

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Genel Yayın Yönetmeni

Dr. Hasan CANPOLAT / *Vali-Müsteşar Yardımcısı*

Editör

A. Celil ÖZ / *Bakanlık Sözcüsü-Mülkiye Başmüfettişi*

Editör Yardımcısı

Şemseddin ERKAYA / *SGB Daire Başkanı*

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Dr. Hasan CANPOLAT	<i>Vali-Müsteşar Yardımcısı</i>	Başkan
Adnan YILMAZ	<i>Strateji Geliştirme Başkanı</i>	Üye
Dr. Yusuf MAYDA	<i>Personel Genel Müdürü</i>	Üye
Dr. Muammer SÖNMEZ	<i>İller İd. Genel Müd. Yardımcısı</i>	Üye
Dr. Hasan Hüseyin CAN	<i>Hukuk Müşaviri</i>	Üye
Dr. Ahmet SARICAN	<i>Nüf. ve Vat. İşl. Genel Müd. Yard.</i>	Üye
A. Celil ÖZ	<i>Bakanlık Sözcüsü/Editör</i>	Üye
Şemseddin ERKAYA	<i>SGB Daire Başkanı</i>	Üye

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer ANAYURT	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Sait AŞGIN	Karabük Üniversitesi İİBF Dekanı
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Polis Akademisi Başkanı
Doç. Dr. Asım BALCI	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Türk Tarih Kurumu Başkanı
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN	Gazi Üniversitesi
Galip DEMİREL	Emekli Vali-Müsteşar
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk.
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	Başbakanlık İnsan Hakları Başkanı
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI	Polis Akademisi
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR	TODAİE Genel Müdürü
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet KESİK	Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Polis Akademisi
Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi
Prof. Dr. Nükhet YETİŞ	TÜBİTAK Başkanı

Türk İdare Dergisinin 463-464 ve 465. sayılarına gelen makalelerin değerlendirmesinde hakemlik yapan akademisyenler.

ABAY, Prof. Dr. Ali Rıza,
ASLAN, Prof. Dr. Zühtü,
AYDIN, Prof. Dr. Ahmet Hamdi(2),
BULUT, Prof. Dr. Nihat(3),
EKEN, Prof. Dr. Musa(2),
ERKUT, Prof. Dr. Celal,
GÖKÇE, Prof. Dr. Orhan,
GÖKSU, Prof. Dr. Emel,
GÜNGÖR ERGAN, Prof. Dr. Nevin,
İSBİR, Prof. Dr. Eyyup Günay,
KOÇ, Prof. Dr. A. Ali,
ÖZTEKİN, Prof. Dr. Ali,
ÖZTÜRK, Prof. Dr. Namık Kemal(2),
TOMANBAY, Prof. Dr. İlhan,
ACAR, Doç. Dr. Muhittin,
AKYAZI, Doç. Dr. Erhan,
ALKAN, Doç. Dr. Haluk(2),
ALTINTAŞ, Doç. Dr. Hakan(2),
AYTAÇ, Doç. Dr. Ömer,
BAĞCE, Doç. Dr. H. Emre,
BALCI, Doç. Dr. Asım,
BİLGİÇ, Doç. Dr. Veyssel K.(3),
ÇAĞLAYAN, Doç. Dr. Ramazan,
DURGUN, Doç. Dr. Şenol,
ERENÇİN, Doç. Dr. Arif,
GÜMÜŞ, Doç. Dr. Erdal,
İMA MOĞLU, Doç. Dr. Salih Zeki(2),
KARAGÜL, Doç. Dr. Mehmet,
KARAOSMANOĞLU, Doç. Dr. Fatih,
KESKİN, Doç. Dr. Halit(2),
KÖKSAL, Doç. Dr. Osman,
KÖSE, Doç. Dr. Seyit,
KÖSECİK, Doç. Dr. Muhammet(3),
ORHAN, Doç. Dr. Gökhan,
ÖKTEM, Doç. Dr. M. Kemal,
ÖZER, Doç. Dr. M. Akif,
SEZER, Doç. Dr. Yasin,
ŞENGÜL, Doç. Dr. Ramazan,
ŞENTOP, Doç. Dr. Mustafa,
TUNCER, Doç. Dr. Mehmet,

Yalova Üniversitesi
Polis Akademisi
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üni.
Erzincan Üniversitesi
Sakarya Üniversitesi
Galatasaray Üniversitesi
Selçuk Üniversitesi
Dokuz Eylül Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
TODAİE
Akdeniz Üniversitesi
Akdeniz Üniversitesi
Muğla Üniversitesi Muğla Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniv.
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniv.
Fırat Üniversitesi
Kocaeli Üniversitesi
Selçuk Üniversitesi
Polis Akademisi
Kırıkkale Üniversitesi
Gazi Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü
Afyon Kocatepe Üniversitesi
Polis Akademisi
Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü
Osmangazi Üniversitesi
Aban İzzet Baysal Üniversitesi
Pamukkale Üniversitesi
Balıkesir Üniversitesi
Hacettepe Üniversitesi
Gazi Üniversitesi İİBF
Pamukkale Üniversitesi
Kocaeli Üniversitesi
Marmara Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi

VAN HET HOF, Doç. Dr. Seçil Deren,
YILDIRIM, Doç. Dr. Uğur,
YILMAZ, Doç. Dr. Abdullah,
YÜKSEL, Doç. Dr. Fatih,
ZEYTİN, Doç. Dr. Zafer,

Akdeniz Üniversitesi
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniv.
Dumlupınar Üniversitesi
Gaziosmanpaşa Üniversitesi
Akdeniz Üniversitesi

Müsteşarlık makamının olurlarıyla Türk İdare Dergisi'nin 2009 yılının Haziran 2009'a ait 463'üncü sayısından itibaren mesleki içerikli hakemli ve kamu yönetimine ilişkin makalelerin yer aldığı bir dergi olarak çıkması kararlaştırılmış, buna paralel hakem heyeti ve danışma kurulu oluşturulmuştur. Yeni yapıya uygun yayın ilkeleri ve yazım kuralları belirlenerek duyurulmuştur. 2009 yılında geçiş dönemi olması nedeniyle Derginin zamanında yayımlanabilmesi için 463-464'üncü sayılar birleştirilerek tek dergi olarak yayımlanmıştır. Aralık 2009'a ait 465 inci sayı ise tek olarak çıkmıştır.

Dergiye bu dönemde yayımlanmak üzere 75 makale gönderilmiştir. Yayın Kurulu üyelerinin yapmış olduğu ön değerlendirmede 16 makale hakeme gönderilmeye değer bulunmamıştır. Hakemlere 59 makale gönderilmiş olup bunlardan 7 makale hakemlerimizce yayımlanabilir bulunmamıştır. Olumlu görüş alan 10 makale 463-464'üncü sayıda, 9 makale ise 465 inci sayıda yayımlanmıştır. Bir olumlu makale ise gelecek sayıya bırakılmıştır. 3 makale ise hakemler tarafından düzeltme verilmiş ve düzeltilmek üzere yazarına iade edilmiştir. 8 Makale değerlendirilmek üzere hakemlere gönderilmiş olup hakem raporları beklenmektedir. 4 makale üçüncü hakem değerlendirilmesine gönderilmiştir. 9 makale ise Yayın Kurulu Üyelerinde bulunmaktadır.

Dergimize emeği geçen hakemlere katkılarından dolayı teşekkürlerimizi sunuyoruz.

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 81

ARALIK 2009

SAYI: 465

İÇİNDEKİLER

Dr. Recai AKYEL

- Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler **11** *Problems Encountered In Implementing Control Function Of Management*

Hakan AYDIN

- Avrupa Birliği'ne Uyum Çabaları Ekseninde Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler İlişkisi **27** *The Relationship Between Axis Adaption Effort of European Union and Local Administration and Social Services*

Dr. Ufuk AYHAN

- Çalışanlar Açısından Motivasyonun Verimlilik Üzerine Etkileri **45** *Effectiveness of Motivation in Terms of Employees*

Hasan DURSUN

- Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu Tüzel Kişileri Dışındaki Merciler Yönetmelik Çıkartabilir Mi? **59** *Prime Ministry, Ministries and Public Corporate Bodies.....*

Mesut EROL

- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız idari Otoriteler) Personel Rejimi **89** *Regulatory and Supervisory Institutions, Independent Regulatory Bodies, Personnel Regime Of The Regulatory and Supervisory Institutions*

Yaşar GÜNEŞ

- Mahalle Yönetimi **113** *Neighbourhood Administration*

Erhan KOYUNCU

- Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliğinin Performans Yönetim Modeli **133** *The Performance Managment in Public Sector and The European Union Performance Managment Model*

Yasin SÖYLER

- E-Devletin Hukuksal Dönüşümü **151** *Transition Of E-Government Legal Framework*

Alparslan UĞUR

- Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu **177** *Borrowing And Fiscal Discipline Problem Of Local Governments In European Countries*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

*İdareciler,
bana içten sevgilerini haykıranlar;
yarım asırdan beri büyük Türk ulusunun tam anlamıyla millet
olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk devleti kurmak için
insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve
devlet anlamlarını en son ilmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.*

H. Matrak

Değerli Okurlar,

Türk kamu yönetiminin gelişimine bilimsel anlamda daha fazla katkıda bulunmak amacıyla hakemli akademik bir yayın haline dönüşmesinin ardından, Türk İdare Dergisi'nin ikincisi olan 465. sayısı ile siz okurlarımızın karşısına çıkıyoruz.

Dergimiz 81 yıllık yayın hayatında olduğu gibi yeni dönemde de sürekli daha iyiyi, daha güzeli arama, gündemi yakalama ve Türk Kamu Yönetimine katkıda bulunma çabası içinde çalışmalarına devam etmektedir.

Geçen sayımızda da belirttiğimiz gibi, okurlarımızın karşısına her sayıda güncel bir temayı işleyen bilimsel makalelerle çıkmayı hedefliyoruz. Bu kapsamda, yeni kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, mülki idare, yerel yönetimler, kırsal alan yönetimi ve kalkınma, güvenlik hizmetleri, e-Devlet, dünyada ve ülkemizde sınır yönetimi, göç ve iltica politikaları gibi güncel konulara ağırlık vermeyi arzuluyoruz.

Önümüzdeki sayıdan itibaren bu düşüncemizi uygulamaya geçirmek için gerekli çalışmalarımızı sürdürüyoruz ve 466. sayımızda güvenlik yönetimi konusunda dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmeleri ve bu alanda yaşanan değişimi ele almak, konuyu teorik ve hukuki temelde değerlendiren yazılara yer vermek istiyoruz. Akademisyenlerden, Bakanlığımız çalışanlarından ve ülkemiz sorunlarına makaleleriyle katkı sağlamak isteyen yazarlardan bu konuda ve önümüzdeki sayılarda yer vermeyi hedeflediğimiz diğer konularda yazacakları makalelerle katkı vermelerini bekliyoruz.

Bu sayımızda ağırlıklı olarak yeni kamu yönetimi anlayışının gereği olan açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi değerleri, performans yönetimi, e-devlet ve yerel yönetimler ile yönetimde etkinlik ve verimliliği konu alan makalelere yer verdik.

Çalışmalarımıza hakem olarak katkı sağlayan değerli akademisyenlere, makale gönderen yazarlara, görüş, düşünce, öneri ve eleştirileriyle bize yol gösteren tüm okurlarımıza tekrar teşekkür ediyorum.

2010 yılının ülkemiz ve insanlığa huzur, barış ve mutluluk getirmesi dileklerle Dergimizin yayına hazırlanmasında emeği geçen herkese teşekkür ediyor, yeni yazımızda buluşmak dileğiyle saygılar sunuyorum.

A. Celil ÖZ

Bakanlık Sözcüsü

Dergi Editörü

YÖNETİMİN KONTROL FONKSİYONUNUN UYGULANMASINDAKİ GÜÇLÜKLER

Dr. Recai AKYEL *

ÖZET

Yönetim, planlama, örgütleme, yürütme ve kontrol fonksiyonlarını içeren bir süreçtir. Kontrol fonksiyonu gerçekleşmeyen bir yönetim süreci eksik ve yetersiz kalır. Profesyonel veya bürokratik yönetici sürekli başarılı olabilmek için kontrol fonksiyonuna ihtiyaç duymaktadır. Yöneticinin, örgütün ve çalışanların fayda göreceği kontrol sisteminin belli özellikleri taşıyan etkili bir kontrol sistemi olması gerekmektedir. Aksi halde, etkili ve geçerli olmayan bir kontrol sisteminin faydasız olmasının yanı sıra; bazı olumsuz sonuçlara da yol açması olasıdır.

Bu makalede, yönetim sürecinin bir parçası olan kontrol fonksiyonunun uygulanmasında karşılaşılan olumsuzluklar ve çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Örgüt, Kontrol, Kontrol Sistemi, Etkili Bir Kontrol Sistemi.

ABSTRACT

Problems Encountered In Implementing Control Function Of Management

Management is a process that embraces planning, organization, execution and control functions. A management process with a non-operating control function remains unsatisfactory and deficient. For continuous success, professional or bureaucratic managers need control function. The control system, from which the managers, organizations and employees benefit, must be an effective control system having certain characteristics. Otherwise, an ineffective and invalid control system brings no benefit; it is rather more likely to lead several adverse outcomes.

This article deals with the problems faced in implementing control function as a part of management process and offers solutions.

Key Words: Management, Organization, Control (audit), Control System, Effective Control System.

Jel Classification Cod: M1

* Sayıştay Başkanı.

GİRİŞ

Yönetim olgusu insanlık tarihi kadar eskidir. Birden fazla insanın birlikte oldukları yerde yönetim olgusundan söz edilir. Yönetim olgusunun var olmasının belirli amaçları vardır. Bu amacın gerçekleştirilmesi belli bir süreç alır; bu süreç de belli bölümlerden oluşur.

Yönetim sürecini oluşturan bölümler iç içedir ve birbirlerini desteklerler. Bu bölümlerden birinin eksikliği, sürecin eksikliği ve yetersizliğini doğurur.

Yönetici, örgütü yönetirken, örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye çalışırken, yönetim süreçlerini etkili bir şekilde gerçekleştirmek zorundadır. Bazen yönetim süreçlerinin bir bütün olarak algılanmasında duyarsız davranılmaktadır.

Yönetim süreçlerinden (planlama, örgütleme, yürütme ve kontrol) bir bölümü ihmal edilmektedir. Bu ihmal yönetimin eksik ve yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Genelde, yönetim sürecinin planlama fonksiyonuna önem verilmekte; ancak kontrol fonksiyonuna gerekli önem ve anlam verilmemektedir. Oysa Planlananların ne derecede gerçekleştirildiğinin tespitini Kontrol (denetim) ortaya çıkarmaktadır. Bu tutum yönetim işlevinin etkinliğini azaltmaktadır.

Kontrol fonksiyonu, örgütün amaçları doğrultusunda gidişatın nasıl olduğunu belirleyen ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını öngören hayati derecede önemli bir işleve sahiptir. Ayrıca, Yönetim sürecinin bir parçası olan kontrol işlevinin belli özellikler taşıyarak etkili ve geçerli olması durumunda faydalı olabileceği; aksi durumda olumsuz sonuçlara yol açabileceği ifade edilmektedir. Bu makalede, yönetimin kontrol fonksiyonunun gerçekleştirilmesi gereken bir yönetim süreci olduğu varsayımından hareketle; bu noktada ortaya çıkan problemler ve çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

1. YÖNETİM KAVRAMI, TÜRLERİ VE FOKSİYONLARI

1.1. YÖNETİM KAVRAMI

Yönetim olgusunun insanlık tarihi kadar eskilere dayandığı söylenebilir. Her yer ve zamanda yönetim olgusu var olagelmıştır. Bu yüzden yönetim sanatların en eskisi olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca, yönetimin evrensel bir nitelikte olduğu ileri sürülmüştür. Bu durum, Yönetim konusunda farklı, ama birbirini tamamlayan ve çoğu kez kısmi bakış açılarını yansıtan birden fazla tanımın ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur (Şimşek-Çelik, 2009:3-5). İnsanoğlunun başardığı her büyük iş, başarılı bir yönetim uygulamasının eseri olarak değerlendirilebilir. Geniş çaplı organize faaliyetlerde yönetim anlayışı

ve uygulamasının niteliği ve etkinliği, sonucu belirleyen temel faktörlerdendir (Parlak-Sobacı,2008:4). Bu ayrım, yönetim olgusunun kavram itibarıyla, değişik açılardan tanımlaması yapılacaktır.

Yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için örgüt (işletme) faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, yönlendirilmesi ve eşgüdümlemesi ile kontrol edilmesidir. Yönetici, kendisine bağlı olarak çalışanların işlerini planlar, eşgüdümleme ve kontrol araçlarını öngörür (Akat-Budak-Budak,1999:7).

Yönetim, sanatların en eskisi, bilimlerin en yenisi olarak nitelendirilmektedir. Yönetim, başkaları ile birlikte ve onlar vasıtasıyla amaçlara ulaşmaya çalışmaktır (Koçel,2007: 15).

Yönetim, örgütün elindeki kaynaklarını planlayarak, organize ederek, yürüterek ve kontrol ederek, etkili ve verimli bir şekilde kullanması ve amaçlarını gerçekleştirmesi sürecidir (Ülgen – Mirze, 2007:21).

Yukarıda yer alan yönetim tanımlamalarına bakıldığında, yönetimde kontrol fonksiyonunun ortak unsur olarak yer aldığı görülmektedir. Kontrol, bizi Yönetim teriminin tanımının bir parçası konumundadır.

1.2. YÖNETİMİN FONKSİYONLARI

Yönetim, yöneticilere örgütsel hedeflere ulaşmada yardım eden dört temel fonksiyondan oluşmaktadır. Bütün yöneticiler bir dereceye kadar bu fonksiyonları uygular. Yönetim süreci, planlama, örgütlenme (düzenleme) , yönlendirme(emir-komuta) ve kontrol fonksiyonlarından oluşmaktadır. Bu fonksiyonlar birbirinden ayrılmış değildir, bazen çakışır ve birbirini etkilerler. Bu temel fonksiyonların ilk defa 1916'da ileriye sürülmesinden bu yana toplumun ve iş hayatının önemli derecede değişmesine rağmen, güncellenmiş yorumlarla beraber yönetim araştırmaları için en popüler yaklaşım olarak kalmışlardır (Bovee-Wood-Thill-Dovel,1993:11).

1.2.1. Planlama

Planlama yönetimin ilk fonksiyonudur. Örgütün (firma, kurum) amaçlarını belirleme süreci ve sonrasında onlara ulaşmanın yöntemlerini ortaya koyma süreci planlamadır. Planlama yapılırken, gelecekte örgütün nerede olması gerektiğine bakılır. Oraya ulaşmak için alternatif stratejiler göz önüne alınır ve sonrasında en iyi eylem gurubu seçilir ve uygulanır (Bovee-Wood- Thill-Dovel, 1993: 12).

1.2.2. Örgütlenme (Organize Etme)

Organize etme(düzenleme), yönetimin ikinci fonksiyonudur. Bir örgütün (firma, kurum) amaçlarına ulaşabilmek, görevleri tanımlayabilmek ve tayin

edebilmek, insanları ve kaynakları koordine edebilmek için bir yapı kurmayı, sürdürebilmeyi ve değiştirebilmeyi içeren süreç örgütlenme(organize etme)dir. Yöneticiler, genelde hedeflerini oluşturup planlarını geliştirdiklerinde örgütlenme (düzenleme) safhasına geçerler (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993: 12).

1.2.3. Yürütme (Yönlendirme)

Yürütme (yönlendirme), yönetimin üçüncü fonksiyonudur. Örgütsel hedeflere ulaşabilmek için kişileri birlikte çalışmaları için etkilme ve motive etme süreci yönlendirme (emir-komuta)dir. Örgütsel yapı oluşturulduğunda, insanlar görevlerine verildiğinde, yöneticiler, örgüt hedeflerinin gerçekleşmesine mümkün olan en iyi katkıyı sağlamaları için, örgütün bütün üyeleriyle doğrudan iletişime ve ilişkiye geçerler (Bovee-Wood-Thill-Dovel,1993:12).

1.2.4. Kontrol (Denetim)

Kontrol, yönetimin dördüncü fonksiyonudur. Standartları koymaya, gelişimi izlemeye ve örgütü hedeflerine odaklı tutmaya yardım eden, değişimleri yapmayı içeren süreç kontrol etme (denetim)dir. Yöneticiler, tipik olarak kontrol konularını, performansı ölçmek ve devam ettirmek için uygun kontrolleri belirledikleri safha olan planlama safhasında öngörürler. Yöneticiler, örgütü yolunda devam ettirebilmeye yardım için gerekli kontrol faktörlerini inceleyerek, örgütün faaliyetlerini canlandırırlar. Kontrol (denetim) aktiviteleri, kalite kontrol sistemlerini tekrar düzenlemeyi, çalışma şartlarını daha az insanla daha çok üretim yapmak için değiştirmeyi ve stok ve araştırma maliyetlerini yeniden gözden geçirmeyi içermektedir. Standartlar koyarak, gelişimi izleyerek ve ihtiyaç duyulan uyarlamaları yaparak yöneticiler örgütü ayakta tutmayı başarırlar (Bovee-Wood-Thill-Dovel,1993: 13).

2. YÖNETİMİN KONTROL FONKSİYONU

2.1. TANIMI VE NİTELİĞİ

Kontrol sözcüğü günlük yaşamda pek çok anlamda kullanılmaktadır. Kontrol fonksiyonu ile yönetici, gerçekleştirilmek istenen amaçlara ne ölçüde ulaşıldığını belirlemekte ve planlanan amaçlar ile gerçekleşen hedefler arasında fark varsa bunun boyutlarını ve nedenlerini araştırmaktadır (Şimşek-Çelik 2009: 81).

Her yönetici, temel bir fonksiyon olan kontrol fonksiyonunu yerine getirmek durumundadır. Kontrol, amaçların ne ölçüde gerçekleştiğini belirlemek, varsa hedeften sapmaları belirlemek ve düzeltici önlemleri almak amacını gütmektedir. Kontrol fonksiyonunun sonuçlarına göre, planlama ve amaç belirleme fonksiyonu yeniden gözden geçirilerek yönetim süreci tekrar işlemeye

başlayacaktır. Bu da gösteriyor ki, kontrol fonksiyonu yerine getirilmediği sürece yönetim fonksiyonu tamamlanmış sayılmayacaktır. Bu anlamda kontrol fonksiyonunun örgüt ve yönetimin tüm faaliyetlerini kapsadığı söylenebilir (Şimşek-Çelik, 2009: 82).

Kontrol, yönetim fonksiyonlarından sonuncusu ve sürekli olanıdır. Yönetim sürecinin tamamlanması kontrolün başarılmasıyla mümkün olur. Kontrol, saptanmış amaçların gerçekleşmesinde, sahip olunan kaynak, olanak ve koşulların, mevcut esas ve ilkelere uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi ve bulunacak hata ve eksikliklerin düzeltilmesini sağlamak üzere yapılan aktif bir eylemdir.

Belirleyici, düzeltici ve yön verici görünüşüyle kontrol fonksiyonu, aynı zamanda işletmenin yaşamı ile de yakından ilgili olmaktadır. Kontrol, yöneticiye işletmenin genel gidişi ve büyüme aşamaları hakkında kendini kontrol etme ve yeniden düşünme fırsatını verir (Akat-Budak-Budak, 1999:248-249).

Gerek toplumsal yaşamda işletmelerin yeri, gerekse işletmelerin yönetimi ve organizasyonu konularında çok hızlı ve büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin temelinde büyük ölçüde iletişim ve bilgi işleme teknolojilerindeki gelişmeler yatmaktadır (Koçel, 2007:540). Bu değişimler yönetim sürecinin diğer parçalarını etkilediği gibi yönetimin kontrol sürecini de etkilemektedir.

Yöneticinin vazgeçilmez fonksiyonlarından biri olan kontrol fonksiyonu planlama, organize etme ve yürütme fonksiyonlarının amaçlarını gerçekleştirip gerçekleştirmediği veya sonuçlara henüz erişilmemiş ise, yapılanların örgütü (işletme) doğru amaçlara erdirtip erdirtiremeyeceğini ortaya çıkarır (Ülgen-Mirze, 2007:400).

Kontrol fonksiyonu, planlama fonksiyonuyla yakından bağlantılıdır. Yöneticiler, planlamayı, örgütün hedeflerine ulaşmak için yapılması gereken faaliyet akışını hazırlamak amacıyla kullanır. Kontrol ise, örgütün hedeflerini karşılayıp karşılamadığını belirlemeye yarayan devamlılık gösteren bir işlemdir. Kontrol fonksiyonu, yöneticilere örgütün hedeflerini karşılamak yolunda ilerleme kaydederek ve performans geri bildirimlerini akıllıca kullanarak, değişen koşullara karşı planlarını uyarlamak ve örgütü istikametinde tutmak için bir yöntem sunar. Kontrole olan ihtiyaç, kontrol eksikliğinde neler olabileceğine bakılarak anlaşılır. Bozucu değişikliklerin başladığını gösteren bilgiler olmadan, örgütler bu bozucu değişikliklere cevap veremez (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:604).

2.2. YÖNETİM YAKLAŞIMLARINDA KONTROL FONKSİYONU

Yönetim teori ve yaklaşımlarında kontrol fonksiyonunun ne derece ele alındığı önem arz etmektedir. Bu ayrımda ana hatlarıyla yönetim yaklaşımlarında yer alan kontrol fonksiyonuna değinilmektedir. Kamu yönetim anlayışına şekil veren muhtelif yaklaşımlar söz konusudur.

2.2.1. Klasik Yönetim Anlayışı

Klasik yönetim anlayışı, her organizasyonda belirli ilkelerin uygulanmasını öngörmektedir. Bu ilkelerin içinde Kontrol sürekli yer almaktadır.

-Frederick W. Taylor tarafından formüle edilen Bilimsel Yönetim Yaklaşımında, kontrol fonksiyonuna önem verilmiştir. Yönetim, çok sayıda aşamalardan oluşan sistemin işleyişini sürekli olarak denetlemeli, belirlenen aksaklıklar yine bilimsel bir yaklaşımla ele alınıp incelenmeli ve giderilmeye çalışılmalıdır (Şimşek-Çelik, 2009:295-296). Taylor, işgücünde etkililiği sağlamak için sıkı bir kontrol mekanizması uygulayarak düzen elde edilmesini vurgulamıştır. Yapılan işler bireylerin sorumlu tutulduğu küçük ve standart görevlere bölünmektedir. Çalışanları kontrol ederek işgücünde etkililiği sağlamak için hiyerarşik bir idari yapı oluşturulmaktadır (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:602).

-Henry Fayol tarafından formüle edilen Yönetim Süreci Yaklaşımında, Kontrole yer verilmiştir. Yönetim, birbirini izleyen planlama, örgütleme (düzenleme), yürütme (emir- komuta), koordinasyon ve kontrol fonksiyonlarından oluşan bir süreçtir (Şimşek-Çelik, 2009: 298). Bu yaklaşıma göre, yönetim faaliyetleri bir süreç şeklinde oluşur. Bu sürecin başlıca safhaları, planlama, organizasyon, yürütme ve koordinasyon, kontroldür. Şu halde yönetim planlama ile başlayan ve kontrol fonksiyonu ile son bulan ve tekrar planlama ile devam eden bir süreçtir (Koçel-2007-154).

-Max Weber tarafından formüle edilen Bürokrasi Yaklaşımında kontrol önemli bir yere sahiptir. Bürokrasi ideal anlamda bir örgüt ve yönetim biçimi ve düzenini ifade eder. Bürokratik yapı, etkinlik ve rasyonalizasyon açısından ideal bir örgüt yapısı şeklinde anlaşılmalıdır(Şimşek-Çelik, 2009: 99). İdeal anlamda bir örgüt ve yönetim biçimi ve düzeninin sapmalarını ve bozulmalarını önlemek için güçlü bir kontrol sistemine ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu yönetimi yapı ve işlev bakımından büyümekte ve politikaların belirlenmesinde giderek daha fazla etkili olmaktadır. Bu gelişme kamu bürokrasisinin sorumluluğunu ve denetimini önemli bir politik sorun haline getirmektedir. Kamu yönetiminin sorumlu davranışlar sergilemesini sağlayacak bazı dış denetim araçlarına ihtiyaç vardır. Dış denetim araçlarının amacı, memurların

davranışlarını yasalarda öngörülen esaslara uydurmaktır (Eryılmaz, 2002:168-169).

Bürokrasinin yapısından kaynaklanan denetim ihtiyacı olduğu gibi, memurların tutum ve davranışlarından ileri gelen sorunlarda bulunmaktadır. Bürokrasinin olumsuzluklarını asgari düzeye indirmede, etkin yürütme organı denetimi, etkin siyasi denetim, etkin yargı ve ombudsman denetimi yardımcı olabilecektir (Eryılmaz, 2002-173).

2.2.2. Stratejik Yönetim Anlayışı

Stratejik yönetim, etkili stratejiler geliştirmeye, uygulamaya ve sonuçlarını değerlendirerek kontrol etmeye yönelik kararlar ve faaliyetler bütünü olarak tanımlanır (Dinger, 1998: 35). Stratejik Yönetim Anlayışında Kontrol(denetim) fonksiyonu önemsenmektedir.

Stratejik yönetim, örgütün uzun dönemde yaşamını devam ettirebilmek, ona sürdürülebilir rekabet üstünlüğü ve dolayısıyla ortalama kâr üzerinde getiri sağlayabilmek amacıyla eldeki üretim kaynaklarının (doğal kaynaklar, insan kaynakları, sermaye, altyapı, ham madde,vs) etkili ve verimli olarak kullanılması olarak tanımlanabilir. Stratejik Yönetim, stratejik planlama, stratejilerin uygulanması ve stratejik denetim aşamalarından oluşur.

Stratejik yönetimde örgütler, değişen çevre koşullarına göre her an yepyeni çevresel fırsat ve tehditlerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle konulan hedefler, belirtilen amaçlar, görev tanımları devamlı değişim göstermektedir. Bu durumun bir sonucu olarak stratejik yönetimin devamlı bir süreç olduğu, stratejik yönetim sürecinin son evresi olan stratejik denetimin, yapılan iş ve faaliyetlerin değerlendirildiği sürekli bir çaba ve uğraş olarak düşünülmesi gerekir. Stratejik denetim bağlamında, bir bakımdan performans(başarım) denetimi yapılır. Performans denetimin unsurları ise verimlilik, etkinlik ve tutumluluktur (Söyler,2007:110).

Örgütler görev-misyon tanımlamalarını ve amaçlarını belirledikten sonra çevresel fırsat ve tehditlere karşı rakiplerine göre üstünlük ve zayıflıklarını da belirlemek zorundadırlar. Bunların belirlenmesinden sonra stratejik alternatifler arasından seçilecek olanlar, devamlı değerlendirme ve kontroller, hedeflere uygun olup olmadıkları araştırılır. Seçilen strateji, bir süre sonra yetersiz kalabilir. Dolayısıyla da yeni stratejilerin devreye girmesi gerekebilir ya da stratejilerin son derece uygun olabilmesine karşılık bunların uygulanması yetersiz olabilir (Ülgen-Mirze, 2007: 402).

Stratejik yönetim, örgütün uzun menzilli stratejik planlarının başarıyla uygulanmasını sağlayan, özellikle de çevrenin ve iç işlemlerin stratejik yönetimin etkilerini vurgulayan düzenleyici bir süreçtir. Stratejik kontroller, çevreyi ve önemli iç faaliyetleri denetleyerek, stratejik planların değişmesinin gerekip gerekmediğini belirler (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:610).

2.2.3. Sistem Yaklaşımı Anlayışı

1960'lerden sonra çağdaş teorisyenler, ortaya atılan teorileri bütünleştirmeye çalışırken "Sistem Yaklaşım Teorisi"ne ulaşmışlardır. Bu yaklaşımın esasını sistem kavramı oluşturmaktadır. Sistem Yaklaşımı, Yönetim sürecini bir sistem bütünlüğü içinde ele almakta ve bu sistem içinde Kontrol fonksiyonuna yer vermektedir.

Sistem, belirli parçalardan oluşan bir bütündür. Birleşik ve bütünleşmiş parçalardan oluşan her hangi bir yapı, olay, faaliyet veya kavram bir sistem olarak tanımlanabilir (Şimşek-Çelik, 2009:120). Sistem yaklaşımı, belirli olayların, durumların ve gelişmelerin incelenmesinde kullanılan bir düşünce tarzı, bir yönetim felsefesi, bir yöntem ve bir yaklaşım şeklinde görülebilir.

Sistem yaklaşımı, bütünü oluşturan parçaları ve bunların birbirleriyle olan ilişkilerini doğru olarak kavrayıp değerlendiren, yöneten ve sistemde oluşacak sorunları çözümlemede ve karar vermede sistem analiz yöntemlerini uygulayan bir bakış açısı ve davranış biçimidir (Marşap, 2000:15). Sistem yaklaşımı örgütü ve Yönetimi çeşitli parçalar, süreçler ve amaçlardan oluşan bir bütün olarak ele almaktadır. Bu parçalar içerisinde Kontrole yer vermektedir.

Her örgüt veya işletme, sistem kavramına uygunluk göstermektedir. Bu yüzden her örgüt veya işletme sisteminde süreç akışını sürekli ve düzenli kılmak için bir dizi yönetim faaliyetlerinin yerine getirilmesi gerekir.

Sistem yaklaşımında sistemi oluşturan parçalar arasında etkileşim vardır. Örgütü etkileyen değişken ve parametrelere bütüncül bir bakış açısı ile bakılmalıdır (Şimşek-Çelik, 2009:125). Yönetimde sistem yaklaşımı yönetim olaylarını ve bu olayların cereyan ettiği birimleri birbirleri ile ilişkili bir şekilde ele alır. Organizasyonu çeşitli parçalar, süreçler ve amaçlardan oluşan bir bütün olarak değerlendirir (Koçel, 2007:183).

2.2.4. Amaçlara Göre Yönetim Anlayışı

Amaçlara göre yönetim (AGY), işin gereği gibi örgütlenip, görevin yerine getirilmesini mümkün kılar. AGY, yönetimin kontrol fonksiyonunun bir aracı olarak kabul görülmüş yönetim tekniğidir. Yöneticiler amaçları ve sonuçları önceden belirleyerek olayları istedikleri gibi yönlendirmek ve etkilemek isterler.

Amaçların ve sonuçların belirlenmesi, planlama ve kontrol faaliyetlerinin özünü oluşturur. Süreç olarak amaçlara göre yönetimin temel aşamaları şu şekilde oluşur. Örgütsel ve kişisel amaçların belirlenmesi, faaliyet planlaması, uygulama, kontrol ve periyodik değerlendirmelerdir.

Hangi amaçların ve sonuçların gerçekleştirileceğinin kararlaştırılması bir planlama ve kontrol faaliyetidir. Dolayısıyla AGY planlama ve kontrol faaliyetlerini bünyesinde taşımaktadır. AGY aynı zamanda bir performans değerlendirme aracı olarak da kullanılabilir. Belirli sürelerde yapılan periyodik değerlendirmelerle yöneticilerin, kararlaştırılan amaçları ne derecede gerçekleştirdiklerinin belirlenmesiyle bunların performansları değerlendirilebilir(Koçel, 2007:297-301).

2.3. YÖNETİMİN KONTROL FONKSİYONUNUN AŞAMALARI

Örgütlerde amaçlanan faaliyetlerle gerçekleşen faaliyetler arasında bir sapma ortaya çıkarsa, bu kontrol fonksiyonu ile belirlenmektedir. Kontrol fonksiyonu çerçevesinde belirli aşamaların yerine getirilmesi gerekmektedir (Akat-Budak-Budak, 1999:250).Yöneticiler, etkin bir kontrol sürecinin uygulanmasında şu dört adımı takip ederler.

2.3.1. Standartların Belirlenmesi

Kontrol fonksiyonunun birinci aşaması, amaç, plan ve politikaların ışığında standartların belirlenmesi ve oluşturulmasıdır. Standartlar, kendisine kıyaslanarak gelecekte performans ölçümleri yapılacak olan belli kriterlerdir (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:606). Bu noktada standartların belirlenmesinde güçlükler ortaya çıkar. Bu güçlükler hizmet işletmelerinde daha bariz bir şekilde görülür. Zira hizmet kalitesinde, esas alınacak standart, somut bir göstergeye dayanmadığından bunun ortaya konulması güçlük arz eder.

2.3.2. Performansın Ölçümü

Kontrol fonksiyonunun ikinci aşaması, mevcut durumun ölçülmesi ve belirlenmesidir. Yani gerçekleşen faaliyet sonuçlarının ölçülmesidir. Standartların tanımlanmasından sonra, düzenli olarak performans ölçümü yapılabilmesi için bir süreç oluşturulmalıdır. Çoğu yönetici, performansı nicel veriler halinde raporlamayı tercih etmektedir. Zira nicel veriler nispeten daha objektiftir ve değerlendirilmesi kolaydır. Ancak uygulamada yapılan tüm işlerin kontrolü kolay değildir. Bunun için denetimin örgüt için stratejik özellikteki noktalar üzerinde yoğunlaşması gerekir. En çok kullanılan stratejik kontrol noktaları arasında gelirler, harcamalar, envanter düzeyi, ürün kalitesi, devamsızlık gibi konular sayılabilir. Performans ölçüm kriterleri, kârlılık esasına dayanan özel örgütlerde kolayca belirlenmesine karşın, bedava hizmet esasına dayanan kamu örgütle-

rinde bu işlem zordur. Bu zorluk, kamu örgütlerinin çok büyü yapıda olması, "kamu hizmeti" gibi hizmet kalitesinin ölçümünün zor olması ve karlılığın, verimliliğin ön koşul olmamasından kaynaklanır. Zira kamu örgütlerinde sürekli zarar bile söz konusudur.

2.3.3. Sonuçların Standartlar İle Karşılaştırılması

Kontrol fonksiyonunun üçüncü aşaması, standartlar ile mevcut durumun karşılaştırılması, varsa sapmaların belirlenmesi ve yorumlanması aşamasıdır. Gerçekleşen faaliyet sonuçlarının önceden belirlenen standartlarla karşılaştırılması yapılır. Bu aşama, fiili sonuçların standartlarla karşılaştırılması ve varsa sapmaların ortaya çıkarılmasına yöneliktir. Sapmaların tespit edilmesi durumunda bunların yorumlanması, nedenleri, önemi, anlam ve derecesinin de belirlenmesi gerekir. Ne var ki hizmet kalitesini ölçmede zorluklar bulunduğu yukarıda değinilmiştir.

2.3.4. Gerekli Önlemlerin Alınması

Kontrol fonksiyonunun dördüncü aşaması, sapmaların giderilmesi ve gerekli düzeltme kararlarının verilmesidir. Bu aşamada gerçek durumun veya gerçek üretimin standartlardan ayrı olduğu durumlarda bu farklılığın nedenlerinin araştırılıp giderilmesi, kontrol fonksiyonunun başlıca amacıdır. Standartlardan sapmaların giderilme çabalarında diğer bütün yönetim fonksiyonları da rol oynar. Bu durum yönetim fonksiyonlarının birbirleriyle yakından ilgili olduğunu göstermektedir (Şimşek-Çelik, 2009: 83-84).

Yöneticilerin örgüt alt sistem performanslarını standartlarla karşılaştırdıktan sonra gerekli önlemleri alma şekilleri nitelik açısından farklılık arz eder. Gerekli önlemleri alma şekilleri, çalışanların performanslarının takdir edilmesi, düzeltmek için harekete geçilmesi ve standartların ve ölçülerin değiştirilmesi şeklinde tezahür eder (Bovee-Wood-Thill-DOVEL, 1993:609).

2.4. YÖNETİMDE KONTROL TÜRLERİ

Örgütlerde yapılan kontroller zaman bakımından üç türdür (Akat-Budak-Budak, 1999:254). Sürecin neresinde uygulandığına bağlı olarak üç çeşit kontrol metodu belirlenebilir. Kontroller, süreç öncesinde, süreç sırasında ve süreç sonrasında uygulanarak performansı düzenler ve örgütün hedeflerini karşılamayı sağlar(Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:611).

2.4.1. Ön Kontrol

Kaynakların örgüte girişi esnasında yapılan kontroldür. Ön kontrol sistemi, dönüşüm sürecine ait girdilerin, bu sürecin nihai başarısını sağlayacak standartları karşılayacak şekilde düzenlenmesi işlemidir.

Ön kontrol, daha sonraki kontroller için zaman ve emek israfını önlemede yöneticilere katkıda bulunur.

2.4.2. Eş Zamanlı Kontrol

Mal veya hizmet üretimi esnasında yapılan kontroldür. Tarama ya da birlikte kontrol, devam etmekte olan faaliyetlerin ve dönüşüm süreçlerinin standartlara uygunluğunu düzenler.

Eş zamanlı kontrolün, hata önlemede önemli yararları bulunmaktadır. Toplam kalite yönetimi tekniğinde eş zamanlı kontroller ağırlıklı olarak yapılmaktadır.

2.4.3. Son Kontrol

Mal veya hizmetin çıkışında yapılan kontroldür. Geri bildirim olarak da bilinen üretim sonrası kontrol, örgüt üretimlerinin önceden belirlenen standartlara uygun üretildiğini belirler. Bu kontrol süreci, örgütlerde daha çok kalite kontrol servislerinde yapılmaktadır.

Örgütler, işlemleri tüm yönleriyle kontrol edebilmek için ön kontrol, birlikte kontrol ve sonradan kontrol sistemlerini entegre etmelidir. Bu üç tür kontrolü içeren kontrol sistemleri, yöneticilerin dikkatini ürün kalitesine, işlemlere ve çıktılara yoğunlaştırmaktadır. Yöneticilerin ön kontrolün, birlikte kontrolün ve sonradan kontrolün uygun birleşimine karar vermelerinden sonra, bu kontrollerin ne şekilde yapılacağını daha kolay belirler (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:613).

2.5. YÖNETİMDE KONTROL ALANLARI

Örgüt ana sistemi içinde alt sistemler bulunmaktadır. Bunlar, yönetim, tedarik, üretim, pazarlama, finans, muhasebe, bütçe, insan kaynakları, halkla ilişkiler, gibi alt sistemlerdir. Örgüt ana sistemi içinde yer alan bu alt sistemler aynı zamanda kontrol fonksiyonunun alanını oluşturmaktadırlar (Akat-Budak-Budak, 1999:249). Kontrol alanları, örgütün (işletme, firma, kurum) oylumuna ve uğraş türüne göre değişmektedir.

Örgütün bütün fonksiyonlarını başarıyla yönetmek için kontrol gerekmektedir. Mali kontrol, bütçesel kontrol ve insan kaynakları kontrolü hemen hemen her düzeydeki yöneticiler tarafından kullanılır. Bununla birlikte, Ar-Ge, pazarlama ve faaliyet yönetimi kontrolleri kendi işlevlerine özgü sadece belirli departmanlarda faydalanılan kontrollerdir (Bovee-Wood-Thill-Dovel, 1993:603).

Örgüt ana sistemi içinde yer alan insan kaynakları alt sisteminin kontrolü (denetim) önem arz etmektedir. İnsan kaynakları yönetimi sürecinde performans ve iş değerlemesi aşamaları bulunmaktadır. Performans değerlemesi,

çalışanların veya personelin işindeki başarısını değerlendirme sürecidir. İş değerlemesi, işin değerinin tespit edilmesidir(Özgen-Öztürk-Yalçın-2001:209).

2.6. YÖNETİMİN KONTROL FONKSİYONUNUN ETKİNLİĞİ

Yönetim sürecinin bir parçası olarak uygulanacak olan kontrol fonksiyonunun etkinliğine dikkat edilmelidir. Genel olarak kontrol fonksiyonu etkinlik açısından iki ayrı durum göstermektedir. Bunlar aşağıda açıklanacaktır.

2.6.1. Etkili Bir Kontrol Sistemi

Örgütlerin amaçladığı ve fayda umduğu kontrol etkili olmalıdır. Etkili bir kontrol sisteminin çok boyutlu faydaları vardır. Etkili bir kontrol sistemi, örgüte faaliyetlerinin yürütülmesinde ve nihai üründe kalitenin artırılmasında yardımcı eder. Etkili bir kontrol sistemi için gerekli bir takım koşullar bulunmaktadır. Yönetim işlevlerinden olan kontrolün başarılı bir biçimde yerine getirilmesi ile yönetim faaliyetleri iyi sonuçlar verebilmektedir. Ancak, işletmede iyi bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için gerekli koşullar oluşturulmalıdır (Akat-Budak-Budak, 1999:252-254). Etkili bir kontrol sisteminin ilkeleri(özellikleri) şu şekilde sıralanabilmektedir (Pamuk, 2008:69):

- Kapsayıcı olmalıdır,
- Örgütsel yapıya uygun olmalıdır,
- Ekonomik olmalıdır,
- Esnek olmalıdır,
- Tarafsız olmalıdır,
- Sapmaları göstermelidir,
- Planlama ile bağlantılı olmalıdır,
- İş akışı ile eş zamanlı olmalıdır,
- Objektif ve ölçülebilir olmalıdır,
- Geçerli olmalıdır,
- Stratejik noktalara yoğunlaşmalıdır,
- Ulaşılabilir ve anlaşılır olmalıdır.

2.6.2. Etkili Olmayan Bir Kontrol Sistemi

Kontrol sistemine duyarlı olunmadığı takdirde etkili olmayan bir sistem söz konusu olur. Belli koşulları taşımayan kontrol sistemlerinin etkili olmaya çağrı kabul edilmektedir. Bir kontrol sisteminin etkisiz duruma düşmemesi için, kontrol sisteminin belli koşullara sahip olmasına dikkat edilmelidir (Akat-Budak-Budak, 1999:87).

Gereğinden, ihtiyaç duyulan miktardan fazla kontrol veya gereğinden, ihtiyaç duyulan miktardan daha az denetim etkili olmaz. Yeterli kontrol olmayan bir örgütte kendi kendini besleyen bir düşüş yaşanmaktadır. Örgütsel yapıya uyumsuz veya alt sistemlerle tutarsız kontrol etkili olamaz. Ayrıca, ayırt edici olmayan kontrol, etkili olmayan bir kontroldür.

Etkili olmayan bir kontrol sisteminin faydası olmadığı gibi, ayrıca bazı sakınca ve sorunlara da yol açabilmektedir. Etkili olmayan bir kontrol sistemi, maddi ve beşeri kaynakların israfına yol açar. Zaman israfına yol açar. Üretimde kargaşalıklara yol açar. Yüksek bakım maliyetine yol açar. Ayrıca, verileri değiştirmenin çalışanlarda neden olduğu güvensizlik ortamı da hesaba katılmalıdır (Akat-Budak-Budak, 1999:88).

Etkili olmayan bir kontrol sistemi aynı zamanda düzgün çalışmayan ve fonksiyonunu icra etmeyen bir kontrol sistemidir. Bu tür sistemler yöneticilere doğru bilgi vermezler. Hatalı bilgileri ile yöneticinin yanlış karar almasına yol açarlar. Kontrol sisteminden hatalı geribildirim alan yöneticiler duruma uygun olmayan önlemler alabilir ve örgütün ciddi zarar görmesine sebep olabilir (Bo-vee-Wood-Thill-Dovel, 1993:616).

2.8. YÖNETİMİN KONTROL FONKSİYONUNUN UYGULAMA GÜÇLÜKLERİ

Yönetimin Kontrol(denetim) fonksiyonunun uygulanmasında karşılaşılan çok yönlü güçlükler bulunmaktadır. Kontrol (denetim)e uğrayanlar açısından farklı zorluklar; Kontrol(denetim)ü uygulayanlar açısından farklı zorluklar beklenmektedir. Kontrolün amacının ne olduğu hususunda, tarafların aynı kanıda olmaları ve aynı inançta olmaları gerekmektedir. Ayrıca, Kontrol(denetim)ün tekniğine uygun yapılması da önem arz etmektedir.

Yönetimin kontrol fonksiyonundan beklenen amaçlara ulaşılması için kontrolün sürekli(rutin) ve düzgün şekilde yapılması gerekir. Ancak gerek yasal-kurumsal bazda, gerekse yönetsel-zihinsel bazda bir takım güçlükler bulunmaktadır.

2.8.1. Yasal-Kurumsal Güçlükler

Yasal-kurumsal bazda ortaya çıkabilen güçlükler şunlardır:

- Kontrolün sistemi analiz edici ve düzenleyici nitelikte olmasının öngörülmemesi,
- Kontrol mevzuatının gerektiği şekilde düzenlenmemiş olması,
- Kontrol biriminin oluşturulmamış olması veya yetersiz oluşturulması,

- Kontrol biriminin oluşturulmasına rağmen nitelik açısından kontrole uygun bir seviyede olmaması,
- Kontrol biriminin örgütsel yapıya göre orantısız olarak kurulması,
- Kontrol verilerini değerlendiren bir sistemin kurulmamasıdır.

2.8.2. Yönetmel-Zihinsel Güçlükler

Yönetmel-zihinsel bazda ortaya çıkabilen güçlükler ise şunlardır:

- Örgüt çalışanlarınca Kontrolün amacının bilinmemesi ve kabullenilmemesi,
- Örgüt çalışanlarınca Kontrol sonuçlarına ve verilerine değeri verilmemesi,
- Örgüt çalışanlarının, kontrolü kendilerine duyulan bir güvensizlik olarak algılayarak kabullenememeleri,
- Kontrolün genellikle bazı çalışanları cezalandırmak amacına yönelik olarak yapıyor olması,
- Kesintisiz kontrol yerine arada bir yapıyor olması,
- Kontrol sonucu başarılı personelin yeterince ödüllendirilemiyor olması,
- Kontrol edenler ile kontrol edilenler arasında sağlıklı iletişim kurulamamış olması,
- Çalışanlar arasında kontrolün öneminin ve değerinin yeterince anlaşılammamış olmasıdır.

Gerek yasal-kurumsal bazda, gerekse yönetmel-zihinsel bazda ortaya çıkabilen ve yukarıda belirtilen güçlüklerin ortadan kaldırılması halinde etkili bir kontrol sisteminin önündeki engeller kaldırılmış, yönetimde kontrol fonksiyonunun kendisinden beklenen yararı sağlamış olur.

Ancak, belirtmek gerekir ki, yukarıda değinilen olumsuzluklardan yasal-kurumsal güçlükler mevzuat değışikliğı veya örgütsel planda yapılacak teşkilat düzenlemesi ile giderilebildiğı halde, yönetmel-zihinsel güçlükler kolayca ortadan kaldırılamamaktadır. Bunun en önemli nedeni zihinlerde oluşan paradigmanın(alışılmış davranış kalıplarının) dışına çıkılmasındaki zorluklardır. Alışkanlıklardan kurtulmak imkansız olmasa da, çok uzun bir süre ve kesintisiz çabayı gerektirmektedir. Kısacası bir zihniyet (mantalite) değışimi gerekmektedir.

SONUÇ

Yönetim, planlama, örgütleme-yürütme ve kontrol süreçlerinden oluşmaktadır. Yönetimin kontrol fonksiyonu, yönetimin dört fonksiyonundan biridir. Yönetim, planlama ile başlamakta ve kontrol ile sonuçlanmaktadır. Kontrol

fonksiyonu olmayan yönetim tamamlanmamış ve eksik kalmış bir yönetim demektir.

Yönetimin bir fonksiyonu olarak kontrol etkili olmalıdır. Etkili ve geçerli kontrolün çok boyutlu faydası beklenirken; etkisiz ve geçersiz bir kontrolün bir faydası beklenmemekle birlikte ayrıca bazı sorunlara da yol açmaktadır. Etkili olmayan bir kontrol sistemi, kişilerin aklına kontrolün gereksiz ya da faydasız olduğu kanısını yaymaktadır.

Profesyonel veya bürokratik yöneticinin yönetim işlevinde başarılı olması bir zorunluluktur. Profesyonel veya bürokratik yönetici hem de sürekli başarılı olmak zorundadır. Yönetici yönetim işini çalışanlarla birlikte yapmaktadır. Çalışanların yöneticinin sözlerini dinleyip dinlemedikleri, örgüt amacına uygun davranıp davranmadıklarının tespiti ve anlaşılması ancak kontrol fonksiyonu ile mümkün olabilmektedir.

Bu noktada, yönetimin kontrol fonksiyonunun uygulanmasında bir takım güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu güçlükler makalenin (2.8.) ayrımında sıralandığı üzere yasal-kurumsal temelli olabildiği gibi, yönetsel-zihinsel temelli de olabilmektedir. Yasal-kurumsal güçlükler mevzuat veya teşkilat düzenlemeleriyle kısa sürede ortadan kaldırılmasına karşın, yönetsel-zihinsel temelli güçlükler, paradigma değişikliği gerektirdiğinden hiç de kolay değildir. Bunun için zamana ve özverili gayretlere gerek duyulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akat, İ., Budak G., Budak, G.(1999).** *İşletme Yönetimi*, Barış Yayınevi, İzmir.
- Bovee, C. L., Wood, M. B., Thill J.V., Dovel, G.P. (1993),** *Management*, Mc Graw, USA.
- Dinçer, Ö.(1998),** *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, Beta Basım, İstanbul.
- Eryılmaz, B.(2002),** *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Basım, İstanbul.
- Koçel, T., (2007),** *İşletme Yöneticiliği*, Arkan Basım, İstanbul.
- Marşap, A. (2000),** *Yönetsel Sistem, Yeni Bir Yılın Özgüncü Açılım ve Politikaları*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özgen, H., Öztürk, A-Yalçın, A.(2005),** *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel, Ankara.
- Pamuk, İ. (2008),** "İşletmelerde Planlama ve Kontrol Fonksiyonları: Kültürel Açından Yaklaşım", *Vergi Raporu Dergisi*, Sayı:104, Mayıs.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2008),** *Kamu Yönetimi*, Alfa Basım, İstanbul.
- Söyler, İ. (2007),** "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)", *Maliye Dergisi*, Sayı:152,Ocak-Haziran.
- Şimşek, Ş.-Çelik, A. (2009),** *Yönetim ve Organizasyon*, Eğitim Akademi Yayımları, Konya.
- Ülgen, H.-Çelik, S. K.(2007),** *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Arkan Basımevi, İstanbul.

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM ÇABALARI EKSENİNDE YEREL YÖNETİMLER VE SOSYAL HİZMETLER İLİŞKİSİ

Hakan AYDIN *

ÖZET

Bu makalede, sosyal hizmetler ve yerel yönetimlerin niteliği, konumu, merkezi yönetim-yerel yönetim-sosyal hizmetler ilişkisi sosyal güvenlik-sosyal politika ve yerel yönetim çatısında ele alınmış, taşıdığı özellikleri ve önemi bakımından daha çok yerel bir nitelik taşıyan sosyal hizmetler, küreselleşme ve AB süreciyle birlikte yapılan düzenlemelere paralel olarak Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki 5227 Sayılı Kanun bazında irdelenerek Türkiye'deki durum saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal hizmetler, yeniden yapılanma, yerel yönetimler, Avrupa Birliği

ABSTRACT

The Relationship Between Axis Adaption Effort of European Union and Local Administration and Social Services

In this article characteristic and position of social services and local administration the relationship between centralized administration-local administration and social services has been analysed under the headings of social security-social policy and local administration. Since social services structured more locally because of its nature and importance, the situation in Turkey has been analysed in the context of globalization and EU process and the Act on Main Principles of Public Administration and Restructuring (Act Number: 5227)

Key Words: Social Services, restructuring, local administration, European Union.

* SHÇEK Genel Müdürlüğü Müfettişi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD Yüksek Lisans Öğrencisi

GİRİŞ

Hızlı değişim ve gelişmenin yoğun olarak yaşandığı çağımızda yönetim anlayışıyla birlikte devletin görevlerinde de sürekli bir değişim ve kapsam genişlemesi yaşanmaktadır. Genel olarak ifade edilecek olursa, toplumun taleplerine karşı duyarlı, katılımcılığa önem veren, yerel, hedef ve önceliklerini belirlenmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici ve denetleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirilmesi yönetim olgusu bağlamında öngörülmüştür.

Tarihsel süreç içerisinde yakın zamana kadar karşılıklı yardımlaşma ve dinsel inançlar gereği giderilmeye çalışılan yoksulluk, özürlülük, kimsesizlik, muhtaçlık gibi sorunlar artık bu yaklaşımlarla giderilemez hale gelmiş ve devletin doğrudan sorumluluğu alanına girmiştir. Böylece, sosyal devletin bir görevi haline gelen sosyal hizmetler, özgür, çoğulcu ve demokratik bir toplumda gelişmeyi ve toplumu yaşatmayı sağlayıcı bir kurum olarak karşımıza çıkan "kamu yönetimi" içerisinde örgütlenilerek halka verilmeye başlanmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 100).

Yeni bir yüzyılda devletin artan ve farklılaşan görevleri arasında sosyal hizmetler kavram ve kapsamı içerisinde ele alınabilecek hizmetler büyük bir yer tutmuştur. Bu nedenle ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel ve yönetsel özelliklerinin etkileşim alanı olarak kamu yönetim sistemi de değişim ve yenilikler anlamında tekrar sorgulanmaktadır. Çünkü nüfusların sayısal artış ve bileşimindeki değişimler, göç, hızlı sanayi ve teknolojik gelişmeler ve toplumsal yaşamda meydana gelen değişiklikler beraberinde birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Türkiye’de sosyal hizmetler halen, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) Genel Müdürlüğü’nün yanı sıra çeşitli kurum ve kuruluşlar eliyle yürütülmektedir. 2828 sayılı Kanunla 1983 yılında kurulan kamu tüzel kişiliğine sahip ve genel bütçeli SHÇEK Genel Müdürlüğü sosyal hizmetlerin ulusal düzeyde planlanması, uygulanması, koordine edilmesi ve denetlenmesinden sorumlu temel kamu kurumu hüviyetine sahip bulunmaktadır. Bununla birlikte sosyal hizmetler alanında yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin de doğrudan veya dolaylı yükümlülüklerle sahip olduğu da bilinmektedir.

Türkiye’de birçoğu iç hukuk kuralına dönüşmüş olan AB belgelerini referans kabul eden hukuki düzenlemelerle sosyal devlet düzeni ve sosyal hizmet sistemini yeniden yapılandırma çabası içindedir.

1. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDAKİ 5227 SAYILI KANUN VE SOSYAL HİZMETLER

Bugün için Türkiye’de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri (bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de) kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin gündem maddesini oluşturmaktadır (DPT, 2003: 3).

Ülkemizde 1980 sonrası kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve devletin rolünün yeniden belirlenmesi çalışmaları, 1989 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA Raporu) ile teorik bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. 1994 yılında 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında da yeniden yapılanma ve devletin rolünün yeniden belirlenmesine ilişkin somut ve net ifadeler yer almıştır. Benzer ifadeler 8. ve 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında da vardır. Ancak yeni kamu yönetimi anlayışının saydamlık, katılımcılık, performansa göre değerlendirme, kolaylık, etkinlik ve verimlilik gibi yansımaları özellikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısında görülmektedir. Yine sosyal hizmetlerin görev ve yetkilerinde büyük değişikliklere yol açan düzenlemeler de en bariz şekilde Kamu Yönetimi Reformu’nun en önemli parçası olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki 5227 Sayılı Kanun’da yer bulmuştur.

Kamuoyunda “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” olarak bilinen bu değişim hamlesi 2003’ten sonraki yıllara damgasını vurmuş bir çaba olarak göze çarpmaktadır. Bu kanun tasarısı her ne kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM’ye iade edilmesinden sonra tekrar gündeme getirilmemişse de, bu tasarısındaki bakış açısı toplumun her kesiminde tartışılmış, aynı mantık ve bakış açısı içinde olan kimi kanunlar TBMM tarafından kabul edilerek yasalaşmış, kurumsal değişim süreci başlamıştır (Ergenç, 2009: 35-41).

Sayın Cumhurbaşkanı’nın, yayımlanmasını çeşitli gerekçelerle uygun görmediği 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırıl-

ması Hakkında Kanunu", 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca geri göndermiştir. 3 Ağustos 2004 gününde TBMM'ye geri gönderilen bu yasa üzerinde bugüne kadar herhangi bir gelişme olmamıştır. Ancak tasarı çerçevesinde kimi kanunlar TBMM tarafından kabul edilerek yasalaşmıştır.

KYTK Tasarısı ile merkezi idarenin görev ve sorumlulukları kısıtlanarak halen merkezi idare tarafından yürütülen hizmetler İl Özel İdarelerine devredilmektedir. Yeni görev bölüşümüne göre Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) tarafından sunulan hizmetler artık İl Özel İdaresi görev alanı içine girmektedir. Bu durumda bugün mevcut kamu harcamalarının % 1,5'ini yapan İl Özel İdareleri, tasarının yasalaşması ile birlikte kamu giderlerinin yaklaşık %20'sini yapacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesidir. Bu genel çerçeve içinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyeti, yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören bu Kanun Tasarısı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetim" ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir (T.C. Başbakanlık, 2003: 11-66).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında ifade edilen bakış açısını tek kelimeyle özetlemek gerekirse; adem-i merkezîyet, yerelleşme, desentralizasyon, yerinden yönetim, subsidiyalite gibi değişik tanımlarla ifade edilen mahalli idarelerin güçlendirilmesi için, merkezi yönetimin görev ve yetki tanımlamasını yapıp, görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak belirleyip, devletin küçültülmesi ve devletin tanımlanmamış diğer tüm görevlerinin yerel yönetimlerce yapılacağı'nın ifadesidir (Ergenç, 2009: 40).

Bu yaklaşımların ötesinde, gerek burada ayrıntılı olarak ele alınan Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Kanunu ve gerekse yerel yönetimlerle ilgili onaylanan diğer yasaların varmak istediği genel amaç ile Türkiye'nin Avrupa

Birliğı ile uyum süreci arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu, AB'ye üyelik sürecinde, merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. AB'ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlamasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türk yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan ve Ulusal Program'da da yer alan reformlarla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir (Kösecik ve Özgür, 2005: 13).

Sosyal hizmetler konusunda hizmeti sunan kurum bakımından radikal bir değişiklik öngören Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı tek başına yapılmış bir çalışma değil diğer kamu kurumları tarafından da bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak sosyal hizmetlere yönelik hazırlanan bu çalışmaların tamamı tasarı düzeyinde kalmıştır.

2. AB SÜRECİNDE SOSYAL HİZMETLERE YÖNELİK OLARAK YEREL YÖNETİMLER ALANINDA YAPILAN DÜZENLEMELER

2.1. Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler İlişkisi

Sosyal hizmetler; kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorunlarının önlenmesi ve çözümlenmesine yardımcı olunmasını ve hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünüdür (SHÇEK Kanunu, 1983:3/a).

Sosyal hizmetlerin gelişmesi ve etkililiğı sosyal devlet anlayışı ile yakından ilişkilidir. Ülkelerin sosyal düzenlerini oluşturan sosyal devlet sistemleri büyük ölçüde tarihsel geçmişiyle bağlantılıdır.

1961 Anayasası ile Türkiye'de sosyal devlet ilkesi kabul edilerek bireylerin "insan" olmalarından kaynaklanan bazı hakları olduğu belirtilmiş, söz konusu hakları hayata geçiren düzenlemeler yapılmıştır. Sosyal düzenin şekillenmesinde büyük ölçüde katkıda bulunan 1961 Anayasası'ndan sonra 1982 Anayasası da sosyal düzen bakımından ayrıntılı ve ileri düzeyde haklar sağlayıcı hükümler getirmiştir. Korunmaya muhtaç kişiler, engelliler (özürlüler), yaşlılar, yurt dışındaki Türk işçileri ile sağlık, işsizlik, cehalet gibi sosyal risklerden ayrıntılı olarak söz eden Anayasamız, özellikle korunmaya ihtiyacı olan kesimlere yönelik hizmetler için devlete önemli görevler yüklemiştir. Devlet, zor durumda olan,

kendi kendine yetemeyen ve başkasından yardım almak zorunda kalan kişileri, Anayasamızın 61. maddesine göre sosyal hizmetler ve yardımlarla desteklemekle yükümlü kılınmıştır (DPT, 2000: 9).

Ancak, küreselleşmenin ve Avrupa Birliği'nin etkisinin iç hukuktaki yansımaları, toplumda yaşanmakta olan sosyal değişim ve sosyal gelişme, zamanla farklı ve yeni sosyal problemlerin ortaya çıkması nedeniyle sosyal hizmetlerin tanımı, mahiyeti, muhtevası, politikaları ve hedefi de buna paralel olarak değişmekte ve gelişmektedir.

2.2. Türkiye'de Sosyal Hizmetlerin Yapılanmasında Avrupa Birliği'ne Uyum Çabalarının Yansımaları

Kamu yönetim sisteminin merkezi yönetimden sonraki en büyük ve en önemli parçası olan yerel yönetimler, merkezi yönetimle birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev alan kuruluşlardır. Boyutları ve etkinlikleri ülkelerin yönetim sistemlerine (üniter / federal devlet) bağlı olarak değişmekle birlikte mahalli / bölgesel düzeydeki kamu hizmetleri yerel yönetimler tarafından sağlanmaktadır. Ancak, ülkelerin yönetim sistemi bütünlüğü içinde yer alan ve kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir ve harcama kalemleri yasama organı tarafından belirlenen bu kurumların kamu ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesindeki rol ve etkinliği büyük ölçüde merkezi yönetimin bu hizmetlerin sağlanmasındaki yaklaşımına bağlı olarak değişmektedir (Ersöz, 2009: 772).

En kabul edilir tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarca belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Kaya Projesi Raporu, 1992: 1).

Türkiye'de yerel yönetimler bir anayasal kurumdur. 1982 Anayasasına göre idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (md.123). Mahalli idareler; (yerel yönetimler) il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir (md.127) (T.C. Anayasası, 2009: 36). Böylece anayasal bir temele oturan yerel yönetimler, Türkiye'de üç ayrı türde örgütlenmiş bulunmaktadır. Bunlar il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç kademelidir. Ancak bu üç kademe arasında temel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı gibi eşgüdüm amaçlı ilişki de bulunmamaktadır.

Yüzelli yıllık bir geçmişe sahip ülkemiz yerel yönetimleri, yasal ve idari düzenlemeler ve mali imkânlarla bağlı olarak zaman zaman değişmekle birlikte, sosyal politika alanında çok çeşitli görevler yerine getirmişlerdir.

Yerel yönetimlerle merkezi devlet ilişkisini betimlemesi açısından Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgelerinde yer alan ve Türkiye'nin de onayladığı evrensel nitelikteki belgeler ile Ankara Antlaşması (1963), Katma Protokol (1970), Gümrük Birliği (1995), Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar, İlerleme Raporları, Müzakere Çerçeve Belgeleri ile sosyal hizmet kavramına yeni bir içerik kazandırılmıştır. Sosyal hizmetler çeşitlenmiş farklılaşan toplumsal sorunlar karşısında devlet yeni yükümlülükler üstlenmiştir.

Sosyal hizmetler konusu AB genelinde aslında yerel (belediyeler) ve bölgesel yönetimlerin konusudur. Bu noktada "subsidiarity (hizmette yerellik)" ilkesi öne çıkmaktadır. Subsidiarity, devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngörmektedir. Yerellik, yerelleşmenin tersine, yukarıdan aşağıya bir yetki devri sürecini değil; yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademelerin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak resmedilmektedir (Güler, 2005).

Günümüzde AB içinde sağlanan sosyal hizmetlerin en önemli meselelerinden birisi ülkemizdekine benzer biçimde hizmet sağlayıcıların çeşitliliğidir. Bu nedenle hizmetler arasında standartlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır. AB, bu amaçla hizmette yerellik ilkesini uygulamaya bu mümkün olmazsa dıştan hizmet satın alma yoluna gitmeye çalışmaktadır (Apan, 2007: 6-11). Ayrıca AB sosyal politikalarla ekonomi politikaları bir bütün olarak değerlendirip bu amaçla daha çok istihdama yönelik stratejilerle geliştirmektedir.

AB hukukunda sosyal hizmetlerin kalitesi önemlidir. Bu noktada AB'nin kuruluş felsefesinde yer alan rekabetçi bir toplum yaratma hedefi sosyal hizmetlerin bir yük gibi görülmesi sonucunu ortaya çıkarabilir. Böyle bir sonucun Avrupa Sosyal Modeli için bir tehlike arz ettiğini fark eden AB düzenlediği sosyal forumlar aracılığıyla tehlikenin önüne geçmeye çalışmaktadır. Sosyal hizmetlerin sağladığı sosyal koruma ve içermeye AB içinde eşitliği sağlamanın yolu olarak görülmektedir. Aktif içermeye, işgücü pazarına, iş fırsatları veya eğitim yoluyla girmenin yanında, onurlu bir hayat sürdürmeye yetecek gelir desteği sağlamayı da gerektirmektedir (Apan, 2007: 10).

AB sosyal yardım ve hizmetleri daha çok güçlü yerel yönetimlerin görev sahasında kabul etmekte ve konuyu hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde de-

ğerlendirmektedir. Aynı şekilde mahalli idarelerle ilgili olarak ülkemizde yapılan son yasal düzenlemeler de belediye ve il özel idarelerine mahalli dayanışma boyutunda görevler vermektedir. Böylelikle daha önceki yerel yönetim hizmetleri kapsamında yerel sosyal hizmetler konuları açıkça belirtilmezken ve yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılırken 2004 ve 2005 tarihli kanunlarla birlikte bazı uygulamalar, yerel yönetimlerin zorunlu ve fakat müeyyidesi olmayan görevleri arasına girmiştir.

Yerel yönetimlere ilişkin temel yasalar, 2004 tarihinden itibaren yeniden düzenlenmiştir. İlk düzenleme 10.07.2004'te 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile başlamış; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 22.02.2005 tarihinde kabul edilmiş, 5393 sayı Belediye Kanunu da 03.07.2005 tarihinde değiştirilerek belediyelere ve il özel idarelerine sosyal hizmetlere ilişkin önemli görevler ve yükümlülükler getirilmiştir.

Türkiye'de yerel yönetim sistemini yeniden oluşturan yasal düzenlemelerin 2003 yılından bugüne geçirdiği dönüşüm, yerinden yönetimci bir yapıyı oluşturulma sürecinin anlamlandırılması bakımından büyük önem taşımaktadır. Dönüşüm merkezi yönetim-yerinden yönetim ilişkisinin denge noktasının yerinden yönetimci bir yaklaşımla bozulması, ardından yine merkeziyetçi sayılabilecek bir denge noktasında durması biçiminde gerçekleşmiştir (Erençin, 2007: 108). Bu dönüşüm 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan önemli hükümler çerçevesinde görülmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdarelerine;

- Mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla, il sınırları içerisinde, sosyal hizmet ve yardımlarda bulunma, yoksullara mikro kredi sağlama, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarının; yapım, bakım ve onarım ile diğer ihtiyaçların karşılanması (md.6/a), Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması; hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin sunumuna uygun yöntemler uygulanması (md. 6), Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık ihtisas komisyonlarının kurulması(md. 16), Vali tarafından il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemlerin alınması, il özel idaresi bütçesinde yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneğin kullanılması (md. 30/m,n), Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların il özel idaresi giderleri arasından yer alması(md. 43/h), Sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlölere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak,

hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamak(md.65) gibi sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin düzenlemeler getirilmiştir (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005).

Öte yandan söz konusu hizmetlere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi İçişleri Bakanlığı'na bırakılmıştır. Bakanlığın konuyu düzenleyen "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği" 09.10.2005 tarihli ve 25961 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediyelerin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14. maddesi ile mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla belediyelere;

- Sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapma ve ya yaptıрма, Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler için kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açma, Belediye hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması,

Ayrıca bu kanunla;

- Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumlarına uygun yöntemlerin kullanılması (md. 14), Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanma, özörlölere yönelik hizmetleri yürütme ve özörlölör merkezi oluşturma (md. 38/n), Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımların belediye giderleri arasında yer alması (md.60/i), Belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara arsa tahsisi yapılabilmesi (md.69), Kanunun 75. maddesine göre, belediyeler görev ve sorumlulukları alanına giren konularda, engelli dernek ve vakıfları ile işbirliği içerisinde onların sorunlarının çözümüne katkıda bulunabilir (md.75). Sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerinin kent konseyi ile hayata geçirilmesi (md. 76), Sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve yardım hizmetleriyle, yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlölere, yoksul ve düşkünlerle yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği arttırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama (md. 77) gibi sosyal hizmet ve sosyal yardımlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Belediye Kanunu, 2005).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7. maddesi 1. fıkrasının (v) bendiyle büyükşehir belediyelerine "Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu

amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek ve işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak"; 2. fıkrasının (d) bendiyle de, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerine; "Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; "...yaşlılar, özürllüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak;..." görev, yetki ve sorumluluğu verilmiştir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004).

2004 yılından itibaren yürürlüğe giren ve yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar dikkate alındığında ise reform çabasının yönetsel ve piyasaya dönük yerinden yönetim üzerinde yoğunlaştığı, siyasal yerinden yönetime dönük çok az gelişme olduğu ve mali yerinden yönetimin ise henüz gündemde yer bulamadığı görülmektedir (Erençin, 2007: 110).

Yapılan düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmakta, yerel yönetimler sahip oldukları yerel dezavantajlı kesimler envanterleri ve bu hizmetlerden yararlananlara daha yakın olmaları gibi nedenlerle, sosyal hizmetleri merkezi yönetimlere göre daha etkin ve verimli olarak yerine getirebileceği ifade edilmektedir. Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan subsidiyarite (hizmette yerindenlik) ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Yeni yasal düzenlemeler büyük oranda sözü edilen yaklaşımların devamı olduğu yani yeni kamu yönetimi anlayışı odaklı olduğu izlenimini vermektedir. Özellikle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinin içine çekilmesi ve yine kent konseyleri ve Yerel Gündem 21'lerle katılımın sağlanmasına ilişkin düzenlemeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Yerel yönetimler tarafından sunulan sosyal hizmetlerin çeşitleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği yerel yönetim biriminin büyüklüğüne, sahip olduğu kaynak ve nitelikli personel durumuna, hizmet sunulan toplumun gelişmişlik düzeyine, yapı ve özelliklerine göre değişmekle birlikte bu hizmetler genel olarak çocuklara, gençlere, yaşlılara, özürllülere, yetişkinlere, muhtaç ailelere yönelik olarak geniş bir alana yayılmıştır.

Ancak;

Yerel yönetim birimlerinin mali açıdan kaynak yetersizlikleri,

Sosyal hizmet uygulamalarına yönelik veri yetersizliği,

Yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk,

Sosyal hizmet alanı ile ilgili olarak merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetlerle birlikte çok başlı bir tablonun varlığı,

Yerel yönetim birimlerinde yeteri kadar sosyal hizmet alanında uzmanlaşmış personel bulunmaması,

Sosyal hizmetlere yönelik standartların belirlenememiş olması ve

Yerinden yönetim kuruluşlarında sosyal hizmetler ve yardımlar konusunda uygulama birliği bulunmaması

gibi bir çok sorun yerel yönetimler tarafından sunulacak hizmetlerin pratikte etkinliğini azaltmaktadır. Nitekim söz konusu yasalarla merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin bir tür ortaklık ilişkisi içinde üretip sundukları kamu hizmetlerinin kararlaştırılmasından ve bu hizmetlerden yararlanmadan vatandaşların dışlandığı ve yoksun bırakıldığı, yerinden yönetimin toplumsal boyutunun ihmal edildiği yönünde eleştiriler yapılmıştır.

Özellikle belediyelerin sosyal hizmet ve yardımlarla ilgili görevlerinin ilgili mevzuatta çok geniş olarak tanımlanmış olması ve uygulamayı ise takdire bırakması nedeniyle uygulamada çok büyük farklılıklar görülmektedir. Bu husus ise belediyelerce yapılan sosyal hizmet ve yardımları, sürekli olarak tartışma konusu yapmaktadır. Her bir belediyede farklılık ve derinlik gösteren söz konusu uygulamalar; bir yandan farklı illerde farklı sosyal yardımlardan yararlanılması ya da ülkenin bir bölümünde yararlanılan yardımlardan ülkenin başka yerlerinde hiç yararlanılamaması gibi sonuçlar doğurması nedeniyle "Sosyal Devlet" olgusuna zarar vermekte diğer yandan da seçim ve diğer politik tercihler sebebiyle bazı yerlerde sosyal hizmet ve yardımlara ayrılan aşırı kaynaklar nedeniyle söz konusu kaynak ayrımları mahalli idarelerin asli görevlerini engelleyecek duruma da ulaşabilmektedir. Ayrıca belediyeler ile diğer kamu kurumları ve STK'lar arasında işbirliği ve koordinasyon yeterince sağlanamamaktadır. Bu durum ise bazı yerleşim birimlerinde çok gerekli bazı hizmetlerin dahi vatandaşa ulaştırılamamasına, bazı yerleşim birimlerinde ise mükerrer hizmet ve yardımlara yol açmaktadır. Bu karmaşanın giderilmesi için, Devlet kurumlarınınca vatandaşa ulaştırılacak sosyal hizmet ve yardımların tanımlanması ve bu hizmet ve yardımların hangi kurumlar ve/veya belediyelerce gerçekleştirileceği, mükerrer uygulamalara imkân vermeyecek, belirsizlik ve keyfi uygulamalara yol açmayacak şekilde ana hatlarıyla ilgili mevzuatta düzenlenmelidir (DDK Araştırma ve İnceleme Raporu, 2009: 27).

Ülkenin Avrupa Birliğine uyum süreci, sosyal hizmet ve yardımların uluslararası norm ve standartlara uygun hale getirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu

nedenle sosyal hizmet ve yardımları sunan yerel yönetimlerin sosyal yardım uygulayıcıları olan sosyal hizmet uzmanlarını (sosyal çalışmacı) istihdam ederek, söz konusu kararlarının mesleki ilkelere uygun alınması olanağının yaratılması gerekmektedir.

Yerel yönetim birimlerinin sosyal hizmet ve yardım uygulamalarında istenilen ölçüde şeffaflığın sağlanamaması, yardımların dağıtılması konusunda kamuoyunda bazı tereddütlere yol açmaktadır. Özellikle belediyelerin bu amaçla yaptıkları harcamalar çok tartışılmaktadır. Bu nedenle, sosyal hizmet ve yardımların belirlenecek formatlarda ve periyotlarda ilan edilmesine imkân sağlayacak bir sistem oluşturulması gerekli görülmektedir.

Sosyal hizmet ve yardımların vatandaşa ulaştırılmasıyla ilgili bir diğer sorun da bu hizmetlerden yararlanması öngörülen kişilerin, hizmet ve yardımlarla ilgili yeterince bilgilendirilememesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun aşılabilmesi için, yerel yönetimlere nasıl başvuru yapılacağı konusunda hedef kitlenin iyi bilgilendirilmesi ve muhtaç kesimlerin sosyal hizmet programlarına erişimlerinin kolaylaştırılması hususunda düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Nitekim bu hizmetlerin kolaylaştırılması hususu kişiye en yakın noktada verilmesi ile birebir ilişkilidir.

Günümüzde yaşanan, toplumsal ve ekonomik sorunlar etkili önlemleri ve acil çözüm yollarını gerektiren boyutlara ulaşmış, yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda da bu nedenle sosyal hizmetlere ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ancak, sosyal hizmetler alanında yerel yönetimler ile merkezi yönetimler aynı zamanda ve belli bir sisteme ve denetime dayanmayan bir şekilde görevli ve sorumlu tutulmuşlardır. Bunun sonucunda çoğu kez hizmette boşluklar ve ikilemler yaratan bir dağınıklık gözlemlenmiştir.

Türkiye’de sosyal devlet ve sosyal hizmetler yapısını düzenleme çabaları; küresel hukuk rejimi ile Avrupa birliği sürecinde bölgesel hukuk rejimi arasında nitelik ve nicelik olarak yönetim ve ekonomi paradigmalarına göre değişmekte, daha çok dış etkenlerin etkisi altında şekillenmektedir. Küreselleşmenin Türkiye’de işleyen dinamiği ile Avrupa Birliği yönelişi her alanda olduğu gibi sosyal alanda da farklı işlemektedir.

Bu sebeple ulusal düzeyde; ekonomide yatırımların yapılarak üretimin geliştirilmesi politikaları ile insanın ve toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, ulusal düzeyde uygulanan ekonomi politikaları ile insan onuruna yakışır bir şekilde toplumun ve bireyin yaşam kalitesini yükseltecek sosyal hizmet ve yönetim politikaları bir arada ele alınması gerekmektedir.

2.3. Sosyal Hizmetlerin Yapılanmasına İlişkin SHÇEK Genel Müdürlüğü Tarafından Yapılan Çalışmalar

Türkiye'nin sosyo-ekonomik gelişme çizgisinin Batı gelişme çizgisinden farklılığı, bu farklılığın getirdiği kendine özgü yapı ve ilişkiler ile bunların doğurduğu sonuçlar sosyal politika alanında da etkisini göstermekle birlikte bugün artık 1980'lerden sonra devletin küçültülmesi, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması çabaları doğrultusunda hem kamu yönetiminde hem de yerel yönetimlerde ortaya çıkan önemli bir paradigma değişimiyle birlikte sosyal hizmetler anlayışı da AB sürecinde toplam kalite, yönetim, stratejik planlama, performans, yerinden yönetim, kamu-özel sektör-sivil toplum ortaklığı gibi kavramlar etrafında yeniden şekillenmekte, bu çaba gerek hizmet sunumunda, gerekse yasal düzenlemelerde açık bir şekilde yer bulmakta, kurumsal bir sosyal hizmet sisteminin oluşumu için gerekli unsurlar her ne kadar tercih edilen yöntemlere ve kapsama alanlarına göre ülkeden ülkeye farklılaşabilse de, evrensel değerler çerçevesinde sosyal hizmet sistemlerinin güçlü ayaklar üzerine oturtulması gerektiği toplumun her kesimi tarafından artık dile getirilmektedir.

Bu çerçevede hazırlanan ve sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yapılan en önemli çalışma 2005 yılında SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Sosyal Hizmetler Hakkında Kanun Tasarısı" dır (www.shcek.gov.tr, 2009).

Söz konusu tasarı da genel hatlarıyla "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki 5227 Sayılı Kanun"da belirtilen bakış açısıyla paralellik arz etmekte olup adem-i merkezîyet, yerelleşme, iyi yönetim, yerinden yönetim, performansa dayalı yönetim, merkezden denetim yerinden yönetim gibi değişik tanımlarla ifade edilen kavramlar etrafında hazırlandığı, bu çerçevede mahalli idarelerin güçlendirilmesi için, SHÇEK Genel Müdürlüğü merkezi yönetimin görev ve yetki tanımlamasını yapıp, görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak belirleyip, tanımlanmamış diğer tüm görevlerinin yerel yönetimlerce yapıldığı, merkezi yönetimin yetkilerinin büyük bölümünün yerel yönetimlere (İl Özel İdarelerine) devredildiği, personelin statüsünün değiştirildiği bir yapı oluşturulmak istenmiş ancak tasarı yasalaşmamıştır.

Bununla birlikte 20 Haziran 2005-01 Temmuz 2005 tarihleri arasında SHÇEK Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde "Vali Yardımcıları ve Belediye Başkanları Toplantısı" düzenlenerek, "Yerel Yönetimler ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İşbirliği Çalışma Raporu" adı altında bir rapor yayımlanmıştır.

Söz konusu raporda; SHÇEK Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yürütülen hizmetler bütünü, çeşitlilik arz etmesi ve alan kapsamındaki sorunların

giderek ağırlaşması, çözüme ilişkin süreçlerde tüm sektörlerin ortak hareket etmesi sorumluluğuna vurgu yapılarak, sektörel anlamda (kamu/özel sektör/sivil toplum) ortak bir bilincin oluşması ve bu bilinç doğrultusunda ortak eylem planlarının realize edilmesi amaçlanmış, bu çerçevede yerel yönetimlerin koruyucu ve önleyici tedbirler ile sektörler arası işbirliği konularındaki katkıları tartışılmıştır (Yerel Yönetimler ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İşbirliği Çalışma Raporu, 2005: 4).

Öte yandan, 2-3 Şubat 2006 tarihinde Ankara/Kızılcahamam'da "Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Çalıştayı" ile yine sosyal hizmetlere yönelik olarak geniş katılımlı toplantılar ile sorunların tespiti ve çözüm önerileri ortaya konulmuş, sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak 2005 yılında SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan "Sosyal Hizmetler Hakkında Kanun Tasarısı"na yönelik eleştiriler ortaya konulmuştur.

Bu çerçevede; tasarının merkez ve yerel yönetimler açısından kanunların aralarında karşılıklı beklenti ve sorumlulukları belirlememekte olduğu, sadece yetkileri dağıtmakta olduğu, yerelde hizmetin nasıl daha iyi (etkin, verimli, saydam, hesap verilebilir) verilebileceğine dair bu alana özel bir düzenleme içermediği, tasarının yerel yönetim kanunlarını yeterli görmekte olduğu, mevcut tasarının SHÇEK'in hâlihazırda hizmet verdiği ellibin kişinin bütçesini İl Özel İdarelerine devretmekle birlikte, hizmet genişlemesine olanak sağlayacak bir bütçeyi öngörmediği, merkezi yapı ve yerel yapının birbirine karşı sorumlulukları ve nasıl bir ilişki içinde çalışacaklarının ifade edilmediği, SHÇEK'in koordinasyon görevinin olduğu ancak tasarıda bir yetki verilmediği, yerel yönetimlerin sosyal hizmetler alanında uyacakları temel ilkeleri ve standartları belirleyen düzenlemelerin eksik olduğu, İl özel idarelerinin bu düzenlemeyle birlikte hantal bir yapıya dönüşeceği v.b. yönünde eleştiriler getirilmiştir (Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılmasına Çalıştayı Raporu, 2006: 18-45).

Öte yandan, SHÇEK Genel Müdürlüğü tarafından uygulamaya konulan 2010-2014 Stratejik Planda; 2010-2014 kurum uygulamalarında temel stratejik amaçlar "sosyal hizmet alanında yerelleşmeyi göz ardı etmeden rehberlik-danışmanlık ve denetleme rolünü güçlendirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak" temel ilkelerden biri olarak belirlenmiş ülkemizde sosyal hizmetler uygulamalarının tamamının ülke kalkınma hedeflerini de destekleyecek şekilde performans ortaya koyabilmesi için sosyal hizmet alanında faaliyet gösteren tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin, STK'lar ve özel sektörün birbiri ile koordineli çalışması, sosyal hizmetlerin belli bir kalite ve verimliliği yakalayacak şekilde sunulması gerektiği belirtilerek "koordinasyon, danışmanlık ve rehberlik" edecek bir sisteme ihtiyaç duyulduğu

açıkça ifade edilmiştir (SHÇEK Stratejik Plan 2010–2014, 2009: 42). Nitekim 2010–2014 yıllarını kapsayan söz konusu Stratejik Plan’da “kurum mevzuatında yerel yönetimlere devirle ilgili gerekli değişiklikleri yapmak” temel amaç ana hedef olarak belirtilmiştir (SHÇEK Stratejik Plan 2010–2014, 2009: 129).

Mevcut durumda, sosyal hizmetler ile ilgili tüm taraflar, hâlihazırdaki sistemin artık sürdürülemez hale geldiği; kısa vadeli ve dar kapsamlı düzenlemelerle sorunların giderilemeyeceği; sağlıklı ve sürdürülebilir bir sistemi oluşturmak için köklü değişiklikler içeren yeniden yapılanmaya gidilmesi konusunda hem fikirdirler. Ancak tartışma yeniden yapılanmanın kapsamı ve aktörlerindeki değişimin ne tür statü kayıplarına yol açacağı düşüncesi üzerinde kilitlenmiş gözükmektedir.

SONUÇ

Günümüzde Rio Deklarasyonu (1992) ve Habitat II (1996) eylem planları ve diğer düzenlemelerin etkisiyle sosyal hizmet alanında yerel yönetimler, STK’lar, özel kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluş çalışmaları giderek artmaktadır. Bu yaygınlaşma bir yandan toplumun geniş kesimlerine ulaşma imkanını artırmakta iken diğer yandan da koordinasyonsuz çalışmalar ile kaynakların etkin kullanılamaması ve kalıcı çözümler üretilmemesi riskini beraberinde getirmektedir. Ancak yerel yönetimlerin sosyal hizmetlere, muhtaç kişilere, ailenin, çocukların, engellilerin korunmasına, maddi ve manevi kalkınmaya destek veren, dayanışmayı teşvik eden, işsizliği önleyen sosyal politikalar yürütmesine bugün her zamankinden daha fazla destek duyulmaktadır.

Türkiye Avrupa Birliği’ne (AB) 1959 yılında üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1999 yılında “aday ülke” sıfatını kazanmıştır. AB’nin Kopenhag Zirvesi’nde belirlediği kriterleri karşılamak için de mevzuatta ve uygulamada uyumlaştırma ve Avrupa ülkeleri standartlarına erişme çabalarını çağdaş ve demokratik yaşama dair hemen her alanda sürdürmektedir. Bu çabalar doğal olarak sosyal hizmetleri ve mevzuatını da içermektedir. Sosyal devlet ilkesini benimsemiş olan Türkiye’de AB üyeliğinin kabul edilmesi için ekonomik, sosyal ve siyasi anlamda birliğin şartlarını yerine getirme çabası içindedir. Bu amaçla gerek ekonomi ve gerekse sosyal alanda bir dizi yapısal düzenlemeler yapılmaktadır. Geniş anlamda sosyal politika, daha dar anlamda ise sosyal güvenlik ve sosyal hizmetler sisteminde bir dizi reform çalışmaları da halen devam etmektedir.

Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin ülkemize olumlu mu, olumsuz mu yansıyacağı tartışılırken, tartışılması gereken önemli bir nokta da, sosyal hizmetler alanında yapılan düzenlemelerin sistemi ileriye mi götüreceği, yoksa tıkanıklıkların devam mı edeceği doğrultusunda olmalıdır. Zira ülkemizde yerel yönetim-

ler ve sosyal güvenlik sistemi artık yapılan düzenlemelere değişmiştir ve bu değişimin sosyal hizmetlerin kurumsal yapısına yansımaları kaçınılmaz olacaktır.

Ancak Türkiye genelinde yerel yönetimlerce gerçekleştirilen sosyal hizmetlerin istenilen düzeyde gerçekleştirilebilmesi için öncelikle yerel yönetim sisteminin merkezi yönetimle bir bütünlük içerisinde yapısal ve fonksiyonel olarak güçlendirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte akıldan çıkarılmaması gereken bir diğer şey yalnızca hizmet verilen kesime yakınlık unsurunun tek başına verilecek hizmetin etkinliğini ve kalitesini arttıramayacağıdır. Yerel yönetimlerin sayılan ve sayılmayan hizmetleri arasındaki önceliği, mali durumu ve hizmetin aciliyetine göre belirlemesi durumunda da ciddi sorunların ortaya çıkacağı göz ardı edilmemelidir.

Bununla birlikte SHÇEK tarafından gerçekleştirilen ve başarılı bulunan birçok hizmetin mahalli katkılarla ve işbirliği ile yürütülen hizmetler olduğu, il özel idareleri, belediyeler ve sivil toplum kuruluşlarından maddi destek ve işbirliği sağlanamayan hizmetlerin yeterince etkin ve verimli olamadığı da bilinen bir gerçektir.

Bu sebeple sosyal hizmetler ve yerel yönetimlerin kemikleşmiş sorunları bir realite olarak kabul edilmeli fırsat-tehdit analiz çerçevesinde ülkenin kendine özgü koşullarını ve bölgesel gelişmişlik sorunlarını göz ardı etmeden değerlendirmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır.

Türkiye özelinde, başta SHÇEK Genel Müdürlüğü olmak üzere birçok kurum sosyal hizmetler sisteminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çalışmalar yapmıştır. Sistemin sorunları ayrıntılı olarak bilinmektedir. Bazı konularda sisteme taraf olanlar arasında görüş ayrılıkları bulunsada, kapsamlı bir düzenleme ihtiyacı bütün kesimlerce kabul edilmektedir. Sorunların tespitinin yanı sıra, muhtemel çözümler hakkında yapılmış alternatif çalışmalar da mevcuttur. Bir başka deyişle, sistemin iyileştirilmesi ve uzun dönemde sürdürülebilir bir yapıya dönüşmesi için yapılması gerekenler büyük ölçüde bilinmektedir. Sonuçta, bir çok başka alanda olduğu gibi bu alanda da uzun dönemde sürdürülebilir bir çözüm siyasi otoritenin tercihi ve kararlılığına endekslenmiş gözükmektedir.

KAYNAKLAR

Apan, Ahmet, (2007), "AB'de Ve Ülkemizde Sosyal Yardımlar Ve Sosyal Hizmetler", İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı: Eylül – Ekim, s. 6-11.

Belediye Kanunu. Resmi Gazete, 25874: 13 Temmuz 2005.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Resmi Gazete, 25531: 23 Temmuz 2004.

Devlet Planlama Teşkilatı,(2000), 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara: DPT Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı,(2003), Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, Ankara: DPT Yayınları.

Erençin, Arif,(2007), "Yerinden Yönetim ve Türkiye'de Reform Süreci", Mülkiye Dergisi, c. 31/ sayı 254.

Ergenç, Sedat(2009), "Sosyal Politikalarda ve Sosyal Hizmetlerde Değişim Süreci(Yeni Bir Model Önerisi)", Denetişim Dergisi, Sayı:1, s.35-41.

Ergun, Turgay – Polatoğlu, Aykut(1992), Kamu Yönetimine Giriş, Ankara: TODAİE Yayınları, No:241,

Güler, Birgül Ayman, Devlette Reform, [http://www.zmo.org.tr/odamiz/ devlette_reform.php](http://www.zmo.org.tr/odamiz/devlette_reform.php),(22.05.2005).

Ersöz, H. Yunus, Sosyal Politika - Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi, <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf>(05.05.2009).

İl Özel İdaresi Kanunu. Resmi Gazete, 25745: 04 Mart 2005.

Kaya Projesi Raporu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara: TODAİE Yayını, No:247, 1992.

Kösecik, Muhammet – Özgür, Hüseyin(2005), Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar–1, Ankara: Nobel Yayımları.

SHÇEK Genel Müdürlüğü, (2009), Stratejik Plan 2010–2014,

SHÇEK Kanunu, Resmi Gazete, 18059; 27 Mayıs 1983:3/a.

Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılması Çalıştayı Raporu, (2006),

T.C. Anayasası(2009), Hukuk Cep Kitapları Dizisi, Ankara: Seçkin Yayıncılık,

T.C. Başbakanlık(2003), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara, s. 11-66.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye'de Sosyal Yardımlar ve Sosyal Hizmetler Alanındaki Yasal ve Kurumsal Yapının İncelenmesi, Aile, Çocuk, Özürlü, Yaşlı ve Diğer Kişilere Götürülen Sosyal Hizmetlerin ve Sosyal Yardımların Genel Olarak Değerlendirilmesi, Bu Hizmetlerin Düzenli ve Verimli Şekilde Yürütülmesinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Hakkında Araştırma ve İnceleme Raporu, Sayı: 2009/4, www.tccb.gov.tr/sayfa/cumhurbaskanligi/ddk/2009.

www.shcek.gov.tr/kurumsal_bilgi/mevzuat/Kanunlar/Kurum_Kanun_Taslagi/Kanun_Tasari-si.doc -(08.05.2009).

Yerel Yönetimler ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu İşbirliği Çalışma Raporu, (2005).

ÇALIŞANLAR AÇISINDAN MOTİVASYONUN VERİMLİLİK ÜZERİNE ETKİLERİ

Dr. Ufuk AYHAN *

ÖZET

Geniş bir alan olan motivasyon konusunun, özellikle çalışanlar bağlamında verimlilik üzerine etkileri ele alınmıştır. İşletmeler ya da kamu kurumlarında, çalışanların verimli ve etkin şekilde yönetilmesi isteniyorsa, çalışanların güdülenmesi konusuna gereken önem verilmek zorundadır. Yönetici çalışanları güdülemede hangi amaçları nasıl, ne zaman ve nerede kullanacağını iyi hesaplamalıdır. Çalışanların ihtiyaçları ve bunların ne oranda karşılanabileceğini rasyonel bir şekilde tespit etmelidir.

Kavramsal bir çerçeve çizilerek, motivasyon kavramı, verimlilik, motivasyon kuramları, motivasyon çeşitleri ve özellikleri incelenmiştir. Burada rakamsal olarak istatistikî bilgiler ağırlıklı verileri incelemek yerine soyut olarak motivasyonun çalışanların verimliliği üzerinde etkileri ele alınmıştır. Sonuçta bir işyerinin kurumsal yapısının ve yönetiminin çalışanlar üzerindeki motive edici yaklaşımlarının verimlilik üzerine etkin olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler : Motivasyon, Verimlilik, Çalışanlar, Kapasite.

ABSTRACT

Effectiveness of Motivation in Terms of Employees

The subject of motivation which is accepted intricate and wide range effects on productivity is discussed with this paper. If we want to have employees who are supposed to work effective and productive in businesses or public organizations, necessary importance should be given in terms of motivating of employees. Administrative officers should diligently calculate and take into consideration before motivating its staff by using which tools when, how, where. Employees needs have to be rationally ascertained and to what extend they are met.

Firstly, conceptual framework is done, and then motivation, productivity, motivation theories, motivation's characteristics and features is verified. Instead of examining statistic outputs, effectiveness of motivations on productivity of the employees is discussed. As a result in any organizations act of administrative officers have influence on productivity of employees.

Key Words : Motivation, Productivity, Employees, Capacity

* Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Görevlisi.

GİRİŞ

Yapılan iş ve iş çevresinden duyulan memnuniyet ölçüsünde insanların daha verimli çalışabileceklerini söylemek mümkündür. Mükemmel ya da ideal yönetim ilkelerini oluşturma düşüncesi, davranış alanında yapılan çalışmalara da yansımıştır. Bu anlayışta kaçınılmaz bir şekilde işverenin ya da kamu kesiminde yöneticilerin işyerinin benimsenebilmesi için gerekli yolların araştırılması gerekliliği düşüncesini doğurmuştur.

1955-1960'lı yıllardan sonra motivasyon (güdülenme) kuramlarının ortaya atıldığını görmekteyiz. Bu dönemden önce iş yaşamında geleneksel kuram, geleneksel teşkilat içerisinde iş görenlerin çalışmayı sevmeyeceği, sorumluluk almaktan kaçındıkları ödül ve ceza yöntemli bir yaklaşım hâkimdi. Zamanla kârı tek amaç gören, teşkilatın insancıl yönünü göz ardı eden geleneksel görüşün hakim olduğu yapı sorunları çözmemiş ve çalışanlar için paradan başka yönlendiricinin olduğu, yönetimde kârdan başka amaçların da olabileceği anlaşılmış olup, geleneksel kuramlar yerlerini, birey teşkilat bütünleşmesini ön plana çıkaran çağdaş motivasyon (güdülenme) kuramlarına bırakmıştır (İncir, 1984: 1).

Motivasyonun günümüz yönetiminde önemli unsurlar arasında yerini aldığını görmekteyiz. Ayrıca bireylerin kişisel gelişimlerinin yükselmesiyle sosyal açıdan tatmin faktörlerini aradıkları ve iş seçiminde kendilerini tatmin edecek sonuçlarıyla zevk verecek iş alternatiflerine yönelmektedir (Vrom, 1964: 271). Bunun yanında bir işyerinde çalışanların beklentilerinin karşılanmasında önem arz etmektedir. Bu hususlar sağlandığı ölçüde çalışanlar örgütün amaçlarını benimseyerek verimli çalışabilirler.

Motivasyon konusu ilk defa Amerikalı bilim adamı Abraham Maslow tarafından, bilimsel bir biçimde ele alınmış ve işlenmiştir. Maslow insanların sosyal ve psikolojik bir varlık olarak bir takım ihtiyaçları olduğunu ve bunları tatmin etmek zorunda olduğunu savunmuş ve analitik olarak fizyolojik, güvenlik, bir gruba ait olma, sevgi ve yaratıcılık gereksini olarak sınıflandırmıştır (Eren, 1979: 31).

Motivasyon yöneticilerin örgüt üyelerini, örgütün amaçlarının gerçekleşmesi yolunda çeşitli güdülerle teşvik etmesi eylemi olarak da verimlilik açısından ele alınabilir. Motivasyonda çalışanların eğitim durumları ve yetenekleri kişisel çalışma kapasitesinin tam kullanımı yönetici açısından önemle ele alınmaktadır (Hicks ve Gullet, 1981: 159).

Sıkıcı ya da rutin işlerde çalışan, bireysel olarak karar verme özgürlüğü hemen hiç olmayan ya da böyle bir ortamın olmadığı kurumlarda çalışan bireylerin zamanla işten uzaklaşarak tembelliğe kayma ve çalışma motivasyonlarını

kaybetme tehlikeleri vardır. Bu doğrultuda pek çok araştırma yapılmıştır. Bu araştırmalarda; insanları güdüleyen nedenler saptanmaya çalışılmış ve çalışanların isteklerinin tespiti önem kazanmıştır (Onaran, 1981:5). Bu sayede çalışanların birey olarak ihtiyaçlarının karşılandığı ölçüde, örgütün amaçlarına ulaştığı görülmüştür.

Burada çalışanların güdülenmesi ve geliştirilebilir bir kuram olarak güdülenme kuramlarının, verimlilik üzerine ne ölçüde etkili olduğu incelenerek çalışanların motivasyonu ile verimlilik arasındaki ilişki ve etkileşim değerlendirilecektir.

İlk bölümde verimlilik (prodüktivite) ve motivasyon (güdülenme) merkezli kavramsal çerçeve çizildikten sonra, motivasyon çeşitleri özellikleri, motivasyon teorileri ya da kuramları incelendikten sonra ikinci kısımda motivasyonun verimlilik üzerindeki etkileri ele alınacaktır. Ayrıca motivasyon ve verimlilik ilişkisine kısaca değinilecektir.

1. MOTİVASYON KAVRAMI VE KURAMLARI

1.1. Kavramsal Çerçeve

Temelde kişinin davranışları ile ilgili bir kavram olan motivasyon, Latince "Movere" kelimesinden gelmektedir. Teşvik etmek etki altına alma, harekete geçirme gibi anlamlara sahiptir. İnsanların belirli bir amacı gerçekleştirmek üzere davranışları şeklinde de tanımlamak mümkündür (Bingöl, 1997: 258).

Burada kişilerin davranışları odaklı motivasyon kavramının bireysel ve dolayısıyla örgütsel amaç ve hedeflere ulaşmada önemli bir etken olduğu unutulmamalıdır.

Güdü, insan ihtiyaçlarını giderecek bir takım davranışlara iten gerginlikler yaratır. Bu gerginlik durumu güdü (Motive) olarak tanımlanır. Güdüler, insanın iç dünyası ile ilgili olduğundan dışarıdan gözlemlenemez, ancak neden oldukları davranışlardan varsayımlama yapılabilir (Onaran, 1971: 121). Fakat insan karakterindeki farklılıklardan dolayı varsayıma ulaşmada bir takım güçler yaşanmakta çünkü insanlar benzer bir değişkene farklı tepkiler vermektedir.

Güdülenme (Motivasyon), ruh bilimcilere göre kişilerde oluşan doyurulmamış ve bu nedenle gerilim, dengesizlik yaratan bir ihtiyacın giderilerek bireyin denge durumuna ulaşmasını sağlayan amaca yönelik bir davranış olarak tanımlanabilir. Burada da görüleceği üzere güdülenme ve ihtiyaç arasında sıkı bir ilişkiden söz etmek mümkündür. Güdülenme de var olan bir ihtiyacın azaltılması ya da giderilmesi yolunda ihtiyacın şiddeti ve önceliği güdülenmenin yoğunluğunu belirleyecektir. Bu nedenle ihtiyaçların incelenmesi insan dav-

ranışlarının belirlenmesinde etkin bir rol oynar. Ancak ihtiyaçların çok çeşitli etmenleri belirlemesi nedeniyle bireylerin güdülenmesi o kadar da kolay anlaşılabilecek bir süreç değildir (Ertekin, 1978: 3). Güdülenmede temel hedef olan insan unsurunun, farklı karakterler sergilemesi beraberinde farklı tepki ve talepleri getirecektir.

Motivasyon ya da insanları alışmaya özendirme çok karmaşık nitelikli bir kavramdır. İnsan ihtiyaçları arasında ihtiyaçları karşılaştırdığımızda çok değişik yönler ortaya çıkmaktadır. Çevre bazı ihtiyaçların varlığını hissettirir ve insanların o ihtiyaçlarını karşılamaya yönelir. İnsanlar çalışırken bilinçli ya da bilinçsiz belli hedeflere ulaşmayı isterler aynı durum örgütler içinde geçerlidir. Örgüt yönetimi önceden belirlenen hedeflere ulaşabilmek için çalışanların ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle onlardan en etkin biçimde yararlanmaya çalışır. Başka bir deyişle örgüt yönetimi çalışanların örgüt hedeflerine doğru motive etme girişiminde bulunur (Bilgöl, 1997: 258). Örgüt yönetimleri; farklı bireysel yapı ve karakterlere sahip çalışanları, örgütsel hedefler etrafında toplayabildikleri, bireysel hedefler ile örgütsel hedefleri ortak noktada buluşturabildikleri ve çalışanları örgütsel başarı yönünde motive ettikleri oranda başarılı kabul edilirler.

Örgüt üyelerinin örgütsel amaçlar doğrultusunda görevlerini yerine getirirken gerektirdiği şekilde davranmaları ancak etkin bir şekilde motive edilmeleri ile mümkün olabilir. Böyle bir güdüleme olmazsa çalışanlar kendileri için belirlenen rollerden ya da görevlerden sıklıkla sapacaklar veya yapmak için fazla çaba göstermeyeceklerdir. Bu yüzden örgüt üyelerinin veya çalışanlarının görevlerini yerine getirirken sürekli güdülenmeleri tavsiye edilmektedir (Çulpan, 1978: 15). Bu bağlamda insan ya da hayvandaki belli güdüler, devinime geçirerek canlıyı eyleme itme şeklinde de özetleyebileceğimiz motivasyon (güdülenme), işin yönü, gücü ve öncelik sırasını belirleyen ve bireyin dış dürtülerin etkisi ile eyleme geçmesi olarak da tanımlanabilir (Tufan, 1991: 1). Bu arada motivasyon çeşitlerini kısaca ele almamız kavramsal çerçevenin algılanmasını daha da kolaylaştıracaktır.

Motivasyon çeşitleri: iç, fizyolojik, toplumsal (Sosyal), psikolojik motivler olmak üzere dört grup altında toplamamız mümkündür (Sabuncuoğlu, 1995: 89-90). Bu arada "insan unsurunun kamu kurumları ve işletmeler bazında ön plana çıkarılması sonucunda motivasyon konusunun taşıdığı önem de artmış, belirli bir işletmede endüstriyel araçlar ne kadar etkin olursa olsun, çalışanların yeterince tatmin edilmemiş ve uyum sağlayamamış olmaları işletmelerin başarılı bir şekilde faaliyette bulunmalarını engeller" (Özgener, 1996: 7) söylemi, beraberinde "motivasyonun önemini azımsanmayacak kadar çok olduğu" tezi ni ortaya atmıştır.

Son olarak motivasyonun ana problemlerine bakacak olursak, ortak bir organizasyon altında çalışan farklı kişilerin bazı davranışlarında ve motive edilmelerinde farklı unsurlar ortaya çıkmaktadır. Hatta içlerinden biri motive edilememektedir. Özellikle gençler arasında bu tip olaylar gözlenmektedir. Bunun nedeni bireysel farklılıklar olarak kabul edilmektedir (Vroom, 1964: 9). Motivasyon konusunda çizmeye çalıştığımız bu kavramsal çerçevede bireyleri belli davranışlara ve eyleme sonuçta üretimde verimliliğe yöneltmede etkin olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca insan söz konusu olduğunda ve her insanında çok farklı karakteristik özellikler taşıdığından dolayı motivasyon ve verimlilik kavramı fen bilimlerinde olduğu gibi kesin rakamsal verilerden ziyade varsayım ya da genelleme yoluyla aşağı yukarı ekseninde ortak bir çatı altında toplanması gerekmektedir.

1.2. Motivasyon Kuramları

İki ana grup altında toplamak mümkündür. Birinci gruba, ihtiyaçların giderilmesi, kapsam kuramlarını alabiliriz. Bu grup içsel faktörlere ağırlık vermektedir. Yani kişinin içinde bulunduğu ve kişiyi belirli yönlerde davranmaya sevk eden faktörleri anlamaya önem vermektedir. Eğer yönetici personeli belirli bir şekilde davranmaya zorlayan bu faktörleri anlayabilir ve kavrayabilirse personeli daha iyi yönlendirebilir ve kurumsal verimliliği artırabilir (Koçel, 1993: 369-370). Yani çalışanları örgüt amaçları doğrultusunda davranmaya sevk edebilir.

Bunlara kısaca değinecek olursak, Abraham MASLOW'un ihtiyaçlar hiyerarşisi kuramında, insanların ihtiyaçları arasında en şiddetlisi bireyin dikkatine tamamen hâkim olacak, buna karşılık daha az olan ihtiyaçlar küçülecek hatta unutulacaktır (Hicks ve Gullet, 1981: 214). Burada ihtiyaçlar arasındaki hiyerarşi doğrultusunda ön plana çıkan bir ihtiyacın diğer ihtiyaçları bastırma hatta ortadan kaldırma eğilimi ele alınarak ihtiyaçtaki şiddetin önemi vurgulanmıştır.

Alderfer Schneider'in E.R.G. Kuramı yani Varlık (Existence); açlık, susuzluk, güvenlik vb. ihtiyaçlar, ikinci İlişki (Relation); insanın kendisi için önemli olan öteki insanlarla ilişki içerisinde bulunması, üçüncü olarak Gelişme (Growth); insanın kendisi ya da çevresinde yaratıcı, üretici etkiler yapması. Alderfer' in bu kuramı bir gereksinim tatmin edilmediği sürece organizmayı etkisi altına alır, bir ihtiyaç tatmin edilmediğinde bir alt basamaktaki ihtiyaç ön plana çıkar, bir ihtiyaç tatmin edilmesiyle bir üst basamaktaki ihtiyaç uyarılır, bir ihtiyacın tatmin edilmemesi de kişinin gelişiminde katkıda bulunabilir ve üst basamaktaki ihtiyaçları harekete geçirir (Onaran, 1981: 38-39). Maslow'un

ihtiyaçlar hiyerarşisi kuramından yola çıkarsak; aslında ihtiyacın şiddeti diğer şiddeti düşük ihtiyaçları ikinci plana itse de, bir ihtiyaç giderildiğinde artık yeni bir ihtiyaç devreye girecektir.

Bu grupta son olarak Mc. Clelland'ın Başarı Güdüsü Kuramında ise, "eğer bir insan zamanını nasıl daha iyi yaparım diye düşünerek geçiriyorsa başarı güdüsüne sahiptir." "Yani başka bir deyişle, bu kişi başarı ile ilgilenmektedir. Aksi taktirde bu iş için zaman harcamazdı." Görüldüğü gibi başarı güdüsü yüksek olan birey kendisine başarılması güç ve yoğun çalışma gerektiren anlamlı hedefler seçer ve bunları gerçekleştirmek için gerekli bilgi, yetenekleri elde ederek bunların üstesinden gelmeye çalışır (Akat vd. 1994: 210). Bu kuramda, kişisel bazda; bağlılık yani kendisini bir gubun parçası olarak kabul etme, güçlü olma ve başarılı olma güdüsü ön plana çıkmaktadır.

Motivasyon kuramlarının ikinci grubun da ise; beklenti ya da süreç kuramları olarak adlandırılabileceğimiz ve "dışsal faktörlere" ağırlık veren kuramlar ele alınacaktır.

Burada belirli bir davranış gösteren kişinin bu davranışı tekrarlaması (veya tekrarlamaması) nasıl sağlanabilir sorusu, süreç teorilerinin cevaplamaya çalıştığı temel sorundur. Süreç teorilerine göre ihtiyaçlar kişiyi davranışa sevk eden faktörlerden sadece birisidir. Bu faktöre ek olarak pek çok dışsal faktör de birey davranışı ve motivasyonu üzerinde rol oynamaktadır (Koçel, 1993: 378). Mesela çalışma ortamının fiziki yapısı, oturma şeklienden tutun da çalışma ortamının gün ışığı alma oranına kadar pek çok unsur bireysel motivasyonda etkili hususlar olarak sıralanabilir.

"Süreç kuramları arasında J. Stacy Adams'ın Eşitlik Kuramının temeli çalışma hayatındaki bireylerin, kişiler arasındaki ilişkilere bir mukayese yapmasına dayanmaktadır "(Eroğlu, 1995: 287). Bu mukayese, verimlilik ve etkinlik odaklı olup bunda motivasyonun rolü irdelenmektedir.

Edwin LOCKE tarafından 1968 yılında ortaya atılan Amaç Saptama Kuramında; "davranışların, bilinçli amaçların ve niyetlerin bir sonucu olduğu ileri sürülmektedir. Bu sebeple amaçlar daha etkin bir şekilde faaliyet göstermek için çalışanların davranışlarını yönlendirme ve güdüleme konusunda önemli bir rol oynamaktadır" (Onaran, 1981: 138). Ortaya önceden belirlenmiş açık ve net amaçlar çıkarıldığında; bireysel ve kurumsal olarak ulaşılması planlanan hedeflere daha etkin ve verimli şekilde ulaşılması mümkün olacaktır.

Skinner tarafından 1953 yılında ortaya atılan Davranışların Değiştirilmesi ya da Düzeltmesi kuramında, dürtü, ihtiyaç, tutum gibi bireyin "içsel" durumları anlatan kavramları davranışın nedeni olarak kabul etmez. Araştırmacının

gözlemlenen davranışlar üzerinden açıklama getirmesini savunur (Onaran, 1971: 261). Bu yaklaşım biraz iddialı ifadeleri içermekte ve içsel durumları dışlaması nedeniyle uygulamada fazla kabul görmesi uzak bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir.

Beklenti Kuramı ise, motivasyon konusunda önemi gittikçe artan kuramların başında gelmektedir. Beklenti kuramı iki ayrı teoriden oluşmaktadır. Bunlar V. Vroom tarafından geliştirilen, bireyin bir işi yapması sonucu ihtiyaçlarının giderileceği konusunda bir beklentisinin olduğu ileri sürülmüş, diğeri de E. Lawryer ve L. Porter tarafından daha geliştirilen bekleyiş kuramıdır (Onaran, 1981: 71-76).

Genel olarak motivasyon kuramlarını değerlendirdiğimizde; ister içsel, ister dış etkenler olsun kişileri motive, öncelikle ihtiyaçlar ve ulaşmak istenen tatmin ön planda yatmaktadır. Bu tatmin kimi zaman maddi kimi zaman da manevi olabilir. İhtiyaçlarda bir hiyerarşi olduğu genel kabul gören bir husus olduğunu kabul edersek, buradan motivasyonu artıran unsurlarda da bir hiyerarşi yaratmamız mümkün olacaktır. Mesela başarılı olma hırsı veya insanlardan geri kalmama isteği bunlar arasında sayılabilir.

2- Motivasyonun Verimlilik Üzerine Etkileri

İşletmeler ekonomik yönleri ön planda olan kuruluşlardır. Dolayısıyla bu yönlerini kâr odaklı olarak hem kurumsal hem de çalışanlara yansıtma bağlamında süreçleri rasyonel kullanma zorundadır. Belirli bir teknik güce sahip olan işletme en az harcama ile üretimde bulunmayı hedefler. Maddi anlamda bu güç prodüktivite ya da verimlilik gücüdür. Verimlilik temelde işletme içi bir düzen ve uyumun sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bir işletmede üretim unsurları arasında her aşamada uyum olursa her üretim ögesinin verimi en üst seviyeye çıkacaktır (Alpagun, 1995: 13).

Ancak burada kuruluş amacı kâr olmayıp da hizmet odaklı olan kamu kuruluşlarında etkinlik ve verimlilik kriterlerini somut olarak ortaya çıkarmak oldukça güçtür. Kamu kesiminde hizmetin zamanında yapılması ve istenilen sonuca en ucuz maliyetle ulaşılarak hizmet sunulması nihai olarak hedeflenmektedir.

Peter Sengen'in deyişiyle "Ekibin akıllı, ekiptekilerin aklından daha büyüktür." Günümüzde artan rekabet şartları, daralan kar marjları ve kısalan işletme ömürleri şirketleri kısa vadede olmasa da uzun vade de çok zor durumlarda bırakmakta ve rakipleri karşısında teker teker yok olup gitmelerine neden olmaktadır (Saracoglu, 2007). Her ne kadar kamu kuruluşları ya da sivil toplum örgütleri kar amacı gütmeyen ve piyasa kaygısı taşımayan kurumlar olsalar da

yeni kamu yönetimi anlayışında hizmet sundukları kesimler ve faaliyet alanlarında etkinlik ve verimlilik kriterleri doğrultusunda değerlendirilmekte ve buna göre başarılı ya da başarısız sayılmaktadırlar.

Bu arada kurumlarda ya da işletmelerde karar verme sistemlerinin başarısı, birim zamanda daha fazla karar alternatiflerinin daha etkin bir şekilde analiz edilmesini, gelişen ve iyileşen iletişim, kararlara olan güvenin artması ve daha isabetli kararların verilmesi sonucu karar vericilerin daha çok stratejik önem taşıyan konulara yoğunlaşmasına imkan vermektedir (Turan vd., 2004: 562).

Bir kimsenin üstesinden gelebileceği şey ile, halihazırda başarabildiği şey, her zaman için aynı seviyede bulunmaz. Hatta, çok nadir olarak bu iki hususu birbirine eşit olacak bir seviyeye gelecektir. Kapasite terimi, bir kimsenin üstesinden gelebileceği şeyi (veya potansiyel kudretini) belirler, halbuki verim bir kimsenin halihazırda başarabildiği (bir görevi yapmaktan doğan) şeyi ifade eder. Görüldüğü üzere, bu iki kavram arasında bir fonksiyonel ilişki mevcuttur. Bir kimsenin verimi veya gerçek olarak başarabildiği iş, onun yeteneğine ve iş yapma arzusunu artıran güdülenmesine bağlıdır. Bu üç kavramın aralarındaki ilişkiyi aşağıdaki formül ile ifade etmek mümkündür. Verim = Yetenek X Güdülenme (Eren, 1979: 57-59) Eğer bir kimsenin bir iş yerinden kişisel çıkarı mevcut değilse, güdülenme sıfır olacak ve o kimse o işyerine yeteneklerini maksimum düzeyde yansıtmayacaktır. Ayrıca, verimlilik kişinin yeteneği ile de ilişkilidir. Eğer güdülenme ya da yetenek ikilisinden biri sıfır olursa, verim sıfırda kalacaktır. Bu yaklaşıma göre: verim, yetenek ve güdülenmeden birinin artması durumunda, diğer değişkenlerinde artması muhtemel olacaktır.

Eşit güdülenme şartlarında verimliliği ölçecek olursak; sonuçlardaki muhtemel değişiklikler yetenek farklılıklarından kaynaklanacaktır. Bir başka deyişle verimlilik hedeflere en az masraf ve fedakârlıkla ulaşmak ve girdi kaynaklarına üretim sürecinde ne kadar iyi kullanıldığının bir ölçüsü olarak tanımlanabilir. Buna göre;

“İşgücü, sermaye, ham madde gibi üretim faktörlerinin hangi oranda yer aldığının belirlenmesi verimlilikte önemlidir. Ayrıca üretim faktörlerinin verimliliği, toplam verimlilik; belirli bir üretim faaliyeti sonucunda elde edilen çıktıların bu çıktıları üretmek için kullanılan girdilere oranlanması, kısmi verimlilik ise; üretilen çıktıların üretim faktörlerinin toplamına değil sadece her hangi bir üretim faktörüne oranlanması şeklinde iki ana başlık altında toplanabilir” (Yamak, 1994: 21).

Verimliliği sadece, ekonomik ve teknik imkânları en iyi biçimde kullanılması olarak tanımlamak eksik bir yaklaşım olacaktır. Burada personelin istek ve

arzulu biçimde çalışmaları göz ardı edilmemeli, yöneticiler çalışanları özendirici sosyal ekonomik tedbirleri almaktan çekinmemelidir. Örgütlerde verimlilik büyük ölçüde bireylerin teşvik edilmeleri ve davranışların örgüt amaçlarına doğru yönlendirilmesiyle ortaya çıkacaktır. Çalışanlar, kendi amaçlarına ulaşmalarının örgütün amaçlarının gerçekleşmesi ile ayrılmaz bir bütün olduğunu anladığı zaman etkin biçimde çalışma göstereceklerdir.

Örgütsel yapı içerisinde yer alan kişilerin işletme amaçlarının gerçekleştirilmesine çalıştıkları için işletmenin güvenirliliği artacak; bunun sonunda ise personelde beklediği sonuçları elde edecektir. Personelin verimliliği işletme ya da örgütten aldığı değer arasında doğru bir ilişki vardır (Dinçer ve Fidan, 1995: 58-60).

Ayrıca örgütün verimliliğini arttırmak için öncelikle çalışma şartlarının, çalışanlar üzerinde yaptığı olumsuz etkileri azaltmak ve mevcut baskıları ortadan kaldırarak olumlu bir ortam yaratmak gerekir. Ardından da yönetici kadronun örgütsel manada yeterli eğitim seviyesine çıkarılması gerekmektedir (Başaran, 1994: 166). Çalışanları bir takım olarak kabul edersek, etkin ve verimli bir takımda; takım açık iletişime sahiptir ve üyeler fikirlerini, duygularını ve düşüncelerini korkusuzca ifade ederler. Takımlar değişimin kaçınılmazlığını ve gerekliliğini tanımada ve değişen şartlara ayak uydurmada esnek olmaları gerekir. Takımın geliştirdiği etkili karar verme ve problem-çözme metotları maksimum verimliliği beraberinde getirir ve paylaşımı ve yaratıcılığı teşvik eder (İşisağ ve Uluç, 2009). Böylece ortak paydaları bir araya getiren takım ruhu ortaya çıkar ve amaçlara yönelik olarak belirlenen hedeflere ulaşmak için takım kenetlenir.

Ülkemiz açısından verimlilik, gelişmiş ülkelerin düzeyine ulaşmak anlamında önemli bir yer teşkil etmiş olup her zaman araştırılması ve incelenmesi gereken bir konu olmuştur. Yönetimsel davranışların temel ilkesi, eldeki kaynakların en etkin bir şekilde kullanılmasını gerekli kılmaktadır. Bu açıdan, örgütler bazında verimliliğin anlam ve tekniklerinin iyi bilinmesi ve uygulanması önem kazanmaktadır.

Bu bilgiler ışığında verimliliği artırma teknikleri nelerdir? Sorusunu kendimize soracak olursak; verimliliği artırma denildiği zaman akla ilk gelecek olan motivasyon fonksiyonlarıdır. İşçi işveren ilişkileri, yönetim teknikleri, beşeri münasebetler ya da geniş ifade ile motivasyon teorileri işi altında motivasyon fonksiyonlarının verimliliği artırıcı etkileri akla gelmektedir (Tufan, 1999: 29). Çalışanların verimliliğini etkileyen motivasyon faktörlerinden birisi de çalışan insanların teşvik edilmeleridir. Çalışan insanın, işinden duyduğu hoşnutluğu arttırarak motive edilmesi, işinde göstereceği çaba ve başarıları yükseltecektir.

Bu bağlamda, "örgütlerde verimlilik, büyük ölçüde, üyelerin teşvik edilmeleri ve davranışlarının amaçlara doğru yöneltme derecesi ile saptanır. Yani, verimlilik, teşvikin fonksiyonu, disiplin ve bazı özel durumlardaki diğer faktörlerdir" (Hicks ve Gullet, 1981: 156-157).

Diğer yandan, çalışan insanın verimliliği, onun yeteneğine ve iş yapma arzusunu artıran güdülenmesine bağlıdır. Yani, çalışanlar üzerindeki aynı güdülenme duygusu, bireyler arasındaki farklılıklardan ve kapasiteden dolayı aynı sonucu doğurmamaktadır. Teşvik ederken bireyler arasındaki farklılıklar ve kapasite göz önünde bulundurulmalıdır.

Eğer verimliliği iyileştirmek arzu edilirse, potansiyel olarak en yetenekli kimseleri en fazla güdülemek gerekmektedir. Çünkü her bireyin kapasitesi aynı değildir. Adaletli olmak için de Sezar'ın hakkı Sezar'a verilmelidir. Bunun yanında, motivasyonda (güdülemede) kullanılan özendirici araçlar her yerde ve her zaman aynı etkiyi göstermezler. Her şeyden önce bir kişi için özendirici nitelik taşıyan bir araç, bir diğeri için aynı etkiyi göstermeyebilir. Motivasyon kullanılan özendirici araçların etkinliği toplumsal yapıya da bağlı olabilir (Eren, 1979: 60). Mesela geleneklerine bağlı kapalı ve mistik toplumda, bireyleri çalışmaya iten güç, ekonomik araçlardan çok kutsal inançlar ve psikolojik unsurlar iken, çalışmanın bir ibadet olarak algılandığı Japonya'da alınan ücretten ziyade topluma hizmet ve faydalı birey olma güdüsü ön plana çıkmaktadır.

Bu kapsamda, güdülemede özendirme araçları: "Ekonomik, psiko-sosyal, örgütsel ve yönetsel özendirme araçları şeklinde sayılabilir (Özgener, 1996, 115).

Ekonomik özendirme araçlarında temel hedef; işletmeler karlarını maksimize etme amacı ile faaliyet gösterirken, işgörenleri çalışmaya iten en önemli motif ise kendisinin ve ailesinin yaşamlarını idame ettirecek yeterli bir ücret elde etmesidir. Bu açıdan çalışan insanın en büyük korkusu, başlıca gelir kaynağı olan işini kaybetmesidir.

Motivasyonda ekonomik özendirme araçlarını, ücret artışı, primli ücrete katılma ve ekonomik ödül verme olarak ele alınabilir (Sabuncuoğlu ve Tüz, 1995: 118). Bu araçlar farklı işletmelerde değişik yönetmelerde uygulanmaktadır. Bunun şekli ve miktarı, çalışanlar açısından ekonomik özendirme araçlarının etki derecesine göre değişiklik göstermektedir.

Ancak, burada daha yüksek gelir sağlanması diğer özendirme yöntemleriyle birlikte kullanılmaktadır. Ancak ücret arttırma yoluyla personelin güdülenmesi çabaları, verimlilikte her zaman bir artış sağlamayabilir. Daha az gelir sağlama tehdidi de, eski gelir düzeyine alışmış olanları daha fazla çalıştırma

hususunda özendirme aracı olarak kullanılır (Eren, 1979: 271-272). Burada ödüllendirmenin yanında kaybetme endişesi de motivasyonda etkili olmaktadır.

Ekonomik özendirme araçlarının çalışanların motivasyonunu arttırmasında; bir örgüt üyesinin, kendi amaçlarına başarılı biçimde ulaşmanın, örgütsel amaca ulaşmakla ayrılmaz bir bütün olduğunu anladığı zaman, etkin bir biçimde çalışma eğilimini göstermesi önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Aksi taktirde, çalışan kişi kendi işini, işin dışında para sağlayan bir araç olarak görecektir (Hicks ve Gullet, 1981: 157). O açıdan, ekonomik özendirme araçları, çalışanlar ile işletmelerin ortak hedeflerinin kesişmesi durumunda fayda sağlayacaktır.

Psiko-Sosyal özendirme araçlarının, çalışanların yaşamında ne kadar önemli olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Çoğu işletmeler tarafından dikkate alınmayan bu tür araçlar son zamanlarda etkinliğini fazla hissettirmeye başlamıştır. Küresel ekonomi faaliyetlerin tümü bireylerin yaşam standartlarını arttırmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, işletmelerde ya da kamu kurumlarında yöneticiler, kurum yapısında, çalışanların sosyal, kültürel ve psikolojik özelliklerine göre; güvenlik, statü, yetki devri, sosyal katılım, rekabet araçlarını kullanmak zorundadır (Özgener, 1996: 119). Kurum içi işbirliği bireylerin, bilgi ve tecrübesini başkalarıyla paylaşmasına, diğer grup ülkelerinin gelişmesine, daha etkin, verimli ve üretken bir yapının ortaya çıkmasına olanak sağlar (hizliportal.com/article.asp, 2009). Bireysel bilgilerin kurumsal bilgiye dönüştürülmesi, yeni bilgilerin kuruma aktarılması ve ulaşılan kurumsal bilginin paylaşılmasının sağlanması yönetsel açıdan, etkili ve verimli bir takımı meydana getirecektir (Shultz, 2001: 676). Müşterek problemler, tehdit veya krizler, ortak hedefler, üyeler arasındaki geçmişten gelen samimiyet, iletişim yetenekler ve açık görüşlülük işbirliğini kolaylaştırmaktadır (Ünal ve Temiz, 2009: 4-5).

Bu çerçevede, çalışan kimsenin iş güvenliğinin sağlanması, işletme ya da kurum içerisinde statü arttırıcı politikaların uygulanması, yapılmaya değer bir iş verilmesi, zaman zaman yetkilerin devredilmesi, sosyal gruplara katılım imkanlarının genişletilmesi, çalışma ortamı içerisinde çalışanlar arasında rekabet duygusunun geliştirilmesi gibi hususları verimliliği artırıcı önemli motivasyon araçlarıdır.

Örgütsel ve Yönetisel Özendirme araçları da, işletme içerisinde çalışanlar arasında motivasyonu artırıcı önemli araçlardır. Bunlar; eğitim imkanlarının yaygınlaştırılması ve yükselme açısından çalışanların önünün açılması, örgüt bazında alınan kararlara çalışanlarında dahil edilmesi, işletme içerisinde iyi bir

iletişim ağının oluşturulması (Özgener, 1996: 119), çalışılan ortamın fiziksel koşullarının iyileştirilmesi, işin daha çekici bir hale getirilmesi, çalışanların özel yaşamına daha saygılı olunması, işgörene danışmanlık yapılması, adaletli ve sürekli bir disiplin sistemi gibi örgütsel ve yönetsel özendirme araçları verimliliği artırıcı önemli faktörlerdir (Ramus ve Ulrich, 2000: 605).

Bu özendirme araçları, her işletmeye ya da kuruma, çalışanların yapısına, toplumun kültürel ve geleneksel yaşantısına göre değişik şekillerde uygulanabilmektedir. Bir toplumda ve bir işletmede uygulanan bir aracın diğerlerinde aynı verimliliği sağlamayabilir olduğu her zaman dikkate alınmalıdır.

SONUÇ

Bu çalışmada "Çalışanlar Açısından Motivasyon'un Verimlilik Üzerine Etkileri", bütüncül açıdan ele alınarak, insani ilişkiler bağlamında yöneticilerin çalışanları güdüleme yeteneği, kurumsal açıdan örgüt çıkarları ile bireysel çıkarların örtüşmesi ya da ortak paydada toplanmasının büyük önem taşıdığı görülmüştür. Çalışanların yaptığı iş; kurumsal, bireysel amaç ve beklentiler doğrultusunda olmalıdır. Eğer çalışanlar beklenti ya da amaçları doğrultusunda yeterince tatmin edilememişse ondan yeterince etkin ve verimli bir çalışma beklemek oldukça güçtür.

Yalnız, motivasyonun verimlik üzerindeki etkisini incelerken kapasite, verimlilik ve kişisel farklılıkları göz ardı etmememiz gerekir. Bir insanın ya da çalışanın verimliliği veya gerçek olarak başarabileceği iş, onun yeteneğine ve iş yapma konusunda arzusunu artıran güdülenmesine bağlıdır. O yüzden verimliliği yetenek ve güdülenmenin çarpımına ya da toplamına eşit olduğunu kabul etmemiz gerekir. Düşük bir verim seviyesine sahip olan bireyler, iyi bir güdülenme ile orta seviyede verime sahip olanlar orta derecede güdülemeye, yüksek seviyede verime sahip olanlar da düşük derecede güdülemeye sahip bulunduklarını farz edersek çıkan sonuç, her üçünde de orta derecede olacaktır.

Eğer bir iş yerinde verimliliği iyileştirmek istiyorsak, potansiyel olarak en yetenekli kişileri en fazla güdülememiz verimlilik açısından gerekir. Ayrıca, her bireyin kapasitesi aynı olmadığından, motivasyonda (güdü) kullanılan araçlar her zaman, her şartta ve herkeste aynı sonucu veremez.

İşletmeler ya da kamu kurumlarında, çalışanların verimli ve etkin şekilde yönetilmesi isteniyorsa, çalışanların güdülenmesi konusuna gereken önem verilmek zorundadır. Yönetici çalışanları güdülemede hangi amaçları nasıl, ne zaman ve nerede kullanacağını iyi hesaplamalıdır. Çalışanların ihtiyaçları ve bunların ne oranda karşılanabileceğini rasyonel bir şekilde tespit etmelidir.

Herhangi bir kurumun amaçları ile çalışanların beklentileri ve istekleri ortak bir noktada birleştirilmelidir. İşletmelerin sahipleri ya da kuruluşların yöneticileri ile personel arasında ortak bir görüşme zemini işbirliği ve hoşgörü ortamı oluşturulmalıdır. Burada hedef verimliliği artırmaktır. Bir insanın yeteneğini ya da bir takım meziyetlerini satın almamız çok güçtür. Bu nedenle insanın yeteneklerinden maksimum düzeyde yararlanabilmemiz için motivasyonun önemini unutmamamız gerekir.

İnsanlar doğası gereği yaptıkları işten ötürü gerekli takdiri, desteği ve teşviki görmekten mutluluk duyar. Bunlarda beraberinde çalışanlarda ciddiye duygusunu, örgüte bağlılığı, başarı ve yüksek bir işgücü potansiyelini ortaya çıkarır. Örgüt içindeki verimliliği artırmada çalışanların psikolojisini çok iyi tahlil edilip, çalışanların işe uyum sağlaması için motivasyonda kullanılması önemlidir.

Motivasyonu sadece iç ya da dış nedenlere bağlamak doğru olmaz. İçinde bulunulan ortam, ihtiyaçların önceliği, ihtiyacın yoğunluğu, kişi ve kurumların diğer kişi ve kurumlarla ilişkileri, insanların ve kurumların beklentileri, amaçları hedefleri ve ulaşılması planlanan süreçler de motivasyon ve bunun verimliliğe yansması üzerinde etkili olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Alpagun, Oktay.** "İşletme Ekonomisi ve Yönetim" Beta Yayınları, İstanbul, 1995.
- Akat, İlder – Budak, Gönül – Budak, Gülay.** *İşletme Yönetimi*, Beta Yayınları, İstanbul, 1994.
- Başaran, İbrahim Ethem.** *Yönetimde İnsan İlişkileri*, Kadioğlu Yayınları, Ankara, 1992.
- Çulpan, Refik.** "Bireysel ve Örgütsel Davranış: Beklentiler Dengesi Modeli, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Ankara, 1978.
- Dinçer, Ömer-Fidan, Yahya.** "İşletme Yönetimine Giriş", İş Yayınları, İstanbul, 1995.
- Eren, Erol.** "İşletme Örgütleri Açısından Yönetim Psikolojisi", Aktif Büro Yayınları, İstanbul, 1979.
- Eroğlu, Feyzullah.** *Davranış Bilimleri*, Beta Yayınları, İstanbul, 1995.
- Ertekin, Yücel.** "Örgüt İklimi" TODAİE Yayınları, Ankara, 1978.
- Hicks, G.Herbert-Gullett, C.Ray.** *Organizasyonlar Teorisi ve Davranış*, (Çev. Besim BAYSAL), İ.İ.T.İ.A. Yayınları, Ankara, 1981.
- İncir, Gülten,** "Çalışanların Motivasyonuna Genel Bir Bakış", Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Ankara, 1984.
- İşisağ, K. U. ve Deneme, S. (2009),** Takım Nedir, <http://w3.gazi.edu.tr/~cafoglu/takim.htm> (30.07.2009).
- Koçel Taner.** *İşletme Yöneticiliği*, Beta Yayınları, İstanbul, 1993.

Onaran, Oğuz, "Çalışma Yaşamında GÜDÜLENME Kuramları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1981.

Onaran, Oğuz, "Örgütlerde Karar Verme" SBF Yayınları, Ankara, 1971.

Özgener, Şevki. "Gelişmekte Olan Ülkelerde İşgörenin GÜDÜLENMESİ ve Toplam Kalite Yönetiminin İşgörenin GÜDÜLENMESİNE KATKILARI" 9 Eylül Üniversitesi, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, İzmir, 1996.

Parkinson, Brian-Colman, M.Andrew, "Emotion and Motivation" Longman Limited Press, London, 1975.

Ramus, C. A. & Ulrich, S. (2000), The Roles of Supervisory Support Behaviors and Environmental Policy in Employee Ecoiniciatives at Leadin-Edge European Companies, *Academy of Management Journal*, University of Washington August 1, No:4, p605-626.

Sabuncuoğlu, Zeyyat-Tüz, Melek. "Örgüt Psikolojisi" Ezgi Kitapevi, Bursa, 1995.

Saracoğlu, H. (2007), Başarı İçin Takım Çalışması, http://www.sbbdanismanlik.com.tr/makaleler/basari_icin_takim_calismasi.pdf (17.08.2007).

Shultz, M. (2001), The Uncertain Relevance of Newness: Organizational Learning and Knowledge Flows, *Academy of Management Journal*, University of Washington, Vol. 44, No: 4, p661-681.

Tufan, M.Mustafa. "Motivasyon Fonksiyonlarının Çalışanların Verimliliği Üzerindeki Etkileri ve Belko Uygulaması" G.Ü. Fen Bilimleri Enstitüsü, *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara, 1999.

Turan, A. H. ve Genç, F. N. (2004), Kamu Kurumları ve Yerel Yönetimlerde Karar Verme Sistemlerinin Kullanılışı-Başarıyı Etkileyen Temel Faktörler ve Uygulama Süreci, *Osman Gazi Üniversitesi, 3. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, Eskişehir, s. 557-566.

Vroom, Victor H. "Work and Motivation", John Wilay&Sons Inc. USA, 1964.

Yamak, Oygur. "Üretim Yönetimi", Alfa Yayınları, İstanbul, 1994.

BAŞBAKANLIK, BAKANLIKLAR VE KAMU TÜZEL KİŞİLERİ DIŞINDAKİ MERCİLER YÖNETMELİK ÇIKARTABİLİR Mİ?

Hasan DURSUN *

ÖZET

Anayasanın 124. maddesinde; yalnızca Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler çıkarabileceği belirtilmesine karşın, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay ile öğretideki bir kısım yazarlar, bu idareler dışındaki mercilerin de yönetmelik çıkartabileceği görüşünü ileri sürmektedirler. Kamu hukukundaki yetki kuralları hiç bir şekilde kıyasa yol açacak şekilde genişletici bir yoruma tabi tutulamayacağından bu görüş kabul edilemez.

Anahtar Kelimeler: Yönetmelik, Yetki, İkincil (Tali) Düzenleme.

ABSTRACT

Prime Ministry, Ministries and Public Corporate Bodies....

Although Article 124 of Constitution tells that only Prime Ministry, Ministries and public corporate bodies can issue by-laws to implement laws and regulations related to their spheres of operation, Constitutional Court, State Council (Danıştay) and some authors argue that also other institutions may promulgate by-laws that Constitution did not mention. However, that idea cannot be accepted inasmuch as the authority rules in public law must not be interpreted widely as to entail to analogy.

Key Words: *By-laws, Authority, Secondary (Subsidiary) Regulation.*

GİRİŞ

İdarenin düzenleme yetkisi; idare örgütü içerisinde yer alan bir kurum ya da makam tarafından bireylerin hukuksal durumları üzerinde etkili genel ve soyut kurallar koyma yetkisi şeklinde tanımlanabilir (Öztürk, 2009: 16). İdarenin

* DPT Uzmanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Doktora Öğrencisi.

klasik düzenleme yetkilerini tüzük ve yönetmelik² oluşturmakta, kanun hükmünde kararname ise olağandışı bir düzenleme yetkisi niteliği taşımaktadır. Kanun hükmünde kararname ve tüzüğün kim tarafından çıkarılacağı (yalnızca Bakanlar Kurulu) belirli olmasına karşın, yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler bakımından yargısal içtihatlarla ve öğretide farklı görüşler bulunmaktadır.

Anayasanın 124. maddesinde; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağını kanunda belirtileceği ifade edilmektedir.³

Görüldüğü üzere, Anayasanın bu hükmünde, yönetmelik çıkartmaya yalnızca, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yetkili kılınmış iken, uygulamada hatalı bir anlayışla yaygın olarak söz konusu merciler dışında örneğin, Devlet Bakanının veya Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkartması olgusuyla karşılaşılmaktadır. Bundan daha da düşündürücü olan husus ise, bu uygulamaya, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve bir kısım yazarların onay vermiş olmalarıdır. Bu çalışmada, önce konu hakkında yargı organlarının tutumu irdelenecek, daha sonra ise konu hakkında öğretide yer alan görüşlere temas edilerek bunların bir değerlendirmesi yapılacaktır.

² İleride ayrıntılı bir şekilde anlatılacağı üzere, sözde "adsız düzenleyici işlemler" olarak adlandırılan tamim, talimat, ilke kararı gibi işlemler hiç bir şekilde yönetmelik niteliğinde olmayıp, idarenin iç işlerini düzenleyen işlemlerdir. Bu işlemler yönetmelik tarafından farklı olarak idare bünyesindeki her makam ya da merci tarafından çıkarılabilir.

³ 1961 Anayasasının "yönetmelikler" başlıklı 113'üncü maddesinde ise, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği, yönetmeliklerin Resmi Gazete ile yayımlanacağı ifade edilmiştir. Yönetmelikler konusunda 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasında iki temel fark bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1961 Anayasasında "başbakanlık" yönetmelik çıkarabilecek organlar arasında gösterilmemiş olmasına karşın, 1982 Anayasasında bu organının da yönetmelik çıkartabilecek merciler arasında sayılmasıdır. İkinci olarak, 1961 Anayasasında bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı esasının benimsenmiş olmasına karşın, 1982 Anayasasında bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması yerine hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağını kanunla gösterileceği esasının kabul edilmiş olmasıdır. Nitekim, 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun ile bazı yönetmeliklerin Resmi Gazetede, bazılarının yerel basında, bazılarının ise yayımlanmayacağı! öngörülmüştür. Hukuksal düzenlemenin araçlarından birisi olan yönetmeliğin yayımlanmaması anlaşılabilir bir husus değildir. Nitekim, hiç bir Avrupa Birliği ülkesinde "yayımlanmayan yönetmelik!" diye bir şey bulunmamaktadır. Aslında, yayımlanmayan bir şeye yönetmelik denilmesi bile doğru değildir.

1. YÖNETMELİK ÇIKARMAYA YETKİLİ MERCİLER KONUSUNDA YARGI ORGANLARININ TUTUMU VE DEĞERLENDİRME

Bu kısımda, Anayasanın 124 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında sayılan organlar dışında kalan diğer organların yönetmelik çıkartabilip çıkartamayacağı konusunda, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın görüşlerine temas edilecek ve onların görüşlerinin değerlendirmesi yapılacaktır.

1.1. Anayasa Mahkemesinin Görüşü

Anayasa Mahkemesi, gerek 1961 Anayasası döneminde, gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu kararlarda, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri, Anayasada sayılan merciler dışındaki organları da kapsayacak bir şekilde sürgit olarak artırmıştır. Konu hakkında, gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası döneminde verilmiş Anayasa Mahkemesi kararlarından örnek verilecektir.

İlk olarak, 1961 Anayasası döneminden bir örnek vermek gerekirse; 28.7.1967 tarih ve 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun Hükmünün 1. maddesinin (A) bendinde, bütçeden ayrılacak ödeneklerin ve dış kaynaklardan sağlanacak yardımların, kullanım kuralları ile koşullarının yıllık programlarda gösterilmesi ve yapılacak yardımların Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile saptanacak ulusal bankalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların birlikleri, üretim ve satış kooperatifleri ya da bunların birlikleri aracılığı ile birtakım kuruluş ve kişilere ödünç olarak aktarılacağı şeklinde bir hüküm bulunmaktaydı. Bu kanunun tümünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Kanunun 1 inci maddesinin (A) bendinin, diğer bir takım nedenler yanında, yürütmenin, Bakanlar Kurulu Kararnamesi adı altında düzenlemeler yapamayacağı, onun düzenleyici kurallarının yalnızca tüzük ve yönetmelik biçiminde olacağı, dolayısıyla bu hükmün Anayasaya aykırı düştüğü ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, söz konusu savı kabul etmemiştir.⁴ Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi; 23-25.10.1969 tarih ve E.1967/41, K.1969/57 sayılı kararıyla, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşünü taşıyarak şu gerekçeyi ileri sürmüştür:

"Anayasa'nın 6. maddesine göre yürütmenin yasa sınırları içerisinde kendisine verilen işleri yapmakla görevli kılınmasına ve Anayasa'nın 107. ve 133. maddelerinin incelenmesinden, yürütmenin yasa ile yetkili kılınsa bile tüzük ve yönetmelik dışında ve fakat yönetmelik niteliğinde düzenleyici kurallar koymasının yasaklandığı anlamı çıkarılamamasına göre burada kararname ile düzen-

⁴ Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, ileri sürülen diğer nedenleri dikkate alarak söz konusu hükmü iptal etmiştir.

leme yoluna gidilmesinin yalnızca bu nedenden ötürü Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilemez. Kaldı ki, Anayasa'nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulunun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmelik⁵ çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir.⁶ Buna göre bu yasadaki⁷ kararname, hukukça, Bakanlar Kurulu Yönetmeliği sayılabilir.⁸

Yukarıda belirtildiği gibi, 1982 Anayasası döneminde de Anayasa Mahkemesi, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri, Anayasada sayılan organların dışındakileri de kapsayacak şekilde artırmıştır. Gerçekten de, 29.2. 1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin iptal istemiyle açılan davada, Kanunun 6. maddesinde yer alan; Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nun çalışma usul ve esaslarının, bu kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle tespit edilir hükmünü, Mahkeme, şu gerekçeyle Anayasaya aykırı görmemiştir:

"Davacı, dava konusu fıkranın, kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmayan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna, çalışma usul ve esaslarını bir yönetmelikle tespit yetkisi tanıdığı, bunun Anayasanın 124. maddesine aykırı düşüşü savındadır.

Her ne kadar, 2983 sayılı Kanunun 6. maddesinin son fıkrası "Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu'nun çalışma usul ve esasları, bu kurul⁹ tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle tesbit edilir." hükmünü içermekte ise de, Anayasa'nın 124. maddesinin açık ifadesi karşısında fıkra metnindeki "çkarılacak" sözcüğünü "hazırlanacak" anlamında kabul etmek gerekir."¹⁰

Anayasa Mahkemesinin bu görüşüne, üyelerden, Yekta Güngör Özden ve Muammer Turan karşı çıkmışlardır. Yekta Güngör Özden yazmış olduğu "karşoy" gerekçesinde aşağıdaki görüşü savunmuştur:

⁵ Metinde "yönetmenlik" denilmektedir. Bunun bir basım hatası olduğunu düşünmekteyiz. Eğer basım hatası değil de kasıtlı olarak bu ibare kullanılmışsa Anayasa Mahkemesi vahim bir hata yapmış demektir. Çünkü "yönetmelik" ile "yönetmenlik" ses benzeşimi dışında aralarında hiç bir ilişki ve bağlantı olmayan kavramlardır. Daha somut bir deyişle, "yönetmenlik", "yönetme"den türeyen bir sözcüktür.

⁶ İtalikler bana aittir.

⁷ Metinde bu ibare "Yasadaki" şeklinde büyük yazılmaktadır. Halbuki söz konusu ibarenin önünde "bu" şeklinde bir işaret zamiri bulunduğu ve bu zamirden sonra gelen sözcük küçük yazılması gerektiğinden bir dilbilgisi hatası yapılmıştır. Mevcut yasalarda da böyle hataların bulunması ve yeni çıkartılan yasalarda da bu tip hatalara devam edilmesi yüzünden konuya dikkat çekmek için bu eleştiriye yer verdim.

⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi Karar Dergisi, Sayı: 8, 1970, s. 40.

⁹ Dip not 6'ya bkz.

¹⁰ Bkz. 26.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, s. 25.

“Yasa’nın “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu” başlıklı 6. maddesinin son fıkrası, adı geçen kurulun çalışma yöntem ve ilkelerinin bu kurulun çıkaracağı “bir” yönetmelikle saptanacağını öngörmüştür. Anayasa’nın 124. maddesi, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarma hakkını Başbakanlığa, bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine vermiştir. Yine, Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası da, kamu tüzel kişiliğinin ancak yasayla ya da yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağını öngörmüştür. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’nun tüzel kişiliği yoktur. İncelenen yasada bu anlama gelecek bir açıklık ya da bir belirti bile yoktur. “Yönetmelik çıkarma yetkisi varsa, tüzel kişilik verilmiş demektir” görüşü, “Tüzel kişilik yönetmelikle de verilir” e koşt, hukuka aykırı ve sakıncalı anlayışla tutumu gösterir. Anayasa kurallarını siyasal uygulamalara neden olabilecek yorum ve değerlendirmelerle amacı dışına taşımak olanaksızdır. Anlayış ya da hoşgörü, ilkeden ödün verme, kötü uygulamaya yol açma biçiminde olamaz. Kuruluşun yapısına, işlevine bakılarak kendisinde olmayan güç, varsayımla verilemez. Yasal niteliği ve kimliği kararla değiştirilemez, yasanın içeriği, sözcükleri de kararla değiştirilemez. “Çıkarmak” yetkisi, “hazırlamak, kabul edip yürürlüğe koymak ve uygulamak” evrelerini kapsar. Kurula tanındığı açıkça belli olan yetkiyi, ileride, ilgili Bakanlığın çıkaracağı anlamda yorumlamak uygun bulmak, iptalden kaçınmanın ilginç bir örneğini oluşturmaktadır. Kurulun, kimi bakanlardan oluşması tüzel kişilik tanınması ya da yönetmelik çıkarması için yeterli değildir. Bu durumu yeterli bulan anlayışı hukuk ilkeleri, yönetim hukuku gerekleriyle bağdaştırmak güçtür. Nitekim, Yasanın 12/2. maddesinde Bakanlar Kurulu’nun düzenleyeceği açıkça belirtilen yönetmelik 84/8495 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yayınlanmıştır (Resmi Gazete 13/9/1984-18514). Oysa, çoğunluk görüşünü doğrulayan bir iz yoktur. Bu nedenlerle iptal kararı verilmesi zorunlu gördüğüm maddeyi Anayasa’nın 124. maddesine aykırı buluyorum.”¹¹

Üye Muammer TURAN ise karşıoy gerekçesinde şu hususlara yer vermiştir:

“Çoğunluk kararının bu hükme ilişkin kısmında: “Fıkra metnindeki “çıkarılacak” sözcüğünü “hazırlanacak” anlamında kabul etmek gerekir...Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu gösterir yasada herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır” denilmektedir.

Kanuna göre, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından, “çıkarılacak” yönetmelik başka; “hazırlanacak” yönetmelik başkadır: Dava konusu 6

¹¹ Bkz. 26.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, s. 30.

ncı maddenin son fıkrası, Kurulun çalışma usul ve esaslarına ait yönetmelik için doğrudan "bu Kurul tarafından çıkarılacak" hükmüne yer verdiği halde; 10 uncu maddenin "j" bendi Kurulu bu kanunla¹² ilgili diğer yönetmelikleri "hazırlamak"la görevlendirmiş, 12 nci maddesinde de "Kamu Oraklığı Fonunun kullanılmasına ilişkin esaslar Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenecek bir yönetmelikle tespit olunur" denilmiştir.

Aynı Kanun içinde yönetmeliği "çıkarmak" ve "hazırlamak" sözcükleri ayrı ayrı ve kendi anlamlarında kullanıldığı ilgili metinlerden açıkça anlaşıldığı gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşme tutanaklarından da bu husus ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, dava konusu fıkra metnindeki "çıkarılmak" sözcüğünü "hazırlamak" anlamında kabul etmek mümkün değildir.

Anayasa'nın 123 üncü maddesinde: "Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm karşısında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığını gösterir yasada herhangi bir hüküm bulunmaması yeterli olmayıp kamu tüzel kişiliğine sahip olduğuna dair bir hüküm bulunması gerekmektedir. Yasada böyle bir hüküm bulunmadığı gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmelerinde Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun ve İdaresinin tüzel kişiliğe sahip olmadığı açıkça ifade edilmiştir.

Bu nedenlerle, Kurula yönetmelik "çıkarmak" yetkisinin tanınması Anayasanın 124 üncü maddesine aykırıdır."¹³

Anayasa Mahkemesinin; gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu bu kararlarının değerlendirilmesi ileride yapılacaktır.

1.2. Danıştay'ın Görüşü

Anayasa Mahkemesi gibi Danıştay da, gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu kararlarda, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri, Anayasada sayılan merciler dışındaki organları da kapsayacak şekilde artırma eğilimini taşımıştır. Bununla birlikte, ileride ayrıntılı bir şekilde bahsedileceği üzere, bu konudaki Danıştay içtihatları tam olarak istikrara kavuşmamıştır. Bu bağlamda, konuyla ilgili Danıştay içtihatlarının kronolojik bir bağlamda incelenmesi uygun olacaktır.

Danıştay Birinci ve Üçüncü Dairesinin¹⁴ E.1965/6 ve 1965/91, K.1965/4 ve 1965/65 sayılı "danışma ve idare kararı"nda, tüzel kişiliği bulunmamasına

¹² Dip not 5'e bkz.

¹³ Bkz. 26.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, s. 36.

¹⁴ Günümüzde yalnızca Danıştay'ın 1'inci Dairesi "idari daire" niteliğini taşıırken önceleri Üçüncü Daire de "idari daire" niteliği taşımaktaydı.

karşın Danıştay'ın da yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşü savunulmuş ve şu gerekçe ileri sürülmüştür:

"Anayasamızın 113 üncü maddesi "bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliği kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmi Gazete ile yayımlanır." hükmünü ihtiva etmektedir.

Anayasamızın bu âmir hükmü, Kanunumuzun yukarıda işaret olunan hükümleri ile birlikte mütalâa edildiğinde; tamamiyle bağımsız olan Danıştay'ın, nev'i şahsına münhasır bir organ olarak, kendi yönetmeliklerini kendisinin çıkarması icap ettiği,¹⁵ usul itibarıyla hiçbir bakanının veya Başbakanının onayına bağlı bulunmadığı sonucuna varılmıştır."¹⁶

Danıştay, 1982 Anayasası döneminde verdiği bir başka mütalaada da, tüzel kişiliği olmayan Yüksek Planlama Kurulu'nun yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşünü savunmuştur. Gerçekten de, Danıştay Birinci Dairesinin 11.7.1988 tarih ve E. 1988/152, K.1988/186 sayılı kararında; Yüksek Planlama Kurulu'nun, 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" kapsamındaki kurumlara, eski disiplin yönetmeliklerinin uygulanması konusunda yetki verdiği görüşü savunulmuş ve şu gerekçe ileri sürülmüştür:

"...1.2.1988 tarihinde yürürlüğe giren 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesiyle, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 53. maddesi değiştirilerek, teşebbüslerin¹⁷ yönetmelik hazırlamalarını öngören hüküm, "Teşebbüslerde iş programlarında öngörülme-yen personel ihtiyacını belirlemeye, çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayısında sınırlamalar getirmeye, sözleşme ücret gruplarının tavan miktarları ile sürekli görevle yurt dışında görevlendirilecekler-e ödenecek ücretleri belirlemeye...ile istihdama ilişkin konularda düzenlemeler yapmaya veya uygulanacak esas ve usulleri tesp ite Yüksek Planlama Kurulu yetkilidir." şeklini almıştır. Açıkça görüldüğü gibi teşekküllerin yönetmelik düzenlemeleri yerine, düzenleme yetkisi Yüksek Planlama Kuruluna verilmiştir. Yüksek Planlama Kurulu'nun yapacağı düzenlemenin türü maddede yazılı olmamakla beraber, bunlar yönetmelik ve genelge olabileceği gibi hizmet sözleşmesinin bir hükmü olarak sözleşmede de¹⁸ yer alabilir..."¹⁹

¹⁵ İtaliği ben yaptım.

¹⁶ Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı:97-98-99, 1966, s. 4.

¹⁷ Kamu İktisadi Teşebbüsleri.

¹⁸ İtaliği ben yaptım.

¹⁹ Bu mütalaanın tam metni için bkz. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/EsasNoKararC.jsp?dai=1&eyil=1988&eno=152&...>, Erişim Tarihi, 26.6.2009).

Danıştay, bundan başka, her icrai organın yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşünü de benimsemiştir. Bu bağlamda, konu hakkında bir örnek verilmesi uygun olacaktır. Mülga 521 sayılı Danıştay Kanununun bir çok maddelerinde yönetmeliklere yollama yapılmış, Kanunun uygulanması esnasında bu yönetmeliklerin hangi merci tarafından yapılacağı kuşku doğurmuştur. İşte bu konuya Danıştay Genel Kurulunun 1.4.1965 tarih ve E.1965/65, K.1965/67 sayılı kararıyla bir çözüm yolu getirilmeye çalışılmıştır. Danıştay bu kararında; her icrai karar alma yetkisini taşıyan mercin yönetmelik yapabileceğini, bu yetkinin, 1961 Anayasasının 113 üncü maddesinde sayılan mercilere münhasır olmadığını ve zaten söz konusu maddenin de yönetmelik yapma yetkisini genişletmeyi amaçladığını ifade etmiştir. Bununla birlikte, Danıştay, 521 sayılı Danıştay Kanununda öngörülen yönetmeliklerin bağımsız bir organ olmak itibarıyla yalnızca kendisi tarafından yapılabileceğini, yargı ve adalet alanında görevleri olsa da Bakanlıklarca²⁰ söz konusu yönetmeliklerin yapılamayacağına karar vermiştir. Danıştay, ayrıca, 521 sayılı Danıştay Kanununda yönetmeliklerden bahseden kanun hükümlerinin gereğinin -bu çözüm yolu dışında- yerine getirilmesine de olanak bulunmadığını ifade etmiştir (Nak., Güneş, 1965: 182).

Bununla birlikte, icrai bir organ olmasına karşın, Danıştay, Diyanet İşleri Başkanlığının yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunmadığı görüşünü savunmuştur.²¹ Gerçekten de, Danıştay Beşinci Dairesinin 6.12.1988 tarih ve E.1986/1938, K.1988/2866 sayılı kararında; genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığının Anayasanın 124. maddesi karşısında şu gerekçeyle yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır:

"1982²² Anayasasının²³ 124. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler." şeklindeki hükümle yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar açıkça gösterilmiştir.

Anayasanın 136. maddesine göre, "genel idare içinde yer alan" Diyanet İşleri Başkanlığının "İslam Dininin inançları, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yö-

²⁰ Örneğin, Adalet Bakanlığınca.

²¹ Danıştay'ın konuyla ilgili içtihatlarının istikrara kavuşmadığını belirtirken savımızın altında yatan da bu olgudur.

²² Metinde "1981" denilmektedir ki bunun bir basım hatası olduğunu düşünüyoruz.

²³ Metinde "Anayasanın" denilmektedir ki bunun bir basım hatası olduğunu düşünüyoruz.

netmek üzere, Başbakanlığa bağlı” olarak kurulduğu, kuruluş ve görevlerine ilişkin 633 sayılı Yasanın 1. maddesinde vurgulanmış bulunmaktadır. Belirtilen Anayasal ve yasal duruma göre, tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu niteliğinde olmayan Diyanet İşleri Başkanlığının, kendi görev alanıyla ilgili de olsa “kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere” yönetmelik çıkarmak yetkisinin bulunmadığı açıktır. Her ne kadar, 633 sayılı Yasanın 5/f ve 14/f maddelerinde “yönetmelik hazırlamak” yetki ve görevinden söz edilmekte ise de, bu konunun belirtilen çerçeveye içinde değerlendirilmesi ve Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olması nedeniyle bu yetkinin, münhasıran, kendisine 633 sayılı Yasa ile verilen görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili yönetmelikleri hazırlayarak uygulanmaya konulmak üzere Başbakanlığa sunulması için yapılan hazırlık çalışması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenlerdir ki; 633 sayılı Yasanın 1. maddesine dayanılarak Bakanlar Kurulunca 26.4.1979 tarihinde kabul edilen 7/17439 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulan “Hac Seyahati ile ilgili işlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca yürütülmesine ilişkin karar”ın 3. maddesinin son cümlesinde Hac Seyahatleri ile ilgili ayrıntıların, 4 üncü maddede sözü geçen Hac Komisyonunun da görüşü alınarak Diyanet İşleri Başkanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceğine işaret olunmasının Diyanet İşleri Başkanlığına Yönetmelik çıkarma yetkisinin verilmiş olduğu şeklinde algılanması olanaksızdır. Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrası Karar’ın sözü geçen hükmünü hukuki geçerlikten yoksun bırakmaktadır. Dolayısıyla, Karar’ın sözü geçen hükmü de hukuki dayanak gösterilmek suretiyle Diyanet İşleri Başkanlığınca hazırlanıp yürürlüğe konulan ve 30.3.1984 günlü, 18357 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Hac ve Umre Seyahatleriyle İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik”in dava konusu edilen 32 inci maddesinin 1. fıkrasının, “Hac ve Umre işleri ile ilgili olarak yurtdışında çeşitli işler için görevlendirilen kişilerin yollukları, Harcırah Kanununda tespit edilen miktarları aşmamak üzere ve her birinin yükleneceği sorumluluk ve görevin ağırlık derecesi de dikkate alınmak suretiyle Kurulca belirlenir ve Vakıfça ödenir. Bu ödemelerle ilgili tahakkuk evrakına görevlendirme onayları da eklenir” şeklindeki hükmünün Diyanet İşleri Başkanlığının yetkisizliği yönünden iptali gerekmektedir. Bu sonuca göre, anılan fıkraya dayanılarak Hac İşleri Yüksek Kurulunca alınan 6.5.1986 günlü, 1986/9 sayılı kararın 9. maddesinin, hac hizmetleri için yurtdışında görevlendirilecek doktorlara verilecek ücreti 2.100 Suudi Arabistan Riyali olarak belirleyen (h) fıkrasının da, hukuki dayanaktan yoksun kalması nedeniyle iptali gerektiği açıktır.”²⁴

²⁴ Karar hakkında fazla bilgi için bkz. Danıştay Dergisi, sayı:74-75, Yıl:19, 1989, s. 243-248.

Danıştay, bundan başka, bir merciin yönetmelik çıkartabilmesi için yasa o kuruluşun yönetmelik çıkartabileceğine dair bir yetkinin bulunmasını da şart koşturmaktadır. Örneğin, Danıştay Altıncı Dairesinin 28.2.1996 tarih ve E.1996/91, K.1996/929 sayılı kararında, Milli Saraylar Daire Başkanlığı Korunma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliğinin Anayasanın 123 ve 124'üncü maddesine aykırılık taşıdığı, öte yandan, 2863 sayılı yasa ve 2919 sayılı yasaya göre taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda gerekli önlemleri almanın Kültür Bakanlığının²⁵ yetkisinde olduğu ve TBMM ne bağlı saraylar, köşkler ve kasırlar hakkındaki TBMM yetkisinin bakım, onarım ve korumayla sınırlı olduğundan söz konusu yönetmeliğin iptaline karar verilmiş ve Anayasanın 124'üncü maddesine aykırılık bakımından şu gerekçe ileri sürülmüştür:

"Diğer taraftan, idare hukukunda düzenleyici işlem niteliğinde bulunan yönetmeliklerin çıkarılması ve yürürlüğe girebilmesi için ilgili kanunda açık hüküm bulunması, diğer bir deyişle, kanunun öngördüğü, sınırları ve içeriği belirlenen bir konuda yönetmelik çıkarılabileceği gibi kanunda böyle bir yetkinin bulunmaması durumunda T.C. Anayasasının anılan 124. maddesinde belirlenen esaslar çerçevesinde idarelerce yönetmelik çıkarılabileceği öngörülmüştür. 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun idareye bu konuda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmediği²⁶ gibi, yeni bir teşkilatın kurulmasına, görev ve yetkilerinin belirlenmesine yönelik olarak çıkarılan dava konusu yönetmeliğin, Anayasasının anılan maddesinde öngörülen kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarılacağına ilişkin hükmüne de aykırı olduğu açıktır."²⁷

Bu içtihatlardan anlaşılacağı üzere, Danıştay, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri genişletme eğiliminde olsa da içtihatları bir tutarlılık ve istikrara kavuşamamıştır.

1.3. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarının Değerlendirilmesi

Yukarıda bahsedilen gerek Anayasa Mahkemesinin gerekse Danıştay'ın içtihatlarının neredeyse tümü hatalıdır. Söz konusu içtihatların neden hatalı olduğu konusunda ayrıntılı bir bilgi vermek uygun olacaktır.

İlk olarak Anayasa Mahkemesi içtihatlarını değerlendirmek gerekirse, Anayasa Mahkemesinin yukarıda incelenen ilk kararında, Bakanlar Kurulunun

²⁵ Şimdiki adıyla Kültür ve Turizm Bakanlığının.

²⁶ İtalikleri ben yaptım.

²⁷ Karar hakkında fazla bilgi için bkz. Danıştay Dergisi, Sayı: 92, Yıl:27, 1997, s. 471-477.

yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunması, kanımızca, “yetki kurallarının” tanımına aykırıdır. Zira, idari kararların yetki unsuru olarak karar alma yetkisi; Anayasa ve kanunların bazı idare makam ve organlarına tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneğidir. Bu güç ve yeteneği veren kurallar ise yetki kurallarıdır (Günday, 2004: 124). Bu tanımda da ifade edildiği üzere, bir kamu merciin yetkisi ancak Anayasa ve kanunla tanınabilir. Anayasanın 124’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında yönetmelik çıkarmaya yetkili organlar, Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri olarak sınırlı sayıda (numerus clauses) gösterildiğine göre²⁸ yönetmelik çıkartmaya yetkili organlar kanunla veya yargı organlarının yorumuyla ne artırılabilir ne de azaltılabilir. Dolayısıyla, Mahkemenin söz konusu içtihadı bütünüyle hatalıdır.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda incelenen ikinci kararında, “hazırlanacak” kavramı ile “çıkarılacak” kavramı birbirine eş tutulmuştur. Anayasa Mahkemesi, bu düşüncesiyle dilbilgisi kurallarını alt üst etmiş ve söz konusu hükmü iptal etmemek için zorlama, hatta garip bir gerekçe bulmuştur. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi üyelerinden Yekta Güngör Özden ve Muammer Turan’ın yukarıda belirtilen karşıoy yazılarından da anlaşılacağı üzere, “çıkarmak” kavramı “hazırlık” aşamasından başlayıp “yayım” aşamasına kadar giden bir evreyi kapsayan geniş bir olgudur. Halbuki, “hazırlamak”; “çıkarmak” kavramının yalnızca bir²⁹ evresidir. Bu açıdan, Mahkemenin söz konusu kararı, “fahiş” bir hata niteliği taşımaktadır.

Konuyla ilgili Danıştay içtihatlarına gelince, her şeyden önce yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar konusundaki Danıştay’ın istikrarsız tutumu nedeniyle “hukuki istikrar ve güvenlik” ilkesi büyük bir yara almıştır. Yukarıda belirtilen Danıştay içtihatlarından anlaşılacağı üzere, Danıştay, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri genişletme eğilimine girmiş ve ayrıca, bir merciin yönetmelik çıkarabilmesi için yasada o kuruluşun yönetmelik çıkarabileceğine dair bir yetkinin bulunmasını da aramıştır. Bununla birlikte, Danıştay, bu eğilim ve görüşünü Diyanet İşleri Başkanlığı söz konusu olunca tersine çevirerek, Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılan merciler dışında herhangi bir organının yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunmadığı görüşünü savunmuştur. Gerçi, Danıştay’ın; Diyanet İşleri Başkanlığının yönetmelik çıkaramayacağı şeklindeki görüşü doğru olmasına karşın, diğer yandan, gerek kendisinin, gerekse yasasında hüküm bulunsaydı Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin yönetmelik çıkarma

²⁸ Bu düşünce, 1961 Anayasasının yönetmelikle ilgili 113’üncü maddesinde “başbakanlık” ayrık olmak üzere de geçerlidir.

²⁹ O da “ilk”.

yetkisinin bulunduğunu belirtmesi bir çelişki oluşturmuştur. Halbuki Anayasanın açık hükmü karşısında ne Danıştay'ın kendisinin, ne de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Çünkü, yukarıda da belirtildiği üzere yetki kuralları ya Anayasa ile ya da yasayla belirtilebilir. Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler açıkça saptandığına, kısacası, yetki konusu anayasal bir norm ile düzenlendiğine göre kanunla veya klasik bir düzenleyici işlemle (tüzük, yönetmelik) söz konusu merciler ne azaltılabilir ne de çoğaltılabilir. Bundan başka, Danıştay'ın söz konusu çelişkisi, az önce belirtildiği üzere "hukuki istikrar ve güvenlik" ilkesine de aykırı düşmüştür ki, böylesine bir aykırılığın hukuk devleti "rule of law" prensibine ne kadar büyük bir zarar verdiği ortadadır. Çünkü, hukuk devleti prensibi, istikrar ve belirlilik (certainty) esaslarına her şeyden daha fazla olarak değer vermektedir.

2. YÖNETMELİK ÇIKARMAYA YETKİLİ MERCİLER KONUSUNDA ÖĞRETİNİN TUTUMU VE DEĞERLENDİRME

Yönetmelik çıkarmaya hangi mercilerin yetkili olduğu konusunda öğretilerde yer alan görüşleri iki büyük gruba ayırmak olanaklıdır. Bunlardan ilk grup, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercilerin Anayasanın 124. maddesinde sayılan mercilerle sınırlı olmadığını, eski bir deyişle, Anayasada sayılan mercilerin "tahdidi" (örnek olarak sayılma) bir nitelik taşıdığını ifade etmekte, buna karşın, aksi yönde düşünen yazarlar ise söz konusu mercilerin Anayasada sayılanlarla sınırlı olduğunu, yine eski bir deyişle, "tahdidi" (sınırlı sayıda) olduğunu belirtmektedir. Aşağıda bu görüşler sırasıyla incelenecek ve onların bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

2.1. Yönetmelik Çıkarma Yetkisinin Anayasada Sayılan Mercilerle Sınırlı Olmadığını Savunan Görüş

Az önce belirtildiği üzere, öğretilerde, bir kısım yazarlar, yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan organlarla sınırlı olmadığını, Anayasada gösterilen merciler dışında başka bir takım organların da yönetmelik çıkarabileceği görüşünü savunmaktadır. Aşağıda bu görüşü savunan yazarların fikirleri ayrıntılarıyla incelenecektir.

Bu grupta görüşleri incelenecek ilk yazarlar Balta ve Günday'dır. Yazarlar, yönetici her merciin kendi çalışma alanı içerisindeki her konu için yönetmelik çıkarabileceğini, bu yetkiye üst hukuk kaynaklarında ayrıca bu yolda bir kural bulunmaksızın genel bir hukuk ilkesi olarak sahip olduklarını, çünkü, yönetmeliğin düzenli idare ilkesinin bir gereği olduğunu ifade etmektedirler (Balta, 1970: 125, Günday: 103).

BALTA ve GÜNDAY, Anayasanın 124. maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen yönetmeliklerin "uygulama yönetmeliği" olduğunu, ancak, Anayasada yönetmelik çıkarmaya yetkili oldukları belirtilmiş bulunan makamların kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamaktan başka idari faaliyetlerinin de bulunduğunu, bu idari faaliyetlere ilişkin düzenleyici işlemler yapılması ve bunlara da yönetmelik adı verilmesinin olanaklı olduğunu, yine, öteki idari mercilerin de idari faaliyetlerine ilişkin olarak düzenlemeler yapmalarına ve bu düzenlemeleri de yönetmelik olarak adlandırmalarına hukuki bir engelin olmadığını, kısacası, bir idari makam ve mercilerin kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamaktan başka idari faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelikler yapmalarının da olanaklı olduğunu, bu tür yönetmeliklere "adi yönetmelikler" denileceğini ifade etmektedirler (Balta: 126, Günday: 103).

BALTA, bu görüşüne destek olarak 1961 Anayasasının 113. maddesinin 2'nci fıkrasını³⁰ da göstermektedir. Yazar, bu hükümle konulan Resmi Gazete ile ilan zorunluluğunun da bu anlayışı desteklediğini, çünkü, teknik ve maddi teferruata ilişkin olan, hele alt kademedan çıkan yönetmeliklerin Resmi Gazete ile yayımında uygulamada bir faydanın düşünülmemeyeceğini, bu itibarla Anayasanın söz konusu hükmü ile özel bir yönetmelik çeşidini kastettiğini ifade etmektedir (Balta: 126).

Bununla birlikte, GÜNDAY, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak için çıkarılacak "uygulama yönetmelikleri"nin her idari merci tarafından değil, sadece Anayasada belirtilen idari makam ve organlarca yapılacağını belirtmektedir (Günday: 103). Ancak, GÜNDAY, Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasını geniş bir şekilde yorumlayarak, tek tek bakanlıklar gibi birden fazla bakanlıklar ve hatta Bakanlar Kurulunun da yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğunu, ancak yönetmelikle uygulanması sağlanacak olan kanunun ve tüzüğün birden ziyade bakanlığın veya tüm bakanlıkların görev alanlarını ilgilendirmesinin şart olduğunu ifade etmektedir (Günday: 103-104).

Yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan mercilerle sınırlı olmadığını, TEZİÇ de savunmaktadır. TEZİÇ, Anayasanın 124. maddesinin 2. fıkrasında, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağını kanunla belirtileceği hükmüne yer verildiğini, bu kuraldan çıkan sonucun; yönetmelik çıkarma yetkisinin, Anayasada öngörülen makamlarla sınırlı olmadığını göstergesi olduğunu, her idari makamın kendi çalışma alanını yönetmelikle düzen-

³⁰ Bu fıkarda; (bütün) yönetmeliklerin Resmi Gazete ile yayımlanacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm, yukarıda belirtildiği üzere, 1982 Anayasasının 124. maddesinin 2. fıkrasında; hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağını kanunda belirtileceği şeklinde değiştirilmiştir.

leyebileceğini ifade etmektedir. TEZİÇ, BALTA ve GÜNDAY gibi yönetmelikleri "uygulama yönetmeliği" ve "alelade" yönetmelikler şeklinde ikiye ayırmakta, Anayasada öngörülen yönetmeliklerin, kanun ve tüzükleri tamamlayıcı nitelikte olmaları nedeniyle "uygulama yönetmelikleri" olduklarını ve bunların kanun ve tüzükleri gibi Resmi Gazetede yayımlanmalarının zorunlu olduğunu, buna karşılık, kanun ve tüzükleri uygulamanın dışındaki teknik faaliyetlerin belirli bir düzende yürütülebilmesi için çıkarılan yönetmeliklerin "alelade yönetmelikler" olarak adlandırılacağını, bunların belirli bir kurumun iç düzenini ilgilendireceğinden Resmi Gazete ile yayımlanmalarına gerek olmadığını ifade etmektedir (Teziç, 1986: 57).

TEZİÇ, 1982 Anayasasının yönetmeliklerle ilgili olarak getirdiği düzenlemede, yönetmelik çıkarma yetkisinin bir ölçüde Anayasada öngörülenlerle sınırlı olmadığını söylenebilmesinin olanaklı olmamasına karşın, Bakanlar Kurulunun bu maddeye dayanarak artık "Bakanlar Kurulu Yönetmeliği" çıkarmasının hukuken olanaklı olarak kabul edilemeyeceğini, gerçi, 1961 Anayasası döneminde, tüzük çıkarmanın güç koşullara bağlanmış olması nedeniyle, Bakanlar Kurulunun uygulamada, tüzük yerine yönetmelik çıkarmayı yeğlediğini, böylelikle Danıştay'ın "incelemesinden" sıyrılma yolu açılarak, tüzük türündeki işlemin giderek daha az çıkarıldığını da ifade etmiştir (Teziç: 57-58).

TEZİÇ, 1961 Anayasasının 107. maddesine paralel olarak 1982 Anayasasının 115. maddesinde Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlem yapabilmesinin "tüzük" olarak öngörüldüğüne göre artık 124. maddeye dayanılarak, Bakanlar Kurulunun ayrıca "Bakanlar Kurulu Yönetmeliği" yapabileceğini söylemenin olanaklı olmadığını ifade etmektedir (Teziç: 58). TEZİÇ'in konuya ilişkin bu görüşleri, TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU tarafından da paylaşılmaktadır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001: 385- 387).

Bununla birlikte, bu gruba giren yazarlardan ÖZBUDUN, Anayasanın 124'üncü maddesini daha da geniş yorumlayarak Bakanlar Kurulunun da yönetmelik çıkarabileceği görüşünü savunmaktadır. Yazar, Danışma Meclisince kabul edilen metinde mevcut olan "Bakanlar Kurulu" ibaresinin Milli Güvenlik Konseyince çıkarılmış olmakla birlikte, bundan Bakanlar Kurulunun yönetmelik yapamayacağı sonucuna varmanın olanaklı olmadığını, 1924 Anayasasının yönetmeliklerden hiç söz etmemiş olduğu halde, 1322 sayılı Kanunda, yönetmeliklerin, bir veya birkaç bakanlık yahut Bakanlar Kurulu tarafından yapılabileceğinin belirtildiğini, 1961 Anayasası döneminde de Bakanlar Kurulunun, yönetmelik yapmaya devam ettiğini, aslında, yönetmeliğin genel düzenleyici işlem türü olduğunu kabul edilmesi, dolayısıyla, icrai karar almaya yetkili her idari makamın yönetmelik yapmaya yetkili olması gerektiğini, 1961 Anayasası

döneminde de Danıştay Genel Kurulunun bir kararında aynı sonuca varıldığını ifade etmektedir (Özbudun, 2005: 248).

Bu gruptaki yazarlardan, ATAR, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini, ancak, yasama ve yargı organlarının yönetmelik yapamayacağını ifade etmekte (ATAR, 2002: 273), AKYILMAZ ve diğerleri ise Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini, ancak tüzel kişiliğe sahip olmayan kuruluşların yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü savunmaktadırlar (Akyılmaz ve diğerleri, 2009: 68).

Yine bu gruba giren yazarlardan ONAR, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamın organ-şahıs kuramı dikkate alınarak belirlenebileceğini ifade etmektedir. Yazara göre, bazı organların kendilerine özgü ve sınırlı bir kişiliği (şahsiyeti) bulunmakta, bu bağlamda, örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin devlet tüzel kişiliğinin bir organı olmakla beraber organ-kışı (şahıs) denilen sınırlı manevi kişiliğinin bulunduğunu, nitekim, iç tüzüklerini yapmak konusunda Devlet adına değil kendi adına bir irade ortaya koyduğunu belirtmektedir. Yazar, organ-kışı kuramı bakımından, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay gibi bağımsızlığı olan ve kendi iç işlerini de kendileri düzenleyen, kendileri adına irade açıklayacak bir bakanlığı bulunmayan kuruluşların da böyle bir hukuki varlığa sahip olduklarının kabul edilebileceğini ifade etmektedir (Onar, 1966: 394).

ONAR'ın ulaştığı sonucu kısaca özetlemek gerekirse, yazar, merkezi idare tüzel kişiliğini temsil eden her makam ve her idare tüzel kişinin, bir başka deyişle, irade açıklamasına yetkili her organın yönetmelik yapabileceğini, çünkü, yönetmeliklerin, doğrudan doğruya kamu hizmetlerinin uygulanmasıyla ilgili olduğunu, bu hizmeti gören her idare tüzel kişinin, görevi dolayısıyla bu yetkiyi haiz olduğunu ifade etmektedir (Onar: 394).

GÖZLER ise benzer bir yaklaşımla; icrai karar alma yetkisine sahip her makamın düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olduğunu, bu çerçevede idari işlem yapabilen Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yönetmelik yapabileceğini ifade etmektedir (Gözler, 2003: 1115-1116).

GÖZLER, daha da ileri giderek, kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kuruluş ve makamlar "yönetmelik" çıkaramasa bile, bunun isimlendirme dışında bir öneminin bulunmadığını, çünkü, bu kuruluş ve makamların, icrai karar alma yetkisine sahip olduğu ölçüde, adı "yönetmelik" olmasa da "düzenleyici işlemler" yapma yetkisine sahip olduğunu, bu işlemlerin de yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi olduğunu belirtmektedir (Gözler: 1114).

Ancak, yönetmelik çıkarma yetkisinin geniş olduğunu savunan yazarlar bile "devlet bakanının" yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü savunmaktadır.³¹ Bu bağlamda, GÖZLER de, Devlet Bakanlarının yönetmelik çıkaramayacağı kanısındadır. Yazar, uygulamada, Devlet Bakanlıklarından bahsedilse de, hukukumuzda "Devlet Bakanlığı" diye bir şeyin bulunmadığını, var olan şeyin "Devlet Bakanları" olduğunu, Anayasanın 124'üncü maddesinde yönetmelik çıkarmaya yetkili makamları sayarken, "bakanlar" ibaresini değil, "Bakanlıklar" ibaresine yer verildiğini, dolayısıyla, bakanlık teşkilatına sahip olmayan "Devlet Bakanları"nın yönetmelik çıkaramaması gerektiğini ifade etmektedir. Yazar, devlet bakanlarının sorumlu olduğu kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan birimler ve bağlı kuruluşların, gerçekte, Başbakanlığa bağlı olduğunu, dolayısıyla, bu bağlı kuruluşların ve birimlerin gereksinimi olan yönetmeliklerin ilgili devlet bakanı tarafından değil, Başbakanlık tarafından çıkarılması gerektiğini, ancak, uygulamada bunun aksinin yaşandığını belirtmektedir (Gözler: 1111).

Yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılanlarla sınırlı olmadığını zımnen³² benimsediği anlaşılan Gözübüyük ve Tan da, örtülü bir şekilde devlet bakanlarının yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü savunmaktadırlar. Yazarlar, uygulamada, yanlış bir şekilde, Devlet Bakanlığından söz edildiğini ve bunların yönetmelik çıkardığını, Devlet Bakanlarının hizmet bakanlıkları gibi görev alanlarından söz etmenin güçlüğü karşısında bunların yönetmelik çıkarıp çıkaramayacaklarının hukuken tartışılması gerektiğini ifade etmektedirler (Gözübüyük ve Tan, 2006: 131).

Yönetmelik çıkartmaya yetkili mercileri genişletme eğiliminde olan ATAY ise uygulamadaki durumu tasvip ederek, Anayasanın 124. maddesinde, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabilecek makamlar arasında sayılmamasına karşın, onun yönetmelik çıkarabileceğini, uygulamanın da bu yönde geliştiğini, bununla birlikte, Bakanlar Kurulunun yalnızca bakanlıklar arası işbirliğini gerektiren ya da Hükümetin genel siyasetinin uygulanmasına yönelik alanlarda yönetmelik çıkarabileceğini, Anayasa hükmü gereğince tüzükle düzenlenmesi gereken konuların Bakanlar Kurulu tarafından yönetmelikle düzenlenmesi halinde söz konusu yönetmeliğin hukuka aykırı olacağını belirtmektedir (Atay, 2006: 63-64).

ATAY, tüzel kişiliği olmayan kuruluşların yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesinde, ilgili kuruluşun idari teşkilat içeri-

³¹ Aşağıda temas edeceğimiz üzere Atay hariç.

³² Zımnen diyoruz çünkü, yazarlar, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri genişleten içtihatları hakkında herhangi bir aleyhte yorum getirmemektedirler.

sindeki yerine bakılmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Yazara göre, eğer söz konusu kuruluş idari teşkilatta Başbakanlık veya Bakanlıklardan birisinin bünyesinde yer alıyor ve icrai nitelikte işlem tesis edebiliyorsa, yönetmelik çıkarabileceğinin kabul edilmesi gerektiğini, çünkü söz konusu kuruluşun devlet tüzel kişiliğini temsil eden organlardan birisinin bir birimi olduğunu ifade etmektedir. Yazar, ayrıca, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan "hukuki istikrar ve güven İlkesi"nin, söz konusu kuruluşların yapacağı işlemlerin nesnelliğini sağlamak açısından da bunların bu tür bir yetki ile donatılmasının zorunlu olduğunu belirtmektedir (Atay: 63).

Yazar, Devlet Bakanlarının yönetmelik çıkarması konusunda, Türk öğretisindeki yazarların ezici çoğunluğunun görüşünden ayrılarak, söz konusu bakanların da yönetmelik çıkarabileceği görüşünü savunmaktadır. Daha somut bir deyişle, yazar, Devlet Bakanlarının kendi görev alanları çerçevesinde yönetmelik çıkarabileceklerini ifade etmektedir. ATAY, kamu kurum ve kuruluşlarının yönetmelik çıkarırken dikkat edilmesi gereken hususun, ilgili kuruluşun kendi görev alanının sınırları içerisinde kalması ve normlar hiyerarşisi ilkesine uygun davranmasının yanında, sıra düzen anlamında kendisinin üzerinde yer alan Başbakanlığın veya Bakanlığın düzenleyici işlemlerine aykırı düzenlemeler getirmemesi olduğunu, birden fazla bakanlığın veya kamu tüzel kişisinin görev alanına giren konularda, birlikte yönetmelik çıkarılmasının da olanaklı olduğunu ilave etmektedir (Atay: 63).

2.2. Yönetmelik Çıkarma Yetkisinin Anayasada Sayılan Mercilerle Sınırlı Olduğunu Savunan Görüş

Öğretide, diğer bir grubu oluşturan yazarlar ise, yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan mercilerle sınırlı olduğunu, kısacası, yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler konusunda sınırlı sayı (numerus clauses) ilkesinin uygulanacağı görüşünü savunmaktadırlar. Daha açık bir deyişle, bu gruba giren yazarlar, Anayasada sayılan merciler dışında başka organların yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü taşımaktadırlar. Aşağıda bu görüşü savunan yazarların fikirleri ayrıntılarıyla incelenecektir.

Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılan merciler dışında, diğer organların yönetmelik çıkarmayacağı görüşünü DURAN oldukça rasyonel ve ayrıntılı bir temelde savunmaktadır. Yazar, kimi hukukçuların ve bir mütalaa-sında Danıştay'ın her icrai karar almaya yetkili makamın yönetmelik çıkarmaya yetkisi olduğu esasını benimsediğini, ancak, bunun doğru olmadığını ifade etmektedir. DURAN'a göre, yönetmelikler birer idari işlem olmakla beraber "icrai karar" niteliğinde değildir, diğer bir deyişle, yönetmelik hükmünün uygulamaya

konması ve gerçekleşmesi için araya bir idari kararın girmesinin zorunlu olduğunu belirtmektedir. Bunun gibi, yazara göre, yönetmelik ile idari karar arasında, tekil ve çoğul ilişkisi bulunmayıp, nitelik farkı bulunmaktadır. Bir başka deyişle, yazar, yönetmeliğin idari kararların toplamı değil, ancak kaynağı ve dayanağı olduğunu, çünkü, idari kararın, belirli bir yerde ve zamanda, belirli bir kişinin veya şeyin bulunduğu hal ve koşullar göz önüne alınarak yapılan özgül, birel ve somut bir işlem olduğunu, yönetmeliğin ise belirli kişi ve duruma bakılmadan, tüm ilgilileri ve halleri kapsamak ve düzenlemek amacıyla çıkarılan genel, nesnel ve soyut kuralları içeren bir işlem türü olduğunu belirtmektedir. Yazar, yönetmelik şeklindeki bu kural işlemle, idari karar arasında, aynı alana ilişkin olmaktan başka bir yakınlık ve benzerliğin bulunmadığını, bu itibarla, her icrai karar alabilen makamın veya kamu görevlisinin, aynı zamanda yönetmelik çıkarma yetkisine de sahip olduğunun söylenemeyeceğini, aksi takdirde, trafiği yöneten sıradan bir zabıta memurunun da, bu görevini yerine getirirken sözlü icrai kararlar aldığına göre, düzenleyici işlem de yapabileceğinin esasının benimsenmesi gerekeceğini, bunun ise herhalde hiç kimse tarafından kabul edilemeyeceğini belirtmektedir (Duran, 1982: 458-459).

DURAN, aslında, yürütme ve idarenin özerk düzenleme yetkisi bulunan Fransız hukuk dizgesinde bile, bu yetkiyi kullanabilecek makamlar ve kamu görevlileri sayılı ve sınırlı iken, düzenleyici işlem yapmanın ayrıksı bir yetki olduğu Türkiye’de, bütün makam ve kuruluşların yönetmelik çıkarabileceği yönünde düşünülemeyeceğini, kaldı ki, 1982 Anayasasının³³ yönetmelik düzenlemeye yetkili makam ve kuruluşları saydığını, bunların da Başbakanlık, Bakanlıklar ile kamu tüzel kişilerinden ibaret olduğunu ifade etmektedir (Duran: 459).

DURAN, Anayasanın 115. maddesinde, Bakanlar Kurulunun, düzenleme yetkisini öngörüp esas ve usulünü saptadığına göre, 124. maddesinde yer verdiği “Bakanlıklar” sözcüğü ile sadece ayrı ayrı her bakanlığın veya birkaç bakanlığın birlikte yönetmelik çıkarabileceği esasını kabul ettiğini, gerçi, bakanlıkların teker teker yapabilecekleri bir işlemi topluca ve beraberce gerçekleştirmelerine bir engelin bulunmadığı savının ileri sürülebileceğini, ancak bu savın, bütün bakanlıkların bir arada çıkaracakları yönetmeliğin, Bakanlar Kurulu işlemi sayılmaması koşuluyla doğru görülebileceğini belirtmektedir (Duran: 459).

DURAN, Türk Anayasa dizge ve uygulamasında, yürütmenin başı ve Bakanlar Kurulunun doğal başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanının imzasını taşıma-

³³ Duran’ın 1961 Anayasası bakımından yollama yaptığı metinleri, 1982 Anayasasının karşılık gelen hükümlerine göre uyarladım.

yan hiçbir kararnamenin bulunmayacağını, Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı bulunmasına rağmen, Fransa'daki gibi bir Kabine Kurulu ve işleminin bulunmadığını, bu itibarla, Başbakanla birlikte tüm Bakanların katılacağı bir yönetmelik tasarısının, ister istemez Cumhurbaşkanının da imzasını taşıyacağını, dolayısıyla mutlaka bir Bakanlar Kurulu işlemi olacağını, böylelikle, Anayasanın yalnızca Bakanlıklara tanımış olduğu düzenleme yetkisini, sonuç itibarıyla Cumhurbaşkanının da kullandığı bir konuma geleceğini ifade etmektedir. Yazar, bundan başka, yönetmeliklerin, her bakanlığın ancak kendi görev alanını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak için çıkarılabileceğini, bunların kararname biçiminde oluşumuna, Başbakanla birlikte tüm Bakanların katılması durumunda, hem yetki kurallarının bozulacağını, hem de "Bakanın", Bakanlığından, tek başına sorumluluğu olduğu ilkesinin zedelenmiş olacağını ifade etmektedir. Yazar, gerçi, Bakanlar Kurulunun birlikte sorumluluğu dolayısıyla, bakanlardan her birisinin görev alanına giren önemli konuları bu kurula götürebileceğini, ancak, bu durumda konunun görüşülmesi ile yetinilip, karara bağlanmasının yine yetkili bakana bırakılması gerektiğini ifade etmektedir (Duran: 459-460).

DURAN, Bakanlar Kurulunca yönetmelik çıkarılmasının önemli sakatlık ve sakıncalardan başka, yürütmenin düzenleme yetkisinin olağan aracı olan tüzüğün giderek hiç kullanılamaz hale gelmesi ve bu arada Danıştay'ın tüzük tasarılarını inceleme yetkisinin dolaylı biçimde fiilen ortadan kalkmasına yol açacağını, 1961 Anayasasının ilk yıllarında başlayan bu gidişatı durdurmak için bir yandan, yasama organının kanunlarla, kimi konuların Bakanlar Kurulunca yönetmelikle düzenlenmesi görev ve yükümünü yürütmeye vermekten vazgeçmesi gerektiğini, diğer yandan da, Danıştay'ın Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe soktuğu yönetmelikleri iptal etmesi gerektiğini belirtmektedir (Duran: 460).

DURAN, tüzel kişiliğe sahip olmayan özerk ya da bağımsız devlet kuruluşlarının yönetmelik yapamayacağını, ancak, Anayasanın 126'ncı maddesinin 2'nci fıkrası gereği, illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayanması nedeniyle, İl İdaresi Kanununun valinin görevlerini sayan 9. maddesinin 2. fıkrasının (Ç) bendinde³⁴ valilere devlet adına yönetmelik niteliğinde genel emirler çıkarma yetkisinin verilmesinin doğru ve yerinde olduğunu ifade etmektedir (Duran: 461).

³⁴ 10.6.1949 tarih ve 5422 sayılı İl İdaresi Kanununun 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrasının (Ç) bendinde; kanun, tüzük ve yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valilerin genel emirler çıkarabileceği ve bunları ilan edeceği belirtilmektedir.

DURAN, kamu tüzel kişileri olan kamu idarelerinin (il, belediye ve köy), çeşitli kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kanunda gösterilen yetkili organları eliyle, ilgili konularda yönetmelik çıkarabileceklerini, kanunların, bu idare ve kurumlarda düzenleme yetkisini kullanacak makam veya kamu görevlisini belirtmemiş ise; yönetmeliklerin, genel yetkili karar organlarınca yapılması gerektiğini belirtmektedir. Yazar, ayrıca, özeysel (merkezi) olmayan kuruluşların, bu önemli işlemleri üzerinde merkezi idare makamlarının "onay" yolunun öngörülmüş olabileceğini, bu yol öngörülmüş ise, yönetmeliklerin ancak söz konusu onaydan sonra yürürlüğe konulup uygulanabileceğini ifade etmektedir (Duran: 461-462).

Yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan mercilerle sınırlı olduğu görüşünü Giritli ve diğerleri de benimsemektedir. Yazarlar, Danıştay'ın içtihatlarına göre, icrai karar almak yetkisine sahip her makam, kurul ya da kuruluşun yönetmelik yapabileceği esasının benimsendiğini, ancak, yönetmelik çıkarmak yetkisini, anayasada gösterilen yerlerin ya da kuruluşların dışına taşırmamanın ve her icrai karar alabilen idari kuruluşun yönetmelik çıkaracağı esasını kabul etmenin, Türk anayasa ve idare hukuku ilkelerine ters düşeceğini belirtmektedirler (Giritli ve diğerleri, 2008: 171).

2.3. Öğretinin Tutumunun Değerlendirilmesi

Yönetmelik çıkarma yetkisinin, Anayasada belirtilen mercilerle sınırlı olmadığını, bir diğer deyişle, geniş olduğunu belirten, dolayısıyla, birinci gruba giren yazarların görüşlerine katılabilmek bize olanaklı gelmemektedir. Söz konusu gruba giren yazarların görüşlerinin yerinde olmadığını açık bir şekilde ortaya koyabilmek için ayrıntılı bir inceleme yapılması uygun olacaktır.

Her şeyden önce şu hususu belirtmek gerekir ki, Atay'ın, "devlet bakanlığının" yönetmelik çıkarabileceği yolundaki görüşü doğru değildir. Çünkü, Türk pozitif hukuku ve Anayasa Mahkemesine göre "devlet bakanlığı" şeklinde bir bakanlık teşkilatı bulunmamaktadır. Gerçekten de, 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun³⁵ 4. maddesinin 1. fıkrasında; Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisinin Başbakan Yardımcısı olarak

³⁵ Kanunun tam adı; "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" dur. Görüldüğü üzere kanunun başlığı son derece uzundur. Kanunun başlığının son derece uzun olması, kanun yapma tekniğine aykırıdır. Kanunun başlığını okurken, midemin bulandığını da itiraf etmek isterim. Bu nedenlerle kanun başlığını kısaltarak vermeyi uygun buldum.

görevlendirilebileceği, ayrıca, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet Bakanlarının görevlendirilebileceği, Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadroların Başbakanlık kadro cetvelinde gösterileceği ifade edilmiştir.

Türk pozitif hukukundaki bu kural dışında, Anayasa Mahkemesi de kamuda "devlet bakanlığı" şeklinde bir teşkilatın bulunmadığı görüşündedir. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesinin, 14.9.1995 tarih ve E.1995/1, K.1995/42 sayılı kararında, isabetli olarak; "Devlet Bakanlığı"nın bulunmadığı, "Devlet Bakanı"nın bulunduğu ifade edilmiştir (Nak. Ayanoğlu, 2005: 65-11).

Görüldüğü üzere, ne Türk pozitif hukukunda ne de Anayasa Mahkemesinin yorumunda "Devlet Bakanlığı" şeklinde bir örgütlenme modeli bulunmaktadır. Daha açıkçası, Türk hukukunda yalnızca "Devlet Bakanı" şeklinde bir makam bulunmaktadır. Buna rağmen, resmi yazışmalarda "Devlet Bakanlığı!", "Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı!" şeklinde hatalı kullanımlara yer verildiği gibi Resmi Gazetede yayınlanan metinlerde bile "Devlet Bakanlığı!"³⁶ ya da "Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı!"³⁷ ibareleri kullanılmaktadır ki, bunun ne kadar telafisi güç bir yanlışlık oluşturduğu ortadadır. Anayasasının yönetmelikle ilgili 124'üncü maddesinde, yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler sayılırken "Bakanlıklar" tabiri kullanıldığından ve "Devlet Bakanı" da hiç bir şekilde bu tabirin içerisine girmeyeceğinden ATAY'ın konuyla ilgili görüşünün hatalı olduğu açıktır.

Birinci gruba giren yazarların, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceği yönündeki görüşlerine de katılabilmek olanaksızdır. Çünkü, bu görüş, her şeyden önce anayasa koyucunun iradesini hiçe saymaktadır. Gerçekten de, 1982 Anayasasının 124'üncü maddesiyle ilgili Danışma Meclisinin gerekçesinin ilk paragrafında şu hususlara yer verilmiştir: "İdarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü yönetmeliktir. Maddede yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar belirtilirken, uygulamadaki tereddütleri gidermek için,

³⁶ Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Danışma Kurulunun Teşkili, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Devlet Bakanlığından! çıkartılan yönetmelik örneği için 7.6.2005 tarih ve 25838 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

³⁷ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği konusunda Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığından! çıkartılan yönetmelik örneği için 21.5.2005 tarih ve 25821 sayılı Resmi Gazeteye bkz. Aynen "devlet bakanı" denilmesi gerektiği gibi doğru kullanımın "başbakan yardımcısı" şeklinde olması gerekir.

Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yanında, Bakanlar Kurulu³⁸ ile Başbakanlık da sayılmıştır. Bu şekilde yönetmelik çıkartılabilecek alan da, Başbakanlığın, Bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek şeklinde geniş biçimde belirlenmiştir. Yalnız, yönetmelikler uygulama alanlarını düzenledikleri kanun ve tüzüklere aykırı hüküm getiremeyecektir (Bkz. Şakar, 1989: 139).

Bu gerekçeden anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasasının 124'üncü maddesiyle ilgili Danışma Meclisi gerekçesinde, "Bakanlar Kurulu" yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında gösterilmiştir. Halbuki, maddeye son şeklinin verildiği Milli Güvenlik Konseyinde bu ibare çıkartılmıştır.³⁹ Nitekim, bu maddeyle ilgili Milli Güvenlik Konseyi, Anayasa Komisyonunun gerekçesinde şu husus ileri sürülmüştür: "Danışma Meclisi tarafından kabul edilen 132'nci maddenin 1'inci fıkrası, 1961 Anayasasının 113'üncü maddesine benzer olarak, ancak birinci fıkraya "Başbakanlık" sözcüğü de eklenmek suretiyle düzenlenmiştir." (Şakar: 140). Görüldüğü üzere, 1982 Anayasasının sonul metninde, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında Bakanlar Kurulu sayılmamıştır. Anayasanın taslak metninde, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler arasında gösterilmesine karşın, sonul metinde bu ibarenin çıkartılması, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğunu savunan görüşün isabet-sizliğini somut olarak ortaya koymaktadır.

BALTA, GÜNDAY ve TEZİÇ'in yönetmelikleri; "uygulama yönetmeliği" ve "âdi yönetmelik" şeklinde ikiye ayırması da doğru değildir. Kanimızca, yazarlar, böyle bir ayrımı Alman hukukundan esinlenerek yapmaktadırlar. Alman hukukunda başlıca iki tür düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan birinci tür, "idari düzenlemeler" (talimatnameler, tamimler vb.) olarak adlandırılmaktadır. İdari düzenlemeler; idari sıra düzende (hiyerarşide) üstün otoriteler tarafından alt düzeydeki otoritelere verilen genel emir ve talimattır. Bunlar, alt düzeydeki otoriteyi adeta bir kanun gibi bağlarlar. Bu düzenlemeler kanunların yürütülmesini ve uygulanmasını sağlamaya hizmet etmek üzere ya teknik, siyasi, ekonomik hükümler içerir ya da kanunen belirlenen ve sınırlanan kadro çerçevesinde, idari hizmetlerin dağıtım tarzı ve bölümlenmesini gösterir veyahut bir birim veya organın dış elemanlarını, bir başka deyişle, idari iş ve işlemlerin hızlı ve güvenli görülmesi için gerekli olan formaliteleri (şekilleri) düzenler. Bütün idari makam ve merciler, sıra düzen yetkilerine göre bu yolda hizmet talimatı ve düzenlemesi yapabilirler. Bununla birlikte, bunlar idari nitelikte talimat olup yalnızca memuru hitap eder ve onu üstüne karşı bağlar. Kısacası, idari düzen-

³⁸ İtaliği ben yaptım.

³⁹ Her ne kadar "gerekçe" gösterilmese de.

lemeler, hukuki bir alan saptamamakta, yalnızca idare cihazının iyi bir şekilde işlemlerini sağlamaktadır (Başgil, 1939: 26-27).

Buna karşılık ikinci tür düzenlemeler "idarenin hukuki düzenlemeleri" (yasayla ilgili düzenlemeler) olarak adlandırılır. Bu düzenleme türüne göre, İdare, kanun koyucudan aldığı yetki ve vekaletle dayalı olarak hukuk kuralları koyar. Almanya'nın hukuk dizgesine göre, kanun koyucu, hak oluşturma görevini icrai ve idari organlara verebilir. Böyle bir durumda, bu organlar, yasama erki tarafından bir yetki ve vekalet almış olurlar. Yetki ve vekalet almış olan bu organlar, kendilerine verilen bu görevi, genel buyruklar koymak yoluyla yerine getirirler. İşte, bu tür buyruklar, kanunu tamamlayan ve kanunun yerine geçen "yasayla ilgili düzenlemeler"dir. Bu bağlamda, idari makam ve mercilerce konulan hukuk kurallarının yasal bir nitelik taşıyabilmesi veya bir hak tesis edebilmesi için mutlak surette kanun koyucu tarafından verilmiş bir yetki ve vekaletle dayanması şarttır. Ancak, bu vekalet, genel, özel, açık veya örtülü (zımni) olabilir (Başgil: 27).

Görüldüğü üzere, Balta, Günday ve Teziç'in "âdi⁴⁰ yönetmelik" dediği şey aslında idarenin iç düzenlemeleridir ve hiç bir şekilde "yönetmelik" değildir. Gerçekten de, Türk pozitif hukukunda, tamim, talimat, direktif, tebliğ ve genelge (sirküler) gibi isimler alan bazı düzenlemeler, düzenleyici işlem niteliğine sahip değildir, bunlar, yerleşmiş deyişle, İdarenin iç düzenlemeleridir (Güneş, 1965: 150). Bir diğer deyişle, idare edilenlere doğrudan yönelik olmayan, idarenin kendi kuruluş ve işleyişine olarak aldığı çeşitli tedbir ve işlemlere iç düzenlemeler denilir. Kısacası, iç düzenlemeler, idarenin iç yaşamına ilişkin ayrıntıları düzenleyen işlemlerdir (Gözler: 607).

İdarenin iç düzenlemelerine, aslında, "idari işlem" denilmesi bile doğru değildir. Çünkü, idari işlem doğrudan hukuki sonuç doğurur, halbuki, idarenin iç düzenlemeleri doğrudan bir hukuki sonuç doğurmaz. Güneş'in daha açık bir deyişiyle, iç düzenleme, etkisini ancak idare içinde kendisini gösterir, dışarıya taşarak yurttaşlara karşı etki yapamaz. Yazar, haklı olarak, idarenin iç düzenlemelerinin, yurttaşlar üzerinde hak doğuran veya yüküm yükleyen birer işlem olmadıklarını, dolayısıyla, bu düzenlemelerin sadece bünyesel olarak düzenleme olduğunu, ancak içerik olarak işlem olmayan bir faaliyet olduğunu belirtmektedir (Güneş: 150).

Hukuksal açıdan, idarenin iç düzenlemeleri, ancak İdare içerisinde etkisini gösterme yetisine sahipken, uygulamada, söz konusu düzenlemeler oldukça

⁴⁰ Buradaki "âdi" ibaresi, "aşağı veya bayağı" anlamında değil "sıradan" anlamında kullanılmıştır.

kötüye kullanılmakta ve bırakınız tüzük ve yönetmeliği, yasa ile düzenlemesi gereken konular bile idarenin iç düzenlemeleri yoluyla çözüme kavuşturulmaktadır. Bu konuda yüzlerce örnek vermek olanaklı olmasına rağmen yakın tarihli bir örnek ile yetinilmesi uygun olacaktır. 31.5.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun "sigortalıların borçlanılabileceği süreler" başlıklı 41. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde; kanunları gereği verilen ücretsiz doğum ya da analık izni süreleri ile 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi kapsamındaki kadının sigortalı olarak çalışmaya başladığı tarihten sonra iki defaya mahsus olmak üzere doğum tarihinden itibaren geçen iki yıllık süreyi geçmemek kaydıyla, hizmet akdine dayalı olarak işyerinde çalışmaması ve çocuğunun yaşaması şartıyla talepte bulunulan sürelerin borçlanılabileceği ifade edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından yayımlanan Hizmet Borçlanma İşlemlerinin Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ'in⁴¹ 5510 sayılı Kanunun 41. maddesine göre yapılacak borçlanmalar kısmında ise; kanunları gereği verilen ücretsiz doğum ya da analık izni süreleri ile 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi kapsamındaki kadının ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başladığı tarihten sonra iki defaya mahsus olmak üzere doğum tarihinden itibaren geçen iki yıllık süreyi geçmemek kaydıyla hizmet akdine dayalı olarak işyerinde çalışmaması ve çocuğunun yaşaması şartıyla talepte bulunulan sürelerin borçlanılabileceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Tebliğde, Kanunun öngörmediği "ilk defa" koşulu öngörülmüştür. Halbuki bu koşul ancak Kanun tarafından konulabilecek bir koşuldur. Esasen bu tebliğin ismi bile hatalıdır. Çünkü, yukarıda da belirtildiği üzere bir tebliğ ile ancak idarenin iç işleri düzenlenebilir. Belirli bir konuda usul ve esaslar ancak kanunla düzenlenebilir.

Bu bağlamda, idarenin iç düzenlemelerine mevzuat olarak değil, sıra düzen (hiyerarşi) yetkisinin bir unsuru olarak bakmak gerekir. Gerçekten de, ONAR'ın belirttiği gibi sıra düzen amiri, kendisinden alt seviyede bulunanlara talimat, sirküler, tamim şeklinde görüşünü bildirmek, emir ve direktif vermek yetkisini haiz olup, bu yetki sıra düzen gücünün bir unsurudur (Onar: 398). İdarenin iç düzenlemeleri, sıra düzen gücünün bir unsuru olduğuna ve bu düzenlemeler ile yalnızca idarenin iç işleri düzenlenebileceğine göre, uygulamadaki bu vahim ve aksi yönde işleyen düzeneğin ne kadar hatalı olduğunu gösterebilmek için, iç düzenlemelerin her biri üzerinde durmak uygun olacaktır.

İdarenin iç düzenlemelerinden birisi tamimdir. Tamim; bir merci veya makamın görüş ve emrini, değişik ve alt seviyedeki makam ve memura bildiren

⁴¹ Bkz. 28.8.2008 tarih ve 27011 sayılı Resmi Gazete.

yazıya denilir (Onar: 397). Talimatı, hizmetin düzenlenmesine ve yürütülmesine ilişkin olarak, sıra düzen amirlerin astlarına verdiği emir şeklinde tanımlamak olanaklıdır (Kırş, Gözler: 608. Gözler, burada, bizim talimat dediğimiz şeye "hizmet emirleri" demektedir). Direktifi (yönergeyi); amirlerin, takdir yetkilerini de kullanarak astlarına faaliyetlerinde uymaları gereken usul ve kuralları gösterdikleri işlem olarak belirtmek (Erkut, 1990: 137) olanaklı iken, tebliği; mevzuatı yorumlayan ve mevzuat konusunda memurları yönlendiren metin olarak tanımlamak olanaklıdır.

Genelge (sirküler) ise; üst amirin, daha açık bir deyişle, normal olarak hizmetin en üst kademesini işgal eden Bakanın, hizmetin icrası ile ilgili görüş, yorum ve emirlerini, hiyerarşi kudretine dayanarak, kendi astlarına bildiren, genel ve soyut hükümler taşıyan işlemlerdir (Giritli ve Bilgen, 1973: 180). Genelgeler de yönetmelikler gibi genel ve soyut olmalarına rağmen, yönetmeliklerden farklı olarak yeni bir kural koymazlar, kanunlardaki, tüzüklerdeki, yönetmeliklerdeki kurallara yeni bir şey eklemesler; sadece mevcut mevzuat hükümlerini açıklar, yorumlar ve nasıl uygulanacağını gösterirler (Gözler: 608-609). Yine, direktiflerle genelgeler arasında bazı benzerlikler bulunmasına rağmen, aralarında temel bir fark bulunmaktadır. Gerçekten de, az önce belirtildiği üzere, genelgelerde verilen emir genel ve soyut niteliktedir; yapılacak işlemin içeriğine değil, yapılış usulüne ilişkindir. Oysa, direktiflerde, verilen emir, yapılacak işlemlerin içeriğini de belirlemektedir (Gözler: 616). Görüldüğü üzere, idarenin iç düzenlemeleri hiç bir şekilde "âdi veya alelade yönetmelik" niteliğini taşımaz.

Bundan başka, BALTA'nın yönetmelikleri ikiye ayırırken; yönetmeliğin, Resmi Gazete ile yayım zorunluluğunu görüşüne dayanak olarak alması da kabul edilemez. Bir kere bu görüş, 1961 Anayasası bakımından açıkça hatalıdır. Çünkü, 1961 Anayasasının 113. maddesinde bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğu öngörülmüştür. Ayrıca, BALTA'nın görüşü, 1982 Anayasası bakımından da doğru değildir. Gerçi, 1982 Anayasasının 124. maddesinin 2. fıkrasında; hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağını kanunda belirtileceği ifade edilse de, bundan hiç bir şekilde bazı yönetmeliklerin yayımlanmayacağı sonucu çıkartılmamalıdır.⁴² Anayasanın bu fıkrasını yalnızca yerel nitelikteki yönetmeliklerin yerel basın organlarında

⁴² Bu bağlamda, 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunun 1'inci maddesinin 3'ncü fıkrasındaki "milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz" hükmü son derece hatalı olduğu gibi Anayasanın 124'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına da aykırıdır.

yayımlanacağı şeklinde anlamak gerekir.⁴³ Bu durum, Anayasanın 124. maddesiyle ilgili Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde de belirtilmiştir (Bkz. Şakar: 140).

SONUÇ

Hatalı bir şekilde, yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılan mercilerle sınırlı olmadığı, tüzel kişiliği olsun veya olmasın kamu kurum ve kuruluşlarının tümünün yönetmelik çıkarabileceği yönünde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve öğretimdeki bir kısım yazarların görüşlerinin katkı vermesi sonucu, uygulamada idare hukuku bağlamında çetrefilli sorunlar ve bir keşmekeş durum ortaya çıkmıştır.

Bunlardan ilki, özellikle 1980'li yıllardan itibaren, tüzüğün adeta unutulması ve tüzükle düzenlenmesi gereken konular bile Bakanlar Kurulunca çıkartılan yönetmeliklerle düzenlemeye çalışılmasıdır. Yukarıda belirtildiği üzere Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamasına karşın, günümüzde Bakanlar Kurulunca çıkartılan yönetmeliklerin Sayısında Adeta bir patlama yaşanmaktadır. Bu konuda bazı örneklerin verilmesi uygun olacaktır. İstatistik Konseyi Yönetmeliği,⁴⁴ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,⁴⁵ Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, sandık ve benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik,⁴⁶ Sağlık Tesislerinin, Kiralama karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik,⁴⁷ Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yönetmelik⁴⁸ Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulmuştur.

Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmadığı gibi tüzükle düzenlenmesi gereken konuların yönetmelikle düzenlenmesi de olanaklı değildir.⁴⁹ Çünkü, Anayasanın 115. maddesinde; Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkara-

⁴³ Nitekim 3011 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde bu husus açık bir şekilde belirtilmiştir.

⁴⁴ 5.5.2006 tarih ve 26159 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁵ 12.7.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁶ 17.7.2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁷ 22.7.2006 tarih ve 26236 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁸ 27.8.2006 tarih ve 26272 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁹ Yukarıda örnek olarak verilen ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe sokulan tüm yönetmelikler, ancak tüzükle yapılabilecek türden düzenlemelerdir. Çünkü, bu yönetmelikler, az sonra ifade edilecek nedenlerle, hatalı bir şekilde "kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere!" yapılmıştır.

bileceği ifade edilmiştir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere, “kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere” yalnızca tüzük yapılabilir.⁵⁰ Anayasadaki bu tanımdan anlaşılacağı üzere, tüzük, Bakanlar Kurulunca yapılp usulü dairesinde yürürlüğe konulan, kişilik dışı ve nesnel kurallar içeren emredici bir Devlet buyruğudur (Başgil: 24). Buna karşın, yönetmeliğin böyle bir niteliği yoktur. Yönetmelikler “özerk” bir düzenlemeye dayanak olmaz.⁵¹ Aslında, sorunun tüm kaynağını, 1961 Anayasasının ilk şekli olan İstanbul Tasarısından, yönetmelikle ilgili hüküm özet olarak alınırken bir deyimden atlanmış⁵² olması oluşturmaktadır. Daha somut bir deyişle, 1961 Anayasasının İstanbul Tasarısında, yönetmelikler için “kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve teferruatını düzenlemekten” söz edilmiştir. Yönetmelikler için tasarıda yer alan bu hüküm aynen benimsenseydi, yönetmeliğin “özerk” bir düzenlemeye dayanak olamayacağı açıkça ortaya çıkacaktır. 1961 Anayasasının sonul 113. maddesinde “teferruatını (ayrıntıyı) düzenlemek” ibaresine yer verilmemesi durumunda bir değişiklik oluşturmaz. Çünkü, farklı bir yoruma gitmek, daha üstün bir kaynak olan tüzüğün yapamadığını, yönetmeliğin yapabileceği anlamını taşır ki, bu anlayış, Anayasasının genel sistemi ile bağdaşmaz (Güneş: 184). GÜNEŞ’in 1961 Anayasası bakımından yaptığı bu yorum, kanımızca, 1982 Anayasası bakımından da aynen geçerlidir.

Yönetmelik çıkarma yetkisini genişleten yorumdan doğan ikinci sakınca, yukarıda ayrıntılı bir şekilde üzerinde durulduğu üzere, yetkisi bulunmamasına rağmen, Devlet Bakanlarının yürürlüğe koyduğu yönetmeliklerin, günümüzde, adeta patlamasıdır. Bu konuda da bazı örneklerin verilmesi uygun olacaktır. Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,⁵³ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı⁵⁴ tarafından çıkartılmış, Hazine Alacaklarının Yönetimi, Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik⁵⁵ Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı⁵⁶ tarafından çıkartılmış, Kadının Statüsü Danışma Kurulunun Oluşumu ile

⁵⁰ Bununla birlikte, “kanunun uygulanmasını göstermek üzere” yönetmelik de yapılabilir. Çünkü, Anayasanın 124’üncü maddesinde yönetmeliklerin “kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak” üzere çıkarılacağı ifade edilmektedir.

⁵¹ Gerçi, tüzükler de “özerk” bir düzenlemeye konu olmaz. Ancak, özellikle “kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere” tüzük yapılırken yeni hükümlere yer vermek olanaklıdır. Gerçi, yönetmelikle de yeni hükümlere yer verilebilir ancak bu yeni hükümler ayrıntı niteliğinde hükümler olmak durumundadır.

⁵² Kanımızca “dalgalılık” (zühul) eseri”.

⁵³ 25.7.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁵⁴ Doğrusu, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı şeklinde olması gerekirdi.

⁵⁵ 18.10.2005 tarih ve 25970 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁵⁶ Doğrusu, Devlet Bakanı olması gerekirdi.

Çalışma Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik⁵⁷ Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından çıkartılmış, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁵⁸ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından çıkartılmıştır.⁵⁹

Söz konusu genişletici yorumdan doğan son sakınca, Bakanlar Kurulunun ve Devlet Bakanlarının yürürlüğe koyduğu yönetmeliklerin yanında, tüzel kişiliği olmayan ve dolayısıyla yönetmelik çıkarmaya yetkisiz olan kamu idarelerinin çıkarmış olduğu yönetmeliklerin de hızla çoğalmasındır. Bu konuda da bir takım örneklerin verilmesi uygun olacaktır. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik⁶⁰ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca, Resmi İstatistiklerde Veri Gizliliği ve Gizli Veri Güvenliğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁶¹ Türkiye İstatistik Kurumunca, Tarım Sigortaları Uygulama Yönetmeliği⁶² Hazine Müsteşarlığınca çıkartılmışlardır. Halbuki, sayılan bu kamu idarelerinin hiç birisinin tüzel kişiliği bulunmamakta, dolayısıyla Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrası çerçevesinde yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.⁶³

Uygulamada görülen bu karmaşa ve keşmekeşlikten kurtulabilmek ve idare hukukunun doğasına uygun hareket edebilmek için, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamların Anayasanın 124'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında sayılan mercilerle sınırlandırmak yerinde olacaktır, aksi takdirde, mevzuat kirliliği ve karmaşası kronik bir hal alacak ve Türk İdare Hukuku can çekişmeye başlayacaktır.

⁵⁷ 6. 8. 2005 tarih ve 25898 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁵⁸ 21. 8. 2005 tarih ve 25913 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁵⁹ Resmi Gazetede "devlet bakanlığı" ve "devlet bakanı ve başbakan yardımcılığı" ibareleri kullanıldığı için bu ibareleri aynen kullanmayı uygun gördük.

⁶⁰ 26. 5. 2006 tarih ve 26179 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁶¹ 20.6. 2006 tarih ve 26204 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁶² 22. 9. 2005 tarih ve 25944 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁶³ Bu kurumların yönetmelik çıkarma yetkisinin olmadığı öyle açıktır ki, söz konusu yönetmeliklerin "yürürlük" maddelerinde, o yönetmeliğin, yönetmeliği çıkaran kurumun bağlı olduğu "devlet bakanı" tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir!. Halbuki tüzel kişiliği olmayan ne o kurum ne de devlet bakanı yönetmelik çıkarmaya yetkilidir.

KAYNAKÇA

Akıylmaz Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 2009.

Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2002.

Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

Ayanoğlu, Taner. *İdare Hukuku Çerçevesinde "Devlet Bakanlığı" Uygulaması*, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, sayı 4, Aralık 2005.

Balta, Tahsin Bekir. *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları No:117, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

Başgil, Ali Fuat. *Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim*, in *Cemil Bilsel'e Armağan*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1939.

Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Erkut, Celal. *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları No: 51, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990.

Giritli İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun İdare Hukuku Akgüner. *İdare Hukuku*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Üçüncü Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2008.

Giritli İsmet ve Pertev Bilgen. *İdare Hukuku*, Kervan Yayınları, İstanbul, 1973.

Gözler, Kemal. Cilt I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.

Gözübüyük Şeref ve Tan Turgut. *İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt I, Güncelleştirilmiş 4. Bası*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, AÜSBF Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.

Onar, Siddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

Öztürk, K. Burak. *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

Şakar, Müjdat. *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1989.

Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1986.

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN (BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER) PERSONEL REJİMİ

Mesut EROL *

ÖZET

Ülkemizde son yıllarda gittikçe artan sayıda düzenleyici ve denetleyici kurum (bağımsız idari otorite) kurulmuştur. Havayolu, demiryolu, posta vb. sektörlerde de düzenleyici ve denetleyici kurum kurulması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Bu kurumlar idari, mali ve personel rejimleri konusunda, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların personellerine ilişkin olarak getirilen farklı düzenlemeler, kamu personel rejiminin sistemini bozmaktadır. Aynı zamanda, düzenleyici ve denetleyici kurumların, kurul ve personel yapılarına ilişkin bir bütünlük de söz konusu değildir. Anayasa ve Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar çerçevesinde, düzenleyici ve denetleyici kurumların kurullarına ve personeline ilişkin sistem, ilke ve kuralların oluşturulması önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bağımsız idari otoriteler, düzenleyici ve denetleyici kurumların personel rejimi,

ABSTRACT

Regulatory And Supervisory Institutions, Independent Regulatory Bodies, Personnel Regime Of The Regulatory And Supervisory Institutions

In recent years, increasing number of regulatory and supervisory institutions (independent regulatory bodies) was established at our country. Establishing regulatory and supervisory authorities at airway, railway, postal, etc. sectors are going on. These institutions administrative, financial and staff regime are subject to different regulations, compared to other public institutions. At the same time, there is no integrated regime for the regulatory and supervisory institutions boards and staff. It is important to establish system, principles, and rules according to the Constitution and The Constitutional Court decisions related to the regulatory and supervisory boards and staff.

Key Words: *Regulatory and supervisory institutions, independent regulatory bodies, personnel regime of the regulatory and supervisory institutions.*

* DPT Uzmanı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Öğrencisi

1. GİRİŞ

İktisadi, sosyal ve siyasi alanda yaşanan gelişmeler neticesinde, kamu hizmetlerinin alanı genişlemektedir. Yaşanan bu genişleme sonucunda, bu alanlarda devlet ya bizzat faaliyette bulunmakta veya düzenleyici ve denetleyici olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamaktadır.

Yaşanan gelişmeler neticesinde devletler, doğal gaz, elektrik, petrol, telekomünikasyon, haberleşme vb. sektörlerde bizzat faaliyette bulunmuş veya bu sektörleri düzenlemiştir. Devletlerin bu sektörlerde faaliyette bulunmasının veya bu sektörleri düzenlemesinin nedenlerinden birisi, bu endüstrilerin en az bir bileşeninin doğal tekel özellikleri göstermesidir. Düzenleme yapılan bir çok sektöre bakıldığında bu sektörlerin doğrudan kamu tarafından işletilmiyorsa, ya doğal tekel niteliğinde olduğu veya sosyal veya stratejik yararı olduğu ve bunların düzenlenmesinin önemli bir toplumsal ihtiyaç olduğu görülmektedir (Erol M., 2003:2).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, “devletin belirli bir alanda ve özellikle de ekonomide genel regülasyon misyonunun gerçek anlamda yerine getirilmesine imkan tanıyan, iyice düşünüldükten sonra kararlar alıp uygulamaya aktaran organlar” olarak tanımlanabilir (Atay, 2006a:318). Bu kurumların misyon ve amacının, yeni teknolojilerin ve mali enstrüman ve manipülasyonların bazı temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni tehdit ve ihlallere karşı koruma ve kollama olduğu söylenebilir (Gözübüyük ve Tan, 1998:288). Bu kurumlar, kamusal alanın hassas sektörleri olarak nitelendirilen kısmında düzenleme ve denetleme işlevini üstlenmiş veya ekonomik ve siyasi tercihler ve uygulamalardaki değişikliğin sonucu olarak rekabete açılan sektörlerdeki aktörlerin izlenmesi ve denetlenmesini gerçekleştirmekte (Atay, 2006b:260) ve izin verme, kural koyma, izleme ve denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme, danışmanlık yapma, anlaşmazlıkları çözme, araştırma, geliştirme ve eğitim, bilgi isteme gibi yetkilerle donatılmıştır (Atay, 2006a:338).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli iki özelliği, idari açıdan bağımsız olmaları ve regülasyon işlevi görmeleridir (Ulusoy, 2003:15) Bu kurumlar açısından bağımsızlık, yargılama, karar verme, danışma, önerme, bilgi verme, soruşturma gibi etkinliklerin yerine getirilmesinde başkalarının açık yönlendirme ve etkilemelerine karşı bağımlı olmamayı ifade eder (Erol M., 2003:122). Bağımsızlık, organik ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısındaki bağımsız statülerini; idari nitelikleri idari organlar içinde yer almalarını ve otorite olmaları da, basit birer danışma organı değil, düzenleyici

işlemler ve bireysel nitelikli icrai mahiyette karar alabilmeleri ve uygulamalarını ifade etmektedir (Atay, 2006b:270).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların sayısındaki artma eğilimi; kamu hizmeti, kamu personeli, kolluk anlayışı, personel istihdamında kamu usulleri, kariyer ve liyakat ilkesinin geleceği, yargısal denetimin etkinliği gibi konularda yeni ve önemli çatışma ve tartışmalar doğurmaktadır (Özay, 2004:402).

2. DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLARIN² PERSONEL REJİMİ

Hukuk devleti anlayışının gelişmesi ile, devletlerin daha iyi yönetilmesi fikri çok daha fazla kimse tarafından kabul görmeye başlamıştır. İyi yönetim, bireyin insan onuruna yakışır bir muameleye tabi tutulduğu, makul ve haklı her türlü beklentisinin gerçekleştiği, her zaman yanında hissettiği, kendisine güven duyduğu şeffaf bir yönetimdir (Akyılmaz, 2003:150).

İdare, mevzuatın kendisine tanımış olduğu yetkileri istihdam ettiği personel aracılığıyla yerine getirir (Atay, 2006a:665). Devletin görevlerini, başka bir deyişle kamu hizmetlerini, yerine getirmesinde ve topluma sunmasında, en önemli sorumluluğu, kamu personeli üstlenmiştir. Kamu görevlileri, kamu hizmetlerini yerine getirirken, idarenin bir parçası olarak onun insan ögesini oluşturmaktadır (Giritli vd., 2008:522). İdareyi soyut bir örgütten somut bir organizmaya dönüştüren; haklarla olanaklar sağlayan, yasaklarla kayıtlamalar koyan işlem ve eylemleri icra eden, onun bünyesindeki ve kadrosundaki kamu personelidir (Ayanoğlu, 2004:983). İdarenin üstlendiği görevleri başarı ile ve gereği gibi yerine getirebilmesi, insan ögesinin hem nicelik ve hem de nitelik yönünden yeterli kişilerden oluşmasına bağlıdır. (Günday, 2004:515). İdare adına hareket eden bu kişilerin kamu hizmetinden yararlananlara çağdaş bir kamu hizmeti sunmaları "iyi idare" ilkesinin de bir gereğidir (Akyılmaz vd. 2009:545).

Hukuk alanında, yetkileri kullanan ve uygulayan iradeler gerçek kişilere aittir. Bu yüzdendir ki, söz konusu gerçek kişiler, organ sıfatıyla hareket etseler de karar alan, hüküm veren öznelerdir. İdare, söz konusu insanlar olmadan işleyebilen robot bir cihaz değildir (Yayla; 2009:272). Bu nedenle idarenin yetkilerini kullanan ve uygulayan personeli önem arz etmektedir.

² 4634 sayılı Şeker Kanunu ile kurulan Şeker Kurumu, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar listesinde gösterilmiş ancak daha sonra, 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanunun 12. maddesi ile 5018 sayılı Kanunun ekli III sayılı cetvelinden çıkarılmıştır. Bu sebeple Şeker Kurumunun personeli-ne ilişkin değerlendirmelere çalışmamızda yer verilmemiştir.

Personel yönetimi, en genel tanımıyla, bir örgüt bünyesinde emek gücünü örgütün amaçlarına uygun olarak kullanma ve yönetme sürecinin bilgisidir (Güler, 2005:27). Kamu personel rejimi genel olarak hukuksal düzenlemeler üzerinden kendisini kurar. Personel düzenlemelerinin gerçekliği, hukuksal metinler üzerindendir (Aslan, 2005:203). Bu nedenle personel rejimlerinin düzenlendiği hukuksal metinler oldukça önemlidir.

Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunların kaynakları arasında kamu personel rejimi de önemli bir yer tutmaktadır. Liyakat sisteminin olması, performansa dayalı çalışma ve ücret sistemi, çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanması, verimliliğe dayalı ve haksız ücret farklılıklarının olmadığı, hizmet içi eğitime gereken önemin verildiği ve karmaşık mevzuat düzenlemelerinin olmadığı bir personel rejimi (Bilgin, 2006:33), kamu yönetiminin daha sağlıklı işlemesini sağlayan önemli faktörlerdendir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin, ekonomik ve sosyal yönden toplumsal hayata etkileri, bu yetkileri kullanacak personelin nitelikleri, sayısı, sahip olduğu yetkiler, atanmaları vb. konuları önemli kılmaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar insan gücü açısından ayrıcalıklı konumdadır. Bu ayrıcalık, hem istihdamın türü ve kadroların belirlenmesinde, hem de personele uygulanan mali ve sosyal haklar konusunda sahip oldukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle bu kurumlar, personel istihdamı konusunda diğer kamu kurum ve kuruluşların tabi olduğu bağlayıcı kurallardan geniş ölçüde özerktirler (Sezen, 2003:166).

Uluslararası bazı kurum ve kuruluşlar, düzenleyici ve denetleyici kurumların personel yapılarının nasıl olması gerektiği konusunda önerilerde bulunmaktadır. Örneğin, Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Konferansı (UNCTAD), Rekabet Kurumlarında bulunması gerekli olan elemanlarla ilgili olarak, nasıl bir rekabet kurumu oluşturulacağının her bir ülkenin kendi karar vereceği bir husus olduğuna işaret etmekle beraber, idari nitelikte kurulacak bir rekabet kurumunun etkin çalışabilmesi için soruşturmalarını yapıp müeyyide uygularken, hükümetten bağımsız karar verebilmek üzere, yargı organına benzeyen kuvvetli yargısal ve idari yetkilerle donatılmış, bağımsız bir organ olmasının ve bu organda görev alanların uygun nitelikleri taşımalarının, kendilerinin tarafsızlıklarına ve bağımsızlıklarına gölge düşmemesi için, mali sektörde menfaatlerinin olmaması, örneğin şirketlerde yönetici ya da hissedar olmamaları gibi yasakların getirilmesi, belirli bir süre için atandıktan sonra, (suç işleme hariç) görevlerinden uzaklaştırılamamaları ve tasarruflarından ötürü sorumlu tutulmamaları ve hepsinden önemlisi, kendi personellerini kendilerinin atamaları gibi önlemlerle sağlanmasını tavsiye etmektedir (Erol K., 2003:182).

2.1. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kurullarındaki Üyelerle İlgili Düzenlemeler

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, kurumların karar organı olarak kurullar yer almaktadır. Kurullar, kurumların üst karar organıdır. Ülkemizde kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organı olan kurulların personel yapılanması konusunda bir bütünlük bulunmamaktadır.

Tablo 1: Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Kurul Üyelerinin Sayısı, Atanma Şekli, Görev Süresi ve Tekrar Atanabilmeleri

DDK ADI	KURUL ÜYE SAYISI	KURUL ÜYELERİNİN ATANMA ŞEKLİ	GÖREV SÜRESİ	TEKRAR ATANABİLME
SPK	7	Kurul, ilgili bakanlıkça önerilecek dört aday arasından iki, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye Sermaye Piyasası Aracı Kuruluşları Birliği tarafından önerilecek ikişer aday arasından birer kişi olmak üzere, Bakanlar Kurulu Kararıyla atanacak yedi üyeden oluşur.	6	Mümkün
RTÜK	9	Üst Kurul, Türkiye Büyük Millet Meclisinde seçilen dokuz üyeden oluşur.	6	Mümkün
RK	7	Bakanlar Kurulu; iki üyeyi Rekabet Kurulunun, bir üyeyi Sanayi ve Ticaret Bakanlığının, bir üyeyi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üyeyi ise Yargıtay, Danıştay ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin her boş üyelik için kendi kurumları içinden veya dışarıdan göstereceği ikişer aday arasından seçer ve atar.	6	Mümkün

BDDK	7	Kurul üyeleri; en az üçü bankacılık olmak üzere, maliye-finance alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır.	6	Mümkün
BTK	7	Kurul Başkanıyla, telsiz hizmetlerini temsil eden bir üye ve telekomünikasyon hizmetlerini temsil eden iki üye Ulaştırma Bakanının göstereceği iki kat üye adayı, telekomünikasyon sektörünü temsil eden iki üye, Türkiye’de telekomünikasyon cihaz ve sistem imalatı, telekomünikasyon hizmeti yürütmekte ya da alt yapı işletmekte olan ve ilgili telekomünikasyon hizmeti piyasasında Türkiye çapında en az %10’luk pazar payına sahip olan işletmecilerin göstereceği ikişer aday, Tüketicileri temsil eden üye ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin göstereceği ikişer aday arasından atanır.	5	Mümkün
EPDK	7	Kurul, biri Başkan, biri İkinci Başkan olmak üzere dokuz üyeden oluşur.	6	Mümkün
TAPDK	7	Kurul Başkan ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün (Tekel) ilgilendirildiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanır.	5	Mümkün
KİK	10	Kurul üyeleri; Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır.	5	Mümkün değil

Tablo-1’den görüleceği üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların karar organı olan kurulların personel yapılanmasında farklılıklar gözlemlenmektedir. Bazı kurumlarda üye sayısı 7, bazılarında 9, bazılarında ise 10’dur. Bununla beraber, kurul üyelerinin sayısı konusunda, bazı olumlu adımlar da atılmıştır. Örneğin, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda üye sayısı 5 iken, 16.06.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanunun 8. maddesiyle bu sayı 7’ye çıkarılmış, Rekabet Kurumunda 11 olan üye sayısı, 02.07.2005 tarih ve 5388 sayılı Kanunun 3. maddesi ile 7’ye indirilmiştir. Bu değişiklikler, kurulların karar organı olan kurullar adına olumlu gelişmelerdir. Zira, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda Kurul, en az dört üyenin hazır bulunması ile toplanır ve en az üç üyenin aynı yöndeki oyuyla karar alırdı. Kurul üyelerinden birinin yurt dışında, bir diğərinin de hasta olması veya boşalan kurul üyesi yerine atama yapılmaması durumunda kurulun karar alamaması gibi bir durum ortaya çıkmakta idi. Bu durum, Kurul üye sayısının 5’ten 7’ye çıkarılması ile engellenmiştir. EPDK’da, Kurul üye sayısı, 04.12.2003 tarih ve 5015 sayılı Kanunun 24. maddesi ile 7’den 9’a çıkarılmıştır. Ayrıca Kamu İhale Kurumunda kurul üye sayısı 10’dur. Herhangi bir konu ile ilgili bir kararda oyların eşit olması halinde KİK Başkanının bulunduğu taraf çoğunlukta kabul edilmektedir. Halbuki, başkanın eşitlik halinde belirleyici olmasının hiçbir hukuksal bir mantığı bulunmamaktadır. Yukarıda belirtilen kurul üye sayıları dikkate alındığında, düzenleyici ve denetleyici kurumların hepsinde kurul üye sayısının 7 olmasına yönelik yapılacak bir düzenleme yerinde olacaktır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda kurul üyelerinin görev sürelerine baktığımızda, karşımıza bütüncül bir tablo çıkmamaktadır. BDDK, RTÜK, SPK, EPDK ve RK’da kurul üyelerinin görev süresi 6 yıl olarak tespit edilirken, diğèr düzenleyici ve denetleyici kurumlarda kurul üyelerinin görev süreleri ise 5 yıl olarak tespit edilmiştir. RTÜK’de kurul üyelerinin görev süresi, 24.06.2005 tarih ve 5373 sayılı Kanunun 1. maddesi ile, 4 yıldan 6 yıla çıkarılmıştır. Yapılan değişikliğin, kurul üyelerinin bağımsızlığını arttırmaya yönelik olarak yapılmış yerinde bir düzenleme olduğu düşünülmektedir.

Görevden ayrılan kurul üyesinin yeniden kurula atanıp atanamayacağı konusunda da farklı uygulamalar söz konusudur. KİK dışındaki düzenleyici ve denetleyici kurumların kurul üyelerinin yeniden kurula üye olarak atanabilmesi mümkün iken, KİK’de görev süresi biten kurul üyesinin tekrar kurula üye olarak atanabilmesi söz konusu değildir.

Üyelerin görev süreleri ile tekrar aynı göreve seçilme veya atanmaları kurumsal özelliklerle bağlantılı olmadığından, bu konuların müşterek esaslara bağlanmasında yarar vardır. Özellikle tekrar görev alabilme konusu özerklikle

doğrudan bağlantılı olduğundan bu konuya mutlaka ilgili kanunlarda yer verilmesi ve yapılacak düzenlemenin de özerkliğe zarar vermeyecek bir tarzda olması (örneğin, görev süresinin uzun tutularak birden fazla seçilme/atanma imkânının olmaması) önemlidir (Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu, 2003:22).

Düzenleyici ve denetleyici kurulların başkan ve ikinci başkanlarının seçilme ve atanmalarında da ortak bir uygulama bulunmamaktadır. RTÜK'te kurul üyeleri, seçim sonuçlarının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihten itibaren onbeş gün içinde toplanarak kendi aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçer. Başkanlık süresi iki yıldır. İki yıl sonunda veya herhangi bir şekilde yenilenme sırasında başkan veya vekilinin üyeliği sona ererse, üyeler onbeş gün içinde toplanarak yeni başkan veya vekili için seçim yapar. SPK'da, Bakanlar Kurulu, adaylardan birini başkan olarak atar. Kurul, başkanın teklifi ile üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Dolayısıyla SPK'da başkanın teklif etmediği bir kişinin ikinci başkan olarak seçilmesi mümkün değildir. RK'da, Bakanlar Kurulu, Kurulun göstereceği üç aday arasından birisini başkan olarak görevlendirir. İkinci başkanı Kurul üyeleri seçer. BDDK'da, Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirmektedir. EPDK'da, Bakanlar Kurulu, atamayla birlikte Kurul başkanını ve ikinci başkanı görevlendirir. KİK'te, Bakanlar Kurulu, atanan üyelerden birini başkan olarak görevlendirir. Üyelerden biri Kurul tarafından ikinci başkan olarak seçilir. TAPDK'da kurul başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulunca atanacağı hükme bağlanırken, ikinci başkanın nasıl seçileceğine ilişkin bir düzenleme Kanunda yer almamaktadır. BTK'da Kurul, başkanın teklifi üzerine üyelerden birini ikinci başkan olarak seçer. Burada da ikinci başkan, ancak başkanın teklif edeceği bir kişi olabilir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların görev konuları, klasik kamu hizmetlerine oranla, geniş anlamlarıyla daha teknik ve bilimsel nitelikte olduğundan, buralarda görevlendirilecek kişilerin bir takım uzmanlık dallarından seçilmelerinde yarar ve hatta gereklilik vardır. Ayrıca bu otoritelerin çözümlmek durumunda kalacağı sorunlar, genellikle çıkar ilişkilerinden kaynaklanmış olacağı için, ilgili toplum kesimlerini veya grupları temsil eden kişilerin karar süreçlerine katılmaları önem arz etmektedir. Bununla beraber, kurul üyeliklerine aday gösteren ya da atama yapanların, söz konusu adayların konu ile ilgili uzmanlık ve deneyimlerini ve tercih edilme gerekçelerini kamuoyuyla paylaşmasını zorunlu tutan bir yaklaşım yerinde bir uygulama olacaktır (Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, 2002:33).

Ülkemizdeki bazı düzenleyici ve denetleyici kurumların kurullarında görev yapacak üyelerde düzenleyici ve denetleyici kurumun faaliyet gösterdiği alanlarda bilgi birikimin olması şartı aranırken, bazılarında ise kurullarda görev yapacak üyelerde böyle bir birikim şartı aranmamaktadır. Örneğin, RK, EPDK, TAPDK ve RTÜK de görev yapacak üyelerde, hukuk, iktisat, mühendislik, işletme, uluslararası ilişkiler ve maliye dallarında yurt içi ya da yurt dışında en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş, kamuda veya özel sektörde en az on yıl çalışmış olma ve mesleki açıdan yeterli bilgi ve deneyime sahip olma şartı aranmaktadır. SPK'da en az oniki yıllık deneyim ve KİK'te de, en az oniki yıl hizmetinin bulunması şartı aranmaktadır. Burada kurul üyesi olarak atanacak kişilerde aranan şartlar, düzenleme yapacakları sektörlerden daha çok mesleki olarak belli bir eğitimi alma ve tecrübe sahibi olma şeklindedir. Bununla beraber BTK, BDDK, KİK ve SPK'da kurul üyesi olarak atanacaklarda aranılan şartlar daha çok sektörel birikimin olmasına yöneliktir.

Yukarıda belirtilen ve düzenleyici ve denetleyici kurumların görevlerini yerine getirirken başkalarının etki ve yönlendirmelerine maruz kalmamaları için, kurul üyelerine yönelik olarak getirilen düzenlemeler, kurul üyelerinin düzenleme ve denetleme yapılan sektörlerde ve alanlarda, karar vermek için yeterli bilgi birikimine sahip olmaları şartına bağlıdır. Düzenleme ve denetleme yapılan sektörlerde atanacak kurul üyelerinin yeterli bilgi birikimine sahip olmaması durumunda, kurul üyelerine getirilen ve ilgili sektörde daha iyi düzenleme ve denetleme yapmalarını sağlamaya yönelik düzenlemeler pek bir işe yaramayacaktır.

2.2. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Diğer Personeli İle İlgili Düzenlemeler

Düzenleyici ve denetleyici kurumların gayelerini gerçekleştirmesi için, kurul üyeleri dışındaki uzman ve diğer destek personelinin atanmaları, sayıları, nitelikleri vb. konular, kurumların görevlerini gerektiği gibi yerine getirmelerinde önem arz eder.

Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumunun kanunlarında, kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli hizmetlerin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği hükme bağlanmaktadır. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunda, SPK'da aslî ve sürekli hizmetlerin Kurulca devamlı görev yapmak üzere atanan memurlar eliyle yürütüleceği, Kurulun gerektiğinde sözleşmeli uzman personel çalıştırabileceği; 3984 sayılı Kanunda, RTÜK personelinin, özlük hakları, çalışma usul ve Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi olduğu belirtilmektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, kurum personelinin ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı DMK'ya tabi olduğu hükme bağlanırken, personel rejimleri ile ilgili olarak, yapılan düzenlemeler, kendi kanunlarında getirilen özel düzenlemeler nedeniyle, kamu personeline ilişkin genel düzenlemelerle karşılaştırıldığında farklılıklar arz etmektedir.

2.2.1. Kadro İhdası ve İptali

Kadro, kamu kurumlarının kullanacakları görevlilerin hem sayı hem de nitelik olarak yasama organı tarafından kanunla belirlenmesidir (Gözübüyük ve Tan, 1998:599). Kadro, bir kamu hizmetinin örgütlenmesinin ve kamusal istihdamın ön koşuludur. Kamu kaynağının tahsisini gerektiren bir işlem olması nedeniyle "kadro" süreci sıkı kurallara bağlanmıştır (Sezen, 2003:166). 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen Kanunun 20. maddesine göre, "Bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemleri, genel hükümlere göre kadro alınması ile tamamlanır." 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 6. maddesine göre "Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinin (a) ve (c) bentlerinde sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları kanunla ihdas edilir." 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 33. maddesinde "... memur deyimine giren kişilere gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tespit olunan kadrolar Genel Kadro Kanununda gösterilir." hükümleri yer almaktadır. Bu hükümler çerçevesinde, kadrosuz memur çalıştırılmaz.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kadro ihdas ve iptal süreçleri farklılıklar sergilemekle birlikte, yaygın özellik, bu süreçte yasama organının devre dışı bırakılmasıdır (Sezen, 2003:166). Kadroların belirlenmesi ya kurucu kanunda ya da bazı istisnalar dışında Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. İstihdam konusunda genel ilke bunların asli ve sürekli görevlerinin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesidir. İstihdam biçimi ağırlıklı olarak sözleşmeli türe dayananların da personelin ücret ve mali hakları açısından Bakanlar Kurulunca belirlenen esaslar dahilinde kurullarca belirlenmesi genel uygulamadır (Atay, 2006b:276).

TAPDK'da kadro ihdası 4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, BTK'da da ilgili kanunla yapılmıştır. BTK'da toplam kadro sayısını geçmemek üzere; dolu kadrolarda terfi gereği derece değişikliği ile boş kadrolarda sınıf, unvan ve derece değişikliği Kurul kararı ile yapılır.

RTÜK'de, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 12. maddesi uyarınca, hazırlanan kadro cetvelleri Türkiye

Büyük Millet Meclisi bütçesi ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenerek ve TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanmaktadır.

BDDK'da, 5411 sayılı Bankacılık Kanununun ekinde yer alan (I) sayılı cetveldeki toplam kadro sayısı geçilmemek üzere, kadro unvan ve derecelerinin değiştirilmesi ile bu kadroların kullanılmasına ilişkin esas ve usûlleri belirlemeye Kurul yetkilidir. Ancak, meslek personeli dışında kalan Kurum personelinin unvan değişiklikleri 190 sayılı Genel Kadro ve Usûlü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde yer alan kadro unvanlarıyla sınırlı olarak yapılır.

RK'da, Kurum hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, idarî hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum emrinde yeteri kadar uzman meslek personeli ile kariyer dışı ihtisas personeli çalıştırılabilir. Kurul, ihtiyaca uygun kuruluş ve kadro statülerinin düzenlenmesinde serbesttir. Kadroların iptali ve ihdası Kurulca yapılır. Yabancı uzmanlar da Başkanlığın hazırlayıp Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir.

SPK'da, Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit olunur.

EPDK'da, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

KİK'te, Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, personelin atanma ve çalışma usul ve esasları ile çalıştırılacak sözleşmeli personelin unvanı, sayısı, nitelikleri Kurulun önerisi ve Maliye Bakanlığının görüşü üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Anayasanın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" bölümünün "Genel ilkeler" başlıklı 128. maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında personele ilişkin olarak getirilen düzenlemeler, Anayasanın bu hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları

Hakkında Kanunun, üst kurulun teşkilat ve personelini düzenleyen 15. maddenin son fıkrasında yer alan, "Üst Kurulun çalışma usul ve esasları ile teşkilatı (ve atama), bu Kanuna uygun olarak Üst Kurul tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir." hükmünde yer alan "ve atama" ibaresi, Anayasa Mahkemesinin 12.06.2008 tarih ve E.: 2004/55, K.: 2008/118 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararında "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu yasayla kendisine verilen kamu hizmeti niteliğindeki sürekli görev ve hizmetleri, maddenin dördüncü fıkrasına göre, daire başkanlıkları şeklinde örgütlenen ve uzmanlık esasına göre çalışan ana hizmet ve yardımcı hizmet birimlerince yerine getirir. Bu nedenle uzmanlar, Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen genel idare esaslarına göre asli ve sürekli nitelik taşıyan kamu hizmetlerini yerine getiren personeldir.

Anayasanın 128. maddesinin birinci fıkrası kapsamındaki görevleri yürüten bütün personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin yasayla düzenlenmesi gerekir.

Üst Kurul uzmanlarının, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atamanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemenin Üst Kuruldun çıkartacağı yönetmeliğe bırakılması Anayasanın 2. ve 128. maddelerine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin son fıkrasında yer alan "...ve atama usulleri..." ibaresi RTÜK uzmanları yönünden Anayasaya aykırıdır. İptali gerekir." hükmüne varmıştır (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/k-2008-118.htm>, 15.06.2009).

2813 sayılı Telsiz Kanununun 5. maddesinin sekizinci fıkrasında "Kurum personelinin kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvan, sayısı, nitelikleri, ücretleri, diğer mali ve sosyal hakları, sözleşme esasları ile bu Kanuna ekli kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir." kuralına yer verilmişti. Anayasa Mahkemesi, 22.01.2008 tarih ve 26764 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 12.12.2007 tarih ve E.:2002/35, K.:2007/95 sayılı kararı ile bu düzenlemeyi iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında "Telekomünikasyon Kurumu³, idarenin bütünlüğü içerisinde yer alan, tüzel kişiliğe sahip, görev alanına ilişkin sektörde kamu hukuku ilke ve

³ Telekomünikasyon Kurumunun adı, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu olarak değiştirilmiştir.

düzenlemelerine bağlı olarak, kamu yararı amacıyla düzenleyici işlemler yapan, genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren, gördüğü hizmet sürekli ve asli nitelik taşıyan bir kuruluştur.

Telekomünikasyon Kurumu'nda çalışacak personelin, Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen kamu görevlileri kapsamında olduğunda kuşku bulunmamaktadır.

Anayasanın 128. maddesi kapsamında olan Kurum personelinden, kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin unvanının, sayısının, niteliklerinin, ücretlerinin, diğer mali ve sosyal haklarının ve sözleşme esaslarının belirlenmesi ve kanuna ekli kadro unvan ve derecelerinde değişiklik yapılması yetkisi, itiraz konusu kuralla, Kurulun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır.

Buna göre, Kurumda çalışan memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemelerin Bakanlar Kurulu'na bırakılması, Anayasanın 128. maddesine aykırıdır. Bu nedenle kuralın iptali gerekir." hükmüne varmıştır.

Yine aynı kararda Anayasa Mahkemesi 4502 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi ile ilgili olarak, maddenin üçüncü fıkrasında, yer alan "Kadro ve görev unvanı değişenler veya kaldırılanlar yeni bir kadroya atanıncaya kadar durumlarına uygun işlerde görevlendirilebilirler." hükmüyle ilgili olarak, "Anayasanın 128. maddesi kapsamında olan Telekomünikasyon Kurumu personelinin kadro ve görev unvanlarının değiştirilmesi ya da kaldırılması, aynı madde gereğince ancak yasayla yapılabilir.

Birinci tümce, bir kısım personelin kadro ve görev ünvanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilmesine ya da kaldırılmasına olanak sağladığından, kadro ve görev unvanları Bakanlar Kurulu kararıyla değişenler ya da kaldırılanlar bakımından, 2813 sayılı Telsiz Kanununun, 4502 sayılı Kanunun 14. maddesiyle değiştirilen 5. maddesinin sekizinci fıkrasının birinci tümcesi için yukarıda belirtilen gerekçelerle, Anayasanın 128. maddesine aykırıdır.

Bu nedenle 4502 sayılı Yasanın geçici 1. maddesinin üçüncü fıkrasının birinci tümcesinin, Bakanlar Kurulu'na verilen yetki yönünden iptali gerekir." (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/K.2007-95.htm>, 15.06.2009) demektedir.

4733 sayılı Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Yönetmelikler" başlıklı 9. maddesinin

ikinci fıkrasında yer alan "Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları, sayıları ve Kurum personelinin emeklilik statülerinin belirtilmesi açısından durumu"nın yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin hüküm, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (<http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2003/K2003-100.html>, 15.06.2009).

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararlarından da görüleceği üzere, Anayasa Mahkemesi, kadro ve görev unvanlarının Bakanlar Kurulu kararıyla değiştirilmesini ya da kaldırılmasını ve atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemenin kurulların çıkartacağı yönetmeliğe bırakılmasını Anayasanın 128. maddesinde yer alan "...Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir..." hükmüne aykırı bulmaktadır.

Bu nedenle, düzenleyici ve denetleyici kurumların, kanunlarında yer alan ve personelin kadro ihdas ve iptallerini Bakanlar Kuruluna bırakan veya atama usullerini kurulların çıkaracağı yönetmeliklere bırakan düzenlemeler Anayasa Mahkemesi kararları çerçevesinde değiştirilmelidir. Nitekim, benzer düzenlemeler içeren Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ile ilgili 2813 sayılı Kanunun 5. maddesi, 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununun 66. maddesinin ikinci fıkrası ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5809 sayılı Kanun ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun kadroları kanun ile ihdas edilmiştir. Diğer düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında da Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararları çerçevesinde değişiklik yapılmalıdır.

2.2.2. Ücretler ve Mali Haklar

Maaş, Devlet Memurları Kanununa tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetleri karşılığında kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen paradır (Akyılmaz vd., 2009:581). Devlet Memurları Kanununa göre, ücretlerde tek ücret, ücret açıklığı ve ücretlerde eşitlik gibi ilkeler benimsenmiştir (Gözübüyük ve Tan, 1998:633).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, kurul başkanları ve üyelerin aylık ücretleri genellikle ilgili-ilgili Bakan veya Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmektedir. Rekabet Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu ve Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulunun başkan ve üyelerinin mali haklarına ilişkin düzenlemelere göre, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ücret, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçemeyecektir. Sermaye Piyasası

Kurulu başkan ve üyelerinin aylık ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekte ve herhangi bir sınırlama bulunmamakta idi. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda yapılan ve 01.01.2005 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Kanunla, bu konuda yeni esaslar belirlenmiştir. Bu yeni düzenlemeyle, Kurul başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretlerini geçmemek üzere ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği, ayrıca Kurul başkan ve üyelerine yılda dört ikramiye ödeneceği ve bir yılda ödenecek ikramiyelerin yıllık toplamının en yüksek Devlet memuruna bir yılda ödenecek ikramiyelerin toplam miktarını geçemeyeceği, her ne ad altında olursa olsun bunun dışında herhangi bir ödeme yapılamayacağı hükme bağlanmıştır.

Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu başkan ve üyelerine çalıştıkları günlerle orantılı olarak yılda dört ikramiye, ayrıca, iş verimliliği ve benzeri hususlar dikkate alınarak iki ikramiye daha ödenebilmektedir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ile Kamu İhale Kurulu başkan ve üyelerine ödenecek aylık ücretler, yine Bakanlar Kurulunca tespit edilmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu başkan ve üyelerine görevleri süresince, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ek ve değişikliklerine göre en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu aylık (ek gösterge dahil), sosyal yardımlar ile zam ve tazminatlar ödenmektedir.

Diğer personelin ücretleri konusunda, düzenleyici ve denetleyici kurumların bir kısmında paralel hükümler düzenlenmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu ve Kamu İhale Kurumu mevzuatlarında, personelin aylık ücret ve diğer malî haklarının Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esaslara göre, Kurul tarafından belirleneceği hükümlerine yer verilmiştir. Sermaye Piyasası Kurulunda, 01.01.2005 tarihinden itibaren, memurlar ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları, ücretleri ve diğer malî hakları Kurul üyeleri için tespit edilen miktarı geçmemek üzere belirlenecek ve Kurul memurları ve sözleşme ile çalıştırılacak personelin kadroları ve ücretlerine ilişkin esaslar, Kurulun önerisi ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tespit olunmaktadır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda özlük ve diğer malî hakların, Kurulun teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi öngörülmüştür. Ayrıca Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda, kurum kadrolarında çalışan memurlara, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen en yüksek Devlet memuru aylığının belli bir oranı dahilinde her ay aylıkla birlikte verilecek fazla çalışma ücretinin, esas ve usulleri Kurul tarafından belirlenmektedir. Rekabet Kurumunda kurum personelinin ücret ve diğer malî hakları, kurul başkan ve

üyelerinin aylık ücretleri ve bunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurul tarafından belirlenmektedir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda teşkilât personelinin özlük hakları, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu personeline uygulanan hükümlere tabi tutulmaktadır.

Söz konusu kurulların başkan ve üyelerinin aylık ücretlerinin yüksekliği konusunda kamuoyundaki eleştiriler üzerine, 04.07.2001 tarih ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Malî ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesi ile, bu kurumlarda görevli personele yapılan her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla mesai, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer malî ödemeler ile sosyal hak kapsamında yapılan bütün aynî ve nakdî ödemelerin tümünün altı aylık net ortalaması toplamının (ortalama ücret toplamı), 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi en yüksek Devlet memuruna her ne ad altında olursa olsun filen yapılan malî ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemeler dahil bulunacak toplamının altı aylık net ortalamasını (ortalama kanunî ücret tavanı) geçemeyeceği öngörülmüş olup, Bakanlar Kurulunun kapsama dahil kuruluşlarda uygulanacak ortalama ücret toplamı üst sınırını, ortalama kanunî ücret tavanını geçmemek üzere belirlemeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesi kapsamındaki personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin 14.03.2002 tarih ve 24695 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 08.02.2002 tarihli ve 2002/3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki ile bu konuda düzenleme yapılmıştır. Söz konusu Kararnamede Bakanlar Kurulunun 2009/14539 sayılı kararı ile yapılan değişiklikle, kapsama dahil tüm personel için 2009 yılının birinci altı aylık dönemindeki “ortalama ücret toplamı üst sınırı” 5.250 TL olarak tespit edilmiştir.

Bu kurumlarda çalışan personelin bir kısmı daha önce bakanlıkların altında yapılan ilgili birimlerde çalışmakta ve benzer görevleri ifa etmekteydi. Örneğin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun görevlerinin bir kısmını, Ulaştırma Bakanlığı Telsiz Genel Müdürlüğü, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun görevlerini, Hazine Müsteşarlığında Bankalar Yeminli Murakipler Kurulu yerine getirmekteydi. Benzer görevleri, daha önce ilgili bakanlıkların altında yerine getirirken tabi olunan kurulların, gerekli olmadığı halde, söz konusu görevleri yerine getirmek üzere kurulan düzenleyici ve denetleyici kurumlar için değiştirilmesinin mantığını anlamak pek mümkün gözükmemektedir.

Ayrıca bir kamu kurumunda çalışan şoför veya sekreter ile başka bir kamu kurumunda çalışan şoför veya sekreterin aldığı maaş ve tabi olduğu kurallar arasında fark meydana getirmenin hiç bir mantıklı gerekçesi bulunmamaktadır.

Diğer taraftan harcırah, sağlık, temsil-ağırlama, konut gibi harcamalara ilişkin olarak da düzenleyici ve denetleyici kurumların mevzuatlarında özel hükümlere yer verilmiştir. Örneğin, 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 14/A maddesi ile, 10.02.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarda; "Yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerinin birbuçuk katını geçemez. İlgili mevzuatında öngörülmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemeler birbuçuk katın hesabında dikkate alınmaz. Diğer mevzuatın bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz." hükmü getirilmiştir.

Emeklilik yönünden bakacak olursak, düzenleyici ve denetleyici kurullarda, kurul üyeleri ve personeli emeklilik konusunda benzer kurallara tabi olmakla birlikte, bu konuda da tam bir uyumdan söz edilemez.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, emeklilik yönünden, kurul başkanına bakanlık müsteşarı, kurul üyelerine bakanlık müsteşar yardımcısı, kurum başkan yardımcılara bakanlık genel müdürü, I. hukuk müşavirine bakanlık I. hukuk müşaviri, daire başkanlarına bakanlık genel müdür yardımcısı ve Kurum meslek personeline kazanılmış hak dereceleri itibarıyla karşılık gelen Başbakanlık Uzmanı ve Başbakanlık Uzman Yardımcıları için tespit edilen ek gösterge ve makam tazminatı uygulanmaktadır. Bununla beraber, genel olarak daire başkanları emeklilik yönünden bakanlık genel müdür yardımcısı ile aynı düzeyde iken örneğin Rekabet Kurumunda Daire Başkanları, Bakanlık Genel Müdürleri ile aynı düzeyde kabul edilmektedir.

Görüleceği üzere düzenleyici ve denetleyici kurumların personelinin gerek statüleri, gerekse ücret ve diğer malî ve sosyal hakları, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelden farklı düzenlemelere tabidir. Kamu personelinin zaten dağınık olan ve belli ölçüde eşitsizlikleri de içinde barındıran ücret rejimi, düzenleyici ve denetleyici kurumlar için getirilen farklılıklar nedeniyle daha da karmaşık ve şikâyetlere açık hale gelmiştir. Ücret konusundaki değerlendirmeler izafî ve yapılan karşılaştırmalar nispî olsa bile, aynı pozisyondaki diğer kamu personelinin ücret seviyesinin düzenleyici ve

denetleyici kurumlardaki personelden belirgin ölçüde düşük olması, konunun gündemegelmesinin en önemli nedenidir. Objektif kriterler kullanıldığında makul, hatta olması gereken düzeyde görülebilecek ücretler, bu tür mukayeselerde ücret adaletsizliğini ön plana çıkarmakta ve bu açıdan çözülmesi icap eden bir problem oluşturmaktadır. Aynı durum, ücret dışında kalan, harcırah, sağlık, temsil-ağırlama, konut gibi diğer malî ve sosyal haklar konusunda da geçerlidir (Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu, 2003:28).

Yine, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının "kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması" başlıklı dokuzuncu bölümünün "kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması" başlığı altında yer alan amaçlar, ilke ve politikalar arasında, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesinin esas alınacağı ve kamu personel rejimi reformunun gerçekleştirilebilmesi için çeşitli kanunlarda yer alan mali ve sosyal hak ve yardımların ayıklanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ücret rejiminin ve istihdamla ilgili diğer hususların tek ve ortak bir kanunda yer almasının sağlanacağı şeklinde hukuki ve kurumsal düzenleme bulunmaktadır(<http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3>, 15.06.2009). Ayrıca 58. Hükümet tarafından ilan edilen ve 59. Hükümet tarafından da uygulanmasına devam edilen Acil Eylem Planının Kamu Yönetimi Reformu ile ilgili yapılacak faaliyetler arasında Devlet Personel Rejimi Reformu (KYR-38) da yer almaktadır. Bu reform kapsamında bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği, benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderileceği, maaş ve ücret sisteminin sadeleştirilerek dengesizliklerin giderileceği, esnek çalışma usullerinin geliştirileceği hükme bağlanmaktadır. Bu hükümlerin gerçekleştirilmesi, kamu yönetiminde eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanması, kamuda çalışan personel arasında ücret adaletinin sağlanması, kamu yönetimi açısından önem arz etmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 631 sayılı KHK çıkarılmış, bununla beraber, Devlet Personel Rejimi Reformu çalışmaları tamamlanamamıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planında "Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi" bölümünde, "Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımı önlenecek, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı sağlanacaktır." (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006:103) hükmü yer almaktadır. Bununla beraber, kamu kurumlarında görev yapan personelin ücret sistemine ilişkin bir düzenlemenin yer almamasının eksiklik olduğu düşünülmektedir.

Anayasanın “Ücrette adalet sağlanması” başlıklı 55. maddesinde “Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.” hükmü yer almaktadır. Bu hükmün de bir gereği olarak, her çalışanın emeğinin karşılığı olan adil ve yeterli ücreti istemesi en temel hakkıdır. Bununla beraber, kurumların kendi kanunlarında mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin ayrıca düzenlemelere yer vermesi ücret rejiminde eşitsizliklere yol açmaktadır. Bu nedenle, kurumların kendi kanunlarında yer alan ücretle ilgili düzenlemelerin iptal edilerek, bu hususların tek ve ortak bir kanunda yer almasının en sağlıklı yol olacağı düşünülmektedir.

2.2.3. Personel Sayısı

Düzenleyici ve denetleyici kurumların personel yapılarına baktığımızda, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş gaye ve yapılarına uygun personel politikaları ve istihdamının olduğunu söylemek oldukça zordur.

Tablo 2: Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Personel Sayısı

DDK ADI	PERSONEL SAYISI
SPK	4751
RTÜK	4182
RK	3213
BDDK	4994
BTK	5605
EPDK	5736
TAPDK	1407
KİK	2178

Tablo 2’de belirtilen toplam personel sayısından, SPK’daki 475 personelin 163’ü idari personel, RK’da toplam 321 personelin 17’si yönetici, 111’i meslek personeli ve 193’ü diğer personel, BTK’da 560 personelin 126’sı telekomünikasyon uzman ve uzman yardımcısıdır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda bazen ana hizmet birimlerinde çalışan personel sayısı kadar, hatta bu sayıdan daha fazla sayıda yardımcı hizmet personeli istihdam edildiği görülmektedir.

Bu kurumların bağımsızlıklarını sağlamak amacıyla bir yandan personel istihdamında özerk olmaları gerekirken, diğer yandan da bu kurumların gereğinden fazla personel istihdam ederek kamu kaynaklarını verimsiz kullanmalarının önüne geçilmelidir. Bu amaçla düzenleyici ve denetleyici kurumların istihdam edecekleri ana hizmet personelinin üst sınırı belirlenmeli

ve istihdam edilecek yardımcı personel sayısı ana hizmet birimlerinde çalışan personelin belli bir oranı ile sınırlandırılmalıdır.

2.2.4. Yargılanma

Memurun suç işlemesi durumunda suçun niteliğine göre hakkında ceza kovuşturması memur sıfatıyla ilgili olamayan bir suçla ilgili olarak, genel kurallara göre, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulmaması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununda yazılı suçlarla ilgili olarak 3628 sayılı Kanuna göre ve memurların görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında da 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır (Akyılmaz vd. 2009:600).

Anayasanın 129. maddesinin altıncı fıkrasında, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî mercii iznine bağlıdır." ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Kovuşturma ve yargılama" başlıklı 24. maddesinde "Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir." hükümleri yer almaktadır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda, kurul üyeleri ve kurum personeli görevleri nedeniyle işledikleri veya kendilerine karşı işlenen suçlar açısından devlet memurlarının tâbi olduğu rejime tâbidirler. Bu anlamda soruşturmalar için kurul üyeleri bakımından ilişkili bakanın izni, diğer personel için ise bazılarında kurul bazılarında ise kurum başkanı yetkilidir (Atay, 2006b:276).

SPK'da, Kurulun başkan ve üyeleri ile diğer personeli görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlar ile bunlara karşı işlenen suçlardan dolayı sorumluluk bağlamında Türk Ceza Kanununun uygulamasında kamu görevlisi sayılırlar. Bu kişiler hakkında görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Bu konudaki kovuşturmalar genel hükümlere göre yürütülür.

BDDK'da, Kurul Başkan ve üyeleri ile Kurum personeli aleyhine, Kurulun veya Kurumun, Kanunda yazılı görevlere ilişkin karar, eylem ve işlemleri sebebiyle, gerek görevlerinin ifası sırasında gerek görevden ayrılmalardan sonra, açılmış veya açılacak her türlü tazminat ve alacak davası, Kurum aleyhine açılmış sayılır. Bu davalarda husumet Kuruma yöneltilir. Yargılama sonucunda Kurum aleyhine karar verilmesi ve kararın kesinleşmesi nedeniyle Kurumun

ödeme yapması hâlinde, Kurum bu meblağı, ilgililerinden talep eder. Kurumun, yaptığı ödemeleri ilgililerinden talep edebilmesi için, bu kişiler hakkında kusurlu olduklarına ilişkin mahkeme kararının kesinleşmesi gerekir.

RTÜK'te, Üst Kurul Üyelerinin görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin soruşturmalar 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre yapılır ve bunlar hakkında soruşturma izni, Başbakan tarafından verilir.

3. SONUÇ

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kanunla kurulan, tüzel kişiliği haiz, belirli sektörlerde düzenleme ve denetleme yapmak üzere kurulmuş olan kurumlardır. Fransa'da düzenleyici ve denetleyici kurumların ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Türkiye'de ise bu kurumların ayrı tüzel kişiliği, kendilerine has bütçeleri, malvarlığı ve personeli vardır (Gözler, 2008:232). Bu kurumların her birinin yaptığı görevler, tam olarak aynı olmasa da, daha önce bakanlıkların merkez birimleri tarafından yerine getirilmekteydi.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlara bir çok konuda bağımsızlık ve özerklik tanınmaktadır. Bu kurumlara tanınan bağımsızlık ve özerklik görevlerinin ifası ile ilgili olarak, kanun ile kendilerine verilen görevi yerine getirirken, her türlü etkiden bağımsız olarak karar verebilmelerini sağlamak amacıyla tanınmıştır. Yoksa bağımsızlık ve özerklik, başıbozukluk, hesap vermeme, istediğini istediği gibi yapma anlamına gelmemektedir.

Çalışmamızda incelemeye çalıştığımız personel rejimleri ve bu personelin tabi olduğu hukuk kuralları konusunda da düzenleyici ve denetleyici kurumlar, diğer kamu kurumlarından farklı düzenlemelere tabi olduğu gibi, bu kurumların kendi içerisindeki düzenlemelerde de bir bütünlük olduğu söylenemez. Bu kurumlar, kendilerine özgü, ama kendi içerisinde de bir bütünlük arz etmeyen bir personel rejimine sahiptir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlarda istihdam edilen personelin tâbi olduğu kurallar, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personelle karşılaştırıldığında, daha geniş bir özerkliğe sahiptir. Özellikle karar verme özerklikleri zedelenmeden, bu kurumların personel yapılarının ilişkin ortak düzenlemeler getirilerek, belirli bir sistem, ilke ve kurallar oluşturulmalıdır.

Bu çerçevede, düzenleyici-denetleyici kurumların kurul üyelerinin sayısı, görev süresi, kurulların yapısı, başkan ve ikinci başkanlarının seçimi, vb. konularda bir bütünlük sağlanmalıdır.

Personel rejimi konusunda norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenerek, kariyer ve liyakat esas alınmalı,

düzenleyici ve denetleyici kurumların, kanunlarında yer alan ve personelin kadro ihdas ve iptallerini Bakanlar Kuruluna veya atama usullerini kurulların çıkaracağı yönetmeliklere bırakan düzenlemeler, Anayasa Mahkemesinin kararları çerçevesinde değiştirilmelidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların personelinin statüsü, ücretleri ve diğer mali ve sosyal hakları, kamuda çalışan diğer personelin ücretleri, mali ve sosyal hakları göz önünde bulundurularak yeniden değerlendirilmeli, hem düzenleyici ve denetleyici kurumlar arasında hem de diğer kamu da görev yapan personel arasında uyum sağlanmalı, personelin statüsü, ücretleri ve diğer malî ve sosyal hakları, genel kamu personel ve ücret rejimiyle birlikte bir bütün olarak yeniden ele alınarak, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmelidir. Emeklilik konusunda, hem düzenleyici ve denetleyici kurumların kendi arasında, hem de bu kurumlarla diğer kamu kurumları arasında meydana getirilen farklılaştırmanın mantıklı bir izahı bulunmamaktadır. Bu nedenle bu kurumlardaki personele ilişkin emeklilik kurallarında ortak düzenlemeye gidilmelidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların, bağımsızlıklarını sağlamak amacıyla bir yandan personel istihdamında özerk olmaları gerekirken, diğer yandan da bu kurumların gereğinden fazla personel istihdam ederek kamu kaynaklarını verimsiz kullanmalarının önüne geçilmelidir. Bu amaçla düzenleyici ve denetleyici kurumların istihdam edecekleri ana hizmet personelinin üst sınırı belirlenmeli ve istihdam edilecek yardımcı personel sayısı, ana hizmet birimlerinde çalışan personelin belli bir oranı ile sınırlandırılmalıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların etkin bir şekilde faaliyet göstermelerini, düzenlemelerdeki dağınıklığı gidererek tekdüzeliği sağlamak, bu kurumların oluşumu, teşkilâtı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek üzere Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanmış, fakat daha sonra bu kanun kadük kalmıştır. Bu kanun taslağı gözden geçirilerek, yeniden gündeme alınmalıdır. Bu kurumlarla ilgili olarak yapılacak düzenlemelerde amaç, bu kurumları tek bir tipe sokma değil, kurumlarla ilgili sistem, ilke ve kuralların oluşturulması olmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akıncı, Müslüm (1999)**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman", Beta Yayınları, İstanbul.
- Akılmaz, Bahtiyar (2003)**, "İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası", in. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: VII Sayı: 1-2.
- Akılmaz, Bahtiyar, Sezginer Murat, Kaya Cemil (2009)**, "Türk İdare Hukuku", Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Aslan, Onur Ender (2005)**, "Kamu Personel Rejimi", TODAİE, Ankara.
- Atay, Ender Ethem (2006a)**, "İdare Hukuku", Turhan Kitabevi, Ankara.
- Atay, Ender Ethem (2006b)**, "Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması", in. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. X, S. 1-2.
- Ayanoğlu, Taner (2004)**, "Kamu Personelinin Hukuki Rejimi" *Günışığında Yönetim*, İl Han ÖZAY, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması (2002)**, TUSİAD, İstanbul.
- Bilgin, Mehmet Hüseyin (2006)**, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları, <http://www.rekabet.gov.tr/dosyalar/perskonfyyin/perskonfyyin4.doc>, 15.03.2009.
- DPT (2000)**, "Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", Ankara.
- DPT (2006)**, "Dokuzuncu Kalkınma Planı", Ankara.
- Erol, Kemal (2003)**, "KİT'ler ve Özerk Kamu İdarelerinde Personel Rejimi, Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu", 22-23 Şubat 2003, TÜHİS Yayın No: 42, Ankara.
- Erol, Mesut (2003)**, "Doğal Tekellerin Düzenlenmesi ve Telekomünikasyon Sektöründe Düzenleyici Kurum", DPT Yayın No: 2680, Ankara.
- Giritli, İsmet, Bilgen, Pertev, Akgüner, Tayfun (2008)**, "İdare Hukuku", Der Yayınları, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2008)**, "İdare Hukuku Dersleri", Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref, Tan, Turgut (1998)**, "İdare Hukuku Genel Esaslar", Turhan Kitabevi, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2005)**, "Kamu Personeli Sistem ve Yönetimi", İmge Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2004)**, "İdare Hukuku", İmaj Yayınevi, Ankara.
- Özay, İl Han (2004)**, "Günışığında Yönetim", Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu (2003)**, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor3.asp?id=38>
- Sezen, Seriya (2003)**, "Türk Kamu Yönetiminde Kurullar", TODAİE, Ankara.
- Ulusoy, Ali (2003)**, "Bağımsız İdari Otoriteler", Turhan Kitabevi, Ankara.
- Yayla, Yıldızhan (2009)**, "İdare Hukuku", Beta Yayınları, İstanbul.
- <http://www.anayasa.gov.tr>

MAHALLE YÖNETİMİ

Yaşar GÜNEŞ *

ÖZET

Osmanlı İmparatorluğu'nda mülki, beledi(kentsel) ve adli teşkilatın ilk basamağını mahalleler oluştururdu. Osmanlı kenti mahalleler üzerine bina edilmiş ve en alt düzeydeki temel toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında mahalleye ve mahallelilere sorumluluk yüklenmiştir. Mahalle yönetimi, Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve Osmanlı Türk geleneğinden gelen özellikleriyle Cumhuriyetimize aktarılmış çok yönlü bir kurumdur. Görevleri ve işlevsel alanları bakımından mahalle yönetimleri dün olduğu gibi bugün de yerel ve merkezi yönetim alanlarının kesişme noktasında yer almaktadır. Mahalle yönetimlerine verilen görevler, bugünlerde yeterince ve gereken ciddiyetle yerine getirilemiyorsa, bunun başlıca nedeni, kamu hizmetlerindeki ve kamu yönetimindeki gelişmeler ve genişlemeler karşısında mahalle yönetiminin değerini yitirmesi değil, bu gelişmelerin gerisinde kalmış olmasıdır. Mahalle yönetiminin yerine getirdiği görevlerin birçoğu devletin diğer kurumları ya da belediyeler tarafından da rahatlıkla yerine getirilebilir. Bu yüzden, mahalle yönetiminin gerekli olmadığı ve kaldırılmasının tasarruf sağlayacağı iddia edilebilir. Ancak, geçmişte biri Osmanlı döneminde olmak üzere iki defa kaldırılan mahalle yönetiminin, daha sonra tekrar ihdas edilmesine ihtiyaç duyulduğu göz önüne alınırsa; bu kurumun devam etmesi gerektiği sonucuna ulaşabiliriz.

Anahtar Kelimeler: Mahalle, Mahalle Yönetimi, Muhtar, Yerel Yönetim, Bölge Valisi, Vali.

ABSTRACT

Neighbourhood Administration

Neighbourhood administration which constitutes the basis of civil, urban and judicial organizations in the Ottoman Empire came into being as a natural result of political, social and administrative needs of Turkish society and today it is a versatile institution with its various features transferred from the Ottoman tradition to the Republic of Türkiye. In the Ottoman Empire, cities were based upon neighbourhoods and were responsible for meeting the basic social needs. Neighbourhood administration is still at the point of intersection in the field of local and central management with its duties and functions. Nowadays neighbourhood administration may not satisfy the expectations of the public properly; however we cannot conclude that this style of administration has lost its value in the face of changes and improvements in public service and

* İscehisar Kaymakamı

administration; yet it can be said that it fell behind these improvements. Many works of neighbourhood administration can be carried out easily by the other institutions of the government or municipality; thus it can be thought that neighbourhood administration is not necessary anymore and abolishing this organization can contribute to the economy. However, it was abolished twice in the past and first of this practise was exercised in the Ottoman period but they were established again. Thus we can infer that neighbourhood administration is an essential part of local government and should exist.

Key Words: *Neighbourhood, Neighbourhood Administration, Headman, Local Government, Governor of District, Governor*

1. GİRİŞ

Arapça “mahall” kelimesi ile aynı kökten türeyen ve “konaklanan yer” manasına gelen mahalle; Türkler’e deyim ve teşkilat olarak Araplardan geçmiştir (Palabıyık ve Atak, 2000:4).

Mahalle; herkes tarafından kabul edilen bir tanımı olmamakla birlikte, bir kentin veya kasabanın belli sınırlarla ayrılmış, kendi başına yaşama imkanları olan en küçük yerleşme yeri olarak tanımlanabilir. Ayrıca mahalle, komşuluk birimi (neighbourhood) kavramı ile de ilişkilendirilerek; dar bir alanda yer alan, daha çok yüz yüze ve kişisel ilişkilerin egemen olduğu, üyelerin yürüme uzaklığı içindeki ilkökul, oyun yeri, bakkal gibi ortak kent kolaylıklarından güçlük çekmeden yararlanabildiği küçük yerleşim birimi olarak da tanımlanabilir (Palabıyık ve Atak, 2000: 1).

Mahalle yönetimi, Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari ihtiyaçlarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve Osmanlı Türk geleneğinden gelen özellikleriyle Cumhuriyetimize aktarılmış çok yönlü bir kurumdur.

Bu makalede mahalle yönetiminin tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışı, gelişimi, hukuksal durumu, yerel yönetimler ve mülki idare ile ilişkileri ve sorunları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bunun yöntemi olarak ise, kaynak tarama metodu kullanılacaktır.

2. TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. A.OSMANLI KENTİNDE MAHALLE VE YÖNETİMİ

Osmanlı İmparatorluğu’nda mülki, beledi (kentsel) ve adli teşkilatın ilk basamağını mahalleler oluştururdu (Palabıyık ve Atak, 2001: 334). Osmanlı kent yönetiminde mahalle; okulu, medresesi, camisi, meydanı, çeşmesi, kahvehanesi, pazarı ve hatta hamamı ile sosyal bir bütündü (Eryılmaz, 1988: 465). Osmanlı kenti mahalleler üzerine bina edilmiş ve en alt düzeydeki temel toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında mahalleye ve mahallelilere sorumluluk

yüklenmiştir. Özellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş ve yükseliş dönemlerinde mahalle, hem toplumsal hem de idari açıdan sistemin temel yapı taşlarından birini oluşturur (Bayartan, 2005: 96).

Mahalle, Osmanlı kentinde aynı zamanda mali bir birimdi. Birçok vergi mahalle birimi temelinde toplanıyordu, yani kentin geneline düşen vergi miktarı mahallelere bölünüyor, daha sonra da her mahalle kendisine düşen vergiyi kent idaresine vermekle yükümlü tutuluyordu. Özellikle 18.yüzyılda yaygınlaşan "avarız"² ve "imdadiye"³ bu türden vergilerdi. Bir mahallede yaşayan kişilerin toplu olarak belli bir meblağdan sorumlu tutulmaları, bu kişilerin birbirlerini karşılıklı olarak denetlemesini pekiştiren bir işleyiş tarzıydı. Çünkü, komşulardan birisi vergisini ödemeyecek olsa, diğerlerine düşen miktar daha ağır olacaktı (Bayartan, 2005: 99).

Osmanlı İmparatorluğu'nda kentlerin temel birimi olarak karşımıza çıkan "mahalle"nin en belirgin özelliklerinden biri; genellikle aynı inanç ve geleneklere sahip insanların oturdukları mekânlar olmasıydı. Bunun yanında, farklı dinlere ve mezheplere bağlı insanların birlikte yaşadıkları mahalleler de bulunmaktaydı (Eryılmaz, 1988: 466). Osmanlı mahallesinin merkezi ve sembolü Müslümanlar için "cami", gayrimüslim cemaatler için ise "kilise" ya da "havra" idi. Bu mabetler, günlük hayatın kültürel yönünde belirleyici bir rol oynadıkları gibi, siyasi ve idari yönlerde de etkili olmuşlardır.

Şehir ve kasabaların başındaki "kadı" ve "naip"lere karşılık, mahallelerin yönetiminden imamlar sorumlu idi. İmamlar, Padişah'ın beratıyla dini bilgileri fazla, güvenilir ve sevilen kimseler arasından atanırlar, görecekları hizmet karşılığında "vazife" adı verilen bir ücret alırlardı. Gündelik olarak hesaplanan bu ücret, çoğunlukla vakıflardan sağlanmakta idi (Bayartan, 2005: 102-103). Mahalle sakinlerinin bilgi donanımı ve saygınlığıyla tanıyıp bildikleri kişilerin imam olarak mahallelerine atanmasını talep edebildikleri bilinmektedir. Ayrıca memnun olmadıkları imamların görevden alınmasını ortak bir talep olarak üst yönetime sunma ve sonuçlarını gerçekleştirme imkânı da mevcuttu (B.Alada, yayed.org).

İmamlar, mülki ve beledi bir amir olan "kadı"nın mahalle düzeyinde temsilcisi olmaları nedeniyle önemli bazı idari yetki ve görevlere sahip kılınmışlardı. Mahallede meydana gelen doğum, ölüm, evlenme, boşanma ve yer değiştirme gibi olayları kaydetmek imamın göreviydi (Eryılmaz, 1988: 466). Mahallenin

² **Avarız:** Olağanüstü durum, özellikle savaş nedeniyle alınan vergi.

³ **İmdadiye:** Savaş zamanlarında harp masrafını karşılamak, barış

düzeni, asayiş ve inzibatının sağlanması, ayrıca mahalle sakinlerinin uymaları gereken emir ve yasakları bildirmek ve uyulmasını sağlamak yine imamların görevleri arasındaydı. İmamların mahallelerinde oturanlar hakkında tam bir bilgi sahibi olmaları beklenirdi (Bayartan, 2005: 104). Mahalleye yerleşmek isteyen bir kişinin mahalle sakinlerinden birinin ve imamın kefaletini alması şarttı. Bu kefalet sistemi mahallede herkesin birbirini tanımasını ve asayişin sağlanmasını tesis ediyordu (Vural, 2004, s.185). İmanın en önemli görevi ise, mahalle sakinlerine salınan vergilerin paylaştırılması ve toplanması işini yürütmekti (Ortaylı, 2000: 107).

Gayrimüslim tebaanın oturdukları mahallelerin yönetimi ise, "kocabaşı"lara ve "papaz"lara bırakılmıştı. Kocabaşları ve papazlar, Fatih devrinden beri, kendi cemaatleri üzerinde, imamlarinkine benzer yetki ve görevlere sahiptiler (Eryılmaz, 1998: 466).

Osmanlı yönetim sisteminde kadı-imam hiyerarşisinin yıkılması Tanzimat'tan önce II.Mahmut dönemi reformlarıyla başlamıştır. "Kadı"nın idari fonksiyonları azaltılıp elinden güvenlik ve beledi hizmet yetki ve görevleri alınınca, mahalle imamları da yönetici olmaktan çıkmıştır. Mahmudiye reformlarıyla "Kadı" sadece şer'i bir hakim derecesine inmişken, mahallelerdeki değişiklik aynı yoğunlukta olmamış ve imamlar mahallelerde tek söz sahibi olmasalar bile belirli bir görev ve yetki sahibi olarak kalmışlardır. 19.yüzyıl reformlarıyla mahalle ve köylerde muhtarlık kurulmaya başlayınca imama göre muhtar daha yetkili bir yönetici olmuştur (Ortaylı, 2000: 107-108).

2.2. MUHTARLIK KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞI

II. Mahmut dönemi, Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim yapısı ve anlayışında köklü değişikliklerin yapılmaya başlandığı bir dönemdir. Bu dönemde siyasi otorite halkla olan ilişkilerini geliştirmek, iç ve dış çevrelerin gerçek desteğini kazanmak için bir takım reformlar yapmıştır. Hükümetle halk arasındaki ilişkilerde önemli bir yere sahip olan muhtarlık teşkilatı bu dönemde ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1988: 466-467).

2.2.1. İstanbul'da Muhtarlık Kurumunun Kuruluşu

Mahalle yönetiminin temelini oluşturan ilk muhtarlık teşkilatı İstanbul'da 1829 yılında kurulmuştur. İlk muhtarlık teşkilatının İstanbul'da kurulmasının en önemli sebebi; şehrin genel ve beledi kolluk hizmetlerini yürüten Yeniçeri Ocağı'nın 1826 yılında ortadan kaldırılması nedeniyle şehrin asayiş ve güvenliğinin sağlanmasında bir otorite boşluğunun meydana gelmiş olmasıdır. Lütüfi Paşa tezkeresinde, Mora isyanı üzerine 1829 yılında, İstanbul Rumlarının Patrikhane'nin tesiriyle bazı taşkınlıklara kalkışmalarının halk arasında endişe

uyandırdığından, bilhassa geceleri mahalleleri beklemek üzere Müslüman halk tarafından teşkilat kurulduğu ve mahallelerde birinci ve ikinci muhtarlarla ihtiyar heyetlerinin seçildiğinden bahsetmektedir (Gökçeer ve Heper, 1977: 2).

Ayrıca, mali ve mülki görevlerin daha iyi yerine getirilmesi için de yeni bir düzenlemeye ihtiyaç vardı. Bunun yanında, bu dönemde İstanbul'a taşradan gelen nüfus artmış, bu da işsizliğe ve düzensizliğe yol açmıştır. İmamlar taşradan gelenleri kontrolde başarısız olmuşlardı (Eryılmaz, 1988: 467). Bu nedenlerle, halkın devletle olan ilişkilerini iyi tutmak amacıyla ilk olarak İstanbul'un Müslüman mahallelerinde muhtarlık teşkilatı kurulmuştur. Muhtarlık teşkilatının kurulması imamların sahip olduğu yetki ve sorumlulukları kısıtlamış, bunların büyük bir kısmını muhtarların tekeline vermiştir. Muhtarlık teşkilatının kurulmasıyla her mahallede muhtar-ı evvel (birinci muhtar) ve muhtar-ı sani (ikinci muhtar) olmak üzere iki muhtar yer almıştır. İmamlar, bu muhtarlardan sonra gelen bir konuma sahip olmuşlardır (Bayartan, 2005: 104-105).

Muhtarların seçimle mi yoksa atanmayla mı geldiği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Lütü Paşa ve Prof. Dr. Osman Nuri Ergin muhtarların seçimle işbaşına geldiğini söylerken, Prof. Dr. Musa Çadırcı ise atandıklarını bildirmektedir (Palabıyık ve Atak, 2001: 336).

Reaya⁴ mahallelerinde ise "kocabaşı"lar ve "papaz"lar önceden olduğu gibi görevlerini yürütmeye devam etmişlerdir. "Papaz" ve "kocabaşı"ların bu statüsü, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne kadar değiştirilmeden kalmıştır (Eryılmaz, 1988: 467).

2.2.2. Anadolu'da Muhtarlık Kurumunun Kuruluşu

İstanbul'da ortaya çıkan muhtarlık benzeri bir kuruluş, taşrada ilk olarak 1833 yılında Kastamonu Sancağı'nda kurulmuştur. Bu teşkilatın ilk olarak Kastamonu'da kurulmasına Taşköprü ilçesinde yaşanan bir olay sebep olmuştur. Taşköprü "ayan"ı Hacı Ömer çeşitli isimler adı altında vergi toplayarak halka zulmettiği için, Kastamonu "mütesellim"i Dede Mustafa Ağa'ya halk tarafından şikâyet edilmiştir. "Mütesellim"⁵de, "ayan"⁶ı yanına çağırarak, ancak "ayan" davete uymayarak etrafına topladığı kuvvetlerle isyan etmiştir. "Mütesellim", "ayan"ın üzerine kuvvet göndererek isyanı bastırmış ve böylece halk, "ayan"ın zulmünden kurtulmuştur. "Mütesellim" bu olaydan sonra, yeni bir "ayan" seçtirme yoluna gitmemiş, bunun yerine İstanbul mahallelerinde uygulanmakta

⁴ **Reaya:** Osmanlı İmparatorluğu'nda Müslüman olmayan halklar.

⁵ **Mütesellim:** Vekil, vali vekili.

⁶ **Ayan:** Seçkinler, ileri gelenler zamanlarında ise bütçe açığını kapatmak için alınan vergi.

olan muhtarlık sistemini Kastamonu Sancağı'nda tatbik etmiştir. Dede Mustafa Ağa, her mahallede halkın takdirini kazanmış kişilerden "muhtar-ı evvel" ve "muhtar-ı sani" adı altında iki muhtar seçtirmiştir. Bütün mahalle halkını toplayarak, muhtarlara mahalle imamını kefil etmiş, mahalle halkına da muhtarlar kefil olmuşlardır. Ayrıca, mahallenin ileri gelenleri de birbirlerine kefil edilmiştir. Mütesellim, seçtiği muhtarların isimlerini deftere kaydettirmiştir. Bu defteri ve beraberinde halkın yeni nizamdan memnun olduğunu ve asayişin sağlandığını bildiren "ilam"⁷ da İstanbul'a göndermiştir (Çadircı, 1970: 410-411).

II. Mahmut, durumdan haberdar edilince çok memnun olmuş; bu nizamın Rumeli ve Anadolu'daki diğer vilayet ve kaza, mahalle ve köylerinde de uygulanması için emir ve ferman çıkarmıştır. Böylece muhtarlık teşkilatı, 1833 yılından itibaren diğer vilayet ve sancaklarda kurulmaya başlanmıştır (Çadircı, 1970: 412).

2.3. 1864 TARİHLİ VİLAYET NİZAMNAMESİ

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerine ilişkin ilk yasal düzenleme 1864 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesidir (Demirel, 1987: 146). İlk olarak Tuna vilayetinde uygulanmaya başlanan bu Nizamname⁸ 1867 yılından itibaren bütün vilayetlerde uygulanmaya başlanmıştır (Gökçe ve Heper, 1977: 4).

Bu Nizamname'nin 5'inci maddesinde "Kasaba ve şehirlerde en az 50 hanenin bir mahalle sayılacağı, her bir mahallenin bir kariye (köy) hükmünde olacağı" ifade edilmiş, böylece köylerin yönetimi için konulmuş hükümler, mahallelere de teşmil edilmiştir.

Bu Nizamname'ye göre, her mahallede her sınıf ahali (cemaat) için biri "muhtar-ı evvel" diğeri "muhtar-ı sani" olmak üzere ikişer muhtar seçilecekti. Ancak, bir mahallede bir cemaat⁹ 20 haneden az ise bunların bir tek muhtarı bulunacaktı.

Mahallelerde, yine her cemaat için en çok 12, en az 3 üyeden oluşan ihtiyar meclisi seçilirdi. İmamlar ve diğer cemaatlerin ruhani reisleri kendi meclislerinin doğal üyesi idi (Gökçe ve Heper, 1977: 4).

Muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi olabilmek için; Osmanlı uyruğunda olmak, mahalle ile ilgisi bulunmak, en az 30 yaşında olmak ve devlete doğrudan doğruya yılda en az 100 kuruş vergi vermek şarttı. Seçmen olabilmek için ise; Osmanlı uyruklu olmak, mahalle ile ilgisi bulunmak, 18 yaşını bitirmiş olmak ve devlete doğrudan doğruya yılda en az 50 kuruş vergi vermek şarttı.

⁷ **İlam:** Bildiri, bildirmek.

⁸ **Nizamname:** Tüzük

⁹ **Cemaat:** Topluluk

Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri bir yıl için seçilirlerdi. Yeniden seçilmeleri de mümkündü. Bir suç ya da kabahat işleyen muhtarlar doğrudan doğruya veya ihtiyar heyetinin isteği üzerine hükümetçe işten el çektirilirdi (Gökçe ve Heper, 1977: 5).

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti seçimlerinin geçerli olabilmesi için bağlı oldukları kaymakamlarca tasdik edilmesi şarttı (Eryılmaz, 1988: 471).

Mahalle muhtarları, devlet alacaklarının tahsili ve benzeri diğer işlerde hükümetin icra vasıtası olmasının yanında her sınıf ahaliye ilişkin beledi işlerden de sorumluydular. Ayrıca, bekçi ve korucu gibi köy zabıtası işlerinde çalışanların yönetimi de muhtarlara aitti (Eryılmaz, 1988: 471). Hükümet tarafından muhtarlara görecekları işleri gösteren birer talimatname verilirdi.

İhtiyar heyetleri ise, ait oldukları cemaatin vergi paylarının belirli bir usule göre dağıtılmasını gözetme, mahallenin temizliği, zirai gelirlerin artırılması imkanlarının araştırılması ve benzeri görevleri yerine getirmek, kanunun tayin ettiği derecede sulhen davalara bakmakla yükümlüydü. Mahalledeki bütün cemaatleri ilgilendiren hususlar, her cemaate ait ihtiyar heyetlerinin müşterek toplantısı ile çözümlenirdi (Gökçe ve Heper, 1977: 5).

2.4. 1870 TARİHLİ İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLAYAT NİZAMNAMESİ

Bu Nizamname, muhtar ve ihtiyar heyetlerinin seçimine ve görev sürelerine ilişkin hükümleri muhafaza ederek, bunlara yeni görevler vermiştir. Bu görevler şunlardır (Gökçe ve Heper, 1977: 5-6):

- Kanun, tüzük ve hükümet emirlerini ilan etmek,
- Hükümet marifetiyle celp¹⁰ ve ihzar¹¹ olunacak kimseler hakkındaki celp pusulalarını tebliğ etmek, hangi gün hükümette bulunacaklarını kendilerine duyurmak, kefile bağlamak, sevk etmek,
- Geçiş tezkeresi isteyecek olanlara usulüne göre ilmühaber¹² vermek,
- Yaralama ve öldürme olaylarını hükümete bildirmek, bu suçu işleyenlerin teslimine yardımcı olmak,
- Mahalli doğum ve ölüm olaylarını belirli günlerde hükümete bildirmek,
- Ruhsatsız inşaatları haber vermektir.

Bu düzenleme ile 1913 yılına gelindikten sonra bu yıl çıkan "İdare-i Umu-miye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı"nın 148'inci maddesiyle 1864 ve 1870 tarihli

¹⁰ **Celp:** Çağrı belgesi.

¹¹ **İhzar:** Hazırlama, hazır etme.

¹² **İlmühaber:** Bir kişinin ikametgah ve medeni durumunu bildiren resmi belge.

Nizamnameler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanunla mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerine ilişkin bir hüküm de getirilmemiş olduğundan, mahalle yönetiminin yasal dayanağı kalmamıştır (Demirel, 1987: 146-147). Ancak bu kanunda, daha önceki yasalarla mahalle muhtarlıklarına verilmiş olan görevlerin ne suretle yürütüleceğini gösteren bir hüküm getirilmemiş olduğundan bir boşluk meydana gelmiştir. Bu nedenle hükümetçe de uygun görülme, hatta 1918 yılında İçişleri Bakanlığı'nın bir genelgesiyle muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin yerel geleneklere göre seçimlerinin yapılması bildirilmek suretiyle, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri fiili olarak 1930 yılına kadar sürmüştür. Söz konusu hükümet izninin nedenleri; büyük ölçüde mahallenin toplumsal ve kurumsal gelenekte mevcut olan tarihsel özü ve mahalle yönetiminin yerini ikame edebilecek yönetsel kurumların yokluğudur (B.Alada, yayed.org).

2.5 CUMHURİYET DÖNEMİNDE MAHALLE YÖNETİMİ

Cumhuriyet döneminde, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile mahalle, ilk kez sınırlı da olsa kendi adına hukuken tanımlamaya ulaşmıştır. Kanunun 8'inci maddesiyle bir belediye sınırları içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi belediye meclisinin ve mahalli idare heyetinin kararına ve Valinin onayına bırakılmıştır (B.Alada, yayed.org).

Belediye Kanunu'nun çıkarılmasından sadece üç yıl sonra 1933 yılında çıkarılan 2295 sayılı Kanunla mahalle yönetiminin hukuki varlığına son verilmiştir (Koçberber, 2005: 104). Bu yapılırken, çağdaş dünyanın kent hizmetlerini gerçekleştiren belediyelerin var olduğu hiç bir yerde artık muhtarlık gibi bir anlamda cemaat ruhunun taşıyıcısı, geleneksel kurumların varlığına ihtiyaç duyulmayacağı- duyulmaması gereği- vurgulanmıştır (B.Alada, yayed.org). Bu kanuna göre çıkarılan tüzükle, mahalle yönetimine verilmiş görevlerin bazılarının zabıta, bazılarının belediye ve devlet daireleri, bazılarının da belediyelerce mahallelerden seçilecek birer veya ikişer kişi tarafından yapılması öngörülmüştür (Demirel, 1987: 147). Ancak belediye, zabıta ve devlet daireleri kendilerine yüklenen görevleri gereği gibi yerine getirememiş, halka bir takım görevler yüklemelerine rağmen başarılı olamamışlardır. Resmi makamlara verilecek olan belgelerin tam ve sağlıklı bir şekilde sağlanamadığı, bir kısım mahalle halkının medeni ve kişisel durumları hakkında gerçek ve kesin bilgilerin elde edilemediği görülmüştür (Gökçeer ve Heper, 1977: 7).

Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı konuyla ilgili bir inceleme yapmak zorunda kalmış, sonuçta mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin yeniden kurulması kararına varmıştır. 10 Nisan 1944 tarih ve 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"la mahalle teşkilatı

tekrar kurulmuştur. Bu Kanun, bazı değişikliklerle birlikte halen yürürlükte bulunmaktadır (Eryılmaz, 1988: 474).

3. HUKUKSAL DURUM

1944 tarih ve 4541 sayılı Kanuna göre mahalle yönetimi bir muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşur. Mahallenin nasıl kurulacağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesinde düzenlenmiştir; buna göre belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine Valinin onayı ile olur.

Belediye Kanunu'nda mahalle kurulması için ne gibi şartların aranacağı hakkında açıklayıcı bir hüküm yoktur. Ancak, 4541 sayılı Kanuna dayanan ve 4.4.1945 tarih ve 3/2412 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılan "Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü"ne göre, mahallelerin hane sayısının 300 ila 1000 arasında olması ve her apartman dairesinin bir hane sayılması öngörülmüş ise de, uygulamada bu şarta hiç dikkat edilmediği görülmektedir (Koçberber, 2005: 105).

Mahalle kurulmasında açık bir kriterin olmaması belediyelerimizi gelişmiş mahalle kurmaya sevk etmekte ve bazı hallerde belediye ile mülki idare amirleri veya idare kurullarını ters duruma düşürmektedir. Özellikle büyük şehirlerde kontrolsüz gecekondulaşma nedeniyle çok kere mahalle kurulmasında gecikmeler yaşanmakta ve gecikmeden doğan sakıncalar ortaya çıkmaktadır (Aytaç, 1995: 37).

Mahalle yönetimi; yasa ile kurulmaması, kamu tüzel kişiliğinin bulunmaması, kendilerine ait bütçe ve personelin olmayışı nedeniyle bir yerel yönetim birimi değildir (Palabıyık ve Atak, 2000, s.1). Bu durum, Danıştay'ın ilgili kararında ve İçişleri Bakanlığı'nın genelgesinde de yer almaktadır. İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 81-111/235 sayılı yazısında "...mahalli idarelerde bulunması gerekli niteliklere sahip olmadıkları, tüzel kişiliklerinin bulunmadığı dikkate alınarak, mahalle muhtarlıklarını mahalli idare olarak nitelendirmemiz mümkün değildir" şeklinde görüş vererek, mahalle yönetiminin bir yerel yönetim kuruluşu olmadığı görüşünü doğrulamıştır (Koçberber, 2005: 105-106).

Mahalle bir yerel yönetim kuruluşu olmamasına rağmen, mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyetinin seçimi 18.01.1984 tarih 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"a göre yapılmaktadır. Bir başka deyişle, seçilene kadar bir yerel yönetimi gibi hareket eden

mahalle muhtarı, mazbatasını aldıktan sonra merkezi yönetime ait kimi yükümlülükleri yerine getirmekle yükümlü hale gelir (Koçberber, 2005: 105-106).

Mahalle yönetimini düzenleyen 1944 tarih ve 4541 sayılı Kanun'un gerekçesinde mahalle yönetimi, belde hizmetlerinin görülmesinde idareye yardımcı bir kuruluş olarak öngörülmüştür. Mahalle yönetimlerine verilmiş görevlerin büyük ölçüde merkezi yönetime ait olması, mahalle muhtarlarının "memur" kabul edilmesi ve kendilerine genel bütçeden aylık ödenek verilmesi onların merkezi yönetimin en küçük taşra birimi olarak algılanmasına ve çalışmasına neden olmaktadır (Palabıyık ve Atak, 2000: 2).

Hukuken "mahalle" tüzel kişiliği haiz olmadığı için, "mahalle" adına dava açmak veya "mahalle" hakkında dava açılması söz konusu değildir. Ancak, bir istisna olarak emlak vergisine ait bedel ve değerlerin kesinleşmesi safhasında mahalle muhtarlarına, takdir komisyonlarının takdire ilişkin kararlarına karşı 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 49'uncu maddesinin "b" bendi uyarınca dava açma hakkı tanınmıştır (Aytaç, 1995: 139).

4. MAHALLE YÖNETİMİ

Mahalle yönetiminin organları muhtar ve 4 üyeden oluşan ihtiyar heyetidir. İhtiyar heyetinin 4 tane de yedek üyesi vardır.

Muhtarlar, kendilerine bir çalışma yeri ayırmak ve bu yerde gündelik işlerini görmeye yetecek süre günün belli saatlerinde bulunmak, kapısı önüne muhtarlık levhasını asmak, bunu halka duyurmak ve o yerin mülki idare amirine de bildirmek zorundadırlar

İhtiyar heyetleri haftada en az iki kez, bunun dışında da muhtarlar tarafından çağırıldıkça toplanırlar. Muhtar ve ihtiyar heyetleri işlerini günü gününe yaparlar, makul bir neden olmadıkça halkın işlerini bir günden fazla geciktiremezler (Demirel, 1987: 149).

4.1. SEÇİM

Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyetinin seçimi 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"a göre yapılmaktadır.

Bu Kanun uyarınca her mahalle bir seçim çevresidir ve en az altı aydan beri orada oturuyor olmak kaydıyla 25 yaşını dolduran ve okuma yazma bilen herkes mahalle muhtarı ya da ihtiyar heyeti üyesi olabilir. Köy muhtarlığının aksine mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti üyeliği için adaylık konulabilmektedir.

Ancak siyasi partiler aday gösteremezler. Muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri diğer yerel yönetimlerde olduğu gibi beş yıl için seçilirler (Aslaner, 1993: 207).

Mahalle muhtarlığının herhangi bir sebeple boşalması durumunda her yıl Haziran ayında seçim yapılır. Seçim yapılınca kadar mülki idare amirince görevlendirilecek bir ihtiyar heyeti üyesi tarafından muhtarlık görevi yürütülür. İhtiyar heyeti üyeliklerinin boşalması halinde, boşalan üyelik sırasıyla yedek üyeler tarafından doldurulur (Koçberber, 2005: 106)

4.2. GÖREVLERİ

Mahalle yönetimine verilen görevlerin çoğunluğu muhtar tarafından tek başına yerine getirilmektedir. Muhtarlar görevlerinin çoğunluğunu 4541 sayılı Kanun'dan almaktadır. Mahalle muhtarlarının başlıca görevleri şunlardır (Koçberber, 2005: 107-108):

- Doğum ve ölüm olayları ile yer değiştirmeleri bildirmek,
- Askerlik yoklama memurlarınca istenilen belgeleri vermek; askerlik şubesi davet pusulalarını teslim almak ve ilgililere tebliğ etmek; askerlik meclisine katılmak; askere sevk cetvellerini tebliğ etmek; askere sevk tarihinde bulunmayanlar hakkında bilgi vermek,
- Sandık seçmen listelerini askıya çıkarmak; ilçe seçim kurulu başkanınca verilen görevleri yerine getirmek,
- Kadastro ilanlarını askıya çıkarmak,
- Öğretim yılı başında öğrenim çağındaki çocukların kimliklerini gösterir çizelge hazırlamak; nüfus cüzdanı olmayan çocukların yaşlarını tahmin ve tespit etmek,
- Yaşlılık ve malüllük geliri olanların sağ olduğunu gösterir yoklama belgelerini onamak,
- Yeşil kart almak için başvuranların başvuru formunu onamak,
- Sefer görev emirlerini ilgililere bildirmek,
- Salgın ve bulaşıcı hastalıkları ilgili resmi kurumlara bildirmek,
- Mahalleye giren kimliği belirsiz ve şüpheli şahısları kolluk güçlerine haber vermek,
- Tebligat imkânsızlığında¹³ tebliğ memurunun düzenleyeceği mazbatayı im-

¹³ **Tebliğ İmkansızlığı:** Kendisine tebliğ yapılacak kişi ya da kanunda sayılan kişilerden hiçbirinin gösterilen adreste bulunmaması hali.

zalamak; tebliğ imkansızlığı veya tebellüğünden imtina¹⁴ halinde evrakı teslim almak,

- Vergi inceleme memurlarına bilgi vermektir.

4.3. MUHTARLARIN ÖZLÜK HAKLARI VE SOSYAL GÜVENLİĞİ

2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası” uyarınca muhtarlara 3000 göstere rakamının bütçe kanunlarında devlet memur maaşı için belirlenen katsayı ile çarpılması sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir. Bakanlar Kurulu bu miktarı yüzde yüze kadar arttırmaya yetkilidir (Koçberber, 2005, s.108). Bu ödenekler, devlet bütçesinden özel idarelere aktarılmak üzere İçişleri Bakanlığı bütçesine konulan bütçeden ödenir (Aslaner, 1993: 208). Bir sosyal güvenlik kurumundan aylık almakta olan muhtarın bu aylığı, aldığı muhtarlık ödeneği yüzünden kesilmez.

Bu ücretin dışında mahalle muhtarları, ilgili kanunlar gereği düzenleyip onayladıkları resmi belgelerden, her yıl İl İdare Kurullarınca tespit edilen tarife göre ücret alırlar. Muhtarlar, bürolarının ısıtma, aydınlatma ve diğer giderlerini bu ücretle karşılarlar (Koçberber, 2005: 108).

2108 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmayan muhtarlar Bağ-Kur kapsamına alınmışlardır. Sosyal güvenlik kapsamına girme muhtarların isteğine bırakılmamıştır. Muhtarların sadece, primleri kendilerince ödenmek kaydıyla çeşitli kademelerden birini tercih imkanları vardır. Yeniden muhtarlığa seçilemeyenler veya muhtarlıktan ayrılanlar, kanuni primleri kendileri ödemeleri şartıyla, sosyal güvencelerini devam ettirebilirler (Koçberber, 2005. 109, Aslaner, 1993: 208-209).

Muhtarların aksine, ihtiyar heyeti üyelerine herhangi bir ücret ödenmesi söz konusu değildir, ayrıca bunlara sosyal güvence de sağlanmamaktadır.

4.4. MUHTARLARIN SORUŞTURULMASI

1977 yılında 2108 sayılı “Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası” yürürlüğe konulduktan sonra muhtarlara devletçe aylık ödenek verilmeye başlamanın onları memurlara yaklaştırdığı görüşü ağırlık kazanmış ve hem Danıştay, hem Yargıtay mahalle muhtarlarının da Memurların Yargılanması Hakkındaki Kanun hükümlerine tabi olacakları görüşünü benimsemişlerdir (Aytaç, 1995. 140-141).

Özellikle Danıştay 2’inci Dairesi’nin “4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun’un 3’üncü maddesiyle kendilerine Askerlik Kanunu, Nüfus Kanunu, Tapulama Kanunu ve sair

¹⁴ **Tebellüğünden İmtina:** Tebliğ yapılacak kişinin tebliğ edilecek evrakı kabul etmemesi

mevzuata ilişkin olarak birçok mükellefiyetler yüklenen mahalle muhtarlarının gördükleri işin Ceza Kanunu uygulaması yönünden kamu görevi olduğu ve bu görevleri sırasında işledikleri suçların kovuşturulmasının Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanuna tabi olduğu kuşkusuzdur” şeklindeki 02.11.1983 tarih ve E 1981/3308, K 1983/3514 sayılı kararından sonra mahalle muhtarları hakkında görevleri esnasında veya görevlerinden dolayı işlenen suç sebebiyle Memurin Muhakematı Kanunu’na, şimdiki şekliyle “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun”a göre soruşturma yapılması kesinlik kazanmıştır (Koçberber, 2005: 109-110).

4.5. MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLİŞKİLERİ

İl ve ilçelerden oluşan mülki idare birimlerinin başında devlet ve/veya hükümet temsilcisi olarak yer almış bulunan vali ve kaymakamlar mahalle muhtarlıkları üzerinde bazı yetkilere sahiptirler.

Mahalle muhtarlıkları; il özel idareleri, belediyeler ve köyler gibi kamu tüzel kişiliğine ve ayrı bir bütçeye sahip mahalli idare birimi olmadıklarından bu yetkiler, mülki idare amirlerince mahalli idareler üzerinde uygulanan “idari vesalet” yetkisi niteliğinde değildir. Bunlar, hiyerarşik bir makam olmanın doğal sonucu olarak ortaya çıkan yetkililerdir (Gökçeer ve Heper, 1977: 165).

4.5.1 Soruşturma Yetkisi

Mahalle muhtarları görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun’a tabidirler. Muhtarların hakkında ön inceleme başlatmaya ve soruşturma izni vermeye yetkili merci bağlı bulunduğu ilçe kaymakamıdır. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Yönergesinin 6/b maddesine göre, ilçeler de görevli muhtarlar hakkında Vali de re’sen ön inceleme başlatabilir, bu durumda da soruşturma izni ilçe kaymakamı tarafından verilir.

Mahalle muhtarları hakkında her türlü idari soruşturma, kaymakamlar ve gerektiğinde Valiler tarafından yaptırılabilir. Soruşturma sonucuna göre 4541 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi ve bu Kanun’a dayanılarak çıkarılan Tüzüğün 29’uncu maddesinde yazılı yaptırımlar uygulanabileceği gibi, hatalı iş ve işlemlerin düzeltilmesi de istenebilir.

4.5.2. Teftiş Ve Denetleme Yetkisi

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9/D maddesinde “Valinin adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel iş yerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetleyip teftiş edeceği” öngörülmüş, “Valinin bu denetleme ve teftiş Bakanlık veya Genel Müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve me-

murlarıyla da yaptırabileceği” hükme bağlanmıştır. Kanunun 31/Ç maddesinde kaymakamlara da benzer yetkiler tanınmıştır.

Bu duruma göre Vali ve kaymakamlar bizzat ya da tayin edecekleri memurlar marifetiyle mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin her türlü işlemlerini, kayıt ve defterlerini, görevlerini gereği gibi ifa edip etmediklerini teftiş ve denetlemeye yetkilidirler (Gökçeer ve Heper, 1977: 165-166).

4.5.3. Görevden Uzaklaştırma Yetkisi

Mahalle muhtarları Ceza Kanunu uygulamasında memur sayılmakla birlikte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi değildirler. Bu yüzden, haklarında sürdürülen görevleri ile ilgili olan veya olmayan, cezai bir soruşturma nedeniyle görevlerinden uzaklaştırılmalarına imkan verecek açık bir mevzuat hükmü yoktur. Ancak, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün 20.02.1991 tarih ve 1149 sayılı yazısında, hakkında soruşturma yürütülmekte olan mahalle muhtarının kaymakamlıkça görevinden uzaklaştırılabileceği; 05.02.2003 tarih ve 721 sayılı yazısında ise hakkında adli soruşturma yürütülmekte olan mahalle muhtarının (merkez ilçe dışındaki bir ilçeye bağlı) görevden uzaklaştırılma yetkisinin Valiliğe ait olduğu belirtilmektedir. Bakanlığın her iki görüş yazısında da tasarrufun yasal dayanağına ilişkin bir açıklama bulunmamaktadır.

F. Gökçeer ve V. R. Heper’e göre ise; 4541 sayılı Kanunun 18’inci ve buna dayanılarak çıkarılan Tüzüğü’nün 29’uncu maddelerinde, “Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin vazifelerini ifada ihmal ve savsaklama göstermeleri halinde Vali ve kaymakamların kendilerine yazılı ihtarda bulunacakları, buna rağmen ihmal ve savsaklamanın devam etmesi halinde ise Vali ve kaymakamlarca işten el çektirilecekleri ve idare kurulunca verilecek karara göre görevlerine yeniden başlattırılacakları ya da görevlerine son verileceği” hükme bağlanmıştır (Gökçeer ve Heper, 1977: 166). Gökçeer ve Heper, Kanun ve Tüzüğü’nün bu hükmünü vali ve kaymakamlara verilen açık bir “görevden uzaklaştırma” yetkisi olarak anlamlandırmıştır.

4.5.4. Muhtar Vekili Görevlendirme Yetkisi

Mahalle muhtarlarının geçici bir nedenle (izin, rapor, görevine engel teşkil etmeyen hapis cezasının infazı vb.) görevinde bulunmaması halinde “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü”nün 30’uncu maddesi uyarınca bağlı bulunduğu ilçe kaymakamı tarafından ihtiyar heyeti üyelerinden birisi (teamülen birinci aza) muhtarlık görevini yapmakla yetkili kılınır (Gökçeer ve Heper, 1977: 167-168).

Mahalle muhtarlığının ölüm, istifa ve yargı kararı ile düşmesi gibi nedenlerle boşalması halinde 2972 sayılı Kanunun 33'üncü maddesi uyarınca, durumun ihtiyar heyetinin birinci azası tarafından İlçe Seçim Kurulu'na ve mahallin en büyük mülki amirine bildirilmesi gerekir. Seçim yapılıncaya kadar mahallin en büyük mülki amirinin atayacağı muhtar vekili muhtarlık görevini yapar. Bu görevlendirme için yasada kayıtlama yoksa da birinci azanın vekaleten görevlendirilmesi teamüldür¹⁵.

4.5.5. Göreve Son Verme Yetkisi

4541 sayılı Kanunun 18'inci maddesine göre "Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri vazifelerini ifada ihmal ve terahi gösterdikleri takdirde Vali veya kaymakamlar kendilerine yazılı ihtarda bulunurlar. Bu ihtara rağmen temerrüt edenlerin işten eli çekilir ve idare heyeti kararıyla vazifelerine nihayet verilir." Bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Tüzüğün 29'ncu maddesine göre ise, "Mahalle muhtar ve ihtiyar kurulları görevlerini yapmakta savsakladıkları halde Vali veya kaymakamlar kendilerine yazılı uyarıda bulunurlar. Bu uyarıya aldırmayarak direnenlerin işten eli çektilerilerek yerlerine –varsa- geri kalan üyelerden vekil tayin olunur. İşten el çektilerilenler hakkındaki evraklar en kısa zamanda idare kurulunca incelenerek verilecek karara göre ya görevlerine yeniden başlatılır ya da görevlerine son verilir." Tüzük, Kanundan farklı olarak idare kuruluna muhtarı görevine yeniden başlatabilme yetkisi de vermiştir.

Kanun ve Tüzüğün bu hükümlerine göre, muhtarlara yapılacak yazılı uyarı, bir inceleme raporuna veya "tutanak" gibi yazılı bir bilgiye dayandırılmalı ve ilgilinin yazılı açıklama ve savunmasının alınması gereklidir.

İdare kurullarının kararları iptali için, ilgililer yerine göre il idare kurulu-na ya da Danıştay'a başvurma hakkına sahiptirler (Gökçeer ve Heper, 1977: 167).

4.6. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NDA MAHALLE YÖNETİMİ

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve Yönetimi" başlığını taşıyan 9'uncu maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir.

Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine Valinin onayı ile olur.

Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum

¹⁵ **Teamül:** Bir yerde öteden beri olagelen davranış, alışılmış uygulama.

ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.

Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallenin ortak isteklerini gözönünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.”

1580 sayılı Kanundan farklı olarak mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti işlemlerinde il idare kurulu devre dışı bırakılmıştır. Eski Kanunda mahallenin bölünmesi öngörülmezken, yeni Kanunda mahallenin bölünebilmesi için belediye meclisi yetkili kılınmıştır. Eski Kanun metninde kaymakamın bir fonksiyonu yokken, 5393 sayılı Kanunda belediye meclisi kararına kaymakamın görüşünün de eklenmesi şartı konulmuştur. Ancak, kaymakamın görüşünün uygun görüş olması gerektiğine dair bir hüküm yoktur (Koçberber, 2005: 110). Yine aynı Kanuna, eski Kanunda olmayan “mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir.” hükmü eklenmiştir. Buna rağmen, mahalle muhtarının personeli ve malvarlığı olmadığı gözönüne alındığında, mahalleyi yönetmenin çok fazla işlevi olmadığı söylenebilir.

Yeni Belediye Kanununda, mahalle muhtarına diğer kanunlarla verilen görevler dışında bir takım yeni görevler verilmiştir. Bu görevler:

- Mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek,
- Mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek,
- Belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek,
- Mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek,
- Diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak olarak belirlenmiştir.

5393 sayılı Kanunda mahalle ile ilgili olarak belediyelere yüklenen görevler ise:

-Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkanları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlamak,

-Kararlarında mahallenin ortak isteklerini göz önünde bulundurmak ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışmaktır.

Belediyeler uygulamada da mahalle muhtarlarına çalışma yeri temin etmek gibi bir takım yardımlar sağlıyordu. 5393 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle belediyelerin mahallere ve muhtarlığa yardım yapabilmesinin yasal dayanağı da oluşturulmuştur. Buna rağmen, yapılan düzenleme belediyeleri kesin bir yükümlülük altına da sokmamaktadır (Koçberber, 2005: 111).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile getirilen önemli bir yenilik de Kent Konseyi kavramıdır. Kent Konseyinin oluşumunda muhtarlık temsilcilerine de yer verildiği görülmektedir. Ancak, bu temsilcilerin nasıl belirleneceği konusunda bir hüküm yoktur.

SONUÇ

Görevleri ve işlevsel alanları bakımından mahalle yönetimleri dün olduğu gibi bugün de yerel ve merkezi yönetim alanlarının kesişme noktasında yer almaktadır. Mahalle yönetimlerine verilen görevler, bugünlerde yeterince ve gereken ciddiyetle yerine getirilemiyorsa, bunun başlıca nedeni, kamu hizmetlerindeki ve kamu yönetimindeki gelişmeler ve genişlemeler karşısında, mahalle yönetiminin değerini yitirmesi değil, bu gelişmelerin gerisinde kalmış olmasıdır.

Mahalle yönetiminin yerine getirdiği görevlerin bir çoğu devletin diğer kurumları ya da belediyeler tarafından da rahatlıkla yerine getirilebilir. Bu yüzden, mahalle yönetiminin gerekli olmadığı ve kaldırılmasının tasarruf sağlayacağı iddia edilebilir. Ancak, geçmişte biri Osmanlı döneminde olmak üzere iki defa kaldırılan mahalle yönetiminin, daha sonra tekrar ihdas edilmesine ihtiyaç duyulduğu göz önüne alınırsa; bu kurumun devam etmesi gerektiği sonucuna ulaşabiliriz.

Şu an ki haliyle yarısı hükümsüz halde olan 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” ile bu Kanuna dayanılarak 1945 yılında çıkarılan ve halen aynı şekliyle duran Tüzük bu günün ihtiyaçlarına cevap verecek durumda değildir. Her ne kadar 5393 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeleri, mahalle yönetimini güçlendirmek adına olumlu yönde atılmış adımlar olarak değerlendiresek bile, bu düzenlemeler tek başına yeterli değildir. Bu durumda yapılması gereken, mahalle yönetiminin kendisinden beklenen hizmetleri sağlıklı ve verimli bir biçimde yürütebilmesini, devletle vatandaşlar arasında iletişim kurabilmesini ve vatandaşların özellikle yerel hizmetlere ilişkin beklentilerini ilk elden yetkili makamlara aktarabilmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılmasıdır. Bu bağlamda, mahalle muhtarlarının mahallelerinin sorunlarını ilgili kurum ve kuruluşlara iletebilmeleri için; her ayın belli bir gününde, il merkezlerinde Vali ya da görevlendireceği vali yardımcısı, ilçelerde ise kaymakamın başkanlığında merkez ve belde belediye başkanları, mahalleye hizmet sunan ilgili kurum ve kuruluşların amirleri ve mahalle muhtarlarının katılımıyla bir toplantı düzenlenebilir.

Mahalle yönetimi ile ilgili yeni bir Kanun çıkarılarak ya da 4541 sayılı Kanun günün şartlarına uygun olarak değiştirilerek yapılacak olan yeni düzenlemelerde, aşağıdaki hususların bulunması mahalle yönetiminin işlevsel hale gelmesi için gereklidir:

- Mahalle kurulmasında en az ve en çok hane sayısı veya nüfus ölçütü getirilerek, mahalle kuruluşu belirli kıstaslara bağlanmalıdır,
- Mahalle yönetimi, mahalle halkının oylarıyla göreve getirildiği için, mahalleyi temsil hakkına ve görevine sahip olmalıdır,
- Mahalle yönetimine verilen görevlerin birçoğu muhtar tarafından tek başına yerine getirilmektedir. Yeni düzenleme ile birlikte ihtiyar heyeti de mahallenin yönetiminde söz sahibi hale getirilmelidir,
- Mahalle muhtarlıklarına büro, mefruşat ve personel tahsis edilmelidir,
- Mahalle muhtar ve ihtiyar heyeti üyelerinin, mahalle seçmenlerine karşı “yönetmelik sorumluluğu” olmalıdır,
- Mahalle yönetiminin çalışması yeni esaslara bağlanarak vatandaşın işi kolaylaştırılmalıdır,
- Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin seçilebilme koşulları, mahalle yönetiminin gerektirdiği nitelikleri sağlayabilecek ölçüde değiştirilmeli ve daha nitelikli kişilerin mahalle yönetimine seçilmelerini sağlayıcı bazı koşullar getirilmelidir,
- Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyeti üyeleri için, görevleri hakkında gerekli bilgilerin verilebilmesi amacıyla hizmet içi eğitimler düzenlenmelidir (Taylan, 1992: 62),
- Mahalle muhtarları, mülki idare amirleri veya görevlendirecekleri memurlar tarafından yılda en az bir kez denetlenmelidir,
- Mahalle bazında yapılacak hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde mahalle yönetimi ile merkezi ve yerel yönetimler arasında karşılıklı etkileşimi sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır. Bu bağlamda; mahalle muhtarlarına belediye meclis toplantılarına gözlemci olarak katılma, mahalleleriyle ilgili konularda görüşlerini dile getirme ve mahallelerinin sorunlarını anlatma imkânı verilmelidir.
- Mahalle yönetiminin yalnızca muhtar ve ihtiyar heyetinden oluşan yapılması yerine, mahallede oturan ya da ilişkisi bulunan kişi, kurum ve kuruluşlarla sivil toplumu temsil edecek “Mahalle Kalkınma Kurulları” oluşturulmalıdır. Bu kurulda; eğitim, sağlık, kültür, spor kurum ve kuruluşları temsilcileri ile mahalleye özgü sivil toplum örgütlerinin yer alması semt girişimciliğini yaygınlaştıracak ve mahalleyi güçlendirecektir.

KAYNAKÇA

- Arikboğa, Eray, 1999**, "Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:8
- Aslaner, Abdullah, 1993**, "Mahalle Muhtarlığı ve Kuruluşu", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:400, S.203-210
- Aytaç, Fethi, 1995**, *Mahalle Muhtarının El Kitabı*, Seçkin Yayınevi, Ankara
- Bayartan, Mehmet, 2005**, "Osmanlı Şehrinde Bir İdari Birim: Mahalle", *İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, Sayı:13, S.93-107
- B.Alada, Adalet**, "Kentsel Yönetime Katılımda Mahalle", www.yayed.org
- Çadircı, Musa, 1970**, "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", *Belleten*, Cilt:34, Sayı:135
- Demirel, Fazlı, 1987**, "Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:376, S.145-166
- Eryılmaz, Bilal, 1988**, "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:378, S.465-478
- Gökçeer, F., Heper, V.R., 1977**, *Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri*, Ankara
- Koçberber, Seyit, 2005**, "Yeni Belediye Yasası İle Mahalle Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:56, S.103-113
- Ortaylı, İlber, 2000**, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, TTK Yayınları, Ankara
- Palabıyık, H., Atak, Ş., 2000**, "İzmir Büyükşehir Bütününde Mahalle Yönetimleri Profili", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:2, Sayı:3
- Palabıyık, H., Atak, Ş., 2001**, "Türkiye'de Mahalle Yönetimi", *AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Alfa Kitabevi, İstanbul
- Taylan, Ertuğrul, 1992**, "Mahalle Muhtarlığı, Sorunları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 395, S.53-74
- Vural, Tarık, 2004**, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, S.179-19

KAMUDA PERFORMANS YÖNETİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİNİN PERFORMANS YÖNETİM MODELİ

Erhan KOYUNCU *

ÖZET

Bu makalenin konusu kamu sektöründe performans yönetimini ve Avrupa Birliği'nin performans yönetim modeli olan Ortak Ölçüm Çerçevesidir (CAF). Burada performans yönetimini kavramı ve pratiği, özellikle kamu sektöründe performans yönetimi literatürü taranarak ve farklı modeller tetkik edilerek incelenmektedir. Bu makale, performans yönetimi ve denetiminin üzerinde anlaşılmış bir anlamının olmadığı ve bunların anlamının zamana, ülkeye ve devletin toplumdaki rolü konusundaki anlayışa göre değiştiğinin altını çizmektedir. Performans denetim modelleri başlangıçta özel sektör için geliştirilmiştir ancak günümüzde bazı uyarlamalarla kamu sektöründe de uygulanmaktadır.

Ayrıca bu çalışmada, AB'nin performans yönetimine yaklaşımı ve üye ülkelere tavsiye edilen ve münhasıran kamu sektöründe uygulanmak üzere geliştirilen AB'nin performans yönetimi modelinin (CAF) kullanımı üzerine inceleme de bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Performans yönetimi, kamu sektöründe performans yönetimi, kalite yönetimi, kalite ölçüm metotları, Ortak Ölçüm Çerçevesi

ABSTRACT

Performance Managment in Public Sector and Performance Managment Model of the European Union

This article is about performance management in public sector and Common Assessment Framework (CAF) which is performans management model of European Union. It examines the concept and practice of performance management thorough an examination of different models, in the literature, especially on the public sector. It highlights that performance measurement and management have no agreed meanings and are changing according to time, country and the understanding of government's role in society. Performance measurement models developed initially for the private sector, have now been applied to the public sector but with some adaptation.

¹ İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürü

There is also an examination of the European Union approach to performance management and specifically the use of the Common Assessment Framework (CAF) which is recommended for use within the EU because it was designed specifically for public organisations.

Key Words: Performance management, performance management in public sector, quality management, quality measurement methods, Common Assessment Framework (CAF)

1. GİRİŞ

1970'lerdeki ekonomik krizden sonra geleneksel kamu yönetimi anlayışı sosyal ve ekonomik problemleri çözmekte başarısız olduğu için artarak eleştirilmiştir (Lane&Ersson, 1994: 7-8). Bu eleştirilerin sonucu olarak bazı ülkelerde, özellikle Reagan yönetiminde Amerika Birleşik Devletleri'nde, Thatcher yönetiminde Birleşik Krallık'ta devlet küçültülmüş ve geriye kalan kamu sektörünün de daha etkin çalışması için baskı artmıştır. Bu süreçte, esas amaç bütçe giderlerini azaltmak ve kamu sektörünün etkinlik ve verimliliğini artırmaktır. Bu yeni kamu yönetimi anlayışının Özal döneminden başlayarak Türkiye'de kamu sektörünü etkilediği ve performans dayalı yönetim anlayışının başta İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü olmak üzere bazı kamu kurumlarında yürütülen bir takım projelerle hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir (Çelik vd., 2008).

Kamu yönetimindeki bu yeni anlayış "yeni kamu yönetimi" (NPM) yaklaşımı olarak bilinmektedir (Hood, 1991). Bu yaklaşımın sonucu olarak OECD ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede yürütülen reform programları sonucu bazı kamu kuruluşlarının yapısı ve statüsü değiştirilmiş veya bunlar tamamen özelleştirilmiştir (Bilgin, 2007: 53). OECD'nin (1997) kamu yönetimi servisi olan PUMA, ülkelerin kamu yönetimi reformları arasında önemli içerik, büyüklük ve yaklaşım farklılıkları olmasına rağmen, hepsinin daha az merkezi kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde performans dayalı yönetim kültürü geliştirmeyi amaçladıklarını savunmaktadır. Bu trend hem merkezi hem de yerel yönetimleri etkilemiştir. Performans yönetimi Batı ülkelerinde merkezi ve yerel düzeyde kamu sektöründe, hesap verme, kontrol ve kaynak dağıtım amacıyla kullanılmaktadır.

Bu çalışmada performans yönetimi kavramı ve pratiği, özellikle kamu sektöründe performans yönetimi literatürü taranarak ve farklı modeller tetkik edilerek incelenmektedir. Performans denetim modelleri başlangıçta özel sektör için geliştirilmiştir ancak günümüzde bazı uyarlamalarla kamu sektöründe de uygulanmaktadır. Bu makalede AB'nin performans yönetimine yaklaşımını yansıtan, münhasıran kamu sektöründe uygulanmak üzere geliştirilen ve

AB ülkelerine tavsiye edilen Ortak Ölçüm Çerçevesi (CAF) modelinin kullanımı üzerinde durulacaktır. CAF modeli özellikle seçilmiştir çünkü AB Türkiye'deki kamu yönetimi reformu sürecinde etkili olan en güçlü dışsal etkidir. İlk olarak performans yönetimi alanındaki literatür taranacak, daha sonra da AB'nin performans yönetimine bakışı ve onun bu alanda modeli olan CAF anlatılacaktır.

2. KAMU SEKTÖRÜNDE PERFORMANS YÖNETİMİ

2.1. Performans Yönetimi Nedir?

Performans tek ve net bir tanımı olan bir kavram değildir. Talbot'un (2007: 496-501) işaret ettiği gibi performansın hesap verebilirlik, açıklık, hizmet odaklılık, kullanıcıların seçme hakkı, müşteri memnuniyeti, etkinlik, sonuç odaklılık, etkililik, kaynak tahsisi ve kamu değeri yaratmak gibi farklı yönleri ve anlamları vardır. Cristina (2005: 131) performans yönetimini, hedeflerin ve amaçlanan neticelerin net olarak belirtildiği, yöneticilerin bunlara ulaşabilmek için serbest bırakıldığı, gerçek performansın ölçüldüğü ve raporlandığı bu bilgilerin program bütçelemede, faaliyetlerde, ceza ve ödevlerde esas alındığı bir yönetim biçimi olarak tanımlamaktadır. Performans yönetimi, işletmenin/idarenin performansıyla ilgili sonuçlardan dolayı hesap verebilir olmasını ve bu sonuçların sorumluluğunu üstlenmesini gerektirmektedir (Pollit & Bouckaert 2004: 126). Özetle performans yönetimi, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik odaklı bir yönetim anlayışı olup, bu amaçla ölçülebilir hedefler koymayı ve bu hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığının sürekli olarak ölçülmesini zorunlu kılmaktadır (Bilgin, 2007: 53).

Performans yönetimi ve performans denetimi terimleri çoğu zaman birbiri yerine kullanılmaktadır. Ancak Lebas'ın (1995: 54) belirttiği gibi ikisi ayrı anlamdadır. Performans denetimi; anahtar başarı kriterlerine göre ölçümlemeyi, normalde olması gereken durumla gerçek durumu, geçmiş başarı trendine göre mevcut durumu karşılaştırmayı, potansiyel durumu, çıktı ve girdi vb ölçümleri içermektedir. Performans yönetimi ise hizmet içi eğitimi, takım çalışmasını, diyalogu, yönetim şeklini, yaklaşımı, vizyon paylaşımını, çalışanların katılımını, çok taraflı yarışmayı, cesaretlendirmeyi ve ödüllendirmeyi vb. kapsamaktadır. Bu farkın altı çizildikten sonra bu makalede de bu iki terimin zaman zaman birbirini yerine kullanılabileceğini belirtmek gerekir.

Performans yönetimi literatürü incelediğinde bunun iki farklı kol üzerinden yürüdüğünü görürüz; bunlar bireysel ve kurumsal performans yönetimidir (Talbot, 2007: 454). Ancak bilinmelidir ki bu bölümde kurumsal performans yönetimine, özellikle de kamu sektöründeki performans yönetimine odaklanılacaktır.

Ayrıca, performans yönetiminin ne işe yaradığı ve performansla ilgili bilgilerin hesap verebilirlik ve kaynak tahsisinde ne şekilde kullanılabileceği üzerine de bolca kaynak vardır. Mesela Bouckaert ve Halligan'a (2008: 85-93) göre performans ölçümleri, kontrol ve sonuçları değerlendirmede kılavuz olarak kullanılabileceği gibi, yönetsel ve politik işlem ve eylemler için sorumluluğu üstlenme veya iç ve dış hesap verme mekanizması olarak da kullanılabilir. De Brujin'e (2002: 8) göre ise performans denetimi açıklık, öğrenme, yükselme ve cezalandırma aracıdır.

Performans denetimi iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. İç performans denetiminde yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olmak üzere iki performans ölçüm yaklaşımı vardır. Dışsal performans denetimi ise açıklık, bilgiler ve çıktıların tüketiciler, vatandaşlar ve çıkar gruplarıyla paylaşılması anlamında kullanılmaktadır (Bouckaert ve Halligan, 2008: 105-6).

2.2. Kamu Yönetimi Performansı ve Performans Denetiminin Temel Prensipleri

Performans denetimi, özellikle son 30 yılda kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında öne çıkan kavramlardan biri haline gelmiştir. Fakat kamu kurumlarına, özel sektörün performans ölçüm metotlarının uygulamasında bazı zorluklar vardır. Çünkü, bir taraftan kamu kurumlarının sunduğu hizmetler için genellikle kâr ve ücret gibi finansal veriler bulunmamaktadır. Bu yüzden kamu kesiminin hizmetlerinin çıktısını ve sonuçlarını ölçmek zordur. Bu zorluk özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinde daha da artmaktadır. Diğer taraftan bu performans ölçüm metotları, kamu sektörünün dürüstlük, eşitlik, tarafsızlık, açıklık gibi bazı önemli hedeflerini kapsamamaktadır. Bunlara ek olarak kamu sektöründe performans yönetimi açısından diğer bazı önemli engeller de vardır. Mesela kamu sektörü yasal sınırlar içerisinde faaliyet göstermek zorundadır. Bundan da öte özel sektörün sosyal sorumlulukla hareket etme zorunluluğu yokken kamu sektörü bu sorumluluğu birinci planda tutmak zorundadır (Talbot, 1999: 22-4)

Gerçekte performans denetiminin amacı son derece basit bir soruya cevap aramaktır: Organizasyon kullandığı kaynaklar sonucunda ne elde etmiştir? Fakat bunun doğru bir şekilde ölçülmesi kamu sektörü için oldukça karmaşık ve komplekstir. Bunun için birçok metot olmakla birlikte, bu konudaki literatür incelendiğinde genellikle iki model üzerinde odaklanıldığı görülmektedir. Bunlar "Girdiler, Çıktılar ve Sonuçlar Modeli" ile "Ekonomiklik Etkinlik ve Verimlilik (Üç E modeli) Modelleri"dir. Üç E modeli yönetim sürecini açıklayan "girdi-çıkıtı modeli"nden türetilmiştir. Bu modelde önceden belirlenmiş hedefler ve önceliklere göre sonuçlar kontrol edilmekte, girdiler yerine sonuçlar ölçülmektedir.

Girdi-çıkıtı yönetim modeli, organizasyonların çalışma süreçleri hakkında genel bir bilgi vermektedir. Bu süreç stratejik hedeflerin belirlenmesiyle başlamaktadır. Bunlar genellikle organizasyonun görev tanımından çıkarılmaktadır. İkinci adım bu stratejik hedeflere göre daha açık bir şekilde operasyonel başarı kriterlerinin belirlenmesidir. Üçüncü evre girdiler, faaliyetler ile çıktıları kapsayan yönetsel süreçtir. Bu aşama para ve personel gibi girdilerin organizasyona koyulmasıyla başlar. Bunlar faaliyetlerde kullanılır ve hastanede tedavi edilen hasta sayısı gibi çıktılar olarak neticelenirler. Dolayısıyla bu yönetsel süreçte yöneticilerin önceliği en fazla çıktıyı elde edebilmek için girdileri en iyi şekilde kullanmak olmalıdır. Yönetsel süreç bittikten sonra da süreç devam etmektedir. Çünkü çıktılar toplumu etkilemeye devam etmektedir. Sonuçlar sadece organizasyonun neyi başardığına bağlı değil, çıktıların toplumda ne etkiler yarattığı ile de ilgilidir. Bu açıdan çıktılarla sonuçları birbirinden ayırmak gerekmektedir. Son olarak da bu sonuçların çevreye etkilerini göz önünde bulundurmamız gerekmektedir. Tüm bu süreçlerden sonra karar alıcıların bunlarla alakalı bilgilendirilmesiyle süreç sonuçlanmaktadır (Bouckaert & Van Dooren, 2003: 129-30).

Bu modelden farklı performans kriterleri çıkarılabilir ancak en çok kullanılanlar ekonomiklik, etkinlik ve verimliliklerdir. Kamu sektöründe ekonomiklik en çok kullanılan kriterdir. Çünkü bunları girdi maliyetlerine, bütçeye ve kullanılan personel sayısına bakarak hesaplamak kolaydır. Bunlar pratikte örneğin hasta başına maliyet, çöp toplamada birim başına maliyet şeklinde performans kriterleri olarak karşımıza çıkabilir. Sayısal metotlarla etkinliği ölçmek de kolaydır. Zira tedavi edilen hasta sayısı, çözölen suç sayısında olduğu gibi çıktı hesaplaması da kolayca yapılabilir. Bunlardan da girdilerin çıktılarına oranına göre hesaplanan organizasyonun etkinliği bulunabilir. Fakat ekonomiklik ve etkinlik kriterleri herhangi bir organizasyonun gerçek performansını ölçmek için yeterli değillerdir. Organizasyonların başarısını tam olarak ölçmek için çıktıların gerçek değeri esas alan verimlilik kriterlerine ihtiyacımız vardır. Bunu hesaplamak ise çok daha zordur. Çünkü bunun hesaplanması için, üretilen çıktıların hizmetlerden faydalananların gerçek ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığını ölçmek gerekmektedir. Ayrıca kamu sektöründe verimlilik ölçümünde, gerçek ihtiyaçların ne olduğunu belirlemek ve kamu hizmetlerinin sosyal etkilerini ölçmek gibi birçok problem vardır (Boland & Fowler, 2000: 419-20). Daha da önemlisi sonuçların hesaplanması, kaliteyle ilgili hususları da kapsamalıdır ki; bunu ölçmek çok daha zordur. Bundan da öte, kamu sektöründe kamu hizmetlerinin sunumu, birbiriyle etkileşim içinde birçok organizasyon tarafından yapıldığından ayrı ayrı birimlerin performansını hesaplamak neredeyse imkansızdır.

Tüm bu yukarıda sayılan hususlar kamu sektöründe performans ölçümünü çok karmaşık hale getirmektedir.

Bir diğer önemli soru, performans ölçümünde kullanılacak başarı kriterlerini ve standartlarını kimin belirleyeceğidir. Mesela siyasetçiler, kamuoyuna kendi politikalarının ne kadar başarılı olduğunu göstermek için, Avrupa Birliği'nin karbondioksit emisyonu kriterinde olduğu gibi birtakım popüler başarı kriterleri koyabilirler. Diğer taraftan, yemek zincirinde müsaade edilecek en fazla diyoksin miktarını belirlemede olduğu gibi tamamen bilimsel veriler kullanılarak başarı kriterleri oluşturulabilir. Fakat genellikle standartlar zamanlar veya organizasyonlar arasında karşılaştırmalara dayanmaktadır. Zamanlar arası karşılaştırmada şu andaki performans geçmiş zamanlardaki performansla karşılaştırılmaktadır. Organizasyonlar arası karşılaştırmada ise bir organizasyonun performansı ona benzer diğer organizasyonların performanslarıyla karşılaştırılmakta ve kıyaslama olarak adlandırılmaktadır.

Netice olarak kamu sektöründe performans ölçümünde, başarı kriterlerini belirlemede, birçok taraf söz konusudur ve bunların talep ve ihtiyaçlarını ortak bir çerçeveye oturtup performans yönetimi yapısı oluşturmak oldukça zordur (Bouckaert & Van Dooren, 2003: 131-32).

2.3. Performans Yönetiminden Kalite Yönetimine Geçiş Süreci

Performans Yönetimi, özellikle 1980 ekonomik krizinden sonra bütçe açıklarının artması ve liberal düşünce akımlarının baskın hale gelmesiyle popüler hale gelmiştir. Liberal düşünce akımları direk kamu hizmeti sunan devlet yerine daha küçük ve düzenleyici devletin daha iyi olacağını savunmaktadır. Birleşik Krallıkta kamu yönetimi reformu sonucunda, kamu hizmetlerinin üçte ikisi özel sektör tarafından sunulmaya başlanmış ve bunun sonucu olarak da çıktıların denetimi girdilerin denetiminden daha önemli hale gelmiştir (National Audit Office 1997). Ayrıca, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yürütülen reformlar sonrasında kamu sektöründe birçok yeni ajans kurulmasıyla kamu sektörü daha da parçalı hale gelmiştir. Bunun neticesi olarak da kontrol hususu, kamu hizmetlerinin sunumunda parçalı birimler arasında koordinasyonu sağlamak ve harcanan her bir kamu kaynağı için bir değer yaratmak amacıyla daha da önemli hale gelmiştir.

Bu trendin sonucu olarak nerdeyse tüm OECD ülkelerinde birçok performans denetim inisiyatifi hayata geçirilmiştir. Başlangıçta performans denetimi, verimliliğin artırılmasına ve harcamaların azaltılmasına ağırlık vermiştir. 1980'lerde bir özel sektör organizasyonu olan Xerox tarafından geliştirilen kıyaslama, yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bu model, iyi performansın gös-

terge değerlerinin belirlenmesine ve sonuçların organizasyon içindeki birimler arasında veya benzer organizasyonların sonuçlarıyla karşılaştırılmasına dayanmaktadır (Talbot, 1999: 20).

Birleşik Krallık'ta zorunlu eksiltme şeklinde çevrilebilecek "Compulsory Competitive Tendering" (CCT) tecrübesinden sonra sadece verimlilik ve maliyetin azaltılmasına odaklanmanın kalitenin ihmal edilmesine ve organizasyonun yanlış bir yolda ilerlemesine yol açabileceği anlaşılmıştır.

1990'larda performans yönetimi daha geniş bir anlam kazanmış ve genel olarak ulusal ekonominin rekabet gücünü artıracak bir araç olarak görülmeye başlanmıştır (Pollit & Bouckaert, 2000). Daha sonraları ise, kamu sektörünün etkinliği ve kalitesi performans denetim sistemlerinin başlıca üzerinde durduğu konular olmuştur. Mesela Birleşik Krallık'ta 1991'de başlatılan "Citizen's Charter" inisiyatifi kamu hizmetlerinin kalitesini artırmayı hedeflemiştir. Ancak, iki kişi arasında bile yüksek kaliteli kamu hizmetinin kriterlerinin ne olduğuna karar vermek zordur. Bu zorluk her ne kadar kaliteyi tanımlamanın zorluğundan kaynaklanıyorsa da bazı hizmet sektörlerinde, özellikle kamu sektöründe bu zorluk daha da artmaktadır. Bu yüzden kalite yönetiminin kamu sektöründeki birimlere uygulanıp uygulanamayacağı konusunda tartışma vardır. Genellikle kalite yönetimi modellerinin, kamu sektörüne tam olarak uygun olmadığı kabul edilmesine rağmen bunların kamu sektörüne uyarlanabilecekleri düşünülmektedir (Bovaird & Löffler, 2003: 138).

Kalite kavramının teknik, teknik olmayan, çevresel ve demokratik yönleri olduğu kabul edilmektedir (Gaster & Squires, 2003: 55-7). Kalite kavramının teknik yönü, amaca uygunluğu; teknik olmayan yönü üretici ve tüketici arasında sosyal ve psikolojik ilişkiyi; çevresel yanı insanların tüketici memnuniyetinde olduğu gibi davranış ve duygularını; demokratik yanı ise kullanıcıların/vatandaşların sürece katılımını ifade etmektedir. Bu sonuncusu, kalite yönetimine meşruiyet ve sahiplenme sağladığından, özellikle uygulama aşamasında başarı açısından çok önemlidir (ibid, pp.55-7). Bu yüzden kaliteyi ölçebilmek için objektif göstergeler yanında kullanıcı memnuniyetini ölçen anketlere dayanan subjektif göstergelere de ihtiyacımız vardır (Bovaird & Löffler, 2003: 139-40).

Sonuç olarak, her ne kadar Gaster ve Squires (2003: 54) kaliteyi genel olarak, "amaçlanan sonuca uygun servis sağlamayı garanti altına alan, üzerinde tartışılıp anlaşılan özellikler bütününe karşılayacak şekilde uygun ortamda, kullanıcı dostu yolla devamlı ve artan standartta ve zamanla değişen ihtiyaçları ve talepleri sağlayan bir süreç" olarak tanımlasalar da herkesçe kabul edilmiş bir kalite tanımı yoktur.

Kalite kavramının bu karmaşıklığından dolayı bazı yazarlar gerçek kalitenin ölçülmesinin imkansız olduğunu savunmaktadırlar (Smith, 1995). Buna rağmen kalite yönetimi, kamu sektöründe, hesap verebilirlik, kontrol ve kaynak tahsisi aracı olarak artarak kullanılmaya devam etmektedir (Boland & Fowler, 2000: 421). Ayrıca, günümüzde vatandaşın güvenini ve desteğini kazanmak amacıyla performans denetiminde yaşam kalitesi göstergeleri ile yönetim kalitesine ağırlık verildiği görülmektedir (Bouckaert & Van Dooren, 2003: 128).

2.4. Kamu Sektöründe Kullanılan Belli Başlı Kalite Denetim Metotları

Özel sektör birçok performans denetim modeli geliştirmiştir ve bu modellerin bir kısmı (Citizen's Charter, Toplam Kalite Yönetimi (TQM), ISO 9000, Balans Skorkart ve Kalite Mükemmellik Modelleri gibi) kamu sektöründe de kullanılmıştır.

Kamu sektörünün kalite standartlarının belirlenmesinde, kaliteye ve vatandaşın fikrine önem veren bir model olarak Citizen's Charter, ilk olarak 1991'de Birleşik Krallıkta uygulanmıştır. Daha sonra, benzer inisiyatifler birçok diğer OECD ülkesinde de başlatılmıştır. Bu dönemde kamu sektöründe tekelin son bulup serbest piyasa tipi rekabete geçişle birlikte vatandaşlar hizmeti alırken seçme imkanına kavuşmuş, bir başka ifadeyle vatandaş kelimesinin yerini müşteri kavramı almıştır (Bovaird & Löffler, 2003: 142). Bu Charter'ların dayandığı temel düşünce servis sağlayıcılar arasında yüksek kalitede hizmet sunumu için rekabet oluşturup neticesinde müşteri memnuniyetini sağlamaktır. Fakat buna rağmen Citizen's Charter uygulamaları vatandaşın sürece aktif katılımını ihmal ettiği için eleştirilmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi (TQM), iyi bir çalışma ortamı yaratarak, çalışanları daha kaliteli hizmet üretmeye motive etmeyi amaçlayan bir düşüncedir (Pike & Barnes, 1996). 1990'larda TQM birçok farklı şekilde uygulansa da; üst yönetimin kararlılığı, kalite kültürünü teşvik edilmesi, çalışanların güçlendirilmesi, grup çalışması, uzun dönemli düşünmek, kültürel değişiklik konusunda kurumsal kararlılık, idari devamlılığı gerektirmek gibi birtakım ortak özellikleri vardır (Gaster & Squires, 2003: 70-1). Morgan ve Murgatroyd'a göre (1994) her ne kadar TQM 1990'larda Birleşik Krallıkta kamu sektöründe yaygın olarak uygulansa da Ulusal Sağlık Hizmetleri (NHS) dışında genellikle başarısız olmuştur. Bunun sebebi pratikte uygulanmasının zor olması, çok karmaşık olması ve TQM anlayışını tam olarak oturtmanın zaman almasıdır.

ISO üçüncü tarafın sertifikasyonu veya kalitede güvence modeli olarak bilinmektedir. ISO ülkelerin ulusal standartlarını belirleyen kuruluşlarının ka-

tılımla oluşan uluslararası bir organdır ve uluslararası standartları belirlemektedir. Bu standartlar ISO 9000 serisi diye adlandırılmakta ve kuruluşlara, sundukları hizmetlerin kalitesini güvence altına olmak için uygulanmaktadır (Bovaird & Löffler, 2003: 141). Bu sistemde üzerinde anlaşılmış düzeyde hizmet sunumunun garanti altına alınması temel amaçtır. Kaliteyi güvence altına almak için, çıkması muhtemel problemlerin oluşmasına, belgelendirmeyi de içerecek şekilde planlanmış ve sistematik aktivitelerle engel olunmaya çalışılmaktadır (Oakland, 1989: 10). Bu yüzden ISO 9000 modelleri, çıktılar ve neticelerden çok sistem kurmaya ve prosedürlere öncelik vermektedir. Dolayısıyla çok fazla maliyetli olması, zaman alması ve birçok prosedür, kayıt ve yazışma gerektirmesinden dolayı eleştirilmektedir. Ayrıca, bu model performansın değerlendirilmesinin bağımsız bir ajans tarafından yapılmasını öngördüğünden, müşteri katılımını ve tercihini ihmal ettiği için de tenkit edilmektedir (Bovaird & Löffler, 2003: 142).

1990'larda yaygın olarak kullanılan bir diğer model tüm organizasyona, detaylandırılmış performans denetim çerçevesi öngören "Balans Skorkart" modelidir (Kaplan & Norton, 1992; 1996). Bu modele göre performans denetimi; finans, müşteri, iş akış süreçleri ve öğrenme ile büyümeden oluşan dört performans ögesini içermektedir. Diğer modellerden farklı olarak bu model farklı öğelerin, mesela hizmetin kalite düzeyinin yükseltilmesinin servisin maliyetinin düşürülmesiyle çatışmasında olduğu gibi birbirleriyle çatışabileceğini kabul etmektedir.

Kalite mükemmeliyet modelleri organizasyonlar için iç denetim ile dış denetimi birlikte öngörmektedir. Avrupa'da bu alanda bugün iki temel model vardır. Bunlardan birincisi Avrupa Kalite Yönetim Birliği (EFQM) veya Excellence Model olarak bilinen model, diğeri ise Ortak Denetim Çerçevesi (CAF) dır (Bovaird & Löffler, 2003: 143).

"Excellence Model" Avrupa Kalite Yönetimi Birliği tarafından geliştirilmiştir ve Birleşik Krallıkta "EFQM Excellence Model" veya "Business Excellence Model" adıyla İngiliz Kalite Birimi tarafından tanıtılmıştır (Gaster & Squires, 2003: 73). EFQM Modeli ilk olarak 1991'de başlatılmış 1999'da yeniden gözden geçirilerek geliştirilmiştir (Bouckaert & Halligan, 2008: 111). Bu modelin; liderlik, siyaset ve strateji belirleme, insan kaynakları yönetimi, işbirliği, kaynaklar, süreçler, çalışan sonuçları, müşteri sonuçları ve anahtar organizasyon sonuçları olmak üzere dokuz prensibi vardır. Bunların ilk beşi kolaylaştırıcılar ve diğerleri ise performans sonuçları olarak adlandırılmaktadır. Bu model genelde iç denetimi kullanmaktadır. Ancak aynı zamanda bu modelde, mükemmellik düzeyini

ölçmek için dışsal denetim de gereklidir. Bir takım prensiplerin hesaplamadaki ağırlıklarının değişmesi ve farklı alt prensipler ve ödüllendirme sistemleri uygulanması gibi farklılıklar dışında bu model bir çok Avrupa ülkesinde aynı şekilde kullanılmaktadır. Bu modelin, tepeden inmeci bir yaklaşımla tamamen yönetsel bir araç haline gelerek vatandaş veya müşteri katılımının ihmal edilmesine yol açmak gibi riskleri vardır (Gaster & Squires, 2003: 73-74).

CAF orijinal olarak kamu sektöründe kullanılmak için geliştirilmiştir. EFQM modeline göre daha basit bir şekilde düzenlenmiştir. Bu yüzden de performans yönetimine yeni başlayan kamu kurumları için daha uygundur. Diğer taraftan da daha az sistematik olmakla eleştirilebilmektedir (Bovaird & Löffler, 2003: 143).

Bu modeller arasında uygulamada farklılıklar olmakla birlikte bunların tamamında kültürel, organizasyonel ve teknik bir takım ortak yönler ön plana çıkmaktadır. Mesela hemen hemen bütün yazarlar, suçlayıcı ve maço kültürden daha pozitif ve problem çözmeye dönük bir kültüre doğru değişimin önemine vurgu yapmaktadırlar (Gaster & Squires, 2003: 75). Gaster (1997) kültürel etmenleri; lider kararlılığı, halkın ve çalışanların sesini dinleme, değişime olumlu yaklaşma, daha iyiyi arama, yeni düşüncelere ve eleştirilere açık olma, sorumluluk alma ve birimler arası birlikte çalışma olarak sıralamaktadır. Kalite yönetimi açısından kurum ve kuruluşları hizmetten faydalananların etkisine daha açık hale getirmek için organizasyon yapıları daha parçalı ve küçük birimlerden oluşturulmalıdır. Dolayısıyla kalite yönetimi daha fazla yerelleşmeyi ve merkezi idarenin yetkilerinin taşra birimlerine aktarılmasını gerektirmektedir. Kalite sistemlerinde farklı teknikler kullanılabilir fakat başlıca amaçlar; belirlenmiş hedeflere yönelme, kaliteyi belli bir düzeyde tutma, mümkün olan en iyi sonuca ulaşma, başkalarından öğrenme olmalıdır (Gaster & Squires, 2003: 75-77).

Kalite Denetim Modelleri önemlidir, fakat bunlar tek başına kalite artışını garanti etmezler. Ayrıca, kalite yönetimi sadece yüksek kalitede hizmet sunumunu amaçlamaz; aynı zamanda kamu yönetimine vatandaş güvenini artırmayı amaçlar. Bu yüzden yönetimde; açıklık, hesap verebilirlik, vatandaş katılımı, birlikte çalışma, toplumda güveni artırmak açısından önemlidir. Dolayısıyla şurası açıktır ki, kalite yönetiminde yeni trend daha fazla vatandaş katılımına doğrudur (Bovaird & Löffler, 2002: 18). Bu bakımdan kalite kavramı günümüzde daha da genişlemiş ve bunun sonucu olarak da kamu sektöründe yaşam kalitesi göstergeleri kullanılmaya başlanmıştır.

2.5. Performans Yönetiminin Eleştirisi:

Her ne kadar performans yönetimi ve kalite kontrolü iyi yönetimin önemli araçları olsalar da bunların rolleri abartılmamalıdır. Çünkü bunların birtakım problemleri de vardır. Birinci olarak düzenleyici ve denetleyici birimlerin sayısının artışı denetçi sayısını da artırmış ve bu da giderleri büyük oranlarda artırmıştır (Leeuw vd., 1999; Talbot, 2007: 502-5). İkinci olarak bunlar yeniliğe kapalılığa, standartlaşmaya ve kemikleşmeye yol açmakta, bu da organizasyonun yeni problemlerle karşılaştığında etkin bir şekilde tepki vermesine ve daha esnek davranmasına engel olmaktadır (Smith, 1995: 284; De Bruijn 2002). Üçüncü olarak bunlar, kaliteyle ilgili göstergeler yerine ölçülebilir göstergelere öncelik verilmek suretiyle, tek bir açıdan sonuçları yorumlama eğilimine neden olabilmektedir. Çünkü birincisini ölçmek zordur. Dördüncü olarak yönetim kültüründe alt-optimizasyon dediğimiz performans yönetim kültürünün etkisiyle üst yöneticiler, olaylara geniş açıdan bakarak büyük düşünerek yöneticilik sergilemek yerine küçük düşünerek küçük işlere ve hedeflere odaklanabilirler. Beşinci olarak gerçek anlamda hizmet sunumunda iyileşme sağlamak yerine, kalitede artışı sağlamayan bir takım sembolik davranışlara odaklanarak sadece belirli kriterleri tutturmaya öncelik verilmesine yol açabilir (Smith, 1995: 287; Talbot, 2007: 502-5). Son olarak "oyun oynama" olarak bilinen bir yolla kurumları performans sonuçlarını manipüle etmeye zorlayabilir (Talbot, 2007: 502-5; Jackson, 1995: 12-29; Bouckaert & Von Dooren, 2003: 133).

3. AVRUPA BİRLİĞİNİN PERFORMANS YÖNETİM MODELİ: ORTAK ÖLÇÜM ÇERÇEVESİ (CAF)

Avrupa Birliğinin kalite yönetim aracı olan CAF'ı anlatmaya başlamadan önce Avrupa Birliğinin kamu yönetimine yaklaşımı hakkında bazı temel bilgiler vermek istiyorum. Hemen hemen tüm Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tarihi geçmişini olan çeşitli kurumsal yapıları vardır ve bu da her birinin çok farklı kamu yönetimi yapısına sahip olmalarına yol açmıştır (OECD/Sigma 1998: 13). Ayrıca, Avrupa Birliği'nin gelişimi sürecinde kamu yönetimi konuları çok az gündeme gelmiştir. Bu yüzden bugün dahi Avrupa Birliğinin uyumlu bir kamu yönetimi politikası yoktur (Sverdrup, 2002).

Bossaert vd. (2001: 248, 251-2) her ne kadar sürecin avrupalılaşmaya doğru olduğunu kabul etseler de Avrupa Birliği içinde kamu yönetiminin temel karakterinin farklılık olduğunu vurgulamakta ve henüz Avrupa Birliği yönetim alanından bahsedilemeyeceğini savunmaktadırlar. Hofmann da (2008: 671) Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasında uyumlu bir kamu yönetimi anlayışının olmadığını kabul etmekle birlikte, Avrupa Birliği yönetim alanında egemen-

lik paylaşım sistemi içinde gücün birlikte kullanımıyla oluşan uyumlaştırılmış kamu yönetiminin gittikçe yaygınlaştığını iddia etmektedir. Çünkü üye ülkeler AB yasalarının sadece pasif uygulayıcıları değildir; onlar aynı zamanda bu yasaların yapımı sürecine aktif olarak katılmaktadırlar (ibid: 669).

Dolayısıyla kamu yönetimi alanında da uyum yönünde bir sürecin ve çabaların olduğu bir gerçektir. Mesela genellikle üye ülkelerin birlik politikalarını hayata geçirmeye yeterli yönetim kapasitelerinin olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca Avrupa genelinde, kötü yönetimi en aza indirmek de ortak bir kaygıdır (Kadelbach, 2002). Bu bağlamda AB Ombudsmanının kurulması etkin ve tek-düze bir uygulamaya geçiş ile kötü yönetimle mücadele açısından önemli bir adım olarak görülebilir.

AB'nin 1973, 1980, 1986 ve 1995 genişleme süreçleri incelendiğinde, bu süreçlerin ülkelerin mevcut kamu yönetimi sistemlerinin gözden geçirilmesini içermedikleri görülmektedir (Ziller, 1998: 138). Ancak 1997 den sonra yönetim kapasitesi üye ülkeler için zorunlu bir kıstas haline gelmiştir. Bugün aday ülkelerden AB normlarını yürürlüğe koyabilecek ve etkin şekilde uygulayacak kurumsal kapasiteye yükselmeleri beklenmektedir. Aday ülkelerin idari kapasitelerini artırmaları gerektiği açıktır; ancak bunu nasıl yapacakları net değildir. Sadece aday ülkelerin idari yapılarının AB standartlarıyla uyumlu olması ve birlik müktesebatını uygulayabilecek düzeyde olması gerekmektedir (Olsen, 2003: 519). Dolayısıyla AB üyeliğinin idari gerekleri halen net değildir ve detaylandırılmamıştır.

Netice olarak uyumlu ve tek bir Avrupa Birliği idare sistemi mevcut değildir. Çünkü anlaşmalar özel bir kamu yönetim şeklini zorunlu kılmamakta ve kamu yönetimiyle ilgili birlik müktesebatı bulunmamaktadır. Bu yüzden AB Komisyonunun aday ve üye ülkeler için güvenilir kamu yönetimi sağlamaya yönelik detaylı bir şekilde tarif edilmiş özel bir model geliştirme yetkisi yoktur.

Öbür taraftan AB bağlamında her ne kadar 'Avrupa Yönetim Alanından' bahsedemesek de açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, çeşitlilik, eşitlik, sosyal adalet, dayanışma, işbirliği ve ortaklık gibi ortak değerler ve prensiplerden bahsetmek mümkündür (Staes, 2006: 40). Dolayısıyla yukarıda sayılan iyi yönetim için gerekli ortak prensipler ile CAF gibi benzer kalite yönetimi araçlarının kullanımında olduğu gibi AB içerisinde kamu yönetimi alanında da bir uyumun olduğu açıktır.

Kalite yönetim modeli olarak CAF, Avrupa Kalite Yönetim Birimi (EFQM) modelinden ve Speyer Üniversitesinin Kalite Ödül modelinin bir takım unsurlarından esinlenerek geliştirilmiştir (Staes, 2006: 38). Bu model Avusturya'nın

başkanlığı döneminde 1998 tarihinde üye ülkelerin kamu yönetiminden sorumlu Bakanların ortak çalışmasının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. AB ülkeleri arasında işbirliğini ve bilgi alış verişini teşvik etmek amacıyla oluşturulan ve ülkelerin uzmanlarından oluşan “Yenilikçi Kamu Hizmeti Grubu” tarafından da detaylandırılmıştır (Engel, 2002: 35).

CAF’ın 2000 yılında pilot versiyonu 2002 yılında ise revize edilmiş versiyonu tanıtılmıştır. Bu modeli desteklemek amacıyla Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü (EIPA) bünyesinde CAF Bilgi Merkezi oluşturulmuştur. Bunun temel görevi modelin pratikte uygulanmasına yardımcı olmak ve bu uygulamaların sonuçlarını değerlendirmektir. EIPA aynı zamanda Avrupa genelinde kamu yönetimi alanında iyi örneklerin paylaşımını sağlamak için veri tabanı oluşturmuştur. Bazı üye ülkelerde birçok kamu kuruluşu kurumsal performansını artırmak amacıyla CAF modelini bir araç olarak kullanmaktadır. Bu kuruluşlar ilk olarak 2003’de Roma’da daha sonra da 2005’te Lüksemburg’da CAF Kullananlar Etkinliğinde bir araya gelmişlerdir. Bu toplantılardan sonra 2006’da Tampere’deki (Finlandiya) “Avrupa Kalite Konferansı”nda CAF’ın en son versiyonu resmi olarak tanıtılmıştır. Bundan sonraki toplantı Birleşik Krallığın başkanlığı döneminde 2010’da yapılacaktır (Staes, 2006: 37-8).

CAF’ın temel amacı kamu sektörünün performansını artırmak amacıyla kalite yönetiminin kullanımını desteklemek için kolay ve ücretsiz bir araç sunmak ve Avrupa genelinde iyi örneklerin paylaşımını ve benzer kuruluşların faaliyetleri arasında karşılaştırmayı mümkün kılmaktır. CAF da EFQM modeline benzer şekilde özdeğerlendirme temeline dayanmaktadır; ancak özel olarak kamu sektörü için geliştirilmiştir ve onun farklılıklarını dikkate alır (Engel, 2002: 35). CAF her düzeydeki kamu kuruluşu (merkezi, federal, bölgesel ve yerel) için uygundur ve Avrupa genelinde genel kabul görmüş kriterlere göre sonuçların değerlendirilmesini sağlamayı; başarı durumunu tespit etmeyi; hedefler, stratejiler ve gelişme arasında ilişki kurmayı; çalışanları sürece katmak suretiyle onları motive etmeyi; iyi örneklerin paylaşımını desteklemeyi; periyodik özdeğerlendirmelerle gelişmeyi ölçmeyi; ve organizasyonda farklı kalite inisiyatiflerini bir araya getirmeyi amaçlamaktadır (Staes &Thijs, 2005b: 41).

CAF da EFQM gibi tatmin edici bir başarıya ulaşmak için iyi yönetimin tüm öğelerine vurgu yapmaktadır (Staes, 2006: 40). Beş adet, organizasyonun neler yaptığını kapsayan ‘etkenler’ ve dört adet, organizasyonun neler başardığını içeren ‘sonuçlar’ kriteri vardır. CAF’ın EFQM’den bazı küçük farklılıkları da vardır. Mesela EFQM’deki ‘müşteri memnuniyeti’ kriteri CAF modelinde ‘müşteri odaklı sonuçlar’ kriteri olarak değişmektedir. Bununla hakkaniyet ve eşitlik gibi bir takım kamu değerlerine vurgu yapılmaktadır. CAF’ın bir diğer özgün

yönü 'süreç ve değişim yönetimi' ne önem vermesidir. Ayrıca, 'toplumsal etki' kriteri ile herhangi bir organizasyonun topluma sağladığı katkıların öneminin altı çizilmektedir. Bundan da öte 'anahtar performans sonuçları' kriteriyle kamu sektörü için önemli olan finansal ve finansal olmayan sonuçlar ayrımı açıklığa kavuşturulmaktadır (Engel, 2002: 36). Bu 9 kriter CAF'ın son versiyonuna göre 28 adet alt kriterin oluşturulmasıyla daha da ayrıntılandırılmıştır. Mesela 'liderlik' kriteri için alt kriterler; organizasyona yön vermek; net olarak vizyonu, görevleri ve değerleri belirlemek ve bunu anlatmak; organizasyon için yönetim sistemi geliştirmek ve uygulamak; organizasyon içindeki kişileri motive etmek, desteklemek ve onlara örnek olmak; politikacılarla ve diğer paydaşlarla ilişkileri yönetmektir (Staes & Thijs, 2005a: 35). Dolayısıyla CAF'ın kamu sektöründe performans yönetiminin özel sektördeki performans yönetiminden farklılıkları olduğunu göz önünde bulundurduğunu görmekteyiz.

CAF, EFQM modelinden puanlama sistemiyle de ayrılmaktadır. EFQM'nin 'sonuç kriterleri' ile 'metod kriterlerinin' ayrı ayrı RADAR çizelgesinde değerlendirilmesine dayanan çok gelişmiş ve kompleks bir hesaplama sistemi vardır (Van Dooren & Van de Walle, 2002). CAF modelinde performans denetimi özdenetime dayanmakta ve organizasyon içinde bir grup çalışan tarafından yapılmaktadır. Bu model her kriter ve alt kriterin ağırlığının paylaştırıldığı bir hesaplama sistemini içermektedir. Klasik CAF hesaplama metodunda, etkenler ve sonuçlar bölümlerinin her bir alt kriteri ayrı ayrı değerlendirilmekte ve 1'den (hiç bir faaliyet yapılmamış/ herhangi bir sonuç ölçülemedi veya düşüşte) 5'e (en yüksek not) kadar bir not verilmektedir (ibid). CAF'ın son versiyonu olan 2006 versiyonunda klasik CAF hesaplamasına ek olarak ince ayar hesaplaması olarak adlandırılan ikinci bir hesaplama yolu da vardır. İnce ayar hesaplamasında, gerçek durumu ölçmek için planlanmamış faaliyetlere odaklanılmakta, bir nevi anlık performans hesaplanmaya çalışılmaktadır. Bu yolla, en fazla düzelmeye ihtiyaç duyulan alanlarda karar vericilere daha fazla veri sağlanması amaçlanmaktadır (Staes, 2006: 43-44). Staes ve Thijs'in (2005b: 42) de belirttiği gibi özdenetimin en önemli faydası organizasyonun kuvvetli ve zayıf yönlerini açığa çıkarmasıdır. Bu kuvvetlilik/ zayıflık analizi her organizasyon için önemlidir ve gelecekte ilerleme raporları hazırlanırken dikkate alınmalıdır. Bu denetimin diğer faydaları, organizasyonun problemleri hakkında farkındalığı artırmak, organizasyonun faaliyetlerini bütüncül olarak daha iyi anlamak ve birimler arasında fikir alışverişi sağlamaktır.

Staes (2006: 46-7) CAF modelini kullanan organizasyonların tecrübelediklerinden faydalanarak üç aşamada 10 adımdan oluşan bir ilerleme süreci tespit etmiştir. Fakat bunlar standart her kurum için geçerli ilerlemeyi sağlama yolu

olarak değil, bir esin kaynağı olarak tasarlanmışlardır. Organizasyonun büyüklüğü, kültürü, kalite yönetiminde önceki tecrübeleri gelişim sürecinde dikkate alınması gereken önemli etkenlerdir. Süreç birinci olarak, özdenetim projesinin planlama ve iletişim adımlarını içermektedir. İkinci aşama bir veya birden fazla özdenetim gruplarının belirlenmesinden oluşmaktadır. Bunlar, hizmet içi eğitim düzenlemekte, özdenetimi gerçekleştirmekte ve özdenetim sonuçlarını anlatan raporlar düzenlemektedirler. Üçüncü aşama, kabul edilen özdenetim raporuna dayanan taslak ilerleme planı hazırlama/önceliklendirme, ilerleme planını anlatma, ilerleme planını hayata geçirme ve son olarak da özdenetimi yeniden planlamadan oluşmaktadır.

Üye ülkelerdeki CAF uygulamaları incelendiğinde bir takım farklılıkların olduğu görülür. Bir kısım ülkeler, bunu aktif olarak teşvik etmiş, hatta kamu kurumları için zorunlu bir araç olarak kabul etmişlerdir. Bazıları sadece CAF kullanımını cesaretlendirmekle yetinmiş, diğerleri ise bu inisiyatifi aktif olarak desteklememişlerdir. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri özellikle üyelik sürecinde kamu kurumlarının kapasitesini artırmak amacıyla CAF modeliyle çok yakından ilgilenmişlerdir. Sonuç olarak her ne kadar aday ülkeler için CAF kullanımı zorunlu olmasa da AB tarafından kabul edilmiş bir model olarak CAF kamu kurumları için referans hatta resmi özdenetim aracı olarak görülebilir (Engel, 2002: 37).

SONUÇ

Hizmet sektörü özellikle gelişmiş ülkelerde son yıllarda sanayi ve tarım sektöründeki küçülmenin aksine yavaş yavaş büyümektedir. Bunun sonucu olarak bu ülkelerde yöneticiler için hizmet kalitesi ve verimliliği artırmak en büyük öncelik haline gelmiştir. Hizmetin kalitesi ve verimliliğinin artırılıp artırılmadığı performans objektif olarak ölçülmeden tam olarak anlaşılamaz. Bu durum kamu sektörü için de geçerlidir çünkü hizmet sektörünün önemli bir kısmını kamu sektörü oluşturmaktadır. Bu yüzden, OECD ülkelerinin hemen tamamında, kamu sektöründe performans yönetimi yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Bu trendin sonucu olarak kamu sektöründe kurumsal performans üzerine bir literatür de gelişmiştir. Bu makalede bu bağlamda performans yönetiminin anahtar kavramları, performans yönetiminden kalite yönetimine geçiş süreci, belli başlı kalite denetim metotları, performans denetiminin eleştirisi üzerinde durulmuştur. Bu konulardaki literatür taramasından çıkan sonuç, performans yönetimi ve denetiminin üzerinde anlaşılmış bir anlamı yoktur ve bunların anlamı zamana, ülkeye ve devletin toplumdaki rolü konusundaki anlayışa göre değişmektedir.

Yine bu çalışmada Avrupa Birliğinin performans yönetim modeli olan CAF incelenmiştir. Kuşkusuz bu makalede anlatılanlardan Türkiye’de kamu sektöründe performans yönetimi pratiği açısından birtakım sonuçlar çıkarılabilir. Türk kamu yönetiminde performans yönetimi uygulamasına bakıldığında kamu kurumlarının ISO belgesi almak için yoğun bir şekilde başvurdukları görülmektedir. Bunlar ISO’yu kendi yönetimlerinin kalitesini gösteren bir araç olarak görmektedirler. Fakat yukarıda anlatıldığı gibi ISO süreci gündelik hizmetlerin sunumunda gerçek bir iyileşme sağlamayan birçok yazışma ve formaliteyi yerine getirmeyi gerektirmektedir.

Dolayısıyla kalite modelleri arasında ISO’nun ancak kalite artışına yönelik çabaların ilk adımı olarak değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan Türkiye’de kamu kurumları kalite modellerine alışık olmadıklarından EFQM modelinin uygulanması çok karmaşık ve zordur. Bu yüzden ISO tecrübesinden sonra kalite yönetiminde bir ileri aşamaya geçmek isteyen kamu kurumları için CAF modeli en uygun model olarak görülebilir. Çünkü bu model özellikle kamu kurumları için geliştirilmiştir ve EFQM modelinin basitleştirilmiş şeklidir. Bu model EFQM modeli gibi neyin nasıl yapılacağını dikte etmemektedir ancak, kamu kurumları için sundukları hizmetlerin geliştirilmesine imkan sağlayacak ödenetim sistemini seçmek ve oluşturmak için basit bir kılavuz sunmaktadır. Bu model finansal ve finansal olmayan sonuçlar arasındaki farkı “anahtar performans sonuçları” kriteri başlığı altında açıklığa kavuşturduğu için kamu sektörü için özellikle uygundur. Buna ilaveten CAF modelinin EFQM modeliyle kıyaslandığında daha basit bir hesaplama sistemi vardır. Ayrıca, “Anlık CAF Hesaplama” metodu, organizasyonun planlanmamış aktivitelerini de dikkate alarak, gerçek durumu ölçmek için düzenlenmiştir. Bu Türkiye’deki kamu kuruluşları için önemlidir çünkü bunların birçok planlanmamış faaliyeti vardır.

Sonuç olarak diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu kurumlarında performans yönetimi başlatılmıştır ancak herhangi bir organizasyonda kısa zamanda performansa dayalı bir yönetim anlayışını yerleştirmek kolay değildir. Zira bu organizasyon içerisinde kültürel bir değişimi, özel bütçe, uzman desteği, personel ve diğer kaynakların tahsisini gerektirmektedir. Özellikle kalite modellerinin hayata geçirilip, uygulanması aşamasında, kamu kurumlarının tüm personeliyle kaliteye odaklanmasına, üst yöneticiler ve politikacıların kalite konusunda sorumluluk üstlenmesine ve toplumun kuvvetli baskısına ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- Bilgin, K.U. (2007).** Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık "Performans Yönetimi". Sayıştay Dergisi, 65 (Özel), 53-87.
- Boland, T. & Fowler, A. (2000).** A systems perspective of performance management in public sector organizations. The International Journal of Public Sector Management, 13 (5), 417-446.
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K. & Polet, R. (2001).** Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bouckaert, G. & Van Dooren, W. (2003).** Performance Measurement and Management in Public Sector Organisation. In T. Bovaird and E. Löffler (Ed.), Public Management and Governance (pp.127-36). Oxon; Routledge.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008).** Managing Performance, international comparisons. Oxon: Routledge.
- Bovaird, T. & Löffler E. (2002).** Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'. International Review of Administrative Sciences, 68 (1), 9-24.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003).** Quality Management in Public Sector Organisations. In T. Bovaird and E. Löffler (Eds.), Public Management and Governance (pp.137-48). Oxon; Routledge.
- Curristine, T. (2005).** Government Performance: Lessons and Challenges, OECD Journal on Budgeting, 5, 126-51.
- Çelik, H. H., Göksu, T., Bilgiç, V. K., Karakaya, M., Seyhan, K. & Gül, S. K. (2008).** Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- De Bruijn, H. (2002).** Managing Performance in the Public Sector. London: Routledge.
- Engel, C. (2002).** Common Assessment Framework : The state of affairs, Eipascope, 1, 35-39.
- Gaster, L. (1997).** Quality in Local Government: Next Steps. London: Local Government Management Board/Improvement and Development Agency.
- Gaster, L. & Squires A. (2003).** Providing Quality in the Public Sector. Maidenhead; Berkshire: Open University Press.
- Hofmann H. C. H. (2008).** Mapping the European Administrative Space. West European Politics, 31 (4), 662-676.
- Hood, C. (1991).** A public management for all seasons. Public Administration, 69, 3-19.
- Jackson, P.M. (1995).** Measures for Success in the Public Sector. London: CIPFA
- Kadelbach, S. (2002).** European administrative law and the law of a Europeanized administration. In C. Joerges & R. Dehousse (Eds.), Good Governance in Europe's Integrated Market (pp. 167-206). Oxford: Oxford University Press.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1992).** The Balanced Scorecard - measures that drive performance. Harvard Business Review Jan.-Feb., 71-79.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996).** The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Lane, J.E. & Ersson S.O. (1994).** Politics and society in Western Europe. London: Sage.
- Lebas, M.J. (1995).** Performance measurement and performance management. International Journal of Production Economics, 41 (1), 23-35.

Leeuw, F. L., Toulemonde, J., & Brouwers, A. (1999). Evaluation activities in Europe: A quick scan of the market in 1998. *Evaluation*, 5, 487-496.

Morgan, C. & Murgatroyd, S. (1994). *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective*. Buckingham: Open University Press.

National Audit Office (1997). *Value for Money: Handbook*. London: National Audit Office.

Oakland, J. (1989). *Total Quality Management*. London: Butterworth/Heinemann.

OECD (1997). *In Search for Results: Performance Management Practices*. Paris: Puma/OECD.

OECD/Sigma Papers No. 23 (1998). *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39).

Olsen, J. P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506-531.

Pike, J. & Barnes, R. (1996). *TQM in Action* [Electronic version]. London: Chapman & Hall.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (eds) (2004). *Public Management Reform: A comparative Analysis* (2nd ed). Oxford: Oxford University Press.

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, 277-310.

Staes, P. (2006, November). *Quality Management in Europe and the Common Assessment Framework (CAF)*. Paper presented at the Conference of Good Practices in Slovene Public Administration 2006. Ljubljana, Slovenia.

Staes, P., & Thijs, N. (2005a). *Quality Management on the European Agenda*. *Eipascope*, 1, 33-41.

Staes, P. & Thijs, N. (2005b). Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years. *Eipascope*, 3, 41-49.

Sverdrup, U.I. (2002). *Towards a European public administration policy*. Oslo: ARENA (manuscript).

Talbot, C. (1999). Public Performance - towards a new model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 15-34.

Talbot, C. (2007). Performance Management. In E. Ferlie, L.E. Jr Lynn & C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp 491-517). Oxford: Oxford University Press.

Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (2002, April). Self promotion by self assessment? A study of the motives underlying the use of the Common Assessment Framework (CAF) in Belgium. Paper to be presented at the Working Group on Better Quality Administration for the Public 10th NISPAcee Annual Conference: delivering public services in CEE countries: trends and developments, Cracow, Poland.

Ziller, J. (1998). EU integration and civil service reform. In *Sigma Papers No. 23* (pp. 136-54). Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39).

E-DEVLETİN HUKUKSAL DÖNÜŞÜMÜ

Yasin SÖYLER *

ÖZET

Bilgi ve iletişim teknolojileri toplumun her kesiminde etkisini göstermektedir. Etkinin güçlü bir şekilde hissedildiği alanlardan birisi de kamu yönetimidir.

Kamu yönetiminin işleyişi hukuk kurallarınca önceden düzenlenmektedir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimini etkilemesiyle birlikte ortaya çıkan yeni yaklaşımların da bu çerçevede hukuk kurallarınca önceden düzenlenmesi hukuksal güvenlik ve düzenlilik açısından kaçınılmazdır. Ayrıca, hukuk çoğu zaman kamu yönetiminde modernizasyona ilişkin yaklaşımların hayata geçirilmesinde bir fırsat da ortaya koyabilir. Hukuksal dönüşüm sağlanmadan, kamu yönetiminde modernizasyon yaklaşımları sonuçsuz kalabilir.

Anahtar Kelimeler: e-devlet, hukuk, e-devlet kanunu

ABSTRACT

Transition Of E-Government Legal Framework

Information and communication technologies take effect in all parts of the society. Public Administration is one of the strongest field that is effected.

The process and the organization of Public Administration is regulated in advance of the rules of Law. Information and communication technologies that affect the Public Administration with the emerging new approach in the framework of the law that previously regulated by the rules is inevitable in terms of legal security and orderlines. As well as, most of the time Law innovates Public Administration, which is an opportunity to put it into life. Without the development of new 'Legal Rights', modernizing the Public Administration is inevitable.

Key Words: e-Government, law, e-government act

1. GİRİŞ

e-Devlet kavramı, bünyesinde barındırdığı “elektronik” ibaresi nedeniyle çoğu zaman teknik/teknolojik bir olgu zannedilmektedir. Hâlbuki kavram bir bütün olarak değerlendirildiğinde, sosyal yaşamımızda çok büyük bir ağırlığı

* Başbakanlık Uzmanı, Başbakanlık, e-Devlet Danışma Grubu

olan “Devlet” kavramı karşımıza çıkacaktır. e-Devlet olgusunu, bilgi toplumuna dönüşüm çerçevesinde ele aldığımızda ise e-devletin kamu yönetimi, sosyal hayat ve iş dünyasına etkileri daha kolay anlaşılacaktır. Bu etkilerin hukuktan bağımsız gelişebilmesi ise hukuk devleti anlayışını benimsemiş ülkeler açısından mümkün değildir.

e-devlet olgusu üzerine yapılmış akademik çalışmalara bakıldığında, genellikle e-devletin kamu yönetimi disiplini perspektifinde ele alındığını görmekteyiz. e-devletin, kamu yönetimi modernizasyonu ya da vatandaş odaklı hizmet dönüşümü çabaları ile birlikte ele alınması da bunu göstermektedir. Diğer taraftan, e-devlet olgusu üzerine yapılmış hukuksal çalışmaların ise nispeten buna göre daha az sayıda olduğunu söyleyebiliriz.

Halbuki e-devlet uygulamaları birçok hukuksal sorunu da beraberinde getirmektedir. e-devlet uygulamaları hukuksal düzenleme sayesinde hayata geçirilebilmekte ve hukukla birlikte yürütülebilmektedir. Bu nedenle e-devlet uygulamalarının hukuksal etkilerinin de incelenmesi önemli bir konudur.

Bu çalışmada, e-devletin hukuksal çerçevesini ele alırken, e-devletin hayata geçirilebilmesinin önkoşulu olarak hukuksal düzenleme gereklerini, dönüşümde hukuksal yöntemi, e-devlet uygulamalarının kamu hukukunda etkilerini ve yabancı ülke örneklerini inceleyeceğiz.

2. BİLGİ TOPLUMU VE E-DEVLET

Bilgi toplumu, bilgiye değer veren, bilgiyi üreten, kullanan, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir biçimde yararlanabilen ve böylece aktif bir şekilde dünya halkları ile rekabet edebilir düzeye ulaşmış bir toplumu ifade etmektedir (Bensghir, 2000, s. 1 vd.). Türkiye’nin strateji belgelerinde bilgi toplumuna dönüşüm vizyonu; “Bilim ve teknoloji üretiminde odak noktası haline gelmiş, bilgi ve teknolojiyi etkin bir araç olarak kullanan, bilgiye dayalı karar alma süreçleriyle daha fazla değer üreten, küresel rekabette başarılı ve refah düzeyi yüksek bir ülke olmak” şeklinde belirlenmiştir.

Bilgi toplumunun sermayesi bilgidir. Bilgi toplumunda bilginin kullanılmasında en önemli faktör insan kaynakları sermayesidir. İnsan kaynakları sermayesine duyulan bu ihtiyaç, kamu ve özel sektör alanlarındaki sınırların ve ilişkilerin yeniden düzenlenmesini gerektirmiş; sanayi toplumunun “ulusal pazar” anlayışı yerini “küresel pazar” ya da “sınırları olmayan pazar” anlayışına bırakmıştır.

Bilgi toplumunun bu getirileri ile beraber kamu yönetiminde klasik yönetim anlayışları terk edilmiş, demokrasi anlayışı dönüşüm geçirmiştir. Devletin

kamu hizmetleri sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak daha etkin, verimli, sonuç odaklı yapılanmasına yönelik tartışmalar gün geçtikçe artmış; elektronik devlet, yönetim, demokrasi ve yeni kamu yönetimi gibi konular çağdaş devletlerin gündemini sürekli meşgul eder hale gelmiştir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin getirmiş olduğu imkan ve fırsatları değerlendirerek, bilgi toplumuna dönüşüm sürecinde sanayi devrimindeki gecikmeyi yaşamak istemeyen Türkiye de, bilgi toplumuna dönüşüm hedefinde harekete geçmiştir. İlk adımları 1998 yılında uygulamaya konulan KAMU-NET Projesi ile başlayıp Türkiye'nin e Avrupa+ Girişimine taraf olması ile devam eden süreçte, 58. ve 59. Hükümet Acil Eylem Planlarında "e-Dönüşüm Türkiye Projesi"nin yer almasıyla birlikte, Türkiye'nin bilgi toplumuna dönüşümü yolunda önemli bir adım atılmıştır. Sonrasında, 2005 yılında Yüksek Planlama Kurulu kararıyla "Bilgi Toplumu Stratejisi" ve eki Eylem Planı yürürlüğe konulmuştur². Strateji, bilgi toplumuna dönüşüm yolunda stratejik amaç ve hedefleri belirlemiştir. 2006-2010 yıllarını kapsayan strateji, stratejik öncelikleri 7 temel başlıkta ele almıştır. Bunlar, sosyal dönüşüm, bilgi ve iletişim teknolojilerinin iş dünyasına nüfuzu, vatandaş odaklı hizmet dönüşümü, kamu yönetiminde modernizasyon, küresel rekabetçi bilgi teknolojileri sektörü, rekabetçi, yaygın ve ucuz iletişim altyapı ve hizmetleridir. Bilgi toplumu stratejisinin 7 temel başlıkta ele aldığı stratejik öncelikten, vatandaş odaklı hizmet dönüşümü ve kamu yönetiminde modernizasyon doğrudan e-devlet ile ilgilidir.

e-Devletin bir çok tanımı yapılmıştır. En genel şekliyle e-devleti, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılarak, kamu hizmetlerinin daha etkili, sonuç odaklı, şeffaf, hızlı, basit ve bütünsel sunulabilmesini amaçlayan kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlayabiliriz. Bir çalışmada e-devlet, "Devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların buna karşılık devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi" şeklinde tanımlanmıştır (Arifoğlu vd., 2002, s. 12).

Genelde kamu yönetimi uygulamasında e-devlet, bir proje olarak değerlendirilmektedir. Halbuki esasen e-devlet bir proje değildir. Klasik kamu hizmetlerinin sunumunda olduğu gibi, vatandaşların yaşamlarının her kesitinde karşılaştıkları süreklilik arz eden bir yaşam biçimidir.

Benzer şekilde e-devlet konsepti içerisinde teknolojik bir unsuru da barındırdığından, genelde teknolojik bir olgu olarak algılanmaktadır. Fakat e-devlet,

² 11/07/2006 tarihli ve 2006/38 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla onaylanan Bilgi Toplumu Stratejisi ve ek'i Eylem Planı 28/07/2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

buzdağının görünen kısmı kadar teknoloji ile ilgilidir (Üçcan, 2009, s. 10). E-Devlet konseptinin su altında görünmeyen büyük bir kısmı ise değişim yönetimini, iş süreçlerinin basitleştirilmesini ve hukuksal dönüşümü kapsar (Heeks, 2006, s. 4).

e-Devlet, sadece kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması olarak da tasarlanamaz (Erdal, 2009, s. 18-24)³. e-Devlet kamu yönetiminde bir dönüşümü bünyesinde barındırmaktadır (Altınok, 2001, s. 137-163). e-Devlet, kurumsal örgütlenmelerden iş akış biçimlerine, yazılı ortamda yazışma ve vatandaşın belge isteme kültüründen kamuda istihdam politikalarına, gereksiz iş ve işlemlerin ortadan kaldırılmasından siyasi katılımcılığa kadar; kısacası kamunun her anlamda dönüşümünü bünyesinde barındıran bir olgudur (memurlar.net, 1999)⁴. Bu olgunun ise hukuksal bir dönüşümü gerektireceği kaçınılmaz bir durumdur.

Nispeten bu esaslar göz ardı edilerek hazırlanan Bilgi Toplumu Stratejisi eki Eylem Planında 7 stratejik öncelikle ilgili 111 eylem belirlenmiştir. Ancak, 2009 itibarıyla 111 eylemden çok az bir kısmı faaliyete geçirilebilmiştir⁵. Geriye kalan eylemlerin 2010'a kadar faaliyete geçirilmesi de pek mümkün gözükmemektedir. Faaliyete geçirilemeyen eylemlerin büyük çoğunluğunu da e-devletle ilgili olanlar oluşturmaktadır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2009a, s. 39-46)⁶. Söz konusu eylemlerin faaliyete geçirilememesinin bütçeden, organizasyonel yapıdan, kültürel alışkanlıklardan kaynaklanan birçok nedeni bulunmakla birlikte, önemli nedenlerden birisinin de hukuksal dönüşümün gerçekleştirilememiş olmasından kaynaklandığı kanaatindeyiz (Bensghir vd., 2005, s. 231-234).

e-devletin hukuksal dönüşümünü bilgi toplumunun hukuksal dönüşümünden ayırmak gerekir⁷. Bilgi toplumuna dönüşümün hukuksal çerçevesinin

³ Yazara göre e-devlet konseptinde yönetim, bilgi yönetimi, süreç reorganizasyonu ve kalite yönetiminin bütünlüğünü ifade eder. e-Devletin, hukuksal dönüşüm, teknolojik altyapının sağlanması, modern kamu yönetimi esaslarının uygulanması, iş süreçlerinin basitleştirilmesi, performansa dayalı insan kaynakları yönetiminin uygulanması ve e-kültür anlayışının yaygınlaştırılması ile birlikte değerlendirilmesi ve bütüncül olarak ele alınması gerekir.

⁴ Sitede yer alan haberlerin başlıkları şu şekildedir:

1. 3G, kurumların iş yapma biçimlerini değiştirecek.

2. Yakın zamanda zabıt katiplerine gerek olmayacak.

⁵ Türkiye'de, Bilgi Toplumu Stratejisi ve eki Eylem Planında yer alan strateji ve eylemlerin yerine getirilip getirilmediğinin belli kriterler dahilinde genel bir performans değerlendirmesi yapılmamaktadır. Zaman zaman Devlet Planlama Teşkilatı tarafından rapor düzeyinde kimi çalışmalar yapılsa da bu çalışmaların bu ihtiyacı giderebildiğini söylemek pek mümkün değildir. Bu nedenle bugün itibarıyla Eylem Planında yer alan eylemlerden kaç tanesinin hayata geçirilebildiği, kaç tanesinin ise geçirilemediğine ilişkin kesin bir rakam verememekteyiz.

⁶ Birleşmiş Milletler e-devlet hazırlık sıralamasında Türkiye 2008 yılı itibarıyla 192 ülke içinde 76 ncı sırada yer almıştır. Bkz. (United Nations, 2008, s. 35).

⁷ Her ne kadar böyle bir ayrım yapsak da e-devlet bilgi toplumuna dönüşümden soyutlanamaz.

daha kapsamlı ve geniş bir alanı kapsayacağı açıktır. e-Ticaret, tüketicinin korunması, internetin düzenlenmesi ve kontrolü, e-imza, bilişim suçlarına ilişkin düzenlemeler, internet üzerinde fikri ve sınai hakların korunması gibi konular genel olarak bilgi toplumunun hukuksal dönüşümüne ilişkindir (Avşar-Öngören, 2009, s. 298-299). e-devletin hukuksal dönüşümünden kasıt ise doğrudan e-devleti ilgilendiren hukuksal düzenlemelerdir (e-Government Legislation)⁸. Biz çalışmamızda konuyu bu çerçevede ele alacağız.

3. HUKUKSAL DÖNÜŞÜM

e-devlet hizmetlerinin sunumunda gelişmiş ülkelere bakıldığında genel olarak söz konusu hizmetlerin başarılı bir şekilde sunulmasında hukuksal dönüşümün gerçekleştirilmiş olmasının çok önemli bir etken olduğunu görmekteyiz. Bunu ortaya koyarken, dönüşümün hukuksal yöntemi ve bu dönüşümde ortaya çıkan hukuksal sorunları da inceleyeceğiz.

3.1 Hukuksal Düzenleme Gerekleri

Kamu yönetiminde hukuksal düzenleme gerekleri, kamu yönetiminin modernizasyonunun sağlanmasına ilişkin nedenlerden kaynaklandığı gibi hukuk devletin gerçekleştirilmesine yönelik ilkelerden de kaynaklanabilmektedir.

3.1.1 e-Devletin Gerçekleştirilmesi Açısından

Hukuksal dönüşümün gerçekleştirilememesi bazen e-devlet hizmetlerinin sunumunda sınırlayıcı bir öge olarak kendisini gösterirken, bazen de hukuksal bir düzenleme bulunmamasından dolayı bir engel olarak karşımıza çıkabilmektedir⁹. Örneğin, Adalet Bakanlığı bünyesinde tutulan adli sicil kayıtlarının kamu hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde sunulması amacıyla gerektiği durumlarda diğer kamu kurumlarıyla elektronik ortamda anında paylaşılması, bugün gelinen aşama itibarıyla teknolojik olarak mümkün hale gelmiştir. Fakat 5352 sayılı Adli Sicil Kanununun 13 üncü maddesi, adli sicil kayıtlarının bu şekilde paylaşımına imkân vermemektedir. Söz konusu hüküm, bu çerçevede adli sicil kayıtlarının diğer kamu kurumlarıyla elektronik ortamda paylaşılması açısından sınırlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Diğer taraftan, örneğin gümrük denetimlerinin etkinleştirilmesi için Emniyet Genel Müdürlüğü sorumluluğunda bulunan pasaport (yolcu) bilgilerine ilişkin veritabanlarının, Gümrük Müsteşarlığı ile

⁸ Bazı konular ise doğrudan her iki alanla ilgilidir. Örneğin, kişisel verilerin korunması çerçevesinde özel hayatın gizliliğinin devlete karşı korunması e-devletin hukuksal çerçevesi; diğer tüzel ve özel kişilere karşı korunması ise e-dönüşümün hukuksal çerçevesi içerisinde yer alır.

⁹ Devlet Planlama Teşkilatının "e-Devlet Proje ve Uygulamaları" başlığıyla yayınladığı çalışmaya bakıldığında söz konusu proje ve uygulamaların, onlarca kanun ve ikincil düzenlemeyi etkileyeceği veya yeni düzenlemeler gerektireceği daha iyi anlaşılacaktır. Bkz. (Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2005, s. 23-134).

paylaşılması kişisel verilerin korunması açısından hukuksal düzenleme gerektirdiğinden mümkün olmamaktadır. Bu durumda ise hukuksal bir düzenlemenin bulunmaması e-devlet hizmetlerinin sunumunda bir engel olarak karşımıza çıkmaktadır.

Demokratik, etkili, şeffaf, hızlı, hesap verebilir, kolay ulaşılabilir, güvenilir, hakkaniyetli ve vatandaş odaklı bir kamu yönetimi anlayışının, bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu imkan ve fırsatlardan kendini soyutlaması düşünülemez. Bürokratik ve hantal bir kamusal yapının dönüşümü için kamu yönetimi modernizasyona ilişkin anılan yaklaşımların hukuksal bir dönüşümü de beraberinde getirmesi kaçınılmazdır (Altınok, 1997, s. 231-232). Hatta hukuk, kamu yönetimi modernizasyonunda öncü bir rol üstlenmelidir. Hukukun amacı, toplumsal gelişime yön vermek olmalıdır (Toroslu, 2001, s. 6).

e-Devletin başlangıç aşaması ile hizmetlerin bütünleşik (integrated government) bir yapıda sunulduğu aşamada bulunan devletlerde, hukuksal düzenlemeye duyulan ihtiyaç daha fazla kendisini göstermektedir. Bir taraftan, kamu hizmetlerinin farklı bir şekilde ve anlayışta sunulması var olan sistemde ve dolayısıyla o sistemi çerçeveleyen hukuksal düzenlemelerde değişiklikler gerektirmektedir. Bu değişikliklerin en fazla hissedileceği aşamalardan birisinin e-devletin başlangıç aşaması olması doğaldır (As-Saber vd., 2006, s. 88-90. Demirel, 2006, s. 100). Diğer taraftan, integrated government uygulamalarıyla birlikte, vatandaş açısından kamusal hizmetlerin devletin farklı birimleri tarafından sunulması önemini kaybetmekte; kamusal belgelerin elektronik formata dönüştürülmesi beraberinde kamu hizmetlerinin tek bir noktadan sunulması sonucunu doğurmaktadır (Batagelj vd., 2008, s. 44. aijc.com, 2001). Bunun doğal sonucu olarak da kamu hizmetlerinin farklı kamu kurumlarına tahsis edilmiş olması önemini yitirmektedir (Aykın, 2009, s. 14-15. Vilanek-Walter, 2009, s. 5-8). Bu durumun ise ciddi bir şekilde hukuksal dönüşüm sağlanarak, iş süreçlerinin yeniden analizi ve basitleştirilmesi ve bu çerçevede hizmetlerin bütünleştirilmesini gerektireceği öngörülebilir bir durumdur.

Bhatnagar'a göre, bir ülke kişisel verilerin mahremiyetini sağlayan ve kamusal işlemlerin elektronik ortamda yapılmasına imkan veren kanunları yapabilme gücüne sahip olduğu zaman, e-devleti gerçekleştirmeye hazır hale gelebilir (Bhatnagar, 2004, s. 74). Heeks ise hukukun; bilgi, teknoloji, bilgi sistemleri ve organizasyona ilişkin her bir aşamayı etkileyen ve çevreleyen bir faktör olduğunu ifade etmektedir (Heeks, 2006, s. 5).

OECD'nin Türkiye'de e-devletin önündeki güçlükleri tespiti ilişkin olarak yaptığı bir ankette de, hukuki dönüşümün sağlanması önemli bir unsur olarak dikkat çekmektedir (OECD, 2006, s. 24-28).

3.1.2 Hukuk Devleti Açısından

Hukuksal düzenlemenin, kamu yönetiminde hizmetten yararlananlar ve hizmeti sunanlar açısından farklı yansımaları vardır. Hizmetten yararlananlar için hukuksal düzenleme hukuki bir güvence sağlar. Hizmeti sunanlar açısından ise düzenli ve hukuka bağlı bir yönetim sorumluluğu gerektirir. Örneğin, sağlıkta e-dönüşümün sağlanabilmesi için, hukuki açıdan kişisel sağlık verilerinin kim tarafından, hangi güvenlikte, hangi amaçlarla, nereye kadar, hangi usul ve esaslar dahilinde işlenebileceği; bu verilerin kimlerle, nereye kadar, hangi sınırlarda ve hangi koşullarda paylaşılabilmesi; e-randevu, e-reçete, elektronik sağlık hizmeti ödemeleri veya tele tıp gibi uygulamalar söz konusu olduğu zaman, bu uygulamaların hangi usul ve esaslar dahilinde yürütüleceğine ilişkin hususların bir bütün olarak düzenlenmesi, hem kişisel verilerin korunması açısından hem de yönetimin düzenliliği, sorumluluğu ve hukuksal güvenilirliği açısından önemlidir (Akıllıoğlu, 2004. Berber, 2007, s. 30).

Klasik idare hukuku anlayışında, idarenin takdir yetkisi mutlak olarak anlaşılmakta, idarenin, faaliyetlerini kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda yürüttüğü ve toplumun ortak çıkarlarını temsil ettiği anlayışıyla, kamu gücü ve kamusal yetkiler tartışmasız bir alan olarak korunmaktadır. Halbuki demokratik hukuk devleti anlayışı, kişileri idare karşısında korumasız bırakmayacağı gibi idarenin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerden de soyutlayamaz. Bu nedenle, aslında kamu yönetiminde hukuksal düzenleme, insan haklarının korunması, hukuki güvenliliğin sağlanması ve demokratik hukuk devletinin gerçekleştirilmesi açısından elzem olan bir gerekliliktir (Azrak, 1964: 10. Akıllmaz, 2000: 21).

Hukuksal dönüşüm sağlanmadan, e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesiyle birlikte kişisel mahremiyete ilişkin korumasız bir alan ortaya çıkmaktadır. Halbuki, hukuk devleti açısından hukuki güvenlik, olmazsa olmaz koşullardan birisidir. Anayasanın 5 inci maddesinde “kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak” devletin temel görevleri arasında sayılmıştır. Bu nedenle, aslında kişisel mahremiyeti sağlamaya yönelik düzenleme yapmayan bir devlet kişilere karşı sorumludur. Ayrıca, yasal dayanağı olmaksızın kamu kurumlarınca e-devlet uygulamalarına gidilmesi, bu uygulamalar esas alınarak tesis edilen idari işlemlerin sakatlanmasına da neden olabilecektir.

Hukuki korumayı sağlayamayan devletin sorumluluğu, sadece kişisel mahremiyetin sağlanamaması açısından değil, aynı zamanda kullanılan bilgi sistemlerinin gizliliği, bütünlüğü ve sürekliliğinin zarara uğraması durumun-

da ülke ekonomisinin, kamu düzeninin ve ulusal güvenliğin tehlikeye girmesi açısından da karşımıza çıkabilecektir. Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması ile birlikte, kamu tarafından oluşturulan bilgi sistemlerinin güvenliğinin her aşamada sağlanması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Bu çerçevede, ulusal bilgi güvenliğinin yönetimi açısından tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayıcı politika ve stratejilerin oluşturulması; uyulması gereken standart, usul ve esasların belirlenmesi, kritik bilgi sistemlerine karşı oluşabilecek tehditlerle mücadele, kamunun elinde bulunan bilginin kritiklik derecesine göre sınıflandırılması ve değerlendirilmesi, güvenlik açıklarının takibi, tespiti ve anında müdahale, veritabanlarının korunması, bilgi sistemleri güvenliğinin test edilmesi ve denetlenmesi ve bilgi sistemi ürünlerinin güvenlik değerlendirmesine ilişkin hususların da hukuki bir güvenceye kavuşturulması gerekir.

Hukuki korumanın sağlanması ve devletin elektronik ortamda işlemlerini yürütebilmesine ilişkin hukuksal bir altyapının oluşturulması, AİHS ve AB müktesebatı tarafından da zorunlu tutulmaktadır¹⁰.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8 inci maddesinde, herkesin, özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesini isteme hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. 10 uncu maddede ise, herkesin görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahip olduğu ve düşünceyi açıklama ve haber alma özgürlüğünün, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir alma ve verme özgürlüğünü de içerdiği düzenlemesine yer verilmiştir.

8 inci maddede yer alan diğer değerler gibi özel hayatın kapsamı da sözleşmede sınırlı (tahdidi) bir şekilde belirlenmemiştir. Özel hayata müdahale niteliği, kendine özgü koşullar içerisinde Mahkemece takdir edilecek birçok davranış türü olabilir. Özel hayatın kapsamı, AİHM kararları ile daha da somutlaşmaktadır. Bu çerçevede, kişinin kimliği, fotoğrafı, şerefi, yazışmaları, telefon konuşmaları, posta gönderilerine müdahale eden fiiller, özel hayata müdahale niteliğindedir. Bu fiillerin, devletin elektronik ortamda hizmet sunması durumunda, fazlasıyla kişilerin özel hayatına müdahale niteliğinde kendisini göstereceğini tahmin etmek hiç de zor değildir. Hatta, AİHM'ye göre, devlet, kişinin

¹⁰ Kamu İhaleleri Hakkında AB Direktifi (2004/18/EC), Kamu Verilerinin Yeniden Kullanımı Hakkında AB Direktifi (2003/98/EC), Elektronik İmza Hakkında AB Direktifi (1999/93/EC), Elektronik İletişimde Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Gizliliğin Korunması Direktifi (2002/58), Kişisel Verilerin İşlenmesinde Gerçek Kişilerin Korunması Direktifi (95/46/EC), Telekomünikasyon Alanında Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Mahremiyetin Korunması Direktifi (97/66), Veritabanlarının Yasal Korunması Hakkında AB Direktifi (96/9/EC) bunlardan bazılarıdır.

bireysel davranışına ilişkin kurallar koyduğu her durumda, kişinin özel hayatına müdahale etmektedir (Gölcüklü-Gözübüyük, 2002, s. 334).

Benzer şekilde 10 uncu maddede yer alan ifade özgürlüğü, devletin elektronik ortamda hizmet sunması söz konusu olduğunda da müdahale edilebilecek bir özgürlük olarak karşımıza çıkmaktadır ve devlet tarafından, elektronik ortamda hizmet sunulması durumunda da korunmalıdır.

AİHM, 8 inci maddede yer alan "özel yaşama saygı gösterilmesi" ifadesini geniş yorumlamaktadır. Mahkeme, burada devletlere hem negatif hem de pozitif bir yükümlülük yüklemektedir. Pozitif yükümlülük, devletin, kişilerin özel yaşamına üçüncü kişilerin müdahale etmesini engelleme anlamına gelmektedir (Özdek, 2004, s. 223). Bir diğer deyişle, devlet sadece kişilerin özel hayatına müdahale etmemekle yetinmeyecek (negatif yükümlülük) aynı zamanda kişilerin özel hayatını üçüncü kişilere karşı korumak için düzenlemelerde bulunacaktır (Tezcan, 2009, s. 385-392).

Ayrıca, Avrupa Konseyinin 108 nolu Sözleşmesi ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin elektronik işlemlere ilişkin tavsiye kararları¹¹ da bu konuda karşımıza çıkabilecek diğer düzenlemelerdir.

3.2 Dönüşümde Hukuksal Yöntem

e-Devletin hukuksal dönüşümünün sağlanması konusunda görüş birliği bulunmakla birlikte, dönüşümün ne tür hukuki araçlarla gerçekleştirilmesi gerektiği tartışmalı bir konudur. Hangi konuların kanunla, hangilerinin ise daha esnek düzenlemelerle hayata geçirileceği bu noktada önem kazanmaktadır. Yapılacak tercihe göre e-devletin hukuksal dönüşümü kolaylaşacak ya da zorlaşacaktır.

Anglo-Sakson yönetim anlayışında bu tercih daha esnek düzenlemelerden yana olmuştur. Fransız Kamu Yönetimi anlayışından esinlenmiş Türk kamu yönetimi anlayışında ise geleneksel olarak birçok alanda yasal düzenleme zorunluluğu ve kazuistik düzenleme yöntemi söz konusudur.

Yasal düzenleme zorunluluğu ve kazuistik düzenleme yöntemi, birçok açıdan fayda sağlamakla birlikte bazı durumlarda yavaşlatıcı bir etkiye de sahip olabilmektedir (OECD, 2006, s. 24-28). Yavaşlatıcı etki, kanunların yürürlüğe konulması veya değiştirilmesinin zor olması ve uzun bir süreç gerektirmesinden kaynaklanmaktadır.

Türk kamu yönetimine ilişkin hususlar, gerek yapısal ve gerekse işlevsel açıdan genel olarak kanunlarla ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. e-Devle-

¹¹ Örneğin, İnternet Üzerinde Kişisel Verilerin Korunması konusunda 23/2/1999 tarihli ve R(99) sayılı Tavsiye Kararı.

tin hayata geçirilmesi, yapısal ve işlevsel bir dönüşümü gerektireceğinden, söz konusu kanunların değiştirilmesi zorunlu olacaktır¹². Diğer taraftan, bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği yenilikler, kamu hizmetlerinin sunumunda yeni anlayışları gerektireceğinden, kişisel verilerin korunması ve ulusal bilgi güvenliğinin sağlanması gibi ilk defa düzenleme yapılması gereken alanlar da oluşacaktır. Her iki durumda da yasal düzenleme zorunluluğu ve kazuistik düzenleme yönteminin benimsenmesi, kanunların yürürlüğe konulması veya değiştirilmesi sürecinin zorluğu ve uzunluğu karşısında dönüşümü yavaşlatıcı etki oluşturabilecektir.

Bu noktada genel olarak kamu yönetimi modernizasyonu, özel olarak ise e-devlet hizmetlerinin sunumuna ilişkin hususların hukuksal düzenleme yöntemi açısından ele alınması ve kanun ile ikincil düzenleme arasında tercihlerde bulunulması gerekir. e-devlet açısından sorun, "esnek bir düzenleyici çerçeveye" ye duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır. Çünkü, bilgi ve iletişim teknolojileri ve bu teknolojilerin e-devlet hizmetlerinin sunumuna yansıyan yüzü sürekli bir değişim içerisinde. (OECD, 2006, s. 27).

e-devletin hukuksal dönüşümünde daha iyi düzenleme (Better Regulation) araçlarının da kullanılmasında büyük yarar vardır. Düzenleyici etki analizi (Regulatory Impact Assessment), basitleştirme, düzenlemeyi kaynaklanan idari yüklerin azaltılması, düzenlemeye alternatif çözüm yolları ve düzenlemelere etkin erişim gibi daha iyi düzenleme araçlarının kullanılmasının e-devletin hukuksal dönüşümünün gerçekleştirilmesinde çok büyük katkısı olacağını düşünüyoruz (Petitcollot, 2003, s. 2). Örneğin, basitleştirme yönteminin kullanılması sayesinde, e-devlet hizmetlerinin sunumu ile ilgili düzenlemelerin bir araya getirilerek çakışan ve tutarsız düzenlemelerin rasyonelleştirilmesi, gereksiz düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması ve en az yük getirecek şekilde düzenlemelerin yapılması ve entegrasyonu sağlanacaktır.

e-devletin hukuksal dönüşümünde, yöntem olarak bazı ülkeler müstakil bir kanun yürürlüğe koyarken, bazı ülkelerin ise bunun yerine çeşitli kanunlarda değişiklik yaparak dönüşümü gerçekleştirmeye çalıştıkları görülmekte-

¹² Örneğin, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kamu satın alımlarında ihale sürecini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. 4734 sayılı Kanunda yer alan ihale sürecinin, elektronik ortamda gerçekleştirilebilmesi için anılan Kanun maddelerinin değiştirilmesi gerekmiştir. Yeterli bir değişiklik için - 4734 sayılı Kanunda elektronik ihalenin sağlanması için 2009 yılında yapılan değişikliğin Türk hukuk sistemi açısından yeterli olmadığı kanaatindeyiz - 4734 sayılı Kanunda ihale sürecini kağıt ortamında düzenleyen her bir maddenin, sürecin elektronik ortama da uygun olacak bir şekilde değiştirilmesinin mi gerekeceği; yoksa elektronik ihale sürecine ilişkin ayrı bir yasal düzenlemenin mi yapılacağı ya da elektronik ihaleye yetki veren genel bir düzenleme yapılmasının yeterli mi olacağı üzerinde tartışılması gereken bir konudur? Yapılacak tercihe sonucunda esnek bir hukuki düzenleme yönteminin benimsenmesi veya benimsenmemesine göre, e-ihale dönüşümü daha kolay sağlanabilecek veya sağlanamayacaktır.

dir. Çeşitli kanunlarda değişiklik yapılarak dönüşümü sağlama yolunun tercih edilmesi durumunda, dönüşümün bütüncül bir yaklaşımla ele alınması önem kazanacaktır.

3.3 E-Devlet Düzenlemelerinin Ortaya Çıkardığı Hukuki Sorunlar

Türkiye’de e-devlet uygulamalarına hukuksal bir değer kazandırmak amacıyla zaman zaman birbirinden bağımsız çeşitli hukuksal düzenlemeler yürürlüğe konulmaktadır. Yürürlüğe konulan hukuksal düzenlemeler, kanun düzeyinde olabildiği gibi düzenleyici işlem niteliğinde de olabilmektedir. Yapılan düzenlemelerin kanun veya düzenleyici işlem niteliğinde olmasına göre Türk Hukukunda farklı yansımalar ortaya çıkmaktadır.

Kanun düzeyinde yürürlüğe konulan düzenlemelere bakıldığında genel olarak yapılan düzenlemelerin genel hatlarıyla ortaya konulduğu görülmektedir. Bu durum Anayasa Mahkemesi kararlarına, kişisel verilerin işlenmesinin ancak kanunla mümkün olabileceği ve bunun da sınırlarının açıkça kanunda gösterilmesi gerekliliği nedeniyle anılan düzenlemelerin iptali şeklinde yansımaktadır.

Diğer taraftan bu alanda yürürlüğe konulan düzenlemeler, genellikle yönetmelik veya genelge düzeyinde ikincil niteliktedir. Söz konusu düzenlemeler ise çoğunlukla yasal dayanaktan yoksun bulunmaktadır. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin yasal bir düzenlemenin de henüz yürürlüğe konulmadığını göz önüne alırsak, yasal dayanağı bulunmayan ikincil düzenlemelerin iptali gibi sonuçlarla da karşı karşıya bulunmaktayız.

Nihayet, kimi zaman e-devlet uygulamalarının hukuksal çerçevesi için kanun konusu olmuş hususların birbirinden kopuk düzenlenmesi yapılan düzenlemelerin uygulanamaması sorununu karşımıza çıkarmaktadır.

3.3.1 Anayasa ve İdare Hukuku Açısından

1982 Anayasasında yürütme esasen görev olarak düzenlenmiştir¹³. Birincil (asli) düzenleme yetkisi yasama organındadır. Bu durum Anayasanın birçok hükmünde kendisini göstermektedir.

İncelememiz açısından konuya yaklaştığımız zaman, Anayasanın 123 üncü maddesinde yer alan idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenlenebileceği hükmü gereği e-devlet sistemlerinin oluşturulması için kamu kurumlarının kanunen görevli olması gerekir¹⁴. Diğer taraftan,

¹³ 1982 Anayasasında yürütmenin görev yanında yetkiye de sahip oluşu, 8 inci maddede yürütmenin yetkili ve görevli olarak düzenlenmesinden ve istisnaen bazı alanlarda yürütmeye doğrudan asli düzenleme yetkisi verilmesinden kaynaklanmaktadır.

¹⁴ Örneğin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde büyükşehir belediyesinin görevleri arasında "Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak" da yer almıştır.

Anayasanın 13 üncü maddesine göre, temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlandırılabilir. Anayasanın 20'nci maddesinde düzenlenen özel hayatın gizliliğine, idarenin bir müdahalede bulunabilmesi bu çerçevede ancak kanunla mümkün olabilecektir. Bu açıdan da kamu kurumlarının kişisel verileri işleyebilmesi¹⁵ için yasal düzenleme gerekir¹⁶.

Bu noktada kanunla düzenlemenin sınırının ne olacağı konusu önem kazanmaktadır. Bir görüşe göre, düzenlenmek istenen alanın temel esasları ve ilkeleri kanunla, usul ve teknik ayrıntıya ilişkin hususlar ise düzenleyici işlemlerle düzenlenebilmelidir (Tan, 1987, s. 209-210. Serim, 1989, s. 33). Diğer bir görüşe göre, düzenlenmek istenen alanla ilgili olarak, kanunun temel esas ve ilkeleri düzenlemesi gerekmez. Temel esas ve ilkeler düzenleyici işlemle düzenlenebilir. Yeter ki, kanunla idarenin düzenleme yapacağı alanla ilgili bir çerçeve çizilmiş olsun (Güneş, 1965, s. 147).

Düzenleyici işlemlerin kanunlara uygun olması ise farklı bir konudur. Bu konuda duraksamaya yer olmaksızın, düzenleyici işlemler kanunlara uygun olmak zorundadır.

e-devlet düzenlemeleri açısından yasal düzenleme zorunluluğuna ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları da bulunmaktadır¹⁷. Anayasa Mahkemesi 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanununun 8 inci maddesinde yer alan "İstatistiki birimler, kendilerinden istenen veri veya bilgileri, Başkanlığın belirleyeceği şekil,

¹⁵ Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Tasarısında kişisel verilerin işlenmesi, "kişisel verilerin otomatik olan veya olmayan yollarla elde edilmesi, kaydedilmesi, depolanması, değiştirilmesi, silinmesi veya yok edilmesi, yeniden düzenlenmesi, açıklanması veya başka bir şekilde elde edilebilir hale getirilmesi, üçüncü kişilere aktarılması, kullanılmasının sınırlandırılması amacıyla işaretlenmesi veya tasniflenmesi veya kullanılmasının engellenmesi gibi bu veriler üzerinde gerçekleştirilen bir işlem ya da işlemler bütünü" olarak tanımlanmıştır. Aynı tanım, Telekomünikasyon Sektöründe Kişisel Bilgilerin İşlenmesi ve Gizliliğinin Korunması Hakkında Yönetmelik de yer almıştır.

¹⁶ AİHS'nin 8 inci maddesi kapsamında özel yaşama saygı gösterilmesinin ancak "kanun" la sınırlandırılabilmesi hükmünü AİHM, "maddi anlamda kanun" olarak yorumlamaktadır. Mahkemeye göre önemli olan, müdahaleyi içeren düzenlemenin kim tarafından yapıldığı değil, anılan özgürlüklerin kullanılmasını hangi ölçüde ve nereye kadar koruduğudur. Bu nedenle Mahkemeye göre, müdahaleye ilişkin düzenleme bir tüzük veya yönetmelik olabilir. Hatta, kanun kelimesi yazılı olmayan hukuku da içerir. Kanun ibaresinden sadece yazılı kanunu anlamak, herhalde içtihat hukukunun geçerli olduğu sözleşmeye taraf ülkelerin hukukunu göz ardı etmek anlamına gelirdi. O halde, AİHS açısından ülkemizde yürütülen ve özel yaşam ile ifade özgürlüğüne müdahale niteliğinde bulunan e-devlet uygulamalarına ilişkin hususların sırf düzenleyici işlemlerle yapılmış olmasında AİHS açısından bir sakınca bulunmamaktadır. Bu açıdan Anayasamız, AİHS'nin kişilerin temel hak ve hürriyetlerine getirdiği güvenceden daha güvenceli bir yapıya sahiptir. Çünkü Anayasaya göre, temel hak ve hürriyetler ancak şekli anlamda kanunla sınırlandırılabilir.

¹⁷ Anayasa Mahkemesinin e-devlet uygulamaları dışında genel olarak kanunla düzenleme zorunluluğuna ilişkin bir çok kararı bulunmaktadır. AYM, 8.12.2004, E:2004/84, K: 2004/124, RG: 02/12/2005, 26011. AYM, 28/12/2005, E:2003/87, K: 2005/110, RG: 16/11/2006, 26348. AYM, 20/11/2003, E: 2002/32, K: 2003/100, RG: 11/08/2004, 25550. AYM, 24/12/2003, E:2002/43, K:2003/103, RG: 17/03/2004, 25405.

süre ve standartlarda eksiksiz ve doğru olarak ücretsiz vermekle yükümlüdür.” hükmünün iptali istemiyle açılan davada anılan hükmün iptaline karar vermiştir¹⁸. İptal gerekçesi olarak, maddede açıklayıcı bir düzenleme bulunmamasından dolayı, her türlü kişisel verinin istenebileceği, istenecek verilerin kapsamı ve sınırlarının neler olabileceğinin belirlenmemesinin ise temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliğinde veri aktarımı doğurabileceği hususu gösterilmiştir. Anayasa Mahkemesine göre, bu düzenleme ile kişiler “bilgi toplama, saklama, işleme ve değiştirme tekeli olan idareye ve diğer kişilere karşı korumasız bırakılmış, veri toplamanın sınırlarına yasal düzenlemede yer verilmemiştir.” Bu kararda Anayasa Mahkemesi, kişisel verilerin işlenmesinde, kişilere ayrıntılı yasal güvencelerin getirilmesi ve bunun çerçevesinin çizilmesi zorunluluğu sonucuna ulaşmıştır¹⁹.

Anayasa Mahkemesinin bu kararı çerçevesinde değerlendirdiğimiz zaman, iptali olası bir diğer düzenleme 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanununda yer almıştır. Anılan Kanunun “Kişisel Verilerin İşlenmesi ve Gizliliğin Korunması” başlıklı 51 inci maddesine göre, “Kurum, elektronik haberleşme sektörüyle ilgili kişisel verilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasına yönelik usul ve esasları belirlemeye yetkilidir.”²⁰. Anayasa Mahkemesinin 5429 sayılı Kanunun iptaline ilişkin kararındaki gerekçeyi esas alırsak, bu hükmün de iptal olasılığı çok yüksektir.

Yürürlüğe konulan e-devlet düzenlemelerinin ortaya çıkardığı sorunlardan birisi de birbirinden bağımsız yürürlüğe konulan kanunların bütünsel bir yaklaşım esas alınmadığından dolayı, hukuki uygulanabilirliğinin zora girmesidir (İnce, 2001, s. 43). 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun “Bilgi ve belge isteme hakkı, bilgi ve belgelerin Kuruma verilme usûlü” başlıklı 100 üncü maddesi getirdiği düzenlemelerle kamu yönetimi uygulamasında hayranlık (!) yaratmıştır. Bizce, birçok açıdan hukuken uygulanma kabiliyeti olmayan düzenlemenin, e-devlet konsepti çerçevesinde bütünsel bir yaklaşımla düzenlenmesi böyle bir sonucu ortaya çıkarmazdı²¹.

¹⁸ AYM, 20/3/2008, E: 2006/167, K: 2008/86, (anayasa.gov.tr, 2009).

¹⁹ Karşıoy gerekçesinde ise “Özel hayata ilişkin soruların tanımlanamayacak kadar geniş olması, ekonomik, sosyal ve siyasal alanlara ilişkin bilgi ve verilerinde kapsamının büyüklüğü gözetildiğinde, belirtilen konularda yasal sınırlamalar getirilmesinin imkansızlığı ortadadır.” sonucuna varılmıştır.

²⁰ Bu hüküm dayanak alınarak telekomünikasyon sektöründe kişisel bilgilerin işlenmesi ve gizliliğinin korunmasının güvence altına alınmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla, Telekomünikasyon Sektöründe Kişisel Bilgilerin İşlenmesi ve Gizliliğinin Korunması Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur. RG: 06/02/2004, 25365.

²¹ Maddenin hukuken uygulanamamasına ilişkin bazı hususlar şunlardır.
1. Söz konusu madde ile çelişen başka kanun maddelerinin yürürlükte bulunması durumunda hangi kanunun uygulanacağı özellik-genellik ve öncelik-sonralık kurallarına göre çözülecektir.

Akıllıoğlu'na göre, idari usul, bilgi edinme hakkı ve kişisel verilere ilişkin yasaların aynı anda çıkarılması ve ortak bir dille yazılması çok önemli bir konudur. Aksi takdirde, bugün yaşandığı gibi örneğin bir kişinin bilgi edinme hakkı kanunu çerçevesinde bir kamu kurumundan kişisel veri niteliğinde bir bilgi istemesi durumunda olduğu gibi çözülmesi güç durumlarla karşılaşılması kaçınılmazdır. (Akıllıoğlu, 2004)

e-devlet uygulamaları açısından geçici çözümler bulmak amacıyla, yasal düzenleme yapılmaksızın ya da yasal genel esas ve ilkeler belirlenmeksizin Bakanlar Kurulu Kararı veya Başbakanlık Genelgeleriyle düzenleme yapma geleneği ise genelgelerin uygulanamaması ve bazı hukuksal sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

e-Devlet düzenlemeleri açısından Bakanlar Kurulu Kararları veya Başbakanlık Genelgelerinin uygulanamaması şu gerekçelerden kaynaklanmaktadır. Örneğin, kamu hizmetlerinin ortak platformdan sunulmasını sağlayacak olan e-devlet Kapısının kurulması, işletilmesi ve yönetilmesi görevi bir Bakanlar Kurulu Kararıyla²² TÜRKSAT Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş.'ye verilmiş ve söz konusu Bakanlar Kurulu Kararının uygulanması amacıyla TÜRKSAT'a gerekli desteğin verilmesi hususunda 2006/22 sayılı bir Başbakanlık Genelgesi²³ yayımlanmıştır. Ne var ki, kamu kurum ve kuruluşları anılan Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda TÜRKSAT'a gerekli desteği vermemişlerdir. Çünkü, kamu kurum ve kuruluşları, normlar hiyerarşisi gereği, Bakanlar Kurulu kararı ya da Başbakanlık Genelgesinden daha üst bir hiyerarşide bulunan kanunları uygulamışlar ve bilgi sistemlerinde bulunan bilgileri TÜRKSAT ile paylaşmamışlardır. İlgili kanunlarda da, bilgi sistemlerinde bulunan bilgilerin diğer kurum ve kuruluşlarca paylaşılabileceğine ilişkin bir hükmün bulunması bir tarafa, bilgi sistemlerindeki bilginin bu şekilde paylaşılması Türk Ceza Kanunu gereğince kişisel verilerin hukuka aykırı olarak paylaşılması suçunu oluşturmaktadır. Bu nedenle, e-devlet kapısı, üstlendiği misyonu tam anlamıyla yerine getirememektedir (TÜRKSAT, 2009). Çözüm, e-devlet Kapısının işleyişine ilişkin genel ilke ve esasları içeren yasal bir düzenleme yapılmasından geçmektedir.

Benzer şekilde, 2003/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde bilgi toplumu dairesi –daire başkanlığı şeklinde- kurulması

Bu nedenle maddede yer alan "özel kanunlardaki yasaklayıcı ve sınırlayıcı hükümler dikkate alınmaksızın gizli dahi olsa" ibaresinin hukuki bir değeri bulunmamaktadır.

2. Özel hayat ve aile hayatının gizliliğine ilişkin hükümler maddenin kapsamı dışında tutulduğundan, Sosyal Güvenlik Kurumunun bu madde hükmüne dayanarak ilgili yerlerden "kişisel veri" niteliğinde bilgi alması mümkün değildir.

²² 24/3/2006 tarihli ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG: 20/4/2006, 26145.

²³ RG: 10/08/2006, 26255.

öngörülmüştür. (bilgitoplumu.gov.tr, 2009). Böyle bir yapılanmanın, doğrudan genelge ile oluşturulması aslında hukuken mümkün değildir. Çünkü, Anayasanın 123 üncü maddesinde yer alan “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmü gereğince, böyle bir yapılanmanın oluşturulabilmesi için kanuni bir düzenlemeye gereksinim vardır. DPT ise kanunen böyle bir göreve ve teşkilatlanmaya sahip değildir.

Nihayet, 2005/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile, Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi yayımlanmış ve bu rehber ile başta kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere, kamuya elektronik ortamda hizmet sunan tüm kuruluşlar arasında birlikte çalışılabilirlik ve bu çerçevede yetki ve sorumluluklar, esas ve prensipler, yöntem ve kriterler ile teknik standartlar belirlenmeye çalışılmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2009b, s. 3). Birlikte çalışılabilirlik esasları, aslında farklı bilgi sistemlerinin teknik olarak birbiriyle konuşabilmelerini amaçlamış ve buna ilişkin standartlar getirmiştir. Rehberde de ifade edildiği gibi, organizasyonel ve anlamsal birlikte çalışılabilirlik rehberin kapsamı dışındadır. Organizasyonel ve anlamsal birlikte çalışılabilirlik, ancak bilgi sistemlerinin hukuken de birbiriyle konuşabilmeleriyle mümkün olabilir. Bu da, farklı farklı kurumların teşkilat ve görevlerini düzenleyen hukuksal düzenlemelerde bilgi paylaşımına imkan veren düzenlemelerin yapılmasını gerektirir. Birlikte çalışılabilirlik esaslarında, esasen kamu kurumlarının bütünleşik bir e-devlet için teknik olarak ne yapmaları gerektiği düzenlenmekle birlikte, birlikte çalışılabilirliğin bazı ilkelerine de yer verilmiştir. Bunlar, veri sunumu ve değişimi için kullanılacak standartların bağımlılık yaratmaması, kişisel verilerin veriyi temin eden kurum dışında diğer kurumlarca kullanılmasında veriyi veren kurumun izninin esas olduğu, bilgilerin korunmasından ve amacı dışında kullanılmamasından bilgiyi temin eden ve kullanan tüm kamu kurumlarının ortak bir şekilde sorumlu olduğu, teknoloji seçimlerinde mahremiyeti sağlayıcı çözümlere gidilmesi gerektiği, kişisel verilerin toplanmasından önce kurum ve kuruluşların bu verilerin toplanmasının amaçlarını belli etmesi ve sonraki kullanımlarını da bu amaçlarla sınırlı tutmaları gerektiği, tüm kamu kurumlarında bilgi güvenliği yönetim sistemi oluşturulması zorunluluğu ve süreç ve veri entegrasyonu²⁴ gibi bazı alanlarda kurumların ne yapmaları gerektiğine ilişkin bazı ilkelerdir. Aslında, bu ve ben-

²⁴ Rehberde, entegrasyon “kamu hizmetlerinin elektronik ortamda birlikte çalışacak, ortak bir çözüm oluşturacak şekilde sunulması” olarak ifade edilmiş ve kamu tarafından sunulan hizmetlerin entegrasyonunun, hizmetler arasındaki etkin veri paylaşımını içerdiği üzerinde durulmuştur. Rehberde süreç ve veri entegrasyonuna ilişkin yer alan örneğin, “mevcut süreçlerin bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği imkanlardan da yararlanacak şekilde iyileştirilmesi ve gerekirse yeniden tasarlanması” gibi bazı temel zorunlulukların yasal bir çerçeveye oturtulması hukuksal açıdan kamu kurumları arasındaki süreç ve veri entegrasyonunu güçlendirecektir.

zeri ilkelerin kanun konusu yapılması, birlikte çalışabilirliğin gerçekleştirilmesi açısından hukuken daha etkili bir araç olurdu.

3.3.2 Ceza Hukuku Açısından

Kişisel verilerin mahremiyetinin sağlanmasının devletin bir görevi olduğunu, aksi takdirde devletin sorumluluğunun bulunacağını yukarıda ifade etmiştik. Devletin sorumluluğu daha somut bir şekilde hukuksal sorumluluk olarak karşımıza çıkacağı gibi, devlet adına işlem yapan kamu görevlilerinin hukuksal, idari ve cezai sorumlulukları da gündeme gelebilecektir (TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu XI, 2009a, s. 16-17).

Cezai sorumluluk açısından "Bilişim Alanında Suçlar" 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda ayrı bir bölüm altında düzenlenmiştir. Bu bölümde, bilişim sistemine girme (md. 243), sistemi engelleme, bozma, verileri yok etme veya değiştirme (md. 244) ve banka veya kredi kartlarının kötüye kullanılması (md. 245) suç olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması ile ortaya çıkabilecek suçlara Kanunun farklı bölümlerinde de yer verilmiştir. Haberleşmenin engellenmesi (md. 124), haberleşmenin gizliliğini ihlal (md. 132), kişiler arasındaki konuşmaların dinlenmesi ve kayda alınması (md. 133), özel hayatın gizliliğini ihlal (md. 134), kişisel verilerin kaydedilmesi (md. 135), veriler hukuka aykırı olarak verme veya ele geçirme (md. 136), verileri yok etmeme (md. 138), müstehcenlik (md. 226), ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliindeki bilgi veya belgelerin açıklanması (md. 239) gibi.

TCK sisteminde suçun unsurları üçe ayrılmaktadır. Bunlar, maddi unsurlar, manevi unsurlar ve hukuka aykırılık unsurudur (Özgenç, 2005, s. 202). Konumuz açısından önemi itibarıyla, bir suçun oluşabilmesi için hukuka aykırılık koşulunun mutlaka gerçekleşmiş olması gerekir. Bilişim suçları açısından da aynı esas geçerlidir. Hatta bu durum ilgili kanun maddelerinde cezalandırılan fiillerin "hukuka aykırı bir şekilde" işlenebileceği şeklinde ifade edilmiştir. Örneğin, kişisel verilerin kaydedilmesi suçunun işlenebilmesi için, kişisel verilerin "hukuka aykırı" olarak kaydedilmesi gerekir.

e-Devlet uygulamaları açısından konuya yaklaştığımız zaman, kamu görevlilerinin TCK'da yer alan söz konusu suçları işlediklerinden dolayı cezai bir yaptırım ile karşı karşıya kalmamaları için eylemlerinin hukuka uygun olması gerekir (Özgenç, 2005, s. 249-250). Kamu yönetiminde hukuka uygunluk ise, o alanda hukuksal düzenlemelerin varlığını ve hukuksal düzenlemelere uygun işlem yapılmasını gerektirir.

e-Devlet uygulamaları, bu çerçevede kamu görevlileri açısından TCK'da yer alan bilişim suçlarının ihlalini doğurabilir. Örneğin: kişisel verilerin korun-

ması açısından, TCK'nın 135 ve 136 ncı maddelerinde "hukuka aykırı olarak kişisel verileri kaydeden" ve "kişisel verileri, hukuka aykırı olarak bir başkasına veren, yayan veya ele geçiren" ibareleri kullanıldığı için kişisel verilerin kaydedilmesi, verilmesi, yayılması veya ele geçirilmesinin "hukuka aykırılığı"nın değerlendirilip, buna göre anılan suçların işlenip işlenmediği belirlenecektir (Soysal, 2006, s. 44)²⁵. Bu çerçevede, yasal bir dayanağı bulunmaksızın kişisel verileri tutan veya bir başka kamu kurumu ile paylaşan kurumun yetkililerinin TCK çerçevesinde cezalandırılmaları gerekecektir (Ketizmen-Ülküderner, 2009, s. 4). Bu nedenle, Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısının bir an önce yürürlüğe konulmasında büyük yarar vardır.

Yine, örneğin TCK'nın 258 inci maddesine göre, "Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne surette olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisi cezalandırılır" hükmü karşısında, gizli kalması gereken bilgileri içeren bir bilgi sistemine kolayca kırılabilir bir şifre konulması eyleminin cezalandırılması gerekir (TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu XI, 2009a, s. 40). Fakat, kamu görevlisinin bu çerçevede cezalandırılabilmesi için erişim kolaylığı öngörülebilir olmalıdır. Aslında kamu yönetiminde öngörülebilirliği sağlayacak olan, önceden yürürlüğe konulmuş düzenleyici işlemlerdir. Düzenleyici bir işlemle, önceden bu tür bilgi sistemlerinin güvenliğinin nasıl sağlanacağını düzenlenmesi ve gerekli kurallarının konulması, öngörülebilirliğin ve hukuksal güvenliğin sağlanması açısından oldukça önemlidir.

3.4 Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Tasarısının e-Devlet Uygulamalarına Etkisi

e-devlet alanında, her bir düzenlemenin kendi konusuna özgü bir yaklaşımla değil, bütünsel bir yaklaşımla ele alınması gerekir. Bu ihtiyaç nasıl kendisini İdari Usul Kanunu hazırlık çalışmalarında göstermekte ise, aynı şekilde, e-devlet Hizmetleri Kanunu hazırlık çalışmalarında da göstermektedir. Bu nedenle e-devlet hizmetlerinin sunumunda ayrı bir kanunun yürürlüğe konulmasının özellikle de ülkemiz gibi yasal düzenleme zorunluluğu ve kazuistik yöntemi benimsemiş ülkeler açısından büyük önemi vardır.

Her ne kadar kişisel verilerin korunmasına ilişkin münhasır bir kanun hazırlanmış olsa da aslında mevzuatta gerekli diğer düzenlemeler yapılmadığı²⁶

²⁵ Örneğin, kişilere istenmeyen e-maillerin gönderilmesi için e-mail adreslerinin temin edilmesi, hukuka aykırı olarak kişisel verilerin işlenmesi niteliğinde bir eylem olduğundan cezai yaptırım gerektirir.

²⁶ Örneğin, elektronik belge yönetimi için yapılması gereken mevzuat çalışmaları hakkında bkz. (TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu XI, 2009b, s. 42-48).

veya e-devlet uygulamaları için çerçeve bir kanun çıkarılmadığı müddetçe, kişisel verileri korumaya ilişkin hukuki güvencenin de tam olarak sağlandığı söylenemez.

Tasarıya genel olarak bakıldığında, bu ihtiyacı ortaya çıkaran düzenlemeler hemen fark edilecektir. Örneğin, Tasarıda kişisel verilerin ancak kanunda öngörülen hallerde işlenebileceği düzenlenmiştir. (Md. 4) Bu nedenle, kişisel verilerin işlenmesinde, kanuni bir düzenleme olmadan düzenleyici işlemlerle hareket etmek, kişinin özel hayatına müdahale niteliği oluşturmaktadır.

Benzer şekilde, Tasarının 6'ncı maddesinde "kanunun öngördüğü bir zorunluluk dolayısıyla, kamu yararına veya resmi olarak verilmiş bir görevin yerine getirilmesi amacıyla veri işlenmesi," kişisel verilerin işlenmesinde hukuka uygunluk sebeplerinden birisi olarak düzenlenmiştir. Bu hüküm, aslında kamu kurumlarına görev alanlarına giren konularda hiçbir sınırlamaya tabi olmadan kişisel verileri işleme yetkisi vermektedir. Tasarıda aynı durum, özel niteliği olan kişisel veriler açısından da karşımıza çıkmaktadır. Tasarının "Özel niteliği olan kişisel veriler" başlıklı 7'nci maddesinde kişilerin ırk, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep veya diğer ihtiyaçları, dernek vakıf ve sendika üyeliği, sağlık ve özel yaşamları ve her türlü mahkumiyetleri ile ilgili kişisel verilerin işlenemeyeceği; ancak, söz konusu kişisel verilerin özel hayatın ve aile hayatının gizliliğinin korunmasını sağlayacak yeterli önlemlerin alınması şartıyla örneğin, "ilgili kişiye yeterli koruma imkanının sağlanması şartıyla, veri kütüğü sahibinin, bu kanunla veya diğer kanunlarla tanınan hak ve yetkileri kullanabilmesi veya yükümlülükleri yerine getirebilmesi için veri işlenmenin zorunlu olması," durumunda işlenebileceği düzenlenmesine yer verilmiştir. Aslında söz konusu hükümler, bütün kamu kurumlarına görev alanlarına ilişkin olarak genel itibarıyla her türlü kişisel veriyi işleme imkânı sağlamaktadır. Bu noktada gerçek anlamda sınırlayıcı bir nitelik söz konusu değildir. Örneğin, kişisel sağlık verilerinin bu hüküm çerçevesinde Sağlık Bakanlığınca işlenmesinin önünde sınırlayıcı hiçbir neden bulunmamaktadır. Sağlık Bakanlığının teşkilat kanununda verilen görevlerinin kapsamını ve genişliğini ele aldığımızda, Sağlık Bakanlığının her türlü kişisel sağlık verisini işlemesi mümkün hale gelecektir. Aynı sonuç fıkranın (f) bendinde de kendisini göstermektedir.

Aslında aynı durum kişisel verilerin kamu kurumları arasında paylaşımı açısından da Tasarıda kendisini göstermektedir. Tasarının 8 inci maddesinde, kişisel verileri aktarmayı isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, belirli bir olayda kanundan doğan bir görevini yerine getirmesi için bilgiye ihtiyaç duyması durumunda, kişisel verilerin üçüncü kişilere aktarılabilirliği düzenlenmiştir. Bu düzenleme, kamu kurumları arasında kişisel verilerin paylaşılması açısından hiçbir kriter veya sınırlayıcı koşul getirmemektedir. Sadece kanundan doğan bir

görevin yerine getirilmesi için bilgiye ihtiyaç duyulması, diğer kamu kurumlarında bulunan her türlü kişisel veriyi edinebilmenin kriteri olarak belirlenmiştir. Halbuki, kamu kurumlarının gerek kendi aralarında ve gerekse diğer tüzel kişilerle olan veri paylaşımının kriterleri, koşulları, standartları, kapsamı vs. ayrıntılı düzenlemeye ihtiyaç duyduğu aşikardır (Odabaş-Polat, 2008, s. 245-246).

Tasarının bazı yerlerinde “ilgili mevzuatta yeterli koruma tedbiri bulunması kaydıyla” ibaresine yer verilmiştir. Bu ibare, kişisel verilerin işlenmesi açısından kamu kurumlarının mevzuatında yeterli koruma tedbirinin bulunmasını zorunlu kılmaktadır.

İfade etmeye çalıştığımız ihtiyaç aslında özetle Tasarının genel gerekçesinde şu şekilde ifade edilmiştir. “Kişisel verilerin korunması konusunda genel ilkelerin, çerçeve bir kanunla hukukumuzda dahil olmasının önemli bir gelişme olduğu ortadadır. Ancak, bir çerçeve kanundan beklenen fayda, doğal olarak bu kanunda belirtilen ilkelerin ilgili mevzuata uyumlu şekilde yansıtılması halinde sağlanabilir. Bu nedenle, bir yandan oluşturulacak bağımsız Kurulun, sözü geçen mevzuatın bir kısmını hazırlaması, diğer yandan ilgili diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, kendi sahalarında gecikmeksizin harekete geçerek kanunda saptanan ilkelerin ışığı altında gerekli yasal düzenlemeleri hazırlamaları gerekmektedir.”

3.5 Ülkemizde Hukuksal Düzenleme Çalışmaları

Ülkemizde, bilgi toplumuna dönüşümün hukuksal dönüşümle mümkün olabileceğini kavramış bazı çevreler olmuş ve bu çerçevede kamuda bütünsel bir yaklaşımla bazı hukuksal çalışmalar yapılmıştır²⁷. E-Dönüşüm Türkiye için, Başbakanlığın koordinasyonu altında kamu, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcilerinin de bulunduğu 14 çalışma grubu oluşturulmuştur. Oluşturulan çalışma gruplarından birisi de Hukuki Altyapı Çalışma Grubu olmuştur. Grubun oluşturulma amacı bilgi toplumuna dönüşümün hukuki altyapısının oluşturulmasıdır.

Yine, bilgi ve iletişim teknolojilerinin ticari hayatta kullanılmasıyla birlikte ortaya çıkabilecek sorunları tespit etmek ve buna bir çözüm getirmek amacıyla, 1998 yılında Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu Kararıyla oluşturulan Elektronik Ticaret Koordinasyon Kurulunca hazırlanan raporda, veri iletimi altyapısının yeniden düzenlenmesi, bilginin gizliliği, bütünlüğü ve kimlik belirleme, tüketiminin korunması, kişisel verilerin korunması, fikri hakların korunması, vergileme, ödeme, teslimat ve gümrükleme konularında sorun olduğu tespit edilmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir (e-ticaret.gov.tr, 2009). Raporda tespit edilen

²⁷ Benzer çalışmalar çeşitli sivil toplum kuruluşlarınca da yapılmaktadır. Bkz. (tbd.org.tr, 2009).

hukuksal sorunlar e-ticaret açısından ele alınmış olsa da e-devletin hukuksal dönüşümüyle de ilgilidir.

2009 yılı Mart ayında Başbakanlıkça yayımlanan bir raporda “e-Devlet projelerinin uygulanmasına veya daha etkin ve kapsamlı kullanımına engel teşkil eden mevzuat hükümleri ile mevzuat eksikliğinin tespit edilerek, ihtiyaç duyulan mevzuat taslaklarının hazırlanması amacıyla Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü bünyesinde e-Mevzuat Çalışma Grubu oluşturulmuş ve söz konusu Grup asıl çalışmaya başlamadan önce bir hazırlık-tarama safhası tasarlamış ve çalışmalarına 3 Mart 2009 tarihi itibarıyla başlamıştır” ifadesine yer verilmiştir(basbakanlik.gov.tr, 2009). Ayrıca raporda, hazırlık tarama safhası sonucunda üzerinde çalışılacak bazı kanun ve ikincil düzenlemelere de yer verilmiştir. Bilgi güvenliği, veri paylaşımı, e-devlet kapısının işleyişi, sağlıkta kişisel verilerin korunması, tapu ve kadastro bilgi sisteminin işleyişi, kamu hizmetlerinin sunumunda uyulacak usul ve esaslar ve elektronik tebligat gibi bazı konuların bütüncül bir yaklaşımla e-devlet konsepti çerçevesinde ele alınmaya çalışıldığı görülmektedir.

4. E-DEVLET KANUNUNA SAHİP ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bazı ülkeler, e-devletin hukuksal çerçevesini ayrı ve genel bir kanunla düzenleme yöntemini tercih etmişlerdir. Avusturya, İtalya, Fransa, İspanya, Finlandiya, Bulgaristan, İzlanda, Polonya, ABD ve Çek Cumhuriyeti bu ülkelerden bazılarıdır.

İtalya e-Devlet Kanunu (e-Government Code) 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun ile amaçlanan; e-Devletin geliştirilmesi, etkili ve vatandaş odaklı kamu yönetimi için şeffaf bir yasal çerçeve oluşturmak, kültürel dönüşümü sağlamak ve ihtiyaçlara cevap vermeyen hukuki düzenlemeleri ortadan kaldırılmaktır (epractice.eu, 2009). Kanun ile, vatandaş ve iş dünyasının devlet ile olan işlemlerini kolaylaştırmak için kamu kurumlarına bilginin paylaşılması, internet sitelerinde belli bir içerikte hizmet sunulması (internet sitelerinde kapsamlı bir organizasyonel çizelge, e-mail rehberi, e-hizmetlerin listesi, kamusal formlardan yararlanabilme ve idari usul ve süreçlerin detayının yer alması), bilgi ve belgelerin e-mail yoluyla karşılıklı olarak sunumunun sağlanması, on-line ödemelerin kabulü, elektronik kimlik kartı ve ulusal hizmetler kartının kullanımının sağlanması gibi yetki ve sorumluluklar verilmektedir. Ayrıca, kanun vatandaşlara ve iş dünyasına kamu idarelerinden işlemlerini elektronik ortamda yapabilmeyi talep edebilme hakkı da vermektedir. Söz konusu Kanunun uygulanmasını sağlamak amacıyla “Innovation Directive” yürürlüğe konulmuştur. İtalya, kişisel verilerin korunmasını ise 1 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe koyduğu Veri Koruma Kanunu (Data Protection Code) ile sağlamıştır.

Fransa da e-devlet açısından ayrı ve genel bir düzenleme ile konuya yaklaşan ülkelerdendir. Fakat Fransa, e-devlete ilişkin hukuki düzenlemeyi düzenleyici bir işlem (ikincil düzenleme) ile yapmıştır: Kamu Hizmetinden Yararlananlar ve Kamu İdareleri Arasında ve Kamu İdarelerinin Kendi Arasında Elektronik İletişim Hakkında Kararname²⁸. (Ordinance on electronic interactions between public services users and public authorities and among public authorities). Söz konusu kararname 2004 tarihli Yasal Basitleştirme Kanununa dayanmaktadır. Kararname ile vatandaşlar ve idare arasında basit ve güvenli bir elektronik iletişim sağlamak amacıyla e-devletin hayata geçirilebilmesi için kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturmak amaçlanmıştır (epractice.eu, 2009). Kararname, bir taraftan kamu idarelerinin kendi arasında, diğer taraftanda vatandaşlar, merkezi yönetim, bölgesel yönetimler ve kamu hizmetlerini yerine getirmek için yetki verilmiş özel kuruluşlar arasında elektronik belgelerin değişimine de imkan verecek şekilde, e-mail ve elektronik iletişime ilişkin düzenlemeler içermektedir. Kararname e-mail ve elektronik imza ile yazışmaya klasik kağıda dayalı yazışmanın bütün hukuksal sonuçlarını vermektedir. Hatta, vatandaşların kişisel e-mail kutularında güvenli bir şekilde resmi yazıları ve formları kabul edebilmeleri ve depolayabilmelerinin de hukuki çerçevesi çizilmiştir. Kararnameye göre bilgi güvenliği ve birlikte çalışabilirliğe ilişkin hükümler de içermektedir. Fransa, kişisel verilerin korunmasına ilişkin yasal düzenlemeyi Avrupa'da yapan ilk ülkelerden birisidir. 1978 tarihinde yürürlüğe giren Law on informatics and Liberty, 95/46/EC Direktifine uyum amacıyla 2004 yılında değiştirilmiştir.

Avusturya da müstakil bir e-devlet kanununa sahip olan ülkelerdendir. Avusturya e-Devlet Kanunu (e-Government Act) 1 Mart 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anılan Kanun, vatandaşın idare ile olan ilişkilerinin elektronik ve online olarak yürütülmesine imkan sunmayı amaçlamaktadır (epractice.eu, 2009). Kanun, elektronik kimlik saptama, standart elektronik belgeler, veri koruma, elektronik iletişim, elektronik imza, vatandaşlık kartı, elektronik dosya,

²⁸ Kararnamenin (ordinance) hukuksal statüsü 1958 Anayasasının 38 inci maddesinde düzenlenmiştir. 38 inci maddeye göre, hükümetin yasama alanına ilişkin konularda düzenleme yapabilmesi için,

1. Hükümet programının yürütülmesi amacının söz konusu olması,
2. Yasamanın bir yetki kanunu çıkarması,
3. Konunun belirtilmesi,
4. Sürenin belirtilmesi

gerekir.

"Ordinances" ler Türk hukukunda kanun hükmünde kararnamelere benzemektedir. Hükümet tarafından yürürlüğe konulduğunda bir idari düzenleyici işlem olan ordinancesler, yasama tarafından onaylandığı zaman ise kanuna dönüşmektedir. Ayrıca, ordinanceslerin yürürlüğe konulabilmesi için, Danıştayın görüşünün alınması gerekir. Bakanlar kurulunda görüşüldükten sonra Başbakan, bakanlar ve Cumhurbaşkanınca imzalanarak yürürlüğe girerler (Teziç, 1998, s. 21-22).

elektronik tebligat ve hükümetin her seviyedeki işlem ve süreçlerinin elektronik ortamda yönetimine ilişkin hükümleri bünyesinde taşımaktadır (digitales.oesterreich.gv.at, 2009). Elektronik İmza Kanununun (Elektronik Signature Act 2000) yanı sıra, vatandaşlık kartında elektronik imzanın kullanımı gibi elektronik imzanın kamu kurumlarında kullanılmasına ilişkin hususlar da e-devlet Kanununda düzenlenmiştir. Kişisel verilerin korunması ise ayrı bir kanunla (Data Protection Act 2000) sağlanmıştır.

e-devlete ilişkin en yeni sayılabilecek kanunlardan birisi, İspanya Vatandaşlarının Kamu Hizmetlerine Elektronik Erişim Kanunu (Law on Citizens' Elektronik Access to Public Services)'dur²⁹. Kanun 24 Haziran 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun, vatandaşlara günün 24 saati ve yılın 365 günü kamu kurumları ile elektronik olarak iletişim kurabilme ve işlemlerini yapabilme hakkı tanımıştır (epractice.eu, 2009). Kamu kurumlarına da bilgi ve iletişim teknolojileri kullanarak elektronik kamu hizmetlerini sunma zorunluluğu yüklemiştir. Ayrıca, elektronik araçlarla yapılan bir işlemin, klasik yollarla yapılan işlemlerin geçerliliği gibi geçerli olacağı hükme bağlanmıştır. Kanun, vatandaş ile devlet arasında ve merkezi, bölgesel ve yerel kurumlar dahil kamu kurumlarının kendi arasında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımına ilişkin temel ilkeleri de belirlemiştir. Kanunda, güvenlik, elektronik imza, doğruluğu kanıtlama ve kimlik saptama, yetkilendirme, kayıtlar, arşivleme, tebliğ, idari süreçlerin yönetimi ve resmi gazetenin elektronik yayını gibi konulara ilişkin hükümler bulunmaktadır. Kanun ile vatandaşlara tanınan elektronik kamu hizmetlerinden yararlanma haklarının takibi için e-devlet Ombudsmanı atanmasına da imkan tanınmıştır. Ulusal, bölgesel ve yerel kamu kurumları arasında e-devletin birlikte çalışabilirliği (interoperability) ve güvenliğini sağlayarak e-devletin geliştirilmesi için işbirliği imkanlarını da tanımaktadır.

Nihayet, e-devlet hizmetlerine ilişkin yasal düzenlemeyi ilk yürürlüğe koyan ülkelerden birisi ABD'dir. 2002 tarihli ABD e-Devlet Kanununda (e-Government Act of 2002), e-Devlet Hizmetleri Yönetim ve Bütçe Ofisi, e-Devlet hizmetlerinin federal yönetimi, bilgi güvenliği ve mahrem bilginin korunması konuları ayrı bölümler altında düzenlenmiştir (usaid.gov, 2009).

²⁹ İspanya, kamu yönetim yapısı bakımından Fransa gibi Türkiye'ye çok benzeyen merkeziyetçi yapıya sahip bir ülkedir. Hatta İspanya idari usul konusunda köklü bir geleneğe de sahiptir. İspanya'da 1889'dan başlayan idari usul kanunlaştırma hareketi, 1992 tarihli "Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun" ile gelişmiş bir düzeye erişmiştir. (Akyılmaz, 1998, s. 35-54) E-Devlet hizmetlerinin sunumuna ilişkin hükümleri de bünyesinde barındıran kanunda, e-Devlet hizmetlerinin gelişimiyle birlikte değişikliğe gidilmiş ve e-Devlet hizmetlerinin sunumunda uyulacak usul ve esaslar 2007 yılında ayrı bir kanunla düzenlenmiştir.

Bazı ülkeler ise e-devletin hukuksal çerçevesini mevzuat içerisinde yer alan farklı düzenlemelerle (kanun ya da ikincil düzenleme) oluşturmaya çalışmışlardır. Örneğin Hollanda'da doğrudan e-devlet düzenlemelerine bilgi edinme, kişisel verilerin korunması, elektronik imza ve idareyi düzenleyen çeşitli kanunlar içerisinde yer verilmiştir.

5. SONUÇ

Çalışmanın başında da ifade ettiğimiz gibi, e-devlet projeleri niteliği gereği kamu yönetimini bir değişime zorlamaktadır. Bu değişim beraberinde hukuksal dönüşümü de gerektirmektedir. Şu halde e-devletin hayata geçirilmesi için bir taraftan e-devlet projelerinin, bir taraftan kamu yönetiminde dönüşümün ve bir taraftan da hukuksal dönüşümün gerçekleştirilmesi gerekir. Burada başarı, bizce bu 3 farklı bileşeni hem kendi arasında hem de birbirleriyle eş zamanlı yürütmekte yatmaktadır. Bir kere, kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden bağımsız e-devlet projeleri yürütmeleri, tek bir kanaldan ve bir kez sunulabilecek hizmetlerin farklı farklı kanallardan ve gereksiz yere mükerrer sunulması ve dolayısıyla kaynakların etkin kullanımı ortadan kaldırmakta ve israfa yol açmaktadır. Aynı şekilde bu projelerin kamu yönetimine etkisini ayrı ayrı değerlendirip her bir etkiye göre ayrı ayrı kamu yönetimi dönüşümünü gerçekleştirmeye yönelik çalışmalar yapmak da başarısız bir sonuç verecektir. Aynı başarısızlık yukarıda ifade ettiğimiz gibi hukuksal dönüşümün birbirinden bağımsız ve kopuk ele alınmasında da karşımıza çıkacaktır. Nihayet, bu üç farklı bileşene ilişkin çalışmalar da eşzamanlı yürütülmelidir. Aksi takdirde örneğin, Kamu İhale Kurumunun elektronik kamu satın alma platformunu kurması ve faaliyete geçirmesi, 4737 sayılı Kamu İhale Kanununda gerekli değişikliklerin zamanında yapılmaması nedeniyle bugün olduğu gibi yıllarca gecikebilecektir.

Bizce, bu esaslar göz önünde tutularak yapılacak hukuksal çalışmalarda dikkat edilmesi gereken hususlar şunlar olmalıdır:

1. İdarenin e-devlet alanında hukukunu oluşturmasının artık kaçınılmaz bir olgu olduğu kavranmalıdır.
2. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve bu gelişmelerin kamu yönetimine etkisi göz önünde bulundurularak, yapılacak düzenlemelerde esnekliğin sağlanması gerekir.
3. Yapılacak çalışmalarda önceliklendirme yaklaşımı izlenmeli ve ulusal bilgi güvenliği ya da kişisel verilerin korunması gibi bazı alanlarda, öncelikle ve hemen düzenleme yapılmalıdır.
4. Etkin bir kurumsal yapının oluşturulması, e-devlet uygulamalarının takibi ve denetimi açısından kaçınılmazdır.

5. e-Devlet hizmetlerinin sunumuna ilişkin müstakil bir kanun yürürlüğe konulmalıdır. Bu kanun, idari usul kanunu hazırlık çalışmalarına paralel bir şekilde hazırlanmalıdır.
6. e-Devlet hizmetlerinin sunumuna ilişkin müstakil bir kanun hazırlığının, e-devlet uygulamalarına hukuki dayanak oluşturabilecek mevcut yapının e-devlete imkan verebilirliği ve engel oluşturabilirliği ile birlikte ele alınması, mevzuatın sistematik bir şekilde taranması ve düzenleyici etki değerlendirmesi yapılması, hukuki çerçevenin bütüncül, net ve her boyutuyla birlikte oluşturulması gerekir.
7. e-Devletin hukuksal altyapısı, bilgi toplumuna dönüşüm perspektifinde ele alınmalıdır.
8. e-Devletin hukuksal altyapısına yönelik hukuksal çalışmalar, e-ticaret, tüketicinin korunması, internetin düzenlenmesi ve kontrolü, e-imza, bilişim suçlarına ilişkin düzenlemeler, internet üzerinde fikri ve sınai hakların korunması gibi konular göz önünde tutularak, bu alanlarda yapılan çalışmalarla paralel yürütülmelidir.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin (2009), "İdari Usul ve Kişisel Verilerin Korunması", <http://www.idare.gen.tr/akillioglu-idariusul.htm>, (21.07.2009).

Akıymaz, Bahtiyar (2000), *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Akıymaz, Bahtiyar (1998), "Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu*, Ankara.

Altınok, Ramazan (1997), "Bilgi Çağının Getirdikleri ve Kamu Yönetimi Anlayışımız", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 69, Sayı: 417, Aralık, s. 225-233

Altınok, Ramazan (2001), "İnternet, Demokrasi ve Devlet", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 73, Sayı: 433, Aralık, s. 137-165.

Arifoğlu, Ali ve Diğerleri (2002), *e-Devlet Yolunda Türkiye*, Türkiye Bilişim Derneği Yayınları, Ankara.

As-Saber, Sharif N.- Srivastava, Aashish - Hossain, Khalid (2006), "Information Technology Law and e-Government: A Developing Country Perspective", http://www.joaag.com/uploads/6-_As-SaberSrivastava_Hossain.pdf, (8.5.2009).

Avşar, B. Zakir - Öngören, Gürsel (2009), *İnternet Hukuku*, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Ankara.

Aykın, Hasan (2009), "Yeni Ekonomide Devletin Yönü: e-Devlet", <http://www.mmd.org.tr/eserler/yeniekonomidedevletin.pdf>, (27.07.2009).

Azrak, Ülkü (1964), *Umumi İdari Usulün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi*, *Doktora Tezi*, İstanbul.

Batagelj, Teja ve Diğerleri (2008), *eGovernment An Alliance With Users*, Pasadena, Ljubljana.

Bensghir, Türksel Kaya ve Diğerleri (2005), "Expectations of Turkish Citizens and Provincial Managers for e-Government", Building e-Governance: Challenges and Opportunities for Democracy, Administration and Law, International Institute of Administrative Sciences, Belgium & National Computerization Agency, Korea, s. 229-246.

Bensghir, Türksel Kaya (2000), "Bilgi Toplumu Bakanlığı Üzerine: Mekanik Bir Örgüt mü?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, Sayı 3, Eylül.

Berber, Leyla Keser (2007), "e-Sağlık Hukukunun Temel Yasal Dokümanları", *Bilişim ve Hukuk*, Ankara Barosu, Ankara, s. 26-31.

Bhatnagar, S. (2004), e-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies, Sage Publications, New Delhi.

Demirel, Demokan (2006), "e-Devlet ve Dünya Örnekleri", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, s. 83-118.

Devlet Planlama Teşkilatı (2005), e-Devlet Proje ve Uygulamaları, <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/yayin/eDevletProjeveUygulamalari.pdf>, (11.08.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı (2009a), Bilgi Toplumu İstatistikleri, <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/btstrateji/BilgiToplumuIstatistikleri.pdf>, (11.08.2009).

Devlet Planlama Teşkilatı (2009b), e-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi, <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/yayin/eDTrBirlikteCalisabilirlikv2.pdf>, (11.08.2009).

Erdal, Murat (2009), "Elektronik Devlet ve Temel Yapıtaşları", <http://www.meslekiyeterlilik.com/E-Belediye/2.EDevlet%20ve%20Temel%20Yapitaslari.pdf>, (20.07.2009).

Gölcüklü, Feyyaz - Gözübüyük, A. Şeref (2002), *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.

Güneş, T. (1965), "Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri", SBF Yayını (No. 191-173), Ankara.

Heeks, Richard (2006), Implementing and Managing eGovernment, An International Text, Sage Publications, London, New Delhi.

<http://www.aijc.com.ph/PCCF/observatory/pfd%20files/directory/UN-ASPA%205%20>

[Stages%20of%20E-government.pdf](http://www.aijc.com.ph/PCCF/observatory/pfd%20files/directory/UN-ASPA%205%20Stages%20of%20E-government.pdf), (20.07.2009).

<http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2008/k-2008-86.htm>, (27.07.2009)

<http://www.basbakanlik.gov.tr>, (08.08.2009).

http://www.bilgitoplumu.gov.tr/mevzuat/27_2003_12_eDTR.pdf, (21.07.2009).

<http://www.digitales.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=19380>, (27.07.2009)

<http://www.epractice.eu/en/factsheets/>, (21.07.2009).

<http://www.e-ticaret.gov.tr/raporlar/hukuk.htm>, (20.5.2009).

<http://www.memurlar.net/haber/145310/>, (27.07.2009).

<http://www.memurlar.net/haber/145288/>, (27.07.2009).

http://www.tbd.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=807&tipi=27&sube=, (28/07/2009).

http://www.usaid.gov/policy/egov/egov_2002.pdf, (28.07.2009).

İnce, N. Murat (2001), Elektronik Devlet Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf>, (27.07.2009).

Ketizmen, Muammer - Ülküderner, Çağlar (2009), "e-Devlet Uygulamalarında Kişisel Verilerin Korun(ma)maları", <http://www.hastaninhaklari.com/E-DEVLET.pdf>, (18.5.2009).

Odabaş, Hüseyin - Polat, Coşkun (2008), "e-Devlet Bilişim Sistemlerinde Kurumsal Bilgi ve Belge Yönetimi", *Balkan Ülkeleri Kütüphaneler Arası Bilgi-Belge Yönetim ve İşbirliği Sempozyumu*, Edirne, s. 236-246.

OECD (2006), OECD e-Government Studies, Turkey.

Özdek, Yasemin (2004), *Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi*, Ankara.

Özgenç, İzzet (2005), *Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi (Genel Hükümler)*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Petitcollet, M. Pascal (2003), "Development of Public Administration and Evolution of Legal Framework: The European Experience", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unescwa/unpan010859.pdf>, (08.08.2009).

Serim, Bülent (1989), "Yönetimin Kamu Görevlileriyle İlgili Düzenleme Yetkisi", *Danıştay Dergisi*, Cilt. 19, Sayı: 72-73, s. 27-38.

Soysal, Tamer (2006), "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Veri Korunması Hukuku Bakımından Elektronik Posta", *Bilişim ve Hukuk*, Ankara Barosu Yayınları, Yıl: 1, Sayı:1, Ankara, s. 42-44.

Tan, Turgut (1987), "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi", *Anayasa Yargısı* (3), Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, s. 203-216.

TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu XI (2009a), Kamu Bilgi İşlem Merkezi Yöneticilerinin Cezai, İdari ve Hukuki Sorumlulukları, http://www.tbd.org.tr/resimler/ekler/69d3bb002acd8d7_ek.pdf?tipi=27&turu=X&sube=0, (27/07/2009).

TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu XI (2009b), Elektronik Belge Yönetimi, <http://www.tbd.org.tr/webler/kamubiby/raporlarPDF/RP1-2009.pdf>, (24/07/2009).

Tezcan, Durmuş (2009), "Bilgisayar Karşısında Özel Hayatın Korunması", <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg8/dtezcan.pdf>, (24.07.2009).

Teziç, Erdoğan (1998), *Anayasa Hukuku*, Beta, İstanbul.

Toroslu, Nevzat (2001), *Ceza Hukuku*, Ankara.

TÜRKSAT (2009), e-Devlet Hizmetleri Hukuki Düzenlemeler, http://www.bilgitop-lumu.gov.tr/duyuru/IcraKurulu/eDevlet_HukukiDuzenlemeler.pdf, (21.07.2009).

United Nations (2008), UN e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance, New York.

Üçcan, Fikret (2009), "e-Devlet Uygulamaları", http://library.atilim.edu.tr/kurumsal/pdfs/e_devlet_uygulamaları.pdf, (27.07.2009).

Vilaneck, Johann - Walter, Bruno (2009), Status and Future Aspects of e-Government in Austria, http://www.intosaiitaudit.org/moscow/austria_%20e_government.pdf, (8.5.2009).

AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMA VE MALİ DİSİPLİN SORUNU

Alparslan UĞUR *

ÖZET

Avrupa Birliği'nde desantralizasyon ve şehirleşmenin birlikte etkisi, kamusal hizmetlerin sağlanmasında ve finansmanında yerel hükümetlere olan talebi artırmıştır. Artan talebe rağmen sıkı mali politikalar merkezi hükümetten yerel yönetimlere yapılan bütçe transferlerini sınırlandırmaktadır. Böyle bir durumda yerel yönetimler kamusal hizmetlerin finansmanı için borçlanmaya başvurmaktadır. Çok sayıda yerel yönetim borçlarını ödemekte aciz duruma düştüğünde yerel yönetimlerin borç krizleri ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin mali pozisyonlarındaki kırılganlıktan dolayı ülkeler makroekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, Yerel Borçlanma, Mali Kriz

ABSTRACT

Borrowing and Fiscal Discipline Problem Of Local Governments In European Countries

The combined effect of decentralization and urbanization has increased demand on local governments to provide and finance public services in the European Union. Against increasing public demand, tight fiscal policies have constrained budgetary transfers from central to local governments. In that position local governments apply for borrowing for the increasing public services. Local governments debt crisis occurs when a large number of local governments become insolvent. Countries are faced with macroeconomic problems due to vulnerability of fiscal position of local governments.

Key Words: Fiscal Discipline, Local Borrowing, Fiscal Crisis

* Arş. Gör. Celal Bayar Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu.

1. GİRİŞ

Son yıllarda halkın kamusal hizmetlere olan talebinin artmasına bağlı olarak yerel yönetimlerin altyapı ve yatırım projeleri hızla artmaktadır. Borçlanma yerel yönetimler için tek bir yıldaki kaynaklarıyla yapamayacakları projeler için iyi bir seçenek olarak görülmektedir. Bu yöntem ile yatırımlar süratle tamamlanırken var olan mali yük bugünkü ve gelecek nesillere aktarılmaktadır. Alınan borçların bir kısmı yerli kaynaklardan sağlanırken bir kısmı da yabancı kaynaklardan sağlanmaktadır. Fakat borçlanmayı sürekli gelir kaynağı olarak gören bir yerel yönetim için hızla artan borçlanma düzeyi borçlanma maliyetlerini artıracak, yerel yönetimin gelir kaynaklarını borç faizi ödemelerine ayırmasına sebep olacak ve hizmetlerde sürekli aksamaların ortaya çıkmasına yol açacaktır.

Yerel yönetimler, hemen hemen hiçbir ülkede borçlanma konusunda özgür değildirler. Merkezi yönetim mahalli idarelerin borçlanmasını önceden izin alma şartına bağlayabildiği gibi, birçok kısıtlamalar da getirmektedir. Getirilen sınırlamalar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genelde dört yaklaşımdan biri benimsenmektedir. Buna göre; borçlanmaya herhangi bir sınır getirmeden piyasa disiplinine güven, borç tutarının merkezi ve yerel idarece birlikte benimsenmesi, merkezi idarenin borçlanmalarının kurala bağlanması ve merkezi idarenin borçlanmalar üzerine doğrudan kontrol mekanizması oluşturmasıdır. Avrupa Birliği'nde ülkelerin yerel borçlanma konusunda uyguladıkları tek bir kural söz konusu değildir. Her ülke kendi tarihi, gelenekleri ve kanunlarına göre farklı yapı ve oranlarda yerel borçlanmaya izin vermektedir.

2. YEREL YÖNETİMLERİN BORÇLANMASI

Merkezi hükümetler tarafından son yıllarda giderek daha çok sorumluluk ve harcama yetkisi, yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Halkın kamusal hizmetlere olan talebindeki artışın yanında, kamusal malların çeşitlenmesiyle birlikte tüketici tercihlerine uygun hizmet sunum gereği, yerel yönetimleri kamusal hizmet sunumunda daha tercihli kılmaktadır (Sakıncı, 2007, s.136). Çağdaş kent yaşamının gerektirdiği birçok hizmeti ve bunların içinde de büyük hacimli finansman gerektiren yatırımları gerçekleştirmekte zorlanan veya gerçekleştiremeyen belediyeler iç ve dış borçlanmaya başvurmaktadırlar. Borçlanma, kamu yükünün zaman içinde geleceğe dönük olarak dağıtılmasını sağlayan ve dolayısıyla gelecek kuşakları da yükümlülük altına sokan bir finansman yöntemidir. Gelirlerinin büyük kısmını personel giderlerine harcayan Merkezi idare gibi mahalli idareler de borçlanma yolu ile gelir sağlama yoluna başvurabilirler. Özellikle öz kaynak arayışı olumsuz sonuçlanan belediyeler, borçlanmaya gitmek zorunda kalmaktadır (Nadaroğlu, 1994, s.104).

2.1. Borçlanma Nedenleri

Yerel yönetimler temel olarak üç nedenden dolayı borçlanırlar. Birincisi altyapı yatırımları gibi uzun dönemde sermaye yatırımı isteyen projeleri finanse etmektir. İkinci neden, harcama ve gelirlerde mevsimlik ve konjonktürel dalgalanmaları yumuşatmaktır. Üçüncü neden ise sürekli bütçe açıklarını kapatmaktır. İfade edilen iki neden maliyeciler tarafından geçerli sebep olarak kabul edilirken, bütçe açıklarını kapatmak uygun bir sebep olarak görülmemektedir (Acartürk, 2002, s.138). Bazı kamu hizmetlerinin niteliği gereği yerel yönetim birimlerinin bütçesi içerisinde büyük sayılabilecek yatırım harcamalarının o yıl ki bütçeye konulmayıp gelecek birkaç yıla yayılması etik olarak uygun görülebilir (Kalabalık, 2005, s.521). Böyle bir anlayışın temelinde, gelecek nesillerin yararlanacağı tesislerin gerektirdiği sermayenin sadece o yıl içerisindeki bütçeden sağlanmasının, o dönemdeki nesli büyük sıkıntıya sokacağı düşüncesi yatmaktadır. Bu nedenle bütçe tekniği açısından, tüm gelirler zorlanarak o yıl ki gelirlerle büyük çaplı yatırımların gerçekleştirilmesi mümkün olsa bile gelecek nesillerin yararlanacağı bu yatırımları sadece o dönemdeki nesle yüklemenin kuşaklar arası adaletsizliğe neden olacağı ileri sürülmektedir. Bu yüzden gelecek kuşakların da maliyetlere katılması, hem bütçe tekniği hem de kuşaklar arası adalet açısından uygun görülmektedir. Ayrıca gelecek nesilleri de ilgilendiren bazı yatırımların sadece o günkü kuşaklar tarafından yüklenilmesi bu kuşakların büyük çaplı yatırımlara ilgi göstermemesine sebep olabileceği belirtilmektedir. Bu nedenle, gelecek nesillere yönelik yatırımlarda (hal, mezbaha, su, kanalizasyon, kentsel ulaşım vb) uygun koşullarla borçlanmaya gidilmesi yerel yönetimler maliyesi açısından kabul gören bir ilke olarak ifade edilmektedir (Çınar, 2002, s.521).

Borçlanma konusundaki bir diğer yaklaşım, olağanüstü gelir olan borçlanma gelirinin olağanüstü bir gidere tahsis edilmesidir. Borçlanmadan elde edilecek gelirin olağan giderlere tahsis edilmesinin, yerel yönetim bütçelerinin dengesini bozacağı savunulmaktadır. Ayrıca borçlanmadan elde edilecek gelirlerin verimli yatırımlara² yönlendirilmesi; fiyat, harç, ve benzeri gelir sağlamadığı için verimsiz olarak tanımlanan yol, köprü, okul, hastane, darülaceze, park, meydanlar gibi yapı inşaa ve tesislere borçlanmalarla yatırım yapılmaması gerektiği vurgulanmaktadır (Kalabalık, 2005, s.521-522). Yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda (Bali, 2006, s.150); maliyetlerin

² Verimli yatırımlar olarak ifade edilen özel fiyatlara benzer bir fiyat şeklinde yerel yönetimlere gelir sağlayan, yatırım bittikten sonra bir resim ve harç şeklinde yerel yönetimlere gelir getiren tesis ve yapılara ait giderler olarak tanımlanmaktadır. Elektrik, havagazı, gibi yatırımlarda yapılan harcamaların amorti edilebilmesi mümkündür.

yüklenilmesinde ve faydaların elde edilmesinde adaletin gözetilmesi, optimal kaynak dağılımının gerçekleştirilmesi, gerçekleşen yatırım projesi sonunda yerel gelişmeden borçlanma maliyetlerini aşacak düzeyde yarar sağlanması, işletme giderlerinde azalma sağlanması, proje için gereken bütçe kaynaklarının istikrarı hedefleri ön planda tutulmalıdır.

2.2. Borçlanmanın Kaynakları ve Maliyeti

Yerel kredi piyasası yerel yönetimlerin talebine ve ona borç vereceklerin arzına göre oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin yatırımlarını finanse etmek için aldığı borçları tekrar ödeyip ödeyemeyeceği borç verenler açısından önem arz eden bir durumdur. Yerel yönetimlerin borçlanma kaynak ve metotları çok çeşitlidir. Örneğin, daha üst düzey yerel veya merkezi idarelerden borç alınabildiği gibi Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan, merkezi ve yerel kredi kuruluşlarından, sermaye piyasalarından, ticari veya kamu tasarruf bankalarından ve diğer borç veren kişi ve kuruluşlardan borç alınabilir (Alisjahbana vd., 2002, s.12).

Amerika Birleşik Devletleri'nde belediye tahvil piyasası yerel altyapının finansmanında kullanılan en önemli kaynaktır. Diğer gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlere uzun dönemli krediler sağlamak için finansal araçlar kullanılmaktadır. Birçok gelişmekte olan ülkede ise küçük ve orta ölçekli yerli yönetim kurumları doğrudan kredi piyasasına girmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin bazılarında belediye kalkınma bankaları kredi temini için önemli roller üstlenmektedir. Bu bankaların kaynağının önemli bir bölümü kamu kaynağıdır. Sanayileşmiş ülkelerde ise yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla alanında uzmanlaşmış finansal kurumlar oluşturulmuştur. Birçok gelişmekte olan ülkede, yerel altyapı yatırımlarını finanse etmek amacıyla Dünya Bankası krediler vermektedir (Daher, 2000, s.3).

Borçlanma maliyetleri yerel yönetimlerin borçluluk seviyesine göre değişmektedir. Aşırı borç yüküne sahip bir yerel yönetimin borçlanma maliyetleri daha fazla olacaktır. Hükümetlerin siyasi yapısı da borçlanma maliyetlerini etkileyecektir. Bohn ve Inman'a göre (1996), hükümetlerin farklı parti ve koalisyonlardan oluşması kamusal açıkları artırarak borçlanma maliyetlerini yükseltecektir. Ayrıca, yerel yönetimlerin ve merkezi otoritenin tahvil piyasasında borçlanması ölçek açısından farklılık oluşturacaktır. Çünkü yerel yönetimlerin tahvil piyasasında borçlanmaları, merkezi hükümete göre ölçek açısından daha düşük düzeydedir. Bu durum yerel yönetimlerin borçlanmak için işlem maliyetlerini artırmaktadır (Mello, 2002, s.5-6).

3. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KRİZİ

3.1. Mali Kriz Sebebi Olarak Borçlanma

Birçok ülkede yerel yönetimlerle ilgili aşağıdaki sorunlar bulunmakta, ilgili sorunlar yerel yönetimlerin borç yükünün artmasına neden olmakta ve artan borç yükü mali krizlere davetiye çıkarmaktadır (Kurtuluş, 2006, s.134-135).

Yerel yönetimlerin birçoğu yatırımlarda başarı sağlasa da birçok yerel yönetimde yatırım sonrası nihai denge açığa dönmektedir.

Yerel yönetimlerin merkezi idarenin genel bütçe vergi payı transferine bağımlılığı yüksektir.

Yerel vergilerin oran ve miktarlarının tespitinde esneklik yoktur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin gelir politikası esas olarak fiyatlandırılabilir hizmetler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Mali yönetim ve mali raporlama oldukça zayıftır.

Borç ödeme disiplini ve geleneği oluşmamıştır.

Hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı altyapı ihtiyacı kaynak ihtiyacını hızla artırırken, ölçek yapısı ise hizmet üretim maliyetini negatif yönde etkilemektedir.

Bradburry (1979), yerel yönetimlerin mali krizine ilişkin kuramsal analizler incelemiş, 77 farklı neden sıralamıştır (Pagano ve Moore, 1985, s.25'den Aktaran Nacar, 2005, s.235-236). Bunlardan bazıları şöyle ifade edilebilir: Kentin büyümesi ve büyük kentler arasındaki farklılıklar, kentin gelir tabanının zayıflamasına rağmen, maaş ve hizmet taleplerinin artması, geçmiş dönem aşırı borç yükü, zayıf liderlik ve kötü yönetim, merkezi bağış ve yardım programlarının içeriği ve dağılımındaki bölgesel dengesizlikler, kentin eski olması nedeniyle altyapısının da eski olması ve yenileme maliyetlerinin yüksek olması, doğal afet, savaş, salgın vb. nedenlerle ortaya çıkan ve öngörülmeyen harcama artışı yaratan ihtiyaçlar, bürokrasinin genişlemesi, vatandaşlık haklarının genişletilmesi ve siyasal yaşama vatandaş katılımının artırılması, bölgesel ekonomideki gerileme, dışlama etkisi, yerel yönetimlerin farklı fonksiyonel sorumluluklar üstlenmesi ve buna göre yapılandırılmış olması, idareler arası bağışlara ilişkin güven derecesinin yüksek olması, yerel yönetimin alansal sınırlarının büyütülmesi ve aşırı istihdam.

3.2. Hızla Artan Borçlanmanın Sonuçları

Yerel yönetimlerin hızla artan borçlanmaları sonucu birçok yerleşim yerinde önemli krizler söz konusu olmuştur. Nitekim 1973'te New York ve Detroit

gibi kentlerin iflası, Liverpool ve Britanya'nın diğer kentlerinin yaşadığı mali sarsıntılar özellikle yerel yönetimlerde açıkça etkisini göstermiştir. 1960'lardan itibaren başlayan ve 1970'lerin sonuna kadar etkisini sürdüren New York'un mali krizi incelendiğinde, krizin sosyoekonomik ve demografik yansımaları çarpıcı bir biçimde görülmektedir. İlgili dönem içinde New York yönetimi 140 bin adet faaliyetten vazgeçmiş, 33 milyar dolar değerinde hizmet kesintisi yapmıştır. Bu kesintilerden doğrudan ve en fazla etkilenen toplumsal gruplar ise fakirler, azınlıklar, kadınlar, yaşlılar, çocuklar ve gençlerden oluşmaktadır. Belediye hastanelerinin kapatılması, sınıf başına düşen öğrenci sayısının artırılması, sosyal yardımların ve hizmetlerin azaltılması bu grupların aleyhine olmak üzere mali krize karşı alınan önlemlerdir (Nacar, 2005, s.226-227).

Harcamaların hızla artmasına karşılık, yeterli vergi gelirlerinin olamaması ve merkezden gerekli transferleri alamamaları yerel yönetimleri hızlı borçlanmaya itmiştir. Örneğin Japonya'da yerel yönetimlerin finansal açıkları çok yüksek boyutlara ulaşmıştır ve durumun daha da kötüye gideceği düşünülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde borçlanmayla finansman önemli boyutlara ulaşmıştır. Rusya'da bölgelerin mali pozisyonu borçlanma sebebiyle iyi bir durumda değildir. Brezilya'da desantralizasyon makroekonomik krizleri artırarak yerel yönetimlerin borçlarını artırmıştır. Dünyanın birçok gelişmiş ülkesinde örneğin İsveç, İtalya, İspanya, Fransa, Almanya ve İngiltere gibi birçok ülkede yerel yönetimler mali açıdan sıkıntı içerisindeyler. Dünya Bankası'na göre yerel yönetimlerin borçları desantralizasyonun en tehlikeli konusudur (Schwarcz, 2002, s.1181). İfade edilen ülkelerde; yerel kaynaklar artırılamazken yerel otoritenin harcama yapması teşvik edilmiş, ülkelerin çoğunda borçlanma Merkez Bankası'nın garantisi altında gerçekleştirilmiş, hızla artan borçlara karşılık borç ve faiz oranı artmış, vadeler kısalmış, ülkelerdeki makroekonomik krizler yerel yönetimleri doğrudan etkilemiş, bozulan mali pozisyonlar merkezi yönetimler tarafından denetlenmemiştir (Liu, 2006, s.10).

Gelecek yıllarda küresel düzeyde liberalizasyon, yerel yönetim maliyesini ve sistemini doğrudan etkileyecek bir gelişme olarak görülmekte ve yerel yönetimlerin, hizmetlerini fiyatlandırma ve dış kredilere dayandırma yönünde değişecekleri beklentisi söz konusu olmaktadır. Bunun anlamı yerel yönetimlerin son iki yüzyıldan bu yana bağlı oldukları ulus-devlet hazinesinin yanısıra uluslararası mali piyasalara bağlanmalarıdır. Dış borçlanma, genelde yüksek maliyeti nedeniyle yeni mali sorunlar yaratan bir kaynaktır (DPT, 2001, s.12-13). Dış borçlanma, kullanıldıkları alanlarda hizmetin kamu hizmeti değil piyasa malı olarak kullanıma sunulmasını dayatan koşullara bağlı olarak gerçekleşmektedir. Bunun nedeni ise, borç verenlerin yerel yönetimlere sağladıkları borç tutarı

karşılığında kâr elde etme amacının bulunmasıdır. Bu nedenle de fiyatlandırma, dış borcun temel kaygısı olmaktadır. Belirlenecek fiyatın yerel yönetimin işletme giderlerini, hizmeti yüklenecek özel şirketin giderlerini, borçla ilgili her türlü geri ödemeyi ve gelecekte yapılacak yatırımlar için katkı payını karşılaması talep edilmektedir. Dış borçlanma; koşulları, hızla gelişmesi ve pahalılığı nedeniyle geri ödeme gücüne düşen yerel yönetimlerin bütçelerinde telafisi güç açıklara neden olabilecektir (Nacar, 2005, s.134-235).

4. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ DİSİPLİN

Son yıllarda kamu mali yönetiminde ön plana çıkan temel ilkelerden en önemlisi mali disiplinin sağlanmasıdır. Mali politika kuralları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte; mali disiplinin bir ülke ekonomisinde sağlanması iki temel özelliği gerektirmektedir. Bunlardan ilki, mali disiplinin, orta vadede genel bir politika olması, diğeri ise kısa vadede konjonktürel istikrarsızlıkları giderebilme yeterliliğinde olmasıdır. Bu kapsamda kamu mali yönetiminde mali disiplinin sağlanması amacıyla borçlanma politikasının makro ekonomik koşullar dikkate alınarak yeniden yapılandırılması ekonomide belirleyici role sahip olmuştur (Demircan, 2006, s.50).

Mali disiplinin gerek ulusal gerekse yerel düzeyde önem kazanmasının nedeni son yıllarda ülkelerin ulusal ve yerel düzeyde önemli bütçe açıkları vermesi, ülkelerin borç yüklerinin³ sürekli artmasıdır. Mali disiplin, toplam harcama, borç gibi mali performans üzerine yapılan bütün ölçümleri içermektedir. Yerel düzeyde mali disiplinin sağlanması için özellikle harcama ve borçlanma üzerine sınırlar koyulmalıdır. Son yıllarda yerel yönetimlerin artan altyapı ve hizmet harcamalarına bağlı olarak hızlı borçlanma sürecine girmeleri ve borç tuzağına düşmeleri borçlanma maliyetlerini artırmıştır. Yerel yönetimlerde mali disiplinin sağlanamamasından dolayı borçlara ayrılan tutar cari gelirleri geçmiş, hizmetler imkansız hale gelmiştir (Fölcher, 2007, s.80-84).

Yerel yönetimlerde mali disiplinin sağlanması için borçlanma politikası, harcamaların türü ve nasıl finanse edildiği, kredi kuralları, kredi kurumlarına ulaşılabilirlik, borçların türü, faiz oranı gibi bilgilerin bilinmesi gereklidir. Ayrıca mali disipline uyumun sağlanması için gerekli kontroller yapılmalı, yaptırımlar sağlanmalıdır (Dafflon, 2002, s.69).

³ Yerel yönetimlerde borçlanma, apartman dairesinde bulunan tozlara benzetilmektedir. Buna göre temizleyiciler tozları temizlemekte sadece halının ve mobilyanın altına doğru süpürerek görünmemesini sağlamaktadır. Mali disiplin olmadığı sürece borç düzeyi azalmamakta sadece azalmış gibi görünmektedir (Bkz: Forte, 1999, s.31).

Yerel yönetimlerde mali disiplinin sağlanması için bu kurumların bütçelerinin, katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap verebilir, performans yönetimine dayalı, sonuç ve hedef odaklı, iyi yönetişimi öngören, vatandaş odaklı olması gerekmektedir. Bu anlamda başarılı çıktılar alınması için etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması, hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması, mali saydamlığın sağlanması, yerel yönetimlerin mali raporlamasının kreditorler için önemli bilgileri de içerecek şekilde standardize edilmesi, yerel yönetimlerin tüm mali rapor ve bütçelerinin açıklanması, belli bir büyüklüğün üzerindeki yerel yönetimler için tüm mali raporlarının bağımsız denetime tabi tutulması, yerel yönetimlerin borç servisi ve mali rasyolarının izlenmesi gerekmektedir (Peterson, 1998, s.19'dan Aktaran Kurtuluş, 2006, s.135).

4.1. Yerel Mali Disiplin Kurumları

Yerel yönetimler borç finansmanını bozmadan mali uygulamalar yapabilirler. Bu amaçla ilk olarak, kullanıcı ücret veya harçları arttırabilirler, yetkileri varsa yerel vergiler koyabilirler ya da aktiflerindeki varlıkları satabilirler. İkinci olarak, finansal işlemlerde planlama, programlama yaparak işlemlerin etkinliğini arttırabilirler. Bu amaçla düşük maliyetli hizmetlerin sunumunu gerçekleştirirler. Üçüncü olarak hizmetlerin sunumuna özel ya da hükümet dışı organizasyonları dahil edebilirler. Yerel yönetimlerin etkin olabilmesi için (Fölcher, 2007, s.98-99);

Yerel yönetimlerin kendilerine ait esnek gelir kaynakları olmalıdır. Shah'a göre (2004) bütçe açıkları söz konusu olduğu zaman yerel yönetimler yerel vergi koyabilmeli ya da var olan vergi, resim ve harç ücretlerini arttırabilmelidir. Böyle bir durumda vatandaşlar bütçede sıkıntı olduğunun farkına varacaklar ve kamusal taleplerini disipline edeceklerdir. Yerel vergileme bütçe açıklarının kapanmasını sağlarken vatandaşlara karşı hesap verebilirliği arttıracaktır.

Yerel düzeyde harcama ve borçlara yönelik sınırlandırmalar kamusal harcamaları sabit düzeyde tutarak yüksek enflasyon ve faiz oranı gibi makroekonomik sorunlardan alıkoymaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin mali disiplini etkileyen bir çok husus söz konusudur. Bunlar; hükümetler arası ilişkiler ve transfer yapıları, ülkenin ekonomik durumu, kanuni yapı ve yerel yönetimlerin borç yükü ve borçların yapısıdır (Martell, 2006, s.1-2).

Mali disiplini sağlamak için yerel yönetimler gelir akımlarını ve harcamalarını bütçe uygulamalarında disipline etmelidir. Özellikle var olan borç yükünün azaltılması için hesap verebilirlik ve şeffaflık çok önemlidir. Yerel yönetimlerde şeffaflığın sağlanabilmesi için (Fölcher, 2007, s.101);

Gelecek dönem mali politikalar ve hedeflerde şeffaflık sağlanmalı,

Bütçe geniş ve ayrıntılı olmalı,

Varlık ve yükümlülükler şeffaflık içinde gösterilmeli,

Bütçe uygulamaları hakkında bilgi verilmeli,

Borçlar ve varlıklar muhasebeleştirilerek rapor edilmeli, iç denetim ve dış denetim sağlanmalıdır. Bu anlamda yerel yönetimlerde özellikle borçların denetimi mali şeffaflık açısından önem taşımaktadır.

4.2. Borçların Denetimi

Yerel yönetimler hemen hemen hiçbir ülkede borçlanma konusunda özgür değildirler. Kanunlar genellikle merkezi veya bir başka idarenin onayı ile borçlanabileceklerini öngördükleri gibi başka sınırlamalar da getirebilmektedir. Bu sınırlamalar genellikle gözetim ve tasdik süreci, yüksek oranda yerel sermayeyi dengeleme katkıları ve borçlanma ile sağlanan paraların borç alınış amacı dışında kullanılmaması gibi şekillerde görülmektedir. Bu sınırlamaların getirilmesinin sebebi borçların geri ödemelerinde yerel yönetimlere güvenilmemesidir (Kalabalık, 2005, s.523-524).

Yerel yönetimlerin borçlanmasına karşılık merkezi hükümetler borçlanma sınırları getirerek borçların azaltılmasını sağlayabilirler. Yerel yönetimlerin borçlarının denetimi ve kontrolü üç ana başlık altında yapılmaktadır. Bunları belirtecek olursak (Tanzaniagateway, 2009, s.6-9);

Yerel Yönetimlerin Borçlarını Kontrol Etmede Piyasa Disiplinine Güven: Merkezi hükümet borçlanmaya herhangi bir sınır koymadan piyasa disiplini içerisinde hareket edebilir. Bu yaklaşımın olması için; piyasalar serbest ve açık olmalı, hükümetin özel borçlanma pozisyonuna yönelik bir düzenleme olmamalı, borçlunun borç durumu ve geri ödeme kapasitesi hakkında yeterli bilgi olmalı, borcun ödenmesinde sıkıntı olduğu zaman borçlunun kefiline başvurulmamalı yani borç verenler yerel yönetim borcunu ödemediğinde merkezi hükümetin bu borçları ödemeyeceğini bilmeli, borçlu yeni borçlanmalara girmeden piyasadaki bekleyişlere cevap veren kurumsal yapılara sahip olmalıdır. Böyle bir yaklaşımda yerel yönetim istediğinden istediği kadar borçlanmakta serbesttir. Yerel yönetimler piyasadaki kredibilitelerini artırabilmek için mali kurallara uyum sağlamak zorundadırlar. Bu yüzden yerel yönetimlerin mali kapasiteleri borç verenler açısından önemlidir (Plekhanov ve Singh, 2007, s.430).

Yerel Yönetim Borçlarına Karşı Ortak Yaklaşım: Bu yaklaşımda yerel yönetimlerin borçlanmalarını merkezi yönetim belirlemez, borçlanmalara kanunlarla sınırlar konulmaz. Borçlanma yerel yönetim ile merkezi yönetim

arasındaki görüşme ve pazarlık süreciyle belirlenir. Bu yaklaşım ile yerel yönetimler makroekonomik hedeflere ve temel mali parametrelere katılma imkanına sahip olurlar. İlgili yaklaşım, farklı düzeylerdeki yönetimler arasında uzlaşi sağlaması açısından önemlidir. Bu süreçte yerel yönetimler yapacakları borçlanmaların makroekonomik etkileri hakkında bilgi sahibi olmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Borçlarını Kontrol Etmede Kurala Dayalı Yaklaşım: Bu yaklaşım yerel yönetimlerin borçlanmalarını anayasada ve yasalarda belirtilen kurallara bağlamaktadır. Getirilen kurallardan bazıları; borçlanmalar üzerine kesin bir sınırlama getirirken, bazıları borçlanmanın belirli amaçlarla yapılmasını isteyebilir, bazıları yeni borçlanmalara sınırlamak amacıyla toplam borç yüküne sınırlar koyabilir (örneğin denk bütçe kuralı oluşturulabilir, borçların kaynakları belirtilebilir, garanti koşulları sınırlandırılabilir, borçlanmaya sadece uzun dönem sermaye yatırımları için izin verilebilir), bazıları da makroekonomik riskler oluşturacak borçlanma çeşitlerini sınırlandırabilir (örneğin yabancı bankalardan borçlanma gibi). Bütçeleme sürecini ayrıntılı hale getirilip, bütçenin her yönüyle izlenebilmesine olanak verilerek mali şeffaflığın oluşması sağlanabilir ve ilgili düzenlemelere uymayanlara yaptırımlar getirilebilir (Timofeev, 2007, s.1; Liu, 2006, s.12).

Yerel Yönetimlerin Borçları Üzerinde Doğrudan Kontrol: Bu yaklaşımda Merkezi yönetim alt yönetim birimlerinin borçlanmaları üzerinde doğrudan kontrol yetkisine sahiptir. Bu kontrol alt yönetim biriminin borçlanmaları konusunda yıllık kapsayıcı sınırlamaların konulması, borçlanma işlemlerine önceden izin verilmesi ve gözlenmesi, bütün borçlanmaların merkezileştirilmesi gibi çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşımda yerel yönetimler yapacakları her borçlanma için merkezi hükümetten izin almak zorundadırlar. Belirli amaçlar için yapılacak her borçlanmada merkezin onayı ve kontrolü gerekli görülmektedir. İlgili yaklaşımda alt yönetim birimlerinin borçlanmadaki kontrol gücü yalnızca önceden izin verme şeklinde değil sonradan denetim biçiminde de gerçekleşebilmektedir. Bu yöntem ağırlıklı olarak dış borçlanmalarda tercih edilmekte, daha çok üniter devletlerde kullanılmaktadır. Yöntemin faydası; daha iyi koşullarda borçlanma imkanlarının yaratılması, borçlanma politikası ile makro ekonomi politikaların uyumlaştırılması iken dezavantajı; aşırı merkezi denetimin etkisizliğe ve siyasi baskılara neden olabilmesidir (Bali ve Çelen, 2005, s.254).

Ülkeler, yerel yönetimlerin borçlanmasına karşı yukarıda belirtilen tedbirlerden birini uygulamaktadır. Tablo 1'den de görüleceği üzere Kanada, Finlandiya, Norveç, İsveç, A.B.D. gibi ülkeler piyasa disiplinine göre yerel düzeyde borçlanma yaklaşımını benimserken, Avusturalya, Belçika, Danimarka, Arjantin, Brezilya, Şili, Güney Afrika, Kolombiya gibi ülkeler ortak yaklaşımı, Almanya, Hollanda, İtalya, İsviçre gibi ülkeler kurala dayalı yaklaşımı, Avusturya,

Yunanistan, İrlanda, Japonya, İspanya, İngiltere, Meksika, Peru, Hindistan, Endonezya gibi ülkeler doğrudan kontrol yaklaşımını benimsemişlerdir.

Tablo-1: Seçilmiş Ülkelerde Yerel Yönetimler Üzerindeki Borçlanma Kontrolü

Gelişmiş Ülkeler	Piyasa Disiplinine Güven	Ortak Yaklaşım	Kurala Dayalı Yaklaşım	Doğrudan Kontrol
Avustralya		***		
Avusturya				***
Belçika		***		
Kanada	***			
Danimarka		***		
Finlandiya	***			
Almanya			***	
Yunanistan				***
İrlanda				***
İtalya			***	
Japonya				***
Hollanda			***	
Norveç	***			
İsveç	***			
İspanya				***
İsviçre			***	
İngiltere				***
ABD	***			
Geliş. Olan Ülk.				
Arjantin		***		
Brezilya		***		
Şili		***		
Meksika				***
Peru				***
Güney Afrika		***		
Kolombiya		***		
Hindistan				***
Endonezya				***

Kaynak: (Tanzaniagateway, 2009, s.9).

Tablo 2’de yerel borçlanmalara getirilen sınırlamalarla ilgili; gücün yettiği kadar öde, borçsuzluk formülasyonu, altın kural, denk bütçe kuralı, yerel düzeyde kabul, kurtarmanın olmadığı kural gibi bazı sınırlamalar getirilmiştir. Arjantin, Brezilya, İtalya, Japonya, İspanya, Litvanya, Polonya gibi ülkeler gücün yettiği kadar öde formülasyonunu uygularken, Brezilya, Kolombiya, İtalya gibi ülkeler borçsuzluk formülasyonunu, Kanada, Avusturya, Güney Afrika, İsviçre, Hindistan gibi ülkeler altın kuralı, Brezilya, Almanya, Hollanda, Amerika gibi ülkeler denk bütçe kuralını, Kanada, İsviçre, Amerika gibi ülkeler borçlanmanın yerel düzeyde kabulünü, Güney Afrika, Meksika gibi ülkeler ise merkezi hükümetin yerel yönetim borçlarına kefil olmadığı bir borçlanma tipini uygulamaktadır.

Tablo-2: Yerel Borçlanmalarda Sınırlamalar

Sınırlandırma Çeşidi	Tanım	Ülkeler
Gücün Yetttiği Kadar Öde Formülasyonu	(i) borçların gelirlere oranı (ii) borçların tasarruflara oranı konusunda tavan koymak	Arjantin, Brezilya, İtalya, Japonya, Litvanya, Polonya,
Borçsuzluk Formülasyonu	Toplam borcun net gelirlere oranını sınırlamak	Brezilya, Kolombiya, İtalya
Altın Kural	Yatırım harcamaları için borçlanmak	Brezilya, Kanada, Avusturya, Güney Afrika, İsviçre, Hindistan
Denk Bütçe Kuralı	Yerel meclisin bütçe dengesini onaylaması	Brezilya, Hollanda, Amerika, İsviç
Yerel Düzeyde Kabul	Yerel meclisin borçlanmayı onaylaması	Kanada, İsviçre, Amerika
Kurtarma’nın Olmadığı Kural	Ulusal hükümetin yerel borçlar için kefil olmaması	Güney Afrika, Meksika

Kaynak: (Weist, 2002, s.6).

5. AB ÜLKELERİNDE YEREL BORÇLANMA

Avrupa Birliği’nin bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin temel hedefleri; sosyal, çevresel ve daha geniş iktisadi sorunlara ilişkin olarak bakış açılarını genişletmek, etkinliği artırmak, hizmette yerindenliği sağlamak ve daha demokratik bir Avrupa’yı oluşturmaktır. Bu hedeflerin ortaya konulma nedenleri de, bölgesel ve yerel birimlerin ülkelerin genel politikalarının gerçekleşmesine katılımını artırmak, her bir yönetim birimine verilen görevlerle orantılı kaynakları sağlamak ve bölgeler- yerel yönetimler- bireyler düzeyinde kararlara katılımı artırmaktır. Bu etkinliği artırmak amacı, temelde yerindenlik (subsidiarity),

orantılılık (proportionality) ve hesap verebilirlik (accountability) kavramları ve süreçleri ile sağlanmaya çalışılır (Falay, 2002, 278).

Avrupa Birliği'nde iyi yönetim konusunda iki temel konu ön plana çıkmaktadır. Bunlardan biri yerel yönetimlerin çalışmaları vatandaşların denetimine açık olmalıdır. İkincisi kamu hizmetleri etkin şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır. Bu noktada, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakışındaki temel nokta yerindenlik ilkesi olan subsidiarite ilkesidir (Bali ve Çelen, 2005, s.255). Subsidiarite (yetki ikamesi) ilkesinin amacı, vatandaşa en yakın (en yararına olacak) kararın, topluluk düzeyinde girilecek faaliyetin, yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki olanaklar açısından, yerinde olup olmadığı sürekli şekilde denetlenerek alınmasını sağlamaktır. Bu anlamda subsidiarite yetki ve sorumlulukların yerel yönetimler ve federal devletler arasında paylaşılması anlamına gelmektedir. Subsidiarite ilkesiyle en alt seviyedeki yönetim biriminin amaçlarını daha kolay gerçekleştirmesi sağlanacaktır (Inman ve Rubinfeld, 1998, s.1-2). Yerindenlik ilkesiyle alt basamaklarda bulunan ve halka en yakın kişi durumundaki yöneticilerin yetkilerinin artırılması öngörülmekte, uygulama nerede yapılıyorsa kararların orada alınması sağlanmaktadır (Matyja, 2009, s.1).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; Avrupa'da yerel yönetimleri, Avrupa'nın bütün demokratik devletlerin taraf olduğu temel ilkeleri açıklayan bir belge niteliğindedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın amacı yerel halka/hemşehriye günlük yaşantısında etkili olan kararların alımında katılım fırsatları vermek ve hemşehriye daha yakın olan yerel yönetimlerin haklarını koruyan ortak düzenlemeler ile Avrupa standartlarındaki eksiklikleri gidererek iyi bir yerel yönetim örgütlenmesi sağlamaktır. Şartın yerel makamların mali başlığını taşıyan 9'uncu maddesinin 8'inci fıkrası yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar çerçevesi içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir. 2'ci önemli hukuksal döküman olarak Avrupa Bölgesel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ise yerel makamların mali kaynakları başlığını taşıyan 14'cü maddenin 6'cı fıkrası "Bölgeler yasal sınırlar içerisinde, sermaye yatırımlarının borçlanma yoluyla finansmanı için, geri ödemeyi ödeme dönemi içerisinde kendi gelirleriyle yapabilme kabiliyetlerini gösterme koşuluyla, sermaye piyasasına girebileceklerdir" demektedir. Aynı maddenin 7. fıkrasına göre ise "Belli bütçe kurallarına ve standart muhasebe yöntemlerine uygun davranmak zorunluluğu, bölgelerin mali özerklikleri açısından bir engel oluşturmayacaktır (Bali ve Çelen, 2005, s.255).

Bir taraftan subsidiarite ilkesiyle özerklik öbür tarafta Maastricht kriterleriyle mali disiplin gündeme geldiğinde, Avrupa'da yerel yönetimlerin

borçlanmaları konusundaki serbestlik mali disipline zarar verecektir. Yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerindeki kontrolü tamamen piyasa disiplinine bırakan güven yaklaşımı ile borçlanmaya ilişkin hususların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki karşılıklı diyalog sonucunda oluşturulduğu işbirliği yaklaşımı özerklik açısından en uygun yaklaşımlardır. Geriye kalan iki yaklaşımdan birincisi kurala dayalı yaklaşımı, ikincisi merkezi yönetimin doğrudan kontrolü, yerel yönetimlerin özerkliğini önemli ölçüde sınırlandıran düzenlemeleri içermektedir.

Avrupa ülkeleri Maastricht kurallarına uymak zorunda olduğundan yerel yönetimlerin de ilgili yükümlükleri taşıyacaklarını deklare etmişlerdir. Üye devlet borçlarının GSYİH'nın %60'ını geçmemesi için yerel yönetimlerin de borçları önem taşımaktadır (Halmosi, 2009, s.3). Topluluk ülkelerinde yerel yönetimlere uygulanan tek tip bir borçlanma kuralı bulunmamakta kurallar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bunlara örnek vermek gerekirse(Minassian, 1997, s.5-6; Kalabalık, 2005, 524-526; Bali ve Çelen, 2005, s.256-257);

Cari harcamaların finansmanı için uzun vadeli borçlanmanın kesinlikle yasaklandığı ülkeler Avusturya, Fransa, Danimarka, İngiltere, Almanya, İtalya, Norveç, İspanya ve İngiltere'dir. Bu ülkelerde cari harcamaların finansmanı için uzun vadeli borçlanma yapılamamaktadır.

Belçika'da alt yönetim birimleri sermaye yatırımları finansmanı için borçlanabilir. Gelir giderin zaman bakımından uyumsuzluğu söz konusu olduğunda, yeni kısa vadeli nakit ihtiyacı olduğunda borçlanmaya izin verilmektedir. Ülkede bölgeler ve topluluklarca yapılan borçlanma sözleşmeleri, merkezî idarenin onayına tabidir. Kanunlarla, Teftiş Konseyi'nin tavsiyeleri doğrultusunda ve bölgelerle yapılan müzakereler sonucunda, Federal hükümete, bölgelerin borç almalarını iki yıl sınırlama yetkisi verilmiştir. Bölge yönetimlerinin, gerektiği takdirde belediyelerin bütçelerini izleme ve harcamalarını kesmeye zorlama ve vergilerini artırma yetkileri bulunmaktadır.

Portekiz'de Yerel Finans Kanunu'na göre, yerel yönetimler para piyasasına girebilme, bono çıkarabilme, orta ve uzun vadeli borçlanma sözleşmeleri yapabilme imkânlarına sahiptirler. Belediyeler bono çıkarabilmek için, Belediye Meclisi ve Maliye Bakanlığı'na talepte bulunmak zorundadırlar. Orta ve uzun vadeli borçlanmalar ancak yatırım amaçlarıyla veya belediye finansmanını iyileştirmek için yapılabilir. Yıllık ödenen faizler mali dengeleme fonunun %25'ini veya belediyenin bir önceki yıl yatırım harcamasının %20'sini aşamaz.

Bulgaristan için çok sıkı limitler dahilinde alt yönetim birimlerinin borçlanmasına izin verilirken, Çek Cumhuriyeti herhangi bir limit olmadan

borçlanmaya izin vermiştir. Litvanya’da yerel yönetimler borçlanırken Merkezi Hükümet temsilcisi, devlet bankası yetkilileri ve yerel yönetimden oluşan bir kurulun iznini almak zorundadır. Polonya’daki uygulama, alt yönetim birimlerinin cari dönem gelirlerine göre hesaplanan limitleri dahilinde borçlanabilecekleri şeklindedir. Romanya’da ve Slovakya’da herhangi bir açık limit olmaksızın borçlanma söz konusu iken Slovenya sıkı limitler dahilinde çeşitli izin mekanizmalarıyla borçlanmaya izin vermektedir.

5.1. Almanya

Almanya’da finanse edilebilir konutların yapımı, işlevsel banliyö sisteminin kurulması, işsizler için sosyal yardım, siyasi mültecilerin yerleştirilmesi ve yoksulların sayısının artması gibi nedenler yerel yönetimlerin mali yüklerini artırmıştır. Yerel yönetimlerin artan mali yüklerine karşı, borçlanma yoluyla kaynak sağlamalarına genellikle yatırım harcamaları için izin verilmektedir. Yerel borçlanma limitleri eyaletten eyalete değişiklik göstermekte, doğudaki yerel yönetimlerin borçlanma oranlarının batıdaki yerel yönetimlerden daha yüksek olduğu görülmektedir (Türkoğlu, 2009, s.45).

Doğu Almanya ve Batı Almanya’nın birleşmesinden önce Alman eyaletleri önemli oranlarda borç yüküne sahiptiler. Yerel otoriteler özellikle tasarruf bankalarından piyasadan daha düşük faizle kredi temin ediyorlardı. Maastrich anlaşmasından sonra var olan borçların azaltılması amacıyla yerel yönetim borçlarına ilişkin ilk sınırlama getirilmiştir. Buna göre “eyaletlerin borçlanmadan elde ettikleri gelirler, yatırımlar için yaptıkları toplam harcamaları geçemeyecek ancak makroekonomik istikrarsızlıklar durumunda istisnalar söz konusu olabilecektir.” Borçlanmalara yatırım harcamaları için izin verilmesinin sebebi yapılan kamu yatırımlarının yaklaşık 2/3’ünü yerel otoritelerin gerçekleştirmesidir (Werner, 2006, s.138-140).

Almanya’da eyaletlere verilen borçlanma yatırım bütçeleriyle bağlantılı olmak zorundadır ve borç alınmadan önce yerel meclisin onayı şarttır. Federal hükümet, eyaletler borç sıkıntısına düştüğü zaman yardım etmektedir (Minassian, 1997, s.6). Yerel otoritenin borçlanması Eyalet Başkanı’nın onayıyla mümkündür. İlgili yerel yönetim dışardan borçlanacaksa ve borç tutarı belli bir miktarı aşarsa, Alman Merkez Bankası’na bir miktar teminat yatırılmak zorundadır. Eyaletler, yabancı ülkelerden yaptıkları borçlanmalarda Alman Merkez Bankasından izin almak zorundadırlar. Ekonomik İstikrar ve Büyüme Yasası’na göre; para ve sermaye piyasalarında kriz olduğunda federal hükümetler yerel hükümetler üzerinde borçlanmaya ilişkin sınırlar getirebilmektedirler. Böyle bir uygulamayla amaç ekonomik istikrarı sağlamaktır. Borçlanma konusunda

yerel yönetimler herhangi bir bankadan borçlanabilirler. Bankalardan veya finansal kurumlardan borçlanma konusunda herhangi bir sınırlama söz konusu değildir. Tasarruf bankaları yerel otoritelere kredi vermede önemli rol oynarlar. Yerel yönetimler yükümlülüklerine karşı bütün varlık ve gelirleriyle sorumludur. Yerel yönetimlerin bir iflası söz konusu değildir (Council of Europe, 2009, s.18-35).

5.2. Fransa

28 Mart 2003 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği, Anayasa Konseyi'nin daha önceki dönemde yerel yönetimlerin mali özerkliğini korumakta yetersiz kaldığı tespitinden hareketle mali özerkliği güçlendirmeye yönelik; mali kaynakların yasal çerçevede özgürce kullanımı, yerel yönetimlerin çeşitli vergi kaynaklarından tamamen veya kısmen yararlanma hakkı, vergi gelirlerinin ve diğer öz kaynakların gelirlerin tamamı içinde önemli bir oranda olması, gelir-yetki paralelliği, eşitliği sağlamaya yönelik ilkeler gibi çeşitli hükümler getirmiştir. Ayrıca, mali kaynakların özgürce kullanımına getirilen "yasal çerçeve" sınırlaması ile, yerel yönetimlere aktarılan kimi kaynaklara karşılık belli hizmetlerin görülmesinin şart koşulabilmesine açık kapı bırakılmıştır (Canatan, 2006, s.311).

1960'dan 1980'e kadar Fransa'da yerel borçlanma düşük miktarlarda iken, 1973-1974 petrol kriziyle merkezden gelen transferlerin azalması sonucu borçlanma önemli boyutlara ulaşmıştır (Derycke ve Gilbert, 1985, s.389). 1982 yılında çıkarılan yasayla⁴ yerel yönetimler bir çok alanda olduğu gibi borçlanma konusunda da özgürlüklere kavuşmuşlar, borçlanmanın koşullarını serbestçe belirleyebilmişlerdir. Borçlanmaya ilişkin koşul ve şartlar yerel yönetimler ve borç verenler arasında gerçekleşmektedir (Council of Europe, 2009, s.18).

Fransız yerel yönetimleri, bir üst yönetimden izin almaya gerek kalmaksızın borçlanabilmektedirler. Borç alınacağı zaman valiye bilgi verilir. Bu borçlar hiçbir hal ve şartta eski borçların geri ödenmesinde kullanılamaz. Yerel yönetimler bir takım yatırımlarını finanse etmek için rekabet koşulları içinde büyük ölçüde borçlanırlar (Kayıkçı, 2009, s.13-14). Fransa'da alt yönetim birimlerinin gerçekleştirdiği toplam sermaye yatırımlarının yaklaşık yarısı borçlanmayla

⁴ Yasadan önce yerel yönetimlerin gelir kaynaklarından olan borçlanmaların çoğu özel faiz oranlarında kamu borçlanma kurumlarından alınmaktaydı. Bu kurumlara örnek olarak «Caisse des Depots et Consignations» ile «the Caisse d Aide à l'équipement des Collectivités Locales» verilebilir. İlgili kurumlar 1980 yılına kadar toplam borçların %80'ini vermiştir. Bu borçlanmalar üzerinde oldukça sıkı denetim vardı ve oranlar Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmekteydi. Bu kurumlar daha çok proje bazlı kredi vermekteydi ve oranlar piyasa faiz oranının altındaydı.

finanse edilmektedir ki bu da borcun önemli bir gelir kaynağı olduğunu göstermektedir. Fransız alt yönetim birimleri bono tahvil ihracını serbest bir şekilde yapabilmektedirler. Ancak alt yönetim biriminin borç servisi toplamı öz gelirlerinin % 25'ini aşarsa sadece yatırım amacıyla borçlanabilirler (Minassian, 1997, s.6). Yerel yönetimlere açık bütçe yapma izni verilmediği Fransa'da tüm yerel yönetimlere, büyük yatırımlarını finanse etmeleri amacıyla borçlanma yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimler, bütçede borçların geri ödemelerini ve faiz ödemelerini zorunlu harcamalar olarak göstermektedirler. Yurt dışından yapılacak borçlarda Fransız Hazinesi'nin onayı gerekmektedir. "Fransa'da devletin yerel yönetimlerin borçlarını ödememesinden dolayı, yerel yönetimlerin rasyonel olmayan borçların altına girmeleri oldukça zordur"(Kalabalık, 2005, s.522-524).

2004 yılı itibariyle merkezi hükümetin gelirleri harcamalardan %15 daha fazla gerçekleşmiştir. Aynı yıl itibariyle yerel yönetimler bütçelerinin merkezi hükümete göre daha denk olduğu söylenebilir. Son yıllarda merkezi hükümetin borçlarının gelirlerine oranı sürekli artışlar göstermesine rağmen, yerel yönetimlerin borçları azalan bir seyir izlemektedir. 2004 verilerine göre yerel yönetimlerin borçları toplamı, toplam borçların 1/7'sini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin borçlarının GSYİH'ye oranı %4,7 seviyesinde yer almaktadır. Bu oranın %3'ü komünler'den (Belediye) %1,1'i departmanlardan (illerden), %0,5'i regions'lardan (bölge yönetimlerinden) kaynaklanmaktadır (Homme, 2006, s.106).

Yerel yönetimlerin borçlarının önemli bir bölümü özel bankalar tarafından karşılanmaktadır. Bunlar içerisinde de Dexia'nın önemli bir yeri bulunmaktadır. «Caisse des Depots et Consignations» ile «the Caisse d Aide à l'équipement des Collectivités Locales» adlı yerel yönetimlere kaynak sağlayan kamu kuruluşu özelleştirilmiş, banka Belçika kredi bankasıyla birleşerek Dexia adını almıştır. Bankanın özelleştirilmesiyle Fransa'daki yarı monopol durum ortadan kalmış, yerel yönetimler için borçlanmada rekabet açık hale gelmiştir. Dexia'nın tecrübesi yerel yönetimler diğer bankalardan daha uygun oranda kredi vermesi ve bu konuda uzmanlaşmasıdır (Homme, 2006, s.108).

Fransa'da her bir yerel yönetimin Hazine'de bir hesabı bulunmaktadır. Hazine'nin verdiği krediler, merkezi hükümetin topladığı krediler ve merkezi hükümetten aldıkları transferlere göre değişmektedir (Homme, 2006, s.110).

5.3. İngiltere

İngiltere'de yaklaşık 100 yılı aşkın bir süredir yerel yönetimler borçlanmak için merkezi otoritenin iznine ihtiyaç duymaktaydılar. 1990'dan itibaren yerel yönetimlerin borçlanması harcamayacakları fonlara göre düzenlenmiş, ilgili

fonları kullanmak için her bir otorite kredinin karşılığını göstermek zorunda bırakılmıştır. İki çeşit kredi onayı söz konusu olmuştur. Bunlardan birincisi her yıl yerel yönetimlerin aynı yıl içinde harcamak kaydıyla yatırım projeleri için aldığı temel kredi onayıdır. Diğeri ise iki yıl veya daha fazla bir süredeki spesifik projeler için kullanılan tamamlayıcı kredidir. 2004'lerin başından itibaren sistem reforma tabi tutulmuştur. Buna göre borçlanmalar merkezi otoritenin koyduğu sınırlar içinde gerçekleşecek, yerel otorite bu sınırları geçmeyecektir. İlk bakışta bu reform yerel anlamda bağımsızlığı artırıyor görünse de gelirlerin harcamaya yetmediği durumda borçlara sınır koyulması yerel otoriteleri sıkıntıya düşürmüştür (King, 2006, s.304-305).

İngiltere'de yerel otoriteler borçlanmak için sermaye piyasasına girebilirler, bankalardan veya finansal kurumlardan borçlanabilirler. Yerel yönetimler borçlarının önemli bir kısmını Kamu Borç Kurulu'ndan almaktadırlar (King, 2006, s.305).

İngiltere'de yerel borçlanma üzerinde üç türlü denetim vardır. "Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu" her yerel yönetim için bir kredi limiti belirler ve bu limiti aşanlara yüksek faiz oranları uygular. Büyük çaplı borçlanmalar ilgili bakanlığın onayına tabidir. Ayrıca Yerel Yönetimler ve Konut Kanunu ile her bir yerel yönetim birimi için bir borçlanma limiti belirlenmiştir. Bu limiti aşanlara mali cezalar uygulanmaktadır. Mahallî İdareler Kanunu'na göre, yerel yönetimler kendi fonlarına bağlı olarak kredi alıp verebilirler. Ancak, eğitim, konut, sosyal hizmetler gibi önemli yatırım projelerinin, kredi almadan önce ilgili bakanlıklarca onaylanması gerekir. Merkezî idare ayrıca yerel yönetimlerin borçlanacakları miktarı yıllık olarak tasdik etmektedir. Yerel yönetimler, kimi durumlarda merkezî idareden özel izin almaksızın geçici borç da alabilmektedirler (Kalabalık, 2005, s.524-524).

Yerel yönetimlerin kaynak sağlamada uyguladıkları diğer bir yol "Özel Finans Girişimi'dir" (Private Finance Initiative PFI). Örneğin yerel yönetimler bir okul yapmak istediklerinde yeterli nakitleri yoksa inşaatı yapmak ve işletmek için borçlanacaklardır. PFI altında okulu yapmak ve yönetmek için yeni bir konsorsiyum hazırlanmaktadır. Yerel yönetimler ilgili konsorsiyumla sözleşme yaparak bina bittiğinde binayı teslim almakta ve binanın kullanımı için her yıl konsorsiyuma belirli bir para ödemektedirler. PFI fikri, para stoklarını, enflasyonu ve kamunun borçlarını kontrol altında tutmak amacıyla yapılmaktadır. PFI ile kamu ekstra borçlanmaya girmeden yeni varlıklara sahip olmaktadır. Yerel otoriteler PFI kullanımında sınırlandırılmışlardır. Devlet her yıl yapılacak PFI projelerinin toplam değerini belirlemekte bunu hükümetin

ilgili bölümleri arasında paylaştırmaktadır. Bu sayede yerel yönetimlerin her yıl ne kadarlık PFI projesi yapacakları belirlenmektedir (King, 2006, s.305-306).

5. 4. İspanya

İspanya'da yerel borçlanmalara 1998 Aralık ayında yerel finansmanı düzenleyen kanunlarla kimi sınırlamalar getirilmiştir. Yerel yönetimlerin finansman işlemleri genellikle Maliye Bakanlığı'nın onayına tabidir. Ancak planlanan işlem miktarının, idarenin hali hazır işlemleri için yürüttüğü harcamalarının %5'ini aşmayan ve karar altına alınmış il projeleri ile yerel ve ekonomik işbirliği programlarını içine alan faaliyetler ve hizmetleri için kullanılacak krediler bu onayı gerektirmemektedir. İspanya'da yerel yönetimlerin borç servisinin cari geliri oranı % 25'i aşarsa mutlaka Maliye Bakanlığı'ndan onay alınması gerekmektedir. Ayrıca merkezî idare, makroekonomik politikalar nedeniyle yerel ve bölgesel yönetimlerin borçlanma kararları üzerine ek sınırlamalar ve şartlar getirebilir. Uzun vadeli borçlanmalar yatırımlar için yapılabilir. Yurt dışından alınan borçlarda, borçların belli bir oranı nakit olarak Merkez Bankası'nda tutulmalıdır (Kalabalık, 2005, 525).

2001 yılından itibaren merkezi hükümet her bir yerel yönetim için bütçe hedefleri belirlemeye başlamıştır. Buna göre bir yıllık plan hazırlanmış ve ilgili plan parlamentoda kabul edilmiştir. Bu sayede parlamento borç düzeyinden ve borç hedeflerinden sorumlu tutulmuştur. Yerel yöneticiler bütçe kararlarını vermede serbesttirler. Yerel yönetimler borçlanırken planlardaki açıklara ilaveten sadece yatırım harcamaları için borçlanabilir (Altın Kural). Bu anlamda İspanya'da merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde doğrudan kontrolü söz konusudur (Giuriato ve Gastaldi, 2009, s.11).

Pascual, Cantarero, Fernandez ve Garcia (2004) yaptıkları çalışmada İspanya'daki belediyelerin borçluluk düzeyini etkileyen faktörleri araştırmışlardır. 1992-1999 yılları içerisinde orta büyüklükteki 100 belediye analize dahil edilmiştir. Çalışmaları sonucunda sosyal ve ekonomik faktörlerin yanı sıra özellikle yerel yönetimlerin, yatırımlarda tasarruf yapıp yapmadığı borçlanma düzeyini belirlemektedir. Ayrıca bütçenin başlangıç harcamalarından sapmalar söz konusu olduğunda borçlanma düzeyleri artmaktadır (Pascual vd., 2004, s.12).

5.5. Kuzey Avrupa Ülkeleri

Kuzey Ülkeleri genel olarak altın kuralı benimsemişlerdir. Bu kurala göre cari harcamalar cari gelirlerden finanse edilmiş, yatırımlar için borçlanmaya izin verilmiştir. Bu uygulamalara gidilmesinde; borçla finanse edilen harcamaların hükümetin kontrolü dışında mali politikaları gevşeteceği yer almaktadır.

Norveç'te yerel yatırımların %40-50'si borçlanmayla finanse edilirken, Finlandiya'da yerel yatırımların %30'u borçlanmayla finanse edilmektedir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra Norveç ciddi ekonomik sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunları aşmak için uyguladığı politikalardan biri de yerel yönetimlerin bütçelerinin denk olarak bağlanması zorunluluğudur. Norveç'te ayrıca yerel yönetimlerin bütçeleri ve borçlanmaları hükümet tarafından kabul edilmektedir (Lotz, 2006, s.243).

1970'lerde Danimarka'da yaşanan makroekonomik sorunlar, yerel yönetimlerin harcamalarının önemli boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. İlgili dönemde yerel yönetimlerin sadece yatırım harcamaları için borçlanmalarına izin verilmiş, başkaca borçlanmalara izin verilmemiştir. Sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin verilmesinin sebebi yatırımların finansmanının vergi mükelleflerince değil, yatırımı kullanacak tüketiciler tarafından karşılanacak olmasıdır. Bu borçlanmalarda herhangi bir onay alınmamaktadır.

Danimarka'da genel olarak, kontluklar (counties) ve belediyelerin borçlanma yetkileri yoktur. Ancak bu kuralın önemli istisnaları bulunmaktadır. Kontluklar için uzun süreli borçlanma, mali yıl için kabul edilen toplam net yatırım harcamalarının %25'i kadardır. Buna karşılık, belediyelerin borçlanmaları, su, elektrik, ısınma, şehir düzenlemeleri, yaşlı insanlar için konut ve arazi iyileştirmesi yatırımlarının finansmanı ile sınırlandırılmıştır. Borçlanma serbestisinin sınırı, harcamaların oluşturulmuş değeridir. Bunun dışında İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması gerekir. İllerin yatırım harcamalarının %25'inden fazlası için borçlanmalarına izin verilmez, Merkezî idare belediyelerin ve illerin yaptığı borçlanmalara teminat veremez (Kalabalık, 2005, s.524).

Finlandiya'da yerel yönetimler genelde yatırım projeleri için borç almaktadırlar. Cari harcamalar için borçlanma çok ender görülmektedir. Borçlanma için herhangi bir izin aranmamaktadır (Lotz, 2006, s.245).

İsveç'te yerel yönetimler borçlanma konusunda serbesttirler. 1979'dan 1991'e kadar yerel yönetimlerin denk bütçe yapması zorunlu iken, söz konusu kural çok katı bulunmuş ve kaldırılmıştır. Yerel yönetimlerin ulusal hükümetin mali politikalarını izlemeleri istenmiştir. 1997'de tekrar denk bütçe kuralı olarak getirilmiştir. İsveç borçlanmanın sadece yatırım harcamalarının finansmanı için olduğu bir ülkedir. Ancak son zamanlarda 1970'lerden bu yana yatırım harcamalarının toplam yerel yönetim harcamaları içinde payının giderek düşmekte bu durum borçlanma ihtiyacını zaman içinde azaltmaktadır (Minassian, 1997, s.6).

7. DEĞERLENDİRME

Günümüzde yerel yönetimlerin borçları hızla artmış, bir çok yerel otoritede borçlar sürdürülemez hale gelmiştir. Artan borçlanmalar yerel hizmetlerde aksamaya neden olmuş, merkezi hükümetlerin uyguladıkları makroekonomik plan ve hedefleri aksatmaya başlamıştır. Bu anlamda ülkeler yerel yönetimlerin borçlanmalarına karşı bazı sınırlamalar getirmektedirler. Yerel yönetimlerin tamamen borçlanmasını yasaklamak, yerel yönetimlere merkezden aktarılan transferlerin artırılması anlamına gelir ki bu durum da merkezi hükümeti zor durumda bırakır. Merkezden aktarılan kaynakların çokluğuna bağlı olarak merkezin yerel yönetim üzerinde vesayet denetimi o kadar artacaktır. Mahalli idarelerin borçlanmasında bir sınır söz konusu değildir. Her ülke konuyu kendi gereklerine ve özelliklerine göre değişik biçimlerde düzenlemektedir.

AB ülkeleri açısından yerel borçlanma değerlendirildiğinde, AB ülkelerinin bir ikilemle karşılaştıkları görülmektedir. Maastricht kriterleriyle bölge düzeyinde mali disiplin sağlanmaya çalışılırken, subsidiarite ilkesiyle yerel düzeyde özerklikler ve ayrıcalıklar artırılmaktadır. Bölgede yerel özerkliklerin artırılması mali disipline zarar vermeden nasıl sağlanacaktır? Ülkelerin yerel düzeyde borçlanmaları konusunda birlik düzeyinde tek bir kural söz konusu değildir. Ülkelerin yerel borçlanma konusunda yaptıkları düzenlemeler farklılıklar göstermekte; bir çok ülkede sadece yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya izin verilirken, birçoğunda cari harcamaların finansmanı için de borçlanmaya izin verilmektedir.

Birlik düzeyinde yerel özerklikle mali disiplinin bir arada sağlanması için yerel borçlanma konusunda; merkezi yönetimin yerel yönetimlerin bütün borçlarını tam ve eksiksiz bilmesi gerekmektedir. Bunun için yerel yönetimlerin merkezi otoritelere verdiği bilgiler tam ve ayrıntılı olmalı ve gerçeği yansıtmalıdır. Yerel düzeyde mali disiplinin sağlanabilmesi için gelir ve giderler disipline edilmelidir. Özellikle yerel yönetimlerin gelecek döneme ilişkin politikalarında şeffaflık sağlanmalı, varlık ve yükümlülükler şeffaflık içinde gösterilmeli, bütçe geniş ve ayrıntılı hazırlanarak bütçe uygulamaları hakkında bilgiler verilmeli, bu bilgiler her bir yerel yönetimin internet sayfasında yer almalıdır. Ayrıca etkin bir denetim için, iç denetimin yanında bağımsız dış denetim kuvvetlendirilmeli, en önemlisi merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin harcama sorumlulukları kesin bir biçimde belirlenmelidir.

AB'ye aday olan Türkiye açısından durumu değerlendirdiğimizde son yıllarda yerel yönetimlerin borçlanmasının hızla arttığı ve hatta yerel kaynaklardaki artışın yaklaşık 1/4'ünün borçlanmayla sağlandığı ifade edilebilir.

Artan kaynakların %30'unun borç geri ödemeleri için kullanıldığı göz önüne alındığında yerel yönetimlerin borç batağında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir çok yerel yönetimin genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarına ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına borcu bulunmaktadır. 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'yla borçlanma düzeyine ilişkin mali sınırlar getirilerek mali disiplin yolunda önemli bir adım atılmıştır. İlgili Kanun'da, "belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz" denilmiştir. Ayrıca dış borçlanmalar için sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla izin verilmektedir. Borçlanma konusunda özellikle seçimden önce yerel yönetimlere tanınan borçların silinmesi şeklindeki imtiyazlar borçların disiplinine yönelik uygulamaları gevşetmektedir. Bu amaçla borçların silinmesi ya da ertelenmesi şeklindeki yollara başvurulmamalı, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Yerel yönetimlerin mali performansı şeffaf bir şekilde denetlenmeli, her yerel yönetim için rapor oluşturularak bir mali karne hazırlanmalı ve sonuçlar kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

KAYNAKÇA

Acartürk, E. (2002). Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Manisa.

Alisjahbana, S., Soemitro, S. ve Ramayandi, A. (2002). Local Government Borrowing, Regional University Research On Decentralization in Indonesia, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS) University of Maryland at College Park, July.

Bali, B. (2006). "Mali Desantralizasyon Sürecinde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Bir Teorik Çerçeve Denemesi", Mali Yerelleşme Teori ve Uygulama Üzerine Yazılar, Derleyenler: Ayşe Güner, Serdar Yılmaz, Güncel Yayıncılık, İstanbul, Mayıs.

Bali, B. ve Çelen, M. (2005). "AB Üyesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması Türkiye İçin Dersler", Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, T.C. Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Karahayıt/Pamukkale.

Canatan B. (2006). "Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması", Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Editör: Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayıncılık, İstanbul.

Council of Europe. Borrowing By Local And Regional Authorities, Study Series, Local and Regional Authorities in Europe, <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&com.mand=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1155109&SecMode=1&DocId=1337360&Usage=2>>, (10.05.2009).

Cınar, T. (2002). "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara.

Dafflon, B. (2002). "The Requirement Of A Balanced Budget And Borrowing Limits In Local Public Finance: Setting Out The Problems" VIEĐOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS, Nr. 2, <www.mruni.lt/lt/padaliniai/centrai/leidybos_centras/leidiniai/dl.php?file=5583&id=1138>, (10.05.2009).

Daher, S. (2000). "Specialized Financial Intermediaries for Local Governments — A Market-based Tool for Local Infrastructure Finance" In Infrastructure Notes Urban Sector, Urban No. FM-8d. The World Bank. Washington, D.C.

Demircan, E. (2006). "Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci Ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt:13 Sayı:2.

Derycke, P. ve Gilbert, G. (1985). "The Public Debt of French Local Government", Journal of Public Policy , Volume 5, Issue 03, August.

DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı. Yerel Yönetimler ÖİK Raporu, DPT:2538, ÖİK:554, Ankara, 2001.

Falay, N. (2002). "Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı", Avrupa Birliği'ne Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesine Uyumu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi 17. Maliye Sempozyumu, Turmob Yayınları-185.

Forte, F. (1999). "Government Policies and the Budget Process", Governance, Corruption and Public Financial Management, Edited by Salvatore Schiavo-Campo, <http://www.adb.org/Documents/Conference/Governance_Corruption_PFM/02govern.pdf>, (10.05.2009).

Fölcher, A. (2007). "Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability", Local Budgeting, Edited by: Anwar Shah, <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/LocalFinanceDisciplineTransparency.pdf>>, (10.05.2009).

Giuriato, L. ve Gastaldi, F. (2009). "The Domestic Stability Pact İn Italy: A Rule For Discipline?", Munich Personal RePEc Archive, April, MPRA Paper No. 15183, <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15183/>>, (10.05.2009).

Halmosi, P. "Regulation Of Local Government Borrowing In European Countries – How to Avoid Over-Indebtedness?", <http://www.aramisz.co.hu/pdf/Regulation_local_borrowing.pdf>, (10.05.2009).

Homme, R. (2006). "Local Government Organization And Finance: France", Local Governance In Industrial Countries, Edited by Anwar Shah, The World Bank Washington, D.C.

Inman, R. ve Rubinfeld, D. (1998). "Subsidiarity and the European Union", National Bureau of Economic Research, <<http://www.nber.org/papers/w6556.pdf>>, (10. 05.2009).

Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kayıkçı, S. "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler Ve Yerel Özerklik Şartı", <<http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/FRtodaie.pdf>>, (10.05.2009).

King, D. (2006). "Local Government Organization and Finance: United Kingdom", Local Governance In Industrial Countries, Edited by Anwar Shah, The World Bank Washington, D.C.

Kurtuluş, B. (2006). Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamaların Finansmanı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mahalli İdareler Dairesi, Ankara, Temmuz.

Liu, L. (2006). “Subnational Borrowing Framework”, International Seminar on Building New Countryside and Promoting Balanced Regional Development for a Harmonious Society Haikou, China.

Lotz, J. (2006). “Local Government Organization and Finance: Nordic Countries”, Local Governance In Industrial Countries, Edited by Anwar Shah, The World Bank Washington, D.C.

Martell, C. (2006). “The Fiscal Institutions of Brazilian Municipalities”, International Society for New Institutional Economics Annual Conference Boulder, Colorado, September 22nd, <<http://www.isnie.org/ISNIE06/Papers06/03.3/Martell.pdf>>, (01.06.2009).

Matyja, M. “Subsidiarity: A Tool for Gender Equality in an Enlarged EU”, <<http://www.eumap.org/journal/features/2001/dec/toolforgender>>, (10.05.2009).

Mello, L. (2002). “Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments”, Regional Seminar of Fiscal Policy, UN Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile, January 28–31, <<http://pfr.sagepub.com/cgi/reprint/29/2/108>>, (10.05.2009).

Minassian, T. (1997). Decentralization and Macroeconomic Management, Paper to be presented at the OECD-Brazil Seminar on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance, Brasília, June 16-17.

Nacar, B. (2005). “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler Ve Bir Değerlendirme”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, (9).

Nadaroğlu, H. (1994). Mahalli İdareler, Beta Yayınevi, İstanbul.

Pagano, A. ve Moore, R. (1985). Cities And Fiscal Choices: A New Model Of Urban Public Investment, Duke University Pres, Durham.

Pascual, M., Cantarero, D., Fernandez, R. and Garcia, M. (2004). “Local Government Debt: An Application To The Spanish Case”, 44rd ERS 2004 CONGRESS Regions And Fiscal Federalism, Porto, Portugal, 25-29 August.

Peterson, G. (1998). Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness, Draft, Municipal Financial Toolkit, March.

Plekhanov A. ve Singh, R. (2007). “How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence”, IMF Staff Papers, Vol.53, No:3, <<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/04/pdf/plekhano.pdf>>, (01.06.2009).

Sakıncı, S. (2007). Yerel Yönetimler Ekonomisi, Emek Matbaası, Manisa.

Schwarcz, S. (2002). “Global Decentralization And The Subnational Debt Problem”, Duke Law Journal, Volume 51, Number 4, February, <<http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?51+Duke+L.+J.+1179>>, (10.05.2009).

Tanzaniagateway. Local Government Borrowing As A Part of The System of Local Government Finance In Tanzania, <<http://www.tanzaniagateway.org/docs/localgovtborrowingaspartofsysstofLGfinance.pdf>>, (10.05.2009).

Timofeev, A. (2007). "Market-Based Fiscal Discipline Under Evolving Decentralisation: The Case Of Russian Regions", *Comparative Economic Studies*, June, <http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/164326289_5.html>, (10.05.2009).

Türkoğlu, İ. (2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389.

Weist, D. (2002). "Borrowing and Capital Financing", *Intergovernmental Fiscal Relations in East Asia ASEM Sponsored Workshop*, January 10-11, Bali, Indonesia.

Werner, J. (2006). "Local Government Organization and Finance: Germany", *Local Governance In Industrial Countries*, Edited by Anwar Shah, The World Bank Washington, D.C.

TÜRK İDARE DERGİSİ'NİN 462-465 İNCİ SAYILARINDA YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST

1. KONU ADINA GÖRE KRONOLOJİK DİZİN

Genel Yönetim

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
462	Yönetim Bilgi Sistemleri ve SGB.NET	Şemseddin ERKAYA	1-8
462	Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi	Dr. Celal DİNÇER	37-68
462	Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği	Kenan Mehmet EKİCİ	69-88
462	İnovasyon, Türkiye'deki Durum ve İPKM'ler	Uğur KARAGÖZ	151-168
462	Türk Kamu Yönetiminde Tarafsızlık	Nazım KARTAL- Yılmaz DEMİRHAN	169-176
463-464	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları <i>Reorganization Of Public Administration and E-Government Applications</i>	Doç. Dr. Asım BALCI / Harun KIRILMAZ	45-70
463-464	Türkiye'de E-Devlet ve E-İmza Altyapısı Uygulamaları <i>In Turkey, E-Government and E-Signature Infrastructure Applications</i>	Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ	71-92
463-464	Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı <i>Secrecy in Administration and The 'Official Secret' Concept</i>	Ramazan ERDAĞ	93-102
463-464	Etik ve Ahlak; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler <i>Ethic and Moral; Similarities, Differences and Connections</i>	Abdulkadir MAHMUTOĞLU	225-249

465	Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler	AKYEL, Dr. Recai	11-25
465	Çalışanlar Açısından Motivasyonun Verimlilik Üzerine Etkileri	Ayhan, Dr. Ufuk	45-58
465	Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu Tüzel Kişileri Dışındaki Merciler Yönetmelik Çıkartabilir Mi?	DURSUN, Hasan	59-87
465	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız idari Otoriteler) Personel Rejimi	EROL, Mesut	89-111
465	Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliğinin Performans Yönetim Modeli <i>Performance Managment in Public Sector and of The European Union</i>	KOYUNCU, Erhan	133-150
465	E-Devletin Hukuksal Dönüşümü	SÖYLER, Yasin	151-176

Yerel Yönetim

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
462	Belediyelerin Katı Atık Yönetiminde Çevre Eğitimi	Ahmet APAN	177-196
463-464	Yerel Yönetimlerde Temsil ve Kadın Üyeler: Kadın Adayların Önündeki Görünmez Engeller <i>Representation in Local Governments and Women Councilors: Invisible Obstacles in Front of Women Candidates.</i>	Yrd. Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA	15-44
463-464	Yönetim Sorumluluğu Açısından Belediyelerde "Yetki ve Sorumluluk" <i>Authority and Responsibility at Municipalities in Terms of Management Responsibility</i>	Serdar İĞDELER	199-224

465	Avrupa Birliği'ne Uyum Çabaları Ekseninde Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler İlişkisi <i>The Relationship Between Axis Adaption Effort of European Union and Local Administration and Social Services</i>	AYDIN, Hakan	27-43
465	Mahalle Yönetimi	GÜNEŞ, Yaşar	113-131

Diğer Konular

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
462	Alanya'da Vergi Mükellefi Olan Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler	Dr. Özcan ERDOĞAN	89-118
462	Düzenleyici Kurumlara Türki- ye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu	Selim ÇAPAR	197-223
462	Bakıma Muhtaç Çocuklar: Türkiye ve Norveç Kurumsal Yapılarının Karşılaştırılması	Servet GÜNGÖR	225-241
463-464	Bölgesel Kalkınma ve GAP <i>Regional Development and GAP</i>	B. Ali EŞİYOK	103-130
463-464	Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne Bir Hayır Örgütü: Darülaceze Müessesesi <i>A Charity Organization From Ottoman Till Turkish Republic: Istanbul Darulaceze Institution</i>	Servet GÜNGÖR	157-180

Yabancı Ülkeler Uluslararası Kuruluş Ve Uygulamalar

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
462	Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine İki Örnek	Rıza YILMAZ	9-36
462	AB Öz Kaynaklar Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi	Burhan ORMANOĞLU	119-142
462	Avrupa Birliğinde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin Azaltılması Çalışmaları	Necati YAMAÇ	143-150
463-464	Ülkeler Arasında Reform Transferi <i>Transfer of Reforms Among Countries</i>	M. İlker HAKTANKAÇMAZ	181-198
465	Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu	Arş. Gör. Alparslan UĞUR	177-200

Güvenlik

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
463-464	Kamu Güvenlik Politikalarının Oluşturulmasında Yeni Bir Yaklaşım: Suç Tahmini <i>A New Approach in Public Security Policy Formation: Crime Prediction</i>	Dr. Serdar Kenan GÜL / Dr. Ahmet POLAT	131-156

İz Bırakan Mülki İdare Amirleri

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
462	Bir Anım	Şahabettin HARPUT	243-257

2. MAKALE ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

Makalenin Adı
Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler <i>Problems Encountered In Implementing Control Function Of Management</i> Dr. Recai AKYEL Yıl: 2009, Sayı 465, s. 11-25
Belediyelerin Katı Atık Yönetiminde Çevre Eğitimi Ahmet APAN Yıl: 2009, Sayı 462, s. 177-196
Yerel Yönetimlerde Temsil ve Kadın Üyeler: Kadın Adayların Önündeki Görünmez Engeller <i>Representation in Local Governments and Women Councilors: Invisible Obstacles in Front of Women Candidates</i> Yrd. Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 15-44
Avrupa Birliği'ne Uyum Çabaları Ekseninde Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler İlişkisi <i>The Relationship Between Axis Adaption Effort of European Union and Local Administration and Social Services</i> Hakan AYDIN Yıl: 2009, Sayı 465, s. 27-43
Çalışanlar Açısından Motivasyonun Verimlilik Üzerine Etkileri <i>Effectiveness of Motivation in Terms of Employees</i> Dr. Ufuk AYHAN Yıl: 2009, Sayı 465, s. 177-200
Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu Selim ÇAPAR Yıl: 2009, Sayı 462, s. 197-224
Türkiye'de E-Devlet ve E-İmza Altyapısı Uygulamaları <i>In Turkey, E-Government and E-Signature Infrastructure Applications</i> Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 71-92
Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi Dr. Celal DİNÇER Yıl: 2009, Sayı 462, s. 37-68
Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları <i>Reorganization Of Public Administration and E-Government Applications</i> Doç. Dr. Asım BALCI / Harun KIRILMAZ Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 45-70

Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu Tüzel Kişileri Dışındaki Merciler Yönetmelik Çıkartabilir Mi?

Prime Ministry, Ministries and Public Corporate Bodies.....

Hasan DURSUN

Yıl: 2009, Sayı 465, s. 59-87

Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği

Kenan Mehmet EKİCİ

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 69-88

Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı

Secrecy in Administration and The 'Official Secret' Concept

Ramazan ERDAĞ

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 93-102

Alanya'da Vergi Mükellefi Olan Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler

Dr. Özcan ERDOĞAN

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 89-118

Yönetim Bilgi Sistemleri ve SGB.NET

Şemseddin ERKAYA

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 1-8

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız İdari Otoriteler)

Personel Rejimi

Personnel Regime Of The Regulatory And Supervisory Institutions

Mesut EROL

Yıl: 2009, Sayı 465, s. 89-111

Bölgesel Kalkınma ve GAP

Regional Development and GAP

B. Ali EŞİYOK

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 103-130

Kamu Güvenlik Politikalarının Oluşturulmasında Yeni Bir Yaklaşım: Suç Tahmini

A New Approach in Public Security Policy Formation: Crime Prediction

Dr. Serdar Kenan GÜL/ Dr. Ahmet POLAT

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 131-156

Mahalle Yönetimi

Neighbourhood Administration

Yaşar GÜNEŞ

Yıl: 2009, Sayı 465, s. 113-131

Bakıma Muhtaç Çocuklar: Türkiye ve Norveç Kurumsal Yapılarının Karşılaştırılması

Servet GÜNGÖR

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 225-241

Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne Bir Hayır Örgütü: Darülaceze Müessesesi

A Charity Organization From Ottoman Till Turkish Republic: Istanbul Darulaceze Institution

Servet GÜNGÖR

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 157-180

Ülkeler Arasında Reform Transferi

Transfer of Reforms Among Countries

M. İlker HAKTANKAÇMAZ

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 181-198

Bir Anım

Şahabettin HARPUT

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 243-257

Yönetim Sorumluluğu Açısından Belediyelerde "Yetki ve Sorumluluk"

Authority and Responsibility at Municipalities in Terms of Management Responsibility

Serdar İGDELER

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 199-224

İnovasyon, Türkiye'deki Durum ve İPKM'ler

Uğur KARAGÖZ

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 151-168

Türk Kamu Yönetiminde Tarafsızlık

Nazım KARTAL/ Yılmaz DEMİRHAN

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 169-176

Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliği'nin Performans Yönetim Modeli

The Performance Managment in Public Sector and The European Union

Performance Managment Model

Erhan KOYUNCU

Yıl: 2009, Sayı 465, s. 133-150

Etik ve Ahlak; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler

Ethic and Moral; Similarities, Differences and Connections

Abdulkadir MAHMUTOĞLU

Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 225-249

AB Öz Kaynaklar Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Burhan ORMANOĞLU

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 119-142

E-Devletin Hukuksal Dönüşümü

Transition Of E-Government Legal Framework,

Yasin SÖYLER

Yıl: 2009, Sayı 465, s. 151-176

Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu

Borrowing And Fiscal Discipline Problem Of Local Governments In European Countries

Arş. Gör. Alparslan UĞUR

Yıl: 2009, Sayı 465, s. 177-200

Avrupa Birliğinde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin Azaltılması Çalışmaları

Necati YAMAÇ

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 143-150

Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine İki Örnek

Rıza YILMAZ

Yıl: 2009, Sayı 462, s. 9-36

3. YAZAR ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

Yazarı	Makalenin Adı
AKYEL, Dr. Recai,	Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler <i>Problems Encountered In Implementing Control Function Of Management</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s. 11-25
APAN, Ahmet	Belediyelerin Katı Atık Yönetiminde Çevre Eğitimi Yıl: 2009, Sayı 462, s. 177-196
ARIKBOĞA, Yrd. Doç. Dr. Erbay	Yerel Yönetimlerde Temsil ve Kadın Üyeler: Kadın Adayların Önündeki Görünmez Engeller <i>Representation in Local Governments and Women Councilors: Invisible Obstacles in Front of Women Candidates.</i> Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 15-44
AYDIN, Hakan	Avrupa Birliği'ne Uyum Çabaları Ekseninde Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler İlişkisi <i>The Relationship Between Axis Adaption Effort of European Union and Local Administration and Social Services</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s. 27-43
AYHAN, Dr. Ufuk,	Çalışanlar Açısından Motivasyonun Verimlilik Üzerine Etkileri <i>Effectiveness of Motivation in Terms of Employees</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s. 45-58
ÇAPAR, Selim	Düzenleyici Kurumlara Türkiye'den Üç Örnek: SPK, BDDK, Şeker Kurumu Yıl: 2009, Sayı 462, s. 197-224

ÇEVİKBAŞ, Doç. Dr. Rafet	Türkiye’de E-Devlet ve E-İmza Altyapısı Uygulamaları In Turkey, E-Government and E-Signature Infrastructure Applications Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 71-92
DİNÇER, Dr. Celal	Kolluk Kuvvetlerinin Zor Kullanma Yetkisi Yıl: 2009, Sayı 462, s. 37-68
Doç. Dr. Asım BALCI / Harun KIRILMAZ,	Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları Reorganization Of Public Administration and E-Government Applications Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 45-70
DURSUN, Hasan,	<i>Başbakanlık, Bakanlıklar ve Kamu Tüzel Kişileri Dışındaki Merciler Yönetmelik Çıkartabilir Mi?</i> Prime Ministry, Ministries and Public Corporate Bodies..... Yıl: 2009, Sayı 465, s. 59-87
EKİCİ, Kenan Mehmet	Toplam Kalite Yönetimi Anlayışı ve Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği Yıl: 2009, Sayı 462, s. 69-88
ERDAĞ, Ramazan	Yönetimde Gizlilik ve Devlet Sırrı Kavramı Secrecy in Administration and The ‘Official Secret’ Concept Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 93-102
ERDOĞAN, Dr. Özcan	Alanya’da Vergi Mükellefi Olan Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler Yıl: 2009, Sayı 462, s. 89-118
ERKAYA, Şemseddin	Yönetim Bilgi Sistemleri ve SGB.NET Yıl: 2009, Sayı 462, s. 1-8
EROL, Mesut,	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların (Bağımsız İdari Otoriteler) Personel Rejimi Personnel Regime Of The Regulatory And Supervisory Institutions. Yıl: 2009, Sayı 465, s. 89-111
EŞİYOK, B. Ali	Bölgesel Kalkınma ve GAP Regional Development and GAP Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 103-130
GÜL, Dr. Serdar Kenan / POLAT, Dr. Ahmet	Kamu Güvenlik Politikalarının Oluşturulmasında Yeni Bir Yaklaşım: Suç Tahmini A New Approach in Public Security Policy Formation: Crime Prediction Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 131-156

GÜNEŞ, Yaşar	Mahalle Yönetimi <i>Neighbourhood Administration</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s.
GÜNGÖR, Servet	Bakıma Muhtaç Çocuklar: Türkiye ve Norveç Kurumsal Yapılarının Karşılaştırılması Yıl: 2009, Sayı 462, s. 225-241
GÜNGÖR, Servet	Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyeti'ne Bir Hayır Örgütü: Darülaceze Müessesesi <i>A Charity Organization From Ottoman Till Turkish Republic: Istanbul Darulaceze Institution</i> Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 157-180
HAKTANKAÇMAZ, M. İlker	Ülkeler Arasında Reform Transferi <i>Transfer of Reforms Among Countries</i> Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 181-198
HARPUT, Şahabettin	Bir Anım Yıl: 2009, Sayı 462, s. 243-257
İĞDELER, Serdar	Yönetim Sorumluluğu Açısından Belediyelerde "Yetki ve Sorumluluk" <i>Authority and Responsibility at Municipalities in Terms of Management Responsibility</i> Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 199-224
KARAGÖZ, Uğur	İnovasyon, Türkiye'deki Durum ve İPKM'ler Yıl: 2009, Sayı 462, s. 151-168
KARTAL, Nazım - DEMİRHAN, Yılmaz	Türk Kamu Yönetiminde Tarafsızlık Yıl: 2009, Sayı 462, s. 169-176
KOYUNCU, Erhan,	Kamuda Performans Yönetimi ve Avrupa Birliği'nin Performans Yönetim Modeli <i>The Relationship Between Axis Adaption Effort of European Union and Local Administration and Social Services</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s. 133-150
MAHMUTOĞLU, Abdulkadir	Etik ve Ahlak; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler <i>Ethic and Moral; Similarities, Differences and Connections</i> Yıl: 2009, Sayı 463-464, s. 225-249
ORMANOĞLU, Burhan	AB Öz Kaynaklar Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi Yıl: 2009, Sayı 462, s. 119-142
SÖYLER, Yasin,	E-Devletin Hukuksal Dönüşümü <i>Transition Of E-Government Legal Framework,</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s. 151-176

UĞUR, Arş. Gör. Alparslan,	Avrupa Birliği Ülkelerinde Yerel Yönetimlerin Borçlanma ve Mali Disiplin Sorunu <i>Borrowing And Fiscal Discipline Problem Of Local Governments In European Countries</i> Yıl: 2009, Sayı 465, s. 177-200
YAMAÇ, Necati	Avrupa Birliğinde Mevzuat Kaynaklı Bürokrasinin Azaltılması Çalışmaları Yıl: 2009, Sayı 462, s. 143-150
YILMAZ, Rıza	Amerika Birleşik Devletlerinde Belediye Hizmetlerine İki Örnek Yıl: 2009, Sayı 462, s. 9-36

TÜRK İDARE DERGİSİ

YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fikrî ve ilmi, çevirilerin ise hukukî sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.

3- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığı'nca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılaplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanların-da yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

Türk İdare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.

4- Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

5- Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olum-suz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar)a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayın Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilecek bir telefon numarası, e-pos-

ta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk İdare Dergisi'nin 442. sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://tid.icisleri.gov.tr> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazarın İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1, 2, 3)

8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisi'ne geçer. Gönderilen yazılar yayınlanın-yayınlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayımlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.

9- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 (üç) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

10- Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin "**İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No:16 Esat/ ANKARA**" adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadeler-den kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmalı ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır. Sayfaların alt sağ köşesine sayfa numarası konmalıdır.

3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, font büyüklüğü 12 punto, Times New Roman olmalıdır.

4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, özet ve anahtar kelimeler (en az 3, en çok 7) bulunmalıdır. Yazı başlığı 10 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, özet ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazı-maların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında, varsa faks numarası ve elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.

5- Özet, derleme ve araştırma makaleleri için 200; teknik notlar için 100 ve editöre mektup için 50 kelimeyi aşmamalıdır. Özetle denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. yer almamalıdır.

6- Yazı, "giriş" bölümüyle ikinci sayfadan başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte büyük harflerle ("1. GİRİŞ" şeklinde) yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) olmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak "1.1", "1.2" şeklinde numaralandırılmalıdır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, Sonuç(lar)/Tartışma bölümü olmalı ve bu bölümü takiben Kaynakça ile varsa Teşekkür

ve Ekler yer almalıdır. Şekil başlıkları, şekiller ve tablolar ayrı sayfalara hazırlanarak yazının sonuna eklenmelidir.

7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar ilgili bilim alanının olmalı ve metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar "giriş" bölümünde veya bu bölümü izleyen ayrı bir bölüm içinde verilebilir.

9- Tüm çizimler, haritalar, grafikler, fotoğraflar, vb. şekil olarak değerlendirilmelidir. Her şeklin bir örneği öneri yazıya eklenmelidir. Baskıya hazır özgün şekiller yazı basıma kabul edildikten sonra gönderilmelidir. Şekiller, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde "Şekil 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık şeklin altına numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır. Tablo, resim, grafik ve şekillerin yazım şartları dergi içeriğindeki gibi, başlık, kaynakça ve özellikle tablo içeriği 9 punto olmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999, s.113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000, s.120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerekteğinde, dip notlar sayfa sonuna ardışık olarak numara-lanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 10 punto, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıra-lanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eskiden yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak "1999a" ve "1999b" şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklerle uygun olarak yazılmalıdır.

White, L. (1995a). *Universal Grammar*. The MIT Press, Cambridge, Mass.

White, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. *IRAL* 18 (2), 139-52

White, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subja-cency in second language acquisition. *Second Language Acquisition* 7(1), 43-68.

White, L. , Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). *Sonority constraints on prosodic structure*. Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triable-ations Review. In *Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online)*. Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ai198-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

Yazıların gönderildiği dilekçede gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeyi geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir.