlanabilir (Anafarta, 2001:3).

Kariyer planlamasında yapılabilecek çalışmaları günümüzde insan kaynakları departmanı üstlenmiştir. Kariyer planlaması örgütlerde motivasyonu, kaliteyi, birey ve işletmenin hedeflerini ortak bir noktada buluşturarak verimliliği arttırmak için insan kaynakları yönetiminin vazgeçilmez bir uygulaması olmuştur. Kariyer planlaması, çalışanın sahip olduğu bilgi, yetenek beceri ve güdülerinin geliştirilmesi ile çalışmakta olduğu organizasyon içindeki ilerleyişinin ya da somut olarak yükselmesinin planlanmasıdır (Demir, <http://www.5mworld.com.htm>:2002).

Kariyer yönetimi, bireyin organizasyon kültürünü benimsemesi, organizasyonun amacı ile örtüşmesi, iş doyumu ve işte kalması için temel belirleyici bir faktördür ve bu yönetsel yaklaşım çalışanın potansiyelini maksimize etmek için başvuru bir uygulamadır. Günümüzde artık kariyer planlaması işletmeler tarafından değil daha çok çalışan tarafından yapılmaktadır. Bunun için de her şeyden önce bireyin kendisini çok iyi tanıması gerekmektedir.

Birey: amaçlarını, ideallerini çok iyi saptamış, yeteneklerini, ilgilerini, karakteristik özelliklerini çok iyi analiz etmiş olmalıdır. Etkili bir kariyer yönetiminde her ne kadar çalışana, örgüte ve yöneticiye önemli işler düşse de bu yönetimi şekillendirecek temel belirleyici çalışandır. Örgüte düşense: iş konusunda eğitim verme, etkin yerleştirme fonksiyonu, insan kaynakları sistemini oluşturma ve meslek içi eğitim vermektir. Yöneticinin rolü ise:

- Performans analizi
- Rehberlik ve danışmanlık
- Geri besleme sistemini oluşturma
- Bilgi akışını sağlama
- Kontrol
- Motivasyon

Kariyer Planlama açısından en sık başvuru tekniklerin başında: danışmanlık atölyeleri, kendini geliştirme materyalleri, kurslar, eğitim seminerleri söylenebilir. Bunlara ek olarak bizzat örgütler tarafından hazırlanan örgütün kimliğine ve kültürüne özgün okuma ve kişisel gelişim kitapları, beceri, yetenek ve ilgi testleri gösterilebilir. Ayrıca büyük işletmelerde kariyer planlaması için kariyer danışmanları istihdam edilmektedir. Danışmanın yol göstericiliğinde kariyer planlama grupları oluşturulmaktadır, çalışanların örgüt içinde yatay olarak yer değiştirmesi anlamındaki iş rotasyonunun da kariyer yönetiminde etkin ve sıkça uygulanan bir yöntem olduğu söylenebilir.

Kariyer geliştirme çalışmalarında amaç, kişinin sahip olduğu yeteneklerini kullanarak hak ettiği pozisyona gelmesinde ona yardımcı olmaktır. Bu yardım, örgütler bünyesinde yapılabileceği gibi, kişinin kendi kariyerini yönetmesi ve kariyer planlamasında bireysel yeteneğini kullanması ile de mümkün olmaktadır. Örgütler, yalnızca çalışanların seçimlerini sağlamakla kalmayıp, daha da önemlisi onların kişisel doyumları ve özlemlerinin gerçekleşmesini sağlayan bir kaynak özelliği taşırlar. Örgütlerde çalışan kişiler kariyerin olanaklarından ve ödülllerinden yararlanırlar (Ataol, 1989:2). Bu yararlanma elbette tek yönlü değildir: örgütte çalışanların kalitesinin yükselmesine paralel olarak daha karlı ve/veya etkin bir hizmet ortaya koyulabilecektir.

Bireyin kariyerini geliştirmeye yönelik en belirgin çabayı kendisinin göstermesi gerekir: ancak örgütten de, bireyin gösterdiği çabayı yönlendirmesi ve destek olması beklenmektedir. Çünkü kariyerin, bugünü ve geleceği ile ilgili amaçların planlı bir biçimde ortaya konmasında bireye yol gösteren örgüt, kendi amaçlarının gerçekleştirilebilmesine de katkıda bulunur. Bu nedenle örgüt ve birey arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır.

Kariyer planlaması, bireysel kariyer hedefleriyle örgütsel olanakların uzlaştırılmasını içerir. Kariyer yollarının belirlenmesi ise örgütsel olanaklarla ilgili belirli işler dizilimini ifade etmektedir. Bu iki süreç iç içedir. Kariyer planlaması arzulanan sonuçların başarılması için amaçların belirlenmesini içerir: kariyer planları bağlamında kariyer yolları, bu amaçları başarmak için gerekli araçları ifade etmektedir (Can, 2002:314). Bu bağlamda kariyer planlaması, bireysel kariyer amaçlarının ve bireyin bu amaçları başarması gereken araçların belirlenmesi süreci olarak tanımlanabilir. Kariyer planlaması hem bireyi hem örgütü etkiler. Her ne kadar birey bu planın uygulayıcısı ve alıcısı olsa da örgütün desteklemesi zorunluluğu vardır (Can,2002:15).

3. Kariyer Planlamada Amaçlar

Teknolojik değişme ve gelişmeler, işlerin niteliğinin değişmesi, gelecekteki ihtiyaçlar, örgütü kariyer planlaması ve geliştirilmesine önem vermeye yöneltmiştir. Kariyer planlamasında genellikle şu amaçlara hizmet edilir:

a- İnsan kaynaklarının etkin kullanımı: Örgütlerde çalışanların kendi yetenek ve isteklerine göre en uygun pozisyonda görevlendirilmeleri. Bu aşamada örgüt ve çalışan kendi isteklerini en uygun noktada uzlaştırmaya çalışırlar. Çalışan için iyi bir yaşam standardı, kendini iş yerinde iyi hissetme, örgüt için ise verimlilik ve karlılığın artırılmasıdır.

b- Yükselme ihtiyaçlarının tatmini için iş görenlerin değerlendirilmesi: Çalışanlar örgütlerde belirli süreler sonunda kendi durumlarının iyileştirilmesi isteğinde bulunurlar. Bu, çalışan kişi için bir ihtiyaçtır. Yıllarca aynı pozisyonda çalışan bireyin verimliliği elbette daha az olacak, aynı durumda örgütün de çalışan yeteneklerinden tam olarak yararlanamaması söz konusu olacaktır.

c- Yeni ve farklı bir alana giren iş görenin değerlendirilmesi: Bazı durumlarda iş gören yeni ve farklı bir alanda çalışmak isteyebilir veya örgüt tarafından iş görenin farklı alanda çalıştırılmak istenmesi söz konusu olabilir. Bu yeni durumun hem iş gören hem de örgüt açısından olumsuzluklara yol açmaması için kariyer yönetimi faaliyetlerinden yararlanılması gerekmektedir.

d- İyi eğitim ve kariyer olanaklarının bir sonucu olarak iş başarısının yükseltilmesi: İş başarısının yükseltilebilmesi için iş görenlerin iyi bir eğitim alması ve örgütlerde sağlanan kariyer geliştirme olanaklarından yararlandırılması gerekmektedir. İşe yeni başlayan çalışan için işe göre bir eğitim almış olması aranır: ancak uzun süredir örgütte çalışan iş görenlerin yeni durumlara uyum sağlayabilmesi ve gelişmeleri izleyebilmeleri için örgüt içi geliştirme imkânlarından yaralandın İmaları, bireysel ve örgütsel tatminin sağlanması açısından önem taşımaktadır.

e- İş görenlerin tatmininin, sadakatinin ve işe bağlılığının sağlanması: Örgütte çalışan iş görenleri, örgüte bağlayan farklı tatmin unsurları bulunmaktadır. Bunlardan ilki, iş görenin örgütten iyi bir yaşam standardını sağlayabilecek düzeyde bir ücret istemesidir. Kamu ve özel sektörde iyi bir ücret düzeyi çalışanın örgüte bağlılığını ve verimli çalışmasını sağlayan önemli bir etkidir. Diğer unsur ise, iş görenin doldurduğu statünün toplum tarafından saygı duyulan veya “önemli” sayılan bir konumda bulunmasıdır. Elbette kişisel isteklere bağlı olarak, ücreti yetersiz olsa bile, toplumsal anlamda üst düzey statü tatmini getiren konumlar tercih edilebilmektedir.

f- Bireysel eğitim ve gelişme ihtiyaçlarının daha iyi belirlenmesi: Örgüt içerisinde çalışan bireyin gerekli eğitim olanaklarından yararlanması ve bireysel gelişimi için gerekli ihtiyaçların saptanması örgüt birey ilişkisinde önemli bir konudur. Bunların en iyi biçimde belirlenebilmesi için örgüt ve birey arasında sürekli bir etkileşimin kurulması gerekmektedir. 4

4. Kariyer Geliştirmede Örgüt-Birey İlişkisi: Kariyer Planlama Sistemleri

Kariyer geliştirme, çalışanın belirlediği seçime örgütün sağlıklı bir biçimde uyum göstermesi ve bu yolla iş görenin yeterlilik ve kendine saygı ihtiyaçlarının

tatminine katkı sağlayan bilinçli faaliyetler olarak tanımlanabilir. Çalışanın belirli amaç ve ihtiyaçlarının yanında toplumsal isteklere de cevap vermek için örgütte kariyer geliştirme programının olması hem örgüt hem de birey açısından yarar sağlar. İş gören açısından kariyer geliştirme, iş görenin kendi kariyer planlamasına olanak tanıyarak güdülenmelerini sağlar. Örgüt açısından ise, iş gören tatmininin ve örgüte bağlılığın artırılması, iş görenlerin kariyer hedef ve planlarını hazırlarken daha gerçekçi davranmaları ve iş görenlerin becerilerinin zenginleşmesi gibi yararlar sağlar.

Kariyer planlaması, hem örgütün hem de bireyin sorumluluğu paylaştığı bir süreçtir. Kariyer planlaması bir sistem olarak ele alındığında, birey ve bireyin içinde çalıştığı örgüt, her ikisi de sisteme katılırlar. Çünkü birey, kendi kişisel amaçları ile örgütün amaçlarının benzer olduğunu algılayarak yaptığı işten tatmin olma duygusu artar. Bu tanımlardan yola çıkarak, birey merkezli kariyer planlaması sistemi ve örgüt merkezli kariyer planlaması sistemi olarak iki tür kariyer planlaması sistemi olduğu söylenebilir (İshakoğlu, 1994:39).

a. Örgüt Merkezli Kariyer Planlama Sistemi

Yeni yönetim anlayışının yaygınlık kazanmasıyla birlikte örgütler, imalat ve hizmet üretim süreçlerinin yeniden tanımlanması, ekip çalışması (team work) ve hücreli üretim (cell production) gibi yeni yöntemleri kullanmaya başlamışlardır. Yönetim anlayışının değişmesi üretim ve hizmet sunumu süreçlerinde değişimi kaçınılmaz kılarken aynı zamanda gerek kamu ve gerekse de özel işletmelerde çalışanların da bu yeni anlayışa uyum sağlamasını gerektirmiştir. 1990'lı yıllarda yönetim anlayışında çığır açan toplam kalite yönetimi uygulamaları ile insan kaynakları yönetimi anlayışı ve kariyer yönetimi tekniklerinin birbiriyle iç içe geçen uygulamaları gerekli kılmaktadır. Bu nedenle TKY anlayışını temel alan örgütlerde çalışanlara yönelik faaliyetleri içeren kariyer yönetimi uygulamaları da kaçınılmaz olarak örgüt tarafından uygulanmak durumundadır.³

Diğer yandan 1990'da Senge'nin "Beşinci Disiplin"⁴ kitabıyla ortaya koyduğu, giderek popüler hale gelen "öğrenen organizasyon" uygulamaları ile insan kaynakları yönetimi bağlantılı kariyer planlaması faaliyetlerinin sıkı bir

3 Toplam Kalite Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi uygulamaları arasındaki ilişki için bkz. Haldun Ersen, Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi, Alfa Basım Yayın, İstanbul, 1997.

4 Bkz. P.M.Senge, The Fifth Discipline: Heart and the Practice of the Learning Organization, Doubleday, New York, 1990.

ilişki içinde olduğu söylenebilir⁵ İnsanı öne çıkaran bu anlayış konusunda Dumaine, Senge felsefesini şöyle yorumlamaktadır: “Yöneticiler kendi eski düşünce yöntemlerini (mental models) bir kenara bırakmalı, diğer kişilere açık olmalı (personal mastery), kuruluşunun nasıl daha iyi çalışacağını düşünmeli (systems thinking), herkesin yöntem üzerinde uzlaşmasını sağlayabilmeli (shared vision) ve bu vizyonu hep beraber başarıya ulaştırmalıdır (team working) (Terziovski vd.,2000:23-31).

Bu tip bir yönetim çerçevesi içerisinde de çalışanlar, giderek kompleks hale gelen üretim sistemlerinin başarılmasında kendi yeteneklerini üst düzeye çıkarmak zorunda kaldıklarını hissetmektedirler. İşte bu noktada örgütler, giderek sertleşen rekabet ortamında daha iyi bir mamul veya hizmet ortaya koyabilmek için çalışanlarının işlerinden azami oranda tatmin sağlamasının yollarını aramakta ve kişilerin yeterli iş tatmininin mal ve hizmet üretiminde son aşamada olumlu etkiler yarattığını görmektedirler. Örgütsel anlamda kariyer yönetimini, işte bu ihtiyaçlar doğrultusunda örgütün önderliğinde, çalışanların kariyerlerini geliştirmeyi ve iş doyumunu yükseltmeyi amaçlayan faaliyetler olarak tanımlamak mümkündür.

Bununla beraber, kariyer planlaması, iş görene yönelik bir kavram olarak görünüyorsa da, bu kavramın ayrılmaz diğer bileşeni yönetimdir. Örgütün yönetim basamağının kariyer planlaması uygulamalarının bir bileşeni olması ve kariyer planlaması uygulamasına destek vermesi kariyer planlamasının başarılı olabilmesi için vazgeçilmez bir unsurdur. Yönetim bireye kariyerini planlaması için destek olup yol gösterdiği sürece, birey-örgüt bütünleşmesi gerçekleşir. Birey-örgüt bütünleşmesinin sağlanması ise bireye çalışma doyumunu ve mutluluğu sağlar.

Bireysel olarak sağlanan faydaların, verimliliğe dönüşerek örgüt ve yöneticilerin amaçlarının gerçekleşmesini hızlandıracak düşüncesi her ortam için geçerlidir. Bu süreç içerisinde yönetimin yapması gereken, bireylere kariyerleri ile ilgili alternatifler sunmak, maliyeti katkısına göre düşük kalan bir çeşit danışmanlık fonksiyonu görmektir (Berberoğlu,1991:37). Örgüt açısından kariyer yönetimi süreci bir model bağlamında irdelendiğinde, dört boyutlu bir yaklaşım açıklayıcı olmaktadır (Öğüt, 2001:202):

-
- 5 Öğrenen Organizasyon ve Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları arasındaki ilişkiyi konu alan ayrıntılı bir çalışma için bkz. Mile Terziovski-Andrea Howell-Amrik Sohal-Michael Morrison, “Estabilishing Mutual Dependence Between TQM and the Learning Organization: a Multiple Case Study Analysis”, The Learning Organization, Vol.7, Nu:l, MCB University Pres, 2000, s.23-31.

- Kariyer planlaması içinde yer alacak insan kaynaklarının belirlenmesi
- Kariyer yolunun çizilmesi
- Kariyer danışmanlarının atanması
- Bireysel planların geliştirilmesi

Örgütün kariyer planlaması süreci içinde, bireye sunduğu alternatifler bireyin değerleri ile uyum içerisinde iseler, bireyin örgüte karşı bağlılığı artar, bu da örgütsel amaçların gerçekleşmesi yolunda çok önemli bir adımın atılmış olması demektir (Berberoğlu,1991:38).

Örgütsel amaçlar ve bireysel amaçları birbirlerine uyumlandırarak örgütsel etkililiğe ve bireysel tatmine olanak sağlayan kariyer planlamasının amacına ulaşabilmesi için açıklık ilkesine uyulması gerekmektedir. Örgüt bireye, birey de örgüte karşı açık olmalıdır. Örgütsel planların ve bireyi bekleyen olanakların açık bir biçimde ortaya konması bireylerdeki kaygı, endişe ve gerilimi azaltır. Bireylerin örgüte karşı daha olumlu tutumlar içinde olmasını sağlar. Bireylerin örgüte karşı geliştirdikleri bu olumlu tutumlar, bireylerin yaptığı işten tatmin olmaları ve giderek çalıştıkları örgüte daha fazla bağlanmalarını sağlayacaktır.

Organizasyonların kariyer yönetimi sürecine önem vermeleri için 4 anahtar neden bulunmaktadır (<http://www.geocities.com/seciltastan/iky06.html>: 2002):

1. Esnek ve hızlı bir şekilde değişen iş ihtiyaçlarına cevap olabilecek, organizasyonlarda beceri bazlı bir yapılandırma ihtiyacı,
2. Yüksek düzeyde performans ve motivasyon isteyen daha fazla müşteri odaklı ve kalite bazlı yapılar,
3. Anahtar kişilerin kaybedilme korkusu,
4. Yönetim düzeyinde uzun dönemli iş stratejilerine ulaşmayı sağlayacak başarı planları.

Bu nedenlerle işletmeler için, çalışanlarına iyi bir kariyer sağlamada önemli görevler düşmektedir.

Kariyer planlaması, iş görenlerin örgüte ilişkin belirsizliklerini azaltan, onların geleceklerini objektif bir bakış açısıyla görmelerine imkân sağlayan, ilerisi için gerçekçi planlar yapmalarına destek veren ve yaptıkları işten yüksek tatmin duyabilmeleri için kullanılan örgüt-birey bütünleşmesini temel alan bir yöntemdir. Kariyer planlaması örgüt içinde, iş görenlerin işe başlamasından itibaren yapılmalıdır. İşe yeni girenlere yönelik veya çalışma yaşamının herhangi bir aşamasında belli bir işin öğrenilmesi için yapılan teknik eğitim

programlarından farklı olarak, insan kaynaklarının uzun dönemli geliştirilmesine yönelik eğitim programları da insan kaynakları yönetiminde önemli bir yer tutmaya başlamıştır.

Terfi ve transferler çalışanlara yalnızca bir iş değil, bir kariyerleri olduğunu göstermektedir. Bu amaçla kariyer planlama, kariyer eğitimi, kariyer yönlendirme hakkında bilgilendirme ve kariyer danışmanlığı (mentoring) her düzey için uygulanan bir uzmanlık dalı haline gelmiştir, işletmede yeni başlayanlara kariyerleri ile ilgili informel olarak önerilerde bulunan bir “ağabey” (mentor) bulunmaktadır. Mentor, çalışanın bir üstü olabileceği gibi, başka üst düzey yöneticilerden biri de olabilir. Bu kişi, çalışanın kariyer geliştirme etkinliklerine (eğitim programları, transferler veya terfiler gibi) aday gösterirse, aynı zamanda o çalışanın destekleyicisi olmaktadır (Baysal, 1993:83). Bu doğrultuda, örgütler tarafından çalışanlara yönelik oluşturulan kariyer geliştirme programları başlıca üç unsuru göz önüne almalıdır (Aytac, 1997:190):

- Çalışanlara kendilerinin iç kariyer ihtiyaçlarını değerlemede yardımcı olmak,
- İşletmede var olan kariyer fırsatlarını bireye tanıtmak ve geliştirmek,
- Çalışanların ihtiyaç ve yeteneklerini kariyer fırsatlarına uygun olarak düzenlemek.

b. Birey Merkezli Kariyer Planlama Sistemi

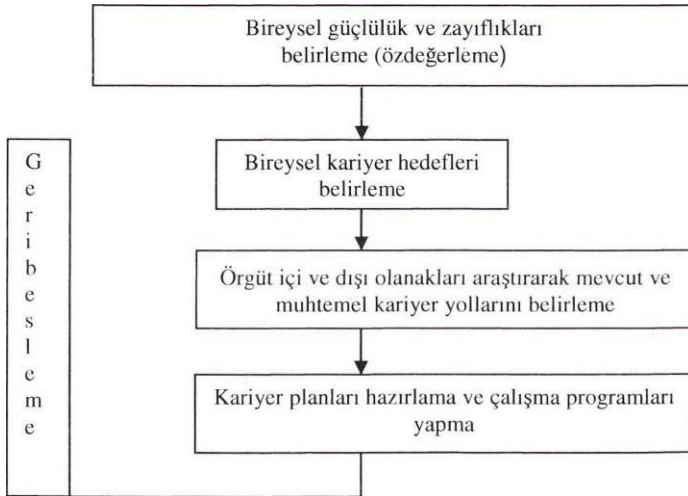
Bir örgüt içinde çalışan her birey, kendi kariyerinden ve bu kariyeri geliştirmekten doğrudan sorumlu olmaktadır. Bu sorumluluğu gerektiği şekilde yerine getirebilmek için bireyin ilk başta kendisi ile ilgili geliştirmesi gerekli noktaları, güçlü olduğu tarafları, ilgi alanlarını, değerlerini, beklentilerini çok iyi bilmesi gerekmektedir. Kendisi ile ilgili bu noktaları çok iyi bilen bir birey, kendi kariyer planlamasını gerçekleştirmek için ilk adımı atmış olur (İshakoğlu, 1994:39). Bireyin, kendi kariyerini örgüt içi eğitim, yeni iş bulma ve iş ile ilgili deneyimlerden faydalanarak geliştirme yolunu seçmesi bireysel kariyer geliştirme olarak tanımlanmaktadır. Bireysel kariyer planlama süreci beş aşamadan oluşmaktadır:

Kariyer yönetiminde bireyin sorumlulukları ve faaliyetleri, “bireysel kariyer yönetimi” nin konusunu oluşturur. Ancak firmaların da bireysel kariyer yönetimi konusunu iyi algılamaları, çalışanların beklentilerini daha iyi anlamaları açısından önem taşır. Çünkü yanlış yönlendirilmiş bir kariyer, bireyin kendisini değerlendirmede eksiklik ve gerçekçi olmayan terfi beklentileri, hem yeni hem de eski çalışanların işten ayrılmasına neden olabilir. Nitekim yapılan bir araştırmada çalışanların bireysel kariyer yönetimine oldukça önem

verdiklerine ilişkin bulgular ortaya konmuştur. Bankalarda 20-29 yaş grubundaki çalışanlar üzerinde yapılan diğer bir araştırmada ise değer yargıları ve sürekli bir kariyer planının bulunması, katılımcıların %85'i tarafından öncelikli bir konu olarak değerlendirilmiştir⁶

Öncelikle çalışanların hangi alanlarda üstünlük ve zayıflıklarının olduğunun belirlenmesi ve bu doğrultuda kişinin tercihlerine yönelik olarak kariyer hedefinin saptanması ilk iki aşamayı oluşturmaktadır. Bu noktadan sonra bireyin çalıştığı yerdeki kariyer imkânlarının ne olduğunun araştırılması, eğer örgüt içinde yeterli kariyer geliştirme imkânları bulunmuyorsa, örgüt dışı imkânların araştırılması aşamasına geçilmektedir. Belirlenen kariyer yollarına (career path) ulaşmak için hazırlıklar yapma, hangi yollardan amaçlanan hedefe ulaşılabileceğinin tespit edilmesi dördüncü aşamayı oluşturmakta ve son olarak da hedeflerin belirlenmesi aşaması ve bunun için hazırlık yapma aşaması arasındaki feed-back ilişkisi gelmektedir.

Tablo 1: Bireysel Kariyer Planlama Süreci



Kaynak: Nilgün Anafarta (2001), “Orta Düzey Yöneticilerin Kariyer Planlamasına Bireysel Perspektif”, Akdeniz Ün. İİBF Dergisi, C.I,(2).

Yöneticiler ve yönetim bilimi ile ilgilenen bilim adamları genellikle, dikkatli yapılan formülasyonların ve uygun stratejilerin yönetsel kariyere yararlı etki yapabileceği konusunda aynı görüşü paylaşmaktadırlar. Kişilerin kendi kariyerlerini planlaması, kendi çalışma yaşamındaki aşamaların planlanması anlamına gelmektedir. Bazılarına göre planlamanın anlamı, özellikle büyük ölçekli örgütlerde, hiyerarşik yapılanmanın planlaması ile aynı anlamı taşımaktadır. Ancak herkes için kariyer planlamasının ilerlemeci bir süreç olduğu açıktır. Bu nedenle planlama, kariyerin başlangıç dönemlerinde başlamalı ve kariyer süreci boyunca da devam etmelidir. (Certo,1992:15)

Bireysel kariyer yönetimi kapsamında değerlendirilen başlıca faaliyetler şöyle sıralanabilir:⁷

- Bireysel vizyonu belirleme,
- Kariyer hedeflerini belirleme,
- Yetkinlikleri belirleme,
- Meslek seçimi,
- İşe ilişkin öncelikleri belirleme,
- İş olanaklarını araştırma,
- Özgeçmiş hazırlama,
- İşe başvurma ve başvuru takibi,
- İş görüşmesi ,
- İşe başlama ve oryantasyon,
- Firma kültürüne uyum sağlanması,
- Mesleki yenilikleri takip etme,
- İş ilişkilerini yönlendirme,
- Firmanın eğitim ve kariyer yönetimi politikalarına uygun davranışların sergilenmesi,
- Emeklilik yaşamına hazırlık,
- Bireysel ve kariyer hedefleri ile bulunulan noktayı gözden geçirme ve gerekli önlemleri alma.

Kendisini iyi tanıyan ve yeteneklerinin sınırlarını bilen birey, kariyer planını geliştirmede zorlanmayacaktır. Yetenekten, ilgi alanları, değer yargıları

7 http://www.mcozden.coin/bky_02.htm.01.04.2004.

ve beklentilerinin ışığı altında birey kısa, orta ve uzun dönemli çeşitli kariyer amaçları belirleyebilir (İshakoğlu,1994:38). Bireysel planlamada dikkat edilmesi gereken ilk şey, planın kişisel tercihlerle sınırlı olmasıdır. Plan yapılırken kişisel eğilim, yetenek ve değerlendirme ile böyle bir kariyer yönelimine niçin ihtiyaç duyulduğunun iyi düşünülmesi gerekmektedir. Daha sonra örgüt içi ve örgüt dışı fırsatların ortaya konması, kariyer planlamasının ilk aşamalarındandır (Blessing, 1996:49). Yeteneklerin ve beklentilerin doğrultusunda kariyer amaçları saptandıktan sonra, saptanan amaçlara ulaşmak için bireyin bazı planlar yapması gerekmektedir. Bu planları yaparken üstlerinden veya örgüt bünyesinde bulunan personel departmanlarından yardım isteyecek birey, ilk önce kısa dönemli amaçlarına daha sonra ise, orta ve uzun dönemli amaçlarına uygun planlar yapmalıdır.

Bireyin kendi kariyer planlamasında diğer bir önemli nokta, kişinin çalıştığı yerde gerçekçi ve yapısal bir role sahip olmasıdır. Örgüt, örgüt içinde belirli konuma ve role sahip olan bireye gerekli desteği sağlamalıdır. Bireye, kariyer planlaması ile ilgili bilgi verme, gerekli eğitimi ve eğitim araçlarını sağlama ve kariyer danışmanlığı bu tip desteklerdendir (Alderman, 1995:37).

Tablo 2: Kariyer Planlaması Sürecinde Çalışan-Yönetici İlişkisi

Yönelim	Birey	Yönetici
Sorumluluk	Bireysel kariyer gelişimi için sorumluluk almak	Çalışanların gelişimi için sorumluluk almak
Bilgi	Bilgi birikimi ve kendini değerlendirme Ne yapmayı seviyorum? Nereye gitmek istiyorum?	Çalışanların gelişimi için sorumluluk almak Yönetici çalışanları nasıl görür? Diğerleri çalışanı nasıl görür?
Planlama	Bireysel planlamayı gerçekleştirme ve nesnellığe ulaşma	Planlamada çalışanlara yardım
Sonuçlandırma	İşinde yüksek performansı yakalama, uygun yönelimi bulma	Yardım sağlama ve fırsatlarda amaca uygunluğu sağlama

KAYNAK: Samuel Certo (1992), Modern Management, Quality, Ethics and the Global Environment, Allyn and Bacon Publishing, MA, s.39.

Tablo'da sorumluluğun geliştirilmesi bilgi, planlama ve sonuçlandırmada çalışan birey ve yöneticinin rolleri anlatılmaktadır. Üst düzeyde bir kariyer gelişiminin sağlanması için profesyonel çalışanın rolü vurgulanmaktadır. Bireysel kariyer planlamasının başarıya ulaşabilmesi için beş temel şart sayılabilir:

a- Bireysel performansın geliştirilmesi, başarının temel şartıdır. Ancak, iyi bir performans kazanımı güç uğraşların sonunda ortaya çıkabilir.

b- Bireysel kariyer yönetimi kişinin kendi elindedir. Karar almada aktif olma ve sorumluluktan kaçınmama kariyer gelişiminde ilk şartıdır.

c- Kariyerin üst basamaklarına çıkabilmek için çalışmak ve mücadele etmek gerekmektedir.

Bunlar iyi bir kariyer planlaması sonucu gerçekleşmektedir.

d- Örgüt içinde alt ve üst katmanlarla iyi ilişkiler kurulmalıdır.

e- Kariyer gelişiminde işin iyi öğrenilmesi şarttır.

Bireysel kariyer planlamasının sonucunda, bireylerin yürüttükleri işler ve örgüte karşı tutumlarında değişiklik sağlanabilir. Birey, bu yöntem sayesinde örgüt tarafından önemsendiğinin bilincine varır: bunun sonunda çeşitli düzeylerde ihtiyaçlarını karşılayabilir.

5. Kariyer Yönetimi Teknik ve Uygulamaları

Bugün genel olarak iş dünyasına baktığımızda tam anlamıyla kariyer programlarının büyük çaplı işletmeler tarafından uygulandığını görüyoruz. Özellikle bu işletmelerin başında IBM, General Motors, Ford gibi büyük ölçekli firmalar gelmektedir. General Electric her yıl detaylı bir seçme sonunda işe alınan yeni mezunların yüzde 50-75'lik bir kısmını liderlik geliştirme programlarına dahil etmektedir. Bu programda iki yıl süre ile çalışanların kurum içinde farklı rol ve modellerle tanışması sağlanmakta ve onların deneyimlerinden yararlanmalarına olanak tanınmaktadır. Diğer yandan kendilerine kariyer gelişimleri konusunda yardımcı olan ve aynı programdan geçmiş bir danışman destek vermektedir. Liderlik programlarındaki bu çalışanların performansları ve kariyerleri ileriki yıllarda sürekli takip edilmekte ve geleceğin liderleri olarak yetiştirilmektedirler (2001'e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması, 2000:76).

Türkiye'de ise bu konu henüz çok yenidir. Yeterli uygulamalar az sayıdadır ve genellikle mevcut uygulamalar da yabancı sermayeli şirketler ta-

rafından yapılmaktadır. Az sayıdaki araştırmalardan Arthur Andersen Danışmanlık Şirketi tarafından, Türkiye’de faaliyette bulunan 750 kuruluşa yönelik olarak insan kaynakları fonksiyonlarını incelemek üzere yapılan araştırma içerisinde, insan kaynakları ve kariyer yönetimi uygulamalarıyla ilgili bölümler de yer almaktadır.

Bu araştırmada konu edilen 750 kuruluşun yalnızca % 42’sinde -ABD’de bu oran % 90’ların üstündedir-kariyer yönetimi işlevlerinin yerine getirildiği ortaya çıkmaktadır. Araştırma kapsamındaki kuruluşların çoğunda bir kariyer yönetimi sistemi bulunmamakta, bu sisteme sahip kuruluşların yüzde 84.7’si de bu sistemi performans sistemi ile bağlantılı olarak yürütmektedirler (2001’e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması, 2000:73). Görüldüğü gibi alan araştırmasına konu olan kuruluşların yarısından azı ancak kariyer yönetimi uygulamaları gerçekleştirmektedirler. Bu kuruluşların büyük sermayeli kuruluşlar olduğu göz önüne alınırsa, Türkiye’de bu tip uygulamaların henüz çok fazla yaygınlık kazanmadığı sonucuna varmak mümkün olabilir.

Günümüzde örgütler, kariyer planlaması ve geliştirmesine daha çok önem vermektedirler. Lee Hect Hamson’un ABD’nde 960 işletme üzerinde yaptığı araştırmada, bu örgütlerin %98’inde kariyer geliştirmeye yönelik çalışmaların yapıldığını ortaya koymuştur. Ancak şirketler, bu duruma kolay ulaşılmadığını, bazı problemlerin ortaya çıktığını söylemişlerdir. Yöneticilerin %55’i kariyer geliştirme ve planlama hizmetlerinin kendi kariyerlerini geliştirmede yeterli olmadığını ileri sürmüşlerdir. Çalışanların %53’ü kariyerlerinin geleceği hakkında kesin bir fikre sahip olmadıklarını ifade etmişlerdir.

Kariyer planlaması ve geliştirmede değişik örgütler farklı yöntemler uygulamaktadırlar. Bugün en yoğun olarak kariyer yönetimi ve planlaması tekniklerinin kullanıldığı ülke olan ABD’nde kullanılan başlıca yöntemler şunlardır (Flynn, 1999:22):

- İşyerinde geliştirme (Job-posting Systems): %84
- Hizmetin masrafını ödeme (Tuition-reimbursement): %76
- Kariyer geliştirme seminerleri (Career development seminars): %45
- Rehberlik/yol gösterme programları (mentoring programs): %73

ABD’nde kariyer yönelimlerinde hızlı bir değişiklik gözlenmektedir. Kariyer geliştirmede bireysel yöntemlerin ağırlıklı olduğu “self-management” yaklaşımı öne çıkmaktadır. Bu yöntemde kişiler, çalışma hayatının her döneminde kendilerini değişimlere hızlı bir şekilde adapte edebilmektedirler.

Flynn, kişilerin kariyerlerini yalnızca örgütlere “emanet” etmediklerini, çünkü örgütlerin her zaman kendilerine “sadık” olamayabileceğini ileri sürmektedir (Fram: 1999:17). Bu tip endişeler ve çalışanların kendi kariyerlerinin gelişimlerini tümüyle kendilerini kontrol etmek istemeleri bireysel kariyer planlama yöntemlerini daha da önemli kılmaktadır.

Bugün başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerde, çalışanların bireysel kariyer planlamasında yardımcı olan özel kariyer planlama kuruluşları oldukça fazla ilgi görmektedir. Bu kuruluşlar, bireylere kendi kariyerlerinin yönelimi ve çalıştıkları işteki gelecekleri hakkında kesin bir fikre sahip olmadıklarında kendilerinin devreye girdiğini söylemektedirler. Bu noktada “Career Counselor” adı verilen özel danışmanlar ve kariyer geliştirme merkezleri özel programlar uygulamaktadırlar. Bu kurumlar genellikle bireyin kendi kendine şu soruları sorması gerektiği üzerinde durmaktadırlar (Carrol, 1999:26).

- “İş aramak hakkında nasıl bir güvene sahibim?”. Eğer bu güven yeterli değilse bir rehberle danışmak gerekir. Bu konuda kariyer yönetimi şirketleri isteyenlere çok sayıda değişik seçenek sunmaktadırlar.

- “Ne tip yaklaşımlar ihtiyaçlarıma tam olarak cevap verebilir?”

- “Hangi tip iş değil, sizin seçtiğiniz işler için de yeni çalışmalar ve yeni yaklaşımlar gerekir”. Kariyer yönetimi kuruluşlarının bu konuda geniş bir çalışma yelpazesi bulunmaktadır

Kariyer geliştirme alanında bugün bilgisayar destekli programlardan da yararlanılmaktadır. Bu konuda yeni geliştirilen Strategic Career Management System (SCMS) geniş bir kullanım alanına sahiptir. Özellikle örgütlerde esnek kariyer geliştirme sistemlerinde (Flexible Development System) kullanılmaktadır. Çalışanlar için “Örgütünüzde Kariyerinizi Kendiniz Geliştirin” türündeki, komprime bilgiler ve yöntemler tavsiye eden kitaplar da, bu tip programları destekler mahiyettedir. Kariyer planı geliştirmede SCMS yazılımı ve kariyer planlaması konusundaki yayınlar, kişilerin kariyer planlamasında uzman bir role sahip olmalarını sağlamaktadır (Personel Journal, 1995:15).

Kariyer geliştirme danışmanlığı faaliyetleri yüz yüze yapılabileceği gibi Internet ortamında da yapılabilmektedir. “E-mentoring” adı verilen yöntem, çalışanların örgüt ile veya kariyer geliştirme ile ilgili sorunlarda anında yardım alabilmesini sağlayan bir yöntemdir. E-mentoring, danışman ve çalışan arasında Internet kullanılarak yapılan bir etkileşimi içermektedir. Profesyonel danışmanlar, çalışana iş değiştirme gibi değişik tavsiyelerde bulunabilmekte, yeni iş bulmasına yardımcı olmakta ve çeşitli seçenekler sunmaktadırlar. “Ask the

employer” tipindeki Internet sitelerinde network-mentoring servislerindeki uzmanlar soruları cevaplamakta ve kariyer geliştirme ile ilgilenen kişilere özel seçenekler önermektedirler. Çalışanlardan başka, şirketler de e-mentoring programlarına ilgi duymaya başlamışlardır. Türkiye’de de yeni yeni e-mentoring sitelerinin kurulduğu görülmektedir.⁸ Bunlar da ülke dışındaki benzerleri gibi, çalışanlara yol gösterici programlar sunmakta, kariyer ağacı ve kariyer modülü gibi uygulamalar ve komprime bilgiler ile çalışanların kariyer gelişimlerini planlamasına yardımcı olmaktadır.

Sonuç

Yönetim anlayışının değişmesi ile birlikte gerek kamusal yönetimde ve gerekse kar amacı güden özel işletmelerde çalışanlara yönelik bakış açısının değiştiği görülmektedir. Bireyi üretim veya hizmet fonksiyonlarından birisi olarak gören klasik-otoriteren anlayışın yerine, odağa insanı alan, insana saygı ilkesine bağlı demokratik yönetim anlayışı giderek güç kazanmaktadır. Klasik yönetim kavramı yerini yönetişime ve yönetici kavramı da yerini lider kavramına bırakmaktadır.

Değişen yönetim anlayışı, insan kaynakları yönetiminin de giderek önemli bir fonksiyon üstlenmesini sağlamış, bu alan ayrı ve spesifik çalışma alanına sahip bir uzman haline gelmiştir. Çalışanlarla ilgili araştırmalar yapan ve elde ettiği bilgiyi pazarlayan yeni iş alanları ortaya çıkmıştır. Gelecekte de örgütün dışından insan kaynakları ile ilgili daha fazla bilgi sağlanma yoluna gidilecek (outsourcing) ama daha önemlisi, örgüt içinde elde edilen bilginin de pazarlanacağı bir döneme girilecektir.

Başta ABD olmak üzere kariyer yönetimi uygulamaları oldukça gelişmiş bir düzeydedir. Ancak Türkiye’de bu konuda kuruluşların yeterli bilgi ve bu konuda eğitimli personele sahip olmadıkları görülmektedir. Başta kamu yönetiminde olmak üzere yönetsel reform çabaları içerisinde mutlaka kamu kurulularında da kariyer yönetimi ve planlaması bölümlerinin kurulması ve liyakate dayalı bir personel yönetimi politikasının yerleştirilmesi gerekmektedir. İnsan odaklı yönetim anlayışının uygulama imkânı bulması ile birlikte, çalışanların hem kendilerinin kariyerlerinin gelişimi noktasında söz sahibi olmaları ve hem de örgütsel etkinliğin artırılması mümkün olabilecektir.

8 Bu tip Internet sitelerine örnek olarak bkz. <http://www.kariyerim.net/>; <http://www.genbil.com/brosur/kariyer.htm>

KAYNAKÇA

- ALDERMAN, Lesley (1995), "How You Can Take Control of Your Career-Plus or Exclusive Job-Poll", **Money**, Vol.24, Issue 7, July.
- ANAFARTA, Nilgün (2001), "Orta Düzey Yöneticilerin Kariyer Planlamasına Bireysel Perspektif", **Akdeniz Üniv. İİBF Dergisi**, C.1, (2).
- ATAOL, Alpay (1989), **Kariyer Yönetimi**, İzmir.
- AYTAÇ, Serpil (1997), **Çalışma Yaşamında Kariyer Yönetimi, Planlaması, Geliştirilmesi Sorunları**, İstanbul: Epsilon Yayınları.
- BERBEROĞLU, Güneş (1991), "İşletmelerde Organizasyonu-Birey Bütünleşmesini Sağlayan Etkin Bir Uygulama:Kariyer Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, (1).
- BLESSING, Buck. (1996) "Career Planning: Five Fatal Assumptions", **Training and Develpoment Journal**, (9).
- CAN, Baysal, Ayşe (1993), **Çalışma Yaşamında İnsan**, İstanbul: Avcıol Yayıncılık.
- CAN, Halil (2002), **Organizasyon ve Yönetim**, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- CARROLL, Laura (1999), "Vocational Guidance", **Women in Business**, Vol.46, (10)b
- CERTO, Samuel C. (1992), **Modern Management: Quality, Ethics and the Global Environment**, Allyn and Bacon Publishing, MA.
- DEMİR.Ferhat," KariyerYönetimi",http://www.5mworld.com/eylul_2000/Man_MKariyer.htm, 25.09.2002.
- ERSEN, Haldun, **Toplam Kalite ve İnsan Kaynakları Yönetimi İlişkisi**, Alfa Basım Yayım. İstanbul, 1997.
- FLYNN, Gillian (19)94. "Career Development is a Company Attention Getter", **Personal Journal**, Vol.73, 10(10).
- FRAM, Eugene (1999), "Today's Mercurial Career Path", **Management Review**, Vol.83, 1 1 (11).
- İSHAKOĞLU, Güleni (1994). **Kariyerde Plato**,Yayımlanmamış Doktora Tezi, İ.Ü. SBE,
- K. O'Brien (2002), Susan "E-Mentoring Builds New Bridges to Career Success",
http://www.jobfind.com/cc_feature_e-mentoring.htm
- LOSEY, Ulrich, D. M.R. & Lake (1997),, **G., Tomorrow's Human Resources Managament**, John., New York: Wiley & Sons, Inc.
- ÖĞÜT, Adem (2001), **Bilgi Çağında Yönetim**, Ankara: Nobel Yayınları.
- Personal Journal** (1995), "Career Development System For Organization", Vol.75, 1 (1).
- SENGE, P.M. (1990), **The Fifth Discipline: Heart and the Practice of the Learning Organization**, New York: Doubleday.
- TERZIOVSKI, Mile - Howell, Andrea - Sohal, Amrik - Morrison, Michael "Estabilishing Mutual Dependence Between TQM and the Learning Organization: a Multiple Case Study Analysis", **The Learning Organization**, Vol.7, Nu:l, MCB University Pres, 2000.

TORTOP, Nuri Personel Yönetimi, Ankara, 1994.

WOOD, M. "The Psychology of Career Theory-A New Perspective?", **Career Development International**, May 2000.

YÜKSEL, Öznur **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1998.

2001'e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması, Sabah Yayınları, İstanbul, 2000.

Web

[http://www.iobfind.com/cc feature e-mentoring.htm](http://www.iobfind.com/cc%20feature%20e-mentoring.htm),01.02.2004

[http://www.5mworld.com/eylul 2000/Man MKariyer.htm](http://www.5mworld.com/eylul%202000/Man%20MKariyer.htm). 01.02.2004

<http://www.genbil.com/brosur/kariyer.htm> 01.02.2004

<http://www.kariyerim.net/> 01.02.2004

KAMUDA TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ (TKY) UYGULAMASINDA ELDE EDİLEN FAYDALAR

Hasan DURSUN

DPT Uzmanı

Bütün fonksiyon ve yönetim seviyesini kapsamak üzere kurum çapında kalite iyileştirmesi felsefi olan Toplam Kalite Yönetiminin (TKY) temel amacı; mal, hizmet ve sürecin kalitesini iyileştirerek müşteri beklentilerini karşılamaktır. İster kamu isterse özel sektör olarak hangi kurumda uygulanırsa uygulansın TKY sistemi uygulamasından inanılmaz faydalar elde edilmektedir. Ancak TKY'nden beklenen faydaların tam olarak temin edilebilmesi için kurumda uygulanan geleneksel uygulamalardan vazgeçmek gerekir. Çünkü TKY, kendisi dışındaki diğer tüm yönetim modelleriyle kaçınılmaz biçimde bir uyumsuzluk içersinde bulunmaktadır (Grant ve diğerleri, s. 26).

TKY'nin kamuda uygulanmasından elde edilen genel faydalar ile TKY' nin her bir ilkesinin uygulanmasından elde edilebilecek faydaları incelemeye geçmeden önce Toplam Kalite Yönetimi ve ilkelerinin ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması yerinde olacaktır.

I- GENEL OLARAK

Toplam Kalite Yönetimi; (TKY) müşterilerin beklentilerini karşılamak veya daha fazla aşmak amacıyla kurumsal süreci sürekli iyileştiren, kurum çalışanlarını yetkilendiren ve bir takım değer ve prensipleri kapsayan bir yönetim sistemi olarak tanımlanabilir (Koehler ve Pankowski, s. 15). Amerika'nın Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) ise TKY'ni; müşterilerin gereksinimi ve beklentilerini karşılamak için kurumun süreç, hizmet veya mallarını sürekli iyileştirmek amacıyla sayısal yöntemleri kullanan ve kurumun tüm çalışanlarının görev aldığı tam bir kurumsal yaklaşım olarak tanımlamıştır. OMB'ye göre TKY teknik ve uygulamalarının bir kurumda kabul edilmesi sonucu, yalnızca kurumun süreç, hizmet veya mallarının kalitesi iyileşmekle kalmayacak bunun yanında üretkenlik de artacaktır (Milakovich, ss. 168, 169).

* Bu makalede ileri sürülen fikirler DPT'yi bağlamaz. Yazarın kişisel görüşleridir.

TKY kavramını sözcüksel olarak incelersek kavram içerisinde geçen toplam sözcüğü bir kurum içerisinde çalışan her bir personelin, müşteriye karşı sunulan sonul (nihai) mal veya hizmet bakımından sorumlu olması anlamına gelir (Macdonald, s.6).

TKY kavramı içerisinde geçen kalite sözcüğü ise yazarlar tarafından değişik şekilde tanımlanmıştır. Toplam Kalite Yönetiminin kurucusu olarak gösterilen Deming, kaliteyi; düşük maliyet ve piyasaya uygun olmak koşullarıyla mal veya hizmetin kestirilebilir ölçüde özgünlüğü ve güvenilirliği olarak tanımlamıştır. Juran ise kaliteyi, kullanım için uygunluk olarak tanımlamıştır. Crosby kaliteyi "gerekliliğe uygunluk" şeklinde ifade etmiştir. Taguchi ise sadece malları dikkate alarak kaliteyi, malın taşınması anından itibaren topluma en az kayıp vermesi şeklinde tanımlamıştır. Feigenbaum ise kaliteye kurumsal bir tanımlama getirerek, bir kurumun yönetilmesinin temeli olarak tanımlamıştır. Hoshin ise ilginç bir tanım getirerek kaliteyi, kayıplarla yaşamayarak kayıpları önleme ve düzeltme yolu olarak tanımlamıştır. Kalite, İngiliz standart tanımında ise şu şekilde tarif edilmiştir: Müşterilerin bakışı açısından bir mal, hizmet veya sürecin belli bir gereksinmeyi karşılayacak olan niteliği veya karakterinin toplamıdır. Son olarak Flood, ayrıntılı bir tanım getirerek kaliteyi, en başta, her zaman ve en düşük maliyetli olmak koşullarıyla resmi veya gayri resmi müşteri gereksinmelerinin karşılanması olarak tanımlamıştır (Flood, s. 42).

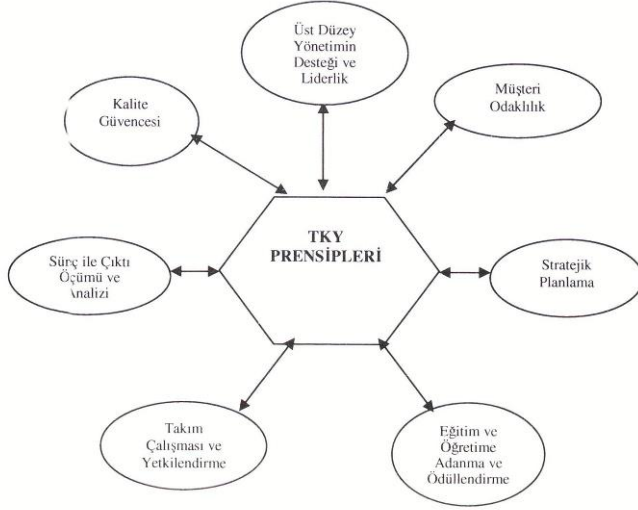
Yazarlar tarafından kalite sözcüğü farklı olarak tanımlansa da hiç bir yazar kaliteyi lüks ve mükemmellik olarak adlandırmamakta, her yazar, öznel görüşlerden mümkün olduğu ölçüde kaçınarak objektif bir tanım getirmeye çalışmaktadırlar. Bu durum kalitenin ölçülmesi için iyi bir olanak sağlamaktadır. Flerkes kaliteyi aynı şekilde anlamak zorundadır. Eğer kalite öznel bir takım değerlendirmelerle farklı bir şekilde anlaşılırsa onun ölçülmesi ve yönetilmesine olanak yoktur (Karş. Macdonald, s. 6).

TKY içerisinde geçen yönetim sözcüğü ise, kalitenin şans veya kaza ile elde edilemeyeceğini, kaliteyi elde etmek için bilinçli bir çaba ve sürecin gerekli olduğunu anlatır. Yönetim; içerisinde insanların, sistemin, destekleyici alet ve tekniklerin bulunduğu bir yönetim sürecidir. Bu yüzden TKY, uygulandığı kurumu müşteri odaklı haline getiren bir değişim aracıdır (Macdonald, s. 6). Bu genel açıklamalardan sonra aşağıda önce, TKY ilkeleri üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacaktır.

II- TKY İLKELERİ

Toplam Kalite Yönetimi ilkelerinin ne olduğu konusunda uygulamada ve doktrinde tam bir uzlaşma olmasa da temel ilkeleri bakımından bir uzlaşma görül-

mehtecir. Aşağıda TKY ilkeleri olarak Amerika'nın Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin 1990 yılında A-132 sayılı Sirküler ile kabul ettiğı prensipler esas alınacaktır. Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin benimsediğı prensiplerin temel alınmasının nedeni, TKY prensiplerinin ayrıntılı ve çağcıl bir şekilde belirlenmesidir. Bu sirlülere göre Toplam Kalite Yönetiminin ilkeleri aşağıdaki şekilde gösterilmiştir'.



1. İST DÜZEY YÖNETİMİN DESTEĞİ VE LİDERLİK

Toplam Kalite Yönetiminin en önemli unsurlarının başında üst düzey yönetimin desteğı esası gelir. Üst düzey yöneticiler TKY süreci içerisinde doğrudan ve aktif olarak yer alırlar. Bir başka deyişle üst düzey yöneticiler, değişim yenilik, risk alma, yapılan işle gurur duyma, müşteriye sunulan mal veya hizmetin sürekli iyileştirilmesi gibi bir çevre ve kültür oluşturulmasında liderlik görevi üstlenirler. Üst düzey yöneticiler, ileri görüşlülük ve liderlik sergilerler ve kurumun kalite vizyonu, amacı ve değerleri konusunda kurum çalışanları ile iletişimde bulunurlar. Kalite ve üretkenliğı artırabilmek için kaynak, zaman ve eğitim olanakları sağlarlar. Onlar gerek yatay gerekse dikey

iletişim ve bilgi paylaşımının kurumsal norm olduğu konusunda kurum çalışanlarına örnek olurlar. Yöneticiler; üretilen mal veya hizmetin iyileştirilmenin önündeki engelleri kaldırmakta, gerekli olduğu takdirde en alt düzey görevlilere bile yetki devretmekte, görevi sıkı bir şekilde tanımlamaktan kaçınmakta ve kurum çalışanlarını, uzun dönemli hedeflerin aleyhine olarak kısa dönemli “pansuman önlemleri” almaktan uzak tutmaya çalışmaktadır. Yöneticiler, güven oluşturmakta, kurum içindeki birimler arasında işbirliğini teşvik ederek daha iyi mal veya hizmetin üretilmesini sağlamakta ve kurumunun TKY hedefleri doğrultusunda çalışanlarının yaptığı katkıyı ödüllendirmektedir. st düzey yöneticiler, kalite iyileştirme sürecini uygulamaya olanak veren kurumsal bir organizasyonu da kurmaktadırlar (Bkz. Denhardt, s. 329).

Toplam Kalite Yönetimine geçilebilmesi için st düzey görevlerde bulunan kimselerin üncü olmaları, bir başka deyişle liderlik yapmaları mutlak bir gerekliliktir. Bir kurumun st düzey yöneticileri, müşteri beklentisinin karşılanmasının veya onun aşılmasının temel ölçüt olduğunu kabul etmesi ve o kurumda çalışan diğer personelin ise daima müşterilerin isteklerine duyarlı olması gerekir. st düzey yöneticiler ve diğer kurum çalışanları, kurumlarının sonul başarısı için beraberce gizilglerini harekete geçirmelidir (Macdonald, s. 76).

TKY’ ine etkin bir şekilde geçilebilmesi st düzey yönetimin kısaca;

- a) İnsanları kontrol etmeyerek süreci kontrol etmeye yöneltmeleri;
- b) İnsanları değil süreci yönetmeye çalışmaları;
- c) Vizyon belirlemeleri, misyon belirlenmesine katkı sağlamaları ve kültür geliştirmeleri, böylelikle kurumda çalışan diğer kimselerin, belirlenen değerleri uygulamalarını sağlamaya ve sürgit iyileştirme yapmalarına olanak oluşturmaları;
- d) Kurumda alışan diğer insanlara sayđı göstermeleri ve onlardan yüksek beklenti beklemeleri;
- e) Kurum alışanlarının kaliteli iş yapmaları ve yüksek performansa sahip olmaları için ortam sağlamaları;
- f) Yüksek bir enerjiye sahip olmaları ve kurum çalışanlarını enerjik kılmaları gerekir (Koehler ve Pankowski, s. 33).

2. STRATEJİK PLANLAMA

Stratejik planlama; kurum ve kuruluşların mevcut durum, misyon ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu vizyona

uygun hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler saptayarak başarıyı izleme ve değerlendirmelerini ifade eden katılımcı, hesap verme sorumluluğuna temel teşkil eden ve esnek bir planlama anlayışıdır (Kkarş. Denhardt, ss. 237,238).

Kaliteli bir mal veya hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi için, mutlaka etkin bir stratejik planlama yapılmalıdır. Çünkü stratejik planlama, o kurumun iyileştirme çabalarının itici gücüdür. Kurumsal olarak kısa ve uzun dönemli kalite geliştirme hedefleri saptanır ve stratejik planla bütünleştirilir. Bunun yanında müşterilerin gereksinimleri ve beklentileri ile mal veya hizmetin iyi bir şekilde nasıl sunulacağı göz önüne alınır ve stratejik planın içerisine yerleştirilir. Stratejik plan yapılırken kaynaklar, kurumun belli bir kalite iyileştirme hedefine ulaşmayı olanaklı kılabilecek ölçüde tahsis edilir. Alt birimler seviyesinde hazırlanan ve dönemselsel olarak gözden geçirilen iş planları stratejik planlar için kim, ne, ne zaman sorularının yanıtını bulmaya yardımcı olur. Yine iş planları, bir kurum bünyesindeki her bir birimin ulaşılabilir amaçlarını gösteren kalite geliştirme projelerini ve bundan sorumlu olacak yöneticileri de gösterir. Dinamik bir kurumsal plan, yapısal değişim ve insan yetenekleri vasıtasıyla kurumun çevresini değiştirmeyi sağlayıcı ölçüde yapılır (Bkz. Denhardt, ss. 329, 330).

Stratejik planlama, tek bir aşamada değil, çeşitli aşamalardan geçilerek hazırlanır. Bu aşamalar; vizyon ve misyon belirleme, çevre analizi yapma, kuvvetli ve zayıf yönleri belirleme, kurumun üst düzey yönetimin değerlerini saptama ve alternatif stratejilerin geliştirilmesidir (Denhardt, s.238).

Vizyon, bir kurumun uzun dönemde ne yapmak istediğinin somut bir şekilde saptanması olarak tanımlanabilir ve kurumun müşterileri göz önüne alınarak bir başka deyişle insan unsuru dikkate alınarak belirlenir. Örneğin; bir hava yolları şirketinin vizyonu; uçakların uçmasını sağlamak değil, insanların hava yoluyla seyahat etmelerini sağlamaktır. Yine imalat sanayiinde bulunan bir şirketin vizyonu; mükemmel malları üretmek değil, belli bir alanda müşterinin gereksinimlerine en iyi tatmini sağlayacak malları üretmektir. Misyon ise kurumun saptanan vizyona ulaşabilmek için yapması gereken görev olarak tanımlanır ve vizyonda olduğu gibi müşteri odaklı olarak belirlenir (Macdonald, s. 37, 38).

Vizyon ve misyon belirlendikten sonra, kurumun faaliyet çevresinin analiz edilmesi gerekir. Daha somut bir deyişle, yasal ve siyasi olarak önem verilen olgular, sosyal ve kültürel eğilimler, ekonomik koşullar, teknolojik ilerlemeler ve olanaklı ise rekabetçi veya piyasa konumunun belirlenmesi gerekir. Bahsedilen her bir alanın şimdiki durumu ve gelecekte nasıl olabileceği dikkate

alınarak belirlenir. Böylelikle, kısıtların azaltılması ve fırsatların geliştirilmesi olasılıkları belirlenir (Denhardt, ss.238, 239).

Çevre analizinden sonra, güçlü ve zayıf yönlerin analizi yapılmalıdır. Daha somut bir deyişle, bu aşamada kurumun mevcut kapasitesinin -zayıf ve güçlü yönlerinin- iyice analizi gerekir. Bu analiz, mali kaynakların değişen yapısı dahil gelir kaynakları, siyasi ve yönetsel zayıflık ve güçlükler dahil insan kaynakları, teknik ve kurumsal sistemlerin işleyiş tarzı ve işin kalitesi dahil mümkün olan en geniş açıklık ve kapsayıcılıkla yapılmalıdır. Kurumun mevcut kapasitesinin analizi yapılırken, kurumun misyonu ile bağıntı kurulması gerekir (Denhardt, s. 239).

Stratejik planlamada dördüncü aşama, kurumsal liderlerin değerlerinin dikkate alınmasıdır. Bir başka deyişle, stratejik planlama yapılırken, kurumu geleceğe taşıyacak olan kimselerin değerleri, ilgileri ve emelleri dikkate alınmalıdır. Kurum liderleri, enerji, yaratıcılık ve kendini işe adama bakımından birbirlerinden farklıdır. Bu açıdan, planı etkin bir şekilde uygulayabilmek için kuruma gelecekte şekil verecek olan kimselerin ilgi ve endişelerinin dikkate alınması bir zorunluluktur (Denhardt, s. 239).

Stratejik planlamanın son aşaması, alternatif stratejilerin geliştirilmesidir. Çok değişik şekilde alternatif stratejiler geliştirilebilir; bununla birlikte en faydalı olanı, kurumun gelecekteki beş, on, yirmi yılda alacağı şekle göre alternatif senaryolar üretmektir. Alternatif senaryolar üretilirken, gelecek hakkındaki iyimser, kötümser ve gerçekçi görüşler ile geleceği etkileyebilecek faktörler dikkate alınarak kurumun gelecekteki yönü bulunmaya çalışılır. Birden fazla senaryo geliştirilmesi ve her senaryonun faydalı yönlerinin tartışılması gerekir. Senaryolar tartışıldıktan sonra bir veya birden fazla strateji ortaya çıkabilir. Birden fazla strateji ortaya çıkmışsa; kurumun vizyon ve misyonuna götürecek, çevre kısıt ve fırsatlarını dikkate alan, kurumun liderlerinin değer, ilgi ve emelleri ile kurumun zayıf ve güçlü yönlerini göz önüne alan strateji seçilmelidir. Strateji seçildikten sonra, söz konusu stratejiyi etkin bir şekilde uygulayabilmek için uygun eylem planının geliştirilmesi gerekir (Denhardt, s. 239).

3. MÜŞTERİ ODAKLILIK

Karl Albrecht'in renkli benzetmesiyle "Eğer müşterini dinlemezsen, artık sana yabancı olacak ve herhangi birisi olarak adlandırılacak eski müşterini dinlemek zorunda kalırsın". Günümüz çalışanları açısından görülen en büyük zorluk; yönetsel hedefler doğrultusunda çalışma anlayışından, müşteri güdü İti yönetim anlayışına geçebilmektir (Koehler ve Pankowski, s.55).

Günümüz müşterileri oldukça ilginç insanlardır. En ufak bir pürüz çıktığında şikâyet etmekte ve her şeyin tam fonksiyonel olmasını beklemektedir. Günümüz piyasasında müşteri, kral olmuştur. Bir başka deyişle, müşteri gücü, mutlak bir otorite kazanmıştır. Eski bir Anglo Sakson hukuk ilkesi olan “alıcının dikkat etmesi gerektiği” prensibi, “satıcının dikkat etmesi gerektiği” prensibine dönüşmüştür (Macdonald, s.7).

Bu çerçevede bir kuruluş her şeyden önce müşterilerini tanımalı ve onların gereksinim ve arzularını belirlemelidir. Müşteri tatminini elde etmek için bir kurum veya kuruluş hiç bir şekilde lüks veya mükemmel mal veya hizmet sunumu ile uğraşmamalıdır. Bir kurum veya kuruluşun uğraşması gereken şey, insanlara kaliteli bir tarzda mal veya hizmet sunmaktır. Kaliteden anlaşılmaması gereken şey ise, mal veya hizmetin amaca uyumlu olması veya tutturulan belirli hususların sürgit bir şekilde karşılanması ve iyileştirilmesi suretiyle müşterinin tatmin edilmesidir (Macdonald, s. 39).

Diğer yandan müşteri tatmini ereğine ulaşabilmek için anket formu geliştirilmeli ve değerlendirilmeli, sonuçları ise ilgili yönetici ve kurum çalışanına iletilmelidir. Yine anket formunun değerlendirilmesi suretiyle müşterilerden geri besleme (feedback) elde edilmeli ve müşterinin gereksinimlerinin karşılanması yönünde daha yoğun çaba harcanmalıdır. Müşterilerden elde edilen geri beslemenin stratejik planlama için de çok önemli bir girdi oluşturacağı kuşkusuzdur. Ayrıca, müşterilerle diyalog yoluyla da iletişim kurulmalı ve böylelikle kurumun ürettiği mal veya hizmetin daha doğru ve özenli verilmesi sağlanmalıdır. Müşteri tatmini için uygulanacak yöntemin geçerli ve nesnel olması da sağlanmalıdır. Üretilen mal veya hizmet hakkında müşterilerin beklentisi ve isteğinin farklı olduğu durumlarda, kurum, kendi misyonuna en uygun düşecek tarzda müşterilerin farklı istemleri arasında bir denge sağlamaya çalışmalıdır (Denhardt, s. 330).

Özel sektör kuruluşlarının bile oldukça zor olarak elde edebileceği müşteri tatminini, kamu kuruluşlarının elde edebilmesi daha da zorlaşmaktadır. Çünkü kamu kurum ve kuruluşları kararlarını verirken bir takım usul kurallarına tabi bulunmakta ve çoğu kararlarının temelini, kişilerin isteğinden ziyade hukuk oluşturmaktadır. Bununla birlikte kamu kurum veya kuruluşu; yurttaşın isteği ile hukukun isterleri arasındaki ikilemi giderecek çeşitli mekanizmalara sahiptir. İlk olarak hukuk, farklı grup insanlar arasında veya aynı grubun içerisindeki insanlar arasında değişik koşulların olacağı varsayımıyla farklılıkları gözetken kural koyabilir. İkinci olarak hukuk, kamu kurum veya kuruluşunun hizmet sunarken belirli standartlar koymasını ve oluşturduğu standartlar konusunda

halkı bilgilendirmesini ve halkın şikâyetleri konusunda başvuru mekanizmalarını oluşturmamasını isteyebilir. Bir başka deyişle hukuk, kamu kurum veya kuruluşunun halka bilgi sunması ve halkın şikâyetlerini dikkate alması gerektiğini isteyebilir. Üçüncü olarak kurum, zaman geçtikçe müşterilerin neyi önemli olarak kabul ettiğini belirleyebilir. Bu durum mevcut hukuk kurallarını değiştirmek veya gözden geçirmek için çok önemli bir fırsat oluşturur. Son olarak, kamu görevlileri, insanlarla uğraşan kimselerdir. Kamu kurum veya kuruluşu; çalışanlarının, hukukun sınırları içerisinde kalarak yurttaşla ilgili, nazik ve duyarlı davranmalarını sağlayacak bir ortam oluşturabilir (Denhardt, s. 330).

Müşteri, sadece dış müşteriye kapsamaz aynı zamanda iç müşteriye de kapsar. İç müşteriden kastedilen husus; kurum içerisindeki değişik birimlerde çalışan kimselerin birbirlerinin müşteri olmasıdır. Çünkü kurumda uygulanan sürecin bir arz edicisi ve bir de müşterisi vardır. Bütün kurum çalışanlarının ortak hedefi müşteri beklentilerini (kamuda yurttaş beklentilerini) karşılamak olduğundan bir çalışanın yaptığı hata, sonul mal veya hizmet üzerinde olumsuz etki doğurmakta dolayısıyla işini doğru yapan diğer kurum çalışanın (iç müşterinin) beklentisini karşılamamaktadır (Macdonald, s.11).

Bu konuda son olarak şu hususun da belirtilmesi yerinde olacaktır. Müşteriye (kamuda yurttaş) kaliteli mal ve hizmet sunmak günümüzde bir kurumun varlık nedeni (raison d'être) haline gelmiştir. Dolayısıyla müşteriye kaliteli mal ve hizmet sunamayan bir kurum kendi varlık nedenini inkâr etmiş olur (Grant ve diğerleri, s. 28).

4. EĞİTİM VE ÖĞRETİME ADANMA VE ÖDÜLLENDİRME

Eğitim ve öğretim toplam kalite yönetiminin kalbidir ve bunun yanında insan kaynakları gelişiminde güçlü ve çok önemli bir araçtır. Eğitim ve öğretim ilkesiyle kurumun ve kurumda çalışan bütün insanların öğrenebilmesi özelliği kastedilir ve söz konusu özelliğin elde edilmesi uzun bir süreci gerektirir (Macdonald, s. 40).

Eğitim ile öğretim arasında farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, eğitimin genel olarak teorik bir yönü bulunmakta buna karşılık öğretimin bazı pratik yönleri bulunmaktadır. Bu açıdan eğitim ve öğretim birbirlerini tamamlamakta ve her seviyedeki kurum çalışanı bilgiye sahip olmakta ve olguları anlamaktadır. Ayrıca, Toplam Kalite Yönetiminde yeni bulguların, işe uygulanması konusunda uygun bir ortam bulunmaktadır. Toplam Kalite Yönetiminde, eğitim ve öğretim konusunda aşağıdaki diyagram takip edilmektedir:

Teori —————> Uygulama —————> Aksiyon (Macdonald, s. 42)

Bir kurum veya kuruluşun yönetici ve çalışanlarına sürekli bir şekilde hizmet içi eğitim ve öğretimin verilmesi, yönetici ve çalışanların değişen iş koşullarına uyumunu kolaylaştırmakta ve onları daha büyük sorumluluklara hazırlamaktadır. Yönetici ve çalışanların eğitim ve öğretiminde anahtar unsur, onları kalite konusunda bilinçlendirmek ve mal veya hizmet sunumunun sürekli bir şekilde iyileştirilmesini sağlayacak araç, teknoloji ve teknikleri onlara öğretebilmektir. Eğitim ve öğretimin kapsamı, zamanı ve yoğunluğu; kurumsal düzeye, işin doğasına ve iyileştirilecek unsurun özel sürecine bağlıdır. Eğitim ve öğretim, kurumun vizyonu ve amaçlarını gerçekleştirecek oranda düzenlenmeli ve zaman zaman güncelleştirilmelidir. Eğitim ve öğretim planı stratejik planının içerisine yerleştirilmelidir. Eğitim ve öğretim planı yapılırken, kurum veya kuruluşun insan kaynaklarının geliştirilmesine öncelik verilmelidir (Denhardt, s. 330).

Kurum çalışanlarına verilen eğitim ve öğretim sürekli olmalı ve yönetici ve diğer kurum çalışanlarının iş konusundaki yaratıcı ve yenilikçi fikirlerini kullanmalarına olanak verecek tarzda tasarlanmalıdır. Kısaca, kurumun yönetici ve çalışanının aldığı eğitim ve öğretim, onların karar verme ve sorun çözmedeki yaratıcılığını harekete geçirecek tarzda olmalıdır (Hodgetts, s. 17).

Toplam Kalite Yönetiminde kurum çalışanları güven, saygı ve takdir mekanizmaları ile toplam kaliteye ulaşma hedefi doğrultusunda güdülenir. Yöneticiler, kurum çalışanlarının iyi iş çıkarmak istediklerine inanmakta ve kalite gelişimine katkı sağlandığı durumlarda kurum çalışanlarını gerek takım olarak gerekse kişisel olarak ferdi, düzenli ve adaletli bir şekilde ödüllendirmektedir (Denhardt, s. 330).

Toplam kalite yönetiminde kurum çalışanlarına uygulanan ödül ve takdir mekanizmaları geniş boyutlu ve yenilikçidir, her tür düzeydeki kurum çalışanlarını kapsar ve takım kalitesi ile üretimin iyileştirilmesi üzerine odaklanır. Kurum çalışanının, çalışına arkadaşları tarafından ödüllendirilmesi de ödül yapısının bir parçasıdır. Toplam kalite yönetiminde küçük çaplı başarıların bile kutlanması gerekir. Yöneticiler için performans planları yapılırken hesaplanabilir bir takım kalite iyileştirilmesi hedefleri ortaya konulur. Yöneticilerin değerlendirilmesinde ise, hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiği üzerinde durulur (Denhardt, s. 33 1).

5. TAKIM ÇALIŞMASI VE YETKİLENDİRME

Toplam Kalite Yönetiminin ana esaslarından birisi de takım çalışmasıdır. İş, birimler arasında birbirinden habersiz bir şekilde yürütülmez, çeşitli süreç veya faaliyetlere bölünür. Her bir iş süreci ile diğer iş süreci arasında bir

bağlantı olduğu gibi her bir işin çıktısı ile diğer bir işin çıktısı arasında da bir bağlantı vardır. Gerçekte her bir kurum, birim içi ve birimler arası birbirine geçişli zincir süreçlerle faaliyet göstermektedir (Macdonald, s. 11).

Yönetim, kurum çalışanlarının aktif katılımını, katkısını ve takım çalışmasını destekleyen bir ortam hazırlamalıdır. Eğer kurum çalışanlarının bağlı olduğu bir sendika bulunuyorsa, sendika liderlerinin Kalite Konseyi veya Politika Kurulları gibi yüksek seviyeli politika oluşturma ve karar verme gruplarına katılımı sağlanmalıdır. Takım çalışması; yöneticiler, deneticiler, sendikalar ve kurum çalışanlarının kalite geliştirme konularındaki işbirliği ve iletişimini sağlayan bir araçtır. Kalite istemleri, maliyet, program oluşturma ve misyon gibi kurumdaki tüm birimleri ilgilendiren hususlar, değişik birimlerden oluşan takım veya takımların işbirliği ile yerine getirilir. Kurum çalışanları; belirli bir süreç veya bir grup müşteriye karşı sorumlu olarak ve kurallarını kendileri koyan çalışma ekibinin üyesi olarak, iyileştirme planlarının gerek oluşturulmasında, gerekse uygulanmasına katkı sağlayıcı olarak iyileştirme için önerilerde bulunarak, bir birimin performansının iyileşmesi ve hedeflerine ulaşmasına katkı sağlayıcı olarak, kurumda uygulanan süreçleri değerlendirici olarak ve birçok bakımlardan kendi iş ve iş ortamları hakkında karar verici olarak katılım ve katkı sağlamak bakımından açık bir bilince sahip bulunmaktadırlar. Kurumdaki hiyerarşi, takımların işbirliği ve kurumsal ağıın lehine olarak azaltılmıştır. Kurum çalışanları, iş sürecine takım olarak sahiplenmekte ve kendilerine yetki devredilmesinden büyük hoşnutluk duymaktadırlar. Çünkü kurum çalışanları, en alt seviyedeki kurum çalışanlarına bile yeterli yetki devredilmesinin, bilgi, kurumsal bellek ve ödül verilmesinin, herkesi işini mükemmel yapmaya yönelteceği fikrindedirler. Sonuç olarak, kurum çalışanları kalite geliştirilmesinde sahiplik duygusuna kapılmakta ve işlerini kaliteli yapmak için kişisel gururlarını ortaya koymaktadırlar (Denhardt, s. 33 1).

Şu husus iyice bilinmelidir ki, bir kurumda çalışan bütün elemanların katkısı sağlanmadan müşteriye sonul mal veya hizmetin kaliteli bir şekilde sunumu mümkün değildir. Etkin bir şekilde toplam kalite yönetiminin uygulanması için yöneticiler yumuşak veya ilgili bir yönetim tarzını seçmektedirler. Yumuşak veya ilgili yönetim tarzının zayıf bir yönetim tarzı olmadığı konusunda yöneticiler büyük bir bilince sahiptir. Yeni yönetim tarzında karar sürecinin uzun sürmesi zayıflığın bir işareti olarak değil ortak aklın uygulanması olarak dikkate alınmalıdır. Nitekim karar vermeden önce alt seviyede kurum çalışanlarının fikrini almak, güçlü yöneticiliğin işareti olarak kabul edilir. Böyle yapan kurum yöneticileri, diğer kurum çalışanlarından saygı ve güçlü bir bağlılık görecektir. Bu

çerçevede, takım çalışmasının yalnızca yönetim olmadığı, bir liderlik gerektirdiği aşıktır (Macdonald, s.82).

6. SÜREÇ İLE ÇIKTI ÖLÇÜMÜ VE ANALİZİ

Lord Kelvin'in veciz benzetimiyle "ölçülemeyen bir şey yönetilemez". (Macdonald, s.60) Kurumun uyguladığı süreç ile çıktıların ölçülmesi ve analiz edilmesi, Toplam Kalite Yönetiminin temelidir. Kurumda uygulanan süreç, mal veya hizmetin toplam kalitesini desteklemek için gerekli bütün bilginin tam, zamanında, doğru ve faydalı olması gerekir ve bilgiye gereksinim duyan her kurum çalışanına açık bir şekilde iletilmesi gerekir. Kurum için gerekli olan verilerin kapsamına; kurumun iç ve dış müşterileri ve tedarikçileri, kurumun iç faaliyetleri, mal veya hizmetleri, çalışanları, diğer kuruluşlarla yapılan karşılaştırma veya eşikleme sonucu elde edilen bilgiler ile güvenlik veya çevre konusundaki bilgiler girmektedir. İş sürecinin tüm aşamalarını ve müşteriye sunulan tüm mal ve hizmetleri kapsaması gereken bu bilgi, kalite önlemi geliştirmeye temel teşkil etmektedir. Bunun yanında kaliteyi geliştirmek için müşteri tatmin endekslerinin de yoğun bir şekilde kullanılması gerekir. Müşteriden elde edilen bu bilginin, sorunları belirleme, sorunların kökenine inme, çözümleri belirleme ve önerilen önlemlerin beklenen sonuçları ortaya çıkarp çıkarmadığını kanıtlama açısından kurum çalışanları tarafından kullanılması gerekir. Sayısal yöntem ve istatistiki tekniklerin kullanılmasını gerektiren yapısal yöntemler; mal veya hizmet sunumundaki süreçleri iyileştirmek için kullanılır. Önlem alınırken, ölçme ve analiz yapılırken; kurumun idari, araştırma, muhasebe, insan kaynakları, mevzuat, politika geliştirme veya hizmete dayalı tüm süreçleri eşit bir şekilde göz önüne alınır. Ölçüm ve analizin sürekli iyileştirmeyi destekleyeceği aşıktır (Denhardt, s. 331). Bunun yanında, sürekli iyileştirmeyi sağlayabilmek için ölçüm ve analizin sürekli olması da bir zorunluluktur (Dale, Boaden ve Wascelles, s. 13).

Özellikle mal üretiminde süreç ile çıktı ölçümü ve analizi yapılırken en çok kullanılan sayısal yöntem ve istatistiki teknik, İstatistiki Süreç Kontrolüdür. İstatistiki Süreç Kontrolü (İSK) işin yapılması tarzında bir takım varsayımları içerir. İlk varsayım, kalite kontrol mühendisinden ziyade işletimci (operatör) kişinin kabul edilemeyecek farkı (variation) belirlemesi ve gerekli önlemleri almasını içerir. İşletimci kişinin bu yeteneğe kavuşabilmesi için gerekli eğitim ve öğretime tabi tutulması ve söz konusu kişiye performans, yenilik, sermaye malları ve iş ortamı konusunda daha fazla sorumluluk verilmesi gerekir. İSK'nun ikinci varsayımı, farkı tanımak ve düzeltebilmek için üretim faaliyetleri arasındaki bağıntıya bakılmasını vurgular. Kısaca, İSK'nun uygulanması, üretim sürecinin ayrıntılı bir analizini gerektirir (Grant ve diğerleri, ss. 27, 28).

Japonya’da üretim sürecinin ayrıntılı bir analizini yapmak üzere kullanılan yöntem, Tam Zamanlı Akım Kontrolüdür. Bu yöntemle göre malın üretim sürecinde bir aşamaya gidebilmesi için o aşamada ihtiyaç duyulması ve gelecek aşamaya ihtiyaç duyulmadığı müddetçe gönderilmemesi gerekir. Böylelikle stok gereksinimi ve maliyeti azaltılmaktadır. Ayrıca, üretim hattında yüksek bir esneklik sağlanmaktadır. Malın üretilmesi için geçen zamanın her bir üründe farklı olması; müşteriye istenen nitelik ve miktarda mal sunulmasının önündeki en büyük engel olarak kabul edilir ve tüm çalışanlar makineleri yeniden düzenlemek dahil mevcut uygulamaları değiştirmek için yoğun çaba harcarlar (Blair, How to build...ss. 2, 3).

7. KALİTE GÜVENCESİ

Bir kurumda TKY’nin uygulanması, doğası gereği kalite getirir. Kurum çalışanlarının bilgi ya da ilgi eksikliği; kalitesiz mal veya hizmet sunumunun temel nedenidir. Kurum çalışanlarının bilgi eksikliği kolaylıkla hesaplanır ve düzeltilir. Daha somut bir deyişle, takım çalışması ve istatistiki teknikler dahil yeni yöntemler konusunda eğitim ve öğretime tabi tutularak kurum çalışanlarının bilgi eksikliği giderilir. İlgi eksikliği ise, kurum çalışanının tutumu değiştirilerek giderilir. Bir kurumda TKY uygulamasının, o kurumun çalışanlarının -hem yönetim hem de diğer personel- davranış tarzında köklü değişikliklere yol açacağı açıktır (Koehler ve Pankowski, s. 22).

Daha önce de bahsedildiği üzere kalite; lüks veya mükemmel mal veya hizmetin üretilmesi demek değildir. Kaliteden kastedilen husus; mal, hizmet ve sürecin, müşterinin istemleri ve beklentileri doğrultusunda tasarlanması ve sunulmasıdır. Kurumun mal veya hizmet sunumunu ortaya çıkaracak olan süreç; denetim altında tutulmakta, sürekli iyileştirilmekte ve sürdürülmektedir. Organizasyon içerisindeki rekabeti sağlayabilmek için yeterli ölçüde standardizasyon bulunmaktadır. Uygun zamanlarda kalite güvencesi sistemi ve mal veya hizmetin kalitesi ayrıntılı bir şekilde değerlendirilir. Ayrıntılı bir değerlendirme sonucu elde edilen bulgular, kalite güvencesini sağlayabilmek için kalite dokümantasyonu içerisine sokulur. Kalite konusundaki gelişmelere, teknoloji ve uygulamadaki değişikliklere uyum sağlayabilmek için kalite güvencesi sistemleri güncelleştirilir. Maliye ve muhasebe, personel ve idari destek gibi iç destek fonksiyonlarını etkin bir şekilde sağlayabilmek için mal ve hizmet performans standartları belirlenir. Kurumun kalite gereksinimlerinin; kuruma mal veya hizmet arz edenler ve diğer tedarikçiler tarafından yerine getirilip getirilmediğini belirleyecek uygun kanıtlama mekanizmaları bulunur (Denhardt, ss. 331,332).

Kalite güvencesi konusunda üzerinde durulması gereken önemli bir kavram kıyaslama (benchmarking) olgusudur. Kıyaslama, bir kurumun kaliteli mal veya hizmet üretebilmesi için, özel sektör veya kamu kesimine ait en iyi durumdaki bir kurumu kendisine örnek alarak o organizasyonun uygulamalarını belirlemeyi, öğrenmeyi, özümsemeyi ve uygulamasını ifade eden sürgit ve sistematik bir süreçtir (Murray ve diğerleri, s. 46).

Kıyaslama genellikle dört aşamadan geçilerek yapılır. İlk aşama, kıyaslayan organizasyonun uygulamalarını, usulünü ve performansını belirleyerek onları iyileştirmek için hedef ve amaç belirlemektir. İkinci aşama, kıyaslanacak bir organizasyon veya organizasyonlar seçmektir. Üçüncü aşama, kıyaslanan kurumun belirli bir süreçte hangi uygulama ve usulleri takip ettiğinin belirlenmesi ve öğrenilen bilgilerin, kıyaslayan organizasyonun elemanlarıyla paylaşılmasıdır. Son aşama ise, üçüncü aşamada toplanan verileri dikkatli bir analiz etmek ve kıyaslanan organizasyonun hangi politika ve süreçlerinin kıyaslayan organizasyonda uygulanabileceğini belirlemektir (Murray ve diğerleri, s. 46).

III- TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN KAMUDA UYGULAMASINDAN DOĞAN GENEL NİTELİKTE FAYDALAR

Bazı raporlarda örneğin KalDer tarafından 6 Haziran 2002 tarihinde düzenlenen 3. Kamu Kalite Sempozyumunda TKY'nin, Türkiye'deki çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmasından doğan faydalar üzerinde durulmaktadır. Ancak kanımızca, Türkiye'de hiç bir kamu kurumunda özde TKY'ne geçilememiştir. Kuşkusuz söz konusu kurullarda bir takım faydalara ulaşıldığı doğrudur; ancak bahsedilen faydalar TKY uygulaması sonucu değil, hedeflerle yönetim veya kamuda yeniden yapılanma veya başka yöntemlerin uygulanması sonucu doğmuştur ki, bu yöntemlerle TKY sistemi arasında bir kan uyumsuzluğu bulunmaktadır.

Bir kurumda TKY uygulamasından bahsedebilmek için kurumun aşağıda ifade edilen TKY köşe taşlarını, yönetim sistemi ile bütünleştirilmesi gerekir. Bir başka deyişle, bir kurumca aşağıdaki temel ilkelerin tümünün eş anlı olarak benimsenmesi, TKY uygulamasının olmazsa olmaz (conditio sine qua non) koşuludur. Bu temel ilkeler;

- a) TKY; müşteri ile başlayan ve müşteri ile sona eren bir yönetim sistemidir.
- b) Yönetimin kararları gerçeğe (fact) dayanır. Bir başka deyişle, doğru ve anlamlı veri, karara götürür.

- e) Süreç iyileştirmek günlük bir olay haline gelmiştir.
- d) Kurumun sürecini etkileyen tedarikçi, müşteri ve diğer kurumlarla ortaklık yapmak bir gerekliliktir.
- e) Kurumsal süreci iyileştirmek üzere her bir kurum personelinin yetkilendirilmesi gerekir (Koehler ve Pankowski, s. 24).

Bu ilkelerin eş anlı olarak hiç bir kamu kurumu tarafından uygulamaya geçirilememesi yüzünden kanımızca, Türk Kamu yönetiminde TKY uygulamasından bahsetmek anlamsızdır. Diğer yandan, bir kurumda TKY uygulamasından bahsedebilmek için, yapısal, davranışsal ve kurumsal nitelikte bir takım önlemlerin alınması da kaçınılmazdır. Sadece kalite güvencesi veya kontrolü ilkesinin uygulanması, TKY sistemine geçildiğini göstermeyeceği gibi yine yalnızca kurum çalışanlarının TKY ilkelerini süreç veya hizmetlerine nasıl uygulayacakları konusunda eğitim ve öğretime tabi tutulmaları da TKY sistemine geçildiğini garanti etmez. Toplam Kalite Yönetimi bir telefon veya bilgisayar ağının bağlanması gibi anlık bir olgu değildir. TKY'ne geçilebilmesi için TKY'nin tüm ilkelerine uyulması yanında yapısal ve davranışsal engelleri azaltacak bir liderliğin bulunması da bir gerekliliktir (Milakovich, s. 161). Milakovich'in isabetli olarak savunduğu bu fikir, Türk kamu yönetiminde özde TKY'ne geçilemediği görüşümüzü daha da güçlendirmektedir. Bu açıdan kamuda TKY'nin uygulanması konusunda iyi bir örnek oluşturan A.B.D'nin Federal Düzeyde TKY uygulamasından elde ettiği genel faydaların incelenmesi yerinde olacaktır.

Amerika'da Federal Devletin sunduğu kamu hizmetlerinin kaliteli olması yolundaki çabaların temelini, 1982 yılında Başkan Reagan'ın açıkladığı "Reform 88" teşkil etmektedir. 88 tarihinin öngörülmesinin nedenini, Başkan Reagan'ın 1988 yılına kadar görevde kalacağını ummasıdır. Reform 88 adlı yönetim iyileştirme çabasıyla, birbirinden kopuk olarak yürütülen değişik kamu hizmeti iyileştirme çabaları tek bir şemsiye altında toplanarak, Yönetim ve Bütçe Ofisine, yürütülen değişik programlar arasında eşgüdüm görevi verilmiştir. Değişik kamu hizmeti iyileştirme çabalarına; mali yönetim sistemini geliştirmek, kamuda israf, sahtecilik ve görevi kötüye kullanmaları ortadan kaldırmak, kamu kuruluşlarında uygun yeni teknolojileri kullanmak ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine ağırlık vermek örnek olarak gösterilebilir (Denhardt, s. 285).

Federal Devletin halka kaliteli mal veya hizmet sunabilmesi yolunda önemli bir kilometre taşı, Şubat 1986 tarihinde Başkan Reagan'ın açıkladığı Verimlilik İyileştirme Programı oluşturur. Bu programın amacı; Amerikan

halkına yüksek kaliteli, hatasız ve zamanında mal ve hizmet sunmak, yurttaş gereksinimlerine duyarlı nitelikte bir hizmet teslim sistemi kullanmak ve yurttaşların ödediği vergileri en etkin şekilde kullanabilmektir. Bu programın amacı, birim maliyeti düşürmeyi hedefleyen geleneksel kaygılar ile kaliteli ve zamanında olmak gibi yeni kaygıları harmanlamaktır. Programın açıklanmasından sonra federal verimliliği iyileştirme personeli tarafından iyileştirmeyi gerektiren 700 program veya fonksiyon belirlenmiştir. Belirlenen program veya fonksiyonların hepsinde birden verimliliği iyileştirme programının uygulamasına geçilmemiş, 1986 yılı için çok küçük sayıda program veya fonksiyonlara ağırlık verilmiş, ileriki yıllarda verimliliği iyileştirme programının uygulanacağı fonksiyonların çoğaltılması öngörülmüştür. Seçilen program veya fonksiyonların yöneticilerinin; etkinlik, kaliteli ve zamanında olma ilkelerini engelleyen sorunları belirlemeleri ve çözmeleri teşvik edilmiştir. Yine seçilmiş program veya fonksiyonlarda verimlilik çabalarının ölçüm ve değerlendirilmesinin nasıl yapılacağını gösteren kılavuzlar yayımlanmıştır. Verimlilik iyileştirme programlarından elde edilen sonuçlar oldukça heyecan vericiydi. Örneğin;

a) Programın uygulanmasından bir yıl sonra, pasaport başvurularında %20'lik bir artış olmasına rağmen dört hafta yerine on gün içerisinde pasaport verilmiştir.

b) Birleşik Devletler Jeoloji Haritaları Teşkilatı, harita taleplerini 20 gün yerine 10 gün içerisinde yerine getirmiştir.

c) Birleşik Devletler Gümrük İdaresi, Houston Intercontinental Havaalanında uygulanan süreci değiştirerek bir yolcunun gümrükten çıkması için geçen 1.5 saati, 15 dakikaya düşürmüştür (Denhardt, ss.285, 286).

Alınan bu şaşırtıcı sonuçlardan sonra, Federal programlarda artan oranda kalite üzerine vurgu yapılmaya başlanmıştır. Kalite geliştirmenin ilk örnekleri (prototipleri) belirlenmiş, kalite ve verimlilik kavramını takdim etmek üzere verimlilik konferansları ve diğer eğitim programları geliştirilmiş ve TKY'ne ağırlıklı olarak vurgu yapılmaya başlanmıştır (Denhardt, s. 286).

Federal Devletin kaliteli mal veya hizmet sunumuna ulaşma çabası resmi olarak, 27 Nisan 1998 tarihinde Başkan Reagan'ın yayımladığı 12637 sayılı talimat ile başlamıştır. Federal Devlet İçin Verimlilik İyileştirme Programı adlı söz konusu talimat ile icracı bütün kurum ve kuruluşların kalite, zamanında hizmet ve etkinlik ilkelerine uygun bir program geliştirmeleri istenmiştir. Talimat ile icracı kurum ve kuruluşların başkanlarına, kurum ve kuruluşlarının fonksiyonlarını belirleme ve gözden geçirme görevi ile hizmetlerini iyileştirmek

için amaçlar saptama görevi yüklenmiştir. Kurum veya kuruluş başkanları; Yönetim ve Bütçe Ofisine yıllık olarak verimlilik planlarını sunmak zorundadırlar. Verimlilik planlarında kurum veya kuruluşun hedef ve amaçları, hangi fonksiyonlara öncelik verildiği veya gelecek yıllarda verileceği gösterilmek zorundadır. Yine yıllık planlarda hizmetin iyileştirilmesi veya özelleştirilmesi yönteminin açıklanması, etkinliğin gözden geçirilmesi ve maliyet karşılaştırması ile etkinlik, hizmetin zamanında sunulması ve kalitesini ölçmeye yarayan yöntemlerin gösterilmesi zorunlu tutulmuştur. Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından planlar gözden geçirildikten sonra, kurum ve kuruluşların başkanları planları uygulamak, ilerlemeleri ve maliyet tasarruflarını A.B.D Başkanının Yürütme Ofisine bildirmek zorundadırlar. Kurum ve kuruluşlarda planların etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak için kıdemli personeller atanmış, kıdemli personeller planların yürütülmesine rehberlik etmiş, kurum veya kuruluşta çalışan tüm personele kalite ve verimlilik iyileştirilmesindeki sorumluluklarını göstermiştir. Kurum veya kuruluşların denetici ve yöneticilerinin performans değerlendirmesi yapılırken verimlilik ve kalite iyileştirme hedefine ulaşıp ulaşılmadığı da göz önüne alınmıştır. Eğitim ve öğretim, karar alma mekanizmasına katılım, teşvik, takdir ve ödüllendirme yollarıyla kurum veya kuruluş çalışanının katılımı sağlanmıştır. İyileştirme programlarını etkin bir şekilde yürütebilmek için kurum veya kuruluşların tüm personeline verimlilik, hizmetin zamanında sunulması ve kalite kavramları anlatılmıştır (Milakovich, ss. 166, 167).

Başkan Reagan'ın 1998 yılında yayımladığı bu talimattan sonra. Yönetim ve Bütçe Ofisi 1990 yılında A-132 sayılı Sirküleri yayımlamış ve söz konusu sirküler ile Toplam Kalite Yönetiminin ilkeleri saptanarak, 1991 yılından itibaren icracı tüm kurum veya kuruluşların, TKY'ni nasıl uyguladıkları konusunda Yönetim ve Bütçe Ofisine yıllık rapor sunmaları zorunlu tutulmuştur (Denhardt, s. 286). 1991 yılından itibaren Yönetim ve Bütçe Ofisi; kurum veya kuruluşların TKY konusundaki yıllık gelişme raporlarını gözden geçirmekte, seçmiş olduğu kurum veya kuruluşların üst yöneticileri dahil yönetimini incelemekte ve kurum veya kuruluşlara yerinde ziyaret yaparak onların kalite çabalarını değerlendirmektedir. Yönetim ve Bütçe Ofisi, TKY konusuna aşina kamu ve özel sektör yöneticileri ile işbirliği halinde bu çalışmaları yürütmekte, kurum veya kuruluşlar için geleceğe yönelik hedefler koymakta, onların ilerleme raporunu değerlendirmekte, kurum veya kuruluşlar için yeni fikirler ortaya koymaktadır (Milakovich, s. 169).

Başkan Reagan'ın 1998 yılındaki talimatından sonra 1989 yılından itibaren Federal Kurumlarda çok başarılı kalite uygulamalarına rastlanılmıştır. Kalite

uygulamaları sonucu federal kurumlar maliyetlerini azaltmışlar, müşterilerine daha iyi hizmet sunmaya başlamışlar ve yurttaşların taleplerine daha hızlı ve etkin yanıt vermeye başlamışlardır. Örnek olarak;

a) Sosyal Güvenlik Kurumu (SSA) birçok değişikliğe gitmiştir. Örneğin, kurum personeli, yurttaşlara randevu vererek sorunlarını çözme gayreti içinde bulunmuş, çalışma saatlerini artırmış, emeklilik başvuruları ve taleplerini daha hızlı bir şekilde sonuca ulaştırmıştır. Yine SSA, Kuruma yurttaşların ücretsiz bir şekilde ulaşabileceği ulusal düzeyde bir telefon hattı kurmuştur. Ayrıca SSA, emekli ve bağımlılarına ödenen aylıkların doğru olup olmadığını ölçen bir sistem de kurmuştur.

b) Deniz Lojistik Komutanlığının Philadelphia'da bulunan Denizcilik Yayınları ve Form Merkezi; %90 olan doğru bir şekilde müşteri siparişlerini karşılama oranını %99,6'ya çıkartmış ve hatalı bilgiler yüzünden doldurulamayan makbuz oranını; %29'dan %9'a indirmiştir. Deniz Sistemleri Komutanlığının Norfolk Gemi Tersanesi; gemi yardım lambalarında yaptığı tamiratın %29'luk beğenilmeme oranını, %0'a düşürmüştür. Söz konusu tersane; büyük yük taşıma gemilerinin muayene süresini önemli ölçüde düşürerek 4.2 milyon \$'lık tasarruf sağlamıştır. Yine, A.B.D Başkanının Kalite ve Verimlilik Geliştirme Ödülünü ilk defa Deniz Hava Sistemleri Komutanlığı (NAVAIR) almıştır.

e) Fresno Vergi Dairesi; hesap hatalarını çözmek için geçen 45 günlük zaman dilimini 2 veya 3 güne düşürmüş, haftada 400 telefona yanıt verme kapasitesini 600'e çıkarmış, yurttaşların memnuniyet süresini önemli ölçüde artırmış ve çalışanlarının moral seviyesini yükseltmiştir (Milakovich, ss. 169-171).

Birleşik Devletlerde, TKY uygulamasının gereği olarak başka önlemler de alınmıştır. Alınan önlemlerden birisi, Tek Duraklı Federal Hizmet Merkezleri oluşturulmasıdır. Söz konusu merkezler, lisans ve izin, iş ve sanayi tesisi kurulması gibi değişik konularda yurttaş ile ilk irtibat noktasını oluşturmuştur. Bu merkezlerdeki bilgisayarlar, merkezi işlem sistemlerine bağlanmış ve yurttaşların taleplerine hızla yanıt verilmiştir. Ayrıca söz konusu merkezlere eşgüdüm görevi de verilerek yurttaşın işinin hangi aşamada olduğunu bildirmek yükümlülüğü, bu merkezlere yüklenmiştir (Denhardt, s. 286).

Amerika Birleşik Devletlerinde sadece Federal Devlet düzeyinde TKY uygulamalarına gidilmemiş, özellikle ceza infaz hizmetleri, eğitim, sağlık, ulaşım ve sosyal yardım alanlarında olmak üzere Federe Devlet düzeyinde ve yerel yönetim düzeyinde de TKY uygulamalarına gidilmiş ve şaşırtıcı ölçüde

önemli faydalar sağlanmıştı. Ancak ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil ettiği ve makalenin hacmini genişletmemek açısından, TKY uygulamasından federe devlet ve yerel yönetim düzeyinde elde edilen faydalar üzerinde durulmayacaktır (Amerika’da Federe Devletler ve Yerel Yönetimlerde TKY uygulamalarından doğan faydalar konusunda geniş bilgi için bkz. Milakovich, ss. 172- 174, Koehler ve Pankowski, ss. 2-14).

IV- TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULAMASINDAN İLKESEL TEMELDE DOĞAN FAYDALAR

Toplam kalite yönetiminin uygulanmasından ilke temelli bazı faydalar da elde edilmektedir. Aşağıda TKY uygulamasından ilkesel olarak doğan faydalar üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacaktır. Ancak ilkesel temelde elde edilen faydalar konusunda dikkat edilmesi gereken nokta, her bir ilkeden elde edilen faydanın diğer ilkeden elde edilen faydadan keskin çizgilerle ayrılmadığı, bir başka deyişle, bir ilkenin uygulamasından diğer ilke uygulamasından elde edilebilecek faydaların da elde edilebileceğidir.

1. ÜST DÜZEY YÖNETİMİN DESTEĞİ VE LİDERLİK İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

Üst düzey yönetimin desteği ve liderlik ilkesinden doğan en önemli fayda; ancak bu ilke sayesinde TKY sistemine geçilebilmesidir. Eğer üst düzey yönetim, kaliteli mal ve hizmet sunumu için en etkili, belki de en iyi yöntem olan TKY’ne geçilmesi için bir neden olmadığı kanısına varırsa, kaliteli mal ve hizmet sunumu için yapılan bütün çabalar boşa gidecek, TKY sistemine geçilemeyecek, kurum veya kuruluş, köhnemiş geleneksel yöntemlerle idare edilmeye çalışılacaktır. TKY’ne geçilemediği için de ne genel ne de ilkesel temelde herhangi bir fayda elde edilemeyecektir (Karş. Macdonald, s. 18).

Üst yönetimin desteği ve kendisini adamasının bir başka faydası, kurumdaki davranış kalıbının değişmesidir. Toplam kalite yönetimine geçilmesiyle birlikte geleneksel yönetim tarzı olan kontrol, emir ve itaat kavramları zorlanır. Gerçekten de, çağcıl yönetim tarzı, düşünenlerle yapanları kesin bir şekilde ayıramayacak ölçüde bir karmaşa içerisindedir. Yönetimde görülen sosyal devrim, körü körüne itaat etmenin faydasız olduğu gerekçesiyle itaat kavramına yoğun bir eleştiri getirmektedir. TKY’ne geçilmesiyle birlikte kontrol, emir ve itaat kavramlarının yerine takım çalışması, uzlaşma ve yaratıcılık kavramları geçerlilik kazanır. Kısaca, TKY’nde kontrol ve emir yerine, katılımcı ve dinlemeye dayalı, hiyerarşik yönetim yerine ise liderliğe önem veren bir yapı önem kazanır. TKY’nde kurum çalışanlarına iyi performans göstermeleri için yalnızca emir verilmemekte, iyi performans göstermeleri için yardım da

edilmektedir. Kısaca, TKY’nde kurum çalışanlarından körü körüne bir itaat değil, kaliteli mal veya hizmet sunulabilmesi için onların işbirliğine önem verilmektedir (Macdonald, ss. 52, 55).

TKY’ne geçilebilmesi için gerekli olan üst yönetimin desteğinin bir başka faydası, üst yönetimin kurum çalışanlarının özgüvenlerini kazanmalarında önemli bir rol oynamasıdır. Kurum çalışanlarının özgüvenlerine kavuşmalarını sağlamak için üst yönetim, kurum çalışanlarından geleneksel uygulamaları ve süreçleri değiştirmeye kendilerini adayan kimseleri ödüllendirir. Ayrıca üst yönetim; kendileri ile kurum çalışanları ve kurum çalışanlarının birbiri arasındaki sevgi ve saygıyı da teşvik eder. Yine üst yönetim, bir kurum çalışanının arkadaşları tarafından takdir edilmesinin o kurum çalışanının kendi öz güvenini ve onurunu kazanmasında çok önemli bir rol oynadığı fikrinden yola çıkarak “Birbirimize vakarlı ve saygılı davranacağız” gibi kolektif değerlerin üretilmesine büyük önem verir. Çünkü, çağcıl toplumlarda, kolektif değerler üretilmeden yapılan basit nezaket ifadeleri anlamsız ve yapaydır (Macdonald, s. 57).

Üst yönetimin desteğinin son bir faydası; kalitenin yaşam tarzı haline gelmesidir. TKY’ne geçilmesiyle birlikte kalite ve iş faaliyetleri birbirinden ayrılmamaktadır. Bu durumda kurumun yaptığı işin iyileştirilmesi, o kurumda çalışan uzman veya elit bir grubun sorumluluğu altında değil, tüm kurum çalışanlarının sorumluluğu altındadır. Böylece kalite, kurumun, bir çalışma tarzı haline gelmektedir (Macdonald, s. 59).

2. STRATEJİK PLANLAMA İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

Stratejik planlama ilkesinin uygulanmasından doğan en önemli fayda; kurumun ürettiği ürünün, Crosby’nin meşhur ifadesiyle “sıfır hatalı” olmasının temin edilmesidir. Kurumun ürününün sıfır hatalı olmasını sağlamak için yapılan stratejik planlamada, gerekli eylemlerin her bir aşaması somut bir şekilde gösterilir. Bunun yanında, sıfır hatalı ürüne kavuşabilmek için yapılan stratejik planlamada; gereken eylemlerin zamanı, fonksiyonların ana hatları ve karar verilen programın başlatılması yöntemi gösterilir. Kuşkusuz sadece stratejik planlamada gösterilen önlemlere uyularak sıfır hatalı ürün elde edilemez. Sıfır hatalı ürüne ulaşabilmek için, kurumda TKY uygulamasının bir değişim öngördüğünün tüm kurum çalışanlarına açık bir şekilde açıklanması, kurum çalışanlarının ise sıfır hatanın yeni bir yaşam yolu olduğu, bu ereğe ulaşabilmek için personelin kendisini adanması ve bilinç sahibi olması gerektiğinin farkına varmaları gerekir (Karş. Koehler ve Pankowski, s.23).

Stratejik planlama ilkesinin uygulanmasından elde edilen bir başka fayda; stratejik planlamanın bir aşaması olan alternatif stratejilerin geliştirilmesinin.

gelecekte doğabilecek farklı durumlarda hangi önlemlerin alınacağı konusunda kurum yöneticilerine kılavuzluk hizmeti vermesidir. Gelecekte hangi durumla karşılaşılırsa karşılaşılın, o durum planda öngörüldüğü için kurum yöneticileri kolaylıkla gerekli önlemleri alacak, böylelikle kurum, ayakta kalma olanağına kavuşacaktır (Hodgetts ve diğerleri, s. 13).

3. MÜŞTERİ ODAKLILIK İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

En basit tanımıyla kalite, müşteri gereksinimini tatmin etmektir. Bu yüzden günümüzde kurumlar kararlarını, müşteri beklenti ve gereksinimlerini karşılamak doğrultusunda almaktadır. Müşteri ne istiyorsa, kurumlar onu sağlamaya çalışmaktadır. Kurumlar, bu davranış tarzını hayırsever oldukları için göstermemekte, ayakta kalabilmek için göstermektedirler. Günümüzde müşteriler; kalite konusunda geçmiş yıllara oranla daha fazla bilgi ve bilinç düzeyine ulaştıklarından, kaliteli mal ve hizmetlere büyük rağbet göstermektedirler. Müşteri; kaliteli mal veya hizmeti sadece bir tercih nedeni olarak görmemekte; onu, diğer mal veya hizmetlerden farklı olarak da tutmaktadır (Blair, How to buid...s. 1).

Günümüzde müşteriler bir malı yeniden satın almak veya o mala diğer mala kıyasla daha fazla ödeme yapabilmek için malın ilave niteliğinin, kalitesinin bulunmasını aramaktadır. Örneğin bir tükenmez kalemın fiyatının 1\$ olduğunu ve 100 sayfa yazı yazdıktan sonra bittiğini varsayalım. Diğer bir tükenmez kalemın fiyatının da 1\$ olduğunu, ancak 300 sayfa yazı yazdıktan sonra bittiğini varsayalım. 300 sayfa yazı yazma kapasitesine sahip olan tükenmez kalem, müşteri tarafından tekrar satın alınacak veya müşteri tarafından diğer kimselere - hatta fiyatı 1 \$'dan az bir miktar fazla olsa bile- önerilecektir. 100 sayfa yazı yazma kapasitesine sahip tükenmez kalemi üreten şirket, ilk başta yüksek kar marjı ile çalışsa da sonraları satış yapamayacak, malı kalitesiz olduğu için müşterisini kaybedecek ve sonunda batacaktır (Karş. Blair, How to build... s. 1).

Ürünün hizmet olduğu durumda ise kalite, işin ne kadar iyi yapıldığı ve özellikle müşterinin yapılan faaliyetten ne kadar tatmin olduğu ile belirlenir. Hizmeti kaliteli sunmak biraz daha fazla maliyet gerektirse de maliyet artışından firmanın uğrayacağı kayıp, hizmet bedelinin diğer hizmet sunanların bedeline göre biraz daha fazla saptanması ve iş hacminin artmasıyla kolaylıkla kapatılır (Blair, How to buid... ss. 1, 2).

Müşteri odaklılık ilkesinin uygulanması; kurumun ürettiği mal veya hizmetlere yeni talep doğurur. Örneğin Sony Şirketi, CD çalarlarını piyasada ilk defa denediği zaman hemen hemen hiç bir ilgi bulamamıştır. Fakat müşteri

isteği doğrultusunda yeniden tasarladığı CD çalarlarını daha sonra piyasaya soktuğunda ise yoğun bir taleple karşılaşmıştır (Karş. Hodgetts ve diğerleri s. 14).

Müşteri odaklılık ilkesi sadece kurum için hedef oluşturmakla kalmamakta, aynı zamanda kurumun uyguladığı süreci birleştirici bir rol de oynamaktadır. Dış müşteriye hizmet sunma; kurumun araştırma-geliştirme, dağıtım, alım-satım ve müşteri destek hizmetleri gibi tüm birimleri kapsayacak şekilde arz ile talep arasında sonul bir bağıntı zinciri oluşturmaktadır. Böyle bir sistem altında dış müşterinin beklentilerini karşılamak, talebe dönük bir ilişki sırası oluşturmakta, böylelikle her bir birimin amacı, diğer birimin gereksinimlerini karşılamayı gerektirmektedir (Grant ve diğerleri, s. 28).

Kamuda yurttaş odaklılık ilkesine dönüşen müşteri odaklılık ilkesi, müşteriden (yurttaştan) geri besleme elde etmeye büyük önem verdiğinden geri besleme; yönetsel bir alet olarak kullanılmakta ve mal veya hizmetin üretim veya sunum sürecinin iyileştirilmesine ve önceliğine oldukça önemli olumlu katkılar sağlamaktadır. Buna karşın geleneksel yönetim, hizmet sunumunda sayısal hedefler koymakta bu durum ise hizmet önceliğinin bozulmasına yol açmaktadır (Gaster, s. 1 04).

4. EĞİTİM VE ÖĞRETİME ADANMA VE ÖDÜLLENDİRME İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

Kamu kurumunda eğitim ve öğretim ilkesinin uygulanması her şeyden önce kurumda yerleşik olan ve kaliteli bir şekilde mal veya hizmet sunumunu engelleyen geleneksel kültürü yıkacaktır. Kamu kurumunun kaliteli mal veya hizmet sunumunu engelleyen geleneksel kültür kalıbına şu yargılar örnek olarak gösterilebilir: “Kurum başkanının bütün sorunları çözecek gücü vardır”, “Bu sorun giderilemez”, “Teşkilat yapımız sorunu çözmeye yeterli değildir”, “Sistem sadece kişileri ödüllendirmektedir”, “Bu iş bizim birimimizin görev alanı dışındadır”, “Bilgimi ve uzmanlığımı neden başka elemanlarla paylaşayım” ve “Bu işi yapmaya yetkim bulunmamaktadır” (Maria, s. 100).

Kurum çalışanlarının eğitim ve öğretime tabi tutulması, kurum çalışanlarını sistemsel nitelikte düşünme yetisine kavuşturacaktır. Sistemsel düşünme; olgular arasındaki neden-sonuç ilişkilerini kavrama yeteneği kazandırır, böylelikle, kurum çalışanları, uzun dönemli sorunlara çare olamayacak olan kısa vadeli çözümlerin peşinde koşmaktan kaçınmış olurlar. Kısacası kurum çalışanları, sistemsel düşünce sayesinde semptomları saptama ve sorunu çözme yeteneğine kavuşmuş olurlar (Hodgetts ve diğerleri, s. 13).

Sistemsel düşünme sayesinde olgulara geniş açılı yaklaşma yeteneği kazanılacak, basit bir şekilde neden-sonuç zincirine bakılmasından ziyade sistem içerisindeki iç ilişkilere bakılacak; bu durum ise tek bir enstantane yerine süreç üzerinde sürekli çalışma yapma olanağı sağlayacaktır. Bir sistem, alt unsurlarının toplamından elde edilemez, alt unsurlar arasındaki ilişki süreciyle belirlenir. Bir sistemin toplam faydası, onun alt unsurlarının tek tek elde edilen faydalarının toplamından daha fazladır. Yine sistemsel düşünme, olguları soyut olarak değil iç ilişkileriyle dikkate alacağı için yönetsel bakış açısını da değiştirecek; sadece iş hedeflerini tutturmayı değil, çalışanlarının arzu ve isteklerini dikkate almayı da kapsayacak, böylelikle çalışanlardan katılım sağlanacağı için yönetim, gelecek için daha sağlıklı karar almış olacaktır (Gerard, Learning Organizations: People Behaviour, s. 2).

Kurum çalışanlarının eğitim ve öğretime tabi tutulmasından doğan bir başka fayda; kurumda eşitlikçi bir ortam doğurmasıdır. Bu ilkenin uygulanması sonucu, kurum ve kurum çalışanları; kurumdaki herkese ve hizmet sunduğu kesimlere -yurttaş, tedarikçi, toplum, çevre ve diğer paydaşlar- karşı değer verecek ve gereken saygıyı gösterecektir (Hodgetts ve diğerleri, s. 17).

Kurum çalışanlarına eğitim ve öğretim verilmesinde önemli bir fayda; kurum çalışanlarının tam kapasitelerini kullanacak düzeye gelmeleridir. Geleneksel yönetim sistemlerinde kurum çalışanları, kapasitelerini ancak %20 oranında kullanmaktadırlar. TKY çerçevesinde verilen eğitim ve öğretim sonucu kurum çalışanları, sistemsel düşünme yeteneği ile çok çeşitli beceri kazanacaklar, böylelikle, kapasitelerini tam bir şekilde kullanacak seviyeye geleceklerdir (Gerard, Learning Organizations: The Golden Rules... s.4).

Ödüllendirme ilkesinden doğan en önemli fayda; kurum çalışanlarının gerçek güdüye kavuşmasıdır. Kurum çalışanları ödüllendirmeye tabi tutulurken "havuç ve sopa" yaklaşımından özenle kaçınılır. Çünkü havuç ve sopa yaklaşımı; sadece kurum çalışanlarını fiziksel olarak harekete geçirecek ancak gerçek anlamda güdü sağlamayacaktır. TKY çerçevesinde gerçek güdü; kurum çalışanlarının harekete geçmesi ve işi yapıp başaracağı konusunda kişiye belli bir bilinç seviyesi verebilmek olarak düşünülür ve bu esasa göre hareket edilir. Bunun sonucu olarak kurum çalışanları, kaliteli iş çıkarmak zorunda olduklarını değil, kaliteyi kendilerinin istediği bilincine kavuşurlar (Karş. Macdonald, s. 82).

5. TAKIM ÇALIŞMASI VE YETKİLENDİRME İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

Takım çalışması ilkesinin uygulanması sonucunda kurum içerisinde iletişim engelleri ortadan kalkmakta ve kurumun en alt düzeyinde çalışanlar bile

en üst seviyede bulunan kişilerle korkusuzca iletişime geçebilmektedir. Kurum çalışanlarının iş sorunlarını kolaylıkla yöneticilere aktarması, mal veya hizmetin kalitesini iyileştirici bir etki yapar. Diğer yandan, kurumda iletişim engellerinin ortadan kalkması, çalışanların bilgi ve fikirlerini serbestçe ortaya koyabilmesine olanak sağlamakta, böylelikle kurum çalışanlarının gizilgücü ortaya çıkmaktadır (Macdonald, s. 14).

Takım çalışmasının bir başka faydası, kurum çalışanlarının özgüvenlerini ortaya çıkartması ve ortaya çıkan özgüveninin ise sürekli bir şekilde keşif ve icada yol açmasıdır. Örneğin otomobil üreticisi olan Toyota firması, kurum çalışanlarından yılda bir milyondan fazla yenilik önerisi aldığını belirtmektedir. Japonlar fotoğraf sanayisinde tek bir parça icat etmemelerine rağmen, tüketiciler açısından günümüzdeki Japon kamerası yeni bir icat olarak görülmekte ve Japon kameraları piyasayı doldurmaktadır. Çünkü kamerada yapılan küçük küçük yenilikler; kamerayı düzenli bir şekilde geliştirmiş, kamerayı Japonların bulduğu gibi bir izlenim vermiştir. İşte bu, yeniliğin gücüdür (Macdonald, s. 10).

Takım çalışmasının bir başka faydası; işe, eğlence ve neşe getirmesidir. Geleneksel yönetim tarzında kurum çalışanları şahıs temelinde değerlendirilerek, kişilerin değerlendirme bilgisinin sayıya dökülmesine büyük önem verilir. Bu tarzda, yönetim bir takım iş hedefleri belirlemekte, bu durum ise kurum çalışanları arasında endişe ve korkuya neden olmaktadır. İnsanlar sonucu değiştiremeyecek ölçüde zayıf bulunmakta ve insanlar tarafından değil sistem tarafından oluşan sorunların birçoğuna çözüm getirilmektedir. Hâlbuki TKY'nde, sistem, daha somut bir deyişle, süreç zincirini hesaplama üzerine odaklanılmaktadır. Ayrıca sistemin işlerliği sağlanmakta ve çalışanlar için güven ve işbirliğini gerektiren bir takım hedefler ortaya konulmaktadır. Bu durum ise işyerine neşe ve sevinç getirmektedir (Macdonald, s. 13).

Takım çalışması ve yetkilendirme ilkesinden doğan son bir fayda; idari kademelerin azalması ve kurum çalışanları arasında etkin işbirliğini sağlamak için yatay örgütlenme modelinin geçerli kılınarak organizasyon yapısının sade ve yalın bir şekle dönüşmesidir. Yatay örgütlenme modelinin kamuda uygulanmasından doğan sonuç, müsteşar yardımcılığı, genel müdür yardımcılığı, şube müdürlüğü gibi bürokrasiyi ve bürokratik kademeleri artıran makam ve mevkillerin ortadan kaldırılmasıdır. Diğer yandan yatay örgütlenme sonucu kurum çalışanları yurttaşlara daha yakın olacak, böylelikle yurttaşların şimdiki ve gelecekteki gereksinimi hakkında daha fazla bilgi sahibi olacaktır. Yurttaşla yakın olmanın ise, kurumun vizyonu, stratejisi, yapısı ve görev düzenlemesi bakımından bir temel oluşturacağı ortadadır. Ayrıca yatay örgütlenme, çalışan-

lar arasında bilgi alışverişini teşvik edeceği için kurumda bilgili bir işgücü de yaratacaktır (Karş. Hodgetts, s. 14).

6. SÜREÇ İLE ÇIKTI ÖLÇÜMÜ VE ANALİZİ İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

Süreç ile çıktı ölçümü ve analizinden doğan en önemli fayda; ürünün güvenilir olarak piyasaya çıkması, kısaca çalışmasıdır. Ürünün yapılmasından sonra bozuk çıkmamasını sağlamak için, ürünün tasarım ve üretim devresinde olmak üzere kalitesi önceden denetlenir. Eski yöntemle göre malın kalitesi, üretim aşaması tamamlandıktan sonra kontrol edilmekte ve sorun çıkarsa ürün üzerinde tekrar çalışılmaktaydı. Böylelikle ürünün orijinal üretim zamanı kısa, tekrar çalışma zamanı uzundu. Hâlbuki TKY'nin bu ilkesi çerçevesinde kalite, malın her bir üretim aşamasının ayrılmaz bir parçasını oluşturmakta, bu durum malın orijinal üretim zamanını artırsa bile tekrar çalışma yapmak zamanını ortadan kaldırmaktadır. Bundan da öte bu ilke sayesinde; eski yöntemde üretim tamamlandıktan sonra yapılan kalite kontrol aşamasının kaçırıldığı, ancak müşterinin daha ilk günden saptayacağı sorunlarla karşılaşılmaş olunur (Blair, How to build... s. 2).

Süreç ile çıktı ölçüm ve analizinde hatayı belirleme yerine başlangıçta önlemeye ağırlık verilmekte, bu durum ise sistem hatalarının kolaylıkla önlenbilmesine olanak sağlamaktadır. Koehler ve Pankowski'ye göre kamu kurumlarında görülen hataların %95'i sistem hatasıdır, sadece %5'i ise kişilerden kaynaklanan hatadır. Yazarlara göre hatayı belirleme yerine önlemeye ağırlık verilmesi ve yönetim sisteminin iyileştirilmesi, kamudaki sistem hatalarını önleyecektir (Koehler ve Pankowski, s. 28).

Süreç ve çıktı ölçümü ile analizi yapılırken en çok kullanılan İSK sayesinde ise mal veya hizmet sunumunda oluşan hata ve fark sistematik olarak analiz edilebilmekte, hatayı ortadan kaldırmak ve farkı azaltabilmek için üretim süreci yeniden tasarlanabilmektedir (Grant ve diğerleri, s. 27).

Süreç ile çıktı ölçümü ve analizi ilkesinden elde edilen bir başka fayda, çalışanlara zevk ve fayda sağlamasıdır. Geleneksel yöntemde kişi temelli değerlendirme yapılmakta bu durum ise çalışanların genel olarak incinmesine ve performans değerlendirme kavramından nefret etmesine yol açmaktadır. Buna karşın TKY çerçevesinde yapılan süreç ve çıktı ölçümü; günlük hayatta kullanılan ölçüm aletleri gibi zevk ve fayda sağlamak için kullanılmaktadır. Örneğin kişiler günlük hayatta termometre veya barometre kullanmaktan nasıl zevk ve fayda sağlarsa, süreç ile çıktı ölçümünden de öyle zevk ve fayda sağlarlar (Macdonald, ss.60-61). Çünkü bu ilke çerçevesinde sadece sürecin

performansı değerlendirilmekte, çalışan kimselerin şahıs temelinde performansları değerlendirilmemektedir. Süreç performansının değerlendirilmesinin takımlara yol gösterdiği ve takımı oluşturan kişilerin söz konusu yol göstericilikten zevk aldığı ve fayda sağladığı açıktır.

Süreç performansının değerlendirilmesinden elde edilen başka bir önemli fayda; kurum çalışanlarının duyduğu korkunun ortadan kalkmasıdır. Geleneksel nitelikte yapılan kişisel temelli personel değerlendirmesi; kurum çalışanları arasında büyük bir endişe ve korku kaynağı olmakta ve bu yüzden çalışanlar başarı gösterememektedir. Geleneksel nitelikte yapılan personel değerlendirmesi sonucu kurum çalışanı; başarısız not alırsa disiplin cezasına çarptırılmaktan hatta işten atılmaktan korkmakta, herhangi bir risk almaktan çekinmekte, kendisi aleyhine kullanılacağı gerekçesiyle yönetime bilgi sunmaktan kaçınmaktadır. Ayrıca kurum yöneticileri; bilginin güç olduğunun bilincinde olarak korktukları için bilgili insanları değil, kontrol edebilecekleri kimseleri iş başına getirmekte veya yükseltmektedir. Geleneksel performans değerlendirmesinden doğan en önemli korku ise değişim korkusudur. Kurum çalışanları bildiği işleri yapmaktan büyük bir güven duymakta, bilmediği işleri yapmaktan ise korku duymaktadır. Değişim korkusu, TKY uygulamasının önündeki en büyük engeldir (Macdonald, s.84).

7. KALİTE GÜVENCESİ İLKESİNDEN DOĞAN FAYDALAR

Kalite güvencesi ilkesi uygulamasından doğan en önemli fayda; kurumda görülen israfın azalması veya ortadan kalkmasıdır. Çoğu kurumlar, hem açık hem de gizli bir şekilde kaynaklarını israf etmektedir. Yöneticiler genellikle açık israfı en aza indirmek için yoğun bir çaba harcamakta, ancak gizli israfı ortadan kaldırmak için çok az bir çaba göstermektedir. Gizli israf, kurumun günlük faaliyetleri ile yakın bir ilişki içerisinde bulunduğundan, hizmet sanayisinde günlük işletim faaliyetinin %30, %40'ına ulaşabilmektedir. Toplam kalite yönetimi, açık ve gizli israfı belirlemeye ve onların azaltılması veya ortadan kaldırılmasına büyük katkı sağlamaktadır (Macdonald, s. 25).

Doğru olan bir şey işin en başında yapılmazsa "uyarsızlık" durumuyla karşılaşılır. Gizli israf, kurumda boydan boya görülen uyarsızlık durumlarının birikimli maliyetidir. Gizli israf hallerine şu hususlar örnek olarak gösterilebilir; fire ve kırtasiye masrafları, garanti masrafları, yetmişmiş personelin işten ayrılması, faturalarda hata yapılması, müşteri şikâyetleri, tekrar çalışma yapılması, yazılım düzeltimi, kalite kontrol, test ve denetim işçiliği, mühendislik ücreti, düzenli bakım işleri dışındaki servis hizmetleri ve işi yanlış yapmaktan doğan diğer maliyetler (Macdonald, s. 26). Crosby'ye göre kalite güvencesi ilkesinin

uygulanması sonucu bir kurumda, açık ve gizli israf köklü bir şekilde düşmekte, yıllık gizli ve açık israfın toplamı, o kurumun yıllık cirosunun %2,5'ini geçmemektedir (Koehler ve Pankowski, s. 22).

Kalite güvencesi ilkesinden doğan başka bir önemli fayda; malın güvenilir bir nitelikte piyasaya çıkmasıdır. Kısacası, kalite güvencesine sahip olan mal, sıfır hata veya bir milyonda 3.4 hata, {rakamsal olarak bir milyonda 999.997 sağlamlılık (altı sigma)} ile piyasaya çıkmakta ve çalışmaktadır. Sıfır hata: sonuca odaklı, parlak bir hedeftir, ürünün kalitesi ne kadar yüksek olursa olsun hala iyileştirilmesi gereken hususların olduğu varsayımına dayanır. Bu çerçevede kalite ilkesini savunanların biraz çılgın ve ayrıca gayretkeş oldukları açıktır (Blair, How to build...s.2).

Hizmetin kalite güvencesine sahip olması ise, hizmet sunumundaki farkın (variation) azaltılarak hizmetin sunulması demektir. Fark, tekrarlanan aynı tür eylemler arasındaki değişkenlik olarak tanımlanabilir. Fark, kavram olarak bütün kalite planlarında yer almalı ve kurum çalışanları, onun tehlikesi konusunda bilinçlendirilmelidir. Hatta herkes -yöneticiler, çalışanları, tedarikçiler, müşteriler ve yatırımcılar- sürekli olarak farkın azaltılması ve kalitenin iyileştirilmesi yönünde çaba göstermelidir. Çünkü fark, çeşitli hatalar üretmekte ve hizmetin farklı olarak verilmesine yol açmaktadır. Farkın azaltılması ve kontrol edilmesi, hizmetin iyileşmesine yol açacaktır (Stamatis, ss. 28,29).

İki çeşit fark bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ortak veya doğal neden olarak adlandırılır. Ortak neden farkı, bütün kurumlarda ve bütün süreçlerde oluşabilir. Ortak neden farkı, olayı etkileyecek nitelikte sürecin değişik yönlerinin ilişkisinden veya yönetim tarafından kontrol edilen vakıalardan veya sistemin bir parçasından doğar. Ortak neden farkına örnek olarak; yetersiz ışıklandırma, eğitim ve öğretim eksikliği, büro tasarımının yetersizliği ve modası geçmiş ekipman verilebilir. Bu tür sorunlar, yönetimin müdahalesi ve çalışanların yardımıyla çözümlenir (Stamatis, s. 29).

İkinci tür fark ise, özel veya atfedilebilen neden olarak adlandırılır. Özel neden farkı süreç kısmında oluşmakta ancak sonucu etkilememektedir. Kendine has koşullara sahip olmasından dolayı özel neden farkını herhangi bir kurum çalışanı düzeltebilir. Özel neden farkına örnek olarak; yeni usul, yeni işçi, yeni makine ve yeni program verilebilir. Bu çeşit sorunlar sürece en yakın olan çalışan tarafından giderilir. Özel neden farkıyla karşılaşan çalışan; sorun hakkında gerekli hallerde yönetimle iletişime geçer, süreci öğrenerek farkı saptar ve takım çalışmasına açık olarak farkı giderir (Stamatis, s. 30).

Kalite güvencesini sağlamak için yapılan işlerden birisi de kıyaslama yapılmasıdır. Kanımca, kıyaslama yapılması sonucu, kıyaslanan kurumun kaliteyi

elde etmek için başvurduğu yöntemin kıyaslayan kurumca öğrenilmesi sonucu, kıyaslayan kurum kısa bir zaman içerisinde kaliteye nasıl ulaşabileceğini öğrenir ve böylece zaman kazanır. Günümüzde zamanın ise çok kıymetli bir unsur olduğu açıktır. Diğer yandan, günümüzde orta ve uzun vadede en başarılı kurumları, kıyaslama yaparak akranlarından bir şeyler öğrenmeye çalışanlar oluşturmaktadır. Çünkü kıyaslama yapan kurumlar sadece yeniliği takip etmekle kalmamakta, aynı zamanda yeniliği teşvik de etmektedirler. Bir başka deyişle kıyaslama, sürekli iyileştirme için katalizör görevi yapmaktadır (Murray ve diğerleri, s. 50).

SONUÇ

Bu makalede de açık bir şekilde ortaya konulduğu gibi bir kurumda TKY uygulaması sonucu, gerek genel sonuçları itibarıyla gerekse ilkesel temelde heyecan verici, muhteşem sonuçlara ulaşılmaktadır.

İster kamu isterse özel kesimde olsun bir kurumun en yüksek önceliği müşteri (kamu için yurttaş) beklentilerini karşılamak veya daha ötesine gitmek, kararları veriye dayalı olarak almak, sürgit yenilik öngörmek, kurumun süreci ile bağıntısı olanlarla ortaklık kurmak ve çalışanlarını yetkilendirmek şeklindeki TKY'nin köşe taşlarını benimsiyorsa, o kurumun uygulaması gereken sistem TKY olmalıdır (Koehler ve Pankowski, s. 24).

Bazı kimseler TKY'nin özel sektör için geliştirildiğini, kamu kurum veya kuruluşunun müşterisi hükümet ve yasama organı olduğundan, TKY'nin kamuda uygulanmasının etkin olmayacağını iddia etmektedir. Bu kimselere göre kamu kurum veya kuruluşunun amacı hükümet'e yasama organını memnun etmektir. Hükümet ve yasama organı memnun olursa, kamu kurum veya kuruluşuna daha fazla kaynak aktarılır ve kurum veya kuruluş fazla ödenekle hedefine kolaylıkla ulaşabilir. Türkiye'de özellikle 1961 yılından bu yana kamu kurum veya kuruluşlarına her yıl daha fazla ödenek tahsis edildiğinden bu görüğe karşı çıkmak güçleşmektedir (Karş. Koehler ve Pankowski, s. 24).

Başarının ölçüsü, bir kamu kurum veya kuruluşunun her yıl daha fazla ödenek alması ise kuşkusuz Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşları en başarılı organizasyonlardır. Ancak kamu kurum ve kuruluşları yıllık ödeneklerinin artışıyla orantılı olarak ürettiği mal veya hizmetlerde kalite artışına gidememekte dolayısıyla başarısız bir konumda bulunmaktadır. Günümüzde kamunun gözden kaçırılması gereken nokta kamu yönetiminin ve buna koşut olarak yurttaşların değiştiği gerçeğidir. Yurttaşlar günümüzde kalite konusunda daha fazla bilinç sahibi olduklarından daha iyi ürün (mal ve hizmet) talep etmektedirler. Ulus-

lararası rekabet nedeniyle tüketicinin birçok seçim hakkı bulunduğundan tüketiciler, kaliteli mal veya hizmeti seçerek piyasadaki güçlerini ortaya koymaktadırlar (Karş. Koehler ve Pankowski, s. 25).

Türk halkı, Türk kamu yönetiminin hâlihazırdaki işleyiş tarzından memnun değildir. Türk halkı, her yıl artan oranda Cumhurbaşkanlığı, T.B.M.M. Başbakanlık ve basın organlarına başvurarak kamu yönetimi konusunda dilek ve şikâyetlerini aktarmaktadır. Ayrıca, halkın kamu yönetiminden memnuniyetsizliği çeşitli raporlar örneğin TÜSİAD tarafından 2002 yılında yayımlanan Kamu Reformu Araştırması ile ortaya konulmuştur. Yurttaşlar kamunun etkin, sunduğu mal ve hizmetin kaliteli olmasını talep etmektedir. Yurttaşlara karşı saygının bir gereği olarak Hükümetin yapması gereken şey, kaliteli mal veya hizmet sunumunda en etkili belki de en iyi yol olan TKY'ni kamuya hakim kılmak olmalıdır. Ancak kamuda TKY sistemi, TKY'nin köşe taşları üzerine inşa edilmelidir. Aksi takdirde TKY sistemine öзде değil sözde geçilmiş olunur. Kaliteli mal veya hizmet sunumunda TKY sisteminin en etkili belki de en iyi yol olmasının nedeni; TKY'nin birçok eleştiriye tabi tutulmasına rağmen ona rakip olacak başka bir yöntemin bulunamamasıdır. Ayrıca, kamu yönetiminde TKY sistemine geçilmesi; halkın kamu çalışanlarının beynisel ölü, tembel olduğu şeklindeki yargılarını ortadan kaldıracak ve kamu çalışanlarına yeni bir şevk ve azim getirecektir (Karş. Koehler ve Pankowski, s. 25).

Bu konuyu bitirmeden önce son bir hususun (ancak önem açısından son değil) belirtilmesi faydalı olacaktır. Kamuda TKY sistemine sadece bir takım faydaların elde edilmesi için geçilmez. Gerçekten de, günümüzde kamu yönetiminin kaliteli olması, bütün yurttaşların hakkı olarak görülmeye başlanmıştır (Gaster, s. 1). Bu açıdan yurttaş haklarına ve yurttaşların zor şartlar altında ödediği vergiye saygının gereği olarak da Türk kamu yönetiminde TKY sistemine bir an önce geçilmelidir.

KAYNAKÇA

- Blair, M. Gerard, How to **Build Quality into your Team**. [http:// www.see.ed.ac.uk/~gerard/Management/art3.html](http://www.see.ed.ac.uk/~gerard/Management/art3.html)
- Blair, M. Gerard, **Learning Organizations: The Golden Rules**. [http:// www.see.ed.ac.uk/~gerard/MENG/M_EAB/learning_organization/goldenrules_index.html](http://www.see.ed.ac.uk/~gerard/MENG/M_EAB/learning_organization/goldenrules_index.html)
- Blair, M. Gerard. **Learning Organizations: People Behaviour**. http://see.ed.ac.uk/~gerard/MENG/MEAB/learning_ortanization/people_behaviour_index.html.
- Dale, G.B, Boaden J.R and Wascelles, M.D., Total Quality Management- An Overview Edited by Dale G. Barrie in **Managing Quality** Prentice Hall International (UK) Limited 1994.
- Denhardt, B. Robert, **Public Administration An Action Orientation**. Brooks/Cole Publishing Company A Division of Wadsworth, Inc. Belmont, California, 1991.

- Dursun, Hasan, **Japon Merkezi İdare Yönetimi**. DPT Yayınları. Ankara, 1999.
- Flood, L. Robert, **Beyond TQM**. John Wiley & Sons Ltd, 1993.
- Gaster, Lucy, **Quality in Public Services Managers Choices**. Open University Press, USA, 1995.
- Giant, M. Robert, Shani Rami, Krishnan R. TQM's Challenge to Management Theory and Practice. **Sloan Management Review**. Winter 1994.
- Hodgetts, M. Richard, Luthans Fred, Lee M. Sang. New Paradigm Organizations: From Total Quality to Learning to World-Class. **Organizational Dynamics**. Vol.22, no.3 Winter 1994.
- Koehler, W. Jerry ve Pankowski M. Joseph, **Quality Government Designing, Developing and Implementing TQM**. St. Lucie Press, 1996).
- Macdonald, J, Understanding Total Quality Management in a week. Headway, Hodder& Staughton. 1993.
- Maria, Sta. Fatima Rebecca, **Learning For A Change! A Guide to Developing Learning Cultures in the Malaysian Public Sector**. Institut Tadbiran Awam Negara (INTAN) Kuala Lumpur, Malaysia, 2002.
- Murray, Ann Mary; Zimmermann, A. Raymond; Flaherty J. Daniel, Cfm Cma. Can Benchmarking Give You a Co. **Management Accounting**. August 1997.
- Milakovich, E. Michael, Improving **Service Quality Achieving High Performance in the Public and Private Sectors**. St Lucie Press, USA, 1995.
- Stamatis, D.H., **Total Quality Service Principles, Practices, and Implementation**. St. Lucie Press, USA. 1996.

YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE

Serdar İĞDELER
Mülkiye Başmüfettişi

Ülkemizde son yıllarda en çok konuşulan konulardan biri olan yolsuzluk, sonuçları itibarıyla tahrip edici etkilere sahip bir olgudur. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele de büyük önem taşımaktadır. Bu makalede, öncelikle yolsuzluk kavramı ele alınmış, daha sonra yolsuzluğun nedenleri ve sonuçları üzerinde durulmuş ve nihayet yolsuzlukla mücadelede alınacak önlemlerin, yapısal ve hukuksal olmak üzere iki başlık altında değerlendirilmesi yapılmıştır.

1- YOLSUZLUĞUN TANIMI, TARİHİ, NEDENİ, SONUÇLARI VE TÜRLERİ

a) Yolsuzluğun Tanımı

İnsanın, çağımızda güvenli bir çevrede sağlık ve refah içinde yaşaması, ancak toplumsal kalkınma ile mümkün olabilmektedir. Toplumsal kalkınmanın göstergesi, kişi başına düşen milli gelir seviyesi ve bu milli gelirin dağılımındaki adalettir. Diğer bir ifade ile kişi başına düşen milli gelir seviyesi, kalkınma tanımı içinde tüm ülkeler açısından geçerli olan evrensel bir kriterdir. Tüm ülkeler için geçerli olan diğer bir evrensel kriter ise, milli gelirden daha çok pay elde edebilmek amacıyla şartların ve olanakların, kişisel çıkar güdüsü ya da anlayışı ile kötüye kullanılmasıdır. Bu anlayış, ülkelere ve kişilere göre değişmekle birlikte genel olarak geçerli olan ve kişinin, ailesine ya da yakın çevresine yönelik davranışları içermektedir.

Bu genel kriterler yanında, milli gelirden daha fazla pay elde edilmesine imkân sağlayan çeşitli yerel kriterler de bulunmaktadır. Bunlar, toplumların eğitim ve kültürel yapılarıyla bağlantılı biçimde dönemsel olarak farklı biçimde ortaya çıkmakta ve etkili olmaktadır.

Gerek ilgili kuruluşlar ve gerekse akademik çevrelerde kabul edilen en yaygın ve genel kabul görmüş tanıma göre yolsuzluk, "...kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır..." Bunun yanında daha geniş yolsuzluk tanımı ise, "...kamu gücü ile sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması..." şeklinde yapılmaktadır. Bu

tanımla, yolsuzluk kamu gücünü kullananlarla sınırlandırılmamış, ayrıca kaynakların kullanılmasında tekel konumunda bulunanlar, tek başlarına karar alma yetkisi olan kişi ya da gruplar ile çeşitli nedenlerle hesap verme sorumluluğundan kaçınabilenlerin de, kişisel çıkarlarına yönelik eylemleri kapsama alınmıştır.

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden 4.1.1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2 nci maddesinde de yer almaktadır. Buna göre yolsuzluk, "...doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi..." anlamına gelmektedir. Esasen yolsuzluk, oldukça farklı unsurların etkisi altında ortaya çıkan ve karmaşık süreç ve ilişkiler içeren bir olgu olmasına karşın, belirgin ve değişmez özelliği kişisel çıkarlardır. Bu nedenle, hem kamu sektörü ve hem de özel sektör ile yakından ilişkili bir kavramdır.

Bunun yanında yolsuzluk tanımları, işlenen yolsuzluk suçlarına göre de yapılmaktadır. Bunlara ilişkin birkaç örnek vermek mümkündür. Türk Ceza Kanununda yer alan rüşvet, zimmet, irtikâp, ihtilas, ihaleye fesat karıştırma, emniyeti suistimal, dolandırıcılık gibi yolsuzluk suçları için de ayrı tanımlar bulunmaktadır. Bunun yanında cezai yaptırımlara bağlanmamış olan kayırmacılık, rant kollama için yapılmış tanımlar da söz konusudur.

Teoride bir eylemin yolsuzluk sayılabilmesi için dört temel unsurun varlığı aranmaktadır. Bunlar; ortak yetkiyle donatılmış kişi ya da kişilerin olması, bu kişi ya da grubun karar alma gücünü ya da yetkilerini düzenleyen mevcut kuralların bulunması, kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ve kuralların ihlal edilmek suretiyle bir çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar verilmesidir.

Sonuç olarak yolsuzluk, hangi şekilde tanımlanırsa tanımlansın, hemen her toplumda ve toplumun her kesiminde görülebilmekte ve yaygınlaştığı oranda her alanda bir çöküntüyü ifade etmektedir.

b) Yolsuzluğun Tarihi

Yolsuzluk tarihinin, hemen hemen insanların toplum halinde yaşamaya başlaması kadar eski ve devletlerin tarihi ile aynı yaşta olduğunu söylemek mümkündür. Tarihin her döneminde ve dünyanın her coğrafyasında yolsuz-

luklar yaşanmıştır ve yaşanmaya devam edilmektedir. Nitekim tarihi süreç içinde, hemen her alandaki gelmiş geçmiş önemli düşünürler, yolsuzluğu ciddi toplum suçu sayan görüşler ifade etmişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğunda ise, başlangıçta kurulan sistemin çeşitli nedenlere bağlı olarak zaman içinde aldığı yaraların sonucunda, bilindiği gibi duraklama ve gerileme sürecine girilmiştir. İşte bu dönemlerde yolsuzluğun boyutları, Devletin temellerini sarsan unsurlardan birisi olmuştur. Nitekim tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğunun çöküşünü hazırlayan önemli nedenler arasında yolsuzluğu ve rüşveti de saymışlar, hatta son yıllarında makam ve mevkilerin açıkça para ile satıldığını ve yolsuzluğun gelenekselleştiğini ifade etmişlerdir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede ilk ciddi önlemler, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile alınmaya çalışılmış ve bir yıl sonra 1840 yılında yürürlüğe giren Ceza Kanunnamesinin beşinci faslında, rüşvet suçu geniş şekilde düzenlenmiştir. 1849 yılında bütün memurlara yönelik olarak rüşvet almayacaklarına ilişkin yemin etme usulü getirilmiş ve 1855 yılında ise yürürlüğe giren nizamname ile rüşvet sayılacak ve sayılmayacak hediyeler tespit edilmiştir. Ancak bütün çabalara rağmen, istenen sonuçlar elde edilememiştir.

Cumhuriyet ile birlikte yolsuzlukla mücadele, yaygınlaşmış ve etkinleşmiştir. Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu ve önderi Mustafa Kemal Atatürk, yolsuzlukla mücadeleye özel bir önem vermiş ve söylemlerinde ifade etmiştir.

“...İnsanlar daima yüksek, temiz ve mukaddes hedeflere yürümelidirler. Bu hareket şeklidir ki insan olanın vicdanını, dimağını ve bütün İnsani kavramını tatmin eder. Bu şekilde yürüyenler, ne kadar büyük fedakârlık yaparlarsa, yükselirler ve bu hareket şekli mutlaka açık olur. Çünkü alnı açık, dimağı açık, kalb ve vicdanı açık insanlar tarafından idare olunabilen toplumlar ancak bu mânada hareketlerin izleyicisi olabilirler. Fikirlerini, duygularını ve teşebbüslerini gizli tutanlar, gizli vasıtalar uygulamaya girişenler mutlaka utanma ve sıkılmayı gerektiren, akıl ve mantığın haricinde hareket edenler olabilirler. Bu gibi işlere girişenlerin sonu er geç acıdır...”

Ancak daha sonraları ve uzun yıllardan bu yana izlenen popülist politikalar sonucunda, öncelikle siyasal kayırmacılıklar ortaya çıkmış ve buna bağlı olarak yolsuzluklar büyüme eğilimi içine girmiştir. Öyle ki ekonomik, kültürel ve sosyal nedenlerin yanında toplumsal değer yargılarının da erozyona uğraması

ile yolsuzluklar iyice yaygınlaşmış ve tüm çevreyi sarıp sarmalamıştır. Nitekim yoksulluğun nedeni olarak yolsuzlukların kabul edildiği bir anlayış topluma hakim olmuştur.

Bu ortam içinde gerek iletişim olanakları ve gerekse yazılı ve görsel basının yaygınlaşmasına bağlı olarak toplum, yolsuzluklardan genel olarak daha çok bilgi sahibi olmaya başlamış, hemen her gün çeşitli yolsuzluk şoklarıyla sarsılmış ve nihayet toplumsal değer yargıları önemli yaralar almıştır. Bazı dönemlerde, yolsuzluğun yaygınlaşması ve yapanların arkasında güçlü kimselerin olması halinde yolsuzlukları gizleme ihtiyacı dahi duyulmamaya başlanmıştır. Nitekim Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan 2002 Yılı Yolsuzluk Algılaması Endeksinde, Türkiye 102 ülke arasında 64 üncü sırada yer almıştır.

c) Yolsuzluğun Nedenleri

Yolsuzlukla mücadelede en etkin yol, yolsuzluğu oluşturan nedenleri ortadan kaldırmaktır. Diğer bir ifade ile yolsuzluğu yolsuz bırakmaktır.

Yolsuzluğun tek nedeni olarak “...kötü kanunu ve kötü insanı...” görmek, yolsuzluk olgusuna temelsiz yaklaşımı ifade eder. Dolayısıyla yolsuzluğun nedenlerinin, ekonomik, siyasal, kültürel ve sosyal yapı başta olmak üzere birçok alanda aranması ve gün ışığına çıkarılması gerekmektedir. Zira kötü insan ve dolayısıyla kötü kanun da bu yapıların bir ürünü olarak sahne almaktadır.

Nitekim TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporunda;

“...Yolsuzluğun tanımı ve temel unsurları dikkate alındığında, siyasal, yapısal ve yönetsel alanların öne çıktığı,

Yönetsel yaklaşıma göre, kamu sektöründe, ücretler, tazminat sistemi, atama, yolsuzlukla mücadele düzenlemeleri ve uygulama mekanizmaları dahil olmak üzere, örgütlenme ve yönetim tarzının yolsuzluğa neden olduğu,

Yapısal yaklaşıma göre, ekonomik, coğrafi, kültürel, sosyolojik ve/veya siyasi-kurumsal unsurların siyasal yolsuzluğu teşvik ettiği ya da önlediği,

Siyasal yaklaşıma göre ise, hükümetin çeşitli konularda politika oluşturmak için tercih ettiği modellerin kamu görevlilerinin davranışlarını biçimlendirmede oynadığı role dikkati çektiği...”

Belirtilerek yolsuzluğun nedenleri, bu başlıklar altında irdelenmiştir.

Yolsuzluk nedenleri olarak yönetsel, yapısal ve sosyal nedenler başlıkları halinde TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporunda aşağıdaki nedenler sıralanmıştır.

- Yönetmel Nedenler

Bürokratik nedenler;

Bürokrasi, toplumu yöneten siyasetin aldığı kararları, işbölümü ve uzmanlaşma esasına dayalı olarak uygulamakla yükümlü olan bir yapıdır. Ancak ülkemizde kamu bürokrasisinin en belirgin özelliği ise, siyaset ile iç içe geçmesi ve siyasetin bürokrasi üzerindeki mutlak etkisidir.

Bürokrasi merkezîyetçi ve statükocudur.

Siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki etkisi nedeniyle, bürokrasi liyakat sistemi üzerine oturtulamamaktadır.

Bürokrasi siyasal ve toplumsal alanda önemli yetkilere sahiptir. Bu nedenle, bürokrasi takdir yetkisini siyasal iktidara göre şekillendirmektedir.

Bürokratik gizlilik, rüşvetin ve yolsuzlukların yapılaşmasında etkili olmaktadır.

Bürokrasinin kalitesi, yolsuzlukların ortaya çıkmasında önemli bir unsurdur.

Bürokratik işlemlerde kurallar çokluğu ve karmaşıklığı söz konusudur ve yolsuzluğa neden olmaktadır.

İdari usul eksikliği;

Kamu hizmetine ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin kurallarla düzenlenmesi gerekir. Ülkemizde, söz konusu usuller tek bir yasada toplanmamış, farklı yasal düzenlemelerle veya Danıştay kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu dağınıklık, idareye çalışma usullerini belirleme konusunda geniş olanaklar tanımaktadır. Bu yapı, iş ve işlemlerin uzamasına ve aynı soruna çelişkili çözümler üretilmesine veya hak kaybına neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak iş sahipleri ya vazgeçmek ya da yasal olmayan yollara başvurmak zorunda kalmaktadırlar. Dolayısıyla idari usul noksanlığı, yolsuzluk ve rüşvetin oluşumu için elverişli bir ortam yaratmaktadır.

Kamusal istihdam sorunları;

Kamu yönetiminin, işsizlik sigortası gibi değerlendirilmesi sonucunda kadrolarda şişkinlik oluşmuştur. Aşırı istihdam, verimli çalışmanın ve performans kriterlerinin net bir biçimde ortaya konmanın önünde engel oluşturmakta ve hantal yapıyı iyice ağırlaştırmaktadır. Aşırı istihdamın bir sonucu olarak, kamu sektöründeki ücretlerin azlığı olgusu, yolsuzlukları itici bir diğer unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bir diğer önemli konu ise, kamu sek-

töründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizliklerdir. Bu yapı da, meşru olmayan yollara başvurulmasının bir nedeni olarak gösterilmektedir.

Kamusal istihdam alanında bir başka sorun ise, üst düzey yöneticilerin çok sık değiştirilmesidir. Bu gelenek, tedirginlik yaratmakta ve üst düzey yöneticilerin etkin ve verimli çalışmasını engellemektedir. Dolayısıyla özellikle üst düzey yöneticilerin, dış baskılara açık hale gelmesi de işlemlerin ve yetkilerin hukuka uygun olmamasına neden olmaktadır.

Saydamlıkla ilgili sorunlar;

Saydamlık, bir konu ile ilgili yasaların ve düzenlemelerin kamuya açıklanması, ilgili taraflara yasalar ve düzenlemelerdeki değişikliklerinin duyurulması ve nihayet yasa ve düzenlemelerin standart, tarafsız ve akılcı bir şekilde kullanılmasıdır. Saydam bir yönetimde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandıkları konusunda gerekli bilgilerin vatandaşlara ulaşmasını sağlayan yöntemler bulunmakta ve dolayısıyla kamusal kaynakların etkin ve verimli biçimde kullanımı sağlanabilmektedir.

Ülkemizde ise, kamu yönetimi açısından bilgi sunma ve vatandaşlar açısından bilgi edinme hakkı konusunda yasal düzenleme henüz daha yeni yapılmıştır. Önemli bir düzenlemedir. Zira saydam ve açık kuralların belirlenmediği alanlar, yolsuzluklara daha kolay davetiye çıkarılabilen alanlardır.

Hesap verme mekanizmalarının eksikliği;

Hesap verme sorumluluğu, kamu yönetiminin her kademesindeki yetkililerin tasarruflarından dolayı ilgili makamlara ve kişilere açıklamalarda bulunması, tasarruflarını gerekçelendirmekle yükümlü olması ve hiçbir makamın inceleme ve denetim kapsamı dışında tutulmaması anlamına gelmektedir. Hesap verme sorumluluğu, yapılanın ya da yapılmayanın, yapılmakta olan ya da yapılması planlananın değerlendirilmesine imkân sağlamaktadır.

Ülkemizde görev ve sorumluluk dağılımı, açık biçimde yapılmamıştır. Bu nedenle, öncelikle kamu kurumlarının sundukları hizmetlere ilişkin standartların belirlenmesi ve böylece hesap verme sorumluluğunun netleştirilmesi gerekmektedir. Aksi haller, yolsuzluk eğilimlerini cesaretlendirmektedir.

Kamusal denetim yetersizliği;

Denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek.

gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreç olarak tanımlanmaktadır.

Denetim, dünyada teorisi ve pratiğiyle ayrı bir disiplin olarak kabul edilmekte ve ayrı bir mesleki faaliyet olarak değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimi üzerindeki denetimin, genel olarak yetersiz ve etkisiz olduğu, bunun da yolsuzlukları tam olarak ortaya çıkaramadığı yaygın bir kanıdır. Ancak yolsuzlukla mücadelede temel unsur, yürütmenin kendisidir. Denetim ise, esas itibarıyla yürütmenin bir türevidir. Denetimin etkin olmamasının bazı nedenleri bulunmaktadır. Bunlar, başlıklar itibarıyla;

Kamu yönetiminin mali yapısı ve yasal çerçevenin yetersizliği ve eksikliği,

Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans yönetimi gibi temel ilke ve anlayışların bulunmaması,

Denetim birimlerinin ve mensuplarının bağımsızlığının yerli yerine oturmaması,

Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması,

Mükerrer denetim faaliyetlerinin varlığı,

Denetim mesleğinin yeterince gelişmemesi,

Denetim alanında gerekli çağdaş standartların oluşturulmaması,

Denetimin esas itibarıyla uygunluk denetimine yönelik olması,

Mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç denetim mekanizmalarının kontrolü ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamalarının gerektiği şekilde yerine getirilememesi,

Denetimde bilgiye erişim imkânı veren bilişim teknolojisinden gereğince yararlanma imkânlarının bulunmaması,

Denetim raporlarının kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmaması,

Denetim raporlarının gereğinin yapılmaması,

Şeklinde sıralanabil inekte ve dolayısıyla yolsuzluklarla mücadelede istenen sonuçlar elde edilememektedir. Bu nedenle, denetim fonksiyonunu daha etkin hale getirecek ve denetim birimlerinin daha rasyonel çalışmasını sağlayacak önlemler alınmalıdır.

Adli sistemden kaynaklanan nedenler;

Ülkemizde yargının sağlıklı çalışmadığı bilinen bir olgudur. Yargıya duyulan güven konusunda, bazı tereddütlerin bulunduğu kamuoyu araştırmalarıyla zaman zaman gündeme getirilmektedir. Özellikle son yıllarda adaletteki gecikmeler, bir tıkanma noktasına varmıştır. Bu durum o kadar ciddi boyutlardadır ki, çeşit çeşit mafya türemiştir. Diğer bir ifade ile insanlar kendi adalet anlayışlarını ve vardığı hükümleri, yargı dışındaki güçler vasıtasıyla gerçekleştirme yollarına başvurmaktadırlar. Hukuk devletine olan inancın sarsılmadan sürdürülmesi gerekmektedir. Hukuk devleti ilkesinin etkinliğini gerçekleştirmek, sadece yargının görevi değildir. Devletin diğer tüm kurum ve kuruluşları da işlem ve kararlarında, bu ilkeye uyarak hukuka uygun işlemler tesis etmekle yükümlüdürler.

Cezaların yetersizliği ve infaz sistemi,
Hazırlık soruşturması ve yargılamaların uzun sürmesi,
Duruşma hazırlığı ve duruşmanın amacına uygun yürütülememesi,
Gereksiz yere bilirkişiye gidilmesi,
Dokunulmazlık kapsamının oldukça geniş bir yelpazeye yayılması,
Fiziki nedenler ve yardımcı personel yetersizliği,
Hakim ve savcı sayısının yetersizliği,
Mahkemelerin ve Yargıtayın iş yükü,
Adli kolluğun oluşturulmaması,
Adliye binaları ile kullanılan araç ve gerecin yetersizliği,

Önemli eksiklikler niteliğindedir ve bu nedenlerle adli sistem etkin ve süratli çalışmamakta, adaletin tecellisinde sorunlar ortaya çıkmakta, güven kaybı yaşanmakta ve yolsuzlukla mücadelede etkinlik kaybolmaktadır.

- Yapısal Nedenler

Ekonomik nedenler;

Gelişmekte olan ülkelerde, Devlet, ekonomik ve toplumsal birçok işlevi yürütmektedir. Ancak kaynakların kıtlığı ve artan beklentiler nedeni ile bu tür hizmetlerin sunumu, genellikle talepleri karşılayamamaktadır. Bu koşullarda, kamu hizmetlerinin dağılımında yolsuzluk için önemli fırsatlar doğmaktadır. Kaynak ve döviz kıtlığı, ödemeler dengesi, enflasyon, işsizlik, yatırım, dışalım ve dışsatım ile ilgili sorunların varlığı, Devletin çeşitli biçim ve derecelerde, ekonomik düzenlemelerde bulunmasına yol açmaktadır. Bu bağlamda, Devletin,

dolayısıyla bürokrasinin ekonomik alanda “düzenleyici” ve “denetleyici” işlevleri yaygın ve kapsamlıdır. Bunlar arasında, işe başlayabilmek için ruhsat almak, gümrük bağışıklığı ya da indirimi, hammadde ve ucuz döviz tahsisi, vergi indirimi ve fiyat denetimi gibi işlemler sayılabilir. Sonuç olarak, bürokrasinin gerçekleştirmek durumunda olduğu bu işlevlerinde düşük düzeylerde rüşvet ve kayırma biçiminde yolsuzluk, bürokrasinin ekonomik denetim, düzenleme ve ihale işlevlerinde ise orta ve üst düzeylerde rüşvet ve yolsuzluklar görülmektedir.

Yolsuzluğun ekonomik nedenleri başlıklar itibarıyla aşağıda verilmiştir.

Enflasyon. Yolsuzluğa yol açan ekonomik nedenler arasında, birinci sırada sayılması gereken neden, enflasyondur. Yüksek enflasyonun satın alma gücünü düşürmesi nedeniyle yasal olmayan yöntemlere başvurulması olasılığı ve oranı da yükselmektedir.

Devletin Ekonomideki Ağırlığı. Geniş ve yaygın kamu sektörünün yolsuzluğu davet ettiği belirtilmektedir. Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün 2002 yılı “Uluslararası Yolsuzluk Endeksi” sıralamasına ilişkin araştırması ile Devletin kamu sektöründeki göreceli ağırlığının yolsuzluklara zemin hazırladığı ortaya konmaktadır.

Kayıt Dışı Ekonomi. Kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanmaktadır. Kayıt dışı ekonominin kapsamı içine hem yasalarla yasaklanmış ekonomik faaliyetler, hem de yasalarla yasaklanmadığı halde bilinçli olarak kayıtlara geçirilmeyen, belgelendirilmeyen ekonomik faaliyetler girmektedir. Kayıt dışı ekonomi içinde sürdürülen faaliyetler ile elde edilen kara para, suç ekonomisinin temelini oluşturmaktadır. Kayıt dışı ekonominin varlığı ve büyüklüğü, yolsuzlukla doğru orantılıdır.

Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik. DİE tarafından en son 1994 yılında yapılan araştırmada, halkımızın en yoksul yüzde 20 si milli gelirin yüzde 4,86 sına sahip olurken, en zengin yüzde 20’si milli gelirin yüzde 54,88 ine sahip olmaktadır. Gelir dağılım dengesizliği sektörel açıdan bakıldığında da, tarımda daha yüksek oranda dengesizlik görülmektedir. Diğer yandan, yolsuzluklara neden olabilecek diğer bir çarpıklık ise, kamu hizmetinde çalışanların elde ettikleri maaş ve ücretlerin dengesiz olmasıdır.

Medya-ticaret ilişkisine dayalı nedenler;

Yazılı ve görsel basın ve yayın kuruluşları, özellikle örgütlü yolsuzluk suçlarının ortaya çıkartılmasında ve önlenmesinde önemli görevler üstlen-

mektedirler. Özgür, tarafsız ve olaylara nesnel açıdan bakabilen bir basın, yolsuzlukların saptanmasında ve temiz bir toplum yaratılmasında önde gelen araçlardandır. Ancak basının bu görevini etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, başka ticari faaliyetleri yürüten yapılanmalarla organik bir bağının bulunmamasıdır. Bu gerçeklere karşın ülkemizdeki durum tam tersidir. Medya sahipleri, genelde ticaretle uğraşmaktadır. Medyada kartelleşme eğilimleri görülmektedir.

Siyasetin finansmanı;

Siyasi partiler demokrasinin sinir sistemi olarak kabul edilmektedir. Rekabetçi bir siyasal parti sisteminin oluşmasında ve varlığını sürdürmesinde pek çok unsur etkilidir, ancak özellikle para asli bir nitelik taşır. Siyasal partiler için getirilen hazine yardımı etkisiz kalmakta, siyasetin finansmanında başka kaynakların aranması yolsuzluklara neden olabilmektedir.

- Sosyal Nedenler

Eğitimin yetersizliği;

Türkiye'de yolsuzluklarla mücadelede en çok etkili yöntemlerin başında, halkın eğitilmesi ve aydınlatılması gelmektedir. Mevcut eğitim sistemimizin, insanları üretimden uzaklaştırdığı ve dolayısıyla üretmeyen ve ürettiğiyle yetinmeyen bireylerin de ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı ve köşe dönme yöntemlerinden medet umdukları ifade edilmektedir.

Yurttaşlık bilincinin yerleşmemiş olması;

Halk, kamu hizmetinden yararlanmayı lütuf değil, bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir. Kamu hizmetinde taraflardan biri olan yurttaşın bağış alan ve diğer taraf olan siyasilerin ve bürokratların ise bağış yapan rolünü benimsemiş olmalarına, bilgi eksikliği de eklenince yolsuzluk ve rüşvet olasılığı iyice artmaktadır.

Sivil toplum örgütlerinin yetersizliği;

Sivil toplum kuruluşları, demokratik ve toplumsal yapının kılcal damarlarıdır. Sağlıklı ve güçlü toplumsal dokuların oluşması için sendika, oda, vakıf, dernek gibi sivil toplum örgütleri gerekli ve önemlidir. Çünkü, birlikte hareket bilincinin yeterince gelişmediği toplumlarda, doğal olarak bireycilik gelişir. Bireysel mücadele ise, genellikle adamını bulma yöntemine dayanır. Yurttaşlık bilincini geliştiren sivil toplum örgütleri, adamını değil hukuken hakkını arama yöntemlerinin gelişmesine katkı sağlayacaktır.

Olumsuz toplumsal algılamalar;

Bazı kavram ve erdemlerin toplum tarafından olumsuz algılanması da yolsuzluk nedenleri arasında yer almaktadır. Gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikâyet

olguları doğrudan yurttaşlık bilincinin bir türevi, hatta yurttaşlık ödevi olarak görülmektedir. Yapılan araştırmalarda, Türkiye’de devletin rüşvetle mücadelede yurttaşların aktif desteğinden yararlanması olanağının hayli sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır. Fırsatlardan yararlanma, toplumsal algılamamızda üretkenliğin ve verimliliğin gereksizliği ile özdeşleşen boyutlara ulaşmıştır. Özetle çeşitli faktörler altında oluşan toplumsal algılamamız, yolsuzlukla mücadelede etkin bir konumda değildir.

Özet olarak yolsuzluklar;

Toplumsal değer yargılarının kaybedilmesi,

Toplumsal denetimin yok olması,

Kişi başına düşen milli gelirin azlığı ve dağılımındaki adaletsizliği,

Eğitim seviyesinin yetersizliği,

Hukuk kurallarının yetersizliği ve cezaların caydırıcılığının bulunmaması,

Demokrasi kültürünün yeterli seviyeye ulaşmamış olması,

Yüksek enflasyon,

Spekülatif ve haksız kazanç eğilimlerinin yaygınlığı,

Kamu kurumlarının ekonomik alanlarındaki varlığının büyüklüğü,

Özel sektörün hazine bağımlılığı,

Medya ve siyaset ilişkilerinin kredi ve teşvike dönüşmesi,

Makam ve mevkillerin ganimet gibi dağıtılması,

Gibi nedenlere bağlı olarak yaygınlaşmakta ve büyümektedirler.

d) Yolsuzluğun Sonuçları

Yolsuzluğun etkileri, tahrip edici niteliktedir. Yapılan çeşitli araştırmalara göre yolsuzluk, demokrasiden ekonomik gelişmeye ve eğitimden sağlığa kadar her alanı olumsuz olarak etkilemekte ve mücadelenin yetersiz kalması halinde ise tüm vücuda salgın bir hastalık gibi yayılmaktadır.

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi, Devlete, yönetime ve sisteme olan inancın azalmasıdır. Diğer bir ifade ile, demokrasiye olan güvenin kaybolmasıdır. Ayrıca yolsuzluk yapanların cezalandırılmalarındaki yetersizlikler, yolsuzlukları yaygınlaştırmakta ve yolsuzluk yapma eğiliminde olanları ise cesaretlendirmektedir. Yolsuzluk, hizmetin parayla satılması anlamını da taşımaktadır. Kamu kesiminde rüşvetin yaygınlaşması, vatandaşları gayri resmi vergi mükellefi haline getirmektedir. Ayrıca yolsuzlukla mücadelede cezalandırmanın, sadece suç işleyene yönelik olması ve yolsuzluğa neden olan yapıların göz ardı edilmesi yolsuzlukla mücadelede önemli bir eksiklikler.

Özetle yolsuzluk, yaygınlığı ve büyüklüğü ile doğru orantılı olmak üzere; Demokrasinin temelleri sarsılmakta ve siyasete olan güven zarar görmektedir.

Hukuk devleti ve adalete olan güven eksilmektedir.

Kamu yönetiminde çözülmeye neden olmaktadır.

Kalkınmayı engellemekte ve ekonomik rekabete haksızlık karışmaktadır.

Suç ve suçlu miktarı artmakta, mafya türemektedir.

Yatırımların verimsizliği ve üretimin azlığı söz konusu olmaktadır.

Yabancı sermayenin gelişini önlemektedir.

Kamu hizmetlerinden yeterli ve eşit oranda yararlanma imkânı kaybolmaktadır.

Gelir dağılımı adaletsizliğini körüklemektedir.

Kurum ve kuruluşlar önem kaybetmekte ve yönetimde kişiselleşme artmaktadır.

Toplumsal ve ahlaki değer yargılarında çöküntü yaratmaktadır.

Bu denli yıkıcı etkileri ve sonuçları olan yolsuzluğa karşı yürütülecek mücadelenin de, topyekûn ve uzun soluklu olması gerekmektedir.

e) Yolsuzluğun Türleri

Esas itibarıyla yolsuzluk olgusu, maddi çıkar ilişkisine dayanmaktadır. Genel olarak bu yolsuzluk türleri, cezai yaptırımlara bağlanmışlardır. Rüşvet, zimmet, irtikâp, ihaleye fesat karıştırma, kara paranın aklanması, kaçakçılık, sahtecilik, dolandırıcılık, hileli iflas, emniyeti kötüye kullanma suçları bunlara örnektir.

Bunun yanında özellikle ülkemizde yaygın olduğu üzere, ilk bakışta maddi çıkarla ilişkili görünmese dahi taraflardan biri konumunda bulunan ve kamu gücünü kullanan görevlere ve makamlara, ganimet anlayışı içinde atamaların yapılması, makamların korunma güdüsü, tayin ve sürgüne uğramama endişesine bağlı olarak ortaya çıkan yolsuzluk türleri bulunmaktadır. Zira bu anlayışların sonucu olarak kamusal gücü kullananların, yetkilerini kendisi ya da başkalarının maddi çıkarına yöneltecek şekilde hareket etmesine ortam yaratılmaktadır. Ayrıca bu ortam, siyasetçi için siyasal rantı sağlamak amacıyla da kullanılmaktadır. Genel olarak bu yolsuzluk türleri, doğrudan cezai yaptırımlara bağlanmamıştır. Çeşitli biçimlerde rant kollama, makam ve mevki dağıtma, lobicilik, kayırmacılık gibi suçlar bunlara örnektir.

2- YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yolsuzluk, evrenselidir. Kimi ülkelerde ise, bir salgın hastalık niteliğindedir. Yolsuzluğun sonuçları dikkate alındığında, yolsuzlukla mücadele maliyeti ne olursa olsun vazgeçilemez bir olgu olarak kabul edilmelidir. Zira yolsuzlukla mücadelede ortaya konacak zaafiyetin en önemli sonucu ise, toplumun harçları arasında yer alan bazı değer yargılarının önemli tahribatlara uğraması olacaktır. Dürüst, namuslu, çalışkan vs. kavramlar itibar görmeyecek, yerlerini çabuk köşe dönmeci anlayışlar alacaktır. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadelenin, sadece belli kurum ve kuruluşların görevi olmaktan çıkıp, topluma mal edilmesi gerekmektedir. Yolsuzluğun boyutları ve sonuçları dikkate alındığında, mücadelenin her alanda yapılmasının zorunlu olduğu görülmektedir.

Diğer yandan sadece yolsuzluk yapanları cezalandırmaktan çok, suçun işlenmesine neden olan şartların ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler alınması, yolsuzlukla mücadelede daha çok önem ifade etmektedir. Yolsuzluk sayılan bazı eylemlerin suç ve bazı eylemlerin ise suç sayılmaması ve hatta ödüllendirilmesi, mücadelede zaafiyet yaratacaktır. Örneğin haksız maddi menfaat sağlamak yasalarda cezalandırılmış iken, kamu gücünü ve takdir yetkisini bir siyasal düşüncenin hizmetine sunanlar o siyasal partinin iktidara gelmesi halinde daha üst makam ve görevlere terfi ettirilmektedir.

Ülkemizde yolsuzlukla mücadelede atılacak en önemli adımların başında, Anayasamızda yer alan “işbirliği içinde güçler ayrılığı” ilkesinin tavizsiz uygulanmasına yönelik çalışmalar olmalıdır. Nitekim birçok yetkili tarafından yasama, yargı ve yürütme erklerinin çoğu hallerde iç içe geçtiği beyan edilmektedir. Diğer bir ifade ile güçlerin birbirine müdahalesi değil, işbirliği esas olmalıdır.

Yolsuzluklarla mücadelede diğer önemli adım, ekonominin kayıt altına alınması ve bilgi ve belgeye kolayca ulaşılabilecek yapı oluşturulmalıdır. Zira yolsuzlukla mücadelede, bir çuval pirincin içinde bir taş aramak yerine, kişilere ispat zorunluluğu veren bir yöntem benimsenmelidir.

Yolsuzlukla mücadelede diğer önemli adımlar ise, hukuk alanında yapılacak değişikliklerin ve yeniliklerin bir an önce yapılması, iyi yönetim ve liyakati temel alacak bir kamu yönetimine ve personel rejimine yönelik iyileştirme ve düzenlemelerin derhal hayata geçirilmesidir.

Yolsuzlukla mücadele, toplum tarafından benimsenmelidir. Yolsuzluktan mahkûm olanların, kamu vicdanında da mahkûm olması gerekir. Bunun yolu

ise, eğitimden geçmektedir. Toplumun değer yargıları, yolsuzlukla mücadeleye karşı hassas bir halde tutulmalıdır. Yolsuzlukla mücadele, iktidardan ya da kamu görevlilerinden beklenmemelidir. Yolsuzluğun boyutları ve yaygınlığı düşünüldüğünde, toplumun bu düşünce tarzı, kısa vadede doğru ve haklı bir beklenti olarak gözükebilir. Ancak uzun vadede, yolsuzlukla mücadele, topluma da yayılmak ve bireyler de bu mücadeleye katkıda bulunmalıdırlar.

Yolsuzlukla mücadele, süreklilik ve her alanda uygulamayı gerektirir. Yolsuzlukla mücadelede, tüm önlemlerin sistematik bir bütünlük içinde ele alınarak uygulanması gerekmektedir. Bazı alanların ihmal edilmesi, istenen sonuçlara ulaşılmasına engel olacak bir yaklaşımdır.

Yolsuzlukla mücadele için ortaya konulan çözüm önerilerinin, ilk bakışta teorik olarak doğru ve yararlı olduğu gözükse ve hatta ileri ülkelerde uygulanıyor olduğu ifade edilse dahi, ülkemiz açısından uygulanabilirliği ve özellikle toplum tarafından benimsenir olması gerektiğinin öncelikle ifade edilmesi gerekmektedir. Hukuk kurallarının uygulanmaması hallerinde, hukuk kurallarını günün koşullarına uygun olarak değiştirmek yerine uygulanmama gerekçelerini ifadeye çalışmak ya da değişik ceza, para, imar gibi af düzenlemelerini yaygın olarak sürdürmek, yolsuzluklarla mücadele için yapılacak yasal düzenlemelerin yararlı olması önünde bir engel durumundadır.

A- Yapısal Alandaki Mücadele Yolları ve Çözüm Önerileri

1- Yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında işbirliğine dayalı güçler ayrılığı ilkesinin uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar giderilmelidir.

1982 Anayasamızda yer alan yasama, yürütme ve yargı arasındaki işbirliğine dayalı güçler ayrılığı prensibinin uygulanmasında ortaya çıkan sorunların giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca güçlerin birbirlerine yasal olmayan müdahalelerinin önlenmesine ilişkin olarak anayasal hükümlerden taviz verilmemelidir. Artık yasama organı üyelerinin yürütmeye müdahalesi ya da yürütmenin kendisini yasama yerine koyarak usul ve uygulama geliştirmesinin önüne mutlaka geçilmelidir.

2- Yolsuzlukla mücadele amacıyla siyasi iktidarlar tarafından zamana bağlanmış ve Devlet politikası haline getirilmiş bir master eylem planı hazırlanmalıdır.

Öncelikle yolsuzluklarla mücadele amacıyla kısa, orta ve uzun vadede yapılması gerekli her türlü yasal düzenleme, karar ve faaliyetlerin, önceden

bütün boyutları ile birlikte katılımcı bir anlayışla değerlendirilerek, yolsuzlukla mücadele eylem planı oluşturulmalıdır. Bu plan, master plan seviyesinde bulunmalıdır. Ayrıca hazırlanan eylem planı, kamuoyunun bilgisine sunularak tartışılmasına imkân sağlanmalı ve toplumun yolsuzlukla mücadelede duyarlılığı artırılarak katkısı amaçlanmalıdır. Oluşturulacak eylem planı, Devlet politikası niteliğinde olmalıdır.

3- Yolsuzlukla mücadele, toplumsal bir kültür haline gelmelidir.

Toplumun yolsuzluklara karşı daha duyarlı hale gelmesi ve yolsuzluklarla mücadeleye yeterli desteği vermesi, okul çağlarından başlamak üzere alacağı eğitim ile sağlanabilecektir. Genç beyinlerin, henüz okul çağlarında iken önemli değer yargılarına sahip olarak yetiştirilmeleri gerekmektedir. Ders kitaplarına ve müfredatlarına, kamu malı, kamu çıkarı ve kamu hizmeti gibi kavramlar konulmalı, önemi anlatılmalı, herkesin kamu mallarında payının bulunduğu ve kamu hizmetinden yararlanma hakkına sahip olduğu, dolayısıyla herkese kamu malını ve çıkarını korumanın bir yurttaşlık bilinci olduğu öğretilmelidir. Bu konular, ayrıca yazılı ve görsel basında sıkça işlenmelidir. Üniversiteler konuya özel önem göstermelidir. Sık aralıklarla yetkililer tarafından mesajlar verilmeli, ilan ve reklamlar yapılmalı, köşe dönmeci anlayışların değersizliği vurgulanmalıdır. Bu konuda görev, öncelikle Devlete düşmektedir. Böylece uzun yıllar bilinçli olarak yürütülecek bir programla, toplumun yolsuzluklara karşı duyarlılığı artırılmalı, mücadeleye katılması sağlanmalı ve böylece haksızlıklara karşı çıkan bir toplumsal kültür oluşturulmalıdır. Zira yolsuzlukla mücadelenin sürekliliği, büyük ölçüde bu yönde bir kültürün oluşmasına bağlıdır.

Küçük ve yaygın yolsuzluklar ile büyük yolsuzluklar arasında sonuç itibarıyla fark bulunmamaktadır. Toplumlarda önce küçük yolsuzluklar başlamış, yaygınlaşmış ve önlem alınmadıkça boyutları büyümüştür. Bu nedenle küçük, büyük yolsuzluk yanılışına düşmeden, kavram olarak tamamına karşı çıkan bir anlayışın hakim olması gerekmektedir.

Hukuk, sadece yargıya özgü bir kavram değildir. Toplumun her ferdinin, hak ve hukuk kavramlarına saygı duyacak ölçüde yetiştirilmesi gerekmektedir. Ancak böyle bir toplum anlayışının oluşması ile, yolsuzluk yapanlar azalacak ve aynı zamanda yolsuzluk yapanlarla mücadele edenler çoğalacaktır.

4- Yolsuzlukla mücadelenin topluma mal edilmesi için, sivil toplum örgütlerinin güçlendirilmesi gereklidir.

Toplumun yolsuzluklara karşı görevini tam yaptığı söylenemez. Bireysel tepkiler yolsuzluklarla mücadelede yeterli değildir. Bu nedenle, sivil toplum

örgütlerinin genişlemesi ve gelişmesi, Devletin öncelikli politikalarından birisi olmalıdır. Diğer bir ifade ile yolsuzlukla mücadelenin önemine inanan bir toplumsal yapının oluşturulmasında diğer önlemler yanında sivil toplum örgütlerinin kuruluşu ve gelişmelerinin özendirilmesi gerekmektedir.

5- Yolsuzlukla mücadelenin başarısı, yoksullukla mücadelenin başarısına bağlıdır.

Bilindiği gibi ülkemizde uzun yıllardan bu yana yüksek enflasyon bulunmaktadır. Yüksek enflasyon, bir yandan haksız kazançlara, sebepsiz zenginleşmelere ve yüksek fiyatlara neden olurken, diğer yandan toplumda önemli değer yargılarının çöküntüye uğramasına ve haksız köşe dönme anlayışların yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Yine bilindiği gibi, ülkemizde gelir dağılımındaki adaletsizlik önemli boyutlara ulaşmıştır. Ayrıca yaşanan ekonomik krizler ve buna bağlı olarak istihdamın daralması gibi nedenlerle, adaletsiz gelir dağılımının daha da bozulduğu görülmektedir.

Diğer bir ifade ile yüksek enflasyon, ekonomik krizler, istihdam sorunu ve adaletsiz gelir dağılımı, yoksulluğun başlıca nedenleridir. Bu yapı içinde nasıl olursa olsun para kazanılması anlayışı topluma hakim olmaktadır. Dolayısıyla değişen değer yargıları, yolsuzluklarla mücadele önünde engel oluşturacaktır. Bu nedenlerle, yoksulluğun bitirilmesine yönelik olmak üzere izlenecek ekonomik politikaların başarısı, yolsuzlukla mücadelenin başarısı ile doğru orantılı olacaktır.

6- Ekonomik faaliyet ve varlıkların, mutlaka kayıt altına alınması sağlanmalıdır.

Kayıt dışı ekonominin varlığı, büyüklüğü ve etkisi, yolsuzlukların boyutları ile doğru orantılıdır. Diğer bir ifade ile kayıt dışı ekonomi varsa yolsuzlukta vardır, kayıt dışı ekonomi ne ölçüde büyük ise, yolsuzlukta o ölçüde büyüktür.

Dolayısıyla Devletin öncelikle ekonomik faaliyetleri kayıt ve beyan altına alarak, yasaların öngördüğü konularda vergi toplamayı ve suç kaynaklı ekonomik faaliyetlerle ilgili gerekli önlemleri alması gerekmektedir. Yapılacak yasal düzenlemeler yanında mevcut yasaların da titizlikle uygulanarak, kayıt dışı ekonominin önüne geçilmesi ve vergi sisteminin etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca kayıt altına alınan bilgiler ve belgelerin ise ticari sır, bankacılık sırrı gibi kavramların arkasına saklanması önüne geçilerek, ilgili ve yetkililerin ulaşmasına olanak tanınmalıdır. Özetle yolsuzluk suretiyle elde edilen para ve malın, takibine imkân veren donanımın mutlaka hazırlanması gerekmektedir.

B- Hukuksal Alandaki Mücadele Yolları ve Öneriler

1- Milletvekili dokunulmazlığı yerine kürsü ve yasama faaliyetlerini esas alan yasama dokunulmazlığı benimsenmelidir.

Yolsuzluklar boyutları itibariyle artık Devleti tehdit eder hale geldiği, hatta bir güvenlik sorunu olduğu yönünde değerlendirmelerin dahi yapıldığı ve hesabının da sorulmadığı bir anlayışın hakim olduğu toplumda, öncelikle umutsuzluklar ve karamsarlıklar yaygınlaşmaktadır. Türkiye'nin geleceğini karartan yolsuzluklarla mücadele için hiçbir düzenlemeden çekinmemek gerekmektedir. Bu nedenle, anayasa değişikliği yapılarak milletvekili dokunulmazlığının sınırlandırılması ve sadece kürsü ve yasama faaliyetleri ile sınırlı kalması, diğer bir ifade ile yasama dokunulmazlığının benimsenmesi, hem AB standartlarına uygun olacak ve hem de yolsuzlukla mücadeleye güç katacaktır.

2- Yolsuzlukla mücadele kurumsallaştırılmalıdır.

Yolsuzlukla mücadelenin, bir Devlet politikası haline gelebilmesi için hukuki düzenlemelerin yapılması yanında, yeni bir birim de oluşturulmak suretiyle kurumsallaştırılması sağlanmalıdır. Aksi halde yolsuzlukla mücadele, kişisel çabalara bağlı kalacaktır. Yolsuzluklarla Mücadele Kurulu olarak tanımlanabilecek olan bu kurul, öncelikle yeni hukuki düzenlemelerle güçlendirilmiş ve yetkilerle donatılmış olmalı, bu kurul değişik alanlarda uzman olan üst düzey yürütme ve yargı personeli ile önemli sivil toplum kuruluşları liderleri ve özel sektör temsilcilerinden oluşmalı, kurulun özerkliği bulunmalı ve bünyesinde özel yetkilerle donatılan denetim elemanları olmalıdır. İlgili tüm kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamakla da yükümlü kılınacak olan ve kamu ya da özel kesimde her alanda görev yapabilecek yetkileri bulunan böyle bir kurulun varlığı, yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşmasını ve sürekliliğini öne çıkaracaktır.

3- Yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşması açısından, yolsuzluk suçları ile ilgili hazırlık soruşturmalarını yapmak ve yargılama görevi yürütmek üzere bir savcılık ve ihtisas mahkemesinin kurulması sağlanmalıdır.

Yolsuzluk suçları, çoğu kez örgütlü suç niteliğindedir. Çıkar amaçlı bu eylemler ve bir araya gelmeler, genel olarak gelişen ulaşım ve iletişim imkânları ile kullanılan ileri teknoloji nedeniyle birden fazla merkezli olarak ortaya çıkmaktadır. Her suç yerinde ayrı bir tahkikat, yolsuzluğun bir bütün olarak görünmesini engellemektedir. Bu nedenle, önemli bazı yolsuzluk suçlarının sınıflandırılması yapılarak belli bir yerde tahkikata ve yargılamaya tabi

tutulmak üzere, yetkileri genişletilmiş “Yolsuzlukla Mücadele Başsavcılığı” ve “Yolsuzlukla Mücadele Mahkemesi” kurulmalıdır. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yolsuzlukları incelemek ve takip etmekle yetkili ve görevli kılınan özerk Yolsuzluklarla Mücadele Kurulu ve denetim birimleri tarafından tespit edilen yolsuzluklar, anılan savcılığa intikal ettirileceği bir işbölümü olmalıdır. Kısaca ihtisaslaşan bir yargı ile caydırıcı cezalar içeren bir hukuk yapısı içinde etkin ve kısa süren yargılama, yolsuzlukla mücadelenin temel unsurlarındandır.

4- Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu çıkarılmalıdır.

Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, yolsuzluklarla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında yolsuzluk suçları, değişik kanunlarda yer almaktadır. Ayrıca bazı yolsuzluk eylemleri, yasalarımıza göre cezai yaptırıma bağlanmamıştır.

Bu nedenlerle, Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu çıkarılmalıdır. Bu kanunda;

Öncelikle ülkemiz şartlarına uygun olarak yolsuzluk türleri ve eylemleri belirlenerek yolsuzluk suçları kategorize edilmeli, birçok ülkede olduğu gibi kayırmacılık, rant kollama, hediye ve ikram kabul etme eylemleri yolsuzluk suçları olarak tanımlanmalıdır.

4208 sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun, 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunları yeniden gözden geçirilerek, bu yasada bir araya toplanmalıdır.

Yolsuzlukla Mücadele Kurulu ile Yolsuzlukla Mücadele Başsavcılığı ve Mahkemesinin görev, yetki ve sorumlulukları ile işbölümü bu yasa ile belirlenmelidir.

Yolsuzluk suçları ile elde edilen mal ve gelirlerin zapt ve müsaderesi esas alınmalıdır.

Yolsuzluklar kapsamına, özel sektöre yönelik olmak üzere sebepsiz zenginleşmeler, yanlış muhasebe kayıtları gibi suçlar da dahil edilmelidir.

Ayrıca yolsuzluklarla mücadeleye, toplum katkısının sağlanması amacıyla ikramiye verilmesi öngörülmelidir.

5- Yolsuzlukla mücadelede, yargının önemi nedeniyle yargı reformu gerçekleştirilmelidir.

Bir hukuk devletinde, nihai kararların yargı tarafından alınmakta olması, yargının önemini ortaya koymaktadır. Sadece yolsuzluk suçları ile ilgili düzenleme yeterli değildir. Genel olarak adaletin geç dağıtılması ile adil dağıtılması önünde engel olan sorunların tespit edilerek ortadan kaldırılmasına yönelik bir yargı reformunun yapılması, yolsuzlukla mücadelede önem taşımaktadır. Bu nedenle, yargının süratli adalet dağıtabilmesi için iş yükünün azaltılması, en yeni ve geniş ölçüde teknolojinin kullanılması, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, mesleğin özendirilmesi gibi önlemler alınmasına paralel olarak adaletin süratle dağıtılmasından sorumlu sayılacakları bir düzenleme yapılmalıdır. Böylece bağımsızlığı da esas olan bir yargıdan, ayrıca hesap verme sorumluluğunun da üstlenilmesi istenebilecektir.

6- Yolsuzluk suçlarında, tanımların yeniden yapılmasının ve cezaların arttırılmasının caydırıcılık açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Türk Ceza Kanunu ve ilgili diğer kanunlarda yer alan yolsuzluk suçlarının tanımlarının yeniden yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bazı yolsuzluk suçlarının tanımı, değişen şartlar nedeniyle yüksek yargı organlarının içtihatları ile yapılmaktadır. Diğer yandan, yaygın yolsuzluk iddialarına rağmen mahkûm olanların sayısının oldukça az olduğu ve verilen cezaların ise caydırıcılıktan uzak bulunduğu hususu kamuoyunca da bilinmektedir. Bu nedenle, Türk Ceza Kanununda ve diğer kanunlarda yer alan yolsuzluk suçları yeniden tanımlanmalı ve anlaşılır hale dönüştürülmelidir. Ayrıca uygulanacak cezalar, caydırıcı olmalı ve toplumu korumalıdır. Diğer bir ifade ile yolsuzluk suçları tanımlanırken, cezaların yolsuzluk suretiyle elde edilen para, taşınır ya da taşınmaz mal, mevki ve rant gibi çıkarların maddi değerlerinin de dikkate alınarak belirlenmesi gerekmektedir. Yolsuzluk cezasız kalmamalı, ceza ise toplumun vicdanını rahatlatmalıdır.

7- Yolsuzluğa neden olan ve cezai yaptırımlara bağlanmamış suçların, Türk Ceza Kanununa dahil edilmesi sağlanmalıdır.

Bilindiği gibi yolsuzluk suçları olarak tanımlanan rüşvet, zimmet, irtikap, ihaleye fesat karıştırma, emniyeti kötüye kullanma, dolandırıcılık, kara paranın aklanması, kaçakçılık gibi eylemler, başta Türk Ceza Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarla cezai yaptırıma bağlanmış eylemlerdir. Ancak yolsuzluğa neden olan bazı önemli eylemler ise, doğrudan herhangi bir cezai yaptırıma bağlanmamıştır. İlk bakışta maddi çıkarla ilişkili görünmeyen bazı eylemler,

esas itibarıyla yolsuzluğa taban oluşturan ortamlar yaratmaktadır. Makam ve mevki verilmesinde liyakat sisteminin uygulanmaması, koltuğun korunması için kamu gücünün siyasi tercihlere göre kullanılması ile ortaya çıkan kayırmacılık ve rant kollama gibi eylemlerin, yolsuzluk suçu olarak tanımlarının yapılması ve cezai yaptırımlara bağlanması sağlanmalıdır.

8- İmar suçları, yolsuzluk suçları arasında sayılmalıdır.

Ülkemizde önemli yolsuzluk türlerinden birisi de, haksız arazi ve yapı rantları yaratılmasına dayalı imar uygulamalarıdır. Özellikle büyük kentlerde ve turistik yörelerde, arazi ve yapı rantları, en önemli gelir kaynaklarının başında gelmektedir. Bu durum, hem içinde yaşanan çevre şartlarını olumsuz hale getirmekte ve hem de önemli bir yolsuzluk türü olarak haksız ve sebepsiz zenginleşmelere neden olmaktadır. Dolayısıyla imar mevzuatına aykırı plan tadilatları yapılması ya da plana ve ruhsata aykırı yapılaşmalara göz yumulması, kamu görevlileri açısından da suç teşkil etmektedir. Özetle büyük kentler ve turistik yöreler için önemli rantlar sağlayan yasalara aykırı imar uygulamaları, imar suçları olarak tanımlanmalı, yaptırımları belirlenmeli ve Türk Ceza Kanununda ayrıca düzenlenmelidir.

9- İhale suçları, Türk Ceza Kanununda yeniden tanımlanmalıdır.

Özellikle kamu kesimine yönelik olmak üzere yolsuzluk türlerinden birisi de, kamu ihaleleridir. Kamu ihalelerindeki yolsuzlukları önlemek amacıyla bazı idari önlemler alınmış ve suç sayılan eylemler Türk Ceza Kanununda yaptırımlara bağlanmıştır. Bilindiği gibi Türk Ceza Kanununda ihale suçları olarak, resmi ihale alım ve satımlara fesat karıştırmak, müzayedeye hile ve fesat karıştırmak gibi suçların tanımları yapılmış ve yaptırımları belirlenmiştir. Ancak gerek Devlet İhale Kanunu ve gerekse Kamu İhale Kanununda belirlenen usul ve esaslara aykırı yapılan kamu ihalelerinde, Türk Ceza Kanununda tanımlanan ihale suçlarının maddi ve manevi unsurlarının tam olarak ortaya konulması çoğu kez mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, kamu ihale suçu işlenmesine rağmen ilgililerin yargılanmaları, genel olarak görevi ihmal ya da kötüye kullanma suçlarından yapılmaktadır. Dolayısıyla ihale suçlarında caydırıcılık sağlanması amacıyla, Türk Ceza Kanununda ihale suçları yeniden tanımlanmalı ve caydırıcı nitelikte cezai yaptırımları belirlenmelidir.

10- Yolsuzluk suçları, öncelikle yargılanmalı ve süratle karara bağlanmalıdır.

Gecikmiş adalet, adalet değildir. Yargı sistemindeki tıkanmalar nedeniyle, birçok insan yargıya başvurmadan sorunlarını çözme eğilimine girer ve bunun

sonucunda yolsuzluğun bir türü olan mafyalar türemiştir. Bu yapı içinde, insanlar ya çoğu kez uğradıkları haksızlıkları da sineye çekmek zorunda kalmakta ya da bazen mafyaya başvurabilmektedirler. Bu nedenle, kurulacak olan Yolsuzlukla Mücadele Başsavcılığı ve Yolsuzlukla Mücadele Mahkemesi görev alanı dışında kalan yolsuzluk suçlarına yönelik olmak üzere, ceza yargılama ve usul hukukunda yapılacak değişikliklerle bu tür davaların öncelikle görülmesi ve süratle karara bağlanması yönünde düzenlemeler yapılmalıdır.

11- Yolsuzluk suçlarında, af kanunlarının çıkarılamayacağı, zamanaşımının uygulanamayacağı ve cezaları ertelenemeyeceği gibi düzenlemelerin anayasa hükmü haline getirilmesi sağlanmalıdır.

Yolsuzlukla mücadele, ancak yapanın yanına kar kalmaması anlayışının topluma hakim olması ile başarı kazanabilecektir. Bunun için yolsuzluk suçlarının af kanunları kapsamı dışında kalacağı, zamanaşımının çalışmayacağı, cezaları ertelenemeyeceği, paraya çevrilemeyeceği ve ceza indirimlerine gidilemeyeceğine yönelik olmak üzere caydırıcı nitelikteki hükümlere anayasada yer verilmelidir.

12- Yolsuzluk suçlarından mahkûm olanların, yolsuzluğun bedelini ödemekle yükümlü tutulması esas alınmalıdır.

Yolsuzluk suçlarından mahkûm olanların, neden oldukları yolsuzluğun bedelini ödemekle yükümlü kılınmaları gerekmektedir. Bu yükümlülük, kendi ve belli dereceye kadar yakınlarının mal varlıklarını da kapsamalıdır. Bankacılık sektöründe yaşanan ve ekonomik krizlere neden olan yolsuzlukların sonrasında, aynı büyüklükte sermayelerle ticari faaliyetlerin devam etmesi mümkün olmamalıdır. Yolsuzluk sonucu elde edilen gelirlerle ticari faaliyetlerin devam etmesi ve maliyetinin ise Devletin ve dolayısıyla toplumun sırtına yüklenmiş olması, kamuoyunda tartışmalara neden olmaktadır. Yolsuzluk sadece bankacılık sektöründe olmamaktadır. Bu nedenle, sadece Bankacılık Kanununda yapıldığı gibi hangi alanda olursa olsun yolsuzluğun maliyetine paralel olarak, haklarında dava açılanların ve belli ölçüdeki yakınlarının varlıklarına ihtiyati tedbir konması ve mahkûm olmaları halinde ise, müsadere edilmesine imkân veren yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

13- Siyasi Ahlak Kanunu çıkarılmalıdır.

Kamu alanlarında seçimle gelerek görev yapmakta olanların, belli bir dereceye kadar yakınlarının gerek kamu ve gerekse özel kesimde, yapamayacakları işler belirlenmelidir. Siyasetçinin özellikle iş adamı, bürokrat ve

medya ile ilişkilerinin kuralları olmalıdır. Siyasetçi olarak kamu hizmeti verenlerin, bağlı olacakları kurallar bir bütün halinde sıralanmalıdır. Bu siyasi ahlak kurallarının, yasal düzeyde yapılması yararlı olacaktır.

14- Parasal kaynakların şeffaflığını sağlamak amacıyla yönelik olmak üzere Siyasal Partiler Kanunu ile Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunda değişiklikler yapılmalıdır.

Siyasal iktidarların, toplumsal baskıyı olabildiğince hissetmesi de yolsuzlukla mücadelede büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, öncelikle Siyasal Partiler Kanununda değişiklikler yapılarak, partilerin parasal kaynakları ile harcamalarının kamuoyunun bilgisine sunulması sağlanmalıdır. Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanunda değişiklik yapılarak seçime giren politikacıların, seçim öncesi yapacakları harcamaların tutarını ve kaynağını açıklama zorunluluğu getirilmeli ve denetimi açık olmalıdır. Keza siyasetçinin seçilmesi halinde, malvarlığını gizli bir bildirimle ilgili yerlere göndermesi yerine, kamuoyuna açıklaması esası benimsenmelidir. Özetle siyasetin, gerek faaliyetleri ve gerekse seçim harcamalarını finanse etmek amacıyla, toplumca ahlaki sayılmayan yollardan ya da ileride yolsuzluğa taban oluşturabilecek ikili ilişkilerden elde edilmemesi için tüm gelir ve giderler ile alınan bağışların, kamuoyuna seçimden önce ve belli sürelerde açıklanması sağlanmalıdır.

15- Medya - ticaret ilişkileri yeniden düzenlenmelidir.

Çağımızın teknolojisi nedeniyle ulaşım ve iletişim imkânları oldukça genişlemiş ve yaygınlaşmıştır. Dolayısıyla bu imkânları etkin biçimde kullanan yazılı ve görsel basının önemi giderek artmıştır. Böylece toplumun bilgi edinme hakkı gerçek anlamda kullanılabilir hale gelmiştir. Nitekim yazılı ve görsel basın aracılığı ile toplum, yolsuzluklardan bilgi sahibi olabilmekte ve duyarlılığı artmaktadır. Bu denli önemli işleve sahip bulunan yazılı ve görsel basının, etik kurallar içinde bulunması ve ticari faaliyetlere eşit mesafede ve uzak bulunması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, medyanın kartelleşme eğilimleri içinde olmaması ve medya patronları ile köşe yazarlarının diğer ticari faaliyetlerinin sınırlandırılması gerekmektedir. Aksi halde medyanın tek yönlü yönlendirme ve gücünü bir ticari rant için kullanmak gibi eğilimler içine girmesi söz konusu olabilmektedir. Ayrıca medyanın siyaset ve bürokrasi ile ilişkileri ticari nitelikte olmamalıdır. Bu doğrultuda, yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

16- Gümrük sistemi yeniden ele alınmalıdır.

Gümrükler, sağlıklı ve kayıt altına alınmış bir ekonominin ilk taşlarındandır. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele programlarında, gümrüklere özel

önem verilmesi gerekmektedir. Gümrük işlemlerine yönelik düzenlemelerin aşırı bürokratik olması, mevzuatın herkes tarafından anlaşılır niteliklere sahip bulunmaması ve teknolojik imkânların en geniş biçimde kullanılmaması hallerinde, yolsuzluklara neden olan bir yapı ortaya çıkabilmektedir. Böyle bir yapı ise, yolsuzluklar yanında Devletin bir kısım gümrük gelirlerinden mahrum kalması ve ticarete haksız rekabete yol açılması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla gümrük mevzuatının sadeleştirilerek herkes tarafından anlaşılır hale getirilmesi ve bürokratik işlemlerin azaltılması ile işe başlanmalıdır. Bilahare tüm gümrük kapılarında, işlemlerin bilgisayar ortamında ve birbirleri ile bağlantılı olarak yürütülmesi sağlanmalıdır.

17- Kara paranın aklanmasına ilişkin düzenlemenin günümüzün gelişmelerine uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Yolsuzluk suretiyle elde edilen gelirlerin, yasal gelirler olarak kayıt altına alınmasını önlemeye ve denetlemeye çalışan düzenleme, 4208 sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Kara paranın aklanmasının önlenmesi için mali kurumlara, belli bir üst sınırın üzerinde yaptıkları nakit işlemler ile herhangi bir sınırı bağlı olmaksızın şüpheli işlemlerin düzenleyici ve denetleyici yetkilere sahip olmak üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan MASAK'a bildirilmesi yükümlülüğü getirilmiştir. Ancak kara paranın, uluslararası nitelikte olması ve gelişen ekonomik ve teknolojik imkânları kullanması nedeniyle takibi ve tespiti oldukça zorlaşmıştır. Dolayısıyla karşı mekanizmaların da yeniden gözden geçirilmesi ve uluslararası ilişkileri kullanabilen birimlerin de yetkilendirilmesine ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, öncelikle kara para kapsamı genişletilmeli, kara para ile mücadele için kurulan MASAK'ın daha etkili çalışması, bilgi, belge ve istihbarat toplayarak sonuca ulaşabilmesi açısından bağlılığının değiştirilerek İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesine alınması daha yararlı olabileceği düşünülmektedir.

18- Mal bildirim sistemi, yolsuzlukla mücadeleye yönelik olmak üzere yeniden ele alınmalıdır.

Bilindiği gibi kamu görevlileri ile bazı özel hukuk tüzel kişiliklerinde görevli yöneticilerin malvarlıklarını ve değişikliklerini, belli aralıklarla ve zamanlarda beyan etmeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile istenen amaçlara ulaşılamadığı görülmektedir. Başlıca nedeni ise, tüm ekonomik faaliyetlerin kayıt altında olmaması ve mal varlıklarına ilişkin kayıtların merkezileştirilememesidir. Bununla birlikte, mal bildirim sistemine

yönelik olarak yolsuzlukla mücadele açısından yapılması gereken düzenlemeler söz konusudur. Bunlar;

Taşınır ve taşınmaz nitelikteki malvarlıkları kayıtlarının, bankalar, tapu, belediye ve maliye gibi kuruluşlar açısından merkezileştirilmesi sağlanmalıdır. Mülki idare amirlerine gerektiği hallerde ilgililerden mal beyanı isteme yetkisi verilmelidir. Mal bildirimlerinin verileceği yerler yeniden gözden geçirilmeli ve merkez yerine incelemeye imkân verilebilmesi için esas olarak mülki makamlara beyan verilmesi sağlanmalıdır. Kanunda belli bir sınıra kadar olmak şartıyla kabul edilen hediye uygulaması tamamen yasadan çıkarılmalı ve hediye alımı suç sayılmalıdır. Ayrıca uluslararası ilişkiler nedeniyle verilen hediyelerin değeri ne olursa olsun Devlet müzelerine teslimi esas olmalıdır. Belli makam ve görevlere atananlar ya da seçilenler için mal beyanlarının belli aralıklarla kamuoyuna açık hale getirilmesi yönünde düzenleme yapılmalıdır. Haksız mal edinme ya da geliri ile uygun olmayan ölçüde mal edinme hallerinde, ispat yükümlülüğü ilgili kişiye verilmeli ve ispatın yeterli ve mantıklı olmaması halinde, yargı kararı ile müsaderesi sağlanmalıdır.

19- Kamu Malları Kanunu çıkarılmalıdır.

Ülkemizdeki yolsuzluk türlerinden birisi de, hazine ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan ya da Devletin hüküm ve tasarrufunda bulunan yerlerin, haksız işgali ve kullanımıdır. Arazi ve arsa, en önemli gelir kaynaklarından birisi haline gelmiştir. Özellikle büyük kentlerde ve turistik yörelerde, arazi rantının çok yüksek olduğunu ifade etmek mümkündür. Bilindiği üzere hazine ya da kamu kurumları adına tapulu ya da Devletin tasarrufunda bulunan taşınmazların tam bir envanteri bulunmamaktadır. Dolayısıyla tam bir envanterinin çıkarılamamış olması, bu malların kim tarafından ve hangi amaçlarla kullanılmakta olduğunu tespitini de imkânsız hale getirmiştir. Bu nedenle, Kamu Malları Kanunu çıkarılmalıdır. Bu kanun ile öncelikle bir envanter çalışması yapılması, bilahare kim tarafından hangi amaçlarla kullanıldığının tespitinin yapılmasından sonra, mümkün olanların geri alınması, olmayanların piyasa değerine göre satılması, başta kıyılar olmak üzere haksız tecavüzlerin men edilmesi, kamu mallarına el atmaların ağır cezai yaptırımlara bağlanması, af kanunları kapsamı dışında tutulması, kamu mallarına el atmaların men edilmesine yönelik etkin ve işler bir yöntem oluşturulması, esaslarına dayalı bir düzenleme getirilmelidir.

20- Kamu Denetimi Temel Kanunu çıkarılmalıdır.

Yolsuzlukla mücadele, yürütmenin asli görevlerindendir. Kullanabileceği en önemli yöntem ise, denetimdir. Denetim bir meslek olarak kabul edil-

mektedir. Ülkemizde uygulanmakta olan denetim sisteminde, denetim yöntemlerinin risk alanlarına yönelik olmaması, denetimin işlemiden birkaç yıl sonra yapılması ve denetim birim ile elemanlarının hiyerarşik amirlere bağlı olması gibi faktörler nedeniyle ortaya çıkan sorunların giderilmeye yönelik olarak düzenlemeler yapılmalıdır. Bunun yanında, denetim birimlerinin yolsuzluk suretiyle elde edilen para ve malı takip edebilmeleri için, hesaplarına erişilmez olan kurum ve kuruluş kalmaması, bankacılık ve ticari sırların arkasına sığınamaması, mali işlem yapan, işlemiden yararlanan ve şüpheli işlemlerde kimlik tespitine ulaşılmasını imkânsız kılan kayıt sistemlerinin değiştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca denetim modeli, kurum ve kuruluşlara göre belirlenen risk alanlarının denetimi ile performans denetimine dönüştürülmelidir. Denetim birimleri daha donanımlı hale getirilmeli, hiyerarşik amire karşı bağlılığı azaltılmalı ve düzenledikleri raporlardan sorumlu olacakları yönünde düzenlemeleri esas alan bir Kamu Denetimi Temel Kanunu çıkarılmalıdır.

21- Kamu yönetiminde, idari usul düzenlemesi yapılmalıdır.

Ülkemizde bürokrasisinin en belirgin özelliği, siyaset ile iç içe geçmesidir. Siyaset bürokrasi üzerindeki mutlak bir etkinliğe sahiptir. Bürokrasi genel olarak liyakatin olmadığı, merkeziyetçi, statükocu ve takdir yetkisini siyasal iktidara göre şekillendiren bir yapı olarak ifade edilmektedir. Bürokrasinin en belirgin özelliklerinden birisi de, bürokratik işlemlerde kurallar çokluğu ve karmaşıklığıdır. Ayrıca takdir yetkisinin de sınırlandırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Dolayısıyla böyle bir bürokratik yapı içinde, yolsuzlukların da kendisine yaygın olarak yer bulacağı açıktır.

Kamu hizmetine ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin kurallarla düzenlenmesi gerekirken, ülkemizde hem bazı alanlarda düzenleme yapılmadığı ve hem de yapılan düzenlemelerin tek bir yasa altında toplanamadığı görülmektedir. İdari usul kuralları, değişik yasal düzenlemelerle ya da idari yargı kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu dağınıklık, idari birimlere usul ve yöntemleri belirleme konusunda geniş olanaklar ve takdir hakları vermektedir. Diğer bir ifade ile en azından farklı yorumlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetlerinde kalite, sunum ve zaman koşulları belirlenmek suretiyle bir standart oluşturulmalıdır. Böylece takdir hakkı yerini, objektif kurallara bırakacaktır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları ile tüm kamu hizmetleri açısından kapsayıcı bir idari usul yasası çıkarılarak hizmetlerin kalite ve zaman açısından standart hale getirilmesi, yolsuzluklarla mücadelenin önemli adımlarından biri olacaktır.

22- Liyakat esasına dayalı personel rejimi hayata geçirilmelidir.

Ülkemizde kamu görevlilerinin yükselmelerinde, liyakatin esas olacağı yasa hükümlerinde yer almakla birlikte, bu ilkenin uygulamada göz önünde tutulduğunu söylemek oldukça güçtür. Akraba, arkadaş ve siyasal kayırmacılık ve kollamacılık, liyakatin önünde bulunmaktadır. Diğer yandan yolsuzlukla mücadele açısından siyasi iktidarlar tarafından yapılacak her türlü düzenleme ve alınacak önlemler, kamu personeli eliyle yürütüleceği gerçeği göz önünde tutulduğunda, yolsuzlukla mücadelenin başarısı, öncelikle liyakata dayalı bir personel sisteminin oluşturulması ile mümkün olabilecektir.

Ayrıca kamu personel rejimine yönelik düzenlemede;

Kamu personelinin varlık sebebi olan vatandaşa yaklaşımı ve hizmetinin standartları belirlenmeli, atamalar norm kadrolara bağlanmalı, kariyer esası kabul edilmeli, ücrette adalet sağlanmalı, işçi-memur ayrımı kaldırılmalı, Devlete kapağı atanın işi garanti anlayışına son verilmeli, dikey örgütlenme yerine sorumlulukların ve yetkilerin dağıtıldığı yatay örgütlenme modeline ağırlık verilmesi gibi ilkeler de hayata geçirilmelidir.

23- Kamu yönetiminde, verimliliği ve etkinliği esas alan iyi yönetim uygulamasına geçebilmek amacıyla yeni düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Kamunun, uzun yıllar bir istihdam alanı olarak görülmesi nedeniyle bazı alanlarda gizli işsizlik söz konusudur. Kamuda, personel seçimi ve üst görevlere atanmalarda kayırmacılıklar hakimdir. Kamu sektöründe, iş ve görev tanımları yeterli ölçüde yapılamamıştır. Kamu yönetiminde, genel olarak yetkiler merkezde toplanmıştır ve idari usullerin tamamı önceden belirlenmemiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında, vatandaşın memnun edilmesini amaçlayan bir yönetim anlayışı bulunmadığı, AB ülkelerindeki hizmet kalite standartlarının yakalanamadığı ve vatandaş odaklı bir yöntem anlayışı gerçekleştirilemediği görülmektedir. Dolayısıyla böyle bir kamu yönetiminin varlığı, yolsuzluğun yeşermesine gerekli ortamı hazırlamaktadır.

Mevcut yapı içinde, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey görevlileri tarafından kuralların başkaları için geçerli olduğu, kendilerinin gerektiği zamanlarda uymama haklarının bulunduğu anlayışı, birçok soruna kaynak teşkil etmektedir. İyi yönetimde, mutlaka yönetim sorumluluğunun açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu yönetimini hantal yapıdan kurtaran, etkinlik ve verimliliği esas alan, hizmeti vatandaşın ayağına götüren, herkesin kurallara uymak zorunda olduğu

esasına dayanan, atama ve görevlendirmelerde liyakati öne çıkaran, iş ve görev tanımlarını yapan, idari usul esasları belirlenen, merkezi yönetimi planlamacı, politika belirleyici ve etkin denetleyici olarak kabul eden bir kamu yönetim reformu hayata geçirilmelidir. Böylece kamu merkezli yolsuzlukların önüne geçilebileceği gibi yolsuzlukla mücadele de daha etkinleşecektir.

24- Yolsuzluk suçlarının çeşitliliği ve karmaşıklığı nedeniyle, yolsuzlukla mücadelede görev alan idari ve yargı personelinin eğitim ihtiyaçları bir plan dahilinde karşılanmalıdır.

Çıkar amaçlı suç örgütleri tarafından işlenen suçlar, haksız rekabet ve sebepsiz zenginleşme, döviz işlemleri, kara para aklama işlemleri, gümrük mevzuatına aykırı suçlar, sigortacılık, sermaye piyasası mevzuatına aykırı suçlar, menkul kıymet borsalarında spekülasyon gibi suçların tamamının, yolsuzluklarla mücadele eden bir görevli tarafından bilinmesi mümkün değildir. Nitekim gerek idarenin ve gerekse yargının, ekonomik ve mali suçlar konusunda, uzmanlaşma eksikliği içinde bulunduğu, karşılıklı bilgi edinme ihtiyacı hissettikleri ve hukuki görüşlere ya da bilirkişilere bağlı kaldıkları bilinen bir gerçektir. Oysa ekonomik ve mali nitelikli suçların boyutları, çoğu kez bir ülkenin ekonomik istikrarını bozabilecek boyutlara ulaşabilmektedir.

Bu nedenle, Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda yer alan ekonomik ve mali suçların, genel olarak uluslararası nitelik taşıması nedeniyle özellikle ekonomik ve ticari faaliyetlerin yoğun olduğu illerde, yolsuzlukla mücadelede görev alan tüm personele TODAİE tarafından hizmet içi eğitimlerin verilmesi sağlanmalıdır. Böylece ekonomik ve mali suçlarda, ilgili ve yetkililerin önceden teorik olarak bilgi sahibi olmaları ile mücadelenin daha sağlıklı yapılması sağlanabilecektir.

25- Kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanları ile hizmetlerinin, kendileri tarafından kurulan şirket, dernek, vakıf gibi kuruluşlarla ilişkisi kesilmelidir.

Bilindiği gibi, birçok kamu kurum ve kuruluşu tarafından şirket, dernek, vakıf gibi kuruluşlar meydana getirilmiştir. Kamu kuruluşu, bazı hizmetlerini bu tür oluşumlara devretmekte ya da görev alanları ile ilişkilendirmektedirler. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerinden yararlananlardan zorunlu bağışlar toplanmaktadır. Ayrıca özellikle ihale alan firmaların ise, önemli miktarlarda bağışlar yapması istenmektedir. Bunun sonucunda, bürokrat-ış adamı ilişkisi, görev ilişkisi dışına çıkabilmekte ve iş adamı işin gereğini yerine getirmekte ihmal göstermekte, bürokrat ise etkin bir tavır koyama-

maktadır. Böylece ya söz konusu iş, istenen süre ve kalitede yapılamamakta ya da haksız menfaatler ortaya çıkabilmektedir.

Bu nedenle, sadece kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde şirket, vakıf, derneklere kaynak aktarılmasının önlenmesi değil, aynı zamanda kaynak aktarılmasını hedefleyenlerin ise kurulması sınırlandırılmalı ve hatta bazı kamu kuruluşları için yasaklanmalıdır.

26- Kamu kurum ve kuruluşları tarafından kurulan ya da ortak olunan Türk Ticaret Kanununa tabi şirketlerin, denetiminde özel yöntemler benimsenmelidir.

Bilindiği gibi başta yerel yönetim birimleri olmak üzere birçok kamu kurum ve kuruluşu tarafından, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi olmak üzere şirketler kurulmuş ya da kurulan şirketlere ortak olunmuştur. Sonuç olarak, söz konusu şirketler kamu kaynaklarını kullanmaktadırlar. Bu nedenle, öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının şirket kurmalarına neden olarak gösterdikleri, hizmetin daha süratli yapılması, ihtiyaçların daha elverişli şartlarda temin edilmesi, daha kaliteli personel çalıştırılması gibi gerekçelerin öncelikle kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında göz önünde tutularak, şirket kurma gerekçelerinin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Diğer yandan bir kamu kurumunun, şirketler aracılığı ile kamu kaynaklarını özel hukuk kurallarına göre kullanması, denetimin özel hukuk kurallarına göre yapılmasını gerektirmektedir. Oysa kamu kaynağının harcanması ve bir anlamda kamu gücünün kullanılmasının, mevcut Türk Ticaret Kanununa göre denetlenmesi yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, bu tür şirketlerin denetimi için Türk Ticaret Kanununda özel bir bölüm düzenlenmelidir.

27- Kamu görevlilerine adil ve yaşanır ücret verilmesi gerekmektedir.

Haksız gelir elde etmenin bir gerekçesi olarak gösterilen, mevcut yaşam koşullarına uygun ücret alınamadığı düşüncesinin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu gerekçenin ortadan kaldırılması için, kamu görevlilerine yaşam koşullarına uygun ücret verilmelidir.

Bunun yanında, kamu görevlilerinin kendi içlerindeki ücretlerde, işçi-memur ücretlerinde ve memur ile üst kurullar gibi yeni oluşturulan bazı kurullarda sözleşmeli olarak çalıştırılan personel arasındaki ücretlerdeki farklılıkların geniş bir yelpazeye yayılmasının da, kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasına neden olduğu ifade edilebilir. Bu nedenlerle, kamu görevlilerine günün koşullarına uygun ücretler verilmelidir.

28- Her Bakanlık bünyesinde uzman kişilerden oluşan bir Mevzuat Reformu Çalışma Grubu kurulmalıdır.

Özellikle kamu yönetimine ilişkin mevzuatın oldukça karmaşık olduğu bilinmektedir. Hatta bir konunun ya da alanın düzenlenmesine ilişkin olarak farklı kurallar dahi bulunmaktadır. Ayrıca mevcut bazı kurallar, günün gelişen ve değişen şartlarına uymamakta, bu nedenle sık sık hukuki görüşlere ve yargı kararlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Mevzuatın karmaşık olması ve herkes tarafından anlaşılır bulunmaması da yolsuzlukların bir nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Buna bağlı olarak birçok kamu görevlisi, geniş takdir hakları kullanabilmektedir. Takdir hakkı kullanımının, maddi ya da siyasi rant sağlamak amacıyla yöneltildiği de malumdur.

Bu nedenle, her bakanlık bünyesinde Mevzuat Reformu Çalışma Grubu oluşturulmalıdır. Bu grup tarafından, ilgili mevzuatın taranmak suretiyle anlaşılır hale getirilmesi, karmaşıklığın sona erdirilmesi ve uygulanamayacak hükümlerin belirlenmesi gibi çalışmalar yapılarak makama sunulmalıdır. Bu çalışmalar, sık aralıklarla tekrarlanmalıdır.

29- Kamu yönetiminde mali saydamlığı ve mali hesap verme sorumluluğunu hedef alan bir düzenleme yapılmalıdır.

Kamu yönetiminde saydamlık, özellikle mali açıdan önem taşımaktadır. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve riskleri azaltır. IMF'nin Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğüne göre mali saydamlığın sağlanabilmesi için, görev ve sorumlulukların belirgin olması, bilginin kamuya açık olması, bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin belli olması ve denetim ile istatistiksel veri yayınlarının bağımsız olması gerekmektedir. Kamu yönetiminde, mali saydamlık ve açık bir hesap verme sorumluluğu, yolsuzluk faaliyetleri üzerinde caydırıcı etkiler yapacaktır. Bu nedenle, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile iç denetim birimlerinin önemli bazı görev ve yetkileri ile donatılan iç denetçilerin bağılılıklarının ve güvencelerinin yeniden ele alınması yararlı olacaktır.

30- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılama usulü ve sisteminin, yolsuzlukla mücadele amacıyla uygulanacak eylem planına göre, belli bir zaman sürecinde değiştirilmesi gerekmektedir.

Bilindiği gibi Anayasanın 129 uncu maddesine dayanarak çıkarılan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevlerinden doğan belli suçlardan yargılanabilmelerinin, öncelikle idare tarafından yapılacak bir ön inceleme

sonucunda yetkili makamların vereceği soruşturma iznine müteakiben savcılıklar tarafından hazırlık soruşturmasının yapılabilmesi esasına dayanmaktadır. İdare tarafından verilen kararlara karşı Cumhuriyet Başsavcısı, müşteki ya da ilgili memurun itiraz hakları bulunmaktadır. Böylece idarenin işlem ve kararları, idari yargı denetimine tabi tutulmaktadır.

Türkiye AB'ne tam üye olma çabaları içindedir. Bu nedenle, AB müktesebatına uyum amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. AB ülkelerinde, memurlar için işledikleri öne sürülen suçlara yönelik olmak üzere bir izin sistemi bulunmamaktadır. Ancak bu konuda objektif bir değerlendirme yapılabilmesi için AB ülkelerinde kişi başına düşen gelir ile eğitim seviyesinin de göz önünde tutulması yararlı olacaktır. Esasen 4483 sayılı Kanun kapsamına ağır cezaya müteallik suçlar, DGM kapsamına giren suçlar, rüşvet, zimmet, irtikâp ve ihaleye fesat karıştırılması gibi önemli suçlar girmediği de bilinmelidir.

Bir hukuk devletinde, yolsuzlukla mücadele açısından yargının bağımsız olması ve herhangi bir dokunulmazlık zırhı bulunmadan yargılamalar yapması en doğal düşünce tarzıdır. Ancak ülkemizde sadece yürütme içinde yer alan kamu görevlileri için izin sistemi bulunmamaktadır. Aynı uygulama ve hatta çok daha geniş kapsamlı olarak yasama organı üyeleri ve yargı mensupları için de geçerlidir. Memur ve diğer kamu görevlileri tanımı içine büyükelçiler, valiler, müsteşarlar, genel müdürler, büyükşehir belediye başkanları gibi kamu görevlilerinden, kamu kurumlarında çalışan hizmetlilere kadar birçok personel girmektedir. Bu görevlilerin tamamı için uygulanmakta olan izin sisteminin kaldırılmasına rağmen, yasama organı üyeleri ile yargı mensuplarının tam dokunulmazlık zırhlarının sürmesi, yolsuzlukla mücadeleye fazlaca bir katkı sağlamayacaktır.

Yolsuzlukla mücadele, bir bütünlük arz eder. Bu nedenle, alınacak önlemlerin her alanı kapsaması gerekmektedir. Keza yolsuzlukla mücadelede kısa, orta ve uzun vadelere yayılmış bir eylem planının, Devlet politikasına dönüştürülmesi ile süreklilik kazanacağı açıktır. Bu nedenle, 4483 sayılı Kanun ile ilgili düzenlemelerin yolsuzlukla mücadelede uygulanacak eylem planına göre değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

Sayet yolsuzlukla mücadele açısından milletvekilliği dokunulmazlığı yerine yasama dokunulmazlığına geçilmesi ve yargı mensuplarının görev suçları dışında kalan diğer suç iddiaları ile yolsuzluk suçlarına ilişkin iddialarda uygulanan koruma sisteminin kaldırılması halinde, müsteşarlar ve mülki idare amirleri dışında kalan tüm görevliler açısından 4483 sayılı Kanun ile uygulanan izin sisteminin tamamen kaldırılması uygun olacaktır.

SONUÇ

Yolsuzluklar, tarihin her döneminde ve her ülkede ortaya çıkmıştır. Öncelikle yolsuzluğun nedenleri sağlıklı biçimde tespit edilmelidir. Bilahare Devlet politikası haline getirilecek şekilde hazırlanacak bir eylem planına uygun olarak yapısal ve hukuksal alanlarda alınacak önlemlerle yolsuzluklarla mücadele yürütülmelidir. Sürekliliği ve etkinliği açısından kurumsallaşma sağlanmalıdır. Ayrıca yolsuzluk yapanlara uygulanacak cezalar caydırıcı hale getirilmelidir. Toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının duyarlılığının artması, yolsuzlukla mücadelenin başarı şansını yükseltecektir.

Özetle ülkeler geliştikçe, kamu yönetiminde saydamlık sağlandıkça ve vatandaşlık bilinci arttıkça yolsuzluklar azalmaktadır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR:

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu, 2003.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, "Background Information to the Corruption Perceptions Index" www.transparency.org/de/documents/cpi/200/gande.html
- Kemal Özsemerci, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**. Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara Ekim 2002.
- Ümit Berkman, **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayınları, Sayı 203, 1983.
- TUSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, TUSİAD Yayınları, İstanbul 2002.
- DPT 8. Beşyıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2002.
- Ömer Faruk Genççaya, **Devletleşen Partiler, Türkiye’de Siyasi Partilerin Gelir Kaynakları, 1983-1998**. Ansav Yayınları. Ankara 1999.
- Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünde Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV, İstanbul 2001.
- Ankara Ticaret Odası, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, ATO Yayınları, Ankara 2001.
- Günay Kanmaz, Rüşvet ve Yolsuzluklar ve Bunlarla Mücadele Yolları, **Uzman-Der Dergisi**, 2(8) 1999.
- Gençay Şeylan, Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk, **Amme İdaresi Dergisi**, 8(4). 1975.

**DEMOKRASİLERDE YOZLAŞMA SÜRECİ:
POLİTİK MÜBADELE, EKONOMİK YOZLAŞMA
VE YOLSUZLUK***

Adnan ÇİMEN
Manyas Kaymakamı

I. TARİHSEL GELİŞİM

1986 yılında Nobel İktisat ödülünü alan James Buchanan bir konuşmasında iktisatçıların ne yapması gerekir diye soruyor ve Bu soruya gerek 1962 yılında ve gerekse 1982 yılında vermiş olduğum cevaplar, maksimizasyon modelinin iktisat biliminde sahip olduğumuz araçlar arasındaki mevkinin geri almak gerektiği yolundaydı. Bu disiplini kısıt kaynakların idaresi olarak tanımlamaktan vazgeçmemiz hatta adını değiştirmemiz, kaynakların bölüşümü ve verimlilik konusundaki kaygılarımızdan kurtulmamız ve en geniş anlamıyla mübadele (catalaxy) olayının derinliklerine, niteliklerine ve kurumlarına inmemiz gerekir¹ diye cevap veriyordu.

Buchanan'ın bu görüşleri, insanlığın tarihi kadar eski olan iktisadi düşünceler tarihinde yeni ve değişik bir iktisadi düşünce akımının habercisiydi. Bu düşünce akımı siyasetin ekonominin kullandığı araçlarla yorumlanması ve ekonomide ortaya çıkan ve sistemin bir parçası haline gelen ekonomik yozlaşmaların incelenmesiydi. Özellikle 1960'lı yılları takiben oluşmaya ve netleşmeye başlayan bu iktisadi düşünce akımı bir takım tarihi oluşumlara dayanıyordu.

Tarihsel süreç şöyle başlıyordu: -insanlığın hep ilerlediği genel varsayımıyla² ilk başlarda kendini koruma içgüdüleriyle bir araya gelen insanlar,

* Bu çalışma 1997 yılında hazırlanan Ekonomik Yozlaşma ve Anayasal İktisadın Çözüm Önerileri konulu tez çalışmasının bazı bölümlerinin düzenlenmesiyle hazırlanmıştır.

- 1 BUCHANAN James; Liberty, Market and State, Printed by Oxford Universty Press in Great Britain, 1986, p.20.
- 2 Tarihin yönünün ilerlemeye doğru olduğu yönündeki genel kanının aksine, tarihin bir çıkmaza doğru ilerlediği yönünde görüşler de yabana atılacak nitelikte değildir. Bu konuda Francis

önce kendilerini doğal olaylara, vahşi hayvanlara ardından da kendi kendilerine karşı koruma ihtiyacı duymuşlardı. Güvenliğe, adalete ve diğer kamu hizmetlerine duydukları ihtiyaçlar, onları çeşitli kurumlar oluşturmaya ve nihai olarak devleti kurmaya sevk etmişti. Devlet derebeylik, aristokrasi, despotluk, tiranlık, krallık gibi çeşitli yönetim biçimleriyle günümüze kadar varlığını sürdürmüş ve nihayet insanoğlu 20. yüzyılda demokratik devletlere ulaşmıştı. İnsanlığın uzun bir arayış ve mücadele sonucu ulaştığı demokratik rejim hemen hemen herkes tarafından insanlığın bulduğu en az kötü yönetim biçimi olarak kabul edilmiş, güçlenmesi ve yayılması için çeşitli çabalarla desteklenmiştir. Öyle görülüyor ki bu çabalar daha uzun bir süre devam edecektir..

Bir yönetim şekli olan demokrasiden umulan fayda; herkesin kendi istediğine göre, despotların ve zorbaların baskılarından uzak yaşaması, “halkın halk tarafından halk için” yönetilmesi ve böylece bizzat yönetime katılmasıydı. Fakat nüfusun (seçmenin) kalabalıklığı, yönetime katılanların fazlalığından dolayı karar almada ortaya çıkan güçlük doğrudan demokrasi yerine dolaylı demokrasi veya temsili demokrasi uygulamasını beraberinde getirmişti. Daha doğrusu demokrasiler temsili demokrasiler olarak ortaya çıkmışlardı. Belki de yukarıda bahsedilen tarihsel süreç bu noktada başlamıştı. Temsili demokrasinin kural ve kurumları yerli yerine otururken bu rejimin üç önemli aktörü- seçmenler, politikacılar ve bürokratlar- sahnedeki yerlerini almışlardı ³

II. POLİTİK MÜBADELE (CATALLAXY)

Demokrasilerde siyaset yapanların en büyük arzuları, iktidarı ele geçirmektir. Çünkü iktidar, paylaşılacakla bitmeyecek nimetlerin kaynağıdır. Ülkeyi yönetme yetkisini halktan alarak iktidar olacak politikacı, politikacının işini

Fukuyama ...Amerikalıların geleceğe hep umutla baktıkları bilinen bir sözdür. Ama konu, tarihte bir ilerleme olup olmadığı ya da olup olmayacağı gibi daha büyük sorulara geldiğinde, karar tamamen başka türlü belirir. Bu yüzyılın soğukkanlı ve sağduyulu düşünürleri dünyanın, bizim Batı'da düzgün ve insancıl politik ilişkiler olarak tanımladığımız bir yönde, liberal demokrasi yönünde geliştiğini öne sürmek için, yeterli çıkış noktaları bulamadılar. En derin düşünürlerimiz tarih diye bir şeyin, yani kaba hatlarla da olsa anlamlı bir düzen içinde ilerleyen bir gidişin olmadığını sonucuna vardılar. Kendi deneyimlerimizde bir yerde geleceğin bize ilerleme vaat etmediğini, tersine bazı fanatik diktatörlükler, kanlı soy kırımlar, modern tüketim toplumunda yaşamın bayağılaşması ve nükleer kış ya da global ısınma gibi tasavvur edilemez felaketlerin, yeni, hiç yaşanmamış kötülüklerin beklediğini göstermektedir demektedir. (Francis FUKUYAMA, Tarihin Sonu ve Son İnsan, çev.Zülfü Dicleli, Gün Yayıncılık,2. Baskı, İstanbul, 1999, s.20.)

3 SAVAŞ Vural; Anayasal İktisat, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1989, s.3.

yürütecek olan bürokrat ve yetkiyi verecek olan seçmen böylece karşılıklı bir etkileşim içine girmişlerdir. Bunun adı politik mübadele (catallaxy) dir.

İktidarı elinde bulunduran politikacı yada onun üyesi olduğu siyasi parti sanki bir müteşebbismiş gibi davranmaya başlamıştır. Bu politik müteşebbis, kamusal mal ve hizmetlerden ne miktarda üretimde bulunacağına karar verir ve iktidarın nimetlerini elinde tutar. Politikacı üretim kararını bütün seçmenlerin tercihine göre belirlemek, topluma mal ve hizmet arz ederken tüm topluma veya ülkeye en yararlı seçeneklerden birini seçmekten ziyade, kendisine en çok oyu kazandıracak, yani oyunu maksimize ederek kendini iktidar yapacak ilkelere göre hareket etmektedir. Politikacı için en iyi politika seçimi kazandıracak politikadır ⁴

Politikacı böyle bir çıkar veya oy maksimizasyonu ile hareket ederken seçmenler de boş durmazlar. Seçmenler, prensip olarak kamusal mal ve hizmetlerden elde edecekleri faydayı maksimize etmenin peşinde koşar. Ancak piyasa mübadelesinden farklı olarak, politik mübadele içindeki seçmenler çoğunlukla kamusal mal ve hizmet satın alan değil, ona talepte bulunan konumundadırlar. Bunun anlamı seçmenler doğrudan maliyeti kendilerine yüklenmeyecek kamusal mal ve hizmetlerin artırılmasını isterler. Bu istek politikacıyı kamu harcamalarını artırmaya sevk eder. Ancak politikacı oy kaybetmemek için harcamaları artırırken bunu vergiden yani açıkça tahsilden ziyade, dolaylı yollardan yani kimseye hissettirmeden vergi dışı gelirlerle finanse etmeye çalışır ⁵

Bu sahnenin diğer aktörü politikacının emrinde çalışan, onun belirlediği ilkeleri somutlaştıran ve uygulayan ve en önemlisi politikacının elinde harcama aracı olan bütçeyi tanzim eden bürokrattır. Bürokratların da çıkar motivasyonları göreve devam edebilmelerini haklı kılacak, görevlerinde kendilerini önemli ve haklı gösterecek bütçenin olabildiğince büyük (mamudizm hastalığı bütçe maksimizasyonu) olmasıdır ⁶ içerik açısından bütçenin büyük olması

4 AKTAN Coşkun Can; Çağdaş Liberal Düşüncede Politik iktisat, Takav Matbaası, Ankara, 1994, s.47.

5 AKTAN; a.g.e., s.47.

6 Birkaç ay önce bir trafik kazasında hayatını yitiren rahmetli Vali Recep YAZICIOĞLU'nun ifadelerinde bürokratla politikacının bu ilişkisi yazar Selçuk Yalçındağ'dan bir alıntıyla dikkat çekici bir üslupla karikatürize edilmiştir. YAZICIOĞLU'na göre; -Türkiyede'ki gözlemler açısından-Mevcut sistemde bürokratla politikacı arasında üç davranış şekli vardır.

-Bürokrat ile politikacı kavga eder, bürokrat makamını kaybeder.

-Bürokrat ile politikacı uzlaşır, koalisyon kurar, bürokrat bu sefer itibarını kaybeder (partizan memur).

demek bürokrat için daha çok çeşitte ve daha fazla kaynağa hükmetmek demektir.

Böylece seçmen, politikacı ve bürokrat karşılıklı bir etkileşim ve alış veriş süreci içine girmişlerdir. Seçmenin istediğini yerine getirmeyen iktidar bir sonraki dönem tekrar seçilemeyecek, siyasi iktidarın isteklerini yapmayan bürokrat; makam, araba, lojman, toplantılar, seyahat, iş takibi, prestij gibi imkânlarını kaybedecek bal tutmaktan mahrum kalacaktır. Siyasi iktidara gerek oyuyla gerekse baskı ve çıkar grupları yoluyla sözünü geçiremeyen, yakınlık sağlayamayan seçmen veya çıkar ve baskı grupları bir sonraki döneme kadar iktidarın nimetlerinden mahrum kalacaktır.

Bu tarihsel sürecin ortaya çıkardığı sonuç ortadadır. Ekonomik çıkarlarını korumak ve artırmak isteyen seçmen, bunun ancak politikacının faaliyeti ile gerçekleşeceğini bilir. Buna karşılık politikacı, seçimi kazanıp siyasi iktidarı ele geçirmenin ancak daha çok seçmenin oyunu almakla mümkün olacağı bilinci içindedir. Bu durumda kişisel çıkar ve oy alış verışı kendiliğinden gündeme gelir. Seçmen kendi çıkarına hizmet edecek olana oy vermeyi politikacı da oy kazanabilmek için seçmenlerin çıkarına uygun davranmayı yani ver oyunu al istediğini ilkesine uygun davranmayı tercih eder.

İşte demokrasilerin yozlaşması bu noktada başlar. Günümüz demokrasileri seçmen, politikacı, bürokrat ve çıkar grupları arasında ulusal kaynakların yağmalanması kavgasına dönüşmüş durumdadır. Kavga sonunda ekonomik dengeler alt üst olurken, toplumun bütün kesimleri yoksullaşsa bile, kör dövuşü kavga sürüp gitmektedir. Öte yandan yağmalama ekonomide devletin rolünü artırıp ve mahiyetini de kaynakları israf eder duruma dönüştürmektedir.⁷

Bu olup bitenler, iktisadi olayların yeni bir bakış açısıyla izah edilmesini beraberinde getirmiştir. Klasik iktisadi anlayışta tüketiciler, firmalar ve diğer ekonomik birimler için kullanılan fayda maksimizasyonu, kar maksimizasyonu gibi temel ekonomik kavramlar, bu kez siyasi olayların cereyan ettiği bir alanda bütçe maksimizasyonu, oy maksimizasyonu, çıkar maksimizasyonu kavramlarıyla menfaat ilişkilerini ve politik mübadeleyi açıklamak için kullanılmaya başlanmıştır. Bu yorum tarzı iktisadi olaylara yeni bir bakış açısı ile ba-

-Her iki şıktan kaçınmak isteyen bugünkü bürokrat; eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, karışma-görüşme-bulaşma politikasını benimseyen bir tavrın içerisine girer. (YAZICIOĞLU Recep, Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Ermat Ofset, Erzincan,1992, s. 10).

7 SAVAŞ;a.g.e., s.3.

kıldığının ve iktisadi araçların farklı olguları açıklamak için kullanıldığının göstergesidir.

XX. yüzyılda iktisatçıların, maksimizasyon -kıtık-yeterlilik modelleriyle uğraşır olmaları, son otuz yılda iktisat ilminin uygulamalı matematik bilimi haline dönüşmesine, piyasaların bile idealize edilmiş sonuçları sağlayacağı şüpheli bir dizi hesap araçları ve mekanizmalarına dönüşmesine yol açması⁸ ekonomi biliminin yeniden ele alınıp yorumlanması, politikacı seçmen ve bürokrat üçgeninde nelerin olup bittiğinin araştırılması gerekmektedir.

İşte iktisadi olayları değişik şekilde yorumlayan bu akımın en belirgin özelliği ekonomik düzen içerisinde arzu edilir bir gelişme olmayan, bozulmanın veya yozlaşmanın ortaya çıkardığı sorunları inceliyor olmasıdır.

III. EKONOMİK YOZLAŞMA

Ekonomik yozlaşmanın yukarıda bahsedilen tarihsel süreç içinde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu tarihsel süreç, mübadele işlemlerinin yapıldığı piyasaların işleyişini derinden etkilemiş, birbirine girmiş bu ilişkiler yumağı içinde ekonomideki kurumlar kendilerinden bekleneni yerine getirememişlerdir. Ekonomik sorunlar, başta enflasyon, işsizlik ve bütçe açıkları olmak üzere, verimliliğin azalması, kaynakların israfı, aşırı vergileme ve rant kollama faaliyetleri artmış ve ekonomik dengeler tamamen bozmuştur. Bu durumda politikacıların ekonomiyi müdahalesiyle sorunların çözüleceğini sanan Keynesyen iktisatçıları, politikacıların birçok ekonomik problemin kasnağı olan bütçe açıklarını durmadan artıracaklarını bile hesap edememişlerdir.⁹

Bir sistemin yozlaştığından bahsederken, o sistemin mükemmel işlediği en ideal örneğiyle bir karşılaştırma yapılır. Bu karşılaştırma sonucunda ideal örneğe göre meydana gelen farklılaşma kadar yozlaşmanın varlığından veya büyüklüğünden bahsedilebilir.

Günümüzde, özellikle Doğu Bloğu ülkelerinin dağılmasının etkisiyle de, liberalizmin başarılı bir ekonomik düzen oluşturduğu düşüncesi aşağı yukarı herkes tarafından kabul görmüştür. Demokratik devlet düzeni içerisinde serbest piyasa kurallarına göre işleyen ve ekonomik istikrarsızlıkların olmadığı veya önemsiz olduğu durumlar normal kabul edilir. Yani, tam rekabet veya ona yakın bir durumun piyasalara hakim olduğu, piyasalar hakkında herkesin doğru bilgilere sahip olduğu, herkesin ancak ekonomik kaygılarla hareket ettiği, * 9

8 BUCHANAN; a.g.e., s.25.

9 BUCHANAN; a.g.e., s.25.

enflasyonun olmadığı veya büyümeyi kamçılayıcı makul bir enflasyon oranının mevcut olduğu, ekonominin tam istihdam düzeyinde dengede olduğu, çalışmak isteyip de iş bulamayanın mevcut olmadığı, fert başına düşen milli gelirin yüksek olması yanında bu gelirin bireyler arasında adil bir şekilde dağıldığı, ödemeler bilançosunun açık vermediği veya ülke lehine açık veya fazla verildiği bir ekonomik ortam, sorunu olmayan ideal ekonomik düzen olarak genelde kabul edilir¹⁰

Yozlaşma ise böyle bir ekonomik düzenden uzaklaşıldığı ölçüde ortaya çıkar. Fakat bu sadece, ekonomik yozlaşmanın serbest piyasa düzenine bakan yönüdür. Öte yandan, özellikle siyasi alandaki oluşumlar ekonomik yozlaşmanın başka bir yönünü oluşturur. Şöyle ki; Keynesyen ekonomik anlayış, devletin ekonomiyi canlandırmak ve tam istihdamda dengede tutmak için açık bütçeli bir finansman politikası izlemesini öngörür. Bu ise, ekonominin hem kendi doğal seyrinden uzaklaşmasına ve devletin müdahalesine sürekli açık hale gelmesine, hem de bütçe açıklarının büyümesi sonucu ekonominin ciddi bir enflasyon baskısı altına girmesini ifade eder. Bu yüzden çağdaş demokrasilere bütçe açıklı demokrasiler bile denmiştir.¹¹

A. Politik Müdahalenin Ekonomiyi Yozlaştırması

Anthony DOWNS, Demokrasilerin Ekonomik Teorisi adlı eserinde, her iktidarın harcamaları ve gelirleri, gelecek seçimleri kazanma şansını artırma amacı ile saptandığını¹² vurgulayarak, yozlaşma yönüne dikkat çekmiştir. Gerek politikacıların iktidar olma hırısı, bürokratin kendini önemli ve vazgeçilmez gösterme arzusu, seçmenin devletin deniz olan imkânlarından pay alma yarışı ve gerekse Keynesyen mantıkla kamu harcamalarının artırılması, politik mekanizmaların ekonomiye hakim olmasına yol açmıştır.

Politik organların ekonomik amaçların dışında hareket ettikleri ortadır. Çünkü sürekli iktidarda kalmak isteyen politik karar organları, ekonomideki olumlu sonuçların kendi iktidarlari döneminde; olumsuz sonuçların ise kendi iktidarlارının sonrası bir dönemde ortaya çıkmasını istemektedirler. Politik miyopluk olarak adlandırdığımız bu tutum nedeniyle, ekonomide, sorun olduğu zaman bile, uzun vadeli ve köklü çözümler yerine, kısa vadeli yüzeysel ve oy

10 AKTAN, a.g.e. s. 184.

11 SAVAS; a.g.e., s.21.

12 DOWNS Anthony; Demokrasinin Ekonomik Teorisi Çev. Beyhan ATAÇ, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C. 18, S. 1, Ocak 1982, s.334.

toplamaya yönelik çözümler tercih edilmektedir. Bu tutum pragmatizmi geçer akçe yapmaktadır¹³

Politikacıların kendi geleceklerini garanti altına almak için giriştikleri diğer bir faaliyet de, herkese bir şeyler vaat etmektir. Politikacı bu vaatleri yaparken, sanki bunların maliyetini toplum dışından birileri ödüyormuş gibi bir izlenim oluşturur. Bu yüzden, iç ve dış borçlanma, dolaylı vergilenme, para basımı yoluyla yeterli fonlar oluşturulmadan çeşitli yatırımlara girilir.¹⁴ Bu politikalar sunuldukları kişilere anında yarar sağlandığı ve maliyetleri onlarca gizli olduğu için seçmenleri cezbeder. Seçmenleri bütün güçleriyle politikacıları desteklemeye sevk eder. Meselâ politikacının hiç bir ekonomik değeri olmayan belki de kaynak israfıyla sonuçlanabilecek bir yatırıma, sırf kendi seçmenlerine fayda sağlamak, onlara imkân bulmak amacıyla girişmiş olması, politikacının tekrar seçilmesi için yeterli olabilir. Ancak böyle bir girişimin gerçekleşmesi ekonomide dengelerin tamamen bozulmasına yol açabilir. Çünkü nepotizm anlayışıyla ihtiyaç olup olmadığına veya başka bir ifadeyle, işe alınan son işçinin ekonomiye yüklediği marjinal maliyetle o işçiden elde edilecek ilave gelir arasındaki orana bakılmadan politikacının, yakınlarını veya hemşerilerini işe almış olması, ideal ekonomi düzeninde ulaşılmış hedef kabul edilen tam istihdam anlayışını tamamen alt üst eder. Birçok yerde aşırı istihdam oluşmasına, birçok yerde de kaynakların atıl kalmasına sebep olur ve istihdam politikası bir çeşit menfaat gruplarına veya politikacı ve bürokrat tercihlerine ve seçmen eğilimlerine göre belirlenen gelir transferi haline dönüşür. İşte böyle bir oluşumun sürüp gitmesi ve kalıcı hale gelmesi ekonomik yozlaşma göstergesidir.

Kamu Tercihi iktisatçıları, (James Buchanan, Gordon Tullock gibi) ekonominin yeniden ele alınması ve yorumlanmasını, yukarıdaki sürecin açıklanması nedeniyle isterler. Onlara göre politikacılar, yeniden seçilebilmeyi garantilemek ve oylarını maksimize etmek için kamu harcamalarını artırmak ve vergileri indirmek veya vergi oranlarını kamu harcamaları artış oranlarına göre daha az bir seviyede tutma eğilimindedirler ve bu süreçten fayda sağlayan menfaat gruplarının ortaya çıkması, ekonomik yapıdaki yozlaşmanın önemli bir unsurunu oluşturur¹⁵

13 MAZGİT İsmail; Kapitalizmde Yeniden Yapılanma, Müdahalecilik, Liberalizm Döngüsü, DEÜ İİBF Dergisi, C. 8, S. 1, 1993, s. 164.

14 SAVAŞ; a.g.e., s.23.

15 AKTAN Coşkun Can; Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, Doğu Matbaası, İzmir, 1994, s.48.

Artan kamu harcamalarının borçlanma ve emisyon ile karşılanması, kronik bütçe açıklarının ve kronik enflasyonun asıl sebebinin teşkil etmektedir. Ekonomik sorunlar şüphesiz yalnızca bütçe açıkları ve enflasyon değildir. Seçimi kazanan politikacılar, bu kez kendilerinin yol açtığı bu sorunlarla mücadele etmek zorunda kalırlar. Bütçe açıklarının kapatılması ve enflasyonla mücadele için seçimin hemen ardından, vergi oranlarını artırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatına zam yapmak şeklinde ekonomiye müdahalede bulunurlar. Politik konjonktür hareketleri olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi, uzun vadede toplam tasarruf ve toplam yatırımlar üzerinde, sonuçta milli ekonomi üzerinde olumsuz etkiye bulunur. Müdahaleler devleti büyütüp devleştirir (Leviathan devlet).

Devletin ortaya çıkardığı ekonomik sorunları veya ekonomik yozlaşmaları şu şekilde sıralamak mümkündür,¹⁶

- Kamu harcamalarının mevcut veya potansiyel kamu gelirlerinden fazla olması ve bu suretle ortaya çıkan bütçe açıkları,
- Kamu harcamalarının vergi dışı kaynaklardan sağlanması zorunluluğu ve bu suretle borç yükünün giderek artması,
- Kamu harcamalarının vergiler ve borçlanma dışında kısmen emisyon ile karşılanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan enflasyon,
- Vergi yükünün zaman içinde giderek artması ve bunun ekonomide büyüme ve verimlilik üzerinde olumsuz etkiye bulunması,
- Vergi yükünün artması ile birlikte vatandaşların adeta vergi sömürsü altında ezilmesi sonucu ister istemez toplumda vergi kaçakçılığının artması ve vergi ahlakının bozulması,
- Enflasyonist süreç içerisinde artan vergi yükünün toplam yatırımlar üzerinde olumsuz sonuç doğurması ve bu suretle ekonomide durgunluk ve işsizliğin baş göstermesi. Böylece enflasyon ve stagnasyon simultane yapısının stagflasyon adı verilen yeni bir ekonomik durumu gündeme getirmesi.

B. Çeşitli Ekonomik Yozlaşma Türleri ve Tanımı

Ekonomik Yozlaşmanın, Doğrudan Verimli Olmayan Kar Sağlama Faaliyetleri (Directly Unproductive, Profit-Seeking Activities) (DUP) ile yakından ilgisi vardır. DUP faaliyetleri bir fayda fonksiyonunda yer alan malların, ekonomide elde edilebilirliği veya üretimdeki artış ile doğrudan ya da dolaylı

16 AKTAN; a.g.e. s.49.

bir fayda fonksiyonuna giren mal ve hizmetler üretmezler ancak parasal bazı kazançlar sağlarlar. Buna karşılık bu faaliyetler, gerçek kaynakları kullanırlar. Bu da mevcut kaynakların ekonomiden çekilmesine yol açar. Örneğin, tarife kollama için yapılan lobicilik, tarifelerden kaçınma ve ithal lisansı elde etmek için prim kollama faaliyetleri özel kar sağlayan faaliyetlerdir. Bununla birlikte bu faaliyetlerin ekonomideki fayda fonksiyonlarında oluşan gelir sıfırdır. Örneğin tarife kollama sonucu gerçekleşen tarifedeki değişiklikler bu işi yapanlara bir gelir getirir¹⁷. Fakat bu gelir ekonomide net gelir artışına yol açmaz.

Böylece serbest piyasa düzeninin işlememesi, siyasi karar alma organının ekonomik dengeleri bozması ve doğrudan verimli olmayan kâr kollama faaliyetlerine ilave olarak rant kollama faaliyetleri ekonomik yozlaşmanın başka bir sacayağını oluşturur.

Rant kollama ve kar kollama Buchanan'ın açıklamalarının önemli bir kısmını oluşturur. Ona göre, rant kollama deneyimi ile toplumsal değerleri artırmaktan ziyade israfa neden olan kişisel çıkarların maksimize edilmesi çabalarını ifade eder.¹⁸ Yazara göre ekonomik dengeleri bozacak bu kişisel çıkar maksimizasyonu, insanların ahlaki yönden eksik olmalarından kaynaklanmaz. Çünkü bu çıkar oyunu, belirli kişisel çıkarları maksimize etme ilkeleri etrafında oynanmaktadır. Bu üstün ahlaki kişilerin yetiştirilmesiyle hal olacak bir konu değildir. Oyun kuralları ile tanımlandığına ve iyi bir oyun ancak kuralların değiştirilmesiyle oynanmadığına göre oyunun kurallarını değiştirmek gerekir.¹⁹

Vural Savaş, Anayasal İktisatla ilgili açıklamalarında demokrasilerin yozlaşma nedenlerinden birini de ekonomik yozlaşmaya bağlamaktadır. Ekonomik yozlaşmanın ne olduğunu açıkça tanımlamamakla beraber, ekonomik yozlaşmaya yol açan nedenleri; Keynesyen teoremin etkileri, mali farklılaştırma rant kollama, yağmacılık ve ekonominin politize olması olarak sıralamaktadır²⁰

17 BHAGWATI Jagdish N.; Directly, Unproductive, Profit Seeking, (DUP) Activities, Journal of Political Economy, Vol.90 No:5 1982, p.989-990.

18 BUCHANAN James; Rent Seeking, and Profit Seeking Toward a Theory of the Rent- Seeking Society, Texas A.M.Unv. press, 1980 p.4.

19 BUCHANAN James; Kaimi Tercihi Perspektifi Cev.Mehmet TOSUNER, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat, (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç EKER, Coşkun Can AKTAN) Akliselim Matbaası. İzmir, 1991. s.34.

20 SAVAŞ; a.g.e., s.20.

Demokrasilerin yozlaşmasına ve bunun sonucunda ekonomik yozlaşmaya yol açan sebepleri (veya tersi bir ilişki), ekonomik sebepler ve siyasi sebepler olarak ayırmak pek mümkün gözükmemektedir. Çünkü öзде ekonomik olan bir neden, siyasi iktidarın girişimiyle uygulamaya geçmektedir. Bir ekonomik nedenin siyasi nedene dönüşmesi pekâlâ mümkündür. Dolayısıyla çeşitli adlar altında toplanan nedenler aslında birbirleriyle irtibatlı ve benzer özellikleri taşıyan nedenlerdir²¹

Yukarıda yapılan açıklamaların ışığında ekonomik yozlaşmayı şu şekilde tanımlayabiliriz. Ekonomik yozlaşma, devletin aşırı şekilde büyümesi ve devletin işlemesine hakim olan kuralların politikacı-seçmen-bürokrat çıkarına işletilmesi, piyasa ekonomisinden kaynaklanan bazı aksaklıkların baskı gruplarının elinde kendilerine menfaat sağlamaya yönelik olarak kullanılması, böylece rant kollama faaliyetlerinin artması ve bu yolla ekonomik kaynakların israf edilerek kalkınmanın ve büyümenin durması, ekonomik istikrarsızlıklara yol açılması ve bu işin artık kendiliğinden işleyen bir oyunun kuralı haline gelmesidir.

Ekonomik yozlaşmanın bu şekilde tanımlanması, yozlaşmanın içeriğini oluşturma uğraşdır. Bu tanım, ekonomik yozlaşmanın illa bu olduğu iddiasını taşımamaktadır. Yalnızca, aralarında bağlantı kurulan konulara bir çerçeve çizme gayretidir. Burada pek haklı olarak, ekonomik yozlaşmanın bu değil de başka bir şey olduğunu ileri süren görüşler olacaktır. Bu görüşlerin haklılığı her zaman söz konusudur. Zaten politik yozlaşma, bürokratik yozlaşma gibi kavramlar literatürde yaygın şekilde kullanılıyor olmalarına rağmen, ekonomik yozlaşma Aytaç Eker, Vural Savaş, Coşkun C. Aktan gibi yazarların Kamu Tercihi ve Anayasal İktisatla ilgili incelemelerinin satır aralarında geçmektedir.

IV. YOZLAŞMA VE YOLSUZLUK

Ekonomik yolsuzluğun tarihi belki insanlığın tarihi kadar eskidir. Eski Yunan'dan Roma'ya, oradan günümüz modern devletlerine kadar yolsuzluktan bahsetmek mümkündür.²² Azeri şair Fuzuli'nin o meşhur selam verdik, rüşvet değildirdi diye almadılar sözü, yolsuzluğun tarihten gelen sesidir.

21 SAVAS Vural; a.g.e. s.3.

22 FRIEDRICH Cal. J.; Yolsuzluğun Tarihi, Çeviren :Burçin YERELİ, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayına Hazırlayanlar: A.EKER,C.C. Aktan) Takav Matbaası, Ankara, 1994. s. 12-14.

Ekonomik yozlaşma ve ekonomik yolsuzluk, her ne kadar birbirlerine benzer kavramlar gibi görünseler de, aslında farklıdır. Ekonomik yozlaşmanın daha iyi anlaşılması için ekonomik yolsuzluk kavramının açıklanması gerekmektedir.

Ekonomik yolsuzluk, özel çıkar sağlamak amacıyla devlet dairelerinin kullanımının veya devlet daireleri için seçimin yasadışı yollarla gerçekleştirilmesidir.²³ Ancak bu genel tanım devletin içindekiler ve devletin dışındakiler açısından olmak üzere iki açıdan tekrar yapılabilir veya yolsuzluğun tanımlanması esnasında hem devletin içindekiler hem de devletin dışındakiler birlikte ele alınacaksa,

1. Devletin dışındaki kişilerin kendi çıkarlarına doğrudan bulunacak şekilde (a) mevcut yasalardan ya da politikalardan kaçınmak suretiyle veya (b) mevcut yasaların veya politikaların değiştirilmesi suretiyle kamu çalışanlarına bazı çıkarlar sağlamaları;

2. Devletin içindeki kişilerin kendi mevkilerini kullanarak, kendilerine, ailelerine ve yakın dostlarına veya bazı yasa ve politikaları yürürlüğe koymaları veya yürürlükten kaldırmaları suretiyle çıkar sağlamalarıdır.²⁴

Bu tanımda görüleceği gibi yolsuzluk olgusu hem ahlak dışı, hem de yasa dışı bir olayı ifade etmektedir. Yolsuzluk oluş şekli bakımından sadece kamu görevlilerinin işlediği bir suç olmayıp, toplumun bütün üyeleriyle ilgilidir.

Yolsuzluk kavram olarak, rüşvet, iltimas (nepotizm dahil) irtikâp, ihtilas, kaçakçılık, görev ve yetki suiistimali gibi, yasa ve ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazançta yol açan tüm işlem ve eylemleri içermektedir. Bu çerçevede düşünüldüğünde yolsuzluklar; idari, siyasi, örgütlü, örgütsüz, kamu-özel sektör, gönüllü- v.b. ayrımlarla incelenebilse de, özde haksız rekabetten doğan haksız kazancı içermesi yönüyle birbirinden farksızdır. Örneğin süte su katarak hileli malı tüketicisine satan ve rakipleri karşısında rekabet hakkını ihlal ederek haksız kazanç sağlayan kişinin eylemi ile bu sütü hileli şekilde devlet adına teslim alması için rüşvet verilerek ayartılmış kamu görevlisi aracılığıyla gerçekleştirilen satış işlemi arasında özde fark yoktur. Her iki durumda da haksız rekabetten doğan haksız kazanç söz konusudur. Birinci durumda aldatılan tüketici veya bir firma; ikinci durumda ise, aldatılan devlettir.

23 .CİNGİ Selçuk, Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar, H. U . İ.İ.B.F. D.Cilt. 12, 1994, s.3.

24 OSTERFELD David, Yolsuzluk ve Ekonomik Kalkınma, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayına Hazırlayanlar: A. EKER, C.C. AKTAN) Takav Matbaası, Ankara, 1994 s.26.

Dolayısıyla birinci durumdaki işlemi yolsuzluk kabul etmeyip sadece kamu görevlisinin suçunu yolsuzluk kabul etmek, yolsuzluk kavramının alanını daraltmak olur.²⁵

Yolsuzluğun, daha doğrusu ekonomik yolsuzluğun değişik çeşitleri mevcuttur. Resmi faaliyetleri etkilemek için rüşvet, en açık yolsuzluk tekniğidir. Bu amaçla nakit ya da başka bir değer olarak yapılan ödemeler rüşvet sayılır.²⁶ Bazı kampanyalar ve kampanya yardımları rüşvetten ayrılmaz. Bazen iş ve meslek ilişkileri rüşveti gizleyebilir. Örneğin bir kuruluş tahvillerini ya da teminatlarını politik liderden temin ettiği zaman, patronaj ilişkisi rüşvet sayılır. Böyle bir ilişki sonucu elde edilen herhangi bir yarar, rüşvet olarak ele geçer. Rüşvet ister kamu adına iş yapanları isterse özel bireylerle ilişkili olarak kullanılsın, esas olarak aynıdır.²⁷

Devlet Rüşvetçiliği terimi, kamu mallarının ve kamu harcamalarının kontrolünde güç meydana getirmek ya da ilişkileri kontrol etmek amacıyla istismar veya suiistimalidir. Devlet rüşvetçiliği, yetkilerin kontrol edilmesiyle politik teşkilatın adayları ve bir dereceye kadar politikaların kontrolünü içerir.

Yolsuzluğun başka bir önemli biçimi, kanunların ya da davranış kurallarının formülasyonu ve idaresindeki, yani kanunları yapma ve idare etme gücündeki politik ayrımdır. Buradaki düşünce, nakit veya başka bir değer ödenmesinden ziyade politik tavidir.²⁸

Hizmet kayırmacılığı başka bir yolsuzluk tekniğidir. Normal olarak ölçüleri konmuş ve standartları belirlenmiş hizmetleri değişik gruplar için değişik şekilde uygulama anlayışıdır. Otomatik yozlaşma olarak adlandırabileceğimiz bir yolsuzluk tekniğinde, devlet memuru ya da bu gibi bir memurun gücünü kullanan bir birey, iki ya da daha fazla bireyin yer aldığı diğer durumlarda her iki tarafın rolünü de oynar. Dışarıdan bir birey tarafından rüşvet yoluyla temin edilecek olan idari avantajı kendisi için garantiye alır. Belki de paravan şirketler bu kişinin işlerini yürütür.

Yolsuzluk çağdaş toplumların evrensel hastalığıdır. Yolsuzluğun haksız rekabet şartları altında haksız kazançlara yol açan yönü, toplumda kolaydan para kazanmak isteyenleri kendine cezbederek, bulaşıcı hal alır. Bu hastalığın

25 CİNGİ. a.g.e. s.3-4.

26 KEY V. O. Jr. Politikada Yolsuzluk Teknikleri Çeviren: Zeynep ARIKAN, Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayına Hazırlayan: E. EKER. C.C. AKTAN) Takav Matbaası. Ankara. 1994, s. 15.

27 KEY. a.g.e. s. 16.

28 KEY, a.g.e. s. 17.

kronikleşmesi de, yoksulluk -yolsuzluk- yozlaşma kısır döngüsünün kınlanmamasından doğar. Yolsuzluklar, yoksulluk koşullarında kolaylıkla gelişebilmekte; geliştikçe bilinen yoksullaştırıcı etkisiyle tüm sistemin (sosyal, ekonomik, siyasal v.b.) yozlaşması sonucunu veren kısır döngülerin oluşmasına neden olmaktadır.²⁹

Bazı yazarlar yolsuzlukla ekonomik kalkınma arasında olumlu ilişki kursalar,³⁰ mesela bir caddede mal satarak milli ekonomiye katkıda bulunan işportacılar veya rüşvet yoluyla yavaş yürüten işlerin hızlandırılması ve böylece emek ve zamandan tasarruf edilmesi gibi, olumlu sonuçlar olsa bile yolsuzluklar genelde toplumun vicdanında derin yaralar açmaktadır. Yolsuzluğun birçok ekonomik dengeyi tahrip ettiği bilinen bir gerçektir.³¹ Paola Mauro, bir çalışmada yatırım - yolsuzluk ilişkisini araştırmıştır. Bu çalışmalardan elde edilen bulgulara göre; 1980 yılı gayri safi yurt içi hasılasına oranlandığı zaman yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde hem toplam, hem de özel yatırımların daha düşük olduğu ortaya çıkmıştır.³²

Ekonomik açıdan haksız kaynak transferi olan yolsuzluğun, ekonomik yozlaşmayla ilişkisi ise, ekonomik yozlaşmaya yol açan nedenlerden biri olmasıdır. Ekonomik yolsuzluk, zaman içinde toplumun diğer kesimlerine yayılarak, ekonomik yozlaşmaya yol açar ve yozlaşma sürecini hızlandırır.³³ Bu yozlaşma süreci demokratik sistemin aşınmasına ve yozlaşmasına yol açar.

SONUÇ

Günümüz insanının büyük mücadelelerle bir kazanım olarak elde ettiği demokratik yönetim tarzı, içindeki zayıf unsurlar nedeniyle kendini ortadan kaldırma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Ulusal kaynakların politikacı, seçmen, bürokrat ve çıkar grupları arasında mübadele konusu olması ve bunun demokratik kuralların işleyişinin bir parçası haline gelmesi bu tehlikeyi daha da artırmaktadır.

Piyasa ekonomisinin yetersizliği, kamu müdahalelerinin bu yetersizliğe çözüm olamaması ve buna politik mübadeleyle birlikte yolsuzlukların eklenmesi, ekonomik yozlaşma sürecini artırarak demokratik yönetimleri tehdit etmektedir.

29 CİNGİ, a.g.e. s. 12.

30 OSTERFELD, a.g.e. s.25.

31 KÜRER Oskar; Kollama, Yolsuzluk ve kaynakların Dağılım, Çeviren: Metin MERİÇ Politik Yozlaşma ve Rant Kollama (Yayın Hazırlayanlar : A. EKER , C.C. AKTAN) Takav Matbaası, Ankara 1994 s.45.

32 CİNGİ, a.g.e. s. 5.

33 AKTAN, Coşkun Can; Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, Afa Yayıncılık, İstanbul, s. 23.

KAYNAKLAR

- AKTAN**, Coşkun Can; Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi ,Afa Yayıncılık. İstanbul.
: Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, Doğu Matbaası, İzmir. 1994. ;
: **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Takav Matbaası, Ankara. 1994
- BHAGWATI**, Jagdish N; Directly, Unproductive, Profit Seeking. (DUP) Activities, **Journal of Political Economy**, Vol.90 No:5 1982.
- BUCHANAN**, James; Kamu Tercihi Perspektifi Cev.Mehmet TOSUNER, **Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat**, (Yayma Hazırlayanlar: Aytaç EKER. Coşkun Can AKTAN) Akliselim Matbaası, İzmir, 1991.
: Rent Seeking, and Profit Seeking **Toward a Teory of the Rent-Seeking Society**, Texas A.M.Unv. press, 1980.
: **Liberty, Market and State**, Printed by Oxford Universty Press in Great Britain, 1986.
- CİNGİ**, Selçuk; Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar. **H. Ü . İ.İ.B.F. D.Cilt**, 12, 1994.
- DOWN**S, Anthony; Demokrasinin Ekonomik Teorisi Çev. Beyhan ATAÇ, **Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.18, S. 1, Ocak 1982.
- FRIEDRİCH**, Cal. J.; Yolsuzluğun Tarihi .Çeviren :Burçin YERELİ **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama** (Yayına Hazırlayanlar: A.EKER.C.C. Aktan) Takav Matbaası. Ankara. 1994.
- KEY**, V. O. Jr; Politikada Yolsuzluk Teknikleri Çeviren :Zeynep ARIKAN, **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama** (Yayına Hazırlayan: E. EKER, C.C. AKTAN) Takav Matbaası. Ankara, 1994.
- FUKUYAMA**, Francis; Tarihın Sonu ve Son İnsan çev.Zülfü Diçleli. Gün Yayıncılık,2. Baskı, İstanbul, 1999.
- KURER**, Oskar; Kollama, Yolsuzluk ve Kaynakların Dağılımı, Çeviren: Metin MERİÇ **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama** (Yayın Hazırlayanlar : A. EKER, C.C. AKTAN) Takav Matbaası, Ankara 1994.
- MAZGİT**, İsmail; Kapitalizmde Yeniden Yapılanma, Müdahalecilik, Liberalizm Döngüsü, **DEÜ İİBF Dergisi**, C. 8, S. 1,1993.
- OSTERFELD**, David; Yolsuzluk ve Ekonomik Kalkınma. **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama** (Yayma Hazırlayanlar:A. EKER, C.C. AKTAN) Takav Matbaası, Ankara, 1994.
- SAVAŞ**, Vural; **Anayasal İktisat**, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1989.
- YAZICIOĞLU**, Recep; Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi, Ermat Ofset, Erzincan, 1992.

YOKSULLUK, İNSAN HAKLARI VE YOKSULLUKLA MÜCADELEDE “İYİ YÖNETİM”İN ROLÜ

Meral ATILGAN*

GİRİŞ

Yoksulluk, 20. yüzyılın sonlarında insanlığın yüz yüze kaldığı en önemli toplumsal olgu olarak karşımıza çıkmakta ve bir insanlık gerçeğini yansıtmaktadır.

Günümüzde yaşanan küreselleşme süreci; evrensel anlamda zenginlik ve eşitlik getireceği konusundaki öngörülerin aksine, dünyada zengin-yoksul ayrımını daha da belirginleştirmiş ve gelir dağılımındaki dengeleri bozarak bir yoksulluk kültürüne yol açmıştır.

Bu yönleriyle yoksulluk; yaşam hakkı gibi klasik haklar olarak adlandırılan en temel haklara bir tehdit oluşturduğu kadar; eğitim, sağlık, çalışma hakkı gibi ekonomik, sosyal ve kültürel haklar grubu ile “halkların kendi kaderlerini tayin hakkı” gibi üçüncü kuşak hakların karşısında da bir engel olarak duruyor.

Yoksulluk, bir gelir eksikliğinden öte, insan haklarının “bütünselliği, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı” temelinde tüm insan haklarının ihlali olarak değerlendirilmektedir.

İnsan hakları düşüncesi tüm insanların doğuştan bir ve eşit olduğunu savunur. Evrenin yapısında bir mantık olduğuna ve bu mantık da aklın egemenliği çerçevesinde işlediğine göre insan toplumlarında da akılcılık egemen olacak ve dolayısıyla özgürlük asıl sayılacaktır. Ne var ki, günümüzde dünyaya bakıldığı zaman insanlık genel olarak akılcılık ve özgürlük açısından uygarlığın varmış bulunduğu düzeye gelememiştir.¹

Parma jambonu, som balığı ve kanepe, geçen ay tanıştığım Malavili kadının bu hafta yiyeceği şeylerin çok uzağında. Güney Afrikalı yüz binlerce insan gibi, kendi suçu olmadığı halde, onun da yiyeceği hiç bir şey yok.

* İl Planlama Uzmanı, İzmir Valiliği.

1 Anıl Çeçen, İnsan Hakları. Gündoğan Yayınları, Ocak 1995, Ankara, s.49.

Önümüzdeki Nisan ayına kadar hayatı, zengin ülkelerin hükümetlerine ve diğer ülkelerin artık yiyeceklerini Malavi'ye bağışlamasına bağlı. BM, bölgede bulunan 11 milyon insanın, eğer tamamen aç değilse kötü beslendiğini dile getiriyor. Dört milyon ton tahıla ihtiyaç duyulduğu belirtiliyor, fakat hükümetlerin yardım olarak vermeyi taahhüt ettikleri oran 100 bin ton. Binlerce insan öldü, binlercesinin ölümü kaçınılmaz.²

Günümüzün en ilginç paradoksu; insanlık tarihinde hiç bir zaman görülmediği kadar bol üretimin olması, buna karşılık, dünyada artan bolluğun yanı sıra bir açlık fenomeninin yaşanmasıdır...

İstatistiklere göre New York'ta 38 bin civarında evsiz var. Bu rakamın 16 bin 384'ü çocuk. Yeryüzünü mesken edinenlerin sayısı iki bini aşkın. Bunlar yer altı insanları. Metro tünellerinde sokak seviyesinden 10-15 metre aşağıda malzeme depoları girişini mesken tutmuşlar. Sokağa atılmış yatak, yorganı yüklenip tünele indiriyorlar. Milyonlarca insanın gelmeye can ettiği görkemli kentin altında taş devrinden kalma bir yaşam sürüyor. Peki bu yer altı insanları kim? Çoğu doğma büyüme New York'lu. Asgari ücretle çalışırken giderek artan ev kirasını ödeyemedikleri için ev sahibi sokağa atmış.³

Yoksulluk, sadece Afrika ülkeleri veya az gelişmiş ülkelerde yaşanan bir olgu değil. Gelişmiş ülke toplumların da etkiliyor. Adları dışlanmışlar, marjinaler ya da "underclass" olsun, hepsi de yoksulluğun ortaya çıkardığı gruplar. Sorun, dünyada yaratılan artı değerın paylaşımındaki dengesizlik.

İçinde bulunduğumuz asra damgasını vuran küresel şiddetten kaynaklanan askeri harcamalar ise mevcut kaynakların önemli bir oranının silahlanma için harcanmasına neden olmaya devam ediyor.

Başta Birleşmiş Milletler olmak üzere, birçok uluslararası kuruluş yoksulluğun insan hakları açısından neden olduğu yıkımın şiddetini azaltacak projeler üretiyor ve uygulamaya çalışıyor.

Çünkü insan haklarının gerçekleştirilmesi için iki temel gerekir: Birincisi sosyo ekonomik, İkincisi de siyasal ve kültürel. Dolayısıyla insan hakları, insanın geçimini sürdürebileceği asgari koşulları şart kılar. İnsan haklarına saygı gösterebilecek bir siyasal kültürel anlayışı gerektirir. Bunlar dünyanın çok az bir kısmında bir araya gelmektedir. Örneğin Afrika ve Asya ülkelerinde

2 Bkz (John Vidal, "Açlığın Karanlık Gerçeği". www.ozgur-radyo.de/-dosya/yorumcular/john_vidal.html) (25.12.2003).

3 Doğan Uluç, "New York New York", Hürriyet Pazar, 27 Ekim 2002, s. 16.

bunların sağlandığı söylenemez. Siyasal kültür ve rejim buna elverişli değildir. Barınma, su sorununun olduğu yerde insan haklarını güvencelemek zordur.⁴

Günümüzde insan hakları alanında birçok önemli adımlar atılmıştır. Fakat son yıllarda insanlık adına atılan güzel gelişmelerin üzerine koyu bir gölge düşmüştür: yoksulluk! İnsan hakları alanında gelişmeler kaydetmek isteyen yönetimlerin ise öncelikle yoksulluk sorunu üzerine eğilmeleri gerekiyor...

I-TARİHTE İNSAN HAKLARI

“İnsan hakları kavramının” 300 yıllık geçmişi olmakla beraber, “hak ve özgürlük” kavramlarının geçmişi eski çağlara kadar gider. Köle, kadın ve yabancıların erkeklerle eşit kabul edilmediği, herkes yurttaş olamadığından eşitliğin sözkonusu olmadığı, sadece yurttaşlar yönetime katılabildiğinden dolayı demokrasi olarak adlandırılan Eski Yunan’da “doğal hak” kavramı, dönemin filozofları tarafından köleli toplumsal yapıyı meşrulaştıracak biçimde kullanılmıştır.

“Tanrılar bütün insanları özgür yaratmışlardır, hiç bir insan köle olarak doğmamıştır” diyen sofistler ise “kölelik de efendilik de doğadan gelir” diyerek köleliği meşrulaştırmak isteyen Aristo’nun aksine köleliğe karşı çıkmışlardır.

Sofizm, hakim olan toplumsal değer ve normları, bütün ilke, kural ve kurullarıyla eleştirir ve yadsırken, demokratikleşmeyi genel anlamda talep etmektedir.⁵

Her türden farklılık ve ayrıcalığa karşı olan Stoacılar ise ulusal, sınıfsal ve ırksal ayrımları insanların uyumlu yaşamasına engel olacak faktörler olarak değerlendiriyorlardı. Özgürlüğü kişinin iç dünyası ile ilgili bir sorun olarak nitelendirip, “İnsan köle bile olsa özgürdür” diyen stoacılar, bu yönüyle hem kölelerin hem de dönemin imparatorlarının desteklediği bir akım. Eşitlikçi doğal hak görüşünün ilk temsilcileri olan Stoacılar, dünya vatandaşlığının devlet vatandaşlığından üstün olduğunu savunduklarından ilk küreselciler olarak bile nitelendirilebilirler. Stoacıların evrensellik düşüncesi, Roma İmparatorluğunun yayılmasının siyasal temelini oluşturacaktır.

Ortaçağın ideolojisi olan Hristiyanlık’ın insan kişiliğine değer kazandırması ve Tanrısının bir benzeri olarak insanın bazı haklara sahip ola-

4 İbrahim Kaboğlu, “İnsan Hakları Dünyanın Her Yerinde Farklı”, (www.ozgur-radyo.de/ibrahim_kaboglu.html), (29.12.2003).

5 Genç, İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri, Bursa, 1997, s.4.

bileceği düşüncesini ortaya atması, bir önceki çağ anlayışından oldukça ayrılmıştır.⁶

Herkesi Tanrı yarattığından dolayı köleliğe karşı çıkan ve bu yönüyle eşitlikçi olan Hristiyanlık, siyasal erk ile dini erkin birleşmesi ile bu niteliğini kaybeder. 13. yüzyıldan itibaren eski kölelik kurumu serflikte dönüşür ve serfler, feodal toplum yapısında; soylular, rahipler ile çalışan hür köylülerden sonra toplumsal hiyerarşide en son sırada yerlerini alırlar.

Ortaçağda feodal senyörler ile krallar arasında yıllar süren savaşlar sonrası kurulan monarşik devletler, insan hakları açısından yeni bir aşamadır. Ulus devletlerin kurulması ile “yurttaş hakları” kavramı ortaya çıkıyor.

İnsan hakları öğretisi, 17. ve 18. yüzyıllardan itibaren bugünkü anlayışımıza yakın bir kimlik kazanmıştır. İnsanın doğuştan bazı hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve bunlara devletin dokunmayacağı düşüncesi, 17. yüzyıldan başlayarak dizgeleştirilmiş bir siyasal öğreti kimliğine kavuşmuştur. Feodal üretim biçiminin çözülüşü ve kapitalist üretici güçlerin gelişerek kentsoylu sınıfını oluşturması ile klasik hak ve özgürlükler doğdu.⁷

19. yüzyılın ikinci yarısında sanayi devriminin Kıta Avrupasında toplumsal sınıf farklılıklarını keskinleştirmesi sonucunda ortaya çıkan ekonomik, toplumsal ve siyasal hak istemleri, yeni dönemin insan hakları yaklaşımını belirleyecektir. Mevcut düzenin eşitsizlik ve yetersizliğine ilişkin eleştiriler ise İkinci Dünya Savaşından sonra insan haklarının sosyal haklarla genişletilmesi sonucunu doğuracaktır.

Bu dönemde, 1929 ekonomik bunalımından sonra başlayan süreç içerisinde tüm dünyada, ekonomik ve sosyal hakların anayasalarla güvence altına alındığı görülür.

İnsan haklarının uluslararası düzleme taşınması ise; “bütün insanlar hür, haysiyet ve haklar bakımından eşit doğarlar” diyen 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanan ve 3 Eylül 1953’te yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile gerçekleşir. Sözleşmenin sosyal haklar boyutu, 1961’de imzalanan Avrupa Sosyal Şartı ile tamamlanır. Bu temel belgeleri, kadın ve çocuk haklarını düzenleyen

6 M.Semih Gemalmaz, “Tarihselliği Bağlamında İnsan Hakları”, İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 7-8, 19£ 1986, s.57.

7 Gemalmaz, s. 59.

sözleşmeler ile işkenceyi yasaklayan, ırk ayrımcılığının kaldırılmasına yönelik ve diğer birçok konuyu düzenleyen insan hakları belgeleri takip eder.

İnsan haklarının evrenselleştirilmesine yönelik ilk resmi adım 1948 yılında atılmış olmasına rağmen, bugün gelinen aşamada insan haklarının evrenselliği düşüncesi öngörüldüğü biçimde gelişmemiştir.

II-İNSAN HAKLARININ TEMEL SINIFLANDIRMASI

İnsan haklarını “birinci kuşak haklar”, “ikinci kuşak haklar” ve “üçüncü kuşak haklar” olarak üç kategoride incelemek mümkündür.

A-Birinci Kuşak Haklar

Klasik haklar olarak da nitelendirilen “birinci kuşak haklar”, 17. ve 18. yüzyıllarda ticaret yoluyla zenginleşen burjuvazi sınıfının feodal düzene karşı mücadelesi sonucunda kazandığı zafer ile şekillenen, Fransız ve Amerikan devrimleri ile uygulamaya geçirilen haklar topluluğudur. John Locke’un: “hayat, özgürlük ve mülkiyet” olarak tanımladığı birinci kuşak haklara, Thomas Jefferson “mutluluğu arama hakkını” eklemiştir; Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi de “özgürlük, mülkiyet, güvenlik ve baskıya karşı direnme” biçiminde bir tanımlama getirmiştir. Birinci kuşak hakların en önemli özelliği, kişileri devlete karşı koruması, bireye, devletin müdahalesinin olmadığı özgür bir alan bırakmasıdır.

Birinci Kuşak Haklar:⁸

- Yaşam hakkı ve kişi dokunulmazlığı,
- Kişi özgürlüğü ve kişi güvenliği,
- Düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğü,
- İnanç ve ibadet özgürlüğü
- Konut dokunulmazlığı,
- Mülkiyet hakkı,
- Eşitlik hakkı,
- Dernek kurma hakkı,
- Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı,
- Çalışma özgürlüğü,

8 Gökçen Alpaya ve Diğerleri, İnsan Hakları, Yapı Kredi Yayınları-1410, İstanbul, Aralık 2000, s. 22.

- Dilekçe hakkı,
- Seçme ve seçilme hakkı,
- Kamu hizmetine girme hakkı,
- Tarafsız bir yargıç önünde yargılanma hakkı.

B- İkinci Kuşak Haklar (Sosyal Haklar)

18. ve 19. yüzyıl Avrupa'sında haklar ve özgürlükler anayasal belgelerle güvence altına alınmış olmasına rağmen; özgür olmanın bu haklardan yararlanmada yeterli olmadığı, hala yoksulluk içinde kıvranan yığınlar olduğu görüldü. Yaşam hakkı olduğu halde, sağlık hizmetlerinden yararlanamadığı için bu en temel insan hakkını kullanamayan yoksullar, “görünmez el” vasıtasıyla mutluluğun gerçekleşemediğini gördü. Aslında haklar bazıları içindi. Belgelerde yer alan hakların uygulamaya geçirilebilmesi ve “herkes için” olabilmesi için devletin mutlaka müdahalesine ihtiyaç vardı. “İkinci kuşak haklar” olarak adlandırılan sosyal hakların itici gücünü, bu paradoks oluşturdu.

Belli başlı ikinci kuşak haklar şunlardır:⁹

- Çalışma Hakkı,
- Sendika kurma hakkı,
- Grev ve toplu sözleşme hakkı,
- İşyeri yönetimine katılma hakkı,
- Dinlenme hakkı,
- Sosyal güvenlik hakkı,
- Parasız öğrenim ve eğitim görme hakkı,
- Kültürel yaşama katılabilme hakkı,
- Sağlık hakkı
- Beslenme hakkı,
- Konut hakkı,
- Anne, çocuk, sakat, yaşlı gibi korunmaya muhtaç kesimlerin korunmasıyla ilgili haklar.

Klasik hakların güvence altına alındığı Avrupa ülkelerinde, 18. ve 19. yüzyıllarda bu haklardan sadece varlıklı küçük bir kesimin faydalanması, özgürlüğün insan haklarından yararlanmada yeterli olmadığını gösterdi. Bu

9 Gökçen Alpaya ve Diğerleri, s.24.

düşünce insan hakları anlayışında büyük bir dönüşümü beraberinde getirdi. Tüm insanların haklardan eşit biçimde yararlanabilmeleri için devletin bazı hizmetleri üstlenmesi gerektiği ortaya çıktı. Böylece klasik haklar yanında önemli bir hak kategorisi doğdu: sosyal haklar.

C- Üçüncü Kuşak Haklar (Dayanışma Hakları)

2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan, uluslararası ortamın güvensiz oluşundan kaynaklanan üçüncü kuşak hakların gerçekleşmesi halkların dayanışmasına dayanır. Gelişmekte olan ülkelerin itici gücünü oluşturduğu dayanışma hakları: üçüncü dünya ülkelerinin Batı emperyalizmine karşı verdiği mücadeleler sonucunda elde ettikleri “halkların kendi kaderlerini tayin hakkı”, “insanlığın ortak mirasından eşit yararlanma hakkı”, terörün, şiddetin ve silahlanmanın olmadığı bir ortamda yaşama imkânı sağlayan “barış hakkı”, sağlıklı bir ortamda yaşama olanağı sağlayan “çevre hakkı” gibi haklardır. Hakların niteliğinden anlaşıldığı gibi, bu haklar savaşın ve sömürünün olmadığı bir dünyada gerçekleşebilir. Bunun için de bütün devletlere ve uluslararası kurumlara görevler düşer.

III- YOKSULLUKLA İLGİLİ TERMİNOLOJİ¹⁰

Mutlak yoksulluk, bir insanın yaşamını minimum düzeyde sürdürebilmesine, yani biyolojik olarak kendisini yeniden üretebilmesi için gerekli kalori ve diğer besin bileşenlerini sağlayacak beslenmeyi gerçekleştirmesine dayalı olarak tanımlanmaktadır. Aynı ve nakdi gelirleri bu temel gereksinimleri karşılamakta yetersiz olanlar, mutlak yoksulluk sınırının altında kalmaktadır.

Görelî yoksulluk, kişinin bir toplumsal varlık olmasından hareket etmekte ve kendisini biyolojik olarak değil, toplumsal olarak yeniden üretebilmesi için gerekli tüketim ve yaşam düzeyinin saptanmasını içermektedir. Bu durumda, belli bir toplumda kabul edilebilir minimum tüketim düzeyinin altında geliri olanlar “görelî yoksul” olarak tanımlanmaktadır.

World Bank (1990), yoksulluğun geleneksel tanımını yapmaktadır: yoksulluk asgari yaşam standardına erişememe durumudur. Başka bir ifadeyle yoksulluk, maddî nitelikteki mahrumiyetler nedeniyle kaynaklara ve üretim

10 Bkz. www.canaktan.org.(Bu bölüm, Coşkun Can Aktan ve İstiklal Yaşar Vural'ın “Yoksulluk: Terminoloji, Temel Kavramlar ve Ölçüm Yöntemleri” adlı çalışmasından alıntılarla hazırlanmıştır.) 3.1.2003.

faktörlerine erişememe ve asgari bir yaşam düzeyini sürdürecektir gelirden yoksun olma halidir.

Son zamanlarda yoksulluğun tanımlanmasında gelir/tüketim yaklaşımının yetersiz kaldığı yaygın bir şekilde dile getirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede asgari bir yaşam düzeyini sağlamaya yönelik gelir/tüketim seviyesine sahip olmanın yanı sıra yoksulluğun belirlenmesinde kaynaklara erişim, kamusal mal ve hizmetlere ve yarı kamusal mal ve hizmetlere erişim ile otonomi ve izzet ve onur gibi ölçütlerin de hesaba katılması gerektiği dile getirilmektedir.

Baulch (1996)'a göre izzet ve onur ile otonomi kavramları yoksulluk kavramına dahil edilmelidir. Zira yoksul olmamak, diğer kişilere boyun eğmeyi gerektiren faaliyetleri yapmamakta özgür olmayı ve yaşam tarzını belirleyebilme yeteneğine sahip olmayı gerektirir.

Asgari gıda gereksinimi ile konut, sağlık ve eğitim ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli araç ve olanakların olmaması sonucu ortaya çıkan bir fiziki mahrumiyet durumu olarak nitelenebilecek yoksulluk, istihdam olanaklarının olmaması ve değişik türlerde ayrımcılığın mevcut olması halinde artar.

Yoksulluk, birçok durumda, karar alma mekanizmasından dışlanma ve siyasi sürece, iş hayatına ve kültürel faaliyetlere katılımın kısıtlı olması halinde daimi hale gelir. Yoksulluğu tanımlarken çok boyutlu olma özelliği dikkate alınmalı ve aşağıda yer alan farklı boyutlar göz önünde bulundurulmalıdır:

- **Maddi mahrumiyet:** Kişi veya hane halkının yeterli gelirinin olmaması, özel tüketim düzeyinin yeterli olmaması ve kamusal mal ve hizmetlerin sunumunun yetersiz olması;

- **Fiziki zafiyet:** Yetersiz beslenme, açlık, hastalık, sakatlık ve maluliyet, güçten düşme;

- **İzolasyon:** Okur-yazarlığın olmaması, eğitim imkânlarından yararlanamama, kaynaklara erişememe, taşrada bulunma, marjinalleşme, ayrımcılık;

- **Güçsüzlük:** Yoksulluktan kurtulma imkânının ve durumunu değiştirme yeteneğinin olmaması; yaşam ve geçimi tehlike altında bırakan olaylara ve iktisadi, sosyal ve doğal şoklara maruz kalma (vulnerability); güvenli bir iş ve konuta sahip olmama;

- **Katılımın yetersiz olması:** Yoksulluğun tanımlanması ve azaltılmasına yönelik proje ve programların hazırlanması ve uygulanmasına katılamama;

siyasi yaşamda etkin olamama; sesini duyuramama; insan onuruna yaraşır bir yaşam sürdürememe;

- **Zamanın yetersiz olması:** Kişilerin ve hane halkının tüm zamanlarını fiziki varlıklarını sürdürebilmek için gelir elde etmeye çalışarak geçirmeleri; kültürel faaliyetler için boş zamanın kalmaması;

- **Çevre kirliliği ve çevrenin bozulması:** Çevrenin kirlenmesi ve bozulması sonucu geçim vasıtalarının ortadan kalkması; açlık ve maddi olanaksızlıklar nedeniyle ormanlar gibi doğal kaynakların hızla tüketilmesi.

- **Güçsüzlük ve sesini duyuramama:** Yoksulluğun ortaya çıkmasında iktisadi olmayan boyutların da önemli bir yeri vardır. Yoksulların ortak özelliklerinden biri, yoksul kişilerin tercihte bulunmalarını kısıtlayan ve birbirleri ile olan ilişkilerinin kalitesini etkileyen güçsüzlük ve söz hakkının olmamasıdır. Refah ve zenginlik maddi, sosyal, fiziki, psikolojik ve ruhsal açıdan güven ve esenlik içinde olmayı ve hemen hemen her alanda tercihte bulunma özgürlüğünü gündeme getirirken yoksulluk maddi olanakların olmamasını, güvensizliği, sosyal dışlanmayı, psikolojik sıkıntıları ve ruhsal travmalar ile tercihte bulunma ve teşebbüs hürriyetinin olmamasını akla getirir.

Yoksul kişiler, genellikle, kısıtlı tercihte bulunma ve seçim yapma hakkına sahiptirler ve başlarına gelen kötü şeyleri kontrol altına almak veya olumlu yönde değiştirmek için söz hakkına sahip değildirler. Güçsüzlük (powerlessness) yoksul kişi veya hane halkının sahip olduğu çok boyutlu dezavantajlardan kaynaklanır ve bu durum yoksulluktan kurtulmalarını daha da engeller. Kişilerin bilgi, varlık, finansman ve gerekli becerilere erişememeleri yeni fırsatlar elde etmelerini engellemekte ve ortaya çıkan güvensizlik yoksulluğun kronik bir hale gelmesine yol açmaktadır.

Narayan (2000)'e göre güçsüzlük açısından beş temel vasıf son derece önemlidir:

- **Fiziki varlık:** Kişilerin fiziki varlığı bazen yoksulların tek ve en önemli varlıklarıdır. Kişilerin yoksul olmaları zayıf, aç ve bitkin olmalarına ve tek değerli varlıkları olan fiziki varlıklarının kendilerini bu durumdan kurtarabilme olanağının ortadan kalkmasına yol açabilir. Fiziki varlığın değerli bir varlık olarak kalmaya devam edebilmesi için kişilerin sağlığını muhafaza etmelerine imkân sağlayan hizmetlerin sunulması ve sıhhi bir çevrede yaşamaları gereklidir.

- **Örgütsel yetenek:** Ancak iyi organize olan kişi ve grupların sesi duyulur ve çıkarları korunur. Zenginler sahip oldukları maddi olanak ve

örgütlenme yeteneği sayesinde daha iyi organize olmakta ve kendi çıkarlarını korumakta iken yoksullar bu konuda yetersizdirler. Bu durumun tersine döndürülebilmesi için aile bağlarının ötesinde güçlü ağlar ve üyeliğe dayalı örgütlenmeler yoksulların kaynaklara ve olanaklara erişiminin sağlanması açısından gereklidir.

- **Bilgi:** Bilgi güçtür. Yoksullar, kendi hakları, meslekleri, kaynaklar ve yardım programları ile kendilerini yoksulluktan kurtaracak diğer imkânlar konusunda yeterli düzeyde bilgiye sahip değildirler.

- **Eğitim:** Maddi olanaksızlıklar nedeniyle birçok yoksul aile çocuklarını okula göndermekte ve çocuklarının okula devam etmelerini sağlamakta güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadırlar.

- **Zayıflık ve korunmasızlık:** Yoksulluk, bir kişinin mevcut sosyoekonomik statüsü ile ilgili bir olgu iken zayıflık ve korunmasızlık (vulnerability) bu statüdeki muhtemel değişiklikleri ifade etmektedir. Zayıflık ve korunmasızlık, hali hazırda yoksul olmayan bir kişi veya hane halkı gelir ya da tüketiminin yoksulluk sınırının altına düşme riski ile karşı karşıya kalmasını veya zaten yoksul ise yoksulluktan kurtulamama tehlikesinin devam etmesi anlamına gelmektedir.

Zayıflık ve korunmasızlığa yol açan temel faktörler şunlardır:

- Eğitim olanaklarının yetersizliği.
- İstikrarlı bir gelir olanağının ve iş güvenliğinin olmaması.
- Varlık ve tasarruf birikiminin yetersiz olması ve krediye erişme olanağının yetersizliği.
- İşgücüne katılımın artırılmaması.
- **Aileler arası dayanışmanın zayıflaması:** İktisadi şokların olumsuz etkilediği sektörlerin dışında kalabilen diğer ailelerin desteğinin sağlanması iktisadi krizlerin etkisini hafifletir. Bu tip bir dayanışmanın ortadan kalkması yoksulluk riskinin ortaya çıkmasına ya da yoksulluğun şiddetinin artmasına yol açabilir.
- **Hane halkı reisinin kadın olması:** Çalışma hayatında kadınlara ayrımcılığın olduğu ortamda kadınların hane halkı reisi olması durumunda bütün hane halkının yoksulluk riski ile karşı karşıya kalması sonucunu doğurmaktadır.

IV- İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE YOKSULLUK

A- 20. Yüzyılın Birinci Yarısına Değın İnsan Hakları Belgeleri

20. yüzyılın 1. yarısına değın, değışık insan hakları belgelerinde yoksulluk kavramı vurgulanmakta ve inceleme konusu yapılmaktadır.

1- Franklin D. Roosevelt: 4 Özgürlük, 1941

Franklin D. Roosevelt'in 1941 yılında açıkladığı 4 özgürlüğün üçüncüsü, dünyanın her yerinde, yokluktan uzak yaşama özgürlüğüdür, dünyada geçerli terimlere tercüme edildiğinde bu, her ülkenin barış zamanında yurttaşlarına sağlıklı bir hayat verebilmesini sağlayacak ekonomik anlayışlar demektir.

2- Franklin D. Roosevelt: Ekonomik Haklar Bildirgesi, 1944

İç barışın sağlanması için temel gereksinimlerden birisi bütün ülkelerdeki tüm erkek, kadın ve çocuklar için iyi bir yaşam standardının oluşturulmasıdır. Endişeden uzak olma, daima fakirlikten uzak olmayla ilintilidir.

Gerçek bir bireysel özgürlüğün ekonomik güven ve bağımsızlık olmaksızın olmayacağı gerçeğini açıklıkla görmekteyiz. “Muhtaç durumdaki bir insan özgür insan değildir.”

B- 20. Yüzyılın ikinci Yarısındaki Belgeler

1- Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Amaçları Hakkında Bildirge (Başlangıç Bölümü) -1944

Bildirge'de dünyada geçerli ve devamlı bir barışın, ancak sosyal adalet esası üzerine kurulabileceği cihetle; birçok kişiler için adaletsizliği, sefaleti ve yoksulluğu gerekli kılacak çalışma koşulları mevcut bulunduğu ve bunun ise dünya barışını ve ahengini tehlikeye koyacak şekilde bir memnunsuzluk meydana getirdiği vurgulanmaktadır.

2- Uluslararası Çalışma Örgütünün Amaçları Hakkında Bildirge (Ek Deklerasyon)-1944

Konferans, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün, aşağıda verilen temel prensibini yeniden ifade eder:

Her nerede olursa olsun, fakirlik, bütün insanların refahı için büyük bir tehlike oluşturmaktadır.

3- B.M. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi - 10 Aralık 1948

Madde 25, bugün bile dünyada tam anlamıyla gerçekleşemeyen “elverişli yaşam standardı” hakkını tanımlar:

“Herkesin, gerek kendisi gerek ailesi için yiyecek, giyim, konut, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetler de dahil olmak üzere, sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim olanaklarından kendi iradesi dışında yoksun bırakacak başka durumlarda güvenliğe hakkı vardır.

4- İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme (İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi) - 4 Kasım 1950

Sözleşme, Birinci Kuşak Hakların düzenlendiği bir belge niteliğinde olup, yoksulluğun azaltılmasına ilişkin bir hüküm içermemektedir. Ekonomik ve sosyal haklar konusunu düzenlemeyen Belge, bu niteliğiyle Evrensel Bildiriden bir geri gidişin ifadesi olarak da değerlendirilebilir. Bu eksiklik daha sonraki tarihlerde çıkarılan Protokollerle giderilmeye çalışılmıştır.

5- Birleşmiş Milletler Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi -16 Aralık 1966

III: Bölüm, madde 11’de; “Bu Sözleşmeye Taraf Devletler, herkese, kendisi ve ailesi için beslenme, giyim ve konut dahil, yeterli bir yaşam düzeyi ve yaşama koşullarını sürekli olarak geliştirme hakkı tanır” der.

6- Birleşmiş Milletler Toplumsal Gelişme ve Kalkınma Bildirgesi - 11 Aralık 1969

Genel Kurul’un; silahlanmaya ayrılan, çatışma ve yıkımlarla boşa harcanan kaynakların barış ve toplumsal gelişme işlerine ayrılmasının ivediliğine inandığı dile getirilmektedir.

Madde 2:

Kişisel ve siyasal hakların yanı sıra, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin ekonomik, toplumsal-kültürel hakların tanınmasını ve etkin bir biçimde uygulanmasını,

Madde 7:

Ulusal gelir ve zenginliğin hızla büyümesi ve bunların toplumun tüm üyeleri arasında eşitlikçi dağılımı, tüm toplumsal gelişme için temeldir ve bu nedenle her Devlet ve Hükümetin hedeflerinin başında yer almalıdır.

Bölüm 2- Hedefler başlığı altında;

Toplumsal gelişme ve kalkınma, toplumun tüm üyelerinin maddi ve manevi yaşam standardını sürekli yükseltmeyi amaçlar. Bu amaca, insan

haklarına ve temel özgürlüklerine saygı ve uygunluk içinde ve aşağıdaki ana hedeflere ulaşarak varılır.

Madde 10:

Açlık ve kötü beslenmenin ortadan kaldırılması ve yeterli beslenme hakkının güvenceye bağlanması;

Yoksulluğun ortadan kaldırılması; yaşam düzeylerinde sürekli iyileşmenin, adil ve eşitlik sağlayan bir gelir dağılımının sağlanması;

Tüm halk için, en yüksek sağlık standartlarının sağlanması ve elden geldiğince ücretsiz sağlık korumasının gerçekleştirilmesi;

Okuma yazma bilmezliğinin kökünün kazınması ve eğitim-öğretimden herkesin yararlanması, ilköğretim aşamasında ücretsiz ve zorunlu eğitimle tüm düzeylerde ücretsiz eğitim hakkının sağlanması; yaşam boyu eğitimin genel düzeyinin yükseltilmesi;

Herkes için, özellikle düşük gelir grupları ile geniş aileler için yeterli konut ve topluluk hizmetlerinin sağlanması.

Madde 11:

Yaygın toplumsal güvenlik sistemleri ve toplumsal yardım hizmetlerinin sağlanması; hastalık, özürlü ve yaşlılık nedeniyle geçici ya da sürekli olarak geçimini sağlayamayan herkese kendileri, aileleri ve bağımlı kimseleri için uygun bir yaşam standardı sağlamak üzere toplumsal güvenlik ve sigorta sistemlerinin kurulması, geliştirilmesi;

Ana ve çocuğun haklarının korunması; çocukların yetiştirilmesiyle sağlıklarına ilgi; kadınların ve özellikle gebelik ve çocuğun bakımı sırasında çalışan annelerin, kazançlarıyla ailenin geçimini sağlayan kadınların sağlık ve refahını koruma önlemlerinin alınması; kadınlara işini ve ücretini yitirmeksizin gebelik ve analık izni ve ödentilerin verilmesinin sağlanması konularından bahseder.

7- Afrikalı İnsan ve Halkların Hakları Şartı - 26 Haziran 1981

Başlangıç Bölümünde;

Gelişme hakkına özel bir önem bağlamanın bundan böyle zorunlu bulunduğuna; gerek düşünsel gerekse evrensellik açılarından, medeni ve siyasal hakların, ekonomik, sosyal ve kültürel haklardan ayrılmazlığına; ekonomik sosyal ve kültürel hakların tatminkâr düzeye getirilmesinin, medeni

ve siyasal haklardan yararlanabilmenin bir güvencesi olduğuna işaret edilmektedir.

8- Birleşmiş Milletler Gelişme Hakkına Dair Bildiri - 4 Aralık 1986

8. madde;

Devletler, gelişme hakkının gerçekleştirilmesi için; ulusal düzeyde gerekli her türlü tedbiri almayı ve herkesin temel kaynaklara, eğitime, sağlık hizmetlerine, yiyeceğe, barınmaya, işe ve adil bir gelir dağılımına sahip olmasını sağlamayı taahhüt ederler. Gelişme sürecinde kadınların faal bir role sahip olmalarını sağlamak için etkili tedbirler alınır. Her türlü toplumsal adaletsizliği ortadan kaldırmak amacıyla, gerekli ekonomik ve sosyal reformlar yapılır.

9- Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Rio Deklarasyonu-1992

İlke 5:

Hayat standardındaki eşitsizliklerin azaltılması ve insanların çoğunluğunun ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesi amacıyla, sürekli ve dengeli kalkınmanın vazgeçilemez ihtiyacı olan yoksulluğun giderilmesinde, tüm devletler ve insanlar işbirliği yapacaklardır.

10- Birleşmiş Milletler Nüfus ve Kalkınma Konferansı Eylem Planı - 5-13 Eylül 1994

2. İlke

İnsanların kendileri ve aileleri için, yeterli yiyecek, giyecek, mesken, su ve temizlik dahil yeterli bir yaşam standardını sağlama hakları vardır.

3. İlke:

Kalkınma, bütün insan haklarını kullanmayı kolaylaştırırken; kalkınmanın yokluğu, uluslararası kabul edilmiş insan haklarının kısıtlanmasını haklı göstermek için kullanılamaz.

7. İlke:

Bütün devletler ve bütün insanlar, yaşam standartlarındaki farklılıkları azaltmak ve dünyadaki insanların çoğunluğunun ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak amacıyla, sürdürülebilir kalkınmanın vazgeçilmez bir gerekliliği olan yoksulluğun yok edilmesi görevinde işbirliği yapacaklardır.

11- Birleşmiş Milletler Kopenhag Toplumsal Kalkınma Deklarasyonu - 6 - 12 Mart 1995

Madde 2:

Yoksulluk, işsizlik ve toplumsal dışlanma gibi bütün ülkeleri etkisi altına almış olan sorunlar en önemli sorunlardır. İnsanların günlük yaşamlarındaki

belirsizlik ve güvensizliğin azaltılması için; bu sorunların yapısal ve derindeki nedenleri ile acı sonuçları üzerinde durmayı görev kabul ediyoruz.

Madde 9:

Burada toplanmamızın amacı, hükümetlerimizi ve ülkelerimizi bütün dünyada toplumsal gelişmenin güçlendirilmesi konusunda bağlayıcı açıklamalarda bulunmaktır. Böylece bütün erkekler ve kadınlar, özellikle yoksulluk içinde yaşayanlar, kendilerini tatmin edici yaşam biçimlerine götürecek ve ailelerinin, topluluklarının ve insanlığın refahına katkıda bulunacak yasal haklardan yararlanabilecekler, kaynakları kullanabilecekler ve sorumlulukları paylaşabileceklerdir.

Madde 13:

Bütün dünya ülkelerinde kimileri için refahın ve ne yazık ki, kimileri için de yoksulluğun anlatılamaz derecede yaygınlaşmakta olduğunu görmekteyiz. Bu çarpıcı çelişki kabul edilemez bir olgudur ve acil eylemlerle düzeltilmesi gerekir.

Madde 14.

Süratle ilerleyen değişim ve düzenleme sürecinin yanı başında bir de yoksulluğun, işsizliğin ve toplumsal çözülmenin yoğunlaştığı bir süreç yaşanmaktadır.

Madde 16:

Çok sayıda insanın, özellikle kadın ve çocukların zorluklar ve mahrumiyet karşısında korunmasız durumda bulunduklarını kabul ediyoruz. Yoksulluk, işsizlik ve toplumsal çözülme çoğu kez yalıtılmışlık, marjinalizasyon ve şiddete başvurma sonucunu doğurmaktadır. Özellikle korunmasız durumdaki insanlarda ve bunların çocuklarında geleceğe yönelik endişe ve güvensizlik artmaktadır.

a- Hem kalkınmakta olan hem de kalkınmış ülkelerde, zenginlerle yoksullar arasındaki uçurum genişlemiştir. Ayrıca, bazı kalkınmakta olan ülkelerin süratle büyümekte olmalarına rağmen, kalkınmış ve kalkınmakta olan ülkeler ve özellikle en az kalkınmış ülkeler arasındaki uçurum da süratle büyümektedir.

b- Dünyada bir milyardan üzerinde insan, mutlak yoksulluk koşulları içinde yaşamaktadır. Bu insanların çoğunluğu evlerine her gün aç gitmektedir. Özellikle Afrika ve en az kalkınmış ülkelerde, çoğunluğunu kadınların

oluşturduğu büyük bir kesim, gelir, kaynak, eğitim, sağlık hizmeti ya da beslenme gibi alanlarda çok az destek görebilmektedir.

c- Dünya nüfusunun hızla artması, bu artışın yapısı ve dağılımı, yoksulluk, toplumsal ve cinsler arası eşitsizlik ilişkileri; Hükümetlerin, bireylerin, toplumsal kurumların ve doğal çevrenin uyarlanma kapasiteleri karşısında bir tehdit oluşturmaktadır.

d- Dünyada 120 milyonun üzerinde insan resmi kayıtlara göre işsizdir. Zaman zaman çalışabilenlerin sayısı ise bundan daha fazladır. Resmi eğitim görenler de dahil olmak üzere, çok sayıda genç insanın üretken iş bulma umudu fazla değildir.

e- Mutlak yoksulluk koşulları içinde yaşayan kadınların sayısı erkeklerden fazladır. Bu alandaki dengesizlik giderek artmaktadır. Bu ise, kadınlar ve çocuklar için ağır sonuçlar yaratacaktır. Kadınlar; yoksulluk, toplumsal çözülme, işsizlik, çevrenin kötüleşmesi ve savaşların sonuçları gibi sorunlarla uğraşmakta, erkeklerden daha fazla yük taşımaktadırlar.

Madde 23. Yoksulluğun, üretken istihdamın yokluğunun ve toplumsal çözülmenin, insan onuruna bir saldırı olduğunun bilincindeyiz.

Taahhüt 2 Başlığı altında;

Kararlı ulusal eylemler ve uluslararası işbirliği ile, insanlığın bir ahlaki, toplumsal, politik ve ekonomik zorunluluğu olarak, yoksulluğun dünyanın her köşesinde ortadan kaldırılması hedefi doğrultusunda çaba harcayacağımızı içtenlikle ifade ediyoruz.

Bunun için ulusal düzeyde, bütün sivil toplum örgütleri ile işbirliği yaparak ve çok boyutlu ve bütünlüklü bir yaklaşımla aşağıda belirtilen çalışmaları yapacağız:

a- Tercihen, Uluslararası Yoksulluğun Ortadan Kaldırılması yılı olan 1996'da mümkün olan en kısa zaman içinde, bütün dünyada yoksulluğun önemli oranda azaltılması ve her ülkede kendi koşullarına göre saptanacak bir hedef yönünde, mutlak yoksulluğun ortadan kaldırılması ve eşitsizliğin azaltılmasına dönük ulusal politikalar ve stratejileri acil bir görev olarak benimseyip formüle edeceğiz ya da güçlendireceğiz;

b- Yoksulluğun asıl nedenlerinin ortaya çıkarılabileceği çabalara ve politikalara özel önem vereceğiz ve herkes için temel gereksinimleri sağlayacağız. Bu çalışmalar içinde, açlık ve kötü beslenmenin ortadan kaldırılması, gıda maddelerinde güvenlik, eğitim, istihdam ve geçinme, temel

sağlık hizmetleri -sağlık bakımlarının tekrarlanması, güvenilir içme suyu ve sağlık koruma ve yeterli barınak da dahil-, toplumsal ve kültürel yaşama katılım yer alacaktır. Yoksulluğun en büyük yükünü taşıyan kadınların ve çocukların gereksinme ve haklarına ve korunaksızlar ile sakatların gereksinmelerine özel önem verilecektir.

c- Yoksullar için kredi, toprak, eğitim ve öğretim, teknoloji, bilgi ve bilgişim de dahil olmak üzere; üretken kaynaklara ulaşma ve genişleyen istihdamdan, ekonomik fırsatlardan yararlanabilmeleri için politika ve yasal düzenleme ortamlarında, karar alma süreçlerinde yer almalarına olanak tanıyacak çalışmalar yapacağız.

12- Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı Habitat II İstanbul Deklarasyonu - 3 - 14 Haziran 1996

7. madde:

Sürdürülebilir bir gelişmede temel ilgi odağı olan insan, Habitat Gündemi'nin uygulanmasında da temel eylem oluşturmaktadır. Toplum içinde kadın, çocuk ve genç kesimin güvenli ve sağlıklı yaşam koşullarına erişebilmesi için gereken temel ihtiyaçları kabul ediyoruz. Bunun için de özellikle bütün çabamızı, yoksulluk ve ayrımcılığı yok etmek, insan hakları ve temel özgürlükleri savunmak, eğitim, temel sağlık hizmetleri ve yeterli barınma gibi ihtiyaçları karşılamak yönünde yoğunlaştırmalıyız.

V- BM VE YOKSULLUĞUN KALDIRILMASI ON YILI (1997-2006)

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) çalışmalarında yoksulluk parasal bir olgu olmaktan çok, bireyin toplumsal varoluş haklarını referans almaktadır. Bu amaçla yayımlanan "İnsani Gelişme Endeksi", ortalama yaşam süresi, okur yazarlık oranları, sağlık hizmetlerinden yararlanma gibi bireyin toplumsal olarak gelişmişliğini tanımlayan ölçütleri referans almaktadır. Buna göre yoksulluk, bir tür yoksunluğun sonucudur ve yoksunluğun giderilebilmesi için bireyin muktedir olabilmesi, yani toplumsal yaşama katılabilmesi, kendisine ve topluma müdahale edebilecek konuma gelebilmesi ile mümkündür.¹¹

BM'in 1997-2006 yılları arasındaki on yılı "Yoksulluğun Kaldırılması On Yılı" ilan etmesinin ardından, BM Genel Kurulu'nun, 22 Aralık 1999 tarihli 54/232 nolu Kararı ile, Genel Sekreterlikten; "Yoksulluğun Kaldırılması

11 Bkz. www.ozgur Politika.htm, 14.12.2002.

On Yılı” kapsamındaki çalışmalar, tedbirler ve tavsiyelere ilişkin Rapor talep etmesi üzerine, Genel Sekreterlik’çe hazırlanan Rapor, 21 Eylül 2000 tarihinde Genel Kurul’un 55. Oturumunda görüşülmüştür.

Rapor’un Giriş Bölümünde; söz konusu Rapor’un BM Genel Kurul’unun 22 Aralık 1999 tarihli 54/232 nolu Kararına cevap olarak hazırlandığı dile getirilerek aşağıdaki konulara değinilmektedir:¹²

- Günde 1 doların altında gelirle yaşayan insanların sayısı ve bunların toplam nüfusa oranında 1990’ların ortasında önemli düşüşler yaşanmakla birlikte, yaşanan küresel mali krizle, 1990’ların sonlarında bu rakamlar tekrar yükselişe geçmiştir.
- Son otuz yılda sosyal göstergeler genel olarak iyileşme kaydetmiştir. Birçok ülke; okur-yazarlık, ortalama yaşam süresi, okula kaydolma, temel sosyal hizmetlere erişimde başarı göstermişler ve sosyal koruma sistemlerini çoğaltmışlar, bebek ölüm oranlarını düşürmüşlerdir. Bununla beraber, eğitim hizmetlerine ulaşamama ve temel sosyal hizmetlere erişimdeki eşitsizlikler devam etmektedir.
- Gelişmekte olan ülkelerde, ilkokul çağına gelen 110 milyon çocuk okula gidememekte; okula gidenler için ise eğitimin kalitesi önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Zengin ülkeler ile yoksulların eğitim hizmetlerine erişimlerinde büyük farklılıklar mevcuttur. Afrika’da okul çağına gelen çocukların üçte biri, hiç bir biçimde eğitim hizmetinden faydalanamamaktadır. Eğitimdeki cins ayrımcılığı hala devam etmektedir.
- Tüm bölgelerde bebek ölümleri konusunda 1990-1997 yılları arasında önemli başarılar kaydedilmiştir. Buna rağmen, yoksul ailelerde doğan bebeklerin beş yaşına gelmeden ölmeleri olasılığı, zengin ailelerde doğan çocuklardan daha yüksek olmaya devam etmektedir. Bu oran, zengin ülkeler ile varsıl ülkeler arasında da farkını korumaktadır. Kötü beslenme de yoksullar arasında daha yaygındır. Yoksullar zenginlere kıyasla, bulaşıcı hastalıklardan daha yüksek oranda etkilenmektedir.
- Aids, yoksul ülkelerde ve yoksullar arasında daha yaygındır. HIV virüsünden etkilenen insanlar gelişmekte olan ülkelerde gittikçe düşerken, yoksul ülkelerde ya aynen kalmakta ya da yükselmektedir.
- Çoğunluğu Afrika’da bulunan en az gelişmiş ülkelerde ekonomik büyüme durgundur. Merkezi planlamadan piyasa ekonomisine geçiş yapan eski

12 Bkz. (www.un.org/documents/ga/docs/55/a55407.pdf), (17.12.2002).

Sosyalist ülkelerde yaygın sosyal güvenlik planları yıkılmıştır ve onların yerine geçecek düzenlemeler yapılmamıştır. Fiyat enflasyonu ile ikiye katlanan ekonomik düşüş, insanları, bu ekonomilerde 1989 öncesinde hiç görülmemiş bir yoksulluk ölçüsüne götürmüştür.

- Küreselleşmenin meyveleri ülkeler arasında eşit yayılmadı. Ülkeler arasındaki eşitsizlik daha da büyüdü. 1990'ların sonunda, yüksek gelirli ülkelerde yaşayan insanların beşte biri, dünyada GSMH'nın %86'sına, dünya ihracat piyasalarının %82'sine, yabancı doğrudan yatırımların %68'ine, telefon hatlarının %74'üne sahiptirler.
- Özellikle mali sistemin az gelişmiş, iyi düzenlenmemiş ve kırılgan olduğu ülkelerde, mali liberalleşme; gelir ve istihdam istikrarsızlıklarını arttırmıştır.
- İhracat piyasaları ve yabancı yatırım için artan rekabet çalışına standartlarını yıpratmıştır ve değişken sermayenin politik etkisi artarken, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık gibi temel çalışma haklarının inkârı nedeniyle emeğin gücü azaldı. İşçi maliyetlerinin azaltılması yönündeki baskılar nedeniyle, bazı gelişen ülkelerde, güvenilmez istihdam biçimleri ve çalışanlar için güvensizlik arttı. Bazı ülkelerde de toplumsal huzursuzlukları arttıracak gelir ve ücret dengesizlikleri gerçekleşti.

Yoksulluğun Yok edilmesi Uluslararası Günü olan 17 Ekim 2002 tarihinde BM Genel Kurulu 57. Dönem Başkanı olan Jan Kavan'ın mesajında ise şu noktalara değinilmektedir:¹³

- Yoksulluğu kaldırmak için ana odak noktalardan birisi, dünyadaki yoksul insanların %70'inin yaşadığı ve çalıştığı tarım sektörü olmuştur.
- Yoksulluğu ortadan kaldırmada ikinci güçlü faktör, kadının rolünü tanımak ve kasabalardaki eğitim ve sağlıkla ilgili kolaylıklar, mesleki eğitim, mikro kredi planlarla ve her şeyden önemlisi, bu tip programların planlanması ve uygulanmasına kadını dahil ederek kadını güçlendirmektir.

Kadın açısından konu incelendiğinde ise, yine BM kayıtlarına göre; dünyadaki 1 milyar yoksulun beşte üçünü kadın ve kız çocuklarının oluşturduğu; yine okuma-yazma bilmeyen 1 milyar kişinin üçte ikisinin kadın olduğu; AIDS'le beraber yaşayanların büyük çoğunluğunu kadınların oluşturduğu dile getirilmektedir. Yine aynı kayıtlarda; eğitim ve kaynaklara

13 Bkz. (www.un.org/president/57/pages/speeches/statement021017.poverty.htm), 18.12.2002.

erişimdeki bu eşitsizliklere ek olarak, kadınların resmi karar verme süreçlerinde daha az yer aldıklarına işaret edilmektedir.

VI- İNSAN HAKLARI BELGELERİNDE EKONOMİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL HAKLAR

A- BM’ce Düzenlenen Sosyal Haklarla İlgili Uluslararası Belgeler

1- Evrensel İnsan Hakları Bildirisi

İnsan haklarını uluslararası düzleme taşıyan ve kendisinden sonra çıkarılan diğer insan hakları belgelerine yol gösteren temel belge niteliğindeki Evrensel İnsan Hakları Bildirisi, BM Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948 tarihinde 217 A (III) sayılı Karar ile kabul edilmiştir. Başlangıç Bölümü ile 30 maddeden oluşan Bildiri’de yer alan temel hak ve özgürlüklerin herkes için olduğu 1. maddesinde ve diğer maddelerinde sık sık tekrarlanan “herkes” veya “hiç kimse” ifadelerinden anlaşılmaktadır.

Bildiride yer alan temel haklar: 3-21. maddelerinde düzenlenen “klasik haklar” ile 22-27. maddelerinde ifade edilen “sosyal haklar” olmak üzere iki kategoride düzenlenmiştir. İkinci kuşak hakları uluslararası düzleme taşıması, belgenin diğer önemli bir özelliğini oluşturur.

Evrensel Bildiride: İkinci Kuşak Haklara ilişkin olarak düzenlemeler: sosyal güvenlik hakkı (md. 22: kişilerin, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların, devletin örgütlenme biçimi ve kaynaklarına uygun olarak gerçekleştirilmesini isteme hakkına sahip olduğunu vurgular), çalışma, eşit işe eşit ve adil ücret ile sendika hakkı (md. 23), dinlenme ve ücretli tatil hakkı (md. 24), yaşam standardı hakkı ile sosyal güvenlik hakkı (md. 25), eğitim hakkı (md. 26), kültürel haklardır (md. 27).

2- BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi

BM Genel Kurulu tarafından 16.12.1966 tarihinde imza ve onaya açılmış, 3.1.1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Başlangıç ve beş ana bölümde düzenlenen 31 maddeden oluşan Sözleşmede ikinci kuşak haklar yer almaktadır. Bunların içinde doğrudan hakları düzenleyen hükümler md. 6’dan başlamaktadır:¹⁴

Sözleşmede; çalışma hakkı (md. 6); adil, elverişli, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına hak, izin hakkı, eşit işe eşit ücret (md. 7); sendikal haklar,

14 Mehmet Semih Gemalmaz, a.g.e., s.333.

grev hakkı (md. 8); sosyal güvenlik ve sigorta hakkı (md. 9); ailenin korunmasına hak, özgür istence dayalı evlenme hakkı, anneye doğum öncesi ve sonrası özel koruma, çocukların ve gençlerin sosyal ve ekonomik sömürden korunması (md. 10); beslenme, giyim ve barınma hakkı, elverişli yaşama standartlarına hak, açlığa düşmeme hakkı (md. 11); sağlık standartlarına hak (md. 12); eğitim hakkı, ilköğretimin zorunlu ve ücretsiz olması, yükseköğretime girmede eşitlik (md. 13); kültürel yaşamda yer alma, bilimsel ilerlemelerden yararlanma hakkı, yaratıcı etkinlik ve bilimsel araştırma için zorunlu olan özgürlüklere saygı gösterilmesi (md. 15) düzenlenmiştir.

B- Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ) Tarafından Üretilen Belgeler

Daha çok çalışma yaşamı ve sosyal politika ile ilgili olarak UÇÖ'nün hazırladığı belgeler, insan haklarının geliştirilmesine katkıda bulunur. Örgütün kendi alanında kabul ettiği Tavsiye ve Kararlar, uluslararası çalışma standartlarını belirlemektedir.

- Zorla Çalıştırmaya İlişkin 29 No'lu Sözleşme (1930)
- Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Numaralı Sözleşme (1948)
- Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin 98 Numaralı Sözleşme (1949)
- Eşit Değerde İş İçin Erkek ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliğine İlişkin 100 No'lu Sözleşme (1951)
- Zorla Çalıştırmanın Kaldırılması Hakkında 105 No'lu Sözleşme (1957)
- İş ve Meslek Bakımından Ayrımcılığa İlişkin 111 No'lu Sözleşme (1958)

C- Unesco Tarafından Hazırlanan Belgeler

- Eğitimde Ayrımcılığa Karşı Sözleşme (1960 imza-1962 yürürlük)

D- Avrupa Konseyi Tarafından Hazırlanan Belgeler

1- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (1950) ve Protokolleri

1950 yılında imzalanıp 1953 yılında yürürlüğe giren, Başlangıç Bölümü ve beş bölümde düzenlenen 66 maddeden oluşan “İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi”nin 11 No'lu Protokol yürürlüğe girmeden önce içerdiği haklar, BM Evrensel Bildirgesindeki düzenlemenin aksine sadece klasik hakları içermektedir ve bu yönüyle daha dar

kapsamlıdır. Bu eksiklik, daha sonraki tarihlerde çıkarılan sözleşmelerle giderilmeye çalışılmıştır.

2- Avrupa Sosyal Şartı (1961)

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesindeki sosyal haklar eksikliğini gidermek üzere düzenlenen ve 1965 yılında yürürlüğe giren Avrupa Sosyal Şartı, 38 madde ve bir Ek'ten oluşmaktadır.

Çalışma hakkı, adil çalışma koşulları, güvenli çalışma koşulları, adil ücret, örgütlenme, toplu pazarlık hakkı, ayrıca çocukların, gençlerin, çalışan kadınların korunması konulan düzenlenmiştir. Bunların yanı sıra, ailenin, sosyal, yasal ve ekonomik açıdan korunması; anne ve çocukların sosyal ve ekonomik açıdan korunması; göçmen işçilerin hakları; mesleki eğitim; sağlığın standartlarından yararlanma gibi haklar ve ilkelere yer verilmiştir.¹⁵

3- Yenilenmiş Avrupa Sosyal Şartı (1996)

1999 yılında yürürlüğe giren Şart, 1961 tarihli Şart'ın geliştirilmiş biçimidir ve haklar itibariyle daha geniş kapsamlıdır. Önceki Şarttan farklı olarak; “işe alınmada cins ayrımı yasağı (md. 20), çalışma koşullarının belirlenmesinde söz sahibi olma hakkı (md. 22), yaşlı kişilerin sosyal korunma hakkı (md. 23), işe son verilme halinde korunmaya hak (md. 24), işe son verilmesi hallerinde çalışanların korunması (md. 25), çalışanların onurunun korunması (md. 26), toplu işten çıkarma usulleri hakkında bilgilendirme ve danışma hakkı (md. 29), fukaralığa ve sosyal dışlanmaya karşı korunma hakkı (md. 30), konut ve barınma hakkı (md. 31)” gibi haklarla zenginleştirilmiştir.

VII- DÜNYADA YOKSULLUK

Yoksulluk bugün sadece ekonomik yoksulluk şeklinde değil, birçok sosyal siyasal, koşullardan mahrumiyet şeklinde gerçekleşmektedir. Bunların büyük çoğunluğu az gelişmiş ülkelerde bulunan, her yıl açlıktan yaşamını yitiren binlerce kişiden oluşmaktadır.

İkinci grup, görece daha gelişmiş ülkelerde tarım kesiminden kopup kentlere göç eden kentlilerden oluşuyor.¹⁶

Üçüncü grubu ise, formal sektörde iş bulmuş olmakla birlikte, çok düşük ücret alanlar, ekonomik ya da sektörel krizler nedeniyle işini yitirenler, yitirme

¹⁵ Mehmet Semih Gemalmaz, a.g.e., s.390.

¹⁶ Yasemin Özdek (der), Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları, TODAİE yayın No: 311, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2002,. s.442.

tehdidi altında çalışanlar veya aldıkları ücretin değer kaybı nedeniyle yoksulluğa doğru kayanlar oluşturmaktadır.¹⁷

Yoksulluğun, bir gelir eksikliğinden öte, insan haklarının bütünselliği, bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı temelinde tüm insan haklarının ihlali olarak tanımlanması, bugün, yerleşiklik kazanan bir yaklaşım. BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, insan hakları açısından yoksulluğu, yeterli bir yaşam düzeyi ve diğer temel sivil, kültürel, ekonomik, siyasal ve sosyal haklardan yararlanmak için gerekli olan kaynaklardan, olanaklardan, tercihlerden, güvenlikten ve güçten sürekli yoksun olmak durumu olarak tanımlıyor.¹⁸

Bu yönleriyle yoksulluk insan haklarının bütünselliği çerçevesinde, yaşam hakkı gibi klasik haklar olarak adlandırılan en temel haklara bir tehdit oluşturduğu kadar; eğitim, sağlık, çalışma hakkı gibi ekonomik, sosyal ve kültürel haklar grubu ile halkların kendi kaderlerini tayin hakkı gibi üçüncü kuşak hakların karşısında da bir engel olarak duruyor. Ama asıl vurgu sosyal haklarda.

BM Genel Kurulu tarafından 04/12/1986 tarihinde kabul edilen “Gelişme Hakkına İlişkin Bildirimin” Başlangıç Bölümünde, “birinci ve ikinci kuşak insan haklarının bölünmezliği ve birbirine bağlı olduğu” ve “gelişmeyi gerçekleştirebilmek için, medeni, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel hakların uygulanmasına, geliştirilmesine ve korunmasına eşit özeni ve ivedi hassasiyeti göstermek gerektiği”; dolayısıyla belli insan haklarını ve temel özgürlüklerini geliştirmenin, saygı göstermenin ve kullanmanın, diğer insan haklarını ve temel özgürlüklerini yadsımayı meşrulaştırmayacağı” vurgulanmaktaydı.¹⁹

A- Yoksulların Çılgıklarında Yoksulluk²⁰

Yoksulluk sadece gelir anlamına gelmez, bundan çok daha fazlasını anlatır. Yoksul için; refah ile varıllık, maddi ve psikolojik yönleriyle çok boyutlu kavramlardır. Varıllık; zihnin dinginliğidir, sağlıktır, bir topluma aidiyettir, güvenliktir, karar ve eylem serbestisidir, güvenilir bir yaşamdır, istikrarlı bir gelir kaynağıdır, yiyecektir.

17 Yasemin Özdek, s.442.

18 Yasemin Özdek, s.473.

19 Mehmet Semih Gemalmaz, a.g.e., s. 171.

20 Bkz. “Listen To The Voices”, (www.worldbank.org/poverty/voices/index.htm), (25 Ekim 2002).

Yoksul yoksulluğu; maddi şeylerin-başta yiyecek olmak üzere, iş, para, barınacak yer ve giyim- eksikliği, sağlıksız, kirli ve riskli çevrelerde çalışmak ve yaşamak olarak tanımlar. Dünyanın neresinde olursa olsun, yoksullar için yoksulluk aynı anlamı taşıyor:

- Yoksulluk, bir hücrede, yaşamak ve özgür bırakılmayı beklemek gibidir. (Jamaika)
- Bir şeyler yapmak istersiniz, fakat onu yapacak gücünüz yoktur. Bu, yoksulluktur.(Nijerya)
- Birisi yoksul olduğunda, onun toplumda söyleyeceği bir şey yoktur, kendisini aşağıda görür; yiyeceği yoktur, evinde kıtlık vardır; giyeceği yoktur ve ailesinde gelişme yoktur. (Uganda'dan bir kadın)
- Yoksul bir insan için herşey korkunçtur-hastalık, utanç ve aşağılanma-. Kötürümüz; herşeyden korkarız; herkese güveniriz. Kimse bize güvenmez, herkesin kurtulmak istediği çöp gibiyiz.(Moldovya-Tiraspol'dan âma bir kadın)

Yoksul için güvensizlik artmıştır. Şiddet yükselişe geçmiştir ve yoksullar yeni ekonomik düzenlemelerle by-pass edildiklerini düşünürler:

- Her gün gelecekte korkuyorum.(Rusya)
- Paranız yoksa hastalık sizi mezarınıza götürecektir.(Gana'dan yaşlı bir kadın)

Cins ayrımcılığı artmıştır, aile içi şiddet yükseliştir yoksul için:

- Problemler ilişkimizi etkiledi. Kocam eve para getirdiği zaman hep beraber iyiyiz. Evde kaldığı günler ise sürekli kavga halindeyiz. (Mısır'dan bir kadın)

Yoksul, hükümetlerin ve devlet dairelerinin daha güvenilir olmasını ister. Rüşvet önemli bir sorundur:

- Sorunlarımızla ilgili olarak kimseyle iletişime geçemiyoruz. Bizi kim temsil ediyor? Kimse! (Mısır'dan bir panelden)
- Hükümetin projeler için paralar tahsis ettiğini duyuyoruz, ama temelde değişen bir şey yok. (Güney Afrika)

B- Rakamlarla Dünyada Yoksulluk²¹

- Dünyanın yarısı, yaklaşık 3 milyar insan günlük 2 doların altında yaşamını sürdürüyor.

21 Bkz. (<http://Avwww.globalissues.Org/Traderelated/Facts.asp#I>),(25 Ekim 2002).

- En fakir 48 ülkenin (ülkelerin 1/4'ünü oluşturuyor) gayri safı milli hasılası, dünyanın en zengin üç kişinin servetinden daha az.
- Yaklaşık 3 milyar insan, 21. yüzyıla okuma yazma bilmeden girdi.
- Dünyanın en zengin 100 şahsiyetinin %51'ini şirketler oluşturuyor.
- Nüfusun gelişmiş ülkelerdeki %20'si malların %80'ini tüketiyor.
- 1960'ta, dünya nüfusunun en zengin %20'sinin geliri en fakir %20'sinin 30 katı iken; bu rakam 1997'de 74 katına ulaştı.
- Gelişen dünya, borç aldığı her 1 doların karşılığında 13 dolar ödemek durumunda.
- 1999'da dünyanın en zengin 200 kişinin serveti 1 trilyon doları bulurken, en az gelişmiş 43 ülkesinde yaşayan 582 milyon insanın toplam geliri 146 milyar dolardı.
- Üçte ikisi Asya ve Pasifik ülkelerinde bulunan, gelişen ülkelerde bulunan yaklaşık 790 milyon insan yeterli beslenememekte.

En basit anlamıyla gelir durumunun düşüklüğü olarak tanımlanan yoksulluk derecesinin, gelişen ve gelişmekte olan veya geri kalmış ülkeler arasında nasıl farklılıklar gösterdiğine, 2000 yılı kişi başına düşen gayri saf milli hasıla rakamlarını inceleyerek ulaşmak mümkün:²²

Lüksemburg	43.372 \$
ABD	34.637 \$
İsviçre	33.394 \$
Danimarka	30.141 \$
İrlanda	25.066 \$
Avusturya	23.357 \$
Afganistan	100\$
Etyopya	102\$
Mozambik	195 \$
Türkiye	2.998 \$
Yunanistan	10.680\$

22 Bkz.(<http://www.unstats.un.org/unsd/demographic/social/inc-eco.htm>)-(25 Ekim 2002).

Listeden de görüleceği üzere; dünyanın bir yanında kişi başına düşen gayri safi milli hasılası 100 \$ olan ülkeler mevcut iken, bir tarafta da bu rakamın 300-400 katma ulaşan ülkeler sözkonusu.

“Yoksullukla mücadele”, 1990’lardan 2000’lere geçerken egemen gündemde daha merkezi bir yer edinmeye başladı. Dünya Bankası 2000/2001 raporuna “Yoksulluğa Saldırı” adını verdi ve Banka Başkanı Wolfensohn, bu rapora yazdığı önsözde Bankanın “yoksullukla mücadele misyonunu” çalışmalarının merkezine aldığını bildirdi.²³

Dünya Bankası’nın 2000/2001 World Development Report (Dünya Kalkınma Raporu)nda; yeni yüzyıla girerken, çok büyük kesimlerin yoksulluğunun hala küresel bir sorun olduğu, 6 milyarlık dünya nüfusunun 2.8 milyarının günlük 2 dolar gelirin altında yaşadığı, 1.2 milyarının ise 1 doların altında olduğu ifade edilmektedir. Yine aynı raporda: doğan her 100 bebekten 6’sının bir yaşına ve 8’inin 5 yaşına gelmeden hayatlarını kaybettikleri; okul yaşına gelenlerden ise erkeklerde 9’unun, kızlarda ise 14’ünün ilkokula gitmedikleri kaydedilmektedir.

17 Ekim Yoksulluğun Yok edilmesi Uluslararası Günü’nde Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri’nin mesajında; aşırı yoksulluğun her yerde insanlığın güvenliği için bir tehdit oluşturduğu belirtilerek, yoksulluğun insan haklarının bir inkârı olduğu ve tarihte ilk kez eşi görülmemiş bir zenginliğin olduğu ve teknolojinin sınırsızca dolaştığı çağımızda, insanlığı bu utanç verici beladan korumak için yeterli güce sahip olunduğu vurgulanmaktadır.

Dünyada tüm coğrafyalar üzerinde görülmeye başlanan ve şiddeti her yörede ve her kesimde farklı biçimler ve yoğunluklarda hissedilen yoksulluk, bugün insan hakları için de önemli bir tehdit unsuru...

Yoksulluğun en temel insan haklarının kullanılmasını önemli derecede azalttığı bir gerçek. Her 1000 Afrikalı çocuktan 151’i 5 yaşından önce, 92’si ise 1 yaşından önce hayatını kaybediyor. 9 Afrika ülkesinde okul çağına gelmiş çocuklardan yarısından azı ilkokula kaydediliyor. (Bunlar arasında: Fas, Etyopya, Nijerya var).²⁴

Günümüzde artık yoksulluğu, yalnızca geçim olanaklarının yetersizliği gibi ekonomik bir çerçevede düşünmek, yoksulluğa çok sınırlı ve dar bir bakış açısıyla bakmak anlamına gelmektedir. Bunun yerine, insanın siyasal özgür-

23 Yasemin Özdek(Ed),a.g.e., s.4.

24 Bkz. (<http://www.worldbank.org/poverty/mission/up3.htm>), (25 Ekim 2002).

lükler, toplumsal yaşama katılma olanakları, bireysel güvenlik ve çevresel dengeler açısından karşılaştığı yetersizlikleri de yoksulluk kavramı içine sokmaktadır. Daha doğrusu, yoksulluk kavramını daha geniş bir anlam ifade eden “yoksunluk” içinde ve onunla birlikte ele almak gerekmektedir. Çok zaman da zaten insan haklarından, demokratik haklardan yoksunluk, yoksullukla birlikte var olmaktadır.²⁵

İnsan haklarının temel boyutlarını oluşturan; toplumda adalet, eşitlik ve özgürlüğün sağlanması, ancak ve ancak yoksulluğun ortadan kaldırıldığı toplumlarda söz konusudur.

C- 2003 insani Gelişme Raporu Türkiye Genel Profili

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından hazırlanan 2003 İnsani Gelişme Raporu’nda Türkiye, insani kalkınmadaki performansı ile 2001 verilerine göre²⁶:

- 175 ülke içinde 96ncı sırada,
- Orta düzeyde kalkınma performansı gösteren 85 ülke arasında ise 41nci sırada yer alıyor.
- En yüksek insani kalkınma performansı gösteren Norveç için HDI değeri 0.944,

Türkiye için HDI (insani gelişme indeksi) değeri 0.734 dir.

- Türkiye’nin 1975-2001 yılları arasında insani kalkınma performansı 0.145 değerinde artış göstermiştir.
- Orta gelişmişlik performansı gösteren 82 ülkenin başını çeken ülkelerden bir tanesi olan Malezya için bu değer 0.175 olarak görülüyor.

Düşük insani gelişme gösteren ülkeler grubunda, listenin en sonunda yer alan Sierre Leone da insani gelişme endeks değeri - en yüksek değer 1.0 olarak düşünüldüğünde- 0.252 olarak kalmaktadır.

100 kalkınmakta olan ülkeler sıralamasında, Türkiye gelir ve insani kalkınma açısından 22. sırada yer alıyor.

- 40 yaşına kadar yaşama olasılığı: % 8.0 (2000-05).
- Okur- yazar olmayan yetişkin nüfus : % 14.5 (2001)

25 Yasemin Ozdek (Ed), a.g.e., s. 441.

26 <http://www.denizfeneri.org.tr/icerik.asp?icerik=INSGELISR2.>, 19.1.2004.

- Sağlıklı içme suyuna ulaşamayan nüfus: % 18 (2000)
- Yaşa göre yetersiz kilodaki 5 yaş altı çocuk: % 8 (1995-2001)
- Günde 1 Dolarla geçinen nüfus: < % 2 (1990-2001)(Mutlak yoksulluk)
- Günde 2 Dolarla geçinen nüfus: % 10.3 (1990-2001)(Yoksulluk sınırı)

VIII- YOKSULLUKLA MÜCADELEDE İYİ YÖNETİMİN ROLÜ

Birleşmiş Milletler'in İnsanca Gelişme (Human Development) Endeksi üç ana boyuttan oluşuyor²⁷

1. Ömür (Longevity)

* Doğuşta yaşam beklentisi

2. Bilgi (Knowledge)

* Yetişkin okur-yazarlığı

* 25 yaş üzerinde kişi başına sağlanan ortalama eğitim süresi

3. Kaynakları yönetebilmek (income which are combined to arrive at an average deprivation index).

Bir başka ölçüt ise, “yaşama verilen değer in bileşik göstergesi” adını taşıyor ve bir ana boyut ile altı boyuttan oluşuyor:

1. Sağlık.

2. Toplumsal güvence (ve iş güvencesi).

3. İnsanca gelir düzeyi.

4. Çalışma hakkı ve iş olanaklarının geliştirilmesi (ve yeni iş alanları açılması).

5. Aydınlanma (veya bilme) hakkı.

6. Hak arama ve örgütlenme özgürlüğü.

Her biri birer insan hakkı olan bu alt-göstergeler (boyutlar), kullanılabilirlikleri ve bunlara erişebilmek için kurulan sistemlerle değerlendiriliyor (Örneğin, ülkenin sağlık hizmet sunumu modeli ve hizmeti elde edebilme; toplumsal güvencenin sağlanabilmesi için iş kazalarıyla meslek hastalıklarına yol açan etmenlerle savaşmada özendiricilik ve caydırıcılık). Ancak bunların

27 A.Gürhan Fişek, “Yoksullukla Savaş”, Bkz. (<http://www.fisek.-org.tr/110.php>), 9/12/2002.

tümünün değer kazanabilmesinin ön koşulu (ana boyut) olarak da demokrasinin varlığı konuluyor.²⁸

Bütün bu göstergelerin arzu edilen seviyelere taşınması, iyi yönetimin uygulayacağı sosyo-ekonomik politikaların başarısına bağlıdır. Sağlık, toplumsal güvence, insanca gelir düzeyi, çalışma hakkı ve iş olanaklarının geliştirilmesinin, tarih boyunca, yönetimin “insan hakları” yaklaşımı ile ilintili olduğu görülmüştür. Bu çerçevede insan haklarının, yoksullukla ilgili olarak, özellikle ekonomik-sosyal hakların gerçekleşmesini piyasanın kendi iç dinamiklerine bırakmak, yoksulları kendi kaderleriyle başbaşa bırakmak olarak değerlendirilebilir.

Yoksullukla mücadele stratejileri, ülkenin benimsediği kalkınma modeline göre değişik belgelerde yer alır. Türkiye’de “yoksullukla mücadele” konusu, Kalkınma Planları’nın bir bölümü olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005) “Sosyal Refahın Arttırılması” başlığı altında gelir dağılımının iyileştirilmesi ve yoksullukla mücadele konusuna değinilmektedir:²⁹

- Gelir dağılımının iyileştirilerek yoksulluğun azaltılması ve ekonomik refah artışından toplumun bütün kesimlerinin adil pay alması esastır.
 - Ekonomik büyümeyi esas alan, mutlak yoksulluğu giderecek, göreceli yoksulluğu azaltacak ve yoksul kesimleri ortalama refah seviyesine yaklaştıracak iktisadi ve sosyal politikaların uyum içinde uygulanması temel ilkedir.
- Kırsal kesimde yaşayan nüfusun verimliliğini arttıracak ve tarımsal üretim yelpazesini zenginleştirecek mesleki yönlendirme programlarına ve projelere ağırlık verilerek, ilgili yöre halkının katılımı sağlanacaktır.
- Küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesine özel önem verilecek ve yeni girişimcilerin ortaya çıkması teşvik edilecektir.
- Bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak üzere, ekonomik yatırımlar yanında, eğitim, sağlık ve sosyal hizmet yatırımlarına hız kazandırılacaktır.
- Sosyal yardım ve hizmetlerin yoksul kesimlere daha etkin bir şekilde ulaştırılması sağlanacaktır.

28 A. Gürhan Fişek, a.k.

29 Devlet Planlama Teşkilatı, Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005), Ankara, 2000, ss. 1.01-102.

Ayrıca; Planın “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında; “demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözetken bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulmasının” amaçlandığı belirtilmektedir.

Bütün bu hedeflere ulaşmada en etkin yöntem, tüm kademelerde iyi yönetim anlayışının yerleştirilmesidir. Peki iyi yönetim nedir? Son günlerde niçin sık sık kamu reformundan bahsedilmektedir. Farklı açılardan bakılsa da bugün herkes, kamuda yeniden yapılanmanın gerekliliğinden söz etmektedir.

Kamunun yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin biçimde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi gerekmektedir.³⁰

Saydamlıktan ve hesap verme sorumluluğundan uzak yönetimler yolsuzluklar için gerekli ortamı hazırlamakta, bu da günlük siyasi baskılar karşısında, sınırlı kamu kaynaklarının sorumsuzca harcanmasına neden olmaktadır. Çin’li büyük reformcu Wang An Shih (M. S. 1020-1086); yolsuzluğun “kötü kanun” ve “kötü insan” olmak üzere iki temel kaynağı olduğunu belirtmiştir. Kötü kanun, hukuki, idari ve siyasal sistemdeki düzenlemelerle; kötü insan ise iyi bir eğitimle düzelebilir.

9. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı’nda (1999) Kabul Edilen Durban Bildirgesi’nde; “21. yüzyıla girerken yolsuzluk felaketi ile etkili olarak savaşılmadıkça, 2000 yılının ötesinde yoksulluğun daha da ağırlaşacağı, hükümetlerin hukuki niteliğinin aşınacağı, insan hakları ihlallerinin çoğalarak artacağı, geçmiş elli yıldaki demokratik kazanımların kaybedileceğinin farkındayız” denilerek, yoksulluğun temelinde yolsuzlukların bulunduğu işaret edilmiştir. Bu bağlamda iyi yönetim, yolsuzlukların önüne geçebilmek için; “kötü kanun” ve “kötü insan” modellerini iyiye dönüştürmek amacıyla gerekli adımları atabilen yönetimdir.

“Türkiye’de Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi” konulu uluslararası bir Konferansta yolsuzlukla mücadele stratejisinin üç temel unsuru "önleme, eğitim ve cezalandırma" olarak ifade edilir. Etkin yönetim ve

30 Bkz. www.Treasury.gov.tr/karar.pdf.

yolsuzlukla mücadelenin geliştirilmesi çalışmasında, sonuç almaya dönük yarar görülen hususlar şu şekilde sıralanır: "mal bildirimlerinin şeffaflaşması, kolayca ulaşılabilir ve denetlenebilir hale gelmesi, kamu yönetimindeki üst düzey bürokratik görevlerde etik sözleşmesi uygulamasının getirilmesi, denetim birimleri arasında veri tabanının oluşturulması, kara paranın aklanması ile mücadele konusunda merkezi mali istihbarat veri tabanının korunması, devlet memurluğunda yükselmelerde likayat esasına tam olarak geçilmesi, izin, ruhsat ve hakediş işlemlerinde ivedilikle belirli sürelerin konulması, belli meblağları aşan ihalelerde mesleki örgüt temsilcilerinin de yer aldığı üst komisyonların denetiminin yapılması, seçim kampanyalarına ilişkin harcamaların açıklanması ve denetlenebilir hale getirilmesi, seçimlerde adayların mal beyannamelerini verme, halkın bilgi ve denetimine sunma zorunluluğunun getirilmesi, delil toplamayı güçlü kılarak yargılamanın hızlandırılması, denetimde kurumsal, bireysel bağımsızlığın güçlendirilmesi..."³¹

Sonuç olarak; temiz toplum, temiz yönetim ve temiz siyasetin tesisi için her şeyden önce ortak etik değerler etrafında toplumsal işbirliği ve uzlaşmanın sağlanması gerektiği unutulmamalıdır.³²

İyi yönetim katılımcılığı arttırmasının yanı sıra, yoksullar lehine politikaları ve sağlam makro-ekonomik yönetimi iyileştirir. Kamu fonlarının saydam bir şekilde kullanılmasını sağlar, özel sektörün büyümesini teşvik eder, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde tedarikini sağlar ve hukuk devleti ilkesinin tesis edilmesine yardımcı olur. Kamu kesimi tarafından temel bazı hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde tedarik edilmesi, yoksulların çoğu için büyük bir önem ifade ettiği için zayıf bir yönetim yoksullara orantısız bir şekilde zarar verir.³³

Bu çerçevede ise iyi yönetim, sağlam bir makro-ekonomik yönetim geliştirirken, bir taraftan da "refah devleti" anlayışından uzaklaşmadan kamu hizmetlerini etkin ve eşitlikçi biçimde sunan ve bu yönde politikalar geliştiren bir yönetimdir.

SONUÇ

Yoksulluğun insan haklarının bir inkârı olduğu, tarihte ilk kez eşit görülmemiş bir zenginliğin olduğu ve teknolojinin sınırsızca dolaştığı

31 <http://www.ozgurpolitika.org/2001/09/22/habl0.html>

32 Cemal Yıldız, "Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim", TİD, sayı:434, Mart 2002, s.

33. <http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/besinci-bol/asya-kalkinma-bankasi.htm>.

çağımızda, hala açlık sorunundan bahsedilmesi, düşündürücü olduğu kadar üzücüdür de...

Yoksullukla mücadele kolay değildir. Günlük sorunlar üzerine odaklanan kısa vadeli çözümler yerine, orta ve uzun vadeli bir bakış açısı gerektirir.

Yoksullukla mücadelede; uluslararası işbirliğinin yanı sıra, her ülkede kendi koşullarına göre saptanacak bir hedef yönünde yoksulluğun ortadan kaldırılması ve eşitsizliğin azaltılmasına dönük ulusal politikalar ve stratejilerin acil bir görev olarak benimsenip formüle edilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir.

Yoksullukla mücadele stratejileri; saydamlık içinde geliştirilmeli, hükümet dışı örgütler, üniversiteler, uzmanlar ve özel sektör örgütleri ile işbirliği içinde, çok boyutlu ve bütünlüklü bir yaklaşımla uygulanmalıdır. Yoksullukla mücadele stratejileri belirlenirken; yoksulluğun yapısı ve yoksullukla mücadelede varılması istenen hedefler tespit edilmeli, mücadele sırasında takip edilecek göstergeler belirlenerek, mücadele stratejilerinin bu göstergeler üzerindeki etkileri ölçülmeli ve gerekiyorsa düzeltici önlemler alınmalıdır.

Mücadele sırasında kırsal kalkınma, yerel alt yapı ve istihdam yaratılması gibi yoksulluğu azaltacak potansiyel kamusal faaliyetlere ağırlık verilmesi gözden kaçırılmamalıdır. Köyden kente göçün neden olduğu kent yoksulluğunun önüne geçebilmek için “köylüyü köyünde tutacak” projeler geliştirilmesi önemlidir. Hem köyde hem de kentte halkın üretim faaliyetleri içinde yer almasını sağlayacak beceri kazandırma kursları düzenlenmelidir. Bu kursları tamamlayanlar, kredilerle desteklenmeli ve ulusal ekonomiye kazandırılmalıdır. Yoksulluğun en büyük yükünü taşıyan kadınların ve çocukların gereksinim ve hakları ile özürülülerin gereksinimlerine özel önem verilmelidir.

Günümüzde bilginin en büyük güç olduğu bilinciyle hareket edilmeli, bilgiyi ithal eden değil, üreten bir yapı oluşturulmalıdır. Bu çerçevede; üniversitelerin, araştırma faaliyetinde bulunan kamu kuruluşları ve özel sektörün araştırma çalışmalarına destek verilmelidir.

Kalkınma yolunda ilerlerken, “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı içerisinde hareket edilmeli ve doğa tahribatına yol açacak faaliyetlere izin verilmemelidir.

Eşitsizliği giderme amacıyla topluma götürülen sosyal refah hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve maliyet-etkinlik ilkeleri gözetilerek sıkı denetime alınması da yoksullukla etkin mücadelede önemlidir.

Daniel Cohen “Dünyanın Zenginliği Ulusların Fakirliği” adlı kitabında; “Yoksulluğa karşı mücadele, toplumun bir bütün olarak işleyişinden ayrı düşünülemez. Yoksullukla mücadele, yoksulları kendi gettolarında yalnız bırakan "bölgesel" önlemlerle düzenlenemez. Tersine, bu mücadeleyi sistemin merkezi ile çevresi arasında köprüler kurmak için sürekli bir arayış yönlendirmelidir” der.

Yoksullukla mücadele çok kapsamlı bir konudur. Silahlanma harcamalarının kısıtlanmasından yolsuzlukların azaltılmasına kadar uzanan çok sayıda tedbiri içerir. Ama burada unutulmaması gereken husus, tüm bu tedbirleri uygulayacak ve merkezle çevre arasında “sağlam köprüler kurabilecek” iyi bir yönetim ve bu yönetimi denetleyecek “demokrasi kültürünü kazanmış” toplumun gerekliliğidir...

KAYNAKÇA

- Alpkaya Gökçen ve Diğerleri. **İnsan Hakları**,Yapı Kredi Yayınları-1410, İstanbul, Aralık 2000.
- Çeçen. Anıl. **İnsan Hakları**. Gündoğan Yayınları, Ocak 1995, Ankara.
- Çeçen, Anıl. “İnsan Haklarının Düşünsel Boyutları”, **İnsan Hakları Yıllığı**, cilt:3-4, (1981-1982).
- Devlet Planlama Teşkilatı. **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001- 2005)**, Ankara, 2000.
- Falk, Richard (Çev. Ali Çaksu). **Yırtıcı Küreselleşme**, Küre Y. 1.basım. Tem.2001, İstanbul.
- Gemalmaz, M. Semih. “Tarihselliği Bağlamında İnsan Hakları”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 7-8, 1985- 1986.
- Genç, Mehmet. İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri, Bursa, 1997.
- Kaboğlu, İbrahim, “**İnsan Hakları Dünyanın Her Yerinde Farklı**” (www.ozgurradyo.de/ibrahim_kaboglu.html).
- Kazgan, Gülsen. **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Birinci Baskı, Kasım 2000.
- Yıldız, Cemal. “**Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim**”, TİD. sayı:434. Mart 2002.
- Özdek, Yasemin (der). Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları, TODAİE yayın No: 311, Birinci Baskı, Ankara, Mayıs 2002.
- Uluç, Doğan. “New York New York”, **Hürriyet Pazar**.
<http://www.worldbank.org/poverty/voices/index.htm>.
<http://www.globalissues.org/Traderelated/Facts.asp#1>.
<http://www.unstats.un.org/unsd/demographic/social/inc-eco.htm>.
<http://www.tekgıda.org.tr/pages/kuresellesme.doc>.
<http://www.worldbank.org/poverty/mission/up3.htm>.
www.canaktan.org.
www.ozgur-radyo.de/dosya/yorumcular/john_vidal.html.
www.ozgur-radyo.de/dosya/yorumcular/html.
www.aydinlik.com.tr/arsiv/2001/03/004/erdogdu.html.
U.N. Press Release SG/SM/8431 OBV/297.
www.mmo.org.tr/izmir/bulten/2002-2003/pl6.htm.

AFETLERDEN SONRA ORTA VE UZUN VADELİ AFET YÖNETİMİ ÇALIŞMALARI

Dr. Abdullah YILMAZ*

1. GİRİŞ

Herhangi bir afet meydana geldikten sonraki orta ve uzun vadede daimi iskân ve normal yaşama geçiş ile ilgili önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu önlemler, afet yönetimi sürecinin son safhası olan “Afet Sonrası” safhasını oluşturmaktadır.

Ana hatlarıyla;

* Afetin doğurabileceği ekonomik ve sosyal kayıpların en düşük düzeyde kalmasının ve yaraların bir an önce sarılmasının sağlanması;

* Afetten etkilenen topluluklar için güvenli ve gelişmiş yeni bir yaşam çevresinin oluşturulması, faaliyetlerini içeren¹ “Afet Sonrası” safhası bu makalede; “iyileştirme (rehabilitation)” ve “yeniden inşa (reconstruction)” aşamaları olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır.

2. İYİLEŞTİRME AŞAMASI

Ergünay’ın belirttiğine göre ana hedefi; “...afete uğramış toplulukların haberleşme, ulaşım, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, uzun süreli geçici iskân, ekonomik ve sosyal faaliyetler, vb. yaşamsal aktivitelerin minimum düzeyde karşılanabilmesi için gereken tüm çalışmaları yapmak...”² olan “iyileştirme aşaması” afet sonrası safhasının ilk aşamasıdır.

Park’a göre bu aşamada gerçekleştirilen faaliyetler normal yaşama dönüş sürecinde toplumsal yapıyı ve afet bölgesinin fiziksel yapısını yeniden dü-

* Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

- 1 Oktay ERGÜNAY, “Afet Yönetimi Nedir? Nasıl Olmalıdır?”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s. 269.
- 2 Oktay ERGÜNAY, “Acil Yardım Planlaması ve Afet Yönetimi”, Uzman Der Dergisi, Yıl: 2, S. 6-7, Nisan - Eylül 1999, s. 12.

zenleme amacını taşımaktadır³. Söz konusu faaliyetler kapsamına şunlar girmektedir⁴: Geçici barınma hizmetleri, devam eden sağlık sorunlarının giderilmesi, sosyo-ekonomik sorunların çözülmesi, afetzedelerin yaşadıkları bölgeden veya kişisel özelliklerinden kaynaklanan spesifik sorunların çözülmesi.

Schramm'a göre "iyileştirme" aşaması; afetten sonra temel hizmetlerin tekrar başlaması, afetzedelere afetten zarar gören evlerini ve kamu binalarını onarma çalışmalarında yardımcı olma ile tarım sektörü de dahil olmak üzere ekonomik aktivitelerin restorasyonu amacıyla gerçekleştirilen faaliyetleri kapsamaktadır.⁵

İyileştirme aşamasında afetzedelerin barınma sorunları genelde üç şekilde çözümlenmektedir⁶:

- a) Başka bölgelerde geçici iskân,
- b) Afet bölgesi içinde toplu barınma,
- c) Geçici barınaklar.

Afetzedelerin yakın bölgelerdeki kamu binalarında geçici bir süre için barındırılmalarının başlıca sakıncaları şunlardır⁷:

* Başka amaç için yapılmış binalarda afetzedelerin barınma amacıyla yaşamaları güç olmaktadır;

* Söz konusu binalar geçici iskân süresince asli fonksiyonlarını yerine getirmemektedir;

* Afetzedeler bu binaları gelişigüzel kullanarak onlara zarar vermektedirler;

* Kırsal kesimde afetzedelerin açıkta kalan hayvanlarının bakımı sorun olmaktadır;

3 Chris C. PARK, "The Disaster Life Cycle and Human Adjustments: Lessons From Three Mile Island and Chernobyl", Population and Disaster, Edited By: John I. CLARKE - Peter CURSON - S. L. KAYATSHA and Prithvish NAG, New Delhi: Concept Publishing Company, 1991, s. 200.

4 Park, ss. 200-201.

5 Don SCHRAMM, "Overview Of Disaster Management", Emergency Türkiye '93 - First International Disaster Relief and Prevention, Civil Defence, Public Security and First Aid Exhibition, November 23 - 27, 1993, s. 11.

6 Mustafa Kemal ERVAN, "Deprem Sonrası Acil Barınma Sorunu ve Çözüm Önerileri", Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s. 305.

7 Ervan, s. 306.

- * Alıştıkları sosyal çevreden farklı bir ortamda yaşamak zorunda kalan afetzedeler yeni sosyal yaşama uyum sağlamakta sorunlar yaşamaktadırlar.

Afetzedelerin afet bölgesi içinde belirli merkezlerde kurulan geçici barınma kamplarında barındırılmasının çeşitli sakıncaları bulunmaktadır. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

- * Bazı kamplarda uygulanan toplu yatakhane yöntemi aile yaşamı açısından uygun değildir.
- * Yerleşim yerinin neresi olacağı önceden belirlenmemiş ve afet sonrasında ani bir kararla belirlenmişse geçici barınmadan sonra bu yerleşim yerleri eski fonksiyonlarına dönememektedir.
- * Kampların kurulduğu ilk anda afetin etkisindeki afetzedeler kendilerine gösterilen barınaklara yerleşmekte ancak, afetin etkisi geçtikten sonra akrabalık, dostluk vb. nedenlerle yerlerini değiştirmekte, bu durum da karmaşaya yol açmaktadır.

Yukarıda değinilen ilk iki çözümün sakıncalı olacağını belirten Ervan, iyileştirme aşamasında her aileye bu dönem süresince kullanacakları birer barınak verilmesi yönteminin diğer iki yönteme kıyasla daha yararlı ve etkin bir yöntem olduğunu belirtmektedir. Ervan'a göre bu yöntemin başlıca avantajları şunlardır⁸:

- * Barınaklar, arazi koşulları uygun olan her yere kurulabilir. Afet planlamalarında alınacak doğru kararlarla, barınakların kurulacağı arazilerin altyapı sorunu kolaylıkla çözümlenebilir;
- * Geçici barınakların bir yerden başka bir yere götürülebilmesi afetzedelerin başka bölgelere nakledilme problemini ortadan kaldırır;
- * Geçici barınaklara buralarda barınan afetzedelerin verebilecekleri zararlar daha kolay giderilir;
- * Kalıcı konutlar kadar konfora sahip olmayan geçici barınakların zamanla afetzedeler tarafından terk edilmeme riski bulunmamaktadır;
- * Hatif ve demontabl şekilde yapılacak geçici barınaklar defalarca kullanılabilme olanağı sağlar.

8 Ervan, ss. 306-307.

Herhangi bir büyük çaplı afetin yol açtığı ekonomik kayıpları şöylece özetlemek mümkündür⁹.

- a) Ölüm ve yaralanmaların yol açtığı işsizlik ve üretim kayıpları;
- b) İşyeri ve üretim tesislerinin geçici veya sürekli kapanması nedeniyle uğranılan hizmet kayıpları;
- c) Sağlık, eğitim ve diğer devlet hizmetlerinin kesilmesi veya aksaması nedeniyle uğranılan hizmet kayıpları;
- d) Tüm sektörlerde kısa veya uzun süreli işletme kayıpları nedeniyle uğranılan gelir kayıpları;
- e) Dolaylı etkilerle üretim veya can kaybının yol açtığı pazar kaybı, arzın durması ve talebin yükselmesinin yol açtığı fiyat artışları.

İyileştirme aşamasında yerel ve merkezi yönetimler bir an önce yukarıda belirtilen kayıpları yaşayan bölgenin ekonomik yaşamının canlanmasını sağlayıcı tedbirlere başvurmaktadır. Zira, afetin hemen sonrasında yazılı ve görsel basının sürekli gündemde tutması nedeniyle afet bölgesine yapılan yoğun yardımlar iyileştirme aşamasına gelindiğinde azalır, kimi zaman sona erer. Oysa afetzedeler hala geçici barınaklarda yaşamaya devam etmekte, önemli bir kısmı afetin şokunu atlatabamış durumdadır. Ekonomik yaşamın canlandırılması ile bölge insanının kendi geçimini sağlamaya başlaması yerel ve merkezi yönetimlerin afetzedelerin ihtiyaçlarını karşılama yükümlülüğünü kısmen azaltacaktır. Bu aşamada afet bölgesindeki temel hizmetlerin merkezi yönetimin kaynak ve personel desteği ile en kısa zamanda tekrar başlaması sağlanmalıdır.

Afetzedelerin devam eden sağlık sorunlarının giderilmesi bu aşamada gerçekleştirilmesi gereken diğer bir faaliyettir. Şayet bölgenin sağlık personeli ve tıbbi malzeme stokları bu hizmetin sunulmasına kâfi gelmiyorsa merkezi yönetimden veya çevre yerel yönetimlerden yardım alınmalıdır.

İyileştirme aşamasında üzerinde ağırlıkla durulması gereken diğer bir faaliyet, afetzedelerin afetten zarar gören evlerinin ve kamu binalarının ona-

9 Deprem Sonrası Erzincan, Ankara: T.C. Erzincan ili Merkez ilçe Köylere Hizmet Götürme Birliği Yayını, Yayın No: 2, 1996, s. 26; Ayrıca afetlerin makro ekonomik etkileri için bakınız: Romulo OTERO- Caballeros and Ricardo Zapata MARTI, "The Impacts Of Natural Disasters On Developing Economies: Implications For The International Development and Disaster Community", Disaster Prevention For Sustainable Development: Economic and Policy Issues - A Report From The Yokohama World Conference On Natural Disaster Reduction - May 23 - 27, 1994, Edited By: Mohan MUNASINGHE and Caroline CLARKE, Washington, D.C.: IDNDR and World Bank, 1994, ss. 18-24.

rılması ve gelecekte meydana gelebilecek afetlerin etkilerine karşı güçlendirilmesidir. Zira afetlere dayanıklı yapı üretmek kadar, afetten hasar görmüş yapıların onarım ve güçlendirilmesi de önemli bir konudur. Afetten hasar gören yapıların onarımında yapıya önceki dayanıklılığını kazandırmak, güçlendirilmesinde ise taşıyıcı sisteme gelebilecek afet etkilerinin daha iyi karşılanması hedeflenmektedir.¹⁰

Afetten hasar gören yapıların onarım ve güçlendirilmesi zor, zaman alıcı ve masraflıdır. Bu nedenle söz konusu çalışmalar gerçekleştirilirken onarım ve güçlendirme projelerinin deneyimli mühendislerce hazırlanması ve uygulanması gerekir. Hepsinden daha önemlisi, yapıları herhangi bir afetten sonra onarım ve güçlendirmeye mecbur bırakacak tasarım ve imalat hatalarından kaçınılmalı, afetlere ilişkin yönetmeliklerde belirtilen koşullara uygun yapılar yapılmalıdır¹¹. Bu çalışmada inşaat mühendisliği disiplini ilgilendiren afetten etkilenen yapıların onarım yöntemlerine değinilmeyecektir¹².

Özellikle az gelişmiş ülkelerde herhangi bir afet meydana geldikten sonra kamuoyu afete karşı yüksek bir duyarlılık göstermekte ve afet yaralarının sarılması çabalarına parasal ve maddi yardımlarıyla katılmaktadır. Ancak, aradan belirli bir zaman geçtikten sonra, gerek merkezi yönetimlerin duyarsızlığı, gerekse kamuoyunun ilgisini sürekli canlı tutması gereken basın-yayın organlarının afeti gündemlerine almaması nedeniyle kamuoyunun afete ilgisi ve dolayısıyla yapılan yardımlar giderek azalmaktadır. Oysa, afet olayı, öncesi ve sonrasıyla bir bütündür. Her safhasında yerine getirilmesi gereken, o safhaya özgü faaliyetler bulunmakta ve bunlar belirli bir maliyet taşımaktadır. Çoğu zaman bu maliyet, merkezi ve yerel yönetimlerin öz kaynaklarıyla karşılayabilecekleri limitleri çok aşmaktadır. Sayılan olumsuzlukların yaşanmaması için, gerek resmi gerekse gayr-ı resmi kurum ve kuruluşların basın-yayın organları aracılığıyla afeti unutturmama, kamuoyunun afete duyarlılığını sürekli canlı tutma, yardım kampanyalarını devam ettirme yönünde stratejiler geliştirerek uygulamaya koymaları gerekir.

10 F. NATEGHI - A., "Disaster Mitigation Strategies In Tehran, Iran", Disaster Prevention and Management, Vol. 9, Number: 3, 2000, s. 208; Hikmet Hüseyin ÇATAL, "Depremlerde Hasar Gören Yapıların Onarım ve Güçlendirilmesi", Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 17, S. 68. 1990, s. 22.

11 Çatal, ss. 30-31.

12 Aletten etkilenen yapıların onarım yöntemleri için bakınız: Afetlerle ilgili Sorunlar, Ankara: T.C. İmar ve İskan Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü Deprem Araştırma Enstitüsü Başkanlığı Yayını, Aralık 1970, s. 105; Çatal, ss. 25-29.

3. YENİDEN İNŞA AŞAMASI

Yeniden inşa aşaması; toplumun afet nedeniyle bozulan sosyo-ekonomik yapısının ve afetzedelerin psiko-sosyal yaşantısının en azından afet öncesindeki düzeye yükseltilmesi¹³, yıkılan veya hasar gören tüm yapıların yeniden inşası gibi çok geniş alanlara yayılan faaliyetleri kapsamaktadır. Söz konusu faaliyetler afetin büyüklüğüne bağlı olarak birkaç yıl sürebilir.

Schramm'a göre "yeniden inşa" aşaması; afetten zarar gören fiziki yapıların tamir veya yeniden inşası, bütün hizmetlerin ve yerel altyapının tamamen restore edilmesi ile tarım sektörü dahil olmak üzere ekonominin yeniden canlandırılması faaliyetlerini içermektedir. Ancak bu faaliyetlerin uzun dönemli kalkınma planlarına entegre olmasına ve gelecekteki olası afetler hesaba katılarak gerçekleştirilmesine dikkat edilmelidir.¹⁴

Afetler üretim altyapısı, yapıları ve araçlarının hasar görmesi ve insan gücü kaybı suretiyle ekonomik üretimin durmasına neden olmakta ve normal dönemde kalkınma projelerine tahsis edilebilecek kaynakların afet yıkımlarının giderilmesine harcanması nedeniyle ülke kalkınmasını sekteye uğratmaktadır.¹⁵

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde zaten sınırlı olan bütçe olanakları ve kaynaklarıyla gerçekleştirilen afet sonrası yeniden inşa faaliyetlerinin çok iyi tasarlanması ve etkin şekilde uygulanması gerekir. Bu kapsamda afet zararlarını azaltıcı fiziki planlama ve afet etkilerine dayanıklı yapıların inşası çalışmalarına değinmekte yarar vardır. Bu iki olgunun gerçekleştirilmesi "Doğal Afet Zararlarının Azaltılması Uluslararası 10 Yılı" Bilimsel ve Teknik Komitesinin 1990'lı yıllardaki çalışmalarının ana hedeflerinden kabul edilmiştir.¹⁶

3.1. Fiziki Planlama

Özellikle büyük kentlerde meydana gelen büyük çaptaki afetler kentsel yerleşim düzenini tahrip ettiği için yeniden inşa aşamasında öncelik fiziki planlama çalışmalarına verilmelidir. Ancak, söz konusu planlama çalışmalarında afet riskinin normal planlama sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmesi gerekir¹⁷.

13 Benzer bir değerlendirme için bakınız: Park, s. 202.

14 Schramm, s. 11

15 Gülfer CEZAYİRLİ, "Afet Etkilerinin Önlenmesinde Şehir Plancılarının Rolü", Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İle Belediyeler, Yıl: 8, S. 23, Eylül - 1994, s. 39.

16 "Building a Culture of Prevention", UNESCO Courier, October - 97, Vol. 50, Issue: 10, s. 34.

17 Nateghi-A., s. 208.

Afet faktörünü bünyesine entegre etmiş bir fiziki planlama aşağıdaki hedefleri planlama amaçları olarak kabul edecektir¹⁸.

- a) Potansiyel afet tehlikesinin önlenmesi ya da azaltılması;
- b) Afet etkilerinin azaltılması;
- c) Ana afete bağlı olarak meydana gelen yangın, patlama, toprak kayması gibi ikincil afetlerin önlenmesi;
- d) Afet sonrası hızlı ve etkin kurtarma ve iyileştirme çalışmalarının kolaylaştırılması;
- e) Afet sonrası yeniden yerleşme ve yapılanma faaliyetlerinin kolaylaştırılması.

Afet riskinin normal planlama sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmesi sayesinde¹⁹;

- a) İleride meydana gelebilecek afetler sonrasındaki zararlar azaltılabilir;
- b) Afetin bir felaketler zinciri olarak genişlemesi önenebilir veya hafifletilebilir;
- c) Kurtarma ve ilkyardım çalışmaları kolaylıkla yürütülebilir;
- d) Afet sonrası yeniden inşa, onarım ve bakım çalışmaları daha hızlandırılabilir.

Yeniden inşa aşamasında gerçekleştirilecek fiziki planlamanın afetlerin önlenmesi veya etkilerinin azaltılmasında etkin bir araç olarak kullanılabilmesi, afet faktörünün ulusal ölçekten başlayarak her ölçekteki planlama çalışmalarına entegre edilmesi ile mümkündür.²⁰

18 Cezayirli, s. 39. Sayılan amaçlar doğrultusunda hazırlanacak planlarda göz önünde bulundurulması gereken faktörler için bakınız: Ye YAOXIAN, "Deprem Bölgelerinde Mimari Tasarım ve Kent Planlaması", Çeviren: Müfit YORULMAZ, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 8, S. 35, Ekim - 1981, s. 45; Alcira KREIMER, Rebuilding Housing In Emergency Recovery Projects, The World Bank Environment Department Divisional Working Paper No. 1990 - 17, December, 1990, ss. 19-20; Orhan GÖÇER, "Deprem Sonrası Yerleşmelerde Gözönünde Tutulması Gerekli Şehircilik İlkeleri", Yapı - Endüstri Merkezi "Deprem" Panel / Sempozyumu Bildirileri, 13 Mart 1986, ss. 4-7; Cezayirli, ss. 39-42.

19 Göçer, s. 2.

20 Cezayirli, s. 42; Oğuz GÜNDOĞDU - Naşide ÖZER - Melih BAKI, "The Adana - Ceyhan Earthquake of June 27, 1998", International YVorkshop On Recent Earthquakes and Disaster Prevention Management, 10 - 12 March 1999, METU Disaster Management Implementation and Research Çenter, s. 76.

Çok geniş bir kısmı afet - özellikle deprem - riski ile karşı karşıya olan Türkiye’de yeniden inşa aşamasındaki fiziki planlama adına yapıya gelen çalışmalar, gerçekte söz konusu planlama ile pek ilgisi olmayan ve yerleşim yeri toprağında oluşan rantın yeniden bölüşümünü düzenlemekten öte bir fonksiyonu olmayan çalışmalardır²¹. Cezayirli’nin belirttiği gibi; “...Büyük kentlerin ortalama %50’si gayr-ı resmi olarak gelişen Türkiye’de fiziki planlama yaklaşımının gözden geçirilmesi gereklidir.”²²

3.2. Afet Etkilerine Dayanıklı Yapı İnşası

Uzun vadeli ve kimi ekonomistler tarafından pahalı olarak değerlendirilmesine rağmen, herhangi bir afet sonrasında inşa edilen yapıların afete dayanıklı olması, gelecekte meydana gelebilecek bir afetin yol açacağı zararların azaltılabilmesi için en pratik ve en etkili yöntemdir.²³

Afet etkilerine dayanıklı yapı; ekonomik ömrü boyunca çok sık meydana gelen küçük afetlerde hiç hasar görmeyen, daha az sıklıkta meydana gelen orta büyüklükteki afetlerde onarılabilir oranda hasar gören ve yine ekonomik ömrü boyunca bir ya da birkaç kez meydana gelen büyük afetlerde büyük hasar görebilen, ancak çökmeden ayakta kalabilen yapıdır.²⁴ Bayülke’ye göre²⁵; yapıların afetlere dayanıklı olması can kaybının önlenmesi gereği ve mal güvenliği açısından zorunludur. Afete dayanıklı yapı kavramı uyarınca, yapıların meydana gelen afetin büyüklüğüne göre çeşitli derecelerde hasar görmesi beklenir. Ancak meydana gelebilecek en büyük afette bile can kaybı olmamalıdır.

Ergünay’a göre²⁶; “...Günümüz teknolojisinde afetlerden hiç hasar görmeyecek yapıların yapılması teorik olarak mümkün görülse bile ekonomik olarak mümkün değildir ...” Türksoy’a göre ise²⁷; “...günümüzde ulaşılan yapı teknikleriyle, hemen her büyüklükteki afette can kaybına yol açmayacak

21 H. Cengiz TÜRKSOY, “Kent Planlama ve Deprem”, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler, Yıl: 6, S. 13, s. 35.

22 Cezayirli, s. 42.

23 Oktay ERGÜNAY, Deprem Zararlarının Azaltılması, Türkiye Jeoloji Kurumu Yerbilimleri Konferans Dizisi, 1977 Kış Dönemi 1 - 4, s. 9.

24 Deprem, Ankara: T.C. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yapı Malzemesi ve Deprem Araştırma Genel Müdürlüğü Yayını, 1984, s. 29.

25 Nejat BAYÜLKE, “Depreme Dayanıklı Betonarme Yapı Tasarımı Üzerine Notlar”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 8. S. 32, Ocak - 1981, s. 1.

26 Ergünay, Deprem Zararlarının Azaltılması, s. 9.

27 Türksoy, s. 35.

nitelikte yapı yapılması olanaklıdır. Ancak, dışsal etkilerle hızla büyümesine yol açılan kentlerdeki nüfus; bilgi birikimi, kültürel düzey, toplumsal yaşam özellikleri, örgütlenme becerisi/yeteneği ve teknolojik gelişmişlik gibi konularda bu büyümeye koşut olarak hazırlıklı değilse, söz konusu kuramsal doğru geçerliliğini yitirmektedir.”

Afetlere dayanıklı yapı olgusu, özellikle büyük afetlerde, yapının hasar görebileceğini öngörmesine rağmen barajlar, nükleer santraller, vb. önemli mühendislik yapılarının bu afetlerde bile hiç hasar görmemesi ve söz konusu yapıların inşasında bu noktanın göz önünde bulundurulması gerekmektedir.²⁸

Afet etkilerine dayanıklı yapı tasarımı sadece inşaat mühendisliğini ilgilendiren ve inşa aşamasında göz önünde bulundurulması gereken bir konu değildir. Dünyada afetlerden edinilen deneyimler afet etkilerine dayanıklı yapı tasarımının mimari tasarım sırasında başladığını ortaya koymaktadır. Bu nedenle, mimari tasarım sırasında mimarların olaya afet açısından da yaklaşmaları gerekir.²⁹

Afet etkilerine dayanıklı yapı türü diye belirli bir yapı türünden bahsedilemez. Her yapı konulan kurallara uygun olarak yapıldığında afetlere karşı, kendisinden beklenen emniyetle davranabilir. Kurallara uyulmadan yapılan yapılar ise ister betonarme, isterse çelik çerçeveli olsun afet sırasında büyük hasar görecektir³⁰. Ayrıca, Kreimer’in belirttiği gibi³¹; herhangi bir ülkedeki afet etkilerine dayanıklı yapı stili kullanılan malzeme, ülkenin gelenekleri ve coğrafi faktörler nedeniyle diğer ülkelerdeki yapı stillerinden farklı olacaktır. Hatta kimi ülkelerde ülkenin değişik coğrafi bölgelerinde farklı yapı stillerine ihtiyaç duyulabilmektedir.

Çatal ve Ertutar’ın belirttikleri gibi³²; afet etkilerine dayanıklı yapıların üretimi için hazırlanan projeler ne denli iyi olursa olsun, yapı imalatında gerekli dikkat gösterilmezse, donatı yerleşimi, beton dökümü, vb. kontrol edilmezse afet etkilerine dayanıklı yapı üretmek mümkün olmayacaktır. Afet etkilerine dayanıklı yapı tasarımı inşaat mühendisliği disiplini ilgilendiren bir konu

28 Ergünay, Deprem Zararlarının Azaltılması, s. 9.

29 Nejat BAYÜLKE, “Deprem Açısından Mimari Tasarım”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni, Yıl: 6, S. 22, Temmuz - 1978, s. 44.

30 Deprem, s. 29.

31 Kreimer, s. 18.

32 Hikmet Hüseyin ÇATAL ve Yıldırım ERTUTAR, “Depreme Dayanıklı Yapı Tasarımının Ana İlkeleri”, Deprem Araştırma Enstitüsü Bülteni. Yıl: 17, S. 68, 1990, s. 20.

olduğu için, burada tasarımın, teknik ayrıntılarına girmeden, başlıca ana ilkelerini sıralamakla yetinilecektir³³:

- a) Yapı hafif olmalıdır;
- b) Yapı planda basit ve simetrik olmalıdır;
- c) Yapıda yükseklik boyunca basitlik, simetri ve düzenlilik olmalıdır;
- d) Yapı yüksekliği boyunca kısa kolon ve yumuşak kat oluşumuna izin verilmemelidir;
- e) Tasarlanacak yapıya komşu parseldeki binaların yükseklikleri, konumları, vb. özellikleri belirlenmeli, çekiçleme etkilerinin oluşmamasına özen gösterilmelidir.

Belirli bir alanda yapı yapacak olan mühendisin yukarıda sayılan tasarım ilkelerini bilmesi ve bu ilkelere uyması yanında, ileride meydana gelebilecek afetlerin yol açabileceği yapısal hasar üzerinde etkili olan aşağıda sıralanan genel parametreleri de bilmesi ve ona göre projelendirme faaliyetlerini yürütmesi gerekir³⁴:

- a) Yapının yapılacağı alanı etkileyebilecek yakın ve uzaktaki afet riski taşıyan bölgeler;
- b) Bu bölgelerde meydana gelebilecek afetlerin büyüklükleri ve meydana geliş sıklıkları;
- c) Deprem afetlerinde beklenen kuvvetli yer titreşiminin devam süresi ve frekans özellikleri;
- d) Zemin-yapı karşılıklı etkileşimi.

7269-1051 sayılı Kanunun 3. maddesi, Türkiye’de afet bölgelerinde yapılacak, büyütülecek, tamir edilecek veya değiştirilecek resmi ve özel her türlü yapının tabi olacağı teknik koşulları bir yönetmelikle belirlemek görev ve yetkisini eski İmar ve İskân Bakanlığına vermiş ve söz konusu Bakanlık da bu yetkiye dayanarak, 9 Haziran 1975 tarih ve 15260 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkındaki Yönetmeliği” çıkarmıştır.

33 Söz konusu ilkeler ve teknik ayrıntıları için bakınız: Bayülke, “Deprem Açısından Mimari Tasarım”, ss. 44-48; Çatal ve Ertutar, ss. 15-20; Bayülke, “Depreme Dayanıklı Betonarme Yapı Tasarımı Üzerine Notlar”, ss. 2-10.

34 Ergünay, Deprem Zararlarının Azaltılması, s. 12.

7269-1051 sayılı Kanunun 3. maddesi, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yapılacak yapıları bu Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yaptırmak, uygun yapılmayanları yıktırmak, Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde inşa edilmiş yapılara iskân ruhsatı vermek görev, yetki ve sorumluluğunu belediyelere vermiştir.³⁵

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanması için yürütmesi gereken temizlik, ulaşım, altyapı, sağlık vb. hizmetler başlı başına büyük bir iş hacmi yaratmaktadır. Bu iş hacmine pek az ülkede rastlanan bina proje ve inşaat kontrolü yükü de eklenince, belediyeler yukarıda da sıralanan yapıların Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yaptırılması, uygun yapılmayanların yıktırılması, Yönetmelik hükümlerine uygun yapılara iskân ruhsatı verilmesi görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken gerekli dikkat ve duyarlılığı göstermemektedirler.³⁶

Belediyelerin yukarıda değinilen yükümlülükleri ile ilgili olarak Tabban şu değerlendirmelerde bulunmaktadır³⁷: Nüfusu 2000’in üzerindeki yerleşim yerlerinde belediye örgütünün kurulması zorunludur ve bu örgüt, afetlerle ilgili mevzuatı tatbik etmekle yükümlüdür. Oysa, böyle küçük yerleşim yerlerinde belediyeler gerek mali yönden gerekse teknik eleman bulma yönünden bu tabikatı sağlayamamaktadırlar. Ayrıca belediyeler, seçimle işbaşına gelen politik örgütlerdir. Afet mevzuatının uygulanması vatandaş zararına mali külfetler getireceği için, belediyeler yeni seçim endişesiyle ilgili mevzuatın uygulanmasını aksatmaktadırlar.

Yapılaşmada Yönetmelik hükümlerine uyulup uyulmadığının saptanması ancak konusunda uzman teknik elemanların istihdam edilmesi ile mümkündür. Oysa, Türkiye’de birkaç büyük il dışındaki diğer illerde teknik hizmetleri yürütecek yeterli miktarda eleman istihdam edilmemektedir. Bunun nedeni söz konusu illerin yaşam koşullarının yetişmiş teknik elemanlara cazip gelmemesi, yerel yönetimlerin de bu elemanları bünyelerinde çalışmaya teşvik edecek cazip koşulları oluşturmamalarıdır. Örneğin 1992 depremini yaşayan Erzincan Belediyesinde o yıllarda görev yapan inşaat mühendisi yoktur.³⁸

- 35 Erol AYTAC, “Deprem Zararlarının Azaltılmasında Belediyelere Düşen Görev ve Sorumluluklar”, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler. Yıl: 1, S. 1, Eylül - 1987, s.
- 36 Erhan KARAESMEN, Deprem ve Sonrası, Ankara: Türkiye Müteahhitler Birliği Yayını, 1996, s. 150.
- 37 TABBAN, Deprem ve Sorunları, TMMOB Jeoloji Mühendisleri Odası Yayınları, Yayın No: 4, s. 75.
- 38 Hüseyin TEKEL ve Ergin ATIMTAY, “Erzincan ve Dinar Depremlerinin Düşündürdükleri”, Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye’nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 15-16 Şubat 1996, s. 373.

İl merkezlerinde bile yeterli teknik elemanın istihdam edilemediği ülkemizde, yerel yönetimlerin yukarıda belirtilen Yönetmelik hükümlerine uygun yapılaşmayı denetlemesinin ne kadar etkin olacağı tartışılır. Aslında, Sucuoğlu'nun ifadesiyle³⁹; "...Belediyeler bu işi hiçbir zaman yapmadılar; zaten teknik olarak da, bütçe olarak da bu tür bir teknik kadro kurma imkânları da olmadı ve kimse de Belediyelerden bunu sorgulamadı."

Yeniden inşa aşamasında afetzedeler için afet konutları yapılması konusunda Durmuş şu görüşleri ileri sürmektedir⁴⁰: "Mevcut sistemde devlet, binası ağır hasarlı olanla, yıkılana yeni bina yapmaktadır. Orta ve az hasarlılara da daha kısıtlı olarak hak verilmektedir. Türkiye'nin % 98'inin deprem bölgesi olduğu göz önüne alındığında her an yeni afetlerle karşılaşılması muhtemeldir (...) devletin bu karşılıksız sigortayı sürdürmesi imkânsız hale gelebilir (...) 7269 sayılı Kanundaki "hak sahipliği" kavramının kapsamını daraltmak zorunda kalabiliriz ve afet sonrası afetzedelere sadece prefabrik barınma imkânı sağlamakla yetinebiliriz."

Afet konutlarının nereye yapılacağı konusunda alternatif bir uygulama öneren Yurtnaç ise şu görüşleri ileri sürmektedir⁴¹: "... 7269 sayılı Afetler Yasası'nın 7. maddesinde 'iç iskân'dan bahsedilmektedir (...) bunu geniş yorumlayarak veyahut gerekli yasal düzenlemeler yapılarak, afetzedelerin taleplerine göre memleketlerine konutlarının yapılması temin edilebilir. Böylelikle konutların yapımı daha hızlı bir şekilde bitirilecektir. Ayrıca Marmara'dan Doğuya tersine göç başlatılmış olacaktır. Bu projeye Anadolu halkı hem gönüllü olarak katılacak, hem de devlet bu konudaki hızlı yapılanmadan dolayı prestij sağlayacaktır."

Afet etkilerine dayanıklı yapılaşma konusunda son olarak Tankut'un şu değerlendirmesine değinmekte yarar vardır⁴²: "Türkiye'de ne zaman yapılar depreme dayanıklı olacak?" sorusunun yanıtı kısaca, 'İnsanlar ev alırken fayansın rengine, musluğun markasına gösterdikleri ilgiyi, yapının deprem dayanımına da gösterdikleri zaman' diye verilebilir."

39 Cevat GERAY - Haluk SUCUOĞLU ve Oktay ERGÜNAY. " 'Deprem', - Yuvarlak Masa", Mülkiye Dergisi, C. XXIII, S. 219, Kasım - Aralık - 1999, s. 175.

40 Atilla DURMUŞ, "Afete Maruz Kalan Bölgelerde Uygulamada Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Bayındırlık ve İskân Bakanlığı İle Belediyeler, Yıl: 10, S. 32, Aralık - 1996, s. 27.

41 Kemal YURTNAC, "Afet Konutları Nerede ve Nasıl Yapılmalı?", İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt: XIII, S. 76, Eylül - Ekim - 1999, s. 27.

42 Tuğrul TANKUT. "Deprem Zararlarının Azaltılmasında Yurttaş Eğitiminin Önemi", Erzincan ve Dinar Deneyimleri Işığında Türkiye'nin Deprem Sorunlarına Çözüm Arayışları, TÜBİTAK Deprem Sempozyumu Bildiriler Kitabı. 15-16 Şubat 1996. s. 344.

Yeniden inşa aşamasında gerçekleştirilen planlama, bina dizaynı, yol yapımı, ekonomik stratejiler geliştirme, vb. çalışmalarda afet riski, göz önünde bulundurulması gereken faktörlerden biri olarak kabul edilmeli⁴³ ve bu çalışmalar, toplumda afetlere karşı korunma kültürü oluşturma ve kurumsallaştırma amacı taşımaktadır⁴⁴.

Yeniden inşa aşaması afet yönetimi döngüsü içerisinde “zarar azaltma” aşaması ile iç içe geçen bir aşamadır. Her iki aşamada gerçekleştirilen çalışmaların ortak amacı; olası bir afet tehlikesine karşı sosyal yaşamın tüm kumullarının hazırlıklı olmasını sağlamaktır. Zarar azaltma aşamasında gelecekte meydana gelebilecek bir afete dikkatler yoğunlaştırılırken; yeniden inşa aşamasında geleceğe dönük çalışmaların yanında geçmişteki afetin etkilerinin giderilmesine de çalışılmaktadır. Zarar azaltma aşamasındaki çalışmalar ele alınırken söz konusu çalışmaların yeniden inşa aşaması kapsamında da gerçekleştirilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

4. SONUÇ YERİNE

Afet sonrası safhası hakkında son olarak, 1989 San Francisco depreminden bir yıl sonra bölgede yapılan çalışmaları değerlendiren Comerio'nun çıkardığı ve konu ile ilgili uygulamacıların dikkate alması gereken derslere değinmekte yarar vardır⁴⁵:

- a) Afet sonrası çalışmalarda ağırlıklı olarak yerel insan gücü ve mali kaynakların kullanılması gerekir. Merkezi yönetim veya diğer kaynaklardan gelecek desteği beklemek afet sonrası çalışmalarını geciktirmektedir.
- b) Yerel yönetimler bölgelerinin güvenlik ve sosyal ihtiyaçlarının neler olduğunu belirleme konusunda spesifik stratejiler geliştirmeli ve bölgenin içinde bulunduğu koşulları göz önünde bulundurarak afet etkilerini azaltıcı metotlar geliştirmelidir.
- c) Afetlere yönelik yerel programlar hazırlanırken, planlarda teknik, sosyal ve finansal analizlere yer verilmelidir.

43 Andrew COBURN and Ignacio ARMILLAS, “Earthquake Reconstruction For Future Protection”, Disasters and The Small Dwelling - Perspectives For The UN IDNDR - . Edited By: Yasemin AYSAN and Ian DAVIS, London: James and James Science Publishers Ltd., 1992, s. 126.

44 “Building a Culture of Prevention”, s. 34; Coburn and Armillas, s. 122.

45 Mary C. COMERIO, “Hazards Mitigation and Housing Recovery: Watsonville and Sanfrancisco One Year Later”, Disasters and The Small Dwelling - Perspectives For The UN IDNDR, Edited By: Yasemin AYSAN and Ian DAVIS, London: James and James Science Publishers Ltd., 1992, ss. 133 - 134.

MEMUR YARGILAMA SİSTEMİNİN TARİHİ SÜRECİ VE ÜLKEMİZDEKİ SON DURUM

Faruk ŞAHİN*

I- SUNUŞ

Bu çalışmada, tarihsel süreç, konu hakkında kıyaslama yapabilmek amacıyla, önce tarihteki bir kısım İslam devletlerinde, Selçuklularda, Avrupa devletlerinde uygulanış şekline kısa bir bakış yaptıktan sonra Osmanlı İmparatorluğumda ve en son Cumhuriyet döneminde memurların yargılanmaları usulü ayrı ayrı ele alınarak incelenecektir.

II- TARİHTEKİ BİR KISIM İSLAM DEVLETLERİNDE DURUM

1- Abbasi’lerde

Konu üzerinde yapılan araştırmalar, memur yargılama usulünün Abbasi Devletine kadar dayandığını ortaya koymaktadır.¹ Abbasi Devleti’nde, suç işleyen memurların cezası başlangıçta bizzat halife tarafından verilirdi. Sonraları bu yetki vezirlere, daha sonraları da “Kad’ı Kudat” denilen baş kadıların başkanlık ettiği “Divan-ı Mezalim” isimli kurullara devredilmişti. Bu kurul, suç işleyen memurları yargılayan merkezi bir mahkeme niteliğinde idi.²

2- Eyyübiler’de

Eyyübiler Devleti döneminde de, suç işleyen memurların yargılanmaları, “Da’rül Adl” denilen hükümdarın başkanlığında yüksek devlet memurlarından meydana gelen merkezi bir kurul tarafından yapılırdı.³

* Kültür ve Turizm Bakanlığı Başmüfettişi Kamu Yönetimi Uzmanı

1 Ercan Tatar, Dokunulmazlar, Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul. 1989, s. 12 vd, Akt. İbrahim Topuz, Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2001, s. 8.

2 Hamza Kaçar, “Memur Yargılama Hukukunun Tarihçesi ve Gerekliliği”, Yaklaşım Dergisi, Y:8, S:87, Mart 2000, s. 106, Akt. A.k., s. 8.

3 Ercan Tatar, a.g.k., s. 10, Akt. A.k., s. 8.

3- Selçuklu'larda

Selçuklu dönemi Türkleri; Müslümanlığı kabul etmelerinden dolayı devlet yönetimi olarak, Abbasi ve daha sonraki İslam devletleri sistemlerinin sentezini yapmışlardır.⁴

III- AVRUPA'DA DURUM

1- Romalı'larda

Roma İmparatorluğu zamanında memurların, özel yargılama usulüne tabi tutulduğu, Adeodati Bonasi'nin yaptığı araştırmalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu araştırmalara göre, İmparatorluğun başlarında, memurların aleyhine dava açma yetkisi imparatordaydı.⁵ Memurlar gerek bu başlangıç döneminde gerekse devletin çok kuvvetli olduğu dönemlerde idare içinde yargılanmışlardır. Devletin gücünün azaldığı Ortaçağ'da ise memurların yolsuzlukları artmaya başlamış ve suçlanan memurların yargılanmaları, görevlerinin sona ermesine kadar tehir edilmiştir.⁶

2- Comune'lerde

Ortaçağ'da Roma İmparatorluğunun yıkılması üzerine, Comune'lerin devri başlamıştır. Bu dönemde de halk tarafından suçlanan memurların yargılanmaları, suçlananların görevlerinin sona ermesine kadar tehir edilmiş ve halka, memurun görevinin sona ermesinden itibaren elli gün içinde dava açması şartı getirilmiştir.⁷

3- İtalya'da

İtalyan Devleti memurlar için özel yargılama usulünü, Roma'nın yıkılış dönemlerine ait olduğu gerekçesi ile önce kabul etmemiş, ancak daha sonra bundan vazgeçerek 20 Mart 1865 tarihli İller Yasası ve 1930 tarihli İtalyan Ceza Yargılama Yasası ile anılan yargılama usulünü kabul etmiştir.

Günümüzde ise 1990 ve 1992 yıllarında kabul edilen yasalarla 1930 tarihli İtalyan Ceza Kanununun memurlarca işlenen suçlarla ilgili hükümlerinde

4 Coşkun Üçok ve Ahmet Mumcu, Türk Hukuku Tarihi, Ankara, 1981, s. 134-136, Akt. A.k., s. 10.

4 Öztekin Tosun, "Memur Suçlarında Özel Muhakeme Kuralları (1)", Yargıtay Dergisi, C:9, S:4, s. 458-460, Akt. A.k., s. 9.

6 Öztekin Tosun, a.g.m., s. 461, Akt. Çağatay Özcan, Memurun Muhakematı Hakkında Kanun ve Uygulaması Uzmanlık Tezi, Ankara, 1988, s. 1 (TODAİE Kütüphanesinde tetkik edilmiştir).

7 Öztekin Tosun, a.g.m., s. 461, Akt. İbrahim Topuz, a.g.k., s. 9.

önemli değişikliklere gidilerek, memurların yargılanması usulünün kapsamına giren suçlar ve memurlar oldukça daraltılmıştır.⁸

4- İngiltere’de

İngiliz Hukukunun en güçlü kaynağı “common-law” denilen sistemdir. En geniş anlamında “common law”, Anglo-Sakson ülkelerindeki hukuku anlatır. Bu sisteme göre; bir yargıçlar hukuku olması, benzer uyuşmazlıkları benzer, tutarlı ve kesin çözmesi, yeni uyuşmazlıklara çözüm getirebilecek oranda esnek, kapsayıcı, gerçekçi ve canlı olmasıdır. Özellikle yürütme erkinin her türlü eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına uyması kuralının boy verdiği İngiliz Anayasa Hukukunda bütün yurttaşlar yasa önünde eşittirler. Bu değişmez bir kuraldır. Hukuk bireyci ve özgürlükçüdür. İngiltere’de hiç kimsenin özel yargılamaya tabi tutulamayacağı ilkesi benimsenmiştir.⁹

Ancak, İngiltere’de, Lordlar Kamarası yasama organının yüksek meclisi olduğu halde bir yargı mercii olarak da toplanır. Yargı mercii olarak toplandığı zaman hukuk mesleğinde yetişmiş olan lordlar duruşma celselerine katılır. Lordlar Kamarası bu suretle kazai meclis olarak toplanırsa Lord Chancellor’in başkanlığında 6 hakimden kurulur ve bütün bir yıl çalışır ve birçok davaları temyizen inceler.¹⁰

Yine, İngiltere’de de bir bölüm davalar, bizim Ülkemizde ve başka ülkelerde olduğu gibi, yönetimce kovuşturulmaktadır. Maliye, gümrük (uyuşturucu) kaçakçılığı, sağlık konularında ilgili yönetimler, kendi alanlarıyla ilgili olarak davaları kovuşturmaktadırlar. Bu duruma göre, İngiltere’de memur yargılaması konusunda, sınırlı bir alan için olsa da, izin sisteminin varolduğundan, fakat, Kara Avrupa’sı örneklerine benzemediğinden söz edebiliriz. Çünkü bazı önemli davalar için izin sistemi belirlense de, bu da yargı organlarının yetkisi içindedir.¹¹

5- Avusturya’da

Avusturya Anayasasının (Verfassungsges) 142 nci maddesinin birinci bendi aynen şöyledir: “Yüksek Anayasa Mahkemesi, görevlerinin icrasında

8 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/97-209, İstanbul, Ocak 1997, s. 27-32.

9 A.k., s. 48-54.

10 Ahmet Erdoğan, “Memur Muhakematı Hakkındaki Kanununun Kaldırılması Özleminde Olanlar”, Türk İdare Dergisi, Y:34, S:281, (Mart-Nisan 1963), s. 63-64.

11 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, s. 55.

işlemiş oldukları suçlarından dolayı federasyonun ve memleketlerin yüksek organlarının sorumluluklarını ileri süren iddia hakkında karar verir. ” Bu maddenin incelenmesi sonunda, Avusturya Anayasası, federasyon ve memleketlerin, başka bir deyimle eyaletlerin yüksek organları hakkında ceza bakımından özel bir yargılama usulü kabul etmiş ve yargılama görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Avusturya Anayasasının 142 nci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde “Milli meclis kararı ile kanunların ihlali dolayısıyla federal hükümet üyelerine ve sorumluluk bakımından onlara benzetilen organlara karşı” yapılan iddia ve ithamlara da Anayasa Mahkemesi bakmaktadır. Bu maddenin dördüncü fıkrası Anayasa Mahkemesinin verdiği kararları da göstermiştir. Anayasa Mahkemesi, ilgili yüksek memuru görevinden azledebileceği gibi ağırlaştırıcı sebepler mevcutsa siyasi haklarından da geçici olarak yoksun bırakabilir.¹²

6- Almanya’da

Alman Federal Cumhuriyeti Anayasası da Devlet Başkanı ve hakimler hakkında özel muhakeme usulleri kabul etmiştir. Anayasaya göre; Federal Anayasa Mahkemesi, Federal Başkanı Anayasayı veya bir federal kanunu kasten ihlal etmekten suçlu görürse azline karar verebilir. Şikâyetin tespitinden sonra, Federal Anayasa Mahkemesi geçici bir kararname ile Federal Başkanı görevlerini ifadan menedebilir. Görülüyor ki Devlet Başkanı yalnız Anayasayı değil her hangi bir federal kanunu ihlal ettiği takdirde Anayasa Mahkemesince yargılanacaktır.

Yine Alman Anayasasına göre, federal bir hakimin görevini yapması sırasında ve hatta görevinin dışında Anayasaya ve kanunlara aykırı hareket ederse gene Federal Anayasa Mahkemesi tarafından kendisine ceza verilecektir.¹³

7- Fransa’da

Eski Fransa’da tıpkı eski Roma’da olduğu gibi, memur suç işlediği zaman yönetim içinde yargılanıyordu. Yani, Avrupa’da memurların işledikleri suçlardan dolayı adli yargılama süreci dışında tutulmaları ile ilgili olarak ilk yasal düzenlemeler Fransa’da yapılmıştır diyebiliriz.¹⁴

12 Ahmet Erdoğan, a.g.m., s. 63-64.

13 A.m., s. 64.

14 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, s. 33.

Fransa’da siyasal düzen değişiklikleri, özellikle 1789 Burjuva devriminden sonra devletin siyasal kökeni ve buna bağlı olarak “hükümdar” “teb’a” “yurttaş” kavramlarındaki köklü değişiklikler sonucu “memur” hükümdarın siyasal kişiliğinden ayrılmaya başlamıştır.¹⁵ 1789 İhtilalinden (Revolution) önce Fransa tam bir mutlakiyet içinde yaşıyordu. ¹⁶ “Teb’a olmaktan çıkıp “yurttaş” olan ve 1789 İhtilaline dayanak olan haklarını bir bir isteyen kitleler, örgütlenip siyasal yaşantıda büyük ve köklü değişikliklere ön ayak olunca, hukuksal Öğreti ve kavramlarda da yeni değişiklikler oluşturulmaya başlandı.¹⁷

İhtilâlden sonra kabul edilen yasalar arasında 14/10/1790 tarihli Yasa memur statüsü için yeni bir ilke getiriyordu. Memurlar için bir güvence olan ve Kanunun ikinci maddesinde yer alan bu hükme göre, hiçbir devlet memuru, üst makamı tarafından yasalara uygun şekilde kovuşturulmadıkça yargılanamayacaktı. 1799 Anayasasında da bu ilke kabul edilmiş ve şu şekilde ifade olunmuştu: “...Bakanlardan başka hükümet ajanları, görevlerine ilişkin eylemlerinden dolayı ancak Danıştay kararına uygun olarak izlenir, bu durumda kovuşturma genel mahkemece yapılır.”¹⁸

Bu dönemde memurlar hakkında böylesine geniş bir korumacı düzenleme yapılmasının sebebi, 1789 İhtilalinde Kurucu Meclisi, “Parlament”ların siyasal işlevlerinin bıraktığı kötü anılar, aşırı uygulamaları nedeniyle yargıya duyulan güvensizliktir.

Diğer taraftan, 1799 Anayasasının 75. maddesi, memur yargılama sistemini anayasal düzeyde yasalastırmıştır.¹⁹ 1799 Anayasasının ünlü 75 inci maddesinin kabul ettiği “idari teminat=garantie administrative” ilkesini şu biçimde açıklamak mümkündür: Memur devletin temsilcisidir. Öyleyse devlet temsilcisinin yargılanması için bir “izin” gereklidir. Bu izin olmaksızın, memur adli mahkeme önüne çıkarılamaz. Danıştay’dan bu konuda bir karar alınmadan Adliye mahkemeleri, memur hakkında bir kovuşturma yapamazlar.²⁰

15 Uğur Mumcu, “Türk Hukukunda Memurların Yargılanması”, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, C:28, S: 1-4, 1971, s. 133.

16 Mahmut Gültekin, “Memurların Yargılanması Kanununun Anayasaya Aykırılığı ve Gereğinin Kaldırılması Sorusu”, Adalet Dergisi, Y:55, S: 9-12, (Eylül-Aralık 1964), s. 1035.

17 Uğur Mumcu, a.g.m., s. 133.

18 Ragıp Sarıca, idari Kaza, C:I, İstanbul, 1949, s. 696-697. Akt. Uğur Mumcu, a.g.m., s. 135.

19 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, 34.

20 Ragıp Sarıca, “Kusur ve istinaf Mahkemesinin Rolü”, İ.H.F.M., No:I, 1947, s. 24, Akt. Uğur Mumcu, a.g.m., s. 135.

Ancak, sisteme yönelik yakınmaların artması üzerine²¹ zümre hâkimiyetine son verilmesi için hukuki metin çalışmaları yapıldı²² ve en son olarak III. Napoleon zamanında 19 Eylül 1870 tarihinde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile “idari teminat” ilkesi yürürlükten kaldırılmış²³ ve memurların kovuşturulmasını izne bağlayan sistem terkedilmiştir. Böylece, memurların şahsi kusurlarından ötürü hiçbir idari makamdan izin almaksızın genel mahkemelerde kovuşturulabilmesine başlanmıştır.²⁴ Ancak bu kararnameden, Fransa’da Adli-İdari yargı mercileri ayrımının kalktığı şeklinde bir yorum yapmamak gerekir. Kararname sadece “izin” usulünü kaldırmıştır. Adli yargı alanının genişlemesi ancak bunun bir dolaylı sonucu olarak yorumlanabilir. Bu kararname ile kalkan memurlara ilişkin özel yargılama usulüdür.²⁵

Öte yandan, Fransa’da halen ordu mensupları için ayrı bir yargılama usulü vardır. Subaylar, rütbeleri üzerinde bir “mülkiyet hakkına” sahiptirler. Bu onlara bir psikolojik üstünlük vermektedir. Subaylarla sivillerin bağlı bulunacakları yargılama yöntemlerinin ayrı ayrı olması bir zorunluk olarak benimsenmektedir.²⁶

8- Belçika’da

Belçika; İdare hukuku açısından Fransa ile Anglo-Sakson sistemleri arasında yer almaktadır. Belçika’da memurlar için başlangıçta var olan izin sistemi 1831 Anayasası ile terkedilmiştir. Bakanların Yargıtay’da yargılandığı Belçika’da 7 Şubat 1831 Anayasasının 24 ve 1994 Anayasası’nın 31. maddelerine göre, bakanlar dışında kalan memurlara ait kovuşturmalar için yönetimden izin alınması yasaktır.

7 Şubat 1931 Anayasasının Ön tasarısında, devlet görevlilerinin haksız eylemlerine karşı yurttaşlara direnme hakkı tanınmıştır. Ancak Kongre, bu düşünceye karşı çıkmamakla ve bu direnme hakkını doğal bulmakla birlikte, bunun Anayasada yer almasını yararsız ve de koşulların bir metinle belirlenmesini soyut ve sakıncalı bulmuş, bu soyut ilkeden kaçınılmış, somut önlem getirilmesi kararlaştırılmış; sonuçta da memurlara karşı yurttaşların

21 Öztekin Tosun , a.g.m., s. 46 E Akt. Çağatay Özcan, a.g.t., s. 2.

22 Mahmut Gültekin, a.g.m., s. 1035.

23 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, s. 39.

24 Uğur Mumcu, a.g.m., s. 135.

25 Çetin Özek, Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi, İHFM’in, C: XXV, S: 1-4, 1960 sayısından Ayrı Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1961, s. 2.

26 Hasan Şükrü Adal, Modern Devlet Memur, Ankara, 1939, s. 88-89. Akt. Uğur Mumcu, a.g.m., s. 136.

izinsiz dava açma hakları hak arama özgürlüğü olarak anayasal düzeyde benimsenmiştir.²⁷

9- İsviçre’de

Bu ülkede memurlar için iki ayrı usûl uygulanmaktadır. Federasyonun ileri gelen memurları hakkında özel bir federal kanun uygulanmaktadır. Federal asamble ile bu asamble tarafından tayin edilen memurlar ise 30 Haziran 1927 tarihli Memurların Statüsü Hakkındaki Genel Federal Kanununa tabidirler. Federal asamblenin tayin ettiği memurlar hakkında takibat yapılabilmesi her iki meclisin de bu hususta bir kararına bağlıdır. Diğer memurlar ise esas itibari ile genel usul hükümlerine göre takip olunurlar. Sadece konfederasyon kanunlarının ihlâli halinde Milli Meclis işi Federal Mahkemeye sevk edebilir. İsviçre halen memurlar için özel yargılama usulünü devam ettirmektedir.²⁸

IV- OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA DURUM

1- Genel Olarak

Osmanlı İmparatorluğunda memurların yargılanmalarına ilişkin ilk toplu kanun 1913 tarihli MMHK’dur. İmparatorluk döneminde yürürlüğe konulan bu Kanun İmparatorluğun yıkılmasından sonra Cumhuriyet döneminde de tam 86 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 04/12/1999 tarihinde yürürlüğe girmesiyle değiştirilmiştir.

Memurların yargılanmaları ile ilgili araştırma yapan hukukçular MMHK’nun Cumhuriyet döneminde de uzun süre devam etmesinden dolayı Cumhuriyet dönemi diye ayrı bir başlık atmaksızın Tanzimatın ilanından önceki dönem ve Cumhuriyet dönemini de kapsayan Tanzimat sonrası dönem şeklinde bir ayırım yapmaktadırlar.²⁹ Bu ayırma biz de uyacağız.

2- Tanzimat Öncesi Dönem

a- Genel Olarak

Osmanlı İmparatorluğu, kuruluşundan itibaren İslâm hukukunu benimsemiş ve İslâm hukukunun esaslarını ceza hukuku dahil her alanda uygulamıştır.

27 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, s. 56-57.

28 A.k., 43-44.

29 Hüsamettin Kırmızıgül, Memurlar Hakkında Tahkikat Ve Muhakematı Usulü, 2. Baskı, İstanbul, 1995, s. 17.

Fatih, Yavuz, II. Beyazid, Kanuni Sultan Süleyman, IV. Murat vd. dönemlerinde bir kısım fiillerin ta'zir derecelerini gösteren ve bir takım cezai hükümleri kapsayan kanunlar yayınlanmış ancak cezaların kanuniliği esası yerleşmemiş olduğundan şer'i cezaların hangi fiillerinden dolayı ne derece uygulanacağı çok defa saptanmamıştır.³⁰ Bu döneme ilişkin yargılama usulleri hakkında da esaslı bilgi henüz mevcut değildir.

Ceza hukukunu uygulayan kadılar şüphesiz karar verirken bir yargılama usulüne göre hareket etmişlerdir. Ne var ki Tanzimat öncesi döneme ilişkin esaslı bilgiler elde etmek olanağı bulunmamaktadır.³¹

b- Fatih Kanunnamesi

Fatihin Kanun-ı Osmani denilen kanunnamelerinde memurların görevleri gösterilmiş ve bazı ceza kurallarını belirten hükümler yer almıştır.³²

Bu kanunnameler günümüze ulaşmadığı için memurlar hakkında ne gibi yargılama kuralları konulduğu da bilinmemektedir. Ancak, Erdoğan; bu dönemle ilgili olarak “ceza hukukunun olduğu yerde usul hukuku da kendiliğinden doğar ve yaşar” diyerek memurlar hakkında özel bir yargılama usulünün olması gerektiğini belirtmektedir.³³

c- Yavuz Sultan Selim’in Kanunnamesi

Yavuz Sultan Selim’in Kanunnamesi, genel olarak Fatih’in Kanunnamesine benzerdir. Yalnız, Yavuz’un kanunnamesinde cezalar kişiliğine uygun şekilde daha ağırdır.³⁴

d- Kanuni Sultan Süleyman’ın Kanunnameleri

Sultan Süleyman kendinden önceki padişahların “mirasını esas alarak” yüzlerce kanun hazırlamış ve “Kanuni” unvanına layık görülmüştür. İdari, askeri ve cezai alanlarda çok önemli düzenlemelerin yapıldığı Genel Ka-

30 Ahmet Erdoğan, “Danıştayın Memurların Yargılanması İle İlgili Görevleri”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s. 872; Ahmet Akgündüz- Halil Cin, Türk Hukuk Tarihi, C:1, Konya, 1989, s. 277. Akt. Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 17.

31 Çağatay Özcan, a.g.t., s. 2.

32 Ahmet Akgündüz- Halil Cin, a.g.k., s. 283, Akt. Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 18.

33 Ahmet Erdoğan, “Danıştayın Memurların Yargılanması İle İlgili Görevleri” s. 873, Akt. A.k., s. 18.

34 Ahmet Akgündüz- Halil Cin, a.g.k., s. 283, Akt. A.k., s. 18.

nunnamesi 1846 yılına kadar 326 yıl gibi çok uzun bir süre yürürlükte kalmıştır.³⁵

Kanuni Sultan Süleyman Kanunnamesinde, memurların yargılanmalarına ilişkin bilgilere rastlanmamakla birlikte, Kanunnamenin başında “suç işleyen her kim olursa olsun kanunun pençesinden kurtulamayacağı” belirtilmiştir.³⁶

Yani memur olsun, vatandaş olsun herkes kanunlara uyacak, ona boyun eğecektir. Kanunların hâkimiyetinin esas olması açısından atılan bu adım, hukuk devleti ilkesi bakımından önemli bir adımdır.³⁷

e- III. Selim Dönemi

III. Selim dönemi tarihçileri, halkın devlet memurları hakkındaki şikâyetlerinin “Fermanlı Mübşiri Mahsus” namı verilen ve merkezden gönderilen görevliler tarafından mahallinde incelendiğini ve hükme bağlandığını belirtmektedirler.³⁸

“Fermanlı”, devletin aleyhine harekette bulunanlar hakkında gerekli cezai hükümlerin uygulanması için ferman çıkaranlara deniliyordu.³⁹ Öyle anlaşıyor ki padişah, şikâyet edilen memurlar için bir ferman yazarak merkezden görevlendirdiği “Mübşiri Mahsus” denilen görevliyi soruşturmaya ve yargılamaya ve gerektiğinde “hakk-ı ihkak” a memur etmekte idi.⁴⁰ “Mübşir”, mübaşirden gelme olup, mübaşirin tanzimattan önce devletçe gördürülmesi veya soruşturulması gereken bir iş için görevlendirilen memur demektir.⁴¹

Bütün bu açıklamalardan, bu dönemde halkın Devlet memurları hakkında yaptıkları yakınmaların kovuşturulmasında özel bir yöntem izlendiği anlaşılmaktadır.⁴²

35 A.k., s. 284, Akt. A.k., s. 18.

36 Ahmet Erdoğdu, “Danıştayın Memurların Yargılanması İle İlgili Görevleri”, s. 873, Akt. İbrahim Topuz, a.g.k., s. 11.

37 Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 18.

38 Selahattin Keyman, “Memurin Muhakematı Kanunu”, AÜHFD, 1962, C:XIX, S: 1-4, Ankara, 1962, s. 175, Akt. A.k., s. 19; Uğur Mumcu, a.g.m., s. 141.

39 Mehmet Zeki Pakalın, Osmanlı Tarih Deyim ve Terimleri Sözlüğü, C:1, 3. Baskı, İstanbul, 1983, s. 608, Akt. Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 19.

40 Ali Rıza Önder, “Ceza Yargılama Usulünde Memur Sayılmayan Görevliler”, Adalet Dergisi, Y: 65, S:8, Ankara, 1974, s. 607.

41 Ahmet Akgündüz- Halil Cin, a.g.k., s. 235, Akt. Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 19.

42 Çağatay Özcan, a.g.t., s. 3.

Bazı yazarlara göre, Osmanlı Devleti'nin bu döneminde memurların yargılanmaları için düzenli hükümler getirmek zorunluluğu, özellikle devletin her kesimini sarsan rüşvet salgınına önlemek gereksiniminden doğmuştur.⁴³

f- II. Mahmut Dönemi

11. Mahmut, Devletin işleyişinde bir takım ıslahatlar yapmak istemiş ve devlet yönetiminin Batı'daki gibi bürokratik bir kadro ile yürütülmesi gerektiğine inanmış idi.⁴⁴

II. Mahmut döneminde, Tanzimat ilanının hemen öncesine rastlayan 1838 yılında "Kazasker-Kadı-Nüvvabi ve Diğer Memurların Yargılanmalarına ve Cezalandırılmalarına İlişkin Kanunname" yayınlanmıştır.⁴⁵ Bu Kanunname; ulema ile memurlar için ayrı ayrı ceza hükümlerine yer verilmiştir. Bu Kanunname ile memurların Padişah emri ile öldürülmeleri yani "siyaseten katl"leri kaldırılmıştır. Bununla devrin koşullarına göre, memurlara oldukça önemli bir güvence getirilmiş olunuyordu. Fakat, bu kanunname çıkarıldıktan sonra da zaman zaman "siyaseten kati" yetkisine başvurulduğu görülmüştür.⁴⁶

3-Tanzimat Sonrası Dönem

a- Genel Olarak

III. Selim ve II. Mahmut'un batılılaşma çabaları Tanzimat'a hazırlık dönemi olarak nitelenebilir. Gerçekten ileri görüşlü bu iki padişah döneminde doğu ile batı ilişkileri somut bir biçim kazanmış ve batı tipi kurulların kurulması çabasına girilmişdir. Bu dönemlerde girilen çabalar, Tanzimatın dayanaklarını oluşturmuştur.

Diğer taraftan, sanayi devriminden sonra, pazar arayan batı ekonomisinin doğu ile ilişki kurması toplumsal bir zorunluluktu. 1838 Ticaret Anlaşması ile batı kapitalizmi Osmanlı ekonomisi ile sıkı ilişkilere girmişti. Devlet örgütünün düzenlenmesi ve batı tipi bir memur kadrosunun oluşturulması, yani "bürokrasinin" batılı kurallara benzetilerek örgütlenmesi "batılılaşmanın" gereği sayılmaktaydı. Batı sermayesi Tanzimat ile birlikte, yatırım yapacağı alanlarda idari ve hukuksal kolaylıklar istemekteydi. Batı açısından görünüm bu koşullara bağlıydı. Merkeziyetçi devletlerin o çağdaki örgütlenme biçimi bunu gerekti-

43 Ahmet Mumcu, Osmanlı Devletinde Rüşvet, Ankara, 1969, s. 275-276, Akt. A.k., s. 3; Uğur Mumcu, a.g.m., s. 141.

44 Çağatay Özcan, a.g.t., s. 4; Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 19; Uğur Mumcu, a.g.m., s. 141.

45 İbrahim Topuz, a.g.k., s. 11.

46 Ahmet Mumcu, Siyaseten Kati, Ankara, 1963, s. 173-174, Akt. Çağatay Özcan, a.g.t., s. 4.

riyordu. Objektif ve sübjektif koşulların etkisi ile memur statüsü ve buna bağlı olarak memurların yargılanmaları da düzenli kurallara bağlanıyordu.⁴⁷

1838 Ticaret Anlaşmasından bir yıl sonra 1839 yılında ilan edilen “Gülhane Hattı Hümayunu”nda,⁴⁸ batıdaki haklar beyannamelerine benzer biçimde soyut hak ve özgürlüklere değiniliyor; bu arada Meclisi Ahkâmı Adliye’nin kurulduğu ve gerekirse bu kurumun genişletileceği belirtiliyordu. 1854 de kurulan “Meclisi Aliyi Tanzimat” 1861 de “Meclisi Ahkâmı Adliye” ile birleşerek “Meclisi Vâlâyı Ahkâma-ı Adliye” adını almıştır. 1855 tarihli “Meni İrtiba Dair Ceza Lahiyesi” adıyla yürürlüğe konan bir düzenleyici işlem ile memurların yargılanması düzenli ilkelere bağlanıyordu.⁴⁹ Bu kanun ile Koçi Bey’in çok fazla yakındığı, ancak bir türlü önüne geçilemeyen rüşvet, devlet malını çalma, devlet alım satımlarına fesat karıştırma fillerinin ceza tehdidi altında önüne geçilmek istenmiştir.⁵⁰

b- Memurin Muhakematına Dair Nizamname

1288 (1872) tarihli “Memurin Muhakematına Dair Nizamname”nin çıkarılmasından önce memurların yargılanmasını düzenleyen hükümler dağınık ve yetersiz bir nitelik taşıyordu.⁵¹ Memurların yargılanmaları ile ilgili en derli toplu ve en tutarlı hükümler anılan bu Nizamname ile hukukumuzda girmiştir. Bu nizamname (tüzük), nizami ceza mahkemelerinin kuruluşundan üç yıl sonra ve doğru dürüst hukukumuzda ilk ceza yargılamasına ilişkin kanunun yayımından ise sekiz yıl önce yayınlanmış olup devrin şartları içerisinde ileri bir adım olarak dikkat çekmiştir.⁵²

1288 (1872) tarihli Nizamname’deki (Tüzük) hükümler bir bütün olarak ele alınacak olursa, görüyoruz ki, memurlardan birinin suç teşkil eden bir eylemi görülürse mensup olduğu idarece sorguya çekilmekte, kovuşturma kağıtları yönetim kuruluna verilmekte, yargılanmakta ve kendisine icabında

47 Uğur Mumcu, a.g.m., s. 142-143.

48 Tarık Zafer Tun aya, Türkiye’nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri, İstanbul, 1960, s. 32, Akt. A.m. s. 143.

49 A.m., s. 143.

50 Hüsamettin Kırmızıgül. a.g.k., s. 24.

51 Nevzat Toroslu, Ceza Hukuku, Savaş Yayınları. Ankara, Ekim 1989, s. 339; İbrahim Topuz, a.g.k., s. 12.

52 Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 26; Nevzat Toroslu, a.g.k., s. 339; Uğur Mumcu, a.g.m., s. 143; Hakkı Kamil Beşe, Memurlar Hakkında Muhakeme Usulleri, Yeni Cezaevi Matbaası. Ankara, 1943, s. 5; Çağatay Özcan, “Memurlar Muhakematı Hakkında Kanunun Ortaya Çıkışı”, Belediye Dergisi, C:3, S:5, (Kasım 1986), s. 6.

ceza verilmektedir. Tüzüğün incelenmesinden anlaşıldığı üzere memur mahkemeye hiçbir suretle getirilmemektedir. Bunun sakatlığı daha o zaman hemen anlaşılmış olmalı ki kurumun ıslahı yoluna gidilmiş ve kuvvetli bir adım atılarak 1329 (1913) tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ın yürürlüğe sokulması ile son soruşturma mahkemelere bırakılmıştır.⁵³

Nizamnameye göre, memurların görevlerine ilişkin olmayan kişisel suçlarından dolayı yargılanmaları genel kurallara tabi idi. 4 Ağustos 1311 tarihli Şurayı Devlet Nizamnamesine göre, dairesince düzenlenerek yürürlüğe giren bir mazbataya göre suçüstü durumu hariç normal hallerde memurlar aleyhine ileri sürülen şikâyetlerin esassız olanları dahi bulunarak kanunen men-i muhakemelerine gidileceği cihetle her türden şikâyet üzerine memurun “istintak dairesine celp ve sorguya çekilmesi” memurun nüfuz ve haysiyetini kırabileceğinden buna meydan vermemek için sorgu hakimlerinin şikâyetçi ve tanıklarını dinledikten sonra beliren duruma göre sanık memuru uygun şekilde celp ile veya yazışma yoluyla “isticvap eylemesi (cevap istemesi)” gerekeceğini belirtmiştir. Ayrıca verilen cezanın ağırlığına göre idarenin memurun yerine yeniden atama yapması veya açığa alma tedbiri gibi tedbir alması hususlarında da bazı kurallar getirilmiştir.⁵⁴

c- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat

c.1- Genel Olarak

Yukarıdaki izahattan anlaşılıyor ki, 1288 tarihli Nizamname idari muhakeme usulünü, yani memurlara ait tahkikat işlerinin hüküm safhası da dahil olduğu halde idari merci ve mahkemelerce görülmesi prensibini kabul etmiş bulunuyordu.

İkinci Meşrutiyetten sonra memlekette kaza birliğine (yargı birliğine) doğru mühim bir istek başlaması üzerine, ilk önce 4 Şubat 1329 (17/12/1913) tarihinde «Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat» çıkarılmıştır.⁵⁵

⁵³ Mahmut Gültekin, a.g.m., s. 1035.

⁵⁴ Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 32.

⁵⁵ Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 7-8.

Yasama organlarından geçmeden kabul edilen ve 24/02/1913 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren bu Kanunun numarası yoktur⁵⁶ Bu Kanunla idare muhakemeleri (yargılamaları) ilga edilmiş, bazı kayıt ve şartlarla memurları muhakeme (yargılama) etmek ve bunlar hakkında hüküm vermek salâhiyeti umumi (genel) mahkemelere tevdi edilmiştir. Kanunun kabul ettiği en mühim esas memurların, vazifelerinden doğan veya vazife sırasında işlenen suçlarından dolayı haklarında idari makamlarca tahkikat yapıp lüzumu muhakeme (son tahkikatın açılması) kararı verilmedikçe, Adliyece takibata tâbi tutulmamasıdır.⁵⁷ Bu ifâdelerden son soruşturma yönünden yargılama birliğine gidilmekle birlikte ön soruşturma yönünden yargı ayrılığı ısrarla korunmak istenmiştir.⁵⁸

Bunun sebebi Osmanlı Dâhiliye Nezaretinin (İçişleri Bakanlığı) 13 Ağustos 1332 tarihli umumi tahrirâtında (resmi gazetede) şöylece izah edilmiştir: “Memurların memuriyet vazifelerinden doğan veya bu vazifelerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerinden dolayı muhakemelerinin icrası nizami mahkemelere mevdu ise de kendilerinin doğrudan doğruya nizami mahkemelere tevdieleri memuriyet şeref ve haysiyetlerine suitesir edebileceği gibi memuriyet vazifelerine müteallik fiil ve hareketlerinde cürüm mahiyeti olup olmadığı ekser ahvalde idareden tetkik ve takdir olunabilir.... ”

Şu halde MMHKM şu mühim düşüncelerden doğmuştur:⁵⁹

c.1.1- İdarenin Adli Makamlar Karşısında Bağımsızlığını Sağlamak⁶⁰

İdari makamların adli makamlar karşısında bağımsız ve emniyetle hareket edebilmesi, yani adli kuvvetin tesir ve nüfuzundan bağımsız kalması, herkesin bizzat veya Cumhuriyet savcısını tahrik ederek memuru ceza mahkemelerine

56 Bahir Sorguç, Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma, MEB Yayınları, Öğretmen Kitapları Dizisi: 195, İstanbul, 1992, s. 16.

57 Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 7-8; Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 33; Nevzat Toroslu, a.g.k., s. 339; Metin Şekercioğlu, Ceza Hukukumuz Yönünden Memur Kavramı, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 1973, s. 97 (Milli Kütüphane’de tetkik edilmiştir); A. Şeref Hocaoglu - İ. İhsan Kepekçi, Memurun Muhakematı Hakkında Kanun, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1962, s. 1.

58 Nevzat Toroslu, a.g.k., s. 339.

59 Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 8.

60 Nevzat Toroslu, a.g.k., s. 341.

sürükleyememesiyle kaimdir.⁶¹ Memurlar kusurları kesinleşmeden gelişigüzel yargı mercilerinin önüne çıkmamalıdır. Aksi hal hükümetin otoritesini kırar.⁶²

Bu sebeple memurların memuriyet görevlerine taalluk eden eylem ve hareketlerde suç mahiyeti bulunup bulunmadığını bu işlerde ihtisas ve salâhiyet sahibi idari mercilere tâyin ve takdir ettirerek, idari makamların, adli makamların gözetim ve denetim altına girmesi önlenmiştir.⁶³

c.1.2- Devlet İşlerinin Aksatılmadan Yürütülmesi

Memurlar vazifelerini yaparken haklı veya haksız birçok ihbar veya şikâyetlere maruz kalmaktadırlar. Bu ihbar ve şikâyetler sonucu sık sık adli makamlar karşısına çıkmaları ve ceza mahkemelerine sürüklenmeleri, memurların işlerinden kalmalarına sebep verecek ve devlet işleri aksayacaktır. Bu sebeple kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesi için memurlar için ayrı bir yargılama sistemi getirilmiştir.⁶⁴

c.1.3- Memurun Fiilinin Suç Teşkil Edip Etmediğini Takdir Etmenin İhtisas İşİ Olması

Sosyal ve ekonomik gelişmeler nedeniyle yönetimin ifa ettiği görevlerin, nitelik ve nicelik olarak son derece arttığı ve çeşitlendiği bilinmektedir. Bu tür suçların Cumhuriyet savcılarınca belirlenebilmesinin güçlük yaratacağı ortadadır. Bu nedenle iddiaların önce hizmetin gereklerini ve idari faaliyetin niteliğini iyi bilen idari mercilerin (karar kurullarının) denetiminden geçirilmesi, ortada kovuşturmaya değer bir eylem bulunduğu tespit edildiği takdirde, işin yargıcın eline bırakılması, kamu hizmetinin yararına bir tedbirdir. Muhakeme usullerinden gaye, hak ve hakikatin en kısa ve emin yollardan yürünerek meydana çıkarılması olduğuna göre, bu prensip, memurun haksız yere zan altına alınarak takibata tâbi tutulmasını önlemek suretiyle, adaletin süratle tecelli eylesine de yardım eder.⁶⁵

61 Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 8.

62 Mehmet Karaduman (Haz.), Memur Muhakemesi Hukuku ve Memur Suçları, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu. Yayın No: 1980/224, Ankara, 1980, s. 14; Turgut Timur, Memurların Yargılanmaları Usulü, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları, S:8. Ankara, 1971, s. 16.

63 A. Şeref Hocaoğlu - İ. İhsan Kepekçi, a.g.k., s. 1.

64 Mehmet Çelik, "Memurların Yargılanmaları", İdarecinin Sesi Dergisi, C: IX, S: 49, (Ocak 1995), s. 9; Mehmet Karaduman, a.g.k., s. 14; Turgut Timur, a.g.k., s. 16; Osman Çifçi, Soruşturma Yöntemleriyle Birlikte Memur Suçları, Ankara, 1990, s. 61.

65 Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 8; Osman Çifçi, a.g.k., s. 61; Mehmet Karaduman, a.g.k., s. 14; Turgut Timur, a.g.k., s. 17; A. Şeref Hocaoğlu - İ. İhsan Kepekçi, a.g.k., s. 1.

c.1.4- Memurların İstiklâl ve Emniyeti ⁶⁶

Devletin işlevlerinin hem nicelik hem de nitelik olarak arttığı günümüzde belirli bir güvenceden yoksun olarak yaptığı her eylem ve işleminden dolayı yargı karşısına çıkma endişesini yaşayan bir memurun isabetli karar verme imkânının fazla olmayacağı açıktır.⁶⁷ Herkesin gelişigüzel bir şikâyet ve iftira ile bizzat veya Cumhuriyet savcısını tahrik ederek memuru ceza mahkemelerine sürüklemesi, onun nüfuz ve haysiyetini kırar. Bir kaymakam, emniyet müdürü, müsteşar, vali vb. hakkında vazifesini yapmıyor veya fena yapıyor diye gelişigüzel bir müracaat üzerine derhal Cumhuriyet savcısının harekete geçmesi⁶⁸ ve bir bekçinin gelip adı geçenlere “savcı bey sizi çağırıyor” demesi idare işlerini esaslı surette sarsar ve adı geçenleri tedirgin ederek çalışamaz hale getirir.⁶⁹

Yukarıda açıklanan mülahazalarla 1913 yılında kabul edilen Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, bu güne kadar süregelen uygulamanın ana temelini oluşturmuştur.⁷⁰ Bu kanun menşeiini Fransa’da büyük ihtilale kadar uygulanan tahkik (soruşturma) sisteminden almıştır.⁷¹

Kurtuluş Savaşı sırasında ve Cumhuriyetin ilk yıllarında Devletin temel kurumlarının oluşturulması aşamasında, henüz Cumhuriyet Danıştay’ı kurulmamış ve göreve başlamamışken, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile Danıştay’a verilen görevlerin yerine getirilmemesi Devlet hayatını yönetim ve adalet hizmetleri yönünden olumsuz biçimde etkilemiş ve bunun üzerine Danıştay’ın memurları yargılaması ile ilgili görevleri TBMM’de kurulan özel bir kurula verilmiştir.

Daha sonra 1927 yılında Danıştay’ın kurulması ile bu günkü sistemin esasları ortaya çıkmıştır.

66 Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 8.

67 Veysel Yurdakul, “Memurin Muhakematı Hakkında Kanun Üzerine”, İdarecinin Sesi Dergisi, C: VIII, Sayı:45. Mart 1994, s. 36-37, Akt. Şahnaz Gerek, Türk Hukuk Sisteminde Memurların Yargılanma Usulü, Mastır Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000, s. 17 (Millî Kütüphanede tetkik edilmiştir).

68 Hakkı Kamil Beşe, a.g.k., s. 8; Osman Çifçi, a.g.k., s. 61.

69 İbrahim Pınar, “Açıklamalı 4483 Sayılı...”, s. 68-69.

70 A.k., s. 55.

71 Ahmet Adil Kubat, “Memurin Muhakematı Kanunu ve Cumhuriyet Savcıları”, Ankara Barosu Dergisi, Y:54, S: 1997/1, s. 54.

MMHKM'a dayanan sistem 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi, 1961 ve 1982 Anayasası dönemlerinde de sürekli bir biçimde uygulanmıştır. Bu durumuyla sözü edilen Yasa, kamu yönetiminin gereksinimlerini karşılamış ve memurların yargılanmasında, kamu yönetimi ile yargı mercileri arasında bağlantıyı sağlamıştır⁷²

Söz konusu Kanunun uzun yıllar süren uygulamasında ortaya çıkan ihtilafların tefsir kararları, Yargıtay ve Danıştay içtihatları ile çözümü yoluna gidilmiş ve bundan da başarı sağlanmıştır.⁷³

MMHKM'in yürürlüğe girdiği tarihte memurlar yönünden bütün suçları kapsama alırken Cumhuriyet döneminde yürürlüğe giren bir çok yasa MMHKM'in sahasını daraltmıştır.⁷⁴ 1930 yılında çıkarılan 1609 sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun, MMHKM'in sahasını daraltan en önemli Yasadır. 1609 sayılı Yasa bazı suçları sayarak, bu suçlardan ötürü, MMHKM'in uygulanamayacağını belirtmiş ve normal usulün de dışında özel bir başka usul getirmişti. Bu Yasaya göre savcılar yasada belirtilen suçları işleyen bir memur hakkında, sanığı sorguya çekmeksizin bir hazırlık soruşturması yaparlar ve soruşturma evrakını yine Yasada gösterilen idari mercilere göndererek soruşturma yapılması için izin isterlerdi. İzin verildiği takdirde adli makamlar soruşturmaya devam ederlerdi ve bundan sonraki tüm işlemler yargı organlarınca yapılırdı. İzin verilmemesi halinde yapılacak bir şey yoktu.⁷⁵ Bu Yasa 3628 sayılı Kanunun 04/05/1990 tarihinde yürürlüğe girmesi ile kaldırılmıştır.⁷⁶

c.2- MMHKM Kapsamına Giren Suçlarda Soruşturma Usulü

MMHKM'a göre soruşturma yapılabilmesi için gerekli olan şartlar, Kanunun kapsamını belirleyen 1. maddesinde yer almıştır. Buna göre, Yasa uyarınca soruşturma yapılabilmesi için failinin memur olması ve görevinden doğan veya görevi sırasında suç işlemiş bulunması gerekmektedir.⁷⁷

72 İbrahim Pınar, Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin

73 Yargılanması Hakkında Kanun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000. s. 56-57.

74 Osman Çifçi, a.g.k., s. 62.

75 İsmail Malkoç, Açıklamalı-Gerekçeli Memur Yargılaması, Ankara, 2000, s. 10.

76 Ejder Dinçel, Memurların Yargılanması, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1986, s. 3-4 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).

77 Osman Çifçi, a.g.k., s. 154.

78 İbrahim Topuz, a.g.k., s. 92.

MMHKM'in 6. maddesinde "Tahkikatı iptidaiye (ilk soruşturma) sırasında ve lüzum ve men'i muhakemeye ait işlemlerde işbu kanunda açıklık bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre hareket olunur." hükmü mevcuttur. Kanunun diğer birçok maddesinde de "tahkikatı iptidaiye" (ilk soruşturma) ibaresi kullanılmıştır. CMUK'nda 1985 yılında yapılan değişikliğe kadar, bu Kanun hükümlerine göre yapılan ve ilgili idare kurulu kararı ile sonuçlanan soruşturmanın "ilk soruşturma" niteliğinde olduğu ve soruşturmacının da "sorgu hakimi" gibi görev yaptığı kabul edilmiştir.⁷⁸

Bir başka ifadeyle, bu Kanunda geçen "tahkikatı iptidaiye" deyimini, 21/05/1985 gün ve 3206 sayılı Kanunun 83. maddesiyle "Hazırlık Tahkikatı" olarak değiştirilmiştir.⁷⁹ Soruşturmacılar da 1985 yılına kadar sorgu hakimi durumunda iken, bu değişiklik ile hazırlık soruşturmasını yapan savcı durumuna geçmişlerdir. Savcıdan farkları, yaptıkları soruşturmada sonuç çıkaramamaları, yani işin mahkeme önüne götürülüp götürülmemesi konusunda bir karar veremeleridir. Zira bu konuda "idari tetkikat" yapıp karar verecek olanlar, eskisi gibi idari kurullardır.⁸⁰

Memurun suç işlediği, gerek doğrudan doğruya ve gerekse şikâyet, ihbar ve iddia üzerine anlaşıldığında, memur hakkında soruşturma açmaya yetkili idari merciler MMHKM' da gösterilmiş olup, bu merciler soruşturmayı bizzat veya soruşturmacı (muhakkik) vasıtasıyla yapabilirler. Bu soruşturma, CMUK'ndaki hazırlık soruşturması mahiyetindedir ve bu Kanuna göre yürütülür.⁸¹ Hazırlık soruşturmasının sonunda yargılamanın gerekliliğine karar verilirse "son soruşturma" genel hükümlere göre adli merciler tarafından yürütülür.⁸²

Soruşturmacı, bir savcı gibi, sanık lehine ve aleyhine olan delilleri toplayacak, kaybolmasından korkulan delilleri zaptedecektir. Hakim tarafından yapılabilecek bir soruşturma işlemi (tutuklama - arama) gerekirse o yerdeki sulh ceza hakiminden bunu talep edecektir. Tüm memur ve makamlardan gerekli bilgileri isteyecek, doğrudan doğruya ya da zabıta aracılığıyla delil toplayabilecektir. Sanığı ve yemin vererek tanıkları dinleyebilecektir. Soruşturmacının

78 Ömer Asım Livanelioğlu, Türkiye'de Memur Disiplin Hukuku, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996, s. 77-78 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).

79 Bahir Sorguç, a.g.k., s. 11.

80 Nurullah Kunter, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 1987, s. 135.

81 Ömer Asım Livanelioğlu, a.g.t., s. 78.

82 Şahnaz Gerek, a.g.t., s. 18.

yapmakta olduğu işlem, adli bir faaliyettir. Bu itibarla, isteklerinin yerine getirilmemesi de, adli görevin yerine getirilmemesi anlamındadır. Bu durumda adli görevin ihmali veya suiistimali gündeme gelir.⁸³

Danıştay’ın bir istişari kararında; “1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 135 ve 136. maddelerinde 3842 sayılı Kanımla yapılan değişikliklerin, Memurun Muhakematı Hakkında Kanuna göre yapılan hazırlık soruşturmasında da uygulanacağı, bu cümleden olarak; sanık memurun sorgusunda dilerse avukat bulundurabileceği ya da Baro tarafından tayin edilecek bir avukat isteyebileceği, ayrıca memura makul bir süre tanınarak ve üzerine atılı suç açıkça bildirilmek suretiyle ifadesinin yazılı olarak alınabileceği” şeklinde görüş belirtilmiştir.⁸⁴

Muhakkik soruşturmayı bitirince CMUK’nun 163. maddesine göre kamu davasının açılması veya açılmamasına karar verilmesi için vardığı sonucu, “fezleke” denen raporda belirtir.⁸⁵

Düzenlenen fezlekenin sonuç bölümünde, memur hakkında kamu davası açılıp açılmamasına ilişkin görüş ve kanaat belirtilir. Disiplin soruşturmaları sonunda düzenlenen soruşturma raporlarında olduğu gibi, fezlekelerde sadece eklerindeki belgelerin delil değeri olabilir.

Eğer, fezlekede, kamu davası açılması yönünde kanaat belirtilmişse, memurun ceza kanunlarına göre suç sayılan fiili, aynı zamanda disiplin suçü teşkil edeceğinden, memur hakkında uygulanacak disiplin cezası ve sair işlemlerle ilgili görüş ve önerilere de fezlekede yer verilmesi mümkündür. Bu durumda ayrı bir soruşturma raporu düzenlenmez; fezlekede hem MMHK’a göre ve hem de disiplin mevzuatına göre yapılması gereken işlemleri ayrı ayrı gösterir.⁸⁶

Soruşturma sonunda dosya düzenlenen fezleke ile birlikte idari tetkikatı yapacak olan İdarî kurula gönderilir.

İdarî tetkikat, soruşturma üzerine sonuç çıkartıp karar verme faaliyetidir ve bu faaliyet daima bir kurul tarafından yapılır. Söz konusu kurullar çeşitlidir: ilçe yönetim kurulu, il yönetim kurulu, Danıştay’ın İkinci Dairesi ve merkez

83 İsmail Malkoç- Aytaç Malkoç, Memurlar ve Suçlar, Seçkin Kitapevi, Ankara, 1988, s. 243.

84 Danıştay 1. Dairesinin 16/02/1993 tarih ve E. 1993/29, K. 1993/26 sayılı kararı, Akt. Ömer Asım Livanelioğlu, a.g.t., s. 79.

85 İsmail Malkoç- Aytaç Malkoç, a.g.k., s. 244.

86 Ömer Asım Livanelioğlu, a.g.t., s. 80-81.

daiireleri erkânından mürekkep kurullar gibi. Bunlar sanık memura göre değişmektedirler. Buna göre; a) ilçelerde kaymakam, ilçe şube başkanları ve ilçe idare kurulu üyeleri hariç bütün memurlar hakkındaki karar ilçe idare kurulu tarafından; b) illerde vali, milli irade ile atanan il merkez memurları ve il idare kurulu üyeleri hariç bütün il merkez memurları, ilçe kaymakamları, ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu üyeleri hakkında il idare kurulu tarafından; c) merkez dairelerinde millî irade ile atanmayan memurlar hakkında «merkez daireleri erkânından mürekkep» kurul tarafından; ç) illerin millî irade ile atanan merkez memurları, il idare kurulu üyeleri, elçiler, merkezin millî irade ile atanan memurlar hakkındaki karar Danıştay'ın 2. Dairesi tarafından verilir (MMHKM md. 4, 8, 9/2, 10, 11).

Bu kurulların görevi soruşturma evrakının kendilerine gelmesi ile başlar. Bu evrakı alan kurul bir hafta içinde «idari tetkikat»a başlamak, zorundadır (MMHKM. md. 5). Ancak karar konusunda bir süre yoktur. Kurulun, söz konusu «İdari tetkikat» sırasında yazılı veya sözlü «izahat» alması mümkündür (MMHKM. md. 5).

Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre idari tetkikat sonunda memur hakkında ya son soruşturmanın açılması (lüzum-u muhakeme) veya açılmaması (men'i muhakeme) kararı verilebilir. Ancak «düşme», «durma» veya «yetkisizlik» (görevsizlik) gibi kararlar da verilebilmektedir.

Nihayet memur hakkında son soruşturmanın açılmasına karar verildiğinde, bu soruşturma adliye mahkemelerinde yapılır. Son soruşturmanın hangi mahkemelerde yapılacağı Memurin Muhakematı Hakkında Kanunda (md. 7) ve diğer kanunlarda gösterilmiştir.

Bir memurun suçuna katılan memur ve memur olmayan kimselerin de aynı mahkemede muhakeme edilecekleri kuşkusuzdur. Şayet katılan kişi memur ise ve memuriyet sıfatı itibariyle farklı bir mahkemede yargılanması gerekiyorsa, ast üste tabi olur.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre bir kurulun kararına karşı yapılan itirazlar bir üst kurulda incelenir (md. 6).⁸⁷ İlçe İdare kurulunca verilen lüzumu muhakeme kararları itiraz üzerine, men'i muhakeme kararları ise kendiliğinden MMHK'nun 6. maddesinin bir cümlesinin Anayasaya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesinde iptal edilmesinden önce il idare kurulunda görüşülmekte idi. İl idare kurulunca ikinci derecede incelenerek verilen kararlar

87 Nevzat Toroslu, a.g.k., s. 347-348.

kesindi. Ancak, 4005 sayılı Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkate Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile ilçe idare kurullarının verdikleri kararların türlerine göre kendiliğinden veya itiraz üzerine o ilçenin bağlı bulunduğu bölge idare mahkemesi tarafından ikinci derecede incelenerek karara bağlanması şeklinde bir düzenleme getirilmiştir.⁸⁸

İl yönetim kurulu kararları ile kaymakamlar hakkındaki kararlara karşı itirazlar ise Danıştay İkinci Dairesinde incelenir.

Hangi kararlara karşı itiraz edilebileceği Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre halledilecek ise de, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun bazı kararlar yönünden özel hükümler koymuştur (md. 5). Buna göre; a) son soruşturmanın açılması kararına karşı, bu kararın tebliğinden itibaren beş gün içinde sanık tarafından itiraz edilebilir, b) Son soruşturmanın açılmaması kararına karşı da, bu kararın tebliğinden itibaren beş gün içinde, memurun mensup olduğu dairenin başkanı ve varsa şahsi davacı tarafından itiraz edilebilir, c) Bazı kararların, itiraz edilmese de, üst makam tarafından yeniden inceleneceği hükme bağlanmıştır. Bunlar son soruşturmanın açılmaması kararı (md. 5) ile kaymakamlar hakkında yönetim kurullarınca verilen kararlardır (md. 6).

İtiraz üzerine, itiraz makamı ya itirazı reddeder veya itirazı haklı görürse itirazın konusu hakkında gerekli kararı verir (MMHKMD. md. 6; CMUK. md. 302). Her ne kadar Memurin Muhakematı Kanununda bu konuda açık bir hüküm yok ise de, söz konusu kanunun 6. maddesi gereğince Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa başvurmak gerekir. Gerçekten bu maddeye göre, Memurin Muhakematı Kanununda açık hüküm bulunmayan hallerde, o konu ile ilgili olarak Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda yer alan hükümler uygulanır. Bu kanunun 302. maddesi ise, itirazı inceleyen makamın, itirazı haklı gördüğü takdirde, itirazın konusu hakkında karar vereceğini hükme bağlamaktadır, itiraz üzerine verilen kararlar kesindir.⁸⁹

c.3- MMHKM’ın Yürürlükten Kaldırılması

MMHKM’nın yürürlüğe girmesi ile memurların görev ile ilgili ve görev sırasında işlemiş oldukları suçlarının soruşturulmasında özel kuralların uygulanması, Türk yargı ve bilim çevrelerinde çok fazla tartışmalara sebebiyet

⁸⁸ Hüsamettin Kırmızıgül a.g.k., s. 167-168.

⁸⁹ Nevzat Toroslu, a.g.k., s. 349.

vermiştir.⁹⁰ Genelde yönetimde bulunanlar ve memurlar Yasayı savunurken, yönetim dışında olanların ona karşı çıktıkları gözlenmiştir.⁹¹

Benzer aykırı görüşler adli ve idari yargı organları arasında da gözlenmiştir.⁹² Nitekim Yargıtay Başkanı Sami Selçuk MMHKM'ın çağdışı olduğunu ileri sürerek tamamen kaldırılmasını savunurken⁹³ Danıştay (eski) Başkanı Erol Çırakman MMHKM'ın kaldırılması tekliflerine şiddetli karşı çıkmaktadır.⁹⁴ Hatta MMHKM'ın değiştirilmesiyle ilgili olarak hazırlanan bir yasa tasarısı ile ilgili olarak Anayasal üst yargı kuruluşları olan Yargıtay ve Danıştay'dan görüşleri istendiğinde; Yargıtay memur yargılama sisteminin tamamen kaldırılması gerektiğini, Danıştay ise sistemin asla terkedilmemesi gerektiğini savunarak birbirlerine tamamen zıt görüşler vermişlerdir.⁹⁵

Bu tartışmaların bir bölümü hukuksal yerindelik ile ilgili olmakla birlikte genelde anayasal kural ve ilkelere dayanan eleştiri ve tartışmalardır. Biz burada, şimdilik sadece MMHKM'ın aleyhindeki görüşleri kısaca şöyle belirteceğiz.

MMHKM'ı eleştirenler; bu Yasaya göre soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin ve Danıştay dışındaki karar mercilerinin bağımsız olmadıklarını, çalışmalarının yönetsel kabul edilerek yargı denetimine bağlı tutulması gerektiğini, ceza uyuşmazlıklarının Danıştay'ın başında bulunduğu yönetsel bir sistem içinde karara bağlanmasının kuvvetler ayrılığı ve farklı yargı kurumları ilkesine dayanan Anayasa sistemine aykırı olduğu, yapılan soruşturmaların yargısal olduğu ve yönetim makamlarına verilmemesi gerektiğini, vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güvenmediğini, soruşturmaların yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığını, bu yüzden memurlar için farklı bir soruşturma sisteminin getirilmesinin Anayasa'nın eşitlik ve yargı birliği ilkesine aykırı düştüğünü,⁹⁶ Yasa'ya göre kimlerin memur oldukları hakkında da kesin bir ölçünün ve ayırımın yapılamadığını, ayrıca, MMHKM'ın adından

90 Geniş Bilgi için bakınız, Bahir Sörgüç, a.g.k. s. 16-25.

91 Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, s. 162.

92 İbrahim Topuz, a.g.k., s. 92.

93 Sami Selçuk, Özlenen Demokratik Türkiye, Yeni Türkiye Yayınları, No: 6. 2000, s. 134- 135; Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında, s. 162.

94 Erol Çırakman, "Danıştay'ın Kuruluşunun 130. Yıldönümü ve İdari Yargı Günü", Açılış Konuşması, (2 Mayıs 1998), Akt. İbrahim Topuz, a.g.k., s. 92.

95 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Doğan Suçlarının Soruşturulması Usulü Hakkında Kanun Teklifine İlişkin Yargıtay 4 üncü Ceza Dairesinin 04/02/1997/83-120 ve Danıştay'ın Şubat 1997 tarihli görüşleri. Akt. İbrahim Pınar, Açıklamalı 4483 sayılı..., s. 815-839.

96 A.k., s. 57.

da anlaşılabacağı üzere muvakkat (geçici) ve dilinin çok ağır bir Osmanlıca olduğunu, genç nesillerin anlamasının mümkün olmadığını ve bu sebeple günümüz ihtiyaçlarını karşılamadığını;⁹⁷ memuriyet görevinin yapılması sırasında işlenen müessir fiil, adi hakaret gibi herkes tarafından işlenebilen ve görevle ilgisi olmayan suçların da Yasa kapsamında bulunmasının haklı ve kabul edilebilir gerekçesinin bulunmadığını; sanık memur hakkında hazırlık soruşturması yapacak kişi ile karar organlarında görevli kişilerde herhangi bir hukuk nosyonunun aranmadığını, suçun yasal unsurları ve yargılama usulleri gibi esaslar gözönüne alınmadan rasgele araştırma yapılarak dava açıldığını, muhakkiklerin genel olarak aynı meslekten olduğunu, bu yönden korumacılık düşünceleri ya da muhakkiklerin tarafsızlıktan uzaklaşılacak değerler yüzünden sanığın ya da müştekinin haklarının kaybolmasına neden olunabileceğini, tüm bu sakıncaların zaman zaman ciddi hatalara sebep olduğunu iddia etmişlerdir.

MMHKM'a göre görevlendirilen soruşturmacılara yönelik, en ciddi itiraz adli yargıçlardan gelmiştir. Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla açılan iptal davalarından birinin gerekçesinde (itiraz eden mahkemenin gerekçesi) aynen şu ifadelerle yer verilmiştir: “Bu Kanun hükümleri çerçevesinde sanık hakkında hazırlık tahkikatı yapacak kimsede, herhangi bir hukuk nosyonu bulunup bulunmadığı MMHKM'ın 2 nci maddesinde belirtilen ve tahkikat hususunu belirleyen CMUK'nun ve özel yargılama usullerine vakıf olup olmadığı, suçun kanuni unsurlarını tahkik edecek kadar maddi ceza hukukundan anlayıp anlamadığı aranmamakta; bazen hayatında mahkeme yüzü görmemiş, bir satır kanun ya da hukuk kitabı okumamış muhakkiki erce, herhangi bir yargılama usulüne uyulmadan suçun kanuni unsurlarından habersizce, tamamen afaki ve rasgele tahkikat yapıpıp teklifte bulunmaktadır.”⁹⁸

Anayasaya aykırı olduğu iddialarıyla Anayasa Mahkemesinin önüne defalarca giden ve sonuçta Anayasa Mahkemesi'nin 27/02/1992 tarihli ve E. 91/29, K.91/42 sayılı kararında; “Bu kovuşturma yöntemi, Yasa'nın kamu görevlilerine görev ve sorumlulukları nedeniyle sağladığı bir tür güvencedir. Bu da kamu hizmetinin iyi işlemesi için düşünülmüş ve düzenlenmiştir. Kamu görevlileri, gördükleri hizmet nedeniyle sık sık baskı altında tutulabileceği gibi suçlama ve karalamalara da uğrayabilirler. Kendisine görevle ilgili üzerine suç atılan bir memurun doğrudan adli yargıya sevk edilmesi, memurları tedirgin ederek hizmeti aksatacağı gibi hizmetin yürütülüşü üzerinde kimi haksız

97 Hüsamettin Kırmızıgül, a.g.k., s. 190.

98 Anayasa Mahkemesinin 26/09/1968 tarih ve E.68/14, K.68/35 sayılı kararı, Akt. İbrahim Pınar, Açıklamalı 4483 sayılı..., s. 58-59.

kuşuklara yol açabilir. Bu tür savların önce kamu hizmeti ile kamu görevinin gereklerini ve yükümlülüklerini bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturmaya değer bir eylem görüldüğünde o zaman yargı yerlerine götürülmesi kamu yararına bir eylem olarak görülmektedir.” denilerek Anayasaya sistem ve prensip olarak aykırı düşmediği sonucuna varılan MMHKM hakkında ileri sürülen eleştirilerin bütün bütün yersiz olduğunu iddia etmek mümkün değildir.⁹⁹ Çünkü yürürlükte bulunduğu süre içerisinde 21 maddelik MMHKM’ın; 16. maddesi bütünüyle ve 6. maddesinin bir cümlesi Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş (bu iptal nedeniyle doğan boşluk 4005 sayılı kanun ile doldurulmuştur) ve 17. maddesi ise Liva örgütünün kaldırılmış olmasından dolayı hükümsüz kalmıştır.¹⁰⁰

Osmanlı İmparatorluğu döneminde 10 yıl, Türkiye Cumhuriyet döneminde ise 76 yıl; toplam ise 86 yıl boyunca kesintisiz yürürlükte kalan ve başarı ile uygulanan MMHKM, yukarıda belirtilen itirazların bir kısmının haklılık payı olması sebebiyle 4 Aralık 1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak yeni Yasa ile memurlar için özel yargılama sistemi tümden terk edilmemiş, sistemin özüne bağlı kalınmaya çalışılarak günün koşullarına uygun düzenleme yapılmaya çalışılmıştır.

Biz de, memurlar hakkında özel yargılama usulünün, temel olarak kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesini sağlamak amacıyla¹⁰¹ getirilmiş olduğunu kabul ediyor, bu sebeple memurlar ile ilgili iddiaların önce hizmetin gereklerini ve idari faaliyetin niteliğini iyi bilen idari mercilerin denetiminden geçirilmesi, ortada kovuşturmaya değer bir eylem bulunduğu tespit edildiği takdirde, işin yargıcın eline bırakılması, kamu hizmetinin yararına bir tedbir olduğunu düşünüyor ve bugünkü Anayasamızın 129 uncu maddesinde öngörülen izin müessesesi ile getirilen düzenin sağladığının da bu olduğuna inanıyoruz.

d- 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

Yukarıda bahsedildiği üzere, MMHKM’ın yürürlükten kaldırılması, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanu-

99 A.k., s. 58.

100 Bahir Sorguç, a.g.k., s. 16.

101 Şahnaz Gerek, a.g.t., s. 8

nun 4 Aralık 1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmesi ile olmuştur.

4483 sayılı Yasa 1982 Anayasasının 129. maddesinin son fıkrasında öngörülen “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır” ilkesine göre hazırlanmıştır. Kanunun genel gerekçesinde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tâbi tutulmamalarının sebepleri ve Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat’a yönetilen eleştiriler dikkate alınmış ve denilmiştir ki; “Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre bir suç işlendiğinde önce Cumhuriyet savcısı tarafından hazırlık soruşturması yapılır. Bu aşamadan sonra mahkeme önünde yapılan son soruşturmaya geçilir. Suçun ortaya çıkmasından hükmün kesinleşmesine kadar, sanık hakkında yapılacak bütün işlemlerin adli makamların görev ve yetkisi içinde bulunması genel kuraldır.

Ancak etkili, verimli, süratli ve saygın bir kamu yönetimi de toplumun vazgeçemeyeceği bir olgudur. Kamu yönetiminin hizmet görürken bunu memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yapacağı tabiidir. Bu noktada, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamusal yetki ve usuller kullanmak suretiyle ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu görevleri sebebiyle işledikleri suçlar nedeniyle doğrudan doğruya ceza kovuşturmasına tâbi tutulmaları, kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine yol açabilir. Bu sakıncaları gidermek, memurlar ve diğer kamu görevlilerini asılsız isnat ve iftiralar karşısında korumak için bunların görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında adli makamların kovuşturma yapmasından önce idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin sonucuna göre olayın yetkili ve görevli adli mercie intikal ettirilmesini öngören sistemler geliştirilmiştir. Nitekim Anayasamızın 129 uncu maddesinin son fıkrasında da Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği İdarî merciin iznine bağlıdır ’ hükmüne yer verilmek suretiyle sözü edilen sistem, Anayasal güvence altına alınmıştır. Ülkemizde kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesi için öngörülen özel soruşturma sistemini en kapsamlı

biçimde düzenleyen metin, 1913 yılında kabul edilerek yürürlüğe konulan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkattir.

Adı geçen Kanun, getirdiği sistemdeki soruşturma aşamalarının çokluğu ve bu aşamalarda görev alanlarının yetersizliği sebebiyle soruşturmanın uzamasına ve sürüncemede kalmasına neden olmakta, bazen de bu süreçte zamaşımının dolması nedeniyle suçun cezasız kalmasına yol açmaktadır.

Aynı Kanun, konu ve kapsam yönünden de sakıncalar taşımaktadır. Bu sakıncalar, görev sırasında işlenen, ancak görevle ilgisi bulunmayan suçların da bu Kanun kapsamında bulunması nedeniyle belirtilen suçlar hakkında adli mercilerce doğrudan soruşturma yapılmasına olanak verilmemesi, ayrıca Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin 8.8.1941 tarih ve 1255 sayılı yorum kararı uyarınca Türk Ceza Kanununun memur saydığı kişilere de uygulanması, başka bir deyişle, memuriyet statüsünde bulunmayan kişilere de teşmil edilmesi nedeniyle çok geniş bir personel grubunu sistemin içine dahil etmesi olarak özetlenebilir.

Belirtilen sakıncaları gidermek için bu Tasarı ile ceza kovuşturması açılmadan önce idare tarafından yapılacak ön incelemeye göre karar verilmesi esası getirilmiş, böylece soruşturmanın kurullar elinde sürüncemede kalması önlenmiş; ayrıca Tasarı kapsamındaki ‘memurlar ve diğer kamu görevlileri’ kavramı açıklığa kavuşturulmak, görev sırasında işlenen, fakat görevle ilgisi bulunmayan suçlar kapsam dışı bırakılmak suretiyle sistemin uygulama alanının daraltılması öngörülmüştür.

Kamu yönetimini zaafa uğratmadan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlarda yargılama aşamasına geçilmeden yapılacak soruşturmanın basit, etkili ve sür’atli biçimde işlenmesini sağlamak ve suçların cezasız kalmasını engellemek amacıyla bu Tasarı hazırlanmıştır.¹⁰²

Yeni Kanunla “memurlar” yanında sisteme dahil olmayan “diğer kamu görevlileri” de sisteme dahil edilmiştir.

Diğer taraftan adı geçenlerin görevle ilgisi olmayan ancak, görev sırasında işledikleri suçları kapsam dışına çıkarılmıştır.

Kanunun getirdiği en önemli yenilik, hazırlık soruşturmasını Cumhuriyet savcılarına devretmesidir. 1288 (1872) tarihli Memurin Muhakematı Nizamna-

102 4483 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi, Akt. İsmail Malkoç, a.g.k., s. 30-31.

mesi döneminde memurların yargılanması baştan sona idare tarafından yapılırken, 1913 tarihli MMHKM döneminde ise hazırlık soruşturması idare tarafından, yargılama safhası ise adli mahkemelerce yapılmakta idi.

4483 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde ise, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki isnatlardan dolayı yapılan hazırlık soruşturması ve yargılanmaları genel hükümlere göre Cumhuriyet savcıları ve adli mahkemelerde yapılmakta, idari merciler sadece Cumhuriyet savcılarına hazırlık soruşturması yapıp yapılmamasına izin vermektedirler. Yine Kanunla memurları yargılama kurulları da kaldırılmıştır.¹⁰³

e- 4483 Sayılı Yasa Döneminde MMHKM'in Uygulamasının Bir Süre Daha Devam Etmesi Durumu

4483 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin “Bu Kanun ’un yürürlüğe girmesinden önce Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre başlatılmış bulunan işlemler, adı geçen Kanun hükümlerine göre soruşturulur.”¹⁰⁴ hükmünden ve 4616 sayılı “23 Nisan 1999 Tarihine Kadar İşlenen Suçlardan Dolayı Şartla Salıverme, Dava ve Cezalarının Ertelenmesine Dair Kanun”un ilgili hükümlerinden MMHKM’in önümüzdeki yıllarda da bir süre daha uygulanacağı anlaşılmaktadır. Çünkü 4483 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesine göre, MMHKM’a göre başlatılmış işler bu Kanuna göre sonuçlandırılacaktır. 4616 sayılı Kanuna göre de, MMHKM kapsamındaki belli memur suçları yine 4616 sayılı Kanunda yazılı sürelerle ertelenmiştir. Sanık konumundaki memurlar eğer aynı cins bir suç işlemeleri ya da daha ağır bir cezayı gerektirir suç işledikleri takdirde, bu ertelenen suçların da soruşturulmasına kaldığı yerden devam edilecek, dolayısıyla MMHKM’in da uygulanmasına bu suçlarla sınırlı olmak üzere devam edilecektir.¹⁰⁵

V- ÜLKEMİZDE MEMURLARIN YARGILANMASI SİSTEMİNDE SON DURUM

Memurların Yargılanması Sistemi ile ilgili tartışmalar teorik bazda devam ederken, diğer taraftan daha çok yeni olan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun yürürlüğe girdiği 04/12/1999 tarihinden bu yana, uygulamada bazı sıkıntılar yaşanmaya başlamış, bu durum da Kanunda değişiklik yapılması ihtiyacını doğurmuş ve sonuçta İçişleri Ba-

¹⁰³ İbrahim Topuz, a.g.k., s. 16.

¹⁰⁴ 04/12/1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Yasasının Geçici 1. maddesi.

¹⁰⁵ İbrahim Topuz, a.g.k., s. 90-91.

kanlığınca “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” hazırlanarak, (Bakanlar Kurulunun 25/04/2001 tarihli kararı ile) TBMM’ne sunulmuştur.

Söz konusu Kanun Tasarısının özetinde şu hususlar yer almıştır: “İzin vermeye yetkili merciin, en geç 30 gün içinde doğrudan veya yaptıracağı araştırma sonucunda gerekli gördüğünde bir ön inceleme başlatılacağı, ön incelemenin memurun eşiti tarafından da yapılabileceği, hakkında ön inceleme yapılanın ifadesinin alınıp alınmaması konusunda yetkili mercie takdir hakkı tanınacağı, sadece soruşturma izni verilmesine ilişkin kararlarda ilgilinin ifadesinin alınmasının zorunlu olacağı, yetkili merciin soruşturma izni konusundaki kararını 45 gün içinde vereceği; ön incelemeye geçilmemesi halinde şikâyetçilere itiraz hakkı tanınacağı, itirazın kararı veren yetkili mercie yapılacağı öngörülmüştür.”

Tasarının genel gerekçesinde ise şöyle denmiştir: “4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana, uygulamada bazı sıkıntıların yaşanması, Kanunda değişiklik yapılması ihtiyacını doğurmuştur.

Bu kapsamda, ilçe belediye başkanları hakkında soruşturma izni verme yetkisi valilere bırakılarak, konunun mahallinde daha hızlı sonuçlandırılması, Kanunun düzenlenişinde yer almayan “alt kademe belediyelerinin” madde metnine dahil edilmesi, ön incelemenin memurların sadece üstü değil eşiti tarafından da yapılabilmesi, hakkında ön inceleme yapılanın ifadesinin gerektiğinde alınması, ön incelemede delillerin sağlıklı toplanarak yargı safhasında zaman kaybının önlenmesi bakımından sürenin yeniden belirlenmesi gibi uygulamada karşılaşılan aksaklıkların giderilerek hukuk devleti ilkesine uygun değişikliklerin yapılması amaçlanmış ve bu yönde düzenlemeler getirilmiştir.”

Değişiklik tasarısı Türkiye Büyük Millet Meclis Genel Kurulu’nda 27/06/2001 gününde yapılan oylamada, “4696 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adı altında kabul edilmiş ve onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı Makamına sunulmuştur.

Ancak, Cumhurbaşkanlığı Makamının 05/07/2001 tarih ve 39-18/A-3-2001-500 sayı ile TBMM Başkanlığına gönderilen veto yazısında, değişiklik Kanununda geçen maddeler ile ilgili düşünceler tek tek belirtilerek, sonuçta da “...Anayasa’da güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş; başlangıç bölümünde, güçler

ayırımın, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bunlarla sınırlı uygar bir iş bölümü ve işbirliği olduğu belirtilmiş; 7,8,9. maddelerinde de, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkileri kurala bağlanmış; 6. maddesinde de, hiçbir organın, kaynağını Anayasa 'dan almayan bir Devlet yetkisini kullanmayacağı vurgulanarak, organların birbirlerinin yetki alanına karışması önlenmiştir.

4696 sayılı Yasa değişiklikleri ile, Cumhuriyet başsavcılıklarının görev ve yetki alanına giren konularda idare makamlarına yetki verilmesi, yürütmenin yargı alanına el atması ve yürütmenin yargı erkine üstün konuma geçirilmesi anlamına gelmektedir ki, bu durum, Anayasa'nın güçler ayrılığı ilkesi ve 9. maddesi ile bağdaşmamaktadır.

Ekonomik krizlerin, sosyal adaletsizliğin en büyük nedeni yolsuzluktur. 4483 sayılı Yasa'da, memurlar ve diğer kamu görevlileri için öngörülen dokunulmazlığın kısmen daraltılarak yolsuzluklarla savaşım amaçlanmaktadır. Bu yapılmayıp, tersine Cumhuriyet başsavcılarının soruşturma izni isteme yetkilerinin kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler, memurların ve diğer kamu görevlilerinin cezai sorumluluktan kurtarılmalari sonucunu doğurabilecektir ki, bu sonuç "yolsuzluk ve saydamlık" listesinde üst sıralara yükselmemizi güçleştirecektir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, hukuka, kamu yararına ve Anayasal ilkelere uygun düşmeyen kuralları içeren 4696 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 89. ve 104. maddeleri uyarınca, yayımlanması uygun görülmemeyerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir daha görüşülmek üzere ekte geri gönderilmiştir.¹⁰⁶ denilmiştir.

Cumhurbaşkanlığınca yayımlanması uygun görülmemeyerek, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir daha görüşülmek üzere 05/07/2001 tarihinde veto edilen 4696 sayılı Yasa, yaklaşık üç yıl geçtiği halde bu güne kadar, TBMM'nce yeniden görüşülmemiş ve dolayısıyla Cumhurbaşkanlığına sunularak yasallaşması sağlanmamıştır.

4696 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilgili bu gelişmeler olurken, yeni ve çok farklı bir gelişme yaşanmıştır. Şöyle ki, Ülkemiz aleyhine

106 <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4696.html>

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde yapılan işkence iddialarının büyük bölümünü teşkil eden, hakkında işkence ve kötü muamele iddiaları bulunan kamu görevlilerinin idari izin prosedürü nedeniyle yargılanamadıkları iddia edilmeye başlanmış, bunun üzerine Adalet Bakanlığınca “TCK’nun 243 (işkence suçu) ve 245 inci (kötü muamele suçu) maddeleri ile CMUK’nun 154/4 maddesi kapsamında açılacak soruşturma ve kovuşturmalarda 4483 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanmaması” amacıyla bir yasa tasarısı hazırlanarak TBMM’ye sevk edilmiş, Meclis’ce de gerekli görüşmeler yapıldıktan sonra, anılan tasarı “4778 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun’un 33. maddesi olarak kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığınca da onaylanması üzerine 02/01/2003 tarih ve 24990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁷

Bu durumda; 4483 sayılı Yasada aksaklıkları gidermek amacıyla düzenlenen, ancak Cumhurbaşkanlığınca genel olarak “yargı erki karşısında yürütme erkinin güçlendirildiği” iddiasıyla onaylanmayarak TBMM’ye iade edilen 4696 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un, çalışmamızın tamamlandığı tarih itibarıyla yaklaşık 3 yıl geçmesine rağmen yeniden görüşülüp Cumhurbaşkanlığına sevk edilmediğini, dolayısıyla yasallaştırılmadığını ve diğer taraftan zaten kapsamındaki suçları dar olan 4483 sayılı Yasanın uygulama alanını biraz daha daraltan 4778 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”un çok hızlı bir şekilde TBMM’de görüşülüp kabul edilmesi ve Cumhurbaşkanlığınca da hiçbir itiraz gösterilmeden onaylanması göz önüne alınırsa, 4483 sayılı Kanunun, MMHKM gibi uzun ömürlü olmayacağını, dolayısıyla memur yargılama sisteminin kaldırılmasını savunanların biraz daha mesafe katettiklerini söyleyebiliriz.

Ancak, biz, Memur Yargılama Sisteminin (4483 sayılı Yasanın) tamamen kaldırılmasının; asılsız iddialarla memurların huzursuz edilmesine ve böylece kamu hizmetlerinin aksamasına sebebiyet vereceğine inanıyoruz. Kaldı ki böyle bir işlem, Anayasanın “Kanun Önünde Eşitlik” ilkesine de aykırı olacaktır.

Zira, Anayasanın 10 uncu maddesinde, “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanım önünde eşittir. Hiçbir kimseye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlem-

107 <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/4778.html>

lerinde kanım önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.” hükmüne yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı üzere, eşitlik ilkesiyle güdülen amaç, aynı koşullar içinde bulunan özdeş nitelikteki durumların yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamaktır. Yasa koyucunun aynı statüde çalıştırdığı kişilere ayrı haklar tanınması doğaldır. Ancak, aynı işi yapan ve aynı sorumlulukları taşıyan ve kamu hukuku ilişkisi içinde çalışan kişilerin aynı statü içinde bulunmaları gerekir.¹⁰⁸

Oysa, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun 89’uncu maddesinde, Hakim ve Savcılar, görevlerinden doğan suçların yanı sıra, görev sırasında işledikleri suçlar nedeniyle de özel soruşturma yöntemine tabi tutulmakta, yine Yükseköğretim Kanunu’nun 53. maddesinin 2653 sayılı Kanunla değişik (c) bendinde öngörülen düzenleme ile yükseköğretim kuruluşlarının başkan ve üyeleri, yükseköğretim kumullarının yöneticileri, öğretim elamanları ve memurları hem görevlerinden doğan, hem görevleri sırasında işledikleri suçlar nedeniyle özel soruşturma yönteminden yararlanmaktadırlar. Benzer bir hüküm, 1136 sayılı Avukatlık Yasası’nın 58’inci maddesinde yer almakta, avukatlar da görevlerinden doğan suçların yanı sıra görev sırasında işledikleri suçlardan dolayı özel bir soruşturma yöntemine tabi bulunmaktadır.

Bu düzenlemeler yürürlükte iken, yani hakim veya savcı, avukat, öğretim elemanı, rektör, dekan ve hatta üniversitede 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre görev yapan niteliksiz bir memur görev sırasında işlediği suçtan dolayı özel soruşturma yöntemine tabi tutulurken, memurların ve özellikle de müsteşar, vali, büyükelçi, genel müdür ve bunlar gibi üst düzey bürokratların görev sırasında işledikleri iddia olunan suçlar nedeniyle özel soruşturma yönteminin dışında tutulmasını izah etmek mümkün değildir.¹⁰⁹

Nitekim üst düzey Yargı Kuruluşa olan Danıştay da Memur Yargılama Sistemine yönelik vermiş olduğu bir görüşte bu tezi savunmuştur.¹¹⁰ Ancak yine bir üst düzey yargı kuruluşu olan Yargıtay’ın 4. Ceza Dairesinin aynı konuda,

108 Devlet Denetim Elemanları Derneği. “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna İlişkin DENETİM’in Görüşü”, DENETİM, Y:14, S: 103, (Ekim-Kasım-Aralık 1999). s. 6.

109 İbrahim Pınar, “Açıklamalı 4483 Sayılı...”, s. 61.

110 Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Doğan Suçlarının soruşturulması Usulüne hakkında kanun Teklifine İlişkin Danıştay’ın görüşü. Şubat 1997. Akt. İbrahim Pınar, “Açıklamalı 4483 Sayılı...”, s. 827-834.

04/02/1997 tarihinde vermiş olduğu görüşte¹¹¹ Anayasanın anılan eşitlik ilkesini gözönüne almadan ve Anayasanın 129. maddesinin ve Memur Yargılama Sisteminin tamamen kaldırılması görüşünü savunması şaşırtıcıdır. Hiç bir Yargıtay üyesinin görevi ile ilgili veya görev sırasında işlemiş olduğu, ancak görevi ile ilgili olmayan adi hakaret, müessir fiil gibi suçlardan dolayı Cumhuriyet savcısına doğrudan ifade verip genel hükümlere göre yargılanmasının savunulmadığı bir görüşte sadece memurların (üstelik müsteşar, vali, büyükelçi, genel müdür gibi üst düzey bürokratları da ayırt etmeden) doğrudan doğruya gerekli gereksiz herhangi bir kişinin iddiasıyla veya ihbarıyla ve alel acele hiçbir uzmanın denetiminden geçmeden savcıların müdavimi yapılmasının savunulmasını kabul etmek mümkün değildir.

Burada, anılan 4. Ceza Dairesinin yine eşitlik ilkesini gözönüne almadan savunduğu başkaca tezlere de değinmek istiyorum. Söz konusu görüşte, Memur Yargılama Yasasının, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ekindeki listede adları yazılı olan 40 kadar kamu iktisadi teşebbüsü personeline, Emekli Sandığı, Bağ-Kur, SSK gibi sosyal güvenlik kuruluşları çalışanlarına, İller Bankası, TRT, MTA, EİEİ gibi kamu kuruluşlarına uygulanmamakta olduğu, Emekli Sandığında ve İller Bankasında görevli bir daire başkanı hakkında soruşturma yapıp dava açabilen Cumhuriyet savcılarımızın DSİ’de ya da başka bir kuruluştaki görevli bir daire başkanı hakkında da aynı işlemleri yapmasının bir şey kaybettirmeyeceği belirtilmektedir. Biz bu görüşe yukarıdaki cevabımızı tekrarlıyoruz. Anayasanın 10 uncu maddesinin “eşitlik” ilkesi gereğince ya her memura (memur, diğer kamu görevlisi ve kamu hizmetlisi ayırt etmeksizin) özel yargılama hükümleri getirilmesi ya da hakim, savcı, üniversite hocası, vb. ayırmadan hiç kimseye getirilmemesi savunulmalıdır.

Ama bilinmelidir ki, kamu görevlileri için izin esasına dayalı ayrı bir soruşturma yönteminin sosyal yapımız açısından da ne kadar gerekli ve uygun olduğu, Yüksek Öğretim Kurumu Kanununda yaşanan gelişmeyle ortaya çıkmıştır. Üniversite mensupları özel bir soruşturma yöntemine tabi iken 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ile bu sistem terk edilmiş ve haklarında genel hükümlere göre soruşturma yapılması öngörülmüştür. Ancak 6 ay bile geçmeden bunun yanlışlığı fark edilmiş ve 2653 sayılı Yasa ile değişiklik yapılarak eski sisteme dönmüştür.

Yine, Yargıtay 4. Ceza Dairesinin anılan görüşünde, memur; rüşvet, zimmet, ihtilas ve irtikâp gibi suçları işlediğinde Cumhuriyet savcılarımızın

111 A.k., s. 815-826.

doğrudan soruşturma yapıp dava açabildikleri, geriye görevi savsama, görevde yetkiyi kötüye kullanma gibi hafif cezalı suçların kaldığı, 5-10 yıl ağır hapis gerektiren suçlar için kovuşturma yetkisi olan Cumhuriyet savcılarımızdan bu yetkinin 3 ay hapsi gerektiren görevi savsama suçu için niçin esirgendiğinin anlaşılamadığı belirtilmiştir.

Unutulmamalıdır ki, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunuyla memurlara ait bir kısım suçların (rüşvet, zimmet, ihtilas ve irtikâp gibi) izin müessesesi dışında bırakılmasının sebebi, bu Kanun kapsamına giren suçların Devlet idaresi aleyhine işlenen, Devleti yıpratıcı, Devleti vatandaş gözünde küçük düşürücü nitelik taşıyan fiiller olmasıdır. Bu suçları işleyenler hakkındaki soruşturmanın doğrudan doğruya Cumhuriyet savcısınca yürütülmesinden amaç, sayılan bu sebeplerden dolayı daha süratli hareket edebilmek amacıyla. Kaldı ki 3628 sayılı Yasa müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında izin müessesini korumuştur. Bunlar hakkında doğrudan soruşturma yapılmasına izin vermeyerek sosyal yapımızı dikkate almıştır.

Ancak bizce kamu görevlilerince işlenen zimmet, rüşvet, irtikâp, ihtilas gibi suçlarla görevi ihmal ve görevi kötüye kullanma suçları arasındaki en önemli fark son iki suçun tespitinin uzmanlık istemesidir. Yani, zimmet, ihtilas, irtikâp ve rüşvet gibi suçların işlenip işlenmediğini hukuk adamı olarak en kolay Cumhuriyet savcıları tespit edebilir. Ayrıca bu tür suçlardan ötürü haklarında soruşturma açılan kamu görevlisi fazla olmadığı kanaatindeyiz. Dolayısıyla memurların bu tür iddialardan dolayı savcıların karşısına sık sık çıkması durumu söz konusu değildir.

Oysa bir müfettiş olarak “Görevi İhmal ve suiistimal” suçlarının tespitinin uzmanlık işi olduğu rahatlıkla söylenebilir. Çünkü idarenin iç işleyişini, şartlarını, geçmiş uygulamalarını, olanaklarını ve özellikle dokunulmazlıkları olan (Meclis kararı olmadan yargılanamayan), bakanların rahatlıkla sorumluluğu üzerlerine alarak memurlara verdikleri talimatları yakinen bilmeyen savcıların, memurlar hakkında uygulamada sık sık ileri sürülen “görevini ihmal veya suiistimal ettiği” iddiasının doğruluğunu kolayca ve objektif olarak tespit etmeleri her zaman mümkün olmayabilir. Memurun görevini ihmal veya suiistimal edip etmediğini, idarenin iç işleyişini, şartlarını, geçmiş uygulamalarını, olanaklarını ve özellikle dokunulmazlıkları olan (Meclis kararı olmadan yargılanamayan), bakanların rahatlıkla sorumluluğu üzerlerine alarak memurlara verdikleri talimatları yakinen bilen uzman muhakkikler (denetim elamanları) çok kolay ve gerçekçi bir biçimde tespit edebilirler.

İşte yukarıda belirtilen sakıncaları dikkate almadan “görevi ihmal ve suiistimal suçları”nın sırf cezası daha az diye, Memur Yargılama Sistemini tamamen kaldırarak, bu tür iddialardan dolayı memurların doğrudan doğruya, sık sık ve gerekli gereksiz Cumhuriyet savcılarının karşısına çıkmalarını savunmak, insan psikolojisini, kamu görevlisinin prestijini ve sosyal yapımızı dikkate almamaktan kaynaklanmaktadır.

VI- SONUÇ

Bilindiği gibi, Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, Anayasa ve yasalarla verilen asli ve sürekli görevlerini memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirirler. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin üstlendikleri bu görevlerin her biri, toplumun kişilerinin ortak yararına olan “kamu hizmeti”ni oluşturur.¹¹² Bu görevlerin, aksamaksızın ve gecikmeksizin yürütülmesinin şartlarından biri de memurların kendilerini güvende hissetmelerinin sağlanmasıdır. Kaldı ki, memur güvenliği, memurluk statüsünün özüdür.

Memur güvenliğinin kapsamı, derecesi ve içeriği bir ülkede yürürlükte olan memurluk rejiminin niteliğini ve dolaylı olarak iktidar-bürokrasi arasındaki ilişki biçimini ortaya koyan bir ölçüttür. İktidarla bürokrasi arasındaki sürtüşmeler, uygulamada çoğu kez “güvenlik” tartışmaları biçimine bürünür. Memur güvenliği kavramı, soyut bir kavram değildir. Memur güvenliği bir ülkede mevcut “Devlet” ve “Yönetim” anlayışıyla yakından ilgilidir.

“Devlet” ve “Yönetim” anlayışı ise toplumun geçirdiği ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel evrimin bir sonucudur. Siyasal rejimi ne olursa olsun bütün ülkelerde, memur güvenliği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorunun ülkemiz açısından özel bir önemi vardır. Bilindiği gibi ülkemizde memur statüsünün sağlam hukuki temellere oturtulması çabaları Cumhuriyet dönemi ile başlar.¹¹³ Ancak, memur güvenliğinin önemli bir dalı olan Memur Yargılama Sistemi ile ilgili düzenlemeler Cumhuriyet Döneminden daha eskilere dayanır.

Ülkemizde, 4483 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar Memur Yargılama Sistemi deyince aklı Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat gelirdi. Ancak, yürürlükte bulunduğu seksen altı yıl süresince MMHKM üzerinde doktrin tartışmaları ve yargı tartışmaları eksik olmamıştır.

¹¹² Turgut Candan, a.g.m., s. 886.

¹¹³ Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, TODAİE, Yayın No: 132, Ankara, 1972, s. V

MMHKM'in yürürlükte bulunduğu sırada birçok aksaklıklar ortaya çıkmış, ancak zamanın akışı içinde kendini gösteren bu aksaklıkların tadiller yapılmak suretiyle vakit geçirilmeden düzeltilmesine gidilmemiştir. Tutulan yol, ya bazı kanunlara eklenen hükümlerle kanunda düzenlenen suçların MMHKM kapsamı dışında olduğunu belirtmek veya MMHKM uygulanması gerekeceği gibi dolaylı bir düzenleme şeklinde olmuştur. Rüşvet, irtikap v.b. bazı önemli görev suçları için ise özel kanun çıkarılmıştır. Ama hiçbir şekilde MMHKM'da değişiklikler yapma yoluna gidilmemiştir. Ve Kanun sağından solundan Anayasa Mahkemesince budanmış şekliyle 04/12/1999 tarihine kadar gelmiş, bu tarihte ise tümünden kaldırılarak yerine 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kabul edilmiştir.

MMHKM yürürlükte iken memurların ayrı bir yargılama sistemine tabi olmamaları gerektiğini ileri sürenlerin, adı geçen Kanuna getirdikleri eleştiriler, 4483 sayılı Kanunla giderilmeye çalışılmış, ancak, 4483 sayılı Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten bu tarafa da, uygulamada çok kısa bir süre içinde birçok problem yaşanmaya başlamıştır.

4483 sayılı Yasa, uygulamada ıslah edilebildiği, sakıncaları giderilebildiği takdirde kanun, kamu yararına kamu hizmetinin etkili ve düzenli şekilde işletilmesine daha yararlı olacaktır. Bu sebeple, mevcut Kanunun belirtilen aksayan yönleri dikkate alınarak yeniden kaleme alınmalı ve bu haliyle meclisten bir an önce çıkması için gayret sarf edilmelidir. Aksi halde, reform sayılan Yasa bu iddiasını kaybedecektir.

Diğer taraftan, MMHKM yürürlükte iken memurların ayrı bir yargılama sistemine tabi olmamaları gerektiğini ileri sürenlerin bu savları 4483 sayılı Yasa döneminde de sürmekte ve sistem tamamen kaldırılıncaya kadar da bitmeyecek gibi gözükmektedir.

Ancak son olarak şunu diyebiliriz ki sorun, Memur Yargılama Sistemi kaldırılınsı demekle bitmemektedir. Aksine esas sorun bundan sonra ortaya çıkacaktır.

Bilindiği üzere; Ülkemizin sosyolojik yapısı gereğince, ihbar ve şikâyetler adeta meziyet sayılmaktadır. Memur Yargılama Sistemi, kaldırılıp memur olanların da genel hükümlere tabi olması kabul edildiğinde idareden canı yanan, idareden istediğini bulamayan birçok kişi bu ruh hali içerisinde adli yargıya koşacaktır. Kimi zaman da bu haksız ve gerçek dışı isnatlar, siyasi iktidarların partizanca tutum ve davranışlarından ileri gelebilecektir.

Böylece; memur gelişigüzel basit şikâyet ve ihbarlarla, olur olmaz bir biçimde yargı önüne çıkarılacak, idarenin otoritesi ve saygınlığı zedelenek ve memur kendisinin korunmadığı korkusuyla işten kaçacak ve zamanlarının büyük bir kısmını mahkemelerde geçireceğinden hizmet aksayacaktır. Ayrıca, böyle bir ortamda sık sık ve yersiz şikâyetlerle doğrudan yargı önüne çıkarılacağı korkusunu yaşayan memur kendisine karşı güvensiz, çekingen ve kararsız olacak ve bu korku, onun sorumluluk almaktan kaçınmasına yol açacaktır. Kaldı ki, üniversite öğretim üyeleri, hakimler veya savcılar için özel bir yargılama usulü getirilirken bunlar gibi kamu görevi gören memurlar için aynı türden bir usulün kaldırılmasıyla Anayasa'nın eşitlik ilkesine ve adalete aykırı davranılmış olunacaktır.

Bize göre, Memur Yargılama Sisteminin koruduğu, kamu görevlisi değil kamu hizmetidir. Bir başka ifadeyle; sistem, kamu hizmetini korumak amacıyla bu hizmeti yürüten kamu görevlileri hakkında adli soruşturma açılmasını idari mercilerin ön iznine bağlamıştır.

Adli yargıda uzun süre hakim olarak görev yaparken sistemin kaldırılmasını düşünen, ancak Danıştay'daki tecrübelerinden sonra bu görüşünü değiştirdiğini belirten Ahmet Erdoğan bir yazısında şöyle demiştir:¹¹⁴ “...memleketimizde Memur Yargılama Sistemi olmadan idare cihazının doğrudan doğruya ceza hukuku yönünden adli yargı mercilerine, başka deyimle genel hükümlere bağlanması halinde kamu hizmetlerinin selamete yürütülmesine imkân yoktur.” Bu nedenle sorunun çözümünü sisteminin kaldırılmasında değil, aksayan yönlerinin düzeltilmesinde görmekteyiz.

KAYNAKÇA

Beşe, Hakkı Kamil, **Memurlar Hakkında Muhakeme Usulleri**, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara, 1943.

Çelik, Mehmet, “Memurların Yargılanmaları”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, C: IX, S: 49, (Ocak 1995).

Çifçi, Osman, **Soruşturma Yöntemleriyle Birlikte Memur Suçları**, Ankara, 1990.

Devlet Denetim Elemanları Derneği, “4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna İlişkin DENETİM'in Görüşü”, **DENETİM**, Y:14, S: 103, (Ekim-Kasım-Aralık 1999).

114 Akt. Ertuğrul Taylan, “Memurin Muhakemat Kanunu Üzerine Son Tirad”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S:651, (Ocak 2000), s. 597.

- Dinçel, Ejder, **Memurların Yargılanması**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1986 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).
- Erdoğan, Ahmet, “Memur Muhakematı Hakkındaki Kanununun Kaldırılması Özleminde Olanlar”, **Türk İdare Dergisi**, Y:34, S:281, (Mart-Nisan 1963).
- Gerek. Şahnaz, **Türk Hukuk Sisteminde Memurların Yargılanma Usulü**, Master Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2000 (Milli Kütüphanede tetkik edilmiştir).
- Gültekin, Mahmut, “Memurların Yargılanması Kanununun Anayasaya Aykırılığı ve Gereğinin Kalmadığı Sorusu”, **Adalet Dergisi**, Y:55, S: 9-12, (Eylül-Aralık 1964).
- Hocaoğlu, Şeref - Kepekçi, İ. İhsan. **Memurin Muhakematı Hakkında Kanun**, Gürsoy Basımevi, Ankara, 1962.
- Karaduman, Mehmet, (Haz.), **Memur Muhakemesi Hukuku ve Memur Suçları**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, Yayın No: 1980/224, Ankara, 1980.
- Kırmızıgül, Hüsamettin, **Memurlar Hakkında Tahkikat ve Muhakematı Usulü**, 2. Baskı. İstanbul, 1995.
- Kubat, Ahmet Adil, “Memurin Muhakematı Kanunu ve Cumhuriyet Savcıları”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y:54, S: 1997/1.
- Kunter, Nurullah, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, İstanbul, 1987.
- Livanelioğlu, Ömer Asım, **Türkiye'de Memur Disiplin Hukuku**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1996 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).
- Malkoç, İsmail, **Açıklamalı-Gerekçeli Memur Yargılaması**, Ankara, 2000.
- Mumcu, Uğur, “Türk Hukukunda Memurların Yargılanması”, **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:28, S: 1 -4, 1971.
- Önder, Ali Rıza, “Ceza Yargılama Usulünde Memur Sayılmayan Görevliler”, **Adalet Dergisi**, Y: 65, S:8, Ankara, 1974.
- Özcan, Çağatay, **Memurin Muhakematı Hakkında Kanun ve Uygulaması Uzmanlık Tezi**, Ankara, 1988 (TODAİE Kütüphanesinde tetkik edilmiştir).
- Özcan, Çağatay, “Memurlar Muhakematı Hakkında Kanunun Ortaya Çıkışı”, **Belediye Dergisi**, C:3, S:5, (Kasım 1986).
- Özek, Çetin, **Türk Hukukunda Memurların Muhakemesi**, İHFM'in, C: XXV, S: 1-4, 1960 sayısından Ayrı Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1961.
- Pınar, İbrahim, **Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2000.
- Selçuk, Sami, **Memur Yargılaması Hakkında**, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/97-209. İstanbul, Ocak 1997.

- Selçuk, Sami, **Özlenen Demokratik Türkiye**, Yeni Türkiye Yayınları, No: 6, 2000.
- Sorguç, Bahir, **Memur Yargılama Yasası Açıklamalı ve Uygulamalı Adli Soruşturma**, MEB Yayınları, Öğretmen Kitapları Dizisi: 195, İstanbul, 1992.
- Şekercioğlu, Metin, **Ceza Hukukumuz Yönünden Memur Kavramı**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ankara, 1973 (Milli Kütüphane'de tetkik edilmiştir).
- Taylan, Ertuğrul, “Memurin Muhakemat Kanunu Üzerine Son Tirad”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S:651, (Ocak 2000).
- Timur, Turgut, **Memurların Yargılanmaları Usulü**, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları. S:8, Ankara, 1971.
- Topuz. İbrahim, **Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2001.
- Topuz. İbrahim, **Açıklamalı-İçtihatlı Memur Yargılama Hukuku**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2001.
- Toroslu, Nevzat, **Ceza Hukuku**, Savaş Yayınları, Ankara, Ekim 1989.
- Tutum, Cahit, **Türkiye’de Memur Güvenliği**, TODAİE, Yayın No: 132, Ankara, 1972.

“ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARET” KAVRAMI VE TÜRKİYE İLE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ARASINDAKİ ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARETİN DÜZEYİ

İlhan KARAKOYUN
Karacasu Kaymakamı

1. GİRİŞ

Son çeyrek asırda, dünyada hızlı bir küreselleşme olgusu yaşanmaktadır. Bunun sonucu olarak, dünya adeta “küresel bir köy” haline gelmektedir. Küreselleşme olgusu, ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel... alanların tümünü etkilemektedir. Ancak, küreselleşmenin en yoğun şekilde yaşandığı alanların başında ekonomi gelmektedir. Hatta, ekonominin küreselleşmeyi hızlandırdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Küreselleşme ve bölgesel entegrasyonlar sonucu, günümüzde dünya üzerindeki hiçbir ülkenin, kendisi dışındaki dünyadan soyutlanmış olarak tek başına yaşaması mümkün değildir. Ulusal devletler, birbirleriyle sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel çok yönlü ilişki içindedirler. Başka bir deyişle, karşılıklı bir bağımlılık söz konusudur.

Uluslararası Ekonomi, ülkeler arasındaki bu ilişkilerden sadece ekonomik olanları ile ilgilenir. Uluslararası ekonomik ilişkileri, sosyal, kültürel, politik ve askeri ilişkilerden tamamen ayırmak olanaklı değildir. Bunlar arasında karşılıklı bir etkileşim vardır.

Uluslararası Ekonomi, “dünya üzerindeki bağımsız ülkeler arasındaki tüm ekonomik ilişkileri inceleyen ve bunlardan belli varsayımlar altında sonuçlar çıkarmaya çalışan sosyal bir bilim dalıdır ve genel ekonomi biliminin bir parçasıdır” (Karluk, 2002, 1).

Her ülke, ürettiği malların ve sahip olduğu girdilerin bir kısmını başka ülkelere satmakta; yani, ihraç etmektedir. Diğer taraftan da, ihtiyaç duyduğu mal ve girdilerin bir kısmını ithal etmektedir. İletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler ve ülkelerin iç piyasalar üzerine koydukları engel ve kısıtlamaları kaldırmaları, tüm piyasaları birleştirici bir etki yapmıştır.

Bugün dünya üretiminin beşte birine yakın bir payı, çok uluslu şirketler tarafından ulusal sınırların ötesinde gerçekleştirilmektedir.

Bu çalışmada, öncelikle Endüstri İçi Ticaret (Intra-Industry Trade) ve ölçülmesi konusuna değinilecektir. Daha sonra, Türkiye ile Avrupa Birliği ülkeleri arasındaki EİT'in düzeyini belirlemeye yönelik yapılan çalışmalar ve elde edilen sonuçlar değerlendirilecektir.

2. ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARET KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Uluslararası ticaretin yapısı ve kapsamı, özellikle II. Dünya Savaşından bu yana dünyada yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel değişme ve gelişmelerin sonucu olarak büyük ölçüde değişmiştir. Bugün sayıları 200'ü bulan ülke arasında on binlerce mal ve hizmetin ticareti yapılmaktadır.

Uluslararası ticaretin boyutunun değişmesi ve bir takım eksik yönleri nedeniyle, karşılaştırmalı üstünlükleri esas alan Klasik Dış Ticaret Teorisi mevcut durumu açıklamakta yetersiz kalmıştır (Klasik Dış Ticaret Teorisinin eksik yönleri için bakınız Seyidoğlu, 1999, 22).

Özellikle II. Dünya Savaşından sonra, sanayi malları ticaretinin artması, ülkelerin faktör yoğunluğuna bağlı olarak belirli mallarda uzmanlaşması beklentilerine uymamıştır. Emek faktörü açısından zengin ülkelerin sermaye yoğun malların ihracatını, sermaye faktörü yönünden zengin ülkelerin de emek yoğun malların ihracatını yapması, dış ticaret konusunun yeniden açıklanması gereğini ortaya koymuştur. Endüstriler-arası (Inter-Industry) yapılan ticaretin yanında, giderek benzer malların ithalat ve ihracatının yaygınlaşması, “Endüstri-İçi Ticaret” (Intra-Industry Trade) kavramını gündeme getirmiştir. Bunun sonucu olarak, uluslararası ticareti açıklamak üzere, yeni yeni teoriler ortaya atılmıştır (Geniş bilgi için bakınız Karluk, 2002, 91-115; Seyidoğlu, 1999, 81-95).

Uluslararası ticarete hem teorik hem de ampirik anlamda en önemli gelişmelerden biri Endüstri-İçi Ticaret (Intra-Industry Trade) kavramıdır. Endüstri-İçi Ticaret (EİT) kısaca, “faktör girdileri ve tüketim açısından birbirlerine yakın ikame mallarının eşanlı ithalat ve ihracatı” olarak tanımlanabilir (Gönel, 2001, 1). Başka bir deyişle, EİT, “belirli bir zamanda, aynı endüstri veya ürün grubundaki malların eş-zamanlı ithalat ve ihracatı ” demektir¹.

Endüstri-İçi Ticaret aynı endüstri grubuna giren fakat dış görünüş, kalite, kullanım özellikleri ve marka açısından bazı farklılıklar gösteren malların eş zamanlı ihraç ve ithaline dayanan bir dış ticaret şeklidir. Başka bir ifadeyle,

1 <http://www.firststep.com.au/econ>

kavramsal olarak EİT, "tüketimde yakın ikamesi olan malların eş-zamanlı olarak ithal ve ihraç edilmesi" olarak tanımlanabilir.

Benzer gelişmişlik seviyesindeki ülkeler arasında aynı endüstri düzeyindeki malların hem ithalatı hem de ihracatı, Balassa, Grubel ve Lloyd tarafından "Endüstri-İçi Ticaret" Gray tarafından "İki- Yönlü Ticaret" Finger tarafından "Ticaret Genişlemesi" Brander tarafından "Çapraz (Çekme) Taşıma" ve Abd-El Rahman tarafından "Benzer Ürünlerde İki Yönlü Ticaret" olarak adlandırılmıştır (Erk ve Tekgöl, 1).

Bir ülkenin aynı endüstriye ait malları hem ihraç hem de ithal etmesi olarak tanımlanan EİT, günümüzde özellikle sanayileşmiş ülkeler arasındaki dünya ticaretinin önemli bir bölümünün temel niteliğidir (Seyidoğlu, 1999, 90).

1960' 11 yıllarda, Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulmasıyla birlikte üye ülkelerin kendi aralarında yaptığı ticaret ile ilgili yapılan çalışmalar, EIT'in önemini ortaya koydu. Bu alandaki en orijinal çalışma, Verdoorn tarafından yapılan ve birleşme sonrası Benelux ülkelerinin ticaret şeklinde meydana gelen değişiklikleri inceleyen çalışma idi. Verdoorn, üye ülkeler arasındaki uzmanlaşma ve ticaretin, farklı ürün kategorilerinden ziyade, benzer ürün kategorilerinde olduğunu tespit etti. Aynı şekilde, Balassa tarafından yapılan bir analizde, Avrupa Ekonomik Topluluğu üyesi ülkelerin 1958-1963 ve 1963-1970 dönemlerinde kendi aralarındaki ürün ticareti bileşiminin, artan bir şekilde benzer malların karşılıklı değişimi olduğu anlaşıldı. Nihayet, Grubel ve Lloyd, 1959'dan 1967'ye kadar Avrupa Ekonomik Topluluğu ülkeleri arasındaki ticaret artışının % 71 'inin EİT olduğunu tahmin etti (Södersten and Reed, 1994, 146).

Brühlhart ve Elliot, 1996 yılında yaptıkları çalışmalarda, Avrupa Birliği (AB) ülkeleri arasındaki ticarete Endüstri-İçi Ticaret payının 1961-1992 yılları arasında ortalama olarak % 48'den % 64'e yükseldiğini göstermişlerdir.

Endüstriler-arası ticaret modelleri kullanılarak EİT için bazı basit açıklamalar yapılabilir. Örneğin, taşıma giderleri nedeniyle, Fransa, Almanya'nın güney sınırından bir malı ihraç ederken, aynı malı kuzeyde Almanya'dan ithal edebilir ve bu durum, o malı Güney Fransa'dan Kuzey Fransa'ya nakletmekten daha kârlı olabilir. Benzer şekilde, mevsimsel farklılıklar dolayısıyla Güney Yarımküre'deki bir ülke kendi hasat mevsimi öncesi Kuzey Yarımküre'deki bir ülkeden hububat ithal edebilir. Fakat, hasat sonrası bunu ihraç eder.

Ancak, bu tür açıklamalar, ekonomistlerin müşahade ettiği EİT'in sadece küçük bir oranını kapsar. Bu tür ticaret için daha genel modeller bulma arayışı, ekonomistleri eksik rekabete (imperfect competition) götürdü ve “Yeni Ticaret Teorileri”nin gelişmesine yol açtı. EİT ile ilgili açıklamalar, ürün farklılaştırması, ölçek ekonomileri, tekeli rekabet ya da oligopolistik davranış, çok uluslu şirketlerin çalışmaları ...vb içerir (Södersten and Reed, 1994, 147).

3. ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARET TİPLERİ VE BELİRLEYİCİLERİ

Bu bölümde, mal farklılaştırmasına dayanan Endüstri-İçi Ticaret Tipleri ile Endüstri-İçi Ticareti etkileyen ve belirleyen faktörler ele alınmıştır.

3.1. ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARET TİPLERİ

EİT'i, yatay EİT (Horizontal Intra-Industry Trade) ve dikey EİT (Vertical Intra-Industry Trade) olarak iki gruba ayırmak mümkündür. Literatür'de, yatay ve dikey EİT'i belirleyen faktörlerin farklı olduğu kabul edilmektedir.

Dikey EİT kavramı, farklı kalitelerdeki (different qualities) malların EİT'ini tanımlamak için kullanılır. Buna karşılık, Yatay EİT kavramı, aynı kalitelerdeki (the same qualities) malların EİT'ini tanımlamak için kullanılır.

EİT'i, yatay ve dikey bölümlerine ayırmak için bir endüstrinin ithalat ve ihracatındaki kalite farklılıkları kullanılmaktadır. Ticaretteki kalite farklılıkları, ithalat ve ihracatın ton başı birim değerleri ile ölçülür. Stiglitz, malların fiyatlarının kalitelerini yansıttığını; bu nedenle, fiyatların kalitenin bir göstergesi olarak kullanılabileceğini ileri sürmüştür (Emirhan, 3).

Birim değerleri birbirine yakın ürünler “benzer” olarak kabul edilmektedir. Ticarete konu olan malların, şayet ihracat ve ithalat birim değerleri arasındaki fark % 15'ten daha az ise, ürünlerin “yatay farklılaşmış” (benzer olduğu) kabul edilmektedir. Bu fark % 15'ten daha çok ise, ürünlerin “dikey farklılaşmış” olduğu kabul edilmektedir (Erk ve Tekgül, 16).

Yatay EİT, aynı kalitede ancak farklı özelliklerdeki malların iki yönlü ticareti durumunda ortaya çıkmaktadır. Teorik temelleri, Lancaster, Krugman, Helpman ve Bergstrand tarafından geliştirilmiştir. Bu modeller; faktör donatımı, gelir bakımından birbirine çok benzeyen ülkelerin aralarındaki ticaretin ürün farklılaşması ve ölçek ekonomileri ile yönlendirilen yatay endüstri ticaret olacağını öne sürmektedir....

Dikey EİT, benzer malların farklı kalitelerinin aynı anda ihracat ve ithalatını kapsamaktadır. Bu tip ticaretin teorik

temelleri ilk olarak Falvey tarafından geliştirilmiştir. Falvey, çok sayıda firmanın farklı kalite çeşitleri ürettiği, ancak üretimde artan getirinin olmadığı durumda, dikey EİT'in ortaya çıkacağını göstermiştir (Erk ve Tekgöl, 5).

Dikey EİT, daha çok karşılaştırmalı üstünlüklerin geleneksel teorileri ile ilişkilendirilirken, yatay EİT daha çok “modern” ticaret teorileri ile ilişkilendirilmektedir (Erk ve Tekgöl, 5).

Farklı ekonomik yapıdaki ülkeler arasındaki ticaretin sadece endüstri ler-arası ticaret olacağını söylemek doğru değildir. Bu tip ülkelerde, dikey farklılaşmış ürünler için EİT de mevcuttur. Benzer ekonomik yapıdaki ülkeler ise, EİT'e, aynı kalitedeki malları çeşitlendirerek (yatay ürün farklılaşması) gireceklerdir (Erk ve Tekgöl, 7-8).

Yukarıda belirtildiği gibi, EİT, genellikle “ölçek ekonomileri” ve “mal farklılaştırmasına” bağlıdır. Ancak, bir kısım EİT mal farklılaştırması ile ilgili olmayıp homojen mallar üzerinde yapılmaktadır.

Homojen mallardaki EİT'e konu olan mallar genellikle ağır ve kaba hacimlidir ve ticaretin amacı da taşıma giderlerinden tasarruf sağlamaktır.

Homojen mallarda EİT, özellikle uzun bir coğrafi sınıra sahip ülkeler arasında görülür. Örneğin, ABD ile Kanada doğu-batı yönünde binlerce kilometre uzunluğunda ortak bir sınıra sahiptir. Her iki ülke de gerçek hayatta olduğu gibi, söz gelişi kereste imalinde iyi birer üretici durumunda bulunmaktadır. Ama ABD, doğu sınırlarında Kanada'ya kereste ihraç etmekte batı sınırında ise o ülkeden kereste ithal etmektedir. Neden? Çünkü, orman ürünleri sanayi ABD'nin batı bölgelerinde toplanmıştır. Bu yörelerdeki imalatçılar keresteyi birkaç bin kilometre uzaktaki Amerikan kereste, işletmelerinden getirmektense, hemen yanı başlarında Kanada'daki tesislerinden sağlamayı çok daha kârlı bulmaktadır. Böylece taşıma giderlerinden tasarruf sağlanmış olunur. Kerestenin kaba hacimli ve taşınması güç bir mal olması da bu tür ticaret için daha büyük bir teşvik doğurur.

Aynı durum tersine, Kanadalı kullanıcılar için de söz konusudur. İşyerleri ülkenin doğu sınırlarına yakın olan üreticiler aynı nedenle keresteyi hemen sınırın öbür yakasındaki Amerikalı üreticilerden satın alırlar. Böylece, homojen nitelikteki bu tür mallar üzerinde, taşıma giderlerinden tasarruf sağlamak düşüncesiyle Endüstri-İçi Ticaret ortaya çıkmış olmaktadır (Seyidoğlu, 1999, 91).

3.2. ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARETİN BELİRLEYİCİLERİ (ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARETİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER)

Yapılan çalışmalar sonucu, Endüstri-İçi Ticareti belirleyen bir takım faktörler tespit edilmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır:

- a) **Kişi Başına Gelir Düzeyi:** Linder, Endüstri-İçi Ticaret konusundaki çalışmalarını, talep yapılarının, kişi başına gelirle değiştiği varsayımına dayandırmıştır. Kişi başına gelir düzeyi benzer ülkeler arasında Endüstri-İçi Ticaretin daha yoğun olduğunu kanıtlamaya çalışmıştır. 1990 yılında Bergstrand tarafından “İki-Yönlü Endüstri-İçi Ticaretin belirleyicileri” konusunda yapılan çalışmanın sonuçlarına göre, iki ülkenin kişi başına gelirlerindeki büyük benzerlik, aynı anda hem arz hem de talep nedenleriyle Endüstri-İçi Ticarete artışa yol açacaktır. (Erk ve Tekgöl, 2001, 1).
- b) **Ekonomik Büyüklük:** Bergstrand yaptığı çalışmalarda, ekonomik büyüklükler arasındaki farklılıkların Endüstri-İçi Ticareti etkilediğini göstermiştir. Buna göre, ekonomik büyüklükler arasındaki eşitsizlik büyüdükçe, Endüstri-İçi Ticaret miktarı da düşecektir.
- c) **Emek-Sermaye Donanım Oranı:** Helpman ve Krugman, ülkeler arasındaki sermaye-emek donanım oranı farklılıkları ile Endüstri-İçi Ticaret arasında negatif bir ilişki bulmuşlardır. Helpman ve Krugman’ın ifade ettiği gibi, sermaye-emek donanım oranı ile kişi başına gelir arasında pozitif bir ilişki vardır. Yüksek bir sermaye-emek donanım oranı, yüksek bir kişi başına gelire karşılık gelmektedir.
- d) **Gelişmişlik Düzeyi:** Yüksek gelişmişlik düzeyi, farklılaştırılmış mallara olan talebi artırmakta; bu durum ise, Endüstri-İçi Ticareti yoğunlaştırmaktadır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki Endüstri-İçi Ticaret ile gelişmiş ülkeler arasındaki Endüstri-İçi Ticaret farklı olacaktır. Culem ve Lundberg’in yapmış oldukları gelişmiş ülke örneği çalışmasının sonuçlarına göre,
 ... gelişmiş ülkeler arasındaki Endüstri-İçi Ticaret, gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki Endüstri- İçi Ticarete olduğu gibi yatay farklılaştırılmış mallar üzerinde (yani benzer mallarda) ortaya çıkma-maktadır. Gelişmiş ülkeler, talepteki ürün farklılaşması sonucu doğan ticarete muhtemelen üstün olsalar da; gelişmekte olan ülkeler arasındaki ticarete, karşılaştırmalı maliyetlerde farklılıklar gözlenecektir (Erk ve Tekgöl, 2-3).

- e) **Diğer Faktörler:** Yüksek tarife düzeyleri, gümrük birliğine dahil olma ve serbest ticaret blokları Endüstri-İçî Ticaretin hacmini etkileyen diğer önemli faktörlerdir. Yapılan bazı ekonometrik çalışmalarda, ülkeler arasındaki ortalama gümrük tarife ve/veya tarife dışı engellerin düzeyi ile Endüstri-İçî Ticaret paylaşımı arasında negatif bir ilişki bulunmuştur. Çalışmalar sonucu, ticaret liberalizasyonu, Avrupa'daki ekonomik entegrasyon ve Latin Amerika bölgesi ekonomik entegrasyonunun Endüstri-İçî Ticaretin genişlemesine yol açtığı anlaşılmıştır (Erk ve Tekgül, 2-3).

38 ülke ve 152 mal grubunu içeren bir ampirik çalışmada, EİT'in, genel ekonomik karakterleri birbirine yakın olan ülkeler arasında gerçekleştiği tespit edilmiştir. Tekelci rekabetin olduğu, gelir düzeyi yüksek ülkelerde, endüstri-içî ticaretin yoğun olduğu; çünkü, tüketicilerin gelirlerinin büyük bir bölümünü geliştirmiş, farklılaştırılmış karmaşık yapısı olan endüstri mallarına harcadıkları saptanmıştır. Farklı gelir grupları olan ülkelere zevkler farklı olacağı için daha az Endüstri-İçî Ticaret olacaktır.

Bunun yanında, dışa açık ülkelere Endüstri-İçî Ticaret daha fazla gelişmektedir.

Uzaklık, ulaşım maliyetlerinin yüksek olmasının piyasa paylarını olumsuz yönde etkilemesi nedeniyle, Endüstri-İçî Ticareti de olumsuz yönde etkilemektedir. Sınır ülkeler ya da aynı dili konuşan ülkelere bilgi akışının serbest olmasına bağlı olarak Endüstri-İçî Ticaret gelişecektir. Çünkü, her iki ülke tüketicileri de pazara sunulan malları tanıyıp özelliklerini öğrenme imkânına kavuşacaklardır.

AB gibi bir ekonomik ve/veya siyasi bloğa üye olmak da Endüstri-İçî Ticareti artıracaktır.

Yukarıda sözü edilen etmenler Endüstri-İçî Ticaret konusunda ülkelerin özellikleri ile ilgili olan kısıtlardır. Bir de ürünlerin yapısıyla ilgili olan kısıtlar bulunmaktadır. Tekelci rekabet nedeniyle farklılaştırılmış ürünler endüstri-içî ticareti artırmaktadır².

Endüstri içinde çok uluslu şirketlerin bulunmasının, özellikle başlangıçta Endüstri-İçî Ticareti negatif olarak etkilediği kabul ediliyordu. Çünkü ikinci bir ülkede de faaliyete başlayan şirket o ülkenin pazarı için üretim yapacağından, firmanın kurulmuş olduğu ülke ile ticaretini sınırlayacağı genel bir kabuldü.

2 <http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/indxstr.htm>

Ancak, küreselleşmenin gelişmesiyle birlikte ülkeler ve bölgeler arasında, mal ve hizmet akışının hızla gelişmesi faktörlerin de hızlı hareket etmesine neden oldu. Dolayısıyla, ürünlerin üretim maliyetleri açısından avantajlı olan bölgelerde üretilip diğer bölgelerde montaj yapılarak piyasaya sürülmesi yaygınlaşmıştır. Bu nedenle, Endüstri-İç Ticaret çokuluslu şirketlerin kendi aralarında yaptığı ticaret nedeniyle de hızla artmıştır³.

Endüstri-İç Ticareti etkileyen faktörler ve bunların etkileri aşağıdaki tabloda özet olarak verilmiştir⁴:

Tablo: 1- Endüstri-İç Ticareti Etkileyen Faktörler

FAKTÖR	ETKİ
Ülkelerin Ortalama Kişi Başına Düşen Milli Geliri	Pozitif
Kişi Başına Düşen Milli Gelir Arasındaki Farklılık	Negatif
Ülkelerin Toplam Gelirlerinin Ortalaması	Pozitif
Ülkelerin Toplam Gelirleri Arasındaki Fark	Negatif
Ülkelerin Ortalama Ticari Yapıları	Pozitif
Ülkeler Arasındaki Uzaklık	Negatif
Ortak Sınır Olması	Pozitif
Aynı Dilin Konuşulması	Pozitif
Aynı Ekonomik ve Ticari Bloka Üye Olunması	Pozitif
Endüstri İçinde Ürün Farklılaştırması	Pozitif
Endüstri İçinde Ölçek Ekonomilerinin Olması	Negatif
Endüstri İçinde Yoğunlaşmanın Olması	Negatif
Endüstrinin Ortalama Tarife Oranı	Yok
Endüstri İç Ticarete Dispersiyonu	Negatif

Diğer bazı çalışmalarda da EİT'in belirleyicileri (the determinants of intra-industry trade), endüstriye özgü değişkenler (industry specific variables) ve ülkeye özgü değişkenler (country specific variables) açısından test edilmiştir⁵.

3 <http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/indxstr.htm>

4 <http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/indxstr.htm>

5 Geniş bilgi için bkz. Pınar Narin EMİRHAN. "Intra-Industry Trade Dynamics Of Turkey", <http://www.etsg.org/ETSG2002/Papers-/Emirhan.pdf> accessed 15.04.2003. ve Şebnem ERDÖNMEZ. Aksak Rekabet Piyasaları Kapsamında Endüstri-İç Ticaret ve Gümrük Birliği İlişkisi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1994. ss.36-39.

a) Endüstriye Özgü Değişkenler (Industry Specific Variables)

- **Ürün Farklılaşması (Product Differentiation):** Genel olarak, ürün farklılaşması ile EİT seviyesi arasında pozitif bir ilişki öngörülmektedir. Çünkü, ürün farklılaşması, tüketicilere farklılaşmış taleplerini tatmin etme olanağı verir.
- **Ölçek Ekonomileri (Scale Economies):** Ölçek ekonomilerinin EİT seviyesini pozitif yönden etkileyeceği değerlendirilmektedir. Çünkü, üretimde artan getirinin varlığı, uzmanlaşmanın artmasına ve üretim maliyetlerinin düşmesine sebep olur.
- **Piyasa Yapıları (The Market Structures):** Piyasa yapıları ile EİT seviyesi arasında yakın bir ilişki vardır. Brander ve Krugman tarafından da ileri sürüldüğü gibi, eğer bir endüstrideki firmaların sayısı azalır ve endüstride oligopolistik bir yapı hakim olursa, EİT seviyesi artma eğilimi gösterir.

b) Ülkeye Özgü Değişkenler (Country Specific Variables)

- **Ülkelerin Benzer Gelir Seviyeleri:** Linder'in de ileri sürdüğü gibi, benzer gelir seviyesine sahip ülkelerdeki tüketiciler benzer ürünleri talep edeceklerdir. Böylece, bu ülkeler benzer ürün setleri geliştireceklerdir. Dolayısıyla, kişi başına gelir seviyelerindeki farklılık azaldıkça, toplam ticaretteki EİT payının artması beklenir. Başka bir deyişle, kişi başına gelir seviyelerindeki farklılık ile EİT seviyesi arasında negatif bir ilişki vardır.
- **Gelişmişlik Düzeyi:** Bir ülke ne kadar gelişmiş ise, ulusal gelirdeki imalat sektörünün önemi o kadar büyük olacaktır. İmalat sektöründe EİT payı yüksek olduğu için ülkenin EİT'i de büyük olma eğilimi gösterir.
- **Piyasa Büyüklüğü (Market Size):** Ülkelerin piyasa büyüklükleri ile EİT seviyeleri arasında yakın bir ilişki vardır. Bir ülkenin piyasası ne kadar büyük ise, farklılaşmış ürünlerin talebi de o kadar büyük olacaktır. Böylece, farklılaşmış talep EİT seviyesinin artmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla, ülkelerin piyasa büyüklükleri ile EİT seviyeleri arasında pozitif bir ilişki olması beklenir.
- **Ulaştırma Maliyetleri (Transportation Costs):** Ulaştırma maliyetleri, hem ticaret hem de EİT üzerinde önemli bir engeldir. Bu maliyetler, malların fiyatlarının yükselmesine sebep olur. Böylece, tüketiciler farklılaşmış ürünlere olan taleplerini standart ürünlerle ikame ederler.

Dolayısıyla, ulaştırma maliyetleri ile EİT arasında negatif bir ilişki vardır.

➤ **Ekonomik İşbirliği (Economic Cooperation):** Ticaret yapan ülkeler arasındaki ekonomik işbirliği, EİT seviyesini etkiler. İki ülke arasındaki ticaret engelleri kaldırıldığı zaman hem ticaret hacminin hem de toplam ticaret içerisinde EİT payının artması beklenir.

➤ **Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımları** (The Foreign Direct Investment): Literatürde, Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımlarının EİT'i nasıl etkilediği konusunda fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı yazarlar, Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımlarının artmasının, hem tüketicilerin farklılaşmış taleplerini karşılamalarına yardım edeceğini, hem de üretimde ölçek ekonomilerinin ortaya çıkmasına yardım edeceğini ve bunun da EİT'i artıracağını ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık, bazı araştırmacılar, Dolaysız Yabancı Sermaye Yatırımlarının, tüketicilerin farklılaşmış taleplerinin ithalat yerine ülke içi üretimle karşılanmasına sebep olarak EİT üzerinde negatif bir etkide bulunacağını iddia etmişlerdir (Emirhan, 4-7).

Pınar Narin EMİRHAN tarafından yapılan araştırmada, Türkiye'nin gelişmiş ülkelerle olan EİT'nin gelişmekte olan ülkelerle olan EİT'inden daha yüksek olduğunu; gelişmekte olan ülkeler arasından da AB ülkelerinin en yüksek oranlara sahip olduğu saptanmıştır⁶.

3.3. ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARETİN ÖLÇÜLMESİ

EİT'in ölçülmesi⁷ ile ilgili ilk çalışma, 1966 yılında Balassa tarafından yapılmıştır. Balassa, bir ürünün ihracatı ile onu dengeleyen bir ürünün itha-

6 Geniş bilgi için bkz. Pınar Narin EMİRHAN. "Intra-Industry Trade Dynamics Of Turkey", <http://www.etsg.org/ETSG2002/Papers/Emirhan.pdf> accessed 15.04.2003.

7 Bazı yazar ve araştırmacılar, "endüstri-içi ticaret" kavramını eleştirmekte ve bunun ölçülemeyeceğini ileri sürmektedirler. Bunlara göre, EİT kavramı sadece istatistiki bir yanılmadır ve yapay olarak yaratılmaktadır. EİT olgusunu eleştirenler esas olarak iki konu üzerinde durmuşlardır: Kategorik toplulaştırma ve çakışmış (overlapped) ticaret.

"Kategorik toplulaştırma, ithalat ve ihracat farklı endüstrilere atfedileceği yerde, aynı endüstri içinde ele alındığında ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda, gerçekte endüstriler-arası nitelikte olan bir ticaret, ticaret istatistiklerinde endüstri-içi ticaret diye gözükebilmektedir. Bunun nedeni, endüstrilerin yeterince ayrıştırılmaması ve böylece farklı tip malların tek bir endüstride toplanmasıdır.

Çakışmış (overlapped) ticaret ise, endüstrinin tanımında hata olduğu zaman meydana gelmektedir. Bu durum ise, farklı faktör donanımı oranlarıyla üretilen mallar tek bir endüstride sınıflandırıldığında meydana gelmektedir. Mesela, ürünleri görece olarak bol olan faktörü yoğun olarak kullanan ve uluslararası rekabet gücüne sahip bir endüstri, bu faktörü yoğun olarak kullanmayan veya arzı az olan faktörü kullanan malları da içerecek şekilde tanımlanmış

latının ölçülebileceğini ileri sürmüştür. Cebirsel olarak, eğer X_j , bir ülkenin j malı ihracatının değeri ve M_j bu malın karşılığı olan ithalatın değeri ise, “**Balassa Indexi**” aşağıdaki gibidir:

$$A_j = \frac{|X_j - M_j|}{X_j + M_j}$$

Eğer EİT yoksa, ya ihracat yoktur ($X_j = 0$) ya da ithalat yoktur ($M_j = 0$) ve $A_j = 1$ ’dir. Eğer “mükemmel uyumlu” (perfectly matching) EİT varsa, $X_j = M_j$ ve $A_j = 0$ ’dır.

Balassa Indexi pek taraftar bulamamıştır. Çoğu çalışma, Balassa Formülünün ufak bir değiştirilmiş şekli olan Grubel ve Lloyd Index’ini kullanmaktadır.

$$B_j = \frac{(X_j + M_j) - |X_j - M_j|}{(X_j + M_j)}$$

$$B_j = 1 - \frac{|X_j - M_j|}{(X_j + M_j)} = 1 - A_j$$

EİT olmadığı zaman (X_j veya $M_j = 0$ olduğunda) Grubel-Lloyd Index’i sıfıra eşittir. EİT tam olduğu zaman ise, Grubel-Lloyd Index’i 1’e eşittir (Södersten and Reed, 1994, 174-175).

Bir j ürün için EİT (B_j) yüzde olarak hesaplanacağı zaman formül

$$B_j = \left[1 - \frac{|X_j - M_j|}{X_j + M_j} \right] \times 100$$

B_j , 0 ile 100 arasında değişen bir %’dir.

$B_j = 0$ ise, endüstriler-arası ticaret (inter-industry trade),

$B_j = 100$ ise, Endüstri-İç Ticaret (intra-industry trade) söz konusudur.

olabilir. Böyle bir durumda rekabet gücüne sahip olan ürünler ihraç edilip, olmayanlar ithal edilecektir. Endüstrileri bu şekilde birleştirmek, aslında endüstriler-arası nitelikte olan bir ticaretin endüstri-İç ticaret gibi gözükmeye neden olacaktır” (Erdönmez, 1994, 40).

4. TÜRKİYE İLE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ARASINDAKİ ENDÜSTRİ-İÇİ TİCARETİN DÜZEYİ

Havrylyshyn ve Civan, Endüstri-İçi Ticaret düzeyinin, ürün farklılaştırması ve kişi başına gelir düzeyi ile sıkı bir bağlantısı olduğunu ve Endüstri-İçi Ticaretin sanayileşmiş ülkeler arasında, gelişmekte olan ülkelerin arasındaki Endüstri-İçi Ticarete göre daha yoğun olacağını ortaya koymuşlardır.

Havrylyshyn ve Civan daha sonraki çalışmalarında sanayileşmiş ülkeler arasındaki Endüstri-İçi Ticaret ortalamasının % 58.9 olduğunu ve bunun gelişmekte olan ülkeler arasındaki Endüstri-İçi Ticaret düzeyi ortalaması olan % 22.6'dan çok daha yüksek olduğunu göstermişlerdir. Buradan hareket ederek, Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki Endüstri-İçi Ticaret düzeyinin çok yüksek olmasını beklememek gerekmektedir.

Nejat ERK ve Yelda TEKGÜL tarafından yapılan hesaplamalara göre, Türkiye'nin AB ülkeleri ile olan ortalama Endüstri-İçi Ticaret payları aşağıdaki tabloda (Tablo:5) yer almaktadır⁹.

Tablo: 2- Türkiye'nin AB Ülkeleri İle Olan Ortalama Endüstri-İçi Ticaret Payları

Ülkeler	EİT
Fransa	0.22
Hollanda	0.17
İsveç	0.07
İtalya	0.30
İngiltere	0.26
Almanya	0.20
İrlanda	0.18
Danimarka	0.16
Belçika-Lüksemburg	0.21
Finlandiya	0.07
Avusturya	0.07
İspanya	0.29
Yunanistan	0.38
Portekiz	0.37

Yine, Nejat ERK ve Yelda TEKGÜL tarafından yapılan hesaplamalara göre, Türkiye'nin kişi başına GSYİH'na en yakın ülke olarak Portekiz'i ve ardından Yunanistan'ı görüyoruz. Daha önce de bahsedildiği gibi pek çok

- Geniş bilgi için bkz. Nejat ERK ve Yelda TEKGÜL. "Ekonomik Entegrasyon Ve Endüstri-İçi Ticaret: Türkiye-AB Ülkeleri Arasındaki Endüstri-İçi Ticaretin Ölçülmesi ve Ticaret Tipinin Belirlenmesi", METU International Conference In Economics V, 10-13 September 2001, Ankara, ss.11-15.

çalışma, kişi başına GSYİH farklılıkları ile Endüstri-İçi Ticaret payları arasında kesin ilişkiler bulmuşlardır. GSYİH oranları yaklaştıkça, Endüstri-İçi Ticaret paylaşımı da artmaktadır. Türkiye ile Portekiz arasındaki ortalama Endüstri-İçi Ticaret payı % 37, Yunanistan ile % 38 olarak hesaplanmıştır.

Türkiye'nin kişi başına GSYİH'sına en uzak ülkeler, Danimarka, Finlandiya ve İsveç'tir. Bu üç ülke ile Türkiye'nin Endüstri-İçi Ticareti sırasıyla 0,16; 0,07 ve 0,07 olarak hesaplanmıştır. Bu ülkeler ile aramızdaki Endüstri-İçi Ticaret payının düşük olmasının bir sebebi de kişi başına GSYİH düzeylerinin birbirinden oldukça uzak olması olarak düşünülebilir.

Türkiye ile Fransa arasındaki ticarete baktığımızda, en fazla Endüstri-İçi Ticaretin olduğu endüstri tekstil ve deri endüstrisi olup, emdirilmiş, sıvanmış, kaplanmış mensucat bunlardan teknik eşya endüstrisi tüm diğer endüstriler arasında 1993-1998 yılları arasındaki tüm yıllar için 0,8'in üzerinde tespit edilmiştir. Yine, cam ve cam eşya sektörü 1994 yılı için 0,98 olup ancak diğer tüm yıllarda 0,8'in altında kalmıştır. Genel olarak Fransa ile olan Endüstri-İçi Ticaretimizin tekstil-deri sektöründe yoğunlaştığı görülmektedir. Balıklar, kabuklu hayvanlar, yumuşakçalar ve diğer omurgasızlar sektöründe 1993-1994-1995 ve 1996'da ithalat ve ihracat arasında büyük farklılıklar mevcut iken, Endüstri-İçi Ticarete 1997 ve 1998'de önemli bir artış olmuştur.

Belçika-Lüksemburg ile Endüstri-İçi Ticaret en fazla taş, alçı, çimento, amyant, mika ve maddelerden eşya sektörü ile olmuştur. Bu sektörde, analiz edilen yıllar arasında 1997 yılı hariç tüm yıllar için indeks 0,8'in üzerinde bulunmuştur. 1997 yılı da 0,69 ile çokta düşük sayılmayacak bir düzeydedir. Demir ve çelikten eşyada ise, 1993-1996-1997 ve 1998 yıllarına ait indeks 0,8'in üzerinde gözlenmiştir.

Hollanda ile değirmencilik ürünleri, malt, nişasta, inülin, buğday glütenu sektöründe Endüstri-İçi Ticaret, 1996'da 0,96; 1997'de 0,98 iken, 1998 yılında "1" olarak hesaplanmıştır. Bu da bu sektörde Hollanda ile yaptığımız ihracat ve ithalat rakamlarının birbirine oldukça yakın olduğunu ve yıllar itibariyle arttığını göstermektedir. Yine, 1998 yılında alüminyum ve alüminyumdan eşya sektöründe karşılıklı ticarete ciddi bir artış gözlenmektedir.

Almanya'ya baktığımızda, en fazla karşılıklı ticaret yaptığımız sektör olarak kauçuk ve kauçuktan eşyayı görüyoruz. İncelenen altı yılın beşinde Endüstri-İçi Ticaret oranı 0,8'in üzerinde bulunmuştur (1993 yılında 0,6). Ayakkabılar, getrler, tozluklar vb. eşya ve akşamı sektöründe 1997 yılında indeks 0,82 iken, 1998'de "1" ile karşılıklı ticaretin yükseldiği gözlemlenmiştir.

Benzer bir şekilde taş, alçı, çimento, amiyant, mika ve maddelerden eşya sektöründe 1993-1998 yılları arasında Endüstri-İç Ticaret İndex'i 0,8'in üzerinde değerler almıştır.

İtalya, kauçuk ve kauçuktan eşya sektöründeki karşılıklı ticaretinde 1993-1998 arası sırasıyla 0,84; 0,85; 0,96; 0,83; 0,91 ve 1,00 değerlerini almıştır. Diğer taraftan tekstil-deri sektöründe de Endüstri-İç Ticaretin yüksek olduğu gözlenmiştir. Hava taşıtları, uzay araçları aksam ve parçaları da 1997-1998 yıllarında 0,96 ve 0,99 ile önemli bir paya sahiptir. İtalya, Almanya'dan sonra Türkiye'nin en çok ticaret yaptığı 2. ülke konumundadır. 1998 yılında 4.222 milyon dolar ithalatımıza karşılık 1.557 milyon dolar ihracat gerçekleştirilmiştir.

İngiltere ile 1996 yılında süt ve süt mamulleri, kuş ve kümes hayvanları yumurtaları, bal vb. sektöründe gözlenen karşılıklı ticaret, önceki ve sonraki yıllarda 0,5'in altına düşmese de gerilemiştir. 1997-1998'de hasır, saz ve benzeri örülebilen maddelerden mamuller sektöründe; ayakkabılar, getrler, tozluklar vb. eşya ve aksamı sektöründe ve 1994-1996-1997-1998 yılları için demir veya çelikten eşya sektöründe Endüstri-İç Ticaret gözlenmektedir. İngiltere, Türkiye'nin en çok dış ticaret yaptığı ülkeler sıralamasında ilk sıralarda yer almaktadır. 1990 yılında Türkiye'nin İngiltere'ye ihracatı 744,8 milyon dolar, ithalatı ise 1.014 milyon dolar iken, 1998 yılında ihracat 1.740, ithalat ise 2.683 milyon dolara çıkmıştır.

İrlanda ile 1996-1997-1998 yıllarında cam ve cam eşya sektöründe, 1998'de sentetik ve suni devamsız lifler sektöründe ve balıklar, kabuklu hayvanlar, yumuşakçalar ve diğer omurgasızlar sektöründe karşılıklı bir ticaret gözlenmektedir. İrlanda ile Endüstri-İç Ticaretimizin 1996 öncesinde önemli bir paya sahip olmadığı da gözlenmektedir.

Danimarka ile 1996-1997-1998 yıllarında adi metallerden aletler, bıçakçı eşyası, sofa takımları sektöründe; demir ve çelikten eşya sektöründe ve silahlar ve mühimmat, bunların aksam parça ve aksesuarları sektöründe bir endüstri-içi ticaret gözlenirken, 1998 yılında demiryolu ulaşım araçları vb. aksam ve parçaları sektöründe Endüstri-İç Ticaret İndex'i "1" olarak hesaplanmıştır.

Yunanistan ile dokumaya elverişli suni ve sentetik lifler sektöründe ve mineral yakıtlar, mineral yağlar ve müstahsalları, mumlar sektöründe, 1993-1996 yılları arasında Endüstri-İç Ticaret İndex'i 0,8'in üzerinde iken, alüminyum ve alüminyum eşya sektöründe 1994 ve 1998'de; adi metallerden çeşitli eşya sektöründe 1995 ve 1998'de karşılıklı ticaret gözlenmiştir. Bu iki

sektörde de ara yıllarda karşılıklı ticaret anlamlı çıkmamıştır. Yine 1996 ve 1998'de hayvansal ve bitkisel yağlar ve bunların müstahsalları sektöründe ve postlar, kürkler, taklit kürkler ve mamulleri, 1993-1994-1998'de tuz, kükürt, toprak ve taşlar, alçılar ve çimento sektöründe Endüstri-İçi Ticaret gözlenmiştir. Diğer taraftan 1997 ve 1998 yıllarında barut, patlayıcı maddeler protektif mamulleri, kibrit sektöründe anlamlı bir karşılıklı ticaret gözlenmektedir.

Portekiz ile Türkiye arasında 1997-1998 yıllarında mineral yakıtlar, mineral yağlar ve müstahsalları, mumlar sektöründe, 1995 ve 1998'de yılında sentetik ve suni devamsız lifler sektöründe Endüstri-İçi Ticaret gözlenirken; 1993- 1998 yılları arasında nükleer reaktörler, kazan, makine ve cihazlar, aletler, parçaları sektöründe Endüstri-İçi Ticaret İndex'i Te yakın çıkmıştır.

İspanya ile 1994 yılı hariç kauçuk ve kauçuktan eşya sektöründe karşılıklı ticaret gözlenmiştir. İspanya ile Türkiye arasındaki karşılıklı ticaret daha çok tekstil ve derinin alt sektörleri olan pamuk, sentetik ve suni devamsız lifler, vatka, keçe, dokunmamış mensucat, özel iplik, sicim ve mamulleri, özel dokunmuş mensucat, dantela, duvar halıları, işlemler, emdirilmiş, sıvanmış, kaplanmış mensucat, bunlardan teknik eşya, örülmemiş giyim eşyası ve aksesuarları, ayakkabılar, getrler, tozluklar vb. eşya ve akşamı sektörlerinde gözlenmiştir. 1994-1997 yılları arasında da cam ve cam eşya sektöründe Endüstri-İçi Ticaret saptanmıştır. 1995, 1997 ve 1998'de ise eczacılık ürünlerinde bir karşılıklı ticaret gözlenmiştir.

İsveç ile 1996-1997'de silahlar ve mühimmat, bunların aksam parça ve aksesuarları sektöründe, 1997-1998'de ise dokumaya elverişli suni ve sentetik lifler sektöründe Endüstri-İçi Ticaret İndex'i 0,8'in üzerinde hesaplanmıştır.

Finlandiya ile Türkiye arasında 1994-1996 ve 1998 yıllarında alüminyum ve alüminyum eşya sektöründe Endüstri-İçi Ticaret gözlenirken, yine 1996'da adi metallere aletler, bıçakçı eşyası, sofrta takımları sektöründe ve 1997 yılında demiryolu ulaşım araçları vb. aksam ve parçaları sektöründe Endüstri-İçi Ticaret İndex'i sırasıyla 0,97 ve 0,9 olarak hesaplanmıştır.

Avusturya ile Türkiye arasındaki Endüstri-İçi Ticaret daha çok son yıllarda gözlenmiştir. 1996-1998 arasında pamuk, 1997-1998'de ise seramik mamulleri ve inciler, kıymetli taş ve metal mamulleri, madeni paralar sektörlerinde karşılıklı ticaret gözlenmiştir. 1998 yılında ise, mobilyalar, aydınlatma, reklam lambaları, prefabrik yapılar sektöründe Endüstri-İçi Ticaret İndex'i 0,98 olarak hesaplanmıştır.

Nejat ERK ve Yelda TEKĞÜL tarafından yapılan hesaplamalara göre,

1994- 1998 yılları için Türkiye ile AB ülkeleri arasındaki ortalama Endüstri-İçi

Ticaret payı en yüksek ülke Yunanistan'dır. Daha sonra sırasıyla Portekiz, İtalya, İspanya ve İngiltere gelmektedir (Erk ve Tekgül, 15).

6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dünyada yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal, teknolojik ve kültürel değişimin ve gelişimin sonucu olarak, dünyamız adeta “küçük bir köy” olmuştur. Buna paralel olarak da dış ticaret boyut değiştirmiştir.

Küreselleşme, coğrafi uzaklıkları ticareti sınırlayan bir faktör olmaktan çıkarmıştır. Diğer taraftan, bölgesel entegrasyonlar, dünya ticaretinde kutuplaşmaları kışkırtmaktadır. Son yirmi yılda dünya mal ticareti yüzde 52 oranında artarken, bu artıştan en büyük payı sanayi ürünleri almıştır. Gümrük tarifelerindeki düşüşler ve tarife dışı engellerin azaltılması dünya ticaretini teşvik etmektedir (Kozanoğlu ve Tekçe, 1).

Bugün dünyada dış ticaret, sayıları 200'e yakın ülke arasında ve on binlerce mal üzerinde yapılmaktadır. Üstelik bu malların sayısı, yapısı, kalitesi ve diğer özellikleri sürekli ve hızlı bir biçimde değişmektedir. Dolayısıyla, gerçekçi bir açıdan bakıldığında, bu kadar karmaşık yapıdaki dünya ticaretini Klasik Dış Ticaret Teorileri ile açıklamanın mümkün olmadığı anlaşılabacaktır.

Klasik Dış Ticaret Teorilerinin özünü oluşturan “Karşılaştırmalı Üstünlükler Varsayımı”nın, günümüz dünya dış ticaretini açıklamada yetersiz kalması, iktisatçıları yeni bir takım arayışlara itmiş ve yeni bir takım modeller ileri sürülmüştür. Bu modeller, “Yeni Dış Ticaret Teorileri” (New Trade Teories) olarak adlandırılmaktadır. Ancak, bu modellerden hiç biri, çok boyutlu ve karmaşık yapıdaki dünya ticaretini tek başına açıklamaya yeterli değildir.

Yeni Dış Ticaret Teorileri, hiçbir zaman Klasik Teoriyi tamamen reddetmemekte; sadece, Klasik Teorinin öngördüğü sebepler olmasa da, yine de dış ticaret yapılabilceğini öne sürerek, dış ticaret için yeni argümanlar ortaya koymaktadır.

Faktör donanımı birbirine yakın ülkeler arasındaki ticaretin giderek artması Klasik Dış Ticaret Teorileri ile açıklanamadığından Endüstri-İç Ticaret yaklaşımı geliştirilmiştir.

Gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasındaki ticaretin büyük bir bölümü, Heckscher-Ohlin Teorisinde öngörüldüğü biçimde, faktör donatımına dayalı (teknolojiyi de kapsayan) bir endüstriler-arası ticaret (inter-industry trade) durumundadır.

Sanayilemiş ülkeler arasındaki ticaretin giderek artan bir bölümü ise, yeni teorilerin öngördüğü biçimde, farklılaşan malların doğurduğu Endüstri-İçi Ticarete (intra-industry trade) dayanmaktadır (Seyidoğlu, 1999, 92).

Klasik Teori ile Yeni Teorilerin her birisinin, bir diğerinin kapsamadığı uluslararası ticaret alanlarını açıklamaya yönelmiş bulunduğu; dolayısıyla da, aralarında bir tamamlayıcılık ilişkisi olduğu söylenebilir. Buna göre, ülkeler faktör donatımı yönünden ne derece farklı iseler, aralarındaki ticaret o ölçüde endüstriler-arası ticaret şeklinde olacaktır. Buna karşılık, ülkelerin faktör donatımları ne ölçüde birbirinin benzeri ise, aralarındaki ticaret o derecede Endüstri-İçi Ticaret niteliğini taşıyacaktır.

Endüstri-İçi Ticaret uluslararası ticarete endüstriler-arası ticaretin kazananlarına ilave kazanımlar sağlar. Çünkü, Endüstri-İçi Ticaret ülkelerin daha büyük piyasalardan yararlanmalarını sağlar. Endüstri-İçi Ticareti gelişen bir ülkenin bir yandan ürettiği ürün çeşidi azalırken, diğer yandan yerli tüketicilerin daha çok çeşitte mal tüketme imkânı ortaya çıkmaktadır. Ülkeler daha az çeşitte mal üreterek her malı daha verimli, daha düşük maliyetle daha büyük ölçekte üretebilirler; tüketiciler de daha fazla ürün seçeneğine sahip olurlar.

Hızla küreselleşen dünyada endüstri-İçi ticaret de hızla gelişmektedir. Bu gelişimin doğal sonuçlarından en önemlisi, teknoloji transferidir. Türkiye'nin yeni kuşak teknoloji transferi alabilmesi, bunu ekonomik bünyesine uyumlu hale getirebilmesi ve dünyanın hızlı gelişmesine ayak uydurabilmesi için farklılaştırılmış sanayii ürünlerinin üretimine ve ticaretine önem verilmesi gereklidir. Bu nedenle, ülkemizin geleceğinde endüstri-İçi ticaretin önemi açıktır. Endüstri-İçi ticaret yapan sanayii dallarının eğitim, enerji, girdi ve finansman yönünden desteklenmesi, özelde ihracatın ve genel olarak da ekonominin bütünü için büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- ANDRESEN, A. Martin (2002), "Empirical Intra-Industry Trade: What We Know And What We Need To Know", http://www.geog.ubc.ca/~andresen/Empirical_IIT.pdf accessed 24.04.2003.
- BANO, Sayeeda (2002), "Intra-Industry Trade And Trade Intesities: Evidence From New Zealand", (Working Paper in Economics 5/02), <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/waieconwp02-05.html> accessed 10.04.2003.
- CLARK, Don P. And STANLEY, Denise L. (1999), "Determinants of Intra-Industry Trade Between Developing Countries and the United States", Journal of Economic Development, Volüme 24, Number 2, December, <http://ied.econ.cau.ac.kr/full-text/24-2/clark.PDF> accessed 02.05.2003.

- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, "Ekonomik Gelişmeler", Şubat 2003.
<http://www.dpt.gov.tr> accessed 13.04.2003.
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, "İhracatımızdaki İlk 20 Fasil (2001 Yılı Değer Sıralamasına Göre)", <http://www.dtm.gov.tr> accessed 01.04.2003.
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, "İthalatımızdaki İlk 20 Fasil (2001 Yılı Değer Sıralamasına Göre)", <http://www.dtm.gov.tr> accessed 01.04.2003.
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, "Ülke Gruplarına Göre İhracat", <http://www.dtm.gov.tr> accessed 01.04.2003.
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, "Ülke Gruplarına Göre İthalat", <http://www.dtm.gov.tr> accessed 01.04.2003.
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, "Türkiye'nin Almanya İngiltere, Suriye Rusya Federasyonu ve Yunanistan'a İhracat ve İthalatı", <http://www.dtm.gov.tr> accessed 01.04.2003.
- DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIĞI, "Türkiye Dış Ticaret Stratejisi (2005-2010-2015-2023)", <http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/indxstr.htm> accessed 15.03.2003.
- EMİRHAN, Pınar Narin, "Intra-Industry Trade Dynamics Of Turkey", <http://www.etsg.org/ETSG2002/Papers/Emirhan.pdf> accessed 15.04.2003.
- ERDÖNMEZ, Şebnem (1994), Aksak Rekabet Piyasaları Kapsamında Endüstri-İç Ticaret ve Gümrük Birliği İlişkisi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- ERK, Nejat/TEKGÜL, Yelda (2001), "Ekonomik Entegrasyon ve Endüstri-İç Ticaret: Türkiye- AB Ülkeleri Arasındaki Endüstri-İç Ticaretin Ölçülmesi ve Ticaret Tipinin Belirlenmesi", METU International Conference In Economics V, 10-13 September 2001, Ankara.
- GÖNEL, Feride Doğaner (2001), "Tekstil Sektöründe Endüstri-İç Ticaret", <http://www.arabul.com/SonucSifir.asp?SearchString=Endüstri%20ici%20ticaret> accessed 01.05.2003.
- GULLSTRAND, Joakim, "Deconstructing Intra - Industry Trade With Special Reference To EU- Trade", <http://www.snee.org/B2JG.pdf> accessed 01.04.2003.
- KARAKAYA, ETEM / cooke, Andrew (2002), "Economic Integration: An Overview Of The Theoretical And Empirical Literature", <http://www.econturk.org/Turkischeconomy/etementu.pdf> accessed 05.03.2003.
- KARLUK, S. Rıdvan (2002), Uluslararası Ekonomi: Teori ve Politika. 6. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş. İstanbul.
- KİBRİTÇİOĞLU, Aykut (1998), "Technological Developments and Their Effects On World Trade: Any Implications For Governments? " <http://econwpa.wustl.edu/eps-it/papers/0108/0108006.pdf> accessed 05.03.2003.
- KİBRİTÇİOĞLU, Aykut, "On The Smithian Origins Of "New" Trade And Growth Theories", <http://dialup.ankara.edu.tr/~kibritci/smith.pdf> accessed 14.03.2003.
- KOZANOĞLU, Hayri / TEKÇE, Mahmut. "Türkiye'nin Dış Ticaret Stratejisi", <http://www.herseyiitisim.com/tt/ekim/61tr.htm> accessed 30.04.2003.
- LALL, Sanjaya (2000), "Turkish Performance in Exporting Manufactures: A Comparatif Structural Analysis", (Working Paper Number 47), <http://www2.qeh.ox.ac.uk/RePEc/qeh/qchwp/qehwps47.pdf> accessed 30.04.2003.

- MANESCHI, Andrea, "How New Is The "New Trade Theory" Of The Past Two Decades?", <http://www.vanderbilt.edu/Econ/wparchive/workpaper/vu00-w27.pdf> accessed 20.03.2003.
- NEBİOĞLU, Hüsamettin (1997), Türkiye-AT Gümrük Birliği Bağlamında İşlenmiş Tarım Ürünleri Ticareti. DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Çalışma Raporları: 1997-03.
- OECD (2002), "Intra-Industry and Intra-Firm Trade and The Internationalisation Of Production" OECD Economic Outlook 71, <http://www.oecd.org/pdf/M00030000/M00030802.pdf> accessed 13.04.2003.
- SARISOY, Selen, "The Export Performance of Turkey Following Trade Liberalisation", <http://econserv2.bess.tcd.ie/SER/1998/Essay20.htm> accessed 23.04.2003.
- SEYİDOĞLU, Halil (1999), Uluslararası İktisat: Teori Politika ve Uygulama. Geliştirilmiş 13. Baskı, Kurtiş Matbaası, İstanbul.
- SÖDERSTEN, Bo and REED, Geoffrey (1994). International Economics. "Intra-Industry Trade", <http://www.firststep.com.au/econ> accessed 07.04.2003.
- "New Trade Teory - Intra - Industry Trade", <http://euro.nhh.no/sam/SAM301/Slides/HT-lecture.pdf> 15.04.2003.
- "Yunanistan Ekonomisi ve Türkiye İle İlişkileri", Ekim 1999, <http://www.arabul.com/SonucSifir.asp?SearchString=Endüstri%20ici%20ticaret> accessed 01.05.2003.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ocak 2004 - 31 Mart 2004 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Yabancı Heyet Ziyaretleri

- Finlandiya İçişleri Bakanı Karl RAJAMAKI ve beraberindeki heyet, 12-14 Ocak 2004 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU'nun resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir. Bu ziyaret esnasında, T.C. Hükümeti ile Finlandiya Cumhuriyeti Hükümeti arasında "Suçun Önlenmesi ve Suçla Mücadele İşbirliği Anlaşması" imzalanması için teknik heyetler arasında üst komisyon toplantısı yapılmıştır.
- Cezayir İstihbarat ve Güvenlik Sorumlusu Tuğgeneral Muhammed MEDİENE, 16 Mart 2004 tarihinde resmi görüşmelerde bulunmak üzere Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir.
- Pakistan Devlet Başkanı Pervez Müşerref ve eşi 20 Ocak 2004 tarihinde Bakanlığımız Müsteşarı Şahabettin HARPUT'u ziyaret etmişlerdir.
- Alman heyeti 11 Şubat 2004 tarihinde Bakanlığımız Müsteşarı Şahabettin HARPUT'u ziyaret ederek vatandaşlık konularıyla ilgili bilgi alışverişinde bulunmuşlardır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Bakanlığımız Müsteşarı Şahabettin HARPUT 3 Ocak 2004 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri'nin New York şehrini ziyaret ederek master ve doktora öğrencileriyle bilgi alışverişinde bulunmuşlardır.

10 Ocak İdareciler Günü

- Her yıl olduğu gibi bu yılda 10 Ocak İdareciler Günü kutlamaları, idarecilerin ve ilgililerin yoğun katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

Sabah saatlerinde İdareciler Derneği Genel Yönetim Kurulu ve beraberindeki çok sayıda Mülki İdare Amirinin katılımıyla Anıtkabir ziyaret edilmiş, mozoleye çelenk konularak saygı duruşunda bulunulmuştur.

Öğleden sonra ise TODAİE Konferans Salonunda kutlamalara devam edilmiştir. Tören başlangıcında Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER'in

kutlama mesajı, tebrik telgrafı gönderen protokol erkanının ise isimleri okunmuştur. Bunu müteakip Dernek Genel Başkanı ve Hatay Valisi Abdülkadir SARI, Emekli Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN, Ayaş Kaymakamı Özlem Bozkurt GEVREK ve Bakanımız Abdülkadir AKSU birer konuşma yapmışlardır. Bakanımızın konuşması aşağıda verilmiştir.

Değerli milletvekili arkadaşlarım,

Sayın Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, aziz, kıymetli, sevgili meslektaşlarım, basınımızın değerli temsilcileri; Türk İdareciler Derneği tarafından her yıl 10 Ocak'ta kutlanan İdareciler Günü münasebetiyle sizlerle beraber olmaktan büyük bir mutluluk ve heyecan duyduğumu belirterek sözlerime başlıyorum ve bütün meslektaşlarımla 10 Ocak İdareciler Günü'nü kutluyorum.

Mülki idarenin bütün kademelerinde çalışmış olmanın kıvancını taşıyan bir kişi olarak Cumhuriyetimizin 80. yılında İdareciler Günü'nü kutlamamın benim için çok ayrı bir yeri ve önemi vardır. Bu vesileyle tekrar hepinize sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Değerli arkadaşlarım, belli bir mesleğe ithaf edilen bu gibi özel günler, ömrünün o işe adanmış meslek mensuplarının bir araya gelip kaynaşmalarına ve sorunlarını paylaşımlarına vesile olması bakımından da iyi birer fırsattır. İdareciler Günü de bu yönüyle, Türk kamu yönetiminde idareciliği bir meslek olarak icra eden mülki idare amirlerinin günüdür. İdarecilik, yönetme formasyonunu yönetici yetiştiren fakültelerden alan, yöneticiliği ise profesyonel bir iş ve uğraş olarak gören yegâne meslektir. Mülki idare amiri mesleğe ve memuriyete adımını attığı ilk gün idareci olduğu gibi, mesleğin o çok değişik ve renkli dünyasında geçen bir ömür sonunda emekli olduğu gün de idarecidir.

Dünden bugüne, yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olarak taşrada valiler ve kaymakamlar devletin ve hükümetin temsilcisi olarak bu yönetme fonksiyonunu ifa ede gelmişlerdir. Mülki idarenin kendisi de zaten ayrı bir okuldur. Mensupları arasındaki ağabey-kardeş ilişkisi, başka birçok mesleği kıskandıracak kadar samimi ve içtendir.

Mülki idare amirleri, Cumhuriyetin kurulduğu 1920'li yıllardan günümüze kadar ülkenin ve toplumun çağdaşlaşması yönünde kamu düzeninin en önemli mimarı rolünü oynamışlardır ve bu rol bugün, Hükümetimizce, başta Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olmak üzere yapılan idari reformlarla daha da öne çıkmakta ve bundan sonrası için de ayrı bir misyon üstlenmektedir.

Bilindiği üzere Hükümetimiz, kamu yönetiminde yıllardır hep söylenen, çok değerli ağabeyimiz Sayın Valimiz biraz evvel söylediler, 1937'de ilk defa hükümet

programına alınmış, 1947 yılında kendisi de bu çalışmaların içinde olmuş, her hükümet programına girmiş, hep bu çalışmalar yapılmış, ama inşallah bu defa kararlıyız, bu konuda Hükümetimizin siyasi kararlılığı tamdır ve umut ediyorum ki bu değişiklikler inşallah 22. Dönem Parlamentosuna nasıp olacaktır ve bu köklü reformları inşallah 22. Dönem Parlamentosu gerçekleştirecektir. Ve Kamu Yönetimi Temel Yasası da Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemine gelmiştir. Hükümet tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

Bu gerçekleştirilecek reformlarla Bakanlığımıza, taşrada valilerimize ve kaymakamlarımıza çok önemli görev, yetki ve sorumluluklar yüklenmektedir. Bakanlığımız ve her kademedeki meslek mensuplarımız yenilenmenin ve gelişmenin üst düzeyde bilincindedir.

Değerli meslektaşlarım, Cumhuriyetin kurucusu Büyük Önder Atatürk'ün ifadesiyle sizlere hitap etmek istiyorum: Bana içten sevgilerini haykıranlar, Büyük Türk Ulusunun tam anlamıyla millet olmasına çalışan modern bir Türk Devleti kurmak için insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen, kültür, idare, intizam ve devlet adamlığının en son ilmi telakkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarım; büyük Atatürk'ün ileri görüşlülüğüyle başlattığı çağdaşlaşma ve demokratikleşme sürecini, dünyadaki değişimleri ve gelişmeleri de dikkate alarak hep birlikte sürdürmek durumundayız. Her gün gelişen değişim rüzgârları karşısında savrulmamak için ilim ve teknoloji den en üst düzeyde yararlanmamız gerekmektedir. Bu bakımdan, bir yandan bireysel olarak mülki idare amirlerimiz kendilerini sürekli yenilemeye tabi tutarak ülke sorunlarına duysız kalmayacaklardır. Diğer taraftan Bakanlık olarak da, çağdaş bilim ve teknolojinin imkânlarından azami derecede faydalanarak etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunmanın çabası içerisinde olacağız.

Değerli arkadaşlarım, seçimler nasıl demokratik cumhuriyet rejiminin olmazsa olmaz şartı ise, demokratik devlet teamüllerinin oluşması, devlette kurumsal sürekliliğin sağlanması bakımından, seçilmiş hükümetlerce profesyonel yöneticilerin atanması da o derece vazgeçilmezdir.

Mülki idare amirleri zaman ve mekânla kayıtlı olmaksızın ülkemizin her yerinde devletin ve milletin hizmetinde bulunmaktadırlar. Hukuk devleti olmanın gereklerini eksiksiz bir şekilde yerine getiren bu meslek mensupları aynı zamanda Türkiye Cumhuriyetinin üniter yapısının korunmasında büyük fonksiyonlar ifa etmişler, bundan sonra da etmeye devam edeceklerdir. Atatürk ilke ve inkılapları ile hukukun rehberliğinde her zaman halkımıza en iyi hizmeti sunma çabası içinde bulunacaklardır.

Mülki idare amiri her şeyden evvel, bulunduğu yerde kamu düzeni ve asayişin sağlanması için hukukun en iyi şekilde uygulanmasından sorumlu ve

görevlidir. Ayrıca hiçbir konuda, "bu beni ilgilendirmez" deyip vatandaşı başından savma yoluna gitmemişlerdir. Orada devletin bir kapısı olarak ona mutlaka bir yol ve yönetim göstermeye çalışmışlardır. Çünkü Anadolu'da mülki idare amiri, mevcudiyeti, duruşu ve temsil fonksiyonu ile devletin mücessem hali, hatta belki kendisi gibi addedilmiştir.

Hal böyle olunca halkımızca kendisine en yakın müracaat yeri devlet kapısı olarak valilik ve kaymakamlık makamları görülmüştür. Bu yönüyle geleneksel misyonu hiç eksilmemiş olan idarecilerimizin bundan sonra da yeni düzenlemelerin ve reformların kendilerine yükleyeceği görevleri de layıkıyla yapacaklarından en ufak bir tereddüdüm yoktur. Vurgulamak istiyorum ki, devletin gören gözü, duyan kulağı ve ihtiyaç sahiplerine uzanan şefkat eli olarak arkadaşlarımıza çok büyük görevler düşüyor.

Burada yeri gelmişken, bütün meslektaşlarımızı yakından ilgilendiren bir hususa da ayrıca değinmek istiyorum.

Meslek içi rekabeti artırmayı, insan kalitesini yükseltmeyi hedefleyen ve çalışanların performansını artırmayı amaçlayan birinci sınıf mülki idare amirliği sisteminin ihdası yolunda üzerimize düşeni en iyi şekilde yerine getirmeye gayret ediyoruz. Sizlerle aynı duyguları paylaşan birisi olarak ısrarla konunun yakından takipçisi olduğumu ifade etmek istiyorum. İdarecilerimizin mesleki normlarının değiştirilmesi, daha iyi çalışana, daha iyi üretene, vatandaşa daha yakın durana prim verecek bir sisteme geçilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Mülki idarede daha yarışmacı bir yapının varlığı meslek mensuplarımızı teşvik edecek ve daha nitelikli kamu hizmeti üretilmesine olumlu katkıda bulunacaktır. Bu bakımdan, Bakanlar Kurulumuza sunduğumuz Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Kanun Tasarısının kanunlaşmasında büyük yarar görüyorum.

Geldiğimiz bu aşamada Maliye bürokrasisinin kısmi kaygılarının giderilmesine çalışıyoruz ve umut ediyorum ki önümüzdeki hafta bu tasarımı Türkiye Büyük Millet Meclisine inşallah sunacağız.

Değerli arkadaşlarım, mülki idareden tabii söz açılmışken devam ediyoruz.

Evine yıldırım düşen bir köylümüzün yanına ilk giden siz olun diyorum gene kaymakam arkadaşlarıma. Hasta yatağında çaresiz bekleyen bir yaşlı nineye ilacını, merhemini gösteren siz olun. Bulunduğunuz beldenin idarecisi olmanın onuru yanında onun ağır yükünü vicdanında hissedin, kapınızı ve gönlünüzü, hizmetlerin en iyisine layık olan milletimize her daim açık tutun. Vefakâr milletimiz kendisine hizmet edenleri hiçbir zaman asla unutmaz. Onlar ki, her

meslektaşımızın bir dönem çalıştığı yerlerdeki güzel hizmetlerini gök kubbede baki kalan bir hoş seda olarak, Anadolu'nun yüce dağları arkasındaki köylerde her zaman anlatır dururlar. Bundan daha güzel bir mutluluk ve bahtiyarlık başka hangi mesleğe nasip olmuştur ki?

Bu duygu ve düşüncelerle sözlerime son verirken, öncelikle bizleri, bütün idarecilerimizi bir araya getiren Türk İdareciler Derneği Yönetim Kurulu değerli Başkanı Vali arkadaşım ve diğer üyelerine teşekkürlerimi sunuyorum.

İdareciler Günü etkinlikleri kapsamında çeşitli yarışmalarda ödül, plaket ve onur belgesi almaya hak kazanan çok değerli arkadaşlarımızı da gönülden tebrik ediyor, başarılarının devamını diliyorum.

Ayrıca bu sene emekliye ayrılan çok değerli idarecilerimize, şimdiye kadar yapmış oldukları başarılı hizmetlerden dolayı Bakanlığımız adına şükranlarımı bildiriyor, emekliliklerinde aileleriyle birlikte sağlık ve huzur dolu nice yıllar temenni ediyorum ve aramızdan ayrılan meslektaşlarımıza da Allah'tan rahmet diliyorum.

Bütün meslektaşlarımın tekrar idareciler Günü'nü en samimi duygularla kutluyor, bu cefakâr görevlerinizde üstün gayret ve fedakarane çalışmalarınızın devamı dileklerimle hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Konuşma sonrası İdareciler Derneğince her yıl verilen Meslekte Başarı Ödülünü kazananlara plaketleri verilmiştir. Kutlamalar İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Nevzat KORKMAZ'ın 75.Yıl Kültür Merkezi Sanat Galerisinde düzenlenen resim sergisinin açılış kokteyliyle sona ermiştir.

Sivil Savunma Teşkilatının Kuruluşunun 45 inci Yılı Kutlandı

• Sivil Savunma Teşkilatının kuruluşunun 45 inci yılı 28 Şubat 2004 tarihinde yurt düzeyinde çeşitli etkinlikler düzenlenerek kutlanmıştır.

27 Şubat 2004 tarihinde Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR'in başkanlığında Genel Müdür yardımcıları Mehmet YILMAZ, Özdemir ÇAKACAK, Daire Başkanları Sabahattin ÖZÇELİK, A. Bumin ŞENGÜN, Alaaddin GÜLER, Sivil Savunma Kolej Müdürü Sadrettin İNCİ ve Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü Metin GÖKTER; Müsteşar Yardımcısı Rasim BAŞ, Müsteşar Vekili Şahabettin HARPUT ile Bakanımız Abdülkadir AKSU'yu makamlarında ziyaret etmişlerdir. 28 Şubat Cumartesi günü ise saat 9.30'da Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR başkanlığında Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Şube Müdürleri, Sivil Savunma Kolej

Müdürü ile Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdüründen oluşan bir heyet Anıtkabir'i ziyaret etmişlerdir.

Bunu müteakip saat 11.00'de Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü Konferans Salonunda yapılan törene Bakanımız Abdülkadir AKSU, TBMM İçişleri Komisyonu Başkanı Ziyaeddin AKBULUT, Müsteşar Vekili Vali Şahabettin HARPUT, Müsteşar Yardımcısı Vali Rasim BAŞ, Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR, Ankara Valisi Yahya GÜR, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticileri ve Sivil Savunma teşkilatının personeli katılırken çok sayıda vatandaşımız, öğrenciler ve basın mensupları da etkinlikleri izlemişlerdir.

Törende İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU ve Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR birer konuşma yapmışlardır. Konuşmalardan sonra Sivil Savunma Teşkilatının 45 inci kuruluş yıldönümü nedeniyle; Cumhurbaşkanımız Ahmet Necdet SEZER, TBMM Başkanımız Bülent ARINÇ, Başbakanımız Recep Tayyip ERDOĞAN, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Doç. Dr. Abdüllatif ŞENER, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı M. Ali ŞAHİN, Milli Savunma Bakanı M. Vecdi GÖNÜL, Sağlık Bakanı Prof. Dr. Recep AKDAG, Bayındırlık ve İskan Bakanı Zeki ERGEZEN, Ulaştırma Bakanı Binali YILDIRIM, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Dr. M. Hilmi GÜLER, Devlet Bakanı Ali BABACAN, Devlet Bakanı Prof. Dr. Mehmet AYDIN ve Devlet Bakanı Güldal AKŞİT'ten gelen kutlama mesajları okunmuştur.

Meydana gelen afetlerde gösterdikleri başarılar nedeniyle bazı sivil toplum kuruluşlarına ve sivil savunma birliklerine teşekkür belgeleri verilmiştir.

Muhtelif tarihlerde meydana gelen deprem ve diğer doğal afetlerde sivil savunma ekiplerinin yaptığı çalışmaları konu alan sinevizyon gösterisinin ardından arama ve kurtarma araç ve malzemelerinden oluşan sergi Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliğinin tatbikat alanında açılmıştır. Sergide; dalgıç malzemeleri, dağda yaz ve kış kurtarma ekipmanları (kamp malzemeleri, emniyet ekipmanları, yer belirleme elemanları, çıkış malzemeleri), selde kurtarma ekipmanları, enkazda arama ve kurtarmaya ait ekipmanlar, NBC ünitesine ait keşif cihazları, koruyucu elbiseler ile sivil savunma nostalji köşesinde sivil savunma teşkilatının kurulduğundan bu güne kadar kullanılagelmiş malzemeler sergilenmiştir.

Birlik Müdürlüğünün tatbikat alanında ise sivil savunma ekiplerince muhtelif arama ve kurtarma tatbikatları icra edilmiştir. Tören alanındaki

kutlamalar davetlilerin büyük ilgisini çeken, Deprem Simülasyon Merkezinde 7.1 büyüklüğünde bir depremin platform üzerinde canlandırılması ile sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

1- Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- 88. Dönem Kaymakamlık Kursu, 59 Kaymakam Adayının katılımıyla, 03 Kasım 2003 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda açılışı yapılmış, Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda devam eden kurs, 09 Mart 2004 tarihinde TODAİE de yapılan törenle sona ermiştir.

- 53. Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Genel Sekreterliği ile müştereken yürütülmekte olan “Sosyal Riski Azaltma Projesi’nin Yurt Çapında Yaygınlaştırma ve Uygulama Çalışmaları konusunda, Türkiye genelinde Vali Yardımcıları ve Kaymakamlara yönelik bilgilendirme seminerleri 8 grup halinde; 1. grup 16 Ocak, 2. grup 22 Ocak, 3. grup 13 Şubat, 4. grup 20 Şubat, 5. grup 27 Şubat, 6. grup 5 Mart, 7. grup 16 Mart, 8. grup 19 Mart 2004 tarihlerinde Ankara’da Büyük Sürmeli Otelinde yapılmıştır. Bu seminerlere toplam 115 Vali Yardımcısı, 665 Kaymakam olmak üzere toplam 780 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

- 103. Dönem Bilgisayar Kursu 16-20 Şubat 2004 tarihleri arasında 104. Dönem Bilgisayar Kursu: 23-27 Şubat 2004 tarihleri arasında, 105. Dönem Bilgisayar Kursu 01-05 Mart 2004 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında yapılmış, bu kursa katılan 88. Döneme mensup 36 Kaymakam Adayına belgeleri verilmiştir.

- 54-55. Dönem MİA Semineri, Bakanlığımızla JICA arasında yapılan protokol gereğince; “Afet Yönetimi Eğitimi Programı” kapsamındaki seminerlerin üçüncü dönemi 8-12 Mart 2004, dördüncü dönemi 15-19 Mart 2004 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda gerçekleştirilmiş olup, seminere 59 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

- 56. Dönem MİA Semineri, Bakanlığımız Mülkiye Müfettişleri ve Polis Müfettişlerinin katıldığı “İnsan Hakları” konulu olup, Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda 22-25 Mart 2004 tarihleri arasında yapılmış, seminere 85 Mülki İdare Amiri ve 37 Polis Başmüfettişi olmak üzere toplam 122 kişi iştirak etmiştir.

2- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı Personeline Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- 106. Dönem Bilgisayar Kursu, 23 Şubat 12 Mart 2004 tarihleri arasında, 107. Dönem Bilgisayar Kursu 22 Mart tarihinde, 108. Dönem Bilgisayar Kursu 22 Mart tarihinde yapılmış olup, kursa 50 Bakanlığımız personeli devam etmiştir.

- 17. Dönem Aday Memurların Temel Eğitim Kursu, 22 Mart tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda başlamıştır. 12 aday memurun katıldığı kurs 02 Nisan 2004 tarihinde sona erecektir.

- Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Kursu, Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda 30 Mart 2004 tarihinde yapılmış, kursu 74 Bakanlığımız personeli izlemiştir.

MEVZUAT BOLUMU

1 OCAK 2004 - 31 MART 2004 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Mustafa AYIK

APK Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
05.01.2004	5030	5030 Sayılı "2002 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin Hesap Kanunu" İle İlgili Düzeltme	07.01.2004	25339
15.01.2004	5070	Elektronik İmza Kanunu	23.01.2004	25355
22.01.2004	5072	Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun	29.01.2004	25361
22.01.2004	5077	Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	29.01.2004	25361
22.01.2004	5078	Askeri Ceza Kanunu İle Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.01.2004	25361
22.01.2004	5080	Askeri Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	29.01.2004	25361
04.03.2004	5103	2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı Cetvellerinde ve 2004 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanununa Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	11.03.2004	25399
04.03.2004	5106	Türk Ceza Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Kanun	13.03.2004	25401

28.12.2003	25330	DÜZELTME:(5027 Sayılı “2004 Mali Yılı 23.03.2004 Bütçe Kanunu” ve 5029 Sayılı “2004 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanunu” Eki Cetveller İle İlgili)	25411
------------	-------	--	-------

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
24.02.2004	2004/6922	Yaşam Belgesi Verilmesine Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Karar	16.03.2004	25404
24.02.2004	2004/6950	İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin 155 Sayılı Sözleşme İle İş Sağlığı Hizmetlerine İlişkin 161 Sayılı Sözleşme’nin Onaylanması Hakkında Karar	16.03.2004	25404
26.02.2004	2004/6934	Vatandaşlık Belgesi Verilmesine İlişkin Sözleşme’nin Onaylanması Hakkında Karar	18.03.2004	25406
24.02.2004	2004/6951	Kişî Halleri Konusunda Milletlerarası Karşılıklı Bilgi Verilmesine İlişkin Sözleşme’nin Onaylanması Hakkında Karar	18.03.2004	6951
24.02.2004	2004/6927	Ahvali Şahsiye Belgelerinde Yer Alan Bilgilerin Kodlanmasına İlişkin Sözleşme’nin Onaylanması Hakkında Karar	19.03.2004	25407

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
22.12.2003	2003/6657	İstanbul İli. Şişli İlçesi, Ayazağa Mahallesinde Bulunan Mülkiyeti Hazineye Ait Taşınmazın Satışa Çıkarılması Hakkında Karar	03.01.2004	25335
22.12.2003	2003/6649	Alaplı İlçesi Belediye ve Köylerine Hizmet Götürme Birliğinin Adının. “Alaplı İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	06.01.2004	25338
22.12.2003	2003/6641	5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunu’nun 3 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasındaki Bir Aylık Sürenin, 90 Gün Olarak Uygulanması Hakkında Karar	08.01.2004	25340

25.12.2003	2003/6683	306 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kayb Ettirilmesi Hakkında Karar	08.01.2004	25340
23.12.2003	2003/6696	Çeşitli Kanunlara Göre Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Ayarlanmasına İlişkin Karar	10.01.2004	25342
15.01.2004	2004/5428	Kocaeli İli Merkez İlçesine Bağlı Köseköy Belediyesi Fındıklı Mahallesinin Kanal-boyu Olarak Adlandırılan Kısımının Ali-kahya Belediyesi Sınırları İçine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	16.01.2004	25348
13.01.2004	2004/6743	5027 Sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun 31 inci Maddesinin (b) Bendinde Belirtilen Kapsama Dahil Personele Yapılacak 160 Milyon Lira Tutarındaki Ödemenin Tamamının Yapılması Hakkında Karar	23.01.2004	25355
22.01.2004	2004/5456	Zonguldak İli Karadeniz Ereğli İlçesine bağlı Belen Köyünün Karadeniz Ereğli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 sayılı Kanunun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	23.01.2004	25355
22.01.2004	2004/5457	Zonguldak İli Karadeniz Ereğli İlçesine Bağlı Korubaşı Köyünün Güldere Olarak Adlandırılan Kısımının Karadeniz Ereğli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	23.01.2004	25355
05.01.2004	2004/01	3073 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	29.01.2004	25361
02.01.2004	2004/6724	105 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve 38 Kişiye İlişkin Hükmün İptali Hakkında Karar	30.01.2004	25362
26.01.2004	2004/6784	4736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	19.02.2004	25378
27.01.2004	2004/6884	Resmi İlan Fiyatlarının Yeniden Tespit Edilmesi Hakkında Karar	25.02.2004	25384

20.02.2004	2004/6963	4761 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik	13.03.2004	25401
		Yapılması Hakkında Kanunun 20 nci Maddesi ile 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü Maddesi Kapsamındaki Personelin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Karar		
17.02.2004	2004/6906	Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	16.03.2004	25404
02.03.2004	2004/6968	Merkez Muğla İli, Yatağan İlçesinde Bulunan Yatağan İlçesi Köylere ve Belediyelere Hizmet Götürme ve Turizm Birliğinin Adının, Yatağan İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği Olarak değiştirilmesi Hakkında Karar	16.03.2004	25404
24.02.2004	2004/6969	Merkezi İstanbul'da Bulunan "TEMA Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı" İle Merkezi Ankara'da Bulunan "Eğitim Sağlık ve Kültür Derneği'nin İzin Almadan Yardım Toplayan Kuruluşlardan Sayılmaları Hakkında Karar	16.03.2004	25404
24.02.2004	2004/6927	Trakya Çevre Sorunları Çözümü Hizmet Birliği Adının "Trakya Kalkınma Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	19.03.2004	25407

IV. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
30.10.2003	2003/6449	Açılması İzne Bağlı Yerlere Uygulanacak İşlemler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.12.2003	25323
09.10.2003	2003/25254	İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri, Atanmaları ve Görevde Yükselme Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.01.2004	25353
09.07.2003	2003/24104	Emniyet Teşkilatı Personeli Kimlik Kartları İle Polis Kimlik Kokartları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.01.2004	25353

03.02.1989	1989/20069	İşleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik	22.01.2004	25354
24.02.2004	2004/6926	Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.03.2004	25404

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	03.01.2004	25335
Emniyet Teşkilatında Görevli Memurların Nitelikleri ve Atanma Usulleri İle Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	07.01.2004	25339
Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Açıktan Kura İle Atanacak Bazı Sağlık Personelinin Atama Esas ve Usullerine İlişkin Yönetmelik	15.02.2004	25374
Genel Bütçeye Dahil Daireler ve Katma Bütçeli İdareler Muhasebe Yönetmeliği	20.02.2004	25379
Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği	03.03.2004	25391
Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Ek ve Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	06.03.2004	25394
Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atamalarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.03.2004	25404
İlk Yardım Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.03.2004	25406
Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliği	18.03.2004	25406
Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği	18.03.2004	25406
Devlete Ait Taşınmaz Mal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	24.03.2004	25412

V. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
2003/50 ve 2003/51 Sayılı Başbakanlık Genelgeleri	02.01.2004	25334
2004 Türkiye Bilişim Şurası İle İlgili 2004/1 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	07.01.2004	25339

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları ile İlgili 2004/2 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	07.01.2004	25339
Uluslararası İlişkiler ile İlgili 2004/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	07.01.2004	25339
2004 Türkiye İktisat Kongresi ile İlgili 2004/5 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	15.01.2004	25347
Personel Temininde Eşitlik İlkesine Uygun Hareket Edilmesi ile İlgili 2004/7 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	22.01.2004	25354
2004 "Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Yılı "ile İlgili 2004/8 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	22.01.2004	25354
Yurt Dışı Görevlendirmelere İlişkin Bilgilerin 7 Gün Önceden Gönderilmesi ile İlgili 2004/11 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	24.01.2004	25356
Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması ile İlgili 2004/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	24.01.2004	25356

VI. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Artvin Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 8)	02.01.2004	25334
Antalya Valiliğinin Yaş Sebze Meyve ve Kesme Çiçek Yetiştiriciliğinde İyi Tarım Uygulama Kararı	05.01.2004	25337
2004 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Dördüncü Düzey Ekonomik Kodlar ve Belge Düzeni) (Sıra No 1)	06.01.2004	25338
Erzincan Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/12)	06.01.2004	25338
Karaman Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/8)	06.01.2004	25338
Kırıkkale Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/10)	06.01.2004	25338
Motorlu Kara Taşıtlarının Egzoz Emisyonlarının Ölçüm ve Denetlenmesine İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ	08.01.2004	25340
Balıkesir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı	08.01.2004	25340
2004 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	09.01.2004	25341
Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri 0No:30)	10.01.2004	25342
Denizli İli Sınırları İçerisinde, Sokakla Yaşayan Veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunmasına Dair Karar (No: 2003/1)	08.02.2004	25367
2004 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 4) (Tedavi Yardımı)	11.02.2004	25370
Yapı, Tesis ve Onarım İşleri İhalelerinde Kullanılan Müteahhitlik Karneleri ve İş Bitirme Belgelerinin 2004 Yılına Ait Değerlendirme Katsayıları Hakkında Tebliğ	12.02.2004	25371
2004 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 5)	13.02.2004	25372
Aydın Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 89)	15.02.2004	25374
Kütahya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/1)	20.02.2004	25379
Malatya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/11)	20.02.2004	25379

Zonguldak Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 18)	22.02.2004	25381
Aydın Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:87)	03.03.2004	25391
İzmir Valiliği İl Hıfzısıhha Kurulu Kararı (No:2004/2)	05.03.2004	25393
Van Valiliğinin Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2003/8)	09.03.2004	25397
2004 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (SıraNo:7)	16.03.2004	25404
Burdur Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/2)	18.03.2004	25406

VII. BAKAN ONAYI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Onay Tarihi
Emniyet Genel Müdürlüğü Basın ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği	22.1.2004
Emniyet Genel Müdürlüğü Yayın Yönetmeliği	7.2.2004
Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtları Yönetmeliğinin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	7.2.2004
Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	7.2.2004
Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	10.03.2004