

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 83
HAZİRAN – EYLÜL 2011
SAYI: 471- 472

- Ahmet APAN : ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son
Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans
Denetimi
- Doç.Dr.Semra Feriha AŞÇIGİL : Kurumsal Sosyal Sorumluluk Üzerine Bir İnceleme
- Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ : Türkiye'de İç Denetim Kurumu
- Baki ERKEN : Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının
Gelişmesi ve Temel Sorunu
- Doç. Dr. Gülise GÖKÇE : Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modeli
Arayışları
- Dr. İlker GÜNDÜZÖZ : Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDEŞ Projesi ve Köy
Reformu
- Dr.AbdulkadirMAHMUTOĞLU : Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler-
Mülki idare ilişkisinin Geleceği
- Selman ÖZDEMİR : İmar Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve
Kavramın Kentleşmeye Etkileri
- Yrd.Doç.Dr.AslıYAĞMURLU : Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe
Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerine Bir İnceleme
- Necati YAMAÇ : Dünyada E-Devlet Uygulamaları ve Türkiye
Değerlendirmesi: Kurumlar, Sorunlar ve Öneriler

**HAKEMLİ
DERGİ**

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Adnan YILMAZ

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Adnan YILMAZ / Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık sayıları olmak üzere yılda 4 kez yayımlanır

**Dergimiz Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler
en az iki hakem tarafından okunmaktadır.**

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir • İşlenme hakları, 23 ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, kamu kurum ve kuruluşlarınca ödenecek telif ve işleme ücretleri hakkında yönetmelik esaslarına göre ödenir • Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez • Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı 20 TL.

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı 30 TL.

Abone bedeli bulunulan yerin Maliye veznesine yatırılarak makbuzu, aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16, 06660 Esat / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http://www.tid.gov.tr

Telefon: (0.312) 430 88 93 - 95 • **Faks:** (0.312) 430 88 96

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Şemseddin ERKAYA /SGB Daire Başkanı

Editör Yardımcısı

Selim ÇAPAR / AREM Başkan Yrd.

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Adnan YILMAZ

Şemseddin ERKAYA

Dr. Ahmet SARICAN

İbrahim TAŞYAPAN

Dr. Muammer SÖNMEZ

Dr. Haşan Hüseyin CAN

Selim ÇAPAR

Strateji Geliştirme Başkan

SGB Daire Başkan

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlü

Personel Genel Müdürlü

İller İdaresi Genel Müdür Yrd.

Hukuk Müşaviri

AREM Başkan Yrd.

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

Doç. Dr. Ömer ANAYURT

Prof. Dr. Sait AŞGIN

Prof. Dr. Zühtü ARSLAN

Doç. Dr. Asım BALCI

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN

Prof. Dr. Ali BİRİNCİ

Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞARAN

Galip DEMİREL Emekli

Prof. Dr. Vahit DOĞAN

Prof. Dr. Musa EKEN

Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Prof. Dr. Haşan Tahsin FENDOĞLU

Prof. Dr. Remzi FINDIKLI

Prof. Dr. Orhan GÖKÇE

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Prof. Dr. Eyyup Günay İSBİR

Prof. Dr. Halil KALABALIK

Doç. Dr. Ahmet KESİK

Prof. Dr. İliber ORTAYLI

Dr. Ali Nihat ÖZCAN

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN

Prof. Dr. Murat SEZGİNİ

Prof. Dr. Ali ŞAFAK

Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR

Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU

Prof. Dr. Burhanettin UYSAL

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Karabük Üniversitesi

Polis Akademisi Başkanı

Selçuk Üniversitesi

TODAE

Türk Tarih Kurumu Başkanı

Gazi Üniversitesi

Vali-Müsteşar

Gazi Üniversitesi

Sakarya Üniversitesi

Marmara Üniversitesi

Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk

RTÜK Üyesi

Polis Akademisi

Selçuk Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

TODAE Genel Müdürlü

Sakarya Üniversitesi

Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı

Galatasaray Üniversitesi

TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi TEPAV

Akdeniz Üniversitesi

Gazi Üniversitesi

Polis Akademisi

Gazi Üniversitesi

Beykent Üniversitesi

Karabük Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 83

HAZİRAN-EYLÜL 2011

SAYI: 471-472

İÇİNDEKİLER

Ahmet APAN

- ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki
Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve
Performans Denetimi 9 *The Recent Trends In Inspection System In
The USA And Turkey: Inspector General And
Performance Auditing*

Doç. Dr. Semra Feriha AŞÇIGİL

- Kurumsal Sosyal Sorumluluk Üzerine Bir
İnceleme 31 *Corporate Social Responsibility: A Perspective
Towards Clarification Of The Concept*

Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

- Türkiye'de İç Denetim Kurumu 47 *Internal Audit Institution In Turkey*

Baki ERKEN

- Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal
Haklarının Gelişmesi ve Temel Sorunu 69 *Development of Unionist Rights of Public
Officers in Turkey and the Basic Problem Of It*

Doç. Dr. Gülise GÖKÇE

- Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/
Yönetim Modeli Arayışları 99 *Crisis Of Neoliberalism And New Searches For
A New State/Government Model*

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ

- Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDES
Projesi ve Köy Reformu 117 *KÖYDES Project And Village Reform In The
Line Of Rural Development*

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU

- Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel
Yönetimler- Mülki İdare İlişkisinin Geleceği 143 *Officer Status And Flexibility In Transition
From Personnel Management To Human
Resources Management In Turkey*

Selman ÖZDEMİR

- İmar Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı
ve Kavramın Kentleşmeye Etkileri 169 *The Vested Right Concept At Zooning Law
And The Concept's Effects To Urbanization*

Yrd. Doç. Dr. Aslı YAĞMURLU

- Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara
Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri
Üzerine Bir İnceleme 197 *Political Participation and Public Relations:
An Analysis on Web-Sites of District
Municipalities of Ankara*

Necati YAMAÇ

- Dünyada E-Devlet Uygulamaları ve Türkiye
Değerlendirmesi: Kurumlar, Sorunlar ve
Öneriler 217 *e-Governmet Applications In The World And
Assessment Of Turkish Case: Institutions,
Issues And Suggestions*

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 kiiltür, idare, intizam ve devlet
anlamlarını en son İlmî telâkkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış
ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.



Değerli okurlar,

Uzun sayılabilecek bir aradan sonra yüklediğimiz yeni editörlük görevi ve anlamlı bir sayı ile yine karşınızdayız. Hakemli bilimsel bir dergimiz olan Türk İdare Dergisi'nin Haziran-Eylül 2011 dönemine ait 471-472 sayısı ile siz okuyucularımızla yeniden buluşmanın heyecanı içerisinde olduğumuzu ifade etmek isterim. Bu sayımızda genel müfettişlik ve performans denetimi, kurumsal sosyal sorumluluk, iç denetim, sendikal haklar, neoliberalizm ve yeni devlet/yönetim modeli, KÖYDEŞ projesi ve köy reformu, merkezi yönetim-yerel yönetimler ve mülki idare ilişkisi, kazanılmış hak, siyasal katılım ve halkla ilişkiler, ile e-devlet uygulamaları konularını işleyen değerli yazarlarımızın özverili çalışmaları sonucu hazırlamış oldukları on makaleyi sizlerle paylaşıyoruz. Değerli hakemlerimizin eleştiri ve düzeltmeleri ile olgunlaştırdığımız ve gündemi yakalayan bu on makale sizlere sunuma hazır hale geldi.

Bu sayımızda yer verdiğimiz; "ABD ve Türkiye'de Denetim Sistemindeki Son Eğilimler: Genel Müfettişlik ve Performans Denetimi" başlıklı makalede, Türkiye'nin, dünyada genel olarak bulunan iki denetim sisteminden biri olan Anglo-Sakson denetim sisteminden esinlendiği performans denetimi incelenmekte ve diğer yandan Anglo-Sakson sisteminin önder ülkesi olan Amerika Birleşik Devletinin de Kıta Avrupasının bazı tekniklerinden esinlenerek oluşturduğu genel müfettişlik ofisleri ele alınmaktadır.

"Kurumsal Sosyal Sorumluluk Üzerine Bir İnceleme" konulu makalede; sosyal sorumluluk kavramı incelenerek, temel olarak kurumsal sosyal sorumluluğun ne olduğu ve şirket yönetiminin kimlere karşı sorumluluk duyduğu sorularını tartışmanın yanı sıra, bu kavramın ortaya çıkıp gelişmesinde devletlerin oynadığı rol konusunda çeşitli örnekler verilmektedir. Bunun yanı sıra, bu çalışmada sosyal performans denetiminin yaygınlaşmasına imkan sağlayan ve sosyal sorumluluk konusunda geliştirilen standartlardan örnekler tanıtılarak, uygulamadaki farklılıkların nedenlerinden söz edilmiştir.

Ülkemizdeki iç denetim çalışmalarından bahseden "Türkiye'de İç Denetim Kurumu" konulu makalede ise, çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla yapılan düzenlemelerle denetim sisteminin gelişiminden ve denetçilerin eğitiminin öneminden söz edilmiştir. Ancak Türkiye'de iç denetim uygulamalarının henüz istenen düzeye ve etkinliğe kavuşturulmadığı ifade edilerek, bu nedenle konuyla ilgili kamuoyunun dikkatini çekmek için bilimsel yayınların yoğunlaştırılmasına vurgu yapılmıştır.

Evrensel değerlere ve ulusal hukukumuza göre bir hak olan sendikal faaliyetlerin önce işçilere, daha sonraki bir süreç içerisinde de kamu görevlilerine tanınması sürecini anlatan, "Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sendikal Haklarının Gelişmesi ve Temel Sorunu" başlıklı makale, kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi ardında yatan yeni kamu personeli sistemi anlayışından ve ILO - AB ilkelerinden bahsetmektedir. Sendikal hakların gelişimi, kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmış olmasına rağmen, bu çalışmada kamu görevlilerinin de işçiler gibi sendikal hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği ifade edilmektedir.

"Neoliberalizmin Krizi ve Yeni Devlet/Yönetim Modeli Arayışları" başlıklı makalede, 2007'nin ortalarında ABD'de başlayan ve 2008'in sonlarından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küresel mali krizin etkilerine ve bu bağlamda küresel krizin aynı zamanda bir devlet krizi olarak algılanıp değerlendirilmesine yer verilmektedir. Bu çalışmada öncelikli olarak devletin kriz esnası ve sonrasındaki rolü, Neoliberalizm ve devlet ilişkisi, devletin niteliksel dönüşümü, dönüşümün Türk kamu yönetimi üzerindeki olası etkileri, devletin geleceği vb. sorular ele alınıp tartışılmaktadır.

Bir kırsal kalkınma yöntemi olarak KÖYDEŞ Projesini ele alan "Kırsal Kalkınma Ekseninde KÖYDEŞ Projesi ve Köy Reformu" konulu makalede, kırsal altyapı yatırımları anlatılmakta ve KÖYDEŞ Projesinden başarılı sonuçlar elde edildiğinden bahsedilmektedir. Bu çalışmada, kırsal kalkınmada anahtar kavram olan köy idarelerinin idari ve

mali kapasitelerini artırmaya yönelik olarak Köy Kanununun revizyonunun gerekliliği de vurgulanmaktadır.

Türk kamu yönetiminin geleceğinin merkezi yönetim, yerel yönetimler ve mülki idare sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesine bağlı olduğunu belirten "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği" konulu makalede, mülki idare sistemine ait yetki, sorumluluk ve görevlerin yerine getirilmesi için gerekli mali kaynakların merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşıldığı ve bu görev ve sorumluluklara paralel mali olanak verilmeyince toplum karşısında devletin ve hükümetin temsilcileri olan mülki idare amirlerinin konumunun zayıfladığı konusu farklı açılardan ele alınmıştır.

"İmar Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve Kavramın Kentleşmeye Etkileri" konulu makalede, hukuk devleti ilkesi ile yakından ilgili olan kazanılmış hak kavramının genelde idare hukukunda, özelde ise imar hukukunda tezahür biçimleri ele alınmaya çalışılmış; hangi usul ve esaslar çerçevesinde bireylerin kazanılmış hakların olabileceği hususu örnek olaylar üzerinden tartışılmış; bu bağlamda kazanılmış hak müessesesinin plânlama amaçları bakımından kentleşmeye etkileri incelenmiştir.

"Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerine Bir İnceleme", başlıklı makale, siyasal katılım ve halkla ilişkiler arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunun için Ankara'nın on altı merkez ilçe belediyesinin internet siteleri incelenerek, siyasal katılımı destekleyici halkla ilişkiler faaliyetleri ortaya koyulup sınıflandırılmıştır, ilçe belediyelerinin uygulama farklılıkları siyasal katılım açısından sunulan olanakları anlamamızı ve demokratik bir hak olan siyasal katılımın düzeyi hakkında fikir edinilmesini sağlamaktadır.

"Dünyada e-Devlet Uygulamaları ve Türkiye Değerlendirmesi: Kurumlar, Sorunlar ve Öneriler", başlıklı makalede ise, dünyadaki e-devlet uygulamaları incelenerek Türkiye'deki e-devlet çalışmaları için öneriler geliştirilmiş ve bu çalışmalarda temel risk alanları belirlenmeye çalışılmıştır.

Birlikte el ele, gönül gönüle yola çıktığımız ve tarihsel birikiminden yararlanarak kendimizi geliştirmenin bir göstergesi olarak gördüğümüz Türk İdare Dergimizin bugüne kadar olduğu gibi bundan sonraki sayılarında da sizlerin üzerinde uyandırmış olduğu ilginin cazibe ve heyecanıyla makaleleri okurlarımıza ulaştırmak istiyoruz. Gelecek sayılarımızda da güncel konularla birlikte, kamu yönetimi ve ülkemiz için önemli olan gündem oluşturacak makalelerle oluşacak Dergimizi siz değerli okurlarımızın takdirine sunmayı hedefliyoruz.

Makalelerin hazırlanmasında başından sonuna kadar katkı veren ve yürekten destekleyen hakemlerimize, Dergimizin yolunu ve yönünü belirleyen Danışma Kurulumuza, eleştirileri ve önerileri ile bizlere ışık sunan ve sahiplenerek okurlarımıza, güzel fikirleri ve özveriyle çalışmalarını ile dergimize güç katan değerli yazarlarımıza, bu aşamaya gelmesinde emeği geçen herkese çalışmalarından dolayı teşekkür ederim.

Katkılarınız ve eleştirileriniz ışığında daha zengin bir içerikle, değişim ve dönüşümde sınırlanmadan, çalışmalarımıza devam ediyor olacağız.

Yeni bir sayıda yeniden buluşmak dileğiyle...

Şemseddin ERKAYA
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör

ABD VE TÜRKİYE'DE DENETİM SİSTEMİNDEKİ SON EĞİLİMLER: GENEL MÜFETTİŞLİK VE PERFORMANS DENETİMİ

Ahmet APAN*

ÖZET

Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemi (vatandaşı) keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardandır. Dünyada genel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson olmak üzere iki denetim sistemi bulunmaktadır. Türkiye, Anglo-Sakson denetim sistemine yaklaşmaya gayret ederken, Anglo-Sakson sisteminin önder ülkesi olarak Amerika Birleşik Devletleri de Kıta Avrupasının bazı tekniklerinden esinlenmektedir. Bu çalışma içerisinde Kıta Avrupası denetim sistemine yakın bir örnek olarak Amerika Birleşik Devletlerindeki genel müfettişlik ofisleri ve Türk kamu yönetiminin Anglo-Sakson denetim sisteminden esinlendiği performans denetimi incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Genel müfettiş, denetim sistemi, performans denetimi

ABSTRACT

**The Recent Trends In Inspection System In The USA And Turkey:
Inspector General And Performance Auditing**

Inspection is one of the key Instruments to protect citizens from arbitrary acts and treatments by the civil servants and the public entities. There are miscellaneous samples of inspection systems in the world: Continental and Anglo-Saxon. While Turkey strives to approach to the Anglo-Saxon Inspection system, the United States of America, leading country of Anglo-Saxon system, tries to adopt some techniques inspired by Continental System. Within this study, we shall examine the general inspector offices in the United States of America as a model from Continental system and the performance auditing system as the latest trend from Anglo-Saxon system in Turkish public administration.

Key Words: Inspector general, inspection system, performans auditing

*Mülkiye Başmüfettişi

1. GİRİŞ

Bir kurumun amaçlarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin, aksamaların hangi noktalarda olduğunun ve nasıl giderileceğinin raporlanıp kurumla ilgili karar mercilerine bildirilerek gereken önlemlerin alınmasını sağlayan "denetim", yönetim sürecinin en kritik aşamalarından birisidir (Karatepe, 2009; 187).

Avrupa Birliği Sayıştay'ına göre (kamu kesiminde) denetim, bir kurumun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir. Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemi (vatandaşı) keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardandır (Uluğ, 2004; 98). Denetim, yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak kabul görmüştür. Özellikle Henri Fayol'un izinden giden ve yönetimde örgütün önemine dikkat çeken Yönetim Teorisinin önemli isimlerinden Gulick ve Urwick tarafından geliştirilen ve POS- DCORB1 olarak bilinen kısaltmadaki C(ontrol) denetime karşılık gelmektedir.2

Denetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili dünyada farklı örnekler vardır. Yönetim sürecinin son aşaması olarak denetim de temel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerinin etkisi altındadır. Fransa'da Napolyon zamanında geliştirilen kanunlar Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneği olarak zaman içinde biçimlenmiş ve Anglo-Sakson sistemi ile birlikte (Alman yönetim sistemi sayılmazsa) tüm dünyayı etkisi altına alan 2 temel yönetim sistemi olarak kabul edilmiştir.3 Ülkemiz Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonlarından başlayan reform hareketlerinden son reform dalgasına kadar esasen Kıta Avrupası yönetim sisteminin etkisinde olduğundan denetim sistemimizin örgütlenmesi de aynı doğrultuda olmuştur. Bu denetim sisteminin temel özelliği "bağımsız" oluşudur. Çeşitli düzenlemeler denetimin ve denetim elemanlarının bağımsızlığı-

-
- 1 POSDCORB İlkeleri: Planlama (Planning), Örgütlenme (Organizing), Personel Yönetimi (Staffing), Yöneltilme (Directing), Eşgüdüm (Coordinating), İletişim (Communicating), Belgeleme (Recording) ve Mali Yönetim (Budgeting)
 - 2 Bu konuda geniş bilgi için bkz: Kenan Sürgit, "Yönetimde Kontrol", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 1969, s. 45-57.
 - 3 Napolyon yönetim geleneğini benimsemiş ülkeler arasında Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan sayılabilir. Bu ülkelerde kamu yönetimi reformlarının izlediği yollar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Edoardo Ongaro, Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts 2009, p. 247-280. Yazar kitabında yönetim geleneği tanımlamasının doğru yapılması gerektiğini; bu tanımlamanın tümevarım ya da tümden gelim yollarıyla yapılabileceğini belirtirken karşılaştırmanın önemini ve reformlarla reform kapasitesini anlamının önemini vurgulamaktadır.

ğını güvence altına almıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında kabulü ve sonrasında gecikmeli de olsa yürürlüğe girmesiyle Türk denetim sisteminde, diğer bir rol modeli olan, Anglo-Sakson denetim anlayışı resmen hayata geçmiştir. Anglo-Sakson denetim anlayışı AB tarafından yeni üye devletlerle üyelik müzakerelerini sürdürmekte olanlarca benimsenmesi istenen bir anlayıştır. Bu anlayışın temelinde üst yöneticiye geniş hareket sahası tanınması (Managerialism) amacıyla denetimin de üst yöneticilere bağımlı hale getirilmesiyle kurgulanan bir "iç denetim" ve "dış denetim" olmak üzere 2 tür denetim biçimi bulunmaktadır. Dünya örneklerinde dış denetim hizmet satın alma yoluyla "bağımsız" denetim kuruluşlarına da yaptırılabilir. Nitekim yürürlüğe girme şansı bulamayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 40. maddesi "Merkezî idareye dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır..." derken bu yola açık kapı bırakmıştı. 5018 sayılı kanunun 68. maddesi ise dış denetimin Sayıştay tarafından yapılmasını hükme bağlamıştır.

Gerek AB'nin yeni üyelerinde gerekse Türkiye gibi üyelik müzakere sürecini yaşamakta olan ülkelerde istenen Anglo-Sakson temelli denetim anlayışına karşın Anglo-Sakson denetim anlayışına sahip ülkelerde kendi denetimlerinin yetersizliği gerekçesi ile Kıta Avrupası denetim anlayışına yakın bir uygulamaya yönelme eğilimi mevcuttur.

Türkiye, Anglo-Sakson denetim sistemine yaklaşmaya gayret ederken, Anglo-Sakson sisteminin önder ülkesi olarak Amerika Birleşik Devletleri de Kıta Avrupasının bazı tekniklerinden esinlenmektedir. Bu kapsamda Kıta Avrupası denetim sistemine yakın bir örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde genel müfettişlik ofislerini örnek verebiliriz. Öte yandan Türk kamu yönetimi de Anglo-Sakson denetim sisteminden esinlenerek performans denetimini uygulamaya sokmaya çalışmaktadır.

Bu çalışmada ülkemize AB aracılığıyla girmesine rağmen esasen Anglo-Sakson kökenlere sahip denetim anlayışının temeline inilecek ve Anglo-Sakson denetim sisteminin Kıta Avrupası sistemine yaklaştığı Genel Müfettişlik Kurumu incelenecektir. Bu şekilde her 2 anlayışın birbirinden nasıl etkilendiğine dair ipuçları aranacak ve ülkemizdeki denetim sistemi ile ilgili bazı çıkarımlar yapılmaya çalışılacaktır. ABD'deki genel müfettişlik kurumunun yasal temellerini incelemek bu konuda bir fikir verecektir. Ayrıca, ABD'de ortaya çıkıp AB kana-

hıyla Türk mevzuatına da giren performans denetimi ve kamu kurumlarında uygulanabilirliği incelenecektir.

2. ABD'DE GENEL MÜFETTİŞLİĞİN YASAL TEMELLERİ

Anglo-Sakson yönetim geleneğinden kamu yönetimine sahip bir ülke olarak ABD'nde uzun yıllar denetim konuları ülkemizde yeni hayata geçen bir birim olan "İç Denetim" birimleri üzerinden yürütülmüştür. Ancak 1970'ler- deki ekonomik kriz ve patlayan yolsuzluk skandalları iç denetim birimlerinin yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığını fark ettirmiştir. Özellikle Watergate vb. skandallar üzerine 1978 yılında çıkarılan (Newcomer ve Grob, 2004; 235) bir genel müfettişlik kanunu (Inspector General Act of 1978) ile Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye'de mevcut bulunan ve kaldırılıp kaldırılmaması konusunda tartışmaların devam ettiği "bağımsız denetim birimleri" oluşturulması hedeflenmiştir. 2008 yılında söz konusu kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının bağımsızlığına yapılan vurgu güçlendirilmiştir.

2.1. 1978 Tarihli Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Act of 1978)

1978 tarihli bu düzenleme öncesinde kamusal denetim sistemimizin gözden geçirilmesi sürecinde zaman zaman dile getirilen "Teftiş kurullarının yalnızca soruşturma birimleri haline getirilmesi" modelinin olumsuz sonuçları, ABD Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi'nin 1974 yılında kaldırılması örneğinde açıkça görülmüştür. ABD'nin ilk bakanlık teftiş kurulu olan Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi 1974 yılında kapatılarak, denetimle ilgili görevler "audit" (mali denetim) ve "investigation" (soruşturma) birimleri olarak yönetime bağlı iki ayrı birime bırakılmıştır. Bu ayrıştırma sonrasında Bakanlık programlarında ortaya çıkan önemli yolsuzluk ve usulsüzlükler ABD Kongresi tarafından ayrıntılı olarak soruşturulmuş, ardından "Genel Müfettişlik Ofislerinin idari işlemlerle değil yasal düzenlemelerle kurulması gerektiği" sonucuna ulaşılarak, 1978 tarihli Genel Müfettişlik Kanunu'nun önünü açacak olan 1976 Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi Kanunu çıkarılmıştır, (mtk, 2010) Bu kanundaki genel müfettiş kavramı, Teftiş Kurulu olarak algılanmalıdır.

1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişlik Kanunu ile ilk etapta 12 genel müfettişlik kurumu oluşturulmuştur. Sonradan, mevzuat gereğince genel müfettişleri bulunan kurum sayısını arttırmak ve küçük ve bağımsız kurumlarda genel müfettişler oluşturmak amacıyla Genel Müfettişler Kanunu, 1998 yılında değiştirilerek 14 bakanlık ve 43 federal kuruluş olmak üzere toplam 57 kurum-

da teftiş kurulları oluşturulmuştur. 2002 yılı itibarıyla, 57 birimde görev yapan genel müfettiş sayısı 11.476'dır (Okur, 2010; 578). Yine 2002 yılı rakamlarına göre bu 57 kuruldan önemli olan 29 adet teftiş kurulunun başkanı (general inspector), Başkan tarafından Senatonun (her 2 kanadının) izniyle atanmaktadır. Söz konusu 29 teftiş kurulunda çalışan müfettiş sayısı 10.429 ve bütçeleri toplamı yaklaşık 1,5 milyar dolardır. Bu sayılar daha sonrasında tedricen artmış olup, 2009 yılı itibarıyla aşağıda da değineceğimiz Genel Müfettişler Kurulu'na üye olan genel müfettiş sayısı 69'u, genel müfettişlere bağlı denetim elemanı sayısı 12.600'ü bulmuştur (ignet, 2011: 2).

Genel Müfettişlik Kanunu'nun 2. maddesine göre genel müfettişlik bürolarının kurulmasının amacı bağımsız ve objektif birimler yaratarak;

- 12. maddede listelenen kuruluşların program ve faaliyetleri ile ilgili hesap denetimleri ve soruşturmaları yürütmek ve gözetlemek;
- a) Yönetimde verimlilik, etkinlik ve etkililiği sağlamak, b) Program ve faaliyetlerde yolsuzluk ve suistimali önlemek ve ortaya çıkarmak için tasarlanan etkinliklerle ilgili liderlik ve koordinasyon sağlamak ve politika tavsiyesinde bulunmak;
- Program ve faaliyetlerin yönetimiyle ilgili sorunlar ve eksikliklerle doğru eylemlerin gidişatı ve gerekliliği hakkında kurul başkanları ile Kongre'nin tam ve anında bilgilendirilmesi için imkân sağlamaktır.

Kanun uyarınca, genel müfettişler, hiç bir şekilde mali denetim ya da soruşturma yapmaktan, bir rapor hazırlamaktan ya da mahkemeye sevk etmekten alıkonamaz. Bu bağlamda, genel müfettişlere her türlü kayıt ve belgeye sınırsız olarak ulaşma imkânı verilmek zorundadır (Şen, 2011; 22).

Kanun ve eklerine göre genel müfettişlerin görevleri:

- Bağımsız ve tarafsız biçimde denetimler (audits), soruşturmalar (investigations), teftişler (inspections) ve değerlendirmeler (evaluations) yapmak,
- İsrافی (waste), sahteciliği (fraud) ve suistimalleri (abuse) önlemek ve ortaya çıkarmak,
- Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu özendirmek,
- Yürürlükteki ve yürürlüğe girecek yasaları ve yönetmelikleri incelemek,
- Kurum yöneticilerini ve Kongreyi eksiksiz şekilde ve güncel (currently) olarak bilgilendirmektir (Yörüker, 2004; 31).

2.2. 2008 Tarihli Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Reform Act of 2008-IGRA)

Bu kanun genel müfettişlerin bağımsızlığını sağlamlaştırmak amacıyla, önceden 12805 sayılı Başkanlık Kararnamesi'yle Başkan'a bağlı çalışan kurulun yerine, bağımsız bir Genel Müfettişler Kurulu (GMK) getirmiştir (İğnet, 2011). Hâlihazırda bu kurulun 69 üyesi bulunmaktadır. GMK'nun, Başkana 2009 mali yılı için sunduğu rapordaki bilgilere göre ABD genelinde genel müfettişlikler tarafından tasarruf ve etkinlik amacıyla hazırlanan programların geliştirilmesinde önemli başarılar elde edilerek 2009 yılında yaklaşık 44 milyar Amerikan Doları (USD)'lık potansiyel bir başarı sağlanmıştır (İğnet, 2011: ii). Bu meblağın yaklaşık 34,9 milyar USD'ı mali denetimlerdeki tavsiyelerle, 8,9 milyar USD'ı ise soruşturmalar sonucunda gerçekleşmiştir.

GMK'na bağlı genel müfettişlikler tarafından 2009 yılında gerçekleştirilen iş ve işlemlerin dökümü ise şu şekildedir:

- 7,270 mali denetim, teftiş ve değerlendirme raporu hazırlanmış;
- 28,256 soruşturma tamamlanmış;
- 417,349 online şikayetin gereği yapılmış;
- 6,201 mahkemeye verme ve tevdi gerçekleşmiş;
- 5,964 dava açılması sağlanmış;
- 4,485 görevden uzaklaştırma veya ihraç yapılmıştır.

ABD, genel müfettişlik sistemini daha sağlam temellere oturtup, genel müfettişleri ve çalışanlarının bağımsızlığını teminat altına almaya çalışırken Türk denetim sistemi denetimi rehberlik ve danışma işleriyle sınırlandırmayı tercih eder gözükmektedir. Bu nedenle ABD genel müfettişlik sisteminin bu genel incelemesinden sonra Türk denetim sisteminin bir türlü giderilemeyen sorunlarına ve son dönemde sisteme uyarlanan performans denetimi yaklaşımlarına yakından bakalım.

3. TÜRK DENETİM SİSTEMİ: SORUNLAR VE YENİ DENETİM YÖNTEMLERİ

Ülkemizde bütün denetim birimlerinin üye olduğu benzer bir yapı bulunmadığı için teftiş kurulları, kontrolörler kurulları, hesap uzmanları, denetçi vb. unvanlar altında görev yapan denetim birimlerinin başkan ve mensuplarının üyesi bulunduğu benzer bir örgütlenme bulunmamaktadır. Bu nedenle 5227 sayılı kanunun gerekçesinde açıkça yetersizliklerinden söz edilen denetim bi-

rimlerinin yukarıda ABD örneğinde verilen rakamlara benzer istatistikleri bulunmamaktadır. Bu eksiklik, denetim birimlerinin yetersizliğinden söz etmek için elimizde yeterli istatistik bulunmaması anlamına gelmektedir. Burada hemen ülkemizdeki yolsuzlukların fazlalığı ve ülkenin yolsuzluk sıralamasındaki yeri gelebilir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 178 ülke baz alınarak açıkladığı, dünya yolsuzluk karnesine göre 2009 yılında dünyada 61. sırada yer alan Türkiye, 2010'da 56. sıraya yükselmiştir (transparency, 2011: 2). Bu yükselme bile Türkiye için yeterli olmadığı gibi Ürdün, Bahreyn gibi bugünlerde iç sorunlar yaşayan ülkelerin sıralamada Türkiye'nin önünde yer alması konunun vahametini artırmaktadır. Bu durumda 5227 sayılı kanunun gerekçesinde ileri sürülen hususlara hak vermemek mümkün değildir. Buna karşın Türk denetim sisteminin eksik ve kusurlarını tespit etmek ve düzeltmek için sistemin de iyi anlaşılması gereklidir.

Weberyen bürokrasi ancak iyi denetlenmek şartıyla demokrasi için gerekli ve yararlı görülmektedir (Eryılmaz, 1993; 104). Bu anlayış doğrultusunda Türk bürokrasisinde 2003 yılı Haziran ayı itibarıyla, 50'den fazla denetim kurulunda/biriminde 23.104 denetim elemanı görev yapmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003; 104). Türk denetim sisteminde denetim elemanları bağlı oldukları amirden (bakan, müsteşar, genel müdür vb.) onay alarak veya görevlendirme ile iş yapmaktadır. Denetim elemanları tarafından periyodik olarak yapılan denetim çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmakta; yönetimin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil, hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır. Bu sistemde evrakların mevzuata ve usullere uygunluğu açısından denetim yapılmaktadır (Koksall, 1998; 56). Mevzuata aykırı işlemler cezalandırılırken hem yanlış yapma hem de yapılan yanlış düzeltmek maddi ve manevi zarara neden olmaktadır. Bu sistemin belki de tek faydası kamu personelinin yaptıkları iş ve işlemlerin denetimden geçeceğini bildikleri için dikkatli davranmaya çalışmasıdır.

Bu noktada örnek olarak İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişleri'nin çalışma sisteminin inceleyelim. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. maddesi uyarınca görev yapan mülkiye müfettişleri, bakanlık merkez ve taşra teşkilatını oluşturan valilik ve kaymakamlıklarla bünyelerindeki emniyet, jandarma, nüfus gibi birimlerin yanında anayasanın 127. maddesi uyarınca yerel yönetim birimleri olan belediye ve il özel idareleri üzerinde kullanılan vesayet yetkisinin somut biçime bürünmesini sağlayan denetimi de yürütmektedir. 5018 sayılı kanundan sonra mülkiye müfettişleri, birlikler dışında, yerel yönetimlerin hesap denetimini yapmayı bırakmış olup, sadece genel iş ve yürütümü denetimini yürütmektedir. Merkez dışındaki birimlerin sistematik

denetimi periyodik olarak 3 yılda bir gerçekleşmekte olup, kış ve yaz denetimi olmak üzere 2 bölüm halinde icra edilmektedir. Bu kapsamda yaz teftişi 13'er ilden oluşan 2 grup halinde, her yıl 26 ili kapsayacak şekilde yapılırken 3 yıllık periyotta 78 il denetlenmiş olmaktadır. Kış teftişi ise teftiş grubunun bulunduğu 3 büyük il olan Ankara, İstanbul ve İzmir'deki birimlerde icra edilmektedir. Böylelikle her 3 senede bir 81 ildeki İçişleri Bakanlığı birimleri ile yerel yönetimler denetime tabi tutulmaktadır.

Mülkiye müfettişlerinin yaptıkları diğer bir önemli görev söz konusu birimlerle yerel yönetimlerdeki 4483 sayılı kanun kapsamındaki ön incelemeler ile disiplin soruşturmalarının yürütülmesidir. Kavramsal olarak bu noktadan sonra ön inceleme ayrımı yerine de soruşturma kelimesi kullanılacaktır. Bu durumda, denetim kavramı yanında önemli bir kavram olan soruşturmaya ve soruşturmanın nasıl yapıldığına bir bakmak gerekir. Çünkü şunu ifade etmek gerekir ki denetim kurullarının en önemli ödevlerinden sayılan yolsuzlukları ortaya çıkarmak daha çok soruşturmalar sonucunda mümkün olmaktadır. Bunun temel nedenleri rutin teftişlerde teftiş edilen kurumun yaptığı işin tümüne odaklanma zorunluluğundan dolayı gereksiz ayrıntılara takılma olasılığı ve soruşturmalarda genelde bir şikâyetçi veya muhbirin bulunması nedeniyle özel olarak bir işe odaklanılması ve özellikle bir muhbirin bulunması halinde kurum içinden şikâyet konusu işle ilgili özel bilgilere ulaşılmasıdır. Bir diğer husus, Weberyen yönetim sistemimizin tamamıyla yazılı belgelere dayanması ve periyodik teftişlerin de bu belgeler üzerinde yapılmasıdır. Bu nedenle, benzetme yapmak gerekirse, minareyi çalan kılıfını da uydurduğu müddetçe kâğıt üzerinde yapılan teftişlerde yolsuzlukların bulunması her zaman mümkün olmamaktadır.

3.1.Yolsuzlukla Mücadelede En Büyük Araç: Soruşturma

Soruşturma bir araç olarak sadece yolsuzlukların ortaya çıkarılması için değil genel olarak hukuka aykırı tüm eylemlerin tespit ve önlenmesinde kullanılmaktadır. Ancak önemi dolayısıyla konuyu yolsuzlukları ortaya çıkarma ve yolsuzlukla mücadele noktasında ele alarak müfettiş soruşturmalarının nasıl yapıldığına ve sonrası sürece bir bakalım:

a- Birinci aşama, gelen bir şikâyet ya da ihbar sonucunda yetkili makamın (bakan, müsteşar, kurum başkanı, genel müdür vb.) müfettiş gönderme onayı vermesidir. Buradaki en önemli husus yetkili makamın imzaladığı onayda hangi konuların soruşturulacağını belirlenmesidir. Müfettişler, soruşturmalarda görev emrinde yazılı olanlar dışında hiçbir konuya bakamazlar. Yeni bir hususun tespiti ya da ortaya çıkması halinde yeni bir onay alınması gerekir.

b- Özellikle, 4483 sayılı kanun çerçevesinde verilen onaylarda ön incelemenin 30 gün içinde yapılması ve raporun soruşturma izni verme/vermeme kararı için karar mercine sunulması gerekir. Bu süre gerek duyulur veya talep edilirse 15 gün daha uzatılabilir. Yani, soruşturmanın tamamlanması için maksimum 45 günlük bir süre söz konusudur. Bu da süre kısıntısı ve müfettiş üzerinde süre baskısı yaratılması demektir. Bu noktada, kamuoyuna yanlış aktarılmasından dolayı çok suçlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun öncesinde yürürlükte olan Memurin-i Muhakemat Kanunu'nu hatırlamak gerekir. Yürürlükten kaldırılan bu kanun memurlara geniş koruma sağladığı ve yolsuzlukları örtbas etmekte kullanıldığı eleştirilerine maruz kalmıştır. Oysa 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu 1990 yılında yürürlüğe sokulmuştur. Bu kanunun 17. maddesine göre de, "irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında" Memurin-i Muhakemat Kanunu'nun uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yani, yolsuzlukla ilgili fillerin tümü zaten doğrudan Cumhuriyet savcılarının soruşturma yapmasını gerektirmektedir. Sonuçta, eski kanunda günün koşullarına uygun düzenleme yapmak yerine kanun haksız suçlamalarla yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kanunun doğurduğu birtakım sorunlar aradan geçen 10 yıldan fazla süreye rağmen halen giderilememiştir.

c- Sonraki aşama, müfettişin soruşturmayı tamamlayıp raporunu yetkili makama sunması ile başlar. İster 4483 sayılı kanun uyarınca ön inceleme raporu, ister 657 sayılı kanun gereğince disiplin soruşturması yapılmış olsun karar verme yetkisini elinde bulunduranlar istedikleri kararı verebilirler. Müfettiş raporlarına uyma gibi bir zorunluluk söz konusu değildir. Müfettişin soruşturma izni verilsin dediğine izin vermemek, disiplin cezası alsın dediğine hiç ceza vermemek yetkili makamların bileceği iştir.

d- Müfettiş raporuna yetkili makamca aynen uyulur da diyelim kişi hakkında soruşturma izni verilir ya da disiplin cezası uygulanırsa bir sonraki süreç genelde kararlara itirazdır. Bu itiraz 4483 sayılı kanun uygulamaları için bölge idare mahkemelerine, disiplin cezaları için ise, uyarma ve kınama cezaları hariç, idare mahkemelerine yapılmaktadır. Sonuçta, itiraz bu mahkemeler tarafından haklı görülüp, müfettişin teklifi üzerine verilen karar işleminden kaldırılabilir.

e- İdare mahkemelerinin bu rapor ve içeriğindeki teklife göre verilen kararı uygun bulup, itirazı ret ettiği durumlarda konu 4483 sayılı kanun uygulama-

ları için Cumhuriyet savcılarının önüne gelir. Disiplin soruşturmaları söz konusu ise ceza sonuçlanmış ve kesinleşmiş olur ve süreç sona erer. 4483 sayılı kanun uyarınca Cumhuriyet savcılarının önüne gelen soruşturma dosyaları, savcılar tarafından incelenir ve dava açılması gerektiği kanısına varılırsa savcılar iddianame hazırlayarak davayı açarlar. Ancak, Cumhuriyet savcıları dava açılmasını gerektirecek bir durum olmadığı kanısına vardığında takipsizlik kararı verilerek dosya işleminden kaldırılır. Bu noktada dikkati çeken bir husus, 4483 sayılı kanun öncesinde ilçe idare kurulları tarafından verilen "lüzumu muhakeme" kararlarının iddianameye dönüştürülmek zorunda olmasıdır. 4483 sayılı kanun bu zorunluluğu ortadan kaldırmıştır. Yani, Cumhuriyet savcıları müfettiş raporları ve sonrasında takip eden süreçte önüne gelen soruşturma izni verilmesi kararında belirtilen eylemin dava açmayı gerektirmediği kanısıyla dosyayı işlemekten kaldırabilmektedirler.

f- Cumhuriyet savcılarının, müfettiş raporunu iddianame konusu yapmaları halinde, dava açılarak konu mahkeme önüne gelir. Karmaşık ve geniş kapsamlı davalar söz konusu olduğunda mahkemeler davaya bir bilirkişi atayabilirler. Söz konusu bilirkişiler müfettişlerin kendi uzmanlıkları, hazırladıkları raporlarda bilirkişi kullanmaları vb. ayrıntıları dikkate almadan kendi kanaatini mahkemeye bildirebilir ve bu kanaat mahkeme tarafından yeterli görülebilir. Sonuçta, müfettiş raporunun gereği yine yerine getirilmemişi olacaktır.

g- Mahkemenin müfettişin raporunda belirttiği kanaate göre verilen kararı dikkate alarak cezaya yönelik karar vermesi halinde bir sonraki süreç temyiz aşamasıdır. İlgisine göre, Yargıtay veya Danıştay tarafından bu temyiz veya itiraz başvuruları değerlendirip karar kesinleştirilir.

Yukarıda açıklanan bu süreç sadece var olan durumu anlatmak için kullanılmıştır. Yoksa bu sürecin içinde yer alan hiçbir makam veya kuruma yönelik bir yanlış anlamaya meydan verilmemelidir. Bu durum, belki de ülkemizde çalışanların haksız suçlamalara karşı korunmasının güzel bir örneğidir. Doğal olarak, aynı hassasiyetin kamu görevlisi olmayan yurttaşlara karşı gösterilip gösterilmediği sorgulanabilir. Bu durumda da, yurttaşların yargı yollarına başvurma hakkı devreye girmektedir. Genel de, müfettiş raporları sonucunda bir şekilde zarar gördüğünü düşünen, ister kamu görevlisi olsun ister olmasın, vatandaşlar müfettişler aleyhine yargı yerlerinde maddi-manevi tazminat davaları açabilmektedir.

3.2. Denetim Sistemindeki Aksakhklar

Türk denetim sisteminin sorunları hep gündemde olmasına karşın bir türlü çözüm getirilememiştir. Nitekim MEHTAP Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme

Hizmeti" başlık bölümünde bu sorunlara değinilmiştir (MEHTAP, 1966; 102). Daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu 1965-1966 dönemi kış seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıkırtıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözümlenmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir.

Bu program süresince yapılan tartışmalar sonucunda programa katılan 8 ayrı kuruluşa bağlı 20 müfettiş tarafından kabul edilen, teftiş hizmetinin daha yapıcı, etkili ve verimli kılınması için uyulması gerekli ilkeler kısaca şöyle belirlenmiştir:

- Teftişin amacı, kuruluşun var oluş amaçlarına uygun çalışıp çalışmadığını araştırmak; önceden belirtilmiş hedefler ve standartlara göre öngörülen gelişimden sapmalar varsa bunları ortaya çıkarmak ve bunların düzeltilmesi için isabetli, yapıcı tavsiyelerde bulunarak verimin artırılmasına ve hizmet kalitesinin yükseltilmesine çalışmak olmalıdır.
- Teftiş ve kontrol, kuruluşun başındaki en yetkili yöneticinin sorumluluğunda yapıldığından her kademedeki görevli tarafından gerekli önem ve öncelik verilmelidir.
- Yapıcı, verimli ve nesnel bir teftiş için kuruluştaki hizmet standartlarının kıyaslama yapılabilecek bir açıklıkta tespit edilmiş olması gereklidir.
- Yapıcı bir teftiş için bilimsel araştırma yöntemleri kullanılmalıdır.
- Teftiş geçmişte yapılmış kusurları bulmaya değil, gelecekte hata yapılmasını önlemeye yönelik olmalıdır.
- Teftişteki tenkit ve tavsiyeler yasaların şekline değil ruhuna uygun olmalı, durum ve mevzuat birlikte eleştirilerek bu durumda ne yapılacağı ve nelerin yapılabilir olduğu düşünülmeli ve yapılabileceklerin en iyisi tavsiye edilmelidir.
- Reformlar için teftiş tecrübelerinden yararlanılmalıdır. Mevcudun aksaklığını yerinde gören, çeşitli seçenekleri geliştirebilen müfettiş yapılacak reformun şekli, kapasitesi ve politikası konularında ister istemez kendisini rutine kaptırmış yöneticilerden daha yeterli olabilmektedir.

- Teftiş eğitici olmalıdır.

Teftiş dikey ve yatay haberleşme görevi yaparak merkez örgütü birimleri arasında ve taşraya doğru dikey olarak hizmetlerin uyumlaştırılmasına yardımcı olmalıdır.

Teftiş, kişilerin değil, kurumların eylem be işlemlerinin ne derece verimli, etkili ve kaliteli olduğunu araştırmaya yönelmelidir.

Taşrada uygulanan hizmet ve standartları merkez birimleri tarafından tespit edilmekte olduğundan merkez birimleri de teftiş edilmelidir (Çöker, 1982; 62).

Görüldüğü üzere, 40 yıldan fazla bir süre önce kabul edilmiş bu ilkelerin neredeyse tamamını bugünkü koşullara uyarlamak mümkündür. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda; denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve performans denetiminin sağlanması, kamu kesiminin ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran denetim standartlarının belirlenmesi, kurumsal anlamda yeniden yapılandırmaya yönelik kamu harcamalarının etkinlik ve performans açısından değerlendirilmesini ve denetlenmesini yürütecek denetim mekanizmasının oluşturulması, yapılan uygunluk denetimlerinin performans denetimiyle desteklenmesi, "Denetim Şurasının oluşturulması gibi hedefler öngörülmüştür (ekutup, 2011: 52). Bu hedeflerin hemen hiç birisine hâlihazırda ulaşmak mümkün olmamıştır.

1990'ların sonu ve 2000'li yılların başından itibaren ülkemizde, AB ile yakınlaşmanın etkisiyle, denetim sisteminde yeni bir uygulama olarak performans denetimi tartışılmaya başlanmıştır. Yasal ilk düzenleme olarak 832 sayılı Sayıştay Kanunu'na 1996 yılında 4194 sayılı kanunla eklenen Ek 10. madde ile Sayıştay'a, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanıp kullanmadıklarını denetleme ve denetim sonuçlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne raporlama görev ve yetkisi verilmiştir. Daha sonra sağlık kuruluşlarında ve mahalli idarelerde performans ölçümüne yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır.

4. PERFORMANS DENETİMİ

Dünyada performans denetimi amacıyla performans ölçümü yapılması konusu Yeni Kamu İşletimi yaklaşımının 3 temel kaygısı olan verimlilik, etkinlik ve tasarruf gerekçe ve amaçları doğrultusunda gündeme gelmiştir. Yeni Kamu İşletimi yaklaşımının ABD menşeli olması nedeniyle orada başlayan kamu kurumlarında performans ölçümü yapılması hedefi sonra da AB'ye ve AB'ye uyum

çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerden olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ülkemiz mevzuatına sirayet etmiştir. Aslında 5018 sayılı kanun öncesinde de ülkemizde bazı kamu kurum ve kuruluşlarında performans ölçümü yapma heves ve gayretleri ile yapılan bazı denemeler olsa da bunla münferit ve kulaktan dolma bilgilere dayalı çalışmalar olduğu için katkı sağlamamıştır.

Örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı (performans) ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenilen sonuç (çıktı) arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizisi, performansı ölçen denetim olarak tanımlanmaktadır (İcişleri, 2007). Performans denetimi, performans yönetiminin bir alt ögesi olup temel amacı performansın ölçülmesi, değerlendirilmelerinin ve yeni düzenlemelerin yapılabilmesini sağlamaktır. Bu denetim, örgütün etkili bir şekilde faaliyet gösterip göstermediğini tespit etmek üzere bir örgütün amaçlarının belirlenmesi ve kaynak kullanımının analiz edilmesi ve performans göstergeleri ile ilgilidir (Karahana, 2008; 1). Performans yönetim sistemi çıktı/sonuç odaklı bir yönetim sistemi olduğundan bu sistemin iyi bir şekilde uygulanabilmesi için öncelikle performans denetimiyle ölçüm sonuçları ve bütçe arasında ilişki kurulması gerekmektedir (Yenice, 2006: 2).

Performans denetimi, örgütün gerçekleştirdiği iş başarımı (performans) ile önceden yapılan plan ve programlara göre gerçekleşmesi istenilen sonuç (çıktı) arasındaki farklılığı saptamak ve bu ikisi arasındaki uygunluğu sağlamak için yapılan her türlü yönetsel önlem dizine performansı ölçen denetim olarak ta tanımlanmaktadır (icisleri.gov.tr, 2007).

Performans denetimleri geçmişe yönelik olmasına karşın, bu denetimlere girilmesi en başta gelen amacı denetlenenin gelecekteki faaliyetlerinin etkinliğine katkıda bulunacak iyileştirmelerin beklenmesinde yatmaktadır.

Bir performans denetiminde üç aşama vardır:

- Uygun konuların belirlenmesi için araştırma,
- Düşük performansın kanıtının belirlenmesi,
- Düşük performansın nedenlerinin belirlenmesi.

Performans denetimi sadece belirli mali faaliyetleri değil, fakat aynı zamanda örgütsel ve idari sistemler de dâhil olmak üzere kamusal (devlet) faaliyetlerin tam bir açılımını kucaklar.

4.1. ABD'de Performans Denetimi

ABD'de performans yönetimi kapsamında performans denetimi ve denetlemede kullanılacak kriterlerle ilgili olarak, öncesinde bazı denemeleri bulunsa da günümüzdeki performans yönetimi anlayışına en yakın mevzuat düzenlemesi eski başkanlardan Clinton döneminde, 1993 yılında geçirilen ve federal performans denetimi ilkelerini belirleyen Devlet Performans Sonuçları Kanunu (GPRA)'dur. Bu kanun dünya genelinde bir performans modası yaratmıştır. Bu kanunun ardından başkan Bush döneminde çıkarılan Program Değerlendirme Ölçüm Aracı (PART) gelmektedir. ABD'nin federal yönetim yapısı gereği bu yasal düzenlemeler eyalet seviyesinde farklı biçimlerde ve ancak federal bütçeden pay aldıkları projeler bazında uygulanmıştır. Bunların dışında eyalet yönetimlerinden performans yönetimine ilgi gösterenler olduğu gibi ilgisiz olanları da mevcuttur.

4.1.1. Devlet Performans Sonuçları Kanunu (GPRA)

1993'te Demokrat ve Cumhuriyetçi Partilerin geniş desteğiyle kabul edilen kanun 1997'de yürürlüğe girmiştir. Kanun, federal kurum ve kuruluşların stratejik planlar, yıllık performans planları ve performans raporları hazırlamalarını zorunlu tutmuştur. Bu kanun 1950'den beri süregelen kendinden önceki birkaç benzer girişimle bağlantılıdır. Bu girişimler arasında Hoover Komisyonu, 1965'te başkan Lyndon Johnson tarafından geliştirilen Planlama, Programlama ve Bütçe Sistemi, 1973'te başkan Richard Nixon tarafından başlatılan Amaçlara Göre Yönetim ve 1977'de başkan Jimmy Carter tarafından başlatılan Sıfır Tabanlı Bütçeleme çalışmaları sayılabilir. Dikkati çeken husus tüm bunların başkanlık inisiyatifleri olması ama GPRA'nın Kongre tarafından kabul edilen ve kanunlaşan tek metin olmasıdır.

GPRA'nın amaçları arasında sonuçlara odaklanma, hizmette kalite ve halkın tatmini, programların iç yönetimini geliştirmek, yasal amaçlarını yerine getirmede gerekli bilgilerin tedarikinde iyileşme ve kurumların hesap verebilir hale getirerek hükümete karşı güven tesisi sayılabilir. Bu kanun performans göstergelerine odaklanmak suretiyle kamu-özel sektör arasındaki ayrımı iyice belirsiz hale getirmiştir yönünde eleştirilere maruz kalmıştır (Felts ve Jos, 2000; 520). GPRA tarafından hazırlanması şart koşulan stratejik planda kapsamlı bir misyon tanımlaması ve genel amaçların tarifi bulunmak zorundadır. Ayrıca program değerlendirmeleri ve ileride yapılacak değerlendirmeye ilişkin takvimin de planda yer alması gereklidir. GPRA ayrıca performans planları ve performans raporunu da zorunluluk haline getirmiştir (Schultz, 2004; 200). YKİ ve Managerialism anlayışına uygun olarak üst yöneticilere dayanan ve onlara esneklik

imkânı veren bir düzenleme olarak göze çarpmaktadır. GPRA, bir bakıma Türk mevzuatındaki 5018 sayılı kanunun prototipi olarak da değerlendirilebilir. Ancak burada kastettiğimiz 5018 sayılı kanunun ilk halidir. Yürürlüğe girinceye kadar adı geçen kanun oldukça önemli değişiklikler geçirmiş ve adeta Türk mevzuatına uyum sağlaması için ağır bir makyaj yapılmıştır.

4.1.2. Program Değerlendirme Ölçüm Aracı (PART)

Başkan Bush döneminde Ağustos 2001'de Başkanın Yönetim Gündemi'nin bir parçası olarak Program Değerlendirme Ölçüm Aracı (PART) yayınlanmıştır. Bu düzenleme Başkanın yönetim reformu vizyonunu tasvir etmektedir. PART'ta 3 ana ilke göze batmaktadır:

- Devlet bürokrasi odaklı değil, vatandaş odaklı olmalıdır,
- Sonuç odaklı olmalıdır,
- Pazar odaklı ve etkin biçimde rekabet içinde yenilikçiliği teşvik etmelidir.

Ayrıca Bush yönetimi performans ve bütçenin bütünleşmesini PART'ın 5 önceliğinden birisi haline getirmiştir. Bunun dışında PART aynı zamanda her hükümet programının gerçekleştirmeye çalıştığı sonuçları tanımlamasını, açık, ölçülebilir uzun dönemli ve yıllık performans ölçütleri belirlemesini ve görevini yerine getirebilip getiremediğine dair verileri toplamasını amaçlamaktadır.

PART bütün federal programların performansını ölçmek için standart bir yöntem olmak üzere tasarlanmıştır. Dört konuda ölçüm yapmaktadır: amaç ve tasarım, stratejik planlama, yönetim ve sonuçlar, hesap verebilirlik. Bu amaçla standart bir yöntem geliştirmiş olup, söz konusu dört konuya yönelik sorular içermektedir. Bu sorulara verilen cevaplar 0-100 arası puan değerine sahip olup en yüksek puan 100 olarak belirlenmiştir. En yüksek puan "etkin" olarak değerlendirilirken, sonraki aşamalar orta etkin, yeterli ve yetersiz olarak adlandırılmıştır. 4 PART, özellikle kurum ve kuruluşların amaçlarına ulaşip ulaşmadıklarına, misyonlarını yerine getirip getirmediğine odaklanmasıyla dikkat çekmektedir.

4.2. Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Ölçümünde Karşılaşılan Güçlükler

4 GPRA ve PART hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz: V. Gueorgieva, I Accius, C. Apaza, L. Bennett., C. Brovnley, S. Cronin, P. Preechyanud, "The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections", The American Review of Public Administration; Vol. 39, No. 225, 2009, p. 225-254.

Kamu-özel sektör kuruluşları arasında performans yönetimi uygulanmasına yönelik farklılıklar şöyle özetlenebilir:

- Kamu kuruluşlarının amaçları çok geniş ve belirsizdir.
- Kamu sektörünün temel ilgi odağı (diğer çıkar grupları ile birlikte) halktır.
- Kamu kuruluşlarının sorumluluk kapsamı, paydaşları (hizmet kullanıcıları, çalışanlar, vergi mükellefleri, seçmenler, hükümet) farklıdır ve bunlar farklı etkilere sahiptir. Yani kamu kuruluşları çok sayıda farklı grubun farklı beklentilerine karşılık vermek zorundadır.
- Kamu kuruluşlarının hissedarları yoktur.
- Kamu kuruluşları, hizmetlerini önceden planlanmış stratejilere göre sunar ve bu hizmetlerin toplumsal olma özelliği vardır.
- Kamu kuruluşları, merkezi olarak vergilendirmelerle finanse edilmekte ve global olmaktan çok, bölgesel ve ulusal faaliyetlere odaklanmaktadır.
- Özel sektör mali ölçülere odaklanırken, kamu kuruluşları örgütsel misyonlarını gerçekleştirmek için mali sorumluluk ile paydaşlara/müşterilere hizmet sunumu arasında denge sağlamaya odaklanırlar. Buna göre, mali amaç, kamu kuruluşlarının sorumluluk alanlarından sadece biridir, ana amaç değildir. Kârdan daha çok bütçeye odaklanırlar. Kamu kuruluşlarının bütçesinin sınırlı olması nedeniyle de bu kuruluşlarda geliştirilen standartları vatandaşlara sunulan hizmetin etkililiğini tam olarak tanımlayamayan mali perspektif yerine, müşteri perspektiflerine odaklanmaktadır.
- Özel sektörde çalışanları, stratejik amaçlara ve ölçülere yönlendirmek için performansa dayalı ücret sistemi kullanılır. Kamu kuruluşlarında böyle bir sistem henüz getirilememiştir.

Öte yandan pek çok OECD ülkesinde kamu görevlileri sistemi kamu sektöründe performansın etkisi altında kalmaktadır. Öncelikle, kamu personel sistemleri gittikçe özel sektör personel sistemleri ile benzeşmektedirler. Bu, kamu görevlilerinin bazı ayrıcalıklarının kaldırılması ile de yakından ilişkilidir. Öte yandan, kamu görevlilerinin maaşları, hala özel sektördeki kadar değildir (oecd, 2007: 3). Bu farklılık söz konusu benzeşmenin önündeki en büyük engeldir.

Performans denetimi, genellikle politik konularla bağlantılıdır. "Yerel yö-

netimlere kaynak aktarımı", "Yaşam kalitesi" gibi kavramlar söz konusu olduğunda bazı değerlendirme güçlükleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin belediyelere aktarılan kaynakların nasıl kullanıldığı konusunda yapılacak bir performans denetimi muhtemelen belediye başkanlarını yerelde güç duruma düşüreceğinden siyasal tartışmaları da beraberinde getirecektir.

4.3. Kamu Sektöründe Performans Denetimi ve Ölçümünde Yapılan Hatalar

Kamu sektöründe performans konusu henüz yeni olduğu için sıklıkla görülen birçok hata bulunmaktadır. Kısaca bu hataları aşağıdaki gibi belirtebiliriz:

- Üst yöneticiler arasında stratejik zorunlulukların ne olduğu konusunda bir uzlaşma sağlanmadan ölçütlerin belirlenmesi,
- Performans denetiminde kullanılacak ölçütler belirlenirken personelin görüşlerinin alınmaması,
- Üst yöneticilerin konuya yeterince ilgi göstermemesi,
- Stratejik plan sürecinin sürekli olduğunun kavranamaması,
- Stratejik olmayan kriterlerin stratejik gibi muamele görmesi,
- Ölçüm sonuçlarının ilgililerine duyurulmaması,
- Ölçüm yapılırken gerektiği kadar hızlı hareket edilememesi.

Bu hataların da etkisiyle kamu kurum ve kuruluşlarında performans denetimiyle ilgili yaşanan sorunları şöyle özetleyebiliriz:

- Performans ölçümü ve bu amaçlı kriter belirleme çalışmaları zaman alıcı ve masraflıdır.
- Belirlenecek kriterlerin bugünü değil ilerisini de ölçecek biçimde belirlenmesi gerekir.
- Ölçüm yapılması sorunu çözmez, ölçüm sonuçlarının dikkatli biçimde kurumun performansını artırmaya yönelik tedbirlere uygulanması gereklidir.
- Performans denetiminin olumsuz sonuçlarından kaçınılması için kriterlerin objektif biçimde belirlenmesi gereklidir. Yoksa ölçümlerde başarılı görünen personele karşı diğer personelde haksızlığa uğramışlık duygusu belirebilir ve "o kadar başarılıysa tüm işleri o yapsın" şeklinde gizli bir tepki ortaya çıkabilir.

- Performans ölçümü kurumun gelecek hedef, plan ve bütçesine ışık tutacak biçimde yapılmalıdır.

4.4. Türkiye ile ABD'nin Performans Denetimi Anlayışının Karşılaştırması

Görüldüğü gibi ABD 1950'li yıllardan beri kamu sektöründe performans denetimi yaparak performans yönetimi uygulamanın yollarını aramaktadır. Daha çok başkanların yakın ilgisi ile yürüyen bu çalışmalar eski başkanlardan Clinton döneminde zirveye ulaşmış ve ilk defa bu konuda federal bir kanun çıkarılmıştır. Ancak, ABD'nin federal yapısı bu kanunun daha çok federal bütçeden pay alınarak gerçekleştirilen hizmetlerde etkili olmasına neden olduğundan sınırlı bir etki yaratmıştır. Başkan Bush döneminde yine başkanlık inisiyatifi ile benzer bir girişimde bulunulmuşsa da aynı şekilde eyaletler bazında kurumsal bir yapılaşma görülmemektedir. Buna karşın ABD'nin kamu yönetimi biliminin merkezi olması itibarıyla performans konusunun incelenmeye devam edileceği kesindir. Bazı eyaletler bütçe sıkıntısı vb nedenlerle konuya yakın ilgi duyarken bazı eyaletler de kamu kesiminin performansının ölçülmesi konusu çok yüzeysel kalmıştır.

Türkiye'de, AB'ye uyum çerçevesinde başlayan stratejik planlama kapsamında performans yönetimi ve performans denetimi konusu ABD'ye göre oldukça yenidir. ABD kaynaklı bu yaklaşım AB üzerinde bize aktarılırken haliyle bir takım değişikliklere de uğramıştır. AB'ye uyum adına çıkarılan birçok mevzuatta görülen sıkıntılar performansla ilgili konularda da görülmüştür. Konunun yeni olması nedeniyle zaman içinde bu sorunların aşılabacağı düşünülmektedir.

ABD ile Türkiye arasında performans denetimi konusunda temel fark anlayış farkıdır. ABD'de somut projeler bazında performans ölçümü yapılmış ve bu ölçüm sonuçları daha sonra halka yayınlanmıştır. Türkiye'de konuya daha soyut yaklaşılmakta ve kurum performansı, personel performansı ayrımı gözetilmediğinden kavram kargaşası ortaya çıkmıştır. Performansı denetlemek tek başına yeterli değildir. Denetim sonuçları yeterli şekilde değerlendirilmezse gereksiz bir çabadan öteye gidilmemiş olacaktır. Denetim otomatik olarak gelişmeye katkı sağlamayacağına göre yönetici konumundakilerin elde edilen denetim sonuçlarını yorumlama ve gereğini yapma kapasitesine sahip olması gerekecektir.

Kurumlarının performansını geliştirmek için denetim yöntemini kullanan yöneticiler iki temel sorun ile yüz yüzedir: Birincisi, planların, prosedürlerin ve personelin değişerek gelişmeye yönlendirilmesi için nasıl öğrenileceğini ortaya

koymak durumundadırlar. Bunun ardından ikinci olarak, belirlenen değişimin fiilen uygulamaya nasıl aktarılacağına karar vermeleri gerekir. Ülkemizde konu ile ilgili iki temel yaklaşımdan "Yukarıdan Aşağıya (Top to Down)" modelinin benimsendiği görülmektedir. Maliye Bakanlığının inisiyatifıyla bütçe disiplini amacıyla çıkarılan 5018 sayılı kanun bununla yetinmemiş, Türk yönetim sistemini bütünüyle etkilemiştir. Daha önceden parça parça ve daha çok çeviri ya da taklit olarak kurumlarca yapılmaya çalışılan performans ölçümü ve denetimi bu kanunla derli toplu ve resmi hale gelmiştir.

İçişleri Bakanlığının TODAİE ile ortaklaşa hazırladığı ve 2007 yılında kamuoyuna açıklanan MİAPER (Mülki İdare Amirlerinin Performans Kriterlerinin Belirlenmesi Araştırması) bu kanundan bağımsız ama performans denetiminde kullanılabilecek ölçütleri saptamaya yönelik bir çalışma olmuştur. Ancak, çalışma içerisinde de değindiğimiz üzere performans, yönetim biliminde kavram olarak kurumsal ve personel performansı olarak ayrı ayrı ele alınmalıdır. Kurumsal performans 5018 sayılı kanun gereği ancak Sayıştay tarafından ölçülebilecektir.⁵ Mülki idare amirlerinin performansının ölçülmesi söz konusu olduğunda MİAPER örneğindeki benzer ölçütler kullanılmak suretiyle Mülkiye Teftiş Kurulu tarafından bir ölçüm yapılması yoluna gidilebilir. Bakanlık makamı tarafından takdir edilen durumlarda valiler ve kaymakamların performansının ölçülmesi düşünülebilir. Hatırda tutulması gereken performans yönetimi ve denetimi kapsamında performans ölçümü yaklaşımının Yeni Kamu İşletimi anlayışının bir parçası olduğudur. Bu anlayış bir bütündür ve içinde yüksek performansın ödüllendirilmesi kadar yetersiz performansa yaptırımlar uygulamayı da barındırmaktadır. ABD ve Anglo-Sakson kökenli ülkelerde kamu personeli daha çok sözleşmeli olarak çalıştığından dolayı performans ölçümünde yetersizlikleri tespit edilen ve kurumsal amaçlara ulaşmada sıkıntıya düştüğü düşünülen çalışanların sözleşmelerine son verilebilmektedir. Ülkemizde ise kamu personeli "liyakat" ve "kariyer" ilkelerine göre istihdam edilmektedir. Bu sistemde liyakate göre işe alınan kamu personeli, kariyer esasına göre yükselmektedir. Bu sistemin nasıl işlediğini anlamak için hemen her kurum ve kuruluşça çıkarılmış olan atama ve görevde yükselme ile ilgili yönetmelik, yönerge vb. düzenlemelere bakmak yeterli olacaktır. Bu nedenle kamu sektöründe işe başlayan bir kişinin yükselmesi zamana yayılırken Kıta Avrupası sisteminin bir parçası olarak 'memur güvencesi'ne sahiptir. Bu güvencenin anlamı personelin görevine son

5 5018 sayılı kanunun Dış Denetim başlıklı 68. maddesi b fıkrasına göre dış denetim "...Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi..." suretiyle gerçekleştirilecektir.

verilmesinin oldukça kısıtlı koşullar altında mümkün olabileceğidir.

5. SONUÇ

Ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden, en iyi uygulama örneklerinden (best practices) yararlanması karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak varlık nedenidir. 1887'de Wilson'un The Study of Administration başlıklı makalesi ile açılan yolda ülkeler birbirlerinin yönetim sistemlerini inceleyerek, kendilerine yeni model arayışında olmuşlardır. Bu arayış içerisinde ABD kendi denetim sistemini Kıta Avrupası denetim sistemine doğru yaklaştırmaya çalışırken, Türkiye gibi Kıta Avrupası denetim sistemine sahip ülkeler Anglo-Sakson denetim sistemine doğru evrilmektedir. Bu çabalar şüphesiz daha iyiye ulaşma isteğinin bir sonucudur. Bu bağlamda Türk denetim sisteminde performans denetimi kavramı öne çıkmıştır. Bu kavramın iyi incelenmesi ve hangi konularda uygulanabileceğinin iyi anlaşılması gerekir.

Toplum yaşamında sürekli değişim, karmaşıklaşan çevre, gelişen teknoloji, yeni devlet müdahaleleri, iç pazarı dış rekabete açma zorunluluğu, değişen ekonomik koşullar ve bütün bunların etkisinde oluşan yeni birey davranışları yönetim anlayışında büyük değişikliklere yol açmıştır. Bu süreç içerisinde işletmelerde müşteriye yönelme olarak görülen eğilim kamu kuruluşlarında hizmetten yararlananların tatminine yönelme olarak ifade edilebilir.

Yenidünya düzenine uyum adına yapılan çağdaş düzenlemelerle yeniden yapılanan kamu yönetim anlayışı;

- Performans ölçme ve denetleme,
- Sorumluluk alma,
- Kaynakları etkin ve verimli kullanma,
- Hedef, strateji ve öncelikleri belirleme, kıstaslarını içermektedir.

Performans denetimi yoluyla düzenli ve belli aralıklarla kamu kuruluşlarınca parlamentoya ve kamuoyuna mali ve performans raporları sunularak, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve bütçe üzerinde siyasi kontrollerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması hedeflenmektedir. Bu yönetim anlayışı tamamıyla çıktı ve sonuç üzerine odaklanmıştır.

Özellikle hesap verebilirlik anlayışını getirmesi ve kamu yönetimlerindeki savurganlığı azaltmaya odaklanması performans yönetimi ve denetiminin öne çıkan özelliklerindendir. Yeni bir kavram olması şüphesiz beraberinde bazı yanlışlık ya da eksiklikleri de getirecektir. Önemli olan bu yanlışlık ya da eksiklik-

lerden arınarak ülkeye has bir denetim modeli geliştirebilmektir. Değişmeyen tek şeyin değişimin kendisi olduğu ilkesinden hareketle Türk kamu yönetiminin de gelişen ve değişen dünya koşullarına şu ya da bu şekilde ayak uydurmak zorunda olduğu açıktır.

Dünya örneklerinde yolsuzlukla mücadele amacıyla çeşitli kurumlar geliştirilmiştir. Bu kurumlar kurulurken en çok dikkat edilen husus bunların bağımsızlığı olmuştur.6 Ülkemizde 5018 sayılı kanunla getirilen iç denetim sistemi doğrudan üst yöneticiye (müsteşar, genel müdür, belediye başkanı, vali) bağlılığından dolayı bu noktada bağımsızlık endişesi taşımaktadır. Buna karşın mevcut sistemde denetim elemanlarının bakan, müsteşar ya da genel müdüre bağlılığı ile benzerlik kurulabilir ama mevcut teftiş kurulları hem geleneklerini oluşturmaları bakımından hem de hâkim güvencesine benzer biçimde müfettişlik güvencesine sahip oldukları için bağımsızlık konusunda daha ileri noktadadır.

KAYNAKÇA

Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries, [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=puma/hrm\(2002\)9&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=puma/hrm(2002)9&doclanguage=en), (erişim tarihi, 10.01.2007).

Ballı, K. (2004). Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 51-74.

Çöker, Z. (1982). Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri. Amme İdaresi Dergisi, 5(1), 57-72.

Dinçer, Ö ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1, Başbakanlık Yayını: Ankara.

Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi. Amme İdaresi Dergisi, 26(4), 81-106.

Felts, A. A.ve Jos, P. H. (2000). Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management. Administrative Theory&Praxis, 22 (3), 519-33.

Gueorguieva, V., Accius, J., Apaza, C., Bennett, K., Brovvnley, C., Cronin, S. ve Preechayariud, P. (2009). The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections. The American Review of Public Administration, 39(225), 225-254.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, (erişim tarihi, 25.01.2011).

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisen/WPX/2006_TR_Valilik%20Genel%20%C4%B0%C5%9F.doc, (erişim tarihi, 20.12.2007).

6 Daha ayrıntılı bilgi için bkz: Kamuran Ballı, "Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, s. 51-74.

<http://www.ignet.gov/randp/fy09apr.pdf>, (erişim tarihi, 15.02.2011).

<http://www.mtk.gov.tr/Detay.aspx?contentID=182#l>, (erişim tarihi 24.11.2010).

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, (erişim tarihi, 12.02.2011).

Karahan, Firdevs, Bilişim Teknolojisine Yönelik Performans Denetimi Kurs Notları, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/hiz08biltekperden.pdf>, (erişim tarihi, 10.12.2008).

Karatepe, K. (2009). Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme. Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, (Ed: Barış Övgün), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, 187-228.

Koksal, E. (1998). Türkiye'de Merkezi Flükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. Amme İdaresi Dergisi, 20(3), Ankara, 51-61.

MEFITAP Merkezi Flükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (1966). TODAİE Yayınları: Ankara.

Nevvcomer, K., Grob, G. (2004). Federal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos?. American Review Of Public Administration, 34(3), 235-251.

Okur, Y. (2010). Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme. Maliye Dergisi, Sayı 158.

Ongaro, E. (2009). Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edward Elgar Publishing, Inc: Massachusetts, 247-280.

Schultz, D. (2004). Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Facts On File, Inc.: New York.

Sürgit, K. (1969). Yönetimde Kontrol. Amme İdaresi Dergisi, 2(1), 45-57.

Şen, Mustafa Lütfi, Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TaLsJWJVrZ0J:www.kamu.sakarya.edu.tr/Duyurular/kamu%2520personelyonetimi/etik.doc+ABD%27DE+GENEL+M%EF%BF%BDFFT%EF%BF%BD%EF%BF%BDL%EF%BF%BDK&hl=tr&gl=tr>, (erişim tarihi, 23.02.2011).

Uluğ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 97-122.

Yenice, Ebru, Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der61m4.pdf>, (erişim tarihi, 01.12.2006).

Yörüker, S. (2004). Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı Sunuşu.

KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUK ÜZERİNE BİR İNCELEME*

Doç. Dr. Semra Feriha AŞCIGİL**

ÖZET

Makalede sosyal sorumluluk kavramına açıklık getirmek üzere temel olarak kurumsal sosyal sorumluluğun ne olduğu ve şirket yönetiminin kimlere karşı sorumluluk duyduğu sorularını tartışmanın yanı sıra, sosyal sorumluluk kavramının ortaya çıkıp gelişmesinde devletlerin oynadığı rol konusunda çeşitli örnekler vererek kavramın gelişimi tartışılmıştır. Sosyal sorumluluk uygulamada paydaşlarla ilgili olarak hangi konularda sorumluluk alınacağı ile ilgilidir. Bunun yanı sıra, sosyal sorumluluk konusunda geliştirilen standartlar uygulamaya yön gösterici olmakla birlikte, sosyal performans denetiminin yaygınlaşmasına olanak sağlamıştır. Bu standartlardan örnekler tanıtılarak, sonuç kısmında uygulamadaki farklılıklara neden olan nedenlere değinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal sosyal sorumluluk, paydaşlık teorisi

ABSTRACT

Corporate Social Responsibility; A Perspective Towards Clarification Of The Concept

The article aims to bring clarification to the concept of corporate social responsibility by discussing "what is the nature of corporate social responsibility" and "towards whom are corporations responsible" and discussing the role played by governments in emergence and development of the concept. In addition, the social standards developed provided guidance for implementation as well as enabled social performance evaluation of companies. Examples of standards are described followed by a final discussion of reasons for differences in implementation.

Key Words: Corporate social responsibility, stakeholder theory

* Bu makale yazar tarafından yapılan SOBAG-106K377 no.lu TÜBİTAK araştırması raporundan kısmen faydalanılarak hazırlanmıştır.

**ODTÜ, İİBF, İşletme Bölümü Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Kurumsal sosyal sorumluluk son yıllarda akademisyenler ve firmalarda uygulamaya koyan yöneticiler tarafından sıklıkla ele alınan bir kavram olmuştur. Kurumsal sosyal sorumluluk genel olarak "bir şirketin çevresine yaptığı etkiyi ciddiyetle göz önüne almasıdır" şeklinde anlaşılabilir. Bu tanım ile ilgili olarak akla gelebilecek ilk soru "şirketlerin kimlere hangi alanlarda sorumlu olacağı" sorusudur. Şirketlerin sorumlu olması gereken alanlar, genel olarak şirketler ve toplum arasındaki sosyal kontratın toplumun şirketlerden beklentilerinin hukuki olarak tanımlanmış kısmı olarak ifade edilmektedir.

Ancak günümüzde kurumsal sosyal sorumluluk konuya karşı artan ilgi kendisiyle birlikte çok sayıda tanım ve yaklaşıma yol açmış ve dolayısıyla kavramda belirsizliğe neden olmuştur. Bu karışıklığın giderilmesi, kavramın daha iyi anlaşılması yanı sıra yöneticilere daha iyi karar alma ve stratejik tercihler yapabilme olanağı sağlayacağı gibi, yapılan araştırmaların çerçevesini de netleştirecektir. Sosyal sorumluluk kavramı ile uygulama şekilleri arasında görünür bir farklılık olması konusuna zaman zaman değinilmiştir (Robin ve Reidenbach, 1987, 45; Jones ve Wicks, 1999, 206-214; Thompson ve Smith, 1991, 30).

Makalenin amacı, kurumsal sosyal sorumluluğuyla ilgili farklı yorumlara bir açıklık getirmek üzere ilgili yazını özetlemektir. Makalenin birinci kısmında sosyal sorumluluğun doğasının ne olduğu, ikinci kısımda ise firmaların kimlere karşı sorumlu olduğu paydaşlık teorisi çerçevesinde irdelenecektir. Takibeden kısımlarda ise, bu konuda devletlerin üstlendikleri rollere ilişkin örnekler yanında, kavramın uygulamaya konulmasına yönelik geliştirilen standartlar tanıtılacaktır.

1. KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUĞUN DOĞASI

İşletmelerde toplumsal sorumluluk kavramı Bowen'ın 1953 yılında yaptığı çalışma ile başlamıştır. Bowen, işletme yöneticilerinin toplumun amaç ve değerlerine uygun hareket etmesi ve bu amaç ve değerlerle örtüşen politikalar belirlemesi ve kararlar vermesi gerektiğini belirtmektedir. Daha sonraları Davis ve Blomstrom'un (1975; 38,42) yaptıkları tanıma göre ise kurumsal sosyal sorumluluk, "karar vericilerin toplumun refahını korumak ve yükseltmek üzere faaliyetlerde bulunma yükümlülüğüdür" denilmiştir. Bu tanımda iki nokta vurgulanmaktadır. Birinci nokta, koruma yükümlülüğü veya paydaşların ya da etkileşenlerin refahına katkıda bulunma yükümlülüğüdür. Bu, şirketlere topluma zarar veren faaliyetlerden kaçınma ve benzer faaliyetlerde bulunmama sorumluluğunu yükler ki, bu tanımda esas üstlenilmesi beklenen, şirketlerin

topluma zarar vermekten kaçınma görevidir. İkinci önemli nokta ise, şirketlerin toplumun refahını yükseltme yükümlülüğüdür ve şirketlere toplumun refahına olumlu katkıda bulunma görevi yükler. Toplumlarda bireysel haklar ile ilgili gelişmeler devam ettiği sürece, sosyal sorumluluk üstlenen şirketlerde olumsuz görev üstlenmekten ziyade olumlu görevler üstlenilmesi yönünde bir anlayış değişikliği oluşacaktır. Yani, şirketlerin yalnız topluma veya paydaşlara zarar vermekten kaçınması yeterli olmayacak, bunun ötesinde iyi kurumsal vatandaşlık örneği olarak toplum refahını arttırmaya yönelik programlar geliştirmesi de sorumlulukları arasında yer alacaktır. McGuire (1963; 144) ise yaptığı tanımında "şirketlerin yalnız ekonomik ve hukuki sorumlulukları yoktur, bunların ötesinde topluma karşı diğer sorumlulukları da vardır" şeklinde bir açıklama getirmiştir. Bu tanım, ekonomik ve hukuki yükümlülüklerle öncelik verirken, şirketlerin daha geniş kapsamlı sorumlulukları olduğunu vurgulamaktadır.

Archie Carroll (1979; 500) daha önce yapılan tanımları geliştirerek kurumsal sosyal sorumluluk boyutlarına dayalı farklı bir tanımlama geliştirmiştir. Carroll'ın dört boyuttan oluşan sosyal sorumluluk tanımı, en yaygın olarak benimsenen tanımlama olup işletmelerin ekonomik ve hukuki sorumlulukları yanı sıra, etik ve yardımseverlik alanında sorumlulukları da olduğunu vurgulayarak her boyutu ayrı ayrı ele alır.

Ekonomik Sorumluluklar : Bir işletme her şeyden önce topluma adil bir fiyat karşılığı ürün ve hizmet sunan ekonomik bir kurumdur. Ekonomik performans, firmanın verimliliği sonucu elde edilen karlılığı ve firmanın hayatta kalmasını belirleyen en temel faktördür. Bazı yorumlar ekonomik sorumlulukları sosyal sorumluluk boyutları dışında görmektedir. Ancak, ekonomik sorumlulukların da bir toplumsal sorumluluk olarak değerlendirilebileceği görüşü de tartışılmaktadır. Aslında, ekonomik sorumluluk bir işletmenin üretimde maliyeti arttıran gereksiz harcamalar veya israftan kaçınması olarak anlaşıldığında, israfın azaltılması ve sonuçta ürünü tüketiciye daha ucuz bir fiyata sunulması toplumsal sorumluluk örneği olarak adlandırılabilir.

Hukuki Sorumluluklar : İşletmelerin toplumla olan sosyal kontratı sadece verimlilik sağlama rolünü üstlenmesi üzerine değil, aynı zamanda işletmelerin faaliyet gösterirken uyacakları temel hukuki kurallara da dayanır. Toplum, işletmelerin ekonomik misyonlarını yasal gereklilikler çerçevesinde yerine getirmesini bekler. Aslında hukuki kurallar bir anlamda temel adalet ilkelerini içeren kodlanmış etik kurallarını yansıtır.

Etik Sorumluluklar: Toplumun kanunlara yansımamış beklentilerini yansıtan faaliyet ve uygulamalardan oluşan etik sorumluluklar, paydaşların ah-

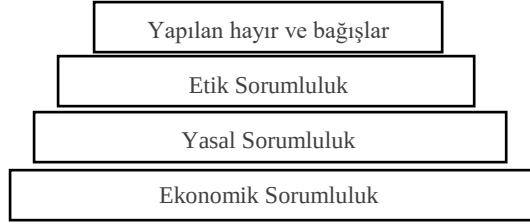
laki haklarını koruyan toplumun değer ve önem verdiği normlar, standartlar ve beklentileri içerir. Etik kurallarla ilgili anlayıştaki değişiklikler zaman içinde kanunların da değişmesine yol açar. Etik sorunların toplumda tartışılarak olgunlaştırılması kanunların hazırlanmasında gerekli olan alt yapıyı oluşturur. Etik kuralların kanunların gerektirdiğinin üzerinde şartlar içermesi nedeniyle, kanunlar ve etik kurallar aynı olmayabilir. Medeni haklar ile ilgili tartışmalar, çevre ve tüketici hakları konusundaki hareketlerce savunulan tezler aslında toplumda etik değerlerde meydana gelen temel değişikliklerin göstergeleri olup, ileride çıkarılması mümkün olan kanunların da habercileridir. Her paydaşın etik sorunlarla ilgili beklentilerinin karşılanması işletmelerin etik performansını belirler. Etik bir iş ortamında çalışabilme talebi, günümüzde çalışanların meşru haklarından biri olarak görülmektedir.

Yardımsverlik ile İlgili Sorumluluklar : Yardım, bağış gibi faaliyetler işletmelerin tercihleri sonucu üstlendikleri gönüllü faaliyetler oldukları için sorumluluk olarak adlandırılması çelişkili görülebilir. Toplumun eğitimi için yapılan destek ve harcamalar, alkol ve bağımlılık yapan maddelerle savaş, kütüphaneler kurmak, sanat olaylarına destekte bulunmak gibi faaliyetler bu kategoriye örnek teşkil eder.

Yardımsverlik ile ilgili sorumlulukların etik sorumluluklardan farkı, toplumun etik veya ahlaki anlamda böyle bir beklenti içinde olmamasıdır. Yardım faaliyetleri işletmelerin içinde bulunması arzulanan faaliyetler olup şirketlerin inisiyatiflerine bırakılır. Diğer taraftan, etik sorumluluklarda toplum tarafından bir beklenti söz konusudur ve hukuken yerine getirilmesinde bir mecburiyet olmasa da şirketlerin etik olarak davranması toplumca beklenir. Ekonomik ve hukuki sorumluluklar ise bunlardan farklı olarak işletmelerin yüklenmeleri zorunlu olduğu sorumluluklardır.

Carroll, 1991 yılındaki çalışmasında bu dört kavramı yeniden gözden geçirmiş ve bir şirketin etik sorumluluğunun olabilmesi için ekonomik ve yasal sorumluluğu yerine getirmiş olması gerektiğini belirtmiştir. Yani Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde olduğu gibi, en üst basamaktaki sorumluluğun olabilmesi için alt basamaklardaki sorumlulukların yerine getirilmiş olması gereklidir (Şekil 1). Onun için sorumluluklar piramidinde her bir kademenin birbiri ile ilişkisi "alttaki sorumluluktan sonra" olarak değil, "alttaki sorumluluğa ilave olarak" şeklinde yorumlanmalıdır (Windsor, 2001; 233). Bu bakış açısından; ekonomik ve yasal sorumluluklar sosyal olarak gereklidir. Etik sorumlulukların yerine getirilmesi sosyal olarak beklenir. Yardımsverlik ile ilgili sorumlulukların yerine getirilmesi ise toplumca arzu edilir.

Şekil 1: Kurumsal Sosyal Sorumluluk Hiyerarşisi (Carroll, 1991)



Literatürde sosyal sorumluluğun bu dört boyutu farklı şekillerde ele alınmıştır. Ekonomik ve hukuki sorumlulukların birleşiminden oluşan firmaların yerine getirilmesi "zorunlu" olan sorumluluklar ve etik ve hayırseverlik sorumlulukların birleşimi olarak yerine getirilmesi "zorunlu olmayan" (ihtiyari) sorumluluklar olarak da gruplandırılmıştır (Windsor, 2001; 232).

Çoğu alanda yaşandığı gibi, sosyal sorumluluk konusunda karşılaşılan engel ortaya konulan ilkelerin nasıl uygulamaya konulacağı ile ilgili belirsizliktir. Bu konuda kapsamlı bir model Wood (1991; 691) tarafından ortaya konulmuştur. Wood (1991; 694-695) sorumlu davranışları yönetime yön verici ilkeler, sorumluluk süreci ve performans çıktıları olarak adlandırdığı üç aşamada sosyal sorumluluğun uygulamaya geçirilebileceğini önermiştir. Yazar, sosyal sorumluluğun "mutlak ilkeler yerine farklı kültürel ve örgütsel ortamlarda o ortama has politik ve sembolik süreçlerle uygulamaya geçirilecek analitik formlar" (Wood, 1991; 700) olarak algılanması gerektiğine işaret ederek kavrama önemli bir katkıda bulunmuştur. Kurumsal sosyal performansın geliştirilmiş bu yapısı, kurumsal sosyal sorumluluğun içerdiği belirsizlikleri büyük ölçüde ortadan kaldırarak normatif bir tanımdan alarak daha pratik ancak daha kapsamlı bir konuma kavuşturmuştur (Tablo 1),

Tablo 1: Kurumsal Sosyal Performans Modeli (Wood, 1991;694)

Kurumsal Sosyal Sorumluluk İlkeleri

Kurumsal İlke: Yasalara Uyumluluk

Örgütsel İlke: Toplumsal Sorumluluk

Yönetsel İlke: Yönetsel Sağduyu (tedbir, takdir edebilme hakkı, muhakeme)

Kurumsal Sosyal Sorumluluk Süreçleri

Çevresel Değerleme

Paydaş Yönetimi

Konuların (issues) Yönetimi

Kurumsal Davranış Sonuçları

Sosyal Etkiler

Sosyal Programlar

Sosyal Politikalar

Wood'un (1991; 694) belirlediği üç aşama ile kurumsal sosyal sorumluluğun günlük hayatta yöneticiler tarafından uygulamaya geçirilmesi konusunda önemli ipuçları verilmektedir. Bu modele göre firmanın sosyal sorumluluk faaliyetlerini motive eden prensipler kurumsal, örgütsel ve bireysel olmak üzere üç seviyede açıklanabilir. Kurumsal düzeyde, firmanın sosyal sorumluluk faaliyetleri yasalara uygunluk prensibinden hareketle ortaya çıkabilir. Diğer bir ifade ile, bir firma toplumun gözünde kredibilite ve saygınlığını korumak isteğinden sosyal sorumlu davranabilir. Bireysel seviyede sosyal sorumluluk ise yöneticilerin ve onların kişisel sorumluluk tercihleri ve eğilimlerinden kaynaklanabilir. Wood'a göre sosyal sorumluluk konusunda duyarlılık, toplum ve çevre ile alakalı analiz yapma ve bilgi toplama ile kazanılır. Bu süreç birbiriyle iç içe geçmiş üç kavramdan oluşmaktadır. Çevresel değerlendirme, paydaş yönetimi ve sorunların (issues) yönetimidir.

Şirketlerin çevreleri ile ilgili olarak topladıkları bilgi, daha sonra sistematik olarak çevreye uyum sağlamak ya da ortamı değiştirmek üzere stratejiler geliştirmede kullanılır. Paydaşların yönetimi hususunda gösterilen duyarlılığın bir diğer göstergesi paydaş yönetim araçlarının incelenmesi ile anlaşılabilir. Örneğin; çalışanlar için çıkarılan gazeteler, halkla ilişkilerden sorumlu görevler ve kurumsal sosyal raporlama bunlara verilebilecek güçlü örneklerdir. Konuların yönetimi ise sosyal konuların izlenmesinde firmanın yaklaşımının incelenmesini gerektirir.

Kurumsal davranış sonuçları sosyal etkiler, sosyal programlar ve sosyal politikalarla oluşur. Kurum faaliyetlerinin paydaşlara olumsuz etkisi olup

olmadığının objektif olarak değerlendirilmesi ile ilgilidir. Örneğin; teknolojik icatlar, yapılan işte inovasyon veya toplumsal refaha katkıda bulunmak pozitif sosyal etki iken; politikacılara yapılan yasal olmayan ödemeler veya zehirli atıkların çevreye yayılması olumsuz etkidir. Sosyal programlar ve politikalar olarak gösterilebilecek örnekler ise tedarikçilerin belirlenmesi, sosyal sorumluluk konularının denetimi ile ilgili politikalar ve tüketiciyi çevre konusunda eğitmek üzere hazırlanan programlar olabilir.

Bu alandaki çalışmaların bir kısmı kurumsal sosyal sorumluluk ile kurumsal finansal performans arasındaki ilişkinin niteliğini anlamak amacıyla yapılmıştır (Harrison ve Freeman, 1999, 481; Rovvley ve Berman, 2000, 399; Bar- nett, 2002, 799; Morgolis ve Walsh, 2003, 274). Bu çerçevede, Waddock ve Groves (1997; 312) yaptıkları çalışma ile kurumsal sosyal performans ve firma performansı arasında olumlu ilişki olduğunu ortaya koymuştur. Berman vd/nin (1999; 489) çalışmaları ise paydaş ilişkilerinin öncelikle işletmelerin stratejisini belirlediğini, dolayısıyla bunun da firmaların finansal performansı üzerine olumlu etkisi olduğunu göstermektedir. Günümüzde artık şirketlerin performansı finansal göstergeler yanında finansal olmayan sosyal göstergelerle de izlenmektedir. İş etiği kavramının gelişmesi ile ortaya çıkan sosyal sorumluluk kavramı, daha sonraları sosyal cevap verebilirlik kavramının ortaya çıkması ile bu yaklaşım farklılığına neden olan alt yapıyı hazırlamıştır. Sosyal sorumluluk kavramı, örgütlerin faaliyetlerinin topluma olumlu etkiler yaratması gerektiğini vurgularken sonuç odaklı bir yaklaşım sergiler. Sosyal cevap verebilirlik ise, örgütlerde politika ve uygulamalarla ilgili kısıtları (eksik veya hatalı bilgiler gibi) öngörmek ve iyileştirmeler yapmak üzere karar verme süreçlerinin geliştirilmesi prensibine dayanır. Sosyal cevap verebilirlik kavramı, iş etiği yaklaşımı gibi süreç odaklıdır. Sosyal cevap verebilirlik, şirketin iç ve dış paydaşlarının çelişen taleplerinden doğan sorunları bu doğrultuda yönetme kapasitesinin değerlendirildiği süreçlerin geliştirilmesi ile ilgilidir.

Epstein'a (1987; 102) göre, kurumsal sosyal sorumluluk şirketlerde karar alma süreci sonunda öncelikle topluma yapılan olumsuz etkiyi azaltmaktan ziyade, topluma faydalı etkilere yol açacak sonuçlar alınmasının başarılması olarak tanımlanmaktadır. Burada, kurumsal sosyal sorumluluk bir karar alma süreci sonucu elde edilen çıktı veya ürün olarak ele alınmaktadır. Aslında "iyi yönetim" sistemlerinin temel amacı, sorumlu kararların alınmasını sağlama kabiliyetinin kazanılmasıdır. Clarkson (1995; 100) kavramla ilgili mevcut yanlış anlamalara değinerek, sosyal sorunlar ile paydaşların sorunlarını birbirlerinden ayırmak gerektiğini vurgulamış ve yöneticilerin toplumla değil, paydaşlarla ilişkilerini yönetmeye odaklandıklarına dikkat çekmiştir. Waddock vd/ne

(2002; 692) göre kurumsal sosyal sorumluluğun temel mesajı, işletmelerin paydaşlarının ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde çalışmasının bir zorunluluk olduğudur. Bunu yanısıra Jackson ve Nelson (2004; 5) günümüzde karlılık ve ilkel iş yapma alışkanlığını birbirleriyle uyumlu hale getirmenin zorunluluğuna dikkat çekerek, kurumsal sosyal sorumluluğu başarılı işletme faaliyetleri için bir ön şart ve daha kapsamlı bir sosyal duyarlılık yaratmak için önemli bir fırsat olarak görmektedir.

2.KURUMLARIN SOSYAL SORUMLULUK ÜSTLENDİĞİ TARAFRLR

Kurumların ve yöneticilerinin kimlere karşı sorumlu oldukları farklı teoriler- ce farklı şekilde açıklanmıştır. Ekonomi disiplini Milton Friedman'ın (1970) The New York Times Magazine'de yayımlanan bir yöneticinin sosyal sorumluluk almasını eleştirdiği makalesi kurumsal sosyal sorumluluk tartışmalarının bir anlamda başlangıç noktası olmuştur. Friedman'a göre sosyal sorunlara çözüm getirmek politik süreçler sonucu mümkündür. Çünkü toplumun tümünü ilgilendiren bu konularda bireylerin onayını alarak meşruluk kazanmak bu süreçlerin kabulü için gereklidir. Firma sahiplerinin vekili rolündeki yöneticiler bu anlamda bir meşruiyetten yoksundurlar. Bu nedenle sosyal konularda politikalar geliştirmeleri, uygulamaya koymaları doğru değildir. Hatta Friedman yazısında yöneticinin firmanın karını hayır faaliyetlerine harcamasının "sermayedarin cebinden para çalmakla aynı anlama geleceği" görüşünü savunmuştur. Dolayısıyla, bu görüş sorumluluklara dar bir anlam yükleyerek, yönetimin yalnız sermayedara karşı sorumluluklarını yerine getirmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak Friedman yazısında yöneticilerin dürüst bir şekilde başkalarını aldatmadan çalışmaları gerektiğini de vurgulamıştır.

Yönetimin kimlere karşı sorumlu olması gerektiğini tartışan diğer bir teori ise paydaşlık teorisidir. Freeman (1984; 46) bir örgütün paydaşlarını "amaçlarına ulaşırken faaliyetlerinden etkilenen veya amaçlarına ulaşmada örgütü etkileyen birey veya gruplar" olarak tanımlar. Paydaşlık teorilerinde farklı yaklaşımlar söz konusu olabilmektedir, örneğin normatif paydaşlık teorisi "neden paydaş çıkarlarını gözönüne almalıyız" sorusuna cevap ararken, betimleyici paydaşlık teorisi "şirketler paydaşların çıkarlarını nasıl gözönüne alır" sorusuna odaklanır. Bir diğer yaklaşım olan araçsal paydaşlık teorisi ise, "paydaşların çıkarlarını gözetmek faydalı mıdır" sorusundan hareket eder (Donaldson ve Preston, 1995; 69-71).

Mitchell, Agle ve Wood (1997; 865-871) ise paydaşların sahip oldukları güç, meşruiyet ve aciliyet kriterleri bazında önem kazanacağını belirtir. Yazarlara göre güç sahibi olan paydaşların arzu etikleri sonuçların elde edilmesini

sağlama kabiliyetleri vardır. Bu kabiliyetin kaynağı; sonuçların elde edilmesi için gerekli finansal ve fiziksel kaynaklara sahip olmak, fiziksel baskı uygulamak, firmanın faaliyetlerini engellemek üzere gerekli kaynaklara sahip olmak yanısıra itibar veya özsayı gibi sembolik anlam ve değeri olan niteliklere sahip olmaktır (Mitchell vd., 1997; 865). Meşruiyet ise toplumca kabul görmüş ve beklenen şekil ve davranış özelliklerini barındırma niteliğine işaret etmektedir. Meşruiyete haiz olan paydaşların doğal olarak güç sahibi olacağı varsayımı yanısıra, meşru emelleri gerçekleştirebilmek güç sahip olmayı gerektirir. Bu nedenle yazarlar, bu iki niteliğin hem birlikte hem de birbirinden bağımsız olarak da düşünülebileceğini belirtirler. Ayrıca, meşruiyet bireysel değil kolektif bir beklentiği ifade etmesi açısından özellikle önem kazanan bir niteliktir. Aciliyet ise kelime anlamı olarak öncelikle, acilen ele alınma gerekliliğini vurgular. Paydaşların ihtiyaçlarının aciliyetle ele alınmayı gerektirmesi, ilişkinin şirket açısından da kritik olduğunu gösterir. Bu nedenle, yönetimin konuyu ele almada gecikmesi ihtiyaçlarının acil olarak görülmesi beklentisinde olan paydaş tarafından olumlu karşılanmayacaktır. Yazarlara göre, bu üç temel nitelik bazında birbirinden ayrılan paydaşlara yönetimin yaklaşımı da farklı olarak gelişecektir.

Örgütlerde yöneticilerin paydaşlarla ilgili algılamaları zaman içinde değişmiştir. İlk önceleri dikey bir bakış açısıyla algılanan ilişkilerde temel paydaşlar sermayedar ve çalışan olmuştur. Zaman içinde yatay ilişkilerin önemi farkedilerek tedarikçi ve müşteriler de firmanın ilişkiler ağını resmeden tabloya girmiştir. Daha karmaşık paydaşlık modellerinde ise; toplum, devlet, yerel yönetimler, sendikalar, çevre ve hatta gelecek nesiller de paydaş olarak kabul edilmektedir (Waddock vd., 2002; 134). Özellikle gelecek nesillerin paydaşlığı gayri-ihiyari nitelikte (istemleri dışında) olsa bile yöneticiler tarafından ciddiye alınması gerektiği görüşü yaygınlaşmıştır. Aslında, gelecek nesillerin ihtiyaçlarının da düşünülerek kaynakların israf edilmemesi günümüzde sürdürülebilirlik kavramının ruhunu oluşturmaktadır. Öte yandan, paydaşlık kavramını ilk olarak ortaya atan Dili (1975; 57) olmasına rağmen, bu kavramın stratejik yönetim literatürüne girmesinde Freeman'ın (1984) katkıları bulunmaktadır. Freeman ve Reed (1983; 91) paydaş tanımını iki aşamalı yapmaktadırlar:

- Geniş anlamda paydaş : Şirketin amaçlarına ulaşmasını etkileyen veya bundan etkilenen herhangi bir kişi veya gruptur (Çıkar grupları, hükümet kuruluşları, ticaret kuruluşları, çalışanlar, müşteri grupları, hissedarlar, ve diğer paydaşlar).
- Dar anlamda paydaş : Sürekliliğini sağlamak açısından şirketin bağımlı olduğu herhangi bir kişi veya gruptur (çalışanlar, müşteri grupları, belli

tedarikçiler, kilit hükümet kuruluşları, hissedarlar, finansal kuruluşlar ve diğer paydaşlar).

Pratikte paydaşların etkin bir şekilde yönetilebilmesi için bir yöneticinin şu sorulara cevap vermesi gerekir:

- Paydaşlarımız kimlerdir?
- Paydaşlarımızın beklenti ve talepleri nelerdir?
- Paydaşlarımız şirketimize ne gibi fırsat ve tehditler yaratmaktadır?
- Paydaşlarımıza karşı şirketimizin sorumlulukları (ekonomik, hukuki, etik ve yardımseverlik boyutlarında) nelerdir?
- Bu sorumluluklarını yerine getirmek üzere şirket ne gibi politikalar benimsemelidir?

Ancak, uygulamada şirketlerin sosyal sorumluluğa yaklaşımı sadece müşteri ve kar artırmaya yönelik olup, yüzeysel bir yaklaşımla "halkla ilişkiler yönetimi"ne indirildiği yönünde eleştiriler de mevcuttur (Frankendal, 2001; 21). Kuşkusuz, süreçlerini ve iş yapış tarzını değiştirmeden halkla ilişkiler aracı olarak dar anlamda düşünülen bir sosyal sorumluluk anlayışı şirketlerin güvenilirliğine ve nihai olarak meşruiyetine zarar verecektir.

3. KURUMSAL SOSYAL SORUMLULUK VE DEVLETİN ROLÜ

Her ne kadar sosyal sorumluluk şirketler için geliştirilmiş bir kavram olsa da, uygulamada devletlerin de çoğu zaman bir şekilde kavramla ilişkisinin olduğu görülmektedir. Kamu sektörünün küçülmeye başlaması ile birlikte şirketlerden kamunun çekildiği alanlarda faaliyet göstermeleri beklenmiştir. 1970'lerden itibaren özelleştirme uygulamaları ile "etkin" olmadığı düşünülen kamu kuruluşları göreceli olarak daha etkin çalışabilen özel sektöre devredilirken, "yeni yönetim" olarak adlandırılan yaklaşım özel sektörün sosyal konularla ilgili politikalar geliştirilmesinde kamu ile işbirliği yapmasına da ışık yakmıştır. Her ne kadar bu devletin yerini almak olmasa da geleneksel olarak her iki aktörün ayrı olan faaliyet alanları bu gelişme ile örtüşmüştür. Üçüncü aktör olan sivil toplum kuruluşları da aynı şekilde kamu ve özel sektörle işbirlikleri geliştirerek aynı yönde tamamlayıcı bir rol oynamaya başlamıştır.

Sosyal sorumluluğun topluma hatta ülkeye karşı ahlaki bir yükümlülük olarak görülmesinin ötesinde, sorumlu rekabet sağlaması açısından Avrupa Birliği'ne (AB) önemli rekabet üstünlüğü sağlayacak bir araç olarak kabul edilmiştir. Avrupa Birliği'nin konuya ilgisi 1996 yılında Jacques Delors'un liderliğinde

de toplumsal birliklilik sağlamak için şirketler arasında bir ağ (network) kurulmasıyla başlamıştır. Mart 2000'deki Lizbon Anlaşması binden fazla çalışanı olan şirketlerin sosyal performanslarını her yıl rapor olarak yayımlamaları zorunluluğunu getirmiştir. 2001'de bu konuda rehber olmak üzere Yeşil Rapor (Green Paper) hazırlanmış, kurumsal sosyal sorumluluğun Avrupa'da sosyal politikalar geliştirilmesindeki rolü tartışılmıştır. 2002'de düzenlenen tüm paydaşların katıldığı zirve ile sosyal sorumluluğun yenilikçiliği (inovasyon) artırmak amacıyla kullanılması ve uygulamalarda şeffaflık sağlanması konuları vurgulanarak bu konular AB gündemindeki yerini korumuştur (Breitbarth vd., 2009; 244) .

AB'nin birleştirme çabalarına rağmen, sosyal sorumluluk uygulamaları her ülkenin şartlarına göre farklı paydaşların rol almasıyla farklı bakış açısından yorumlanabilmektedir. İngiltere örneğinde olduğu gibi, hükümetler şirketlerin sosyal sorumluluğu konularına çeşitli yönlerden ilgi göstermekte ve bu konuda farkındalık yaratma ve şirket stratejisine girmesini sağlamak üzere destek olmaktadır. Ticaret ve Endüstri Bakanlığı, Business in the Community (BitC) adlı sivil toplum kuruluşunun hazırladığı Kurumsal Sosyal Sorumluluk Endeksi'ni onaylayarak kullanılmasını desteklemektedir. Adı geçen bakanlık, şirketlerin sosyal sorumluluk performansının dayalı olarak şirketlere her yıl verilen ödül sürecinin de sponsorluğunu yapmaktadır (Hodge, 2006; 106). Bir diğer örnek olan İsveç ise Avrupa'da sosyal sorumluluk konusunda ulusal bir hareket başlatan az sayıda ülkeden birisidir (Gjølberg, 2010; 222). İsveç kurumsal sosyal sorumluluk kavramını "yasaların olmadığı alanlarda kullanılmak" üzere yorumlamıştır (Gjølberg, 2010; 214). Finlandiya'da sosyal sorumluluk kavramı Lizbon Anlaşması çerçevesinde sürdürülebilir kalkınma, yenilikçilik, rekabet gücü konuları ile ilişkilendirilerek ele alınmaktadır. Sosyal sorumluluğu daha çok ülkenin küresel pazarlara girmesinde bir araç olarak kullanan Danimarka'da ise Ekonomik İşler Bakanlığı'nın inisiyatifinde kurulan bir ajans aracılığıyla sosyal sorumluluk daha çok ülke dışında aktif olarak ülkenin ve ihracat mallarının reklamını yapmak üzere kullanılan bir kavram olarak değerlendirilmektedir (Gjølberg, 2010; 211).

4. ULUSLARARASI STANDARTLAR VE SOSYAL SORUMLULUK

Küresel ortamda ise kurumsal sosyal sorumluluk düzenleyicilik (regulatory) alanında ortaya çıkan eksiklikleri tamamlama fonksiyonu nedeniyle önem kazanmıştır (Waddock vd., 2002; 138). Şirketlerin tedarik zincirlerinin küresel nitelik kazanması ile kontrol sorunu ortaya çıkmıştır. Örneğin Amerika'da faaliyet gösteren bir şirketin Uzak Doğu'da faaliyet gösteren tedarikçisinin çalışma koşullarının temel insan haklarını gözetmemesi nedeniyle bu faaliyetlerin nasıl

kontrol edilmesi konusu sıklıkla gündeme gelmiştir. Firmalardan artık tüm tedarik zincirlerini kapsayacak şekilde sosyal sorumluluk uygulamaları beklenmektedir. Bu nedenle, yasal altyapının yeterli olmadığı ülkelerdeki tedarikçi firmalardan "yumuşak yasalar" olarak da adlandırılan düzenleyici standartlara uyulması müşteri firmalarca istenmektedir. Paydaşların gittikçe artan beklentileri nedeniyle firmalar kendi uygulamalarını düzenleme yanında, kendileri ile çalışan diğer ülkelerdeki tedarikçilerini bu standartlara dayalı olarak yapılan denetimler ve sertifikasyon yoluyla kontrol etme durumunda kalmışlardır. Tedarikçiler açısından ise bu standartlara göre çalışmak, ülke dışındaki büyük firmalarla iş yapabilmek ile eşanlamli olmaya başlamıştır.

Bu gelişmelere önlem olarak, kuruluşlara rehberlik edici nitelikte ilkeler ve performans değerlendirmesinde kullanılmak üzere çeşitli uluslararası denetim standartları geliştirilmiştir. Bunlardan en yaygın olanları Birleşmiş Milletler Küresel İlkeler Sözleşmesi (Global Compact), Küresel Raporlama Girişimi (Global Reporting Initiative - GRİ), ISO 14000 standartları, SA 8000 Sosyal Hesap Ve- rebilirlik'tir (Social Accountability). Küresel Sözleşme İlkeleri, ilk kez Birleşmiş Milletler 1999 Dünya Ekonomik Forumunda Kofi Annan tarafından açıklanmıştır. İlkelerin uygulama aşamasına ise 2000 yılında başlanmıştır. İlkeler dünyanın en geniş katılımlı gönüllü kurumsal vatandaşlık inisiyatifi olarak, insan hakları, çalışanlar, çevre ve yolsuzlukla savaş konularında on prensipten oluşmaktadır. GRİ ise ekonomik, sosyal ve çevresel konularda sürdürülebilirlik anlayışı çerçevesinde raporlama yöntemlerini işletmelerde uygulamaya koymak amacı ile kurulmuştur. GRİ mevcut faaliyetlerin daha fazla diğer kuruluşlarla karşılaştırılmasına ve uygulamaların güvenilirlik kazanmasına yönelik katkıda bulunur. Özellikle OECD ülkelerindeki kuruluşlarda pilot uygulamalar yapılarak sosyal raporlama uygulamaları yaygın ve işler hale getirilmeye çalışılmaktadır.

ISO 14000 standartları ise çevre yönetim sistemlerinde denetim aracı olarak kullanılmaktadır ve ilk kez 1995'te uygulamaya koyulmuştur. İş dünyasının yaygın olarak benimsediği bir standart olan ISO 14000, aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarınca da kabul görmektedir (<http://www.quality.co.uk/iso14000.htm>). 2010 yılında ise sosyal sorumluluk konusundaki anlayışı ve uygulamayı geliştirmek üzere ISO 26000 geliştirilmiştir. ISO 26000, ISO 9000 gibi bir sertifikasyon aracı olmayıp, gönüllü uygulamalar için rehberlik etmesi amacıyla geliştirilmiştir.

SA 8000 (Sosyal Hesapverebilirlik 8000-Social Accountability 8000) ise, işyerinde çalışan hakları uygulamalarının denetimi amaçlı olarak CEPAA (Council on Economic Priorities Accreditation Agency) tarafından geliştirilmiştir. Özellikle

le tedarikçi ve taşeron firmalarla ilişkilerle odaklanarak, çocuk işçi kullanımı, zorla çalıştırma, işyeri sağlığı ve güvenliği, toplu sözleşme ve sendikalaşma hürriyeti, ayrımcılık, çalışma saatleri, ücretlendirme ve disiplin uygulamaları konularında kuruluşların hesap verebilirliğini sağlamada uygulamada faydası ispatlanmış bir araç olarak kullanılmaktadır (<http://www.sa-intl.org/index.cfm?8<.stopRedirect=1>). Küresel Sözleşme ile farklılıklar gösterse de, SA 8000 de 1948'de BM Genel Kurulu'nca kabul edilen Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Beyannamesine dayalı olarak geliştirilmiştir. Çevre konuları SA 8000 tarafından kapsamamaktadır.

5.SONUÇ

Kurumsal sosyal sorumluluk kavramı ile ilgili farklı yaklaşımlar konunun karmaşıklığını ortaya koymakla beraber, bu konuda yeterli bilgi olmadan yapılan uygulamaların yönetime fazla başarı sağlamayacağını tahmin etmek zor değildir. Sosyal sorumluluk ne sadece yasal beklentileri karşılamak, ne de firmaya itibar kazandırmak için firma dışında hayırseverlik faaliyetlerinde bulunmaktadır. Yani, sosyal sorumluluk firmaya itibar kazandırma kaygısının ötesinde, öncelikle firma faaliyetlerinin neden olduğu olumsuz sonuçları yok etmek üzere firmaya ve paydaşlara kabiliyet kazandırmak olarak tanımlanabilir. Sosyal sorumluluk; ilk olarak üstlenilecek sorumluluk seviyesinin belirlenmesini, kendisine karşı sorumluluk alınacak paydaşların ve konuların belirlenmesini ve geliştirilecek süreçlerle geliştirilen çözümlerin uygulamaya konularak sonuçların değerlendirilmesini gerektirir.

Çeşitli sosyal sorumluluk boyutlarında (ekonomik, yasal, etik ve yardımseverlik) farklı yaklaşımlar olabileceği ve her paydaş açısından değişik konulardaki uygulamalarda farklı performans seviyeleri sergilenebileceği için sosyal performansın ölçümü çok boyutlu olmalıdır. Örneğin, "etik" boyutta, "çalışanlar" açısından işyerinin "sağlıklı bir ortam" oluşturmak üzere uygulamalar sergilemesi, firmanın performansının üç değişik açıdan değerlendirilmesi demektir. Ayrıca, her bir konuda yönetimin tercihi sonucu sadece yasal beklentileri karşılamakla yetinmek veya yasaların ötesinde gönüllü olarak sorumluluk almak farklı performans seviyeleri ortaya koyacaktır. Bundan hareketle, bir firmanın sosyal sorumlu davranıp davranmadığı değerlendirilirken, paydaşların her birine karşı farklı konularda farklı sosyal sorumluluk boyutundaki performansların toplamının göz önüne alınması gerektiği açıktır.

Öte yandan, kurumsal sosyal sorumluluk kuruluştan kuruluşla farklı yorumlanıp uygulanabileceği gibi, ülkeden ülkeye de farklılaşabilmektedir. Ülkelerin ekonomik yapılarındaki kendine has özellikler kurumsal sosyal sorumlu-

luğa farklı farklı anlamlar yükleyebilmektedir. Kurumların yapıları, piyasa mekanizmasının işleyiş tarzı, denetim yapısı, ülkenin kültürü, sendikaların gücü ve toplumda firmalara karşı duyulan güven uygulamada değişik modellerin ortaya çıkmasında önemli etkenlerdir. Diğer taraftan, kurumsal sosyal sorumluluk, devlet, şirket ve toplum arasındaki ilişkilerde yaşanan değişimden ayrı olarak düşünülmemelidir. Sosyal devletin zayıflaması, piyasa mekanizmalarının sosyal sorunlara çözüm getirmedeki başarısızlığı, bu sorunlara şirket bazında ortaya konacak kurumsal sosyal sorumluluk uygulamalarından medet umulmasına neden olmuştur. Gözardı edilmemesi gereken en önemli nokta, özel sektör firmalarının kamunun yerini aldığında bu sorunlara daha iyi çözümler getirmesinin kesin olmadığıdır.

Yöneticilerin gönüllü tercihleri dışında, toplumun, tüketicilerin ve yatırımcıların belli bir bilinç düzeyine gelmesi şirketlerin sosyal sorumluluk alması için gerekli ortamı hazırlayan temel faktörlerdendir. Piyasa mekanizmasının işleyişinde genel olarak her talep arz ile sonuçlanır. Toplum ve tüketici şirketlere kar yapmanın ötesinde sosyal bir rol biçtiği zaman, şirketler bu talebe cevap olarak ekonomik sorumluluklarının ötesinde sosyal sorumluluklar üstlenir. Aynı şekilde, yatırımcılar sosyal sorumlu firmalara yatırım yapmayı tercih edip şirketlerin sosyal performansı ile ilgili olarak da bilgi talep ettikçe, sermaye piyasası kurumları topluma sadece karlılık açısından endeksler yanında, sosyal sorumluluk açısından firmaları sıralayan endeksler de sunacaktır. Bütün bu baskılar piyasa mekanizmasının daha insalcıl bir hale gelmesine yardımcı olurken, şirketlerin toplumdaki rolünü ve yapısını değiştirecektir.

KAYNAKÇA

Barnett, M. L. (2002). Stakeholder Influence Capacity and Variability of Financial Returns to Corporate Social Responsibility. *Academy of Management Review* 32(3),794-816.

Berman, S. L., Wicks, A. C., Kotha, S. ve Jones, T. M. (1999). Does stakeholder orientation matter? The relationship between stakeholder management models and firm financial performance. *Academy of Management Journal* 42(5), 488-506.

Breitbarth, T., Harris, P. ve Aitken, R. (2009). Corporate social responsibility in the European Union: A new trade barrier? *Journal of Public Affairs* 9, 239-255.

Carroll, A. B. (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate performance. *Academy of Management Review* 28 (2), 497-505.

Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons* July-August, 30-48.

Clarkson, M. B. E. (1991). Defining, evaluating, and managing corporate social performance: The stakeholder management model. *Research in Corporate Social Performance and Policy* 12, 331-358.

Clarkson, M.B.E. (1995). A Stakeholder Framework For Analyzing and Evaluating Corporate Social Responsibility. *The Academy of Management Review* 20(1), 92-118.

Davis, K. Ve Blomstrom, R. L. (1975). *Business and Society: Environment and Responsibility* (3. Ed.). New York:McGraw Fiili.

Donaldson, T. ve Preston, L.E. (1995). The stakeholder theory of the Corporation: Concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review* 20(1), 65-91.

Dili, W. (1975). Public participation in corporate planning: Strategic management in a Kibitzer's VWorld. *Long Range Planning* 8(1), 57-63.

Epstein, M. E. (1987). The corporate social policy process: Beyond business ethics, corporate social responsibility, and corporate social responsiveness. *California Management Review* 29(3), 99-114.

Frankental, P. (2001). Corporate social responsibility - a PR invention? *Corporate Communications: An International Journal* Vol 6(1), 18-23.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitmann Publishing.

Freeman, R. E. ve Reed, D. L. (1983). Stockholders and stakeholders: A nevv perspective on corporate governance. *California Management Review* 25(3), 88-106.

Gjølberg, M. (2010). Varieties of corporate social responsibility (CSR): CSR meets the "Nordic Model". *Regulation and Governance* 4, 203-229.

Harrison, 3.S. ve Freeman, R. E. (1999). Stakeholders, social responsibility, and performance: Empirical evidence and theoretical perspectives. *Academy of Management Journal* 42(3), 479-483.

Hodge, M. (2006). The British CSR strategy: Flovv a government supports the good work. The ICCA handbook on corporate social responsibility içinde. Editörler: Flenningfeld, J., Pohl, M. ve Tolhurst, N.John VViley & Sons, Ltd.

Jackson, I. ve Nelson, J. (2004). Values-driven performance: Seven strategi- es for delivering profits vvith principles. *Ivey Business Journal* 69(2), 1-8.

Jones, T.M. ve Wicks, A.C. (1991). Convergent stakeholder theory. *Academy of Management Review* 24(2), 206-221.

McGuire, W. 3. (1963). *Business and Society*. Nevv York: McGraw-Hill.

Morgolis, 3. D. ve Walsh, 3. P. (2003). Misery loves companies: Rethinking social initiatives by business. *ASQ* 48, 268-305.

Mitchell, R. K., Agle, B. R. ve Wood, D. 3. (1997). Tovvard a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review* 22(4), 853-886.

Robin, D.P.ve Reidenbach, R.E. (1987). Social responsibility, ethics and marketing strategy: Closing the gap between concept and application. *Journal of Marketing* 61,44-58.

Rovvley, T. ve Berman, S. (2000). A brand new brand of corporate social performance. *Business and Society* 39, 397-418.

Thompson, 3. K. ve Smith, H. L. (1991). Social responsibility and small business: Suggestions for research. *Journal of Small Business Management* 29, 30-44.

VVaddock, S. ve Graves, S. (1997). Corporate social performance and financial performance link. *Strategic Management Journal* 18(4), 303-319.

VVaddock, S., Bodvvell, C., ve Graves, S. (2002). Responsibility: The new business imperative. *The Academy of Management Executive* 16(2), 132-147.

VVindsor, D. (2001). The future of corporate social responsibility. *The International Journal of Organizational Analysis* 9(3), 225-256.

Wood, D. (1991). Corporate social performance revisited. *The Academy of Management Review* 16(4), 691-717.

<http://www.sa-intl.org/index.cfm?&stopRedirect=1> (erişim tarihi 23 Mart 2011)

<http://www.quality.co.uk/isol4000.htm> (erişim tarihi 23 Mart 2011)

TÜRKİYE'DE İÇ DENETİM KURUMU

Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ*

ÖZET

Ülkemizde; iç denetim sistemi öncelikle özel sektörde uygulanmaya başlamakla beraber, daha sonraları kamu dairelerinde uygulama alanı bulmuştur. Türkiye'de iç denetim çalışmaları, 1927 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla başlamıştır. Fakat bu kanun günümüz için yetersiz kalmıştır. Çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla yapılan düzenlemelerle denetim sisteminin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda; denetçilerin eğitilerek, amacın gerçekleşmesi için, katkılarının daha fazla olması sağlanmıştır.

Denetimler; dünya üzerinde standart gözüktse de uygulandığı ülke, kanun ve geleneklere göre farklılık göstermektedir. Bu yüzden; denetleme faaliyetlerini gerçekleştirirken, herhangi bir toplumun kriterlerini kendi bulduğumuz topluma ithal etmemiz doğru olmaz. İçinde bulunduğumuz ortama, kanunlara ve yürürlükteki mevzuata göre yorumlamamız gerekmektedir. Denetçinin kendi kurumu haricinde bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir. Aksi halde denetimin gerçek yönden sağlıklı olması da beklenemez. Ancak Türkiye'de iç denetim uygulamalarının henüz istenen düzeye ve etkinliğe kavuşturulamadığı görülmektedir. Bu nedenle konuyla ilgili kamuoyunun dikkatini çekmek için bilimsel yayınların yoğunlaştırılması yerinde bir davranış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kurumsal sosyal sorumluluk, paydaşlık teorisi

ABSTRACT

Internal Audit Institution İn Turkey

Internal audit system in our country was first applied in private sector then it has found application place in public offices as well. The study of internal audit in Turkey has been started with the General Accounting Law which was enacted in 1927. However this law is not sufficient for the present. It is aimed to develop the audit system with the regulation made by the Public Financial Management and Control Law 5018. For this purpose, auditors were trained and it is provided that their contributions were more useful in order to realize the target.

Although audits seem standard in the world, they have differences according to laws/

* Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi

traditions and countries in which they are implemented. Therefore while performing audit actions; it is not proper to import the criteria of one society into the society we live in. Auditors must be independent and impartial apart from their own institutions. Otherwise auditing cannot be expected to be healthy as it should be. It could be said that the practices of internal auditing in Turkey have not

Key Words: Corporate social responsibility, stakeholder theory

GİRİŞ

Birden çok kişinin bir amaç için bir araya gelerek faaliyetlerini işbirliği içinde yürütmeleri örgütü oluşturur. Birinin, diğerinin yapmış olduğu faaliyetleri incelemesi, o işe uygun olup olmadığını araştırması ise denetimi ortaya çıkarır.

Denetim başlı başına önemli bir yönetsel fonksiyonu olup, yönetimin tamamlanması için gerekli olmakta ve yönetim bir bakıma denetim ile sonuçlanmaktadır. Denetimin varlığıyla birçok kurum ancak kontrol altında tutulabilmektedir. Özellikle de dış denetimin yanında iç denetimin olmadığı bir sistem düşünülemez. Ülkemizde de bu sistem yeni olmakla beraber, varlığını kabul ettirmektedir. Hatta iç denetim, Avrupa Birliği'ne aday ülkelerde, kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanmasını amaçlamaktadır.

Türkiye'de iç denetim öncelikle özel sektörlerde uygulanmış, daha sonra uluslararası şirketlerin şubelerinde ve temsilciliklerinde gündeme gelmiştir. Aslında özel sektörde faaliyet gösteren firmalarda iç denetim kurumu eskiden beri zaten bulunmaktaydı. Fakat kamu yönetimi bu kurumla daha yeni tanışmaktadır. Türkiye'de iç denetimin, 1995 yılında kurulmuş olan Türkiye İç Denetim Enstitüsü (TİDE) tarafından dernek statüsünde örgütlenerek geliştiği söylenebilir. TİDE, birçok amaç geliştirmekte, çalışmalar başlatmakta ve birçoğunu da gerçekleştirmektedir.

Türkiye'de, özellikle 1999 yılında, Helsinki zirvesinde Avrupa Birliği'ne (AB) aday ülke olarak resmen kabul edilmesinin ardından, mali yönetim ve kontrol alanındaki mevcut yasal düzenlemelerin AB mevzuatıyla uyumlaştırılması yönünde çalışmalar başlamıştır. 2000'li yılların başından itibaren, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası ile yürütülen anlaşmalar çerçevesinde, bu alandaki çalışmalar ivme kazanmıştır. Bu çalışmaların sonucunda, kamu kesimi de iç denetim ihtiyacının farkına varmış ve ilk olarak T.C. Merkez Bankası 2002 yılı sonunda İç Denetim Genel Müdürlüğünü kurup faaliyete geçirmiştir ([http:// www.icdenetim.net](http://www.icdenetim.net), 2009).

Kamu kurum ve kuruluşlarında birçok eksikliklerin bulunması ve buradaki faaliyetlerin gerçek amaçları çerçevesinde yürütülmesinin sağlanamaması sonucu, buralardaki denetimin de yetki ve sorumluluklarının tam olarak tanımlanamaması iç denetimi zorunlu kılmıştır. Kamu kuruluşlarındaki görev ve sorumlulukların hala çalışanlar tarafından yeterince gerçekleştirilememesi de,

iç denetimin gerekliliğini bir kez daha arttırmaktadır. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşu faaliyetlerinin; plan ve düzenlemelere uygun işleyip işlemediğini, belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını denetlemektedir.

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve bütün hükümleriyle 01.01.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu", düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere genel yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde iç denetimin kurulmasını öngörmektedir. Anılan Kanun çerçevesinde, iç denetim faaliyetinin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanabilmesi için gerekli çalışmalar yapılmış ve gerek idari gerekse yasal altyapının oluşturulması noktasında son derece önemli adımlar atılmıştır (<http://www.icdenetim.net>, 2009).

Ancak bu kanun, Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu olup olmadığı konusunda tekrar ele alınarak gözden geçirilmektedir. Bununla beraber kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim kurumu oluşturulmuş ve birçok yerde de bu kurum faaliyet göstermektedir. Dünya'da etkin bir şekilde uygulanan ve çağdaş bir denetim anlayışı olan iç denetim sistemi, ülkemiz için ise yeni bir denetim anlayışı olup, kamu kurumlarınca henüz benimsenme ve geliştirilme aşamasındadır. Bu sistem aynı zamanda kaynakların etkinliği ve verimliliği, bilgilerin güvence vermesi, performans denetimi ve şeffaflık ilkeleri açısından da önem kazanmaktadır.

İç denetimin esas olarak, güvence sağlama fonksiyonu bulunmaktadır. Çünkü iç denetim faaliyeti sonucunda, kuruma ve kurum dışında ilgililere objektif bir güvence sağlanmaktadır. Bu güvence üretilen bilgilerin doğru ve tam olup olmadığına; faaliyetlerin etkili, ekonomik, verimli ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine dair; kurumda nerenin veya hangi işlemlerin denetlendiği veya denetlenmediğini göstererek objektif şekilde bir denetim sonucu ortaya koymaktadır.

İç denetim kurumunun güvence fonksiyonu yanında danışmanlık faaliyeti de bulunmaktadır. Bu bağlamda danışmanlık faaliyeti; yapılacak işlerle ilgili görüş, analiz, değerlendirme, performans göstergelerinin belirlenmesi gibi idari faaliyetlere değer katmak, geliştirmek ve yol göstermek amacıyla gerçekleştirilen hizmetleri oluşturmaktadır. Böylece; iç denetimin yukarıda sözü edilen faaliyet ve fonksiyonları doğrultusunda, 5018 sayılı Kanunla kamu yönetimize getirilen yönetim sorumluluğu ilkesinin de başarıyla uygulanabileceği ve bu şekilde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli, şeffaf ve hesap verilebilir bir anlayışla yönetilebileceği söylenebilir.

Ancak bu kavramlar iç denetim mesleğinde çalışanlar veya bu iç denetim işlevine ilgi duyanlar için anlaşılır olmakla beraber, iç denetim mesleği dışında

olanlar için çok da anlaşılır olmamaktadır. İç denetimin iyi anlaşılabilmesi ve uygulama alanına etkin ve yaygın bir şekilde konabilmesi için, iç denetimin tüm yönleri, özellikleri ve sorunları ile beraber kamuoyunun ve özellikle de yönetici konumunda çalışanların bilgisine sunulması, bilinmesi ve kavranması sorunu ile karşılaşmaktadır. Çünkü Türkiye'de henüz iç denetim kurumu uygulamasının yaygınlık ve etkinlik kazanmadığı, iç denetim bilincinin oluşarak işlevinin tam olarak kavranmadığı ve kamu örgütleri içinde gereken yerde ve önemde bulunmadığı görülmektedir. Yani iç denetim kurumu uygulamasının henüz yeni hayata geçirilmesi nedeniyle, bu konuda deneyim eksikliği sonucu uygulama hataları ile karşılaşmaktadır.

Yine iç denetim kurumu uygulamasının yeni başlaması sonucu, bu konuda gerekli ve yeterli araştırma ve bilimsel çalışmaların yetersiz ve az sayıda olduğu görülmektedir. Daha önce yapılan çalışmalar ise daha çok konunun belirli ve sınırlı bir yönünü ele alarak yapılmıştır. Buna karşılık çalışmamızda ise iç denetim kurumu hukuksal, siyasal ve ekonomik boyutları ile ele alınarak, Yöntem olarak; zaman ve finansman yetersizlikleri göz önüne alınarak geniş kapsamlı bir alan araştırması yapılması yerine, kaynak taraması, görüşme ve inceleme yöntemleri kullanılarak çalışılmıştır. Çalışmaya gösterilecek ilgiye göre, daha sonraki çalışmalarda alan araştırması düzeyinde daha kapsamlı bir çalışmanın yapılması düşünülmüştür.

1. İÇ DENETİMİN TANIMI VE KAPSAMI

1.1. İç Denetimin Tanımı

İç denetim 5018 sayılı kanunun 63. maddesinde "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler idarelerin yönetim ve kontrol yapılarıyla mali işlemlerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir." ifadeleriyle tanımlanmış ve açıklığa kavuşturulmuştur.

Kısaca İç Denetim; bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek için, kaynakları verimlilik ve etkinlik esaslarına göre değerlendirmek amacı güden, bağımsızlık ve objektiflik esaslarına dayalı bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler ise, ancak kurumun risk yönetimi ve kontrolü ile yönetim süreçlerinin etkinliğini geliştirmek amacıyla sistemli ve disiplinli bir yaklaşımla gerçekleştirilir. İç denetim, önemli bir yönetim kontrol aracıdır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,2004:452).

1.2. İç Denetimin Kapsamı ve Amacı

Kamu kurum ve kuruluşlarının; yurt dışı dâhil olmak üzere, merkez ve taşra dâhil tüm birimlerinin mali ve mali olmayan işlem ve faaliyetleri iç denetim kapsamındadır.

Faaliyetin olduğu yerde riskin de olacağı gerçeğinden hareketle, hataların tespiti kadar, bu hataların ortaya çıkmasına sebep olan risklerin de göz önüne alındığı risk odaklı denetim anlayışı ve uygulamalarına şiddetle ihtiyaç olduğu bir gerçektir. Bilindiği üzere riskler geleceğe dönük, hedeflere ulaşılmasını engelleyebilecek olaylardan kaynaklı potansiyel sonuçlardır. İşte bu noktada kurumun riskleri nasıl yönettiği, iç denetimin ana odağıdır. Yani bir kurumun iç denetçilerini sorması ve cevap araması gereken ilk 3 soru şunlar olmalıdır: (Erözbağ, 2009: 68-69)

- a) Bir kurum bir bütün olarak, tüm alanlarda karşı karşıya olduğu riskleri iyi biliyor mu?
- b) Bu riskleri yönetmek için neler yapılıyor? (İç kontroller gibi)
- c) Bu riskler yönetmek için alınan tedbirler etkin mi?(İç kontroller etkin çalışıyor mu?)

Dolayısıyla, iç denetimin en önemli fonksiyonu da risk ve kontroller olmaktadır. Kısaca kurumlar, risk esaslı denetim plan ve programları kapsamında; sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla denetim standartlarına uygun olarak iç denetime tabi tutulmaktadır, (<http://www.turkpatent.gov.tr>, 2009)

İç Denetim amaç olarak; Kurumun çalışmalarını geliştirmeyi ve değerlendirmeyi, idarenin hedeflerine ulaşmasını, faaliyetlerin çeşitli aşamalarında gerekli değişiklikleri önermeyi, yönetim tarafından ortaya konulan politikalar arasında koordinasyonu sağlamayı amaçlamaktadır.

Bir başka açıdan iç denetim; faaliyetlerin amaç ve politikalara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak yürütülmesini; bilgilerin güvenilirliğini ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamaya yöneliktir. Öncelikli amaç; idareyi geliştirmektir.

Ayrıca; iç denetim, kamu kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesini, çalışanların ve kuruluşların gelişmesini, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli ve güvenilir bir şekilde uygulanmasını amaçlamaktadır. (Aytaç,2005:446).

Özet olarak iç denetimin amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamaktır. 5018 sayılı kanunda verilen bu amaca ulaşabilmek için

kurumların "iç kontrol" sistemlerini kurmaları kaçınılmazdır. Çünkü bir kurumun iç kontrol sistemi o kurumun hedeflerini gerçekleştirmesine yardımcı olmaktadır (Erözbağ, 2009: 68).

1.3. İç Denetimin Rolü ve İç Kontrol

İç denetimin herkes tarafından kabul görmesi, algılanabilmesi için, öncelikle iç kontrol sisteminin anlaşılması gerekmektedir. İç kontrol; iç denetim demek değildir. İç kontrol sistemini, iç denetim faaliyetinden ayıran noktaları olduğu gibi, iç içe birbirine bağımlı noktaları olduğu da söylenebilir. Çünkü iç kontrol; idarenin amaçlarına, politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Bir kurumun hedeflerine ulaşabilmesi için iç kontrol sisteminin önemi büyüktür. Çünkü iç kontrol o kurumun amaçlarını gerçekleştirmesine yardımcı olmaktadır. (Erözbağ, 2009:68)

İç denetim ise, bir kurumdaki iç kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacıyla yönelik hizmetleri gerçekleştirmektedir. İç denetim bir ölçüde iç kontrol kapsamında değerlendirilirken, bir ölçüde ise iç kontrolün dışında bir fonksiyon olduğu da kabul edilmektedir. Önemli ayırt edici bir özellik ise, iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmektedir. İç kontrol sistemi aynı zamanda faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için yol gösterici bir sistemdir.

Kurumun faaliyetlerini gerçekleştiren bağımsız hareket edebilmesi; kurumda risklerin tespit edilebilmesi ve değerlendirme yapabilmesi; faaliyetlerin etkinlik ve verimlilik çerçevesinde yürütülmesi; kurum içindeki faaliyetlerin karmaşıklığını gidermek için iç denetim gerekli görülmektedir. Yönetimin işleyişi ve güvencenin sağlanabilmesi açısından da iç denetime yer verilmelidir.

Ayrıca; iç denetim fonksiyonunun sağlıklı, kendisinden beklenenleri uygun şekilde yerine getirebilmesi ve kişiden kişiye farklılık göstermemesi için, yasa ve düzenleyici işlemlere gerek duyulmaktadır. Bu durum iç denetimin gerekliliğini yasa ve düzenleyici işlemler doğrultusunda ortaya koymaktadır.

1.4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İç Denetim İçin Yapılabilecek Denetim Uygulamaları

1.4.1. Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi, işlem ve harcama sonrası gerçekleştirilmektedir. Faaliyet ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetlenmesini ifade etmektedir. (Aytaç, 2005:447)

Uygunluk denetimi üst makamlar ve yasal mevzuat tarafından önceden

saptanmış kurallara uyulup uyulmadığının araştırılması olup bu üst makamlar kuruluş içinden olabileceği gibi kuruluş dışından da olabilir. Uygunluk denetiminde elde edilen sonuçlar geniş bir kitleye değil, sınırlı olarak ilgili ve yetkili kişi ve kuruluşlara rapor halinde sunulur. Bu nedenle genellikle uygunluk denetimi iç denetçiler, gerekli durumlarda ise dış denetçiler tarafından yapılır (Ceyhan, 2010: 10-11).

Uygunluk denetimi kullanıldığı alanlar itibariyle en fazla kapsamı olan, buna karşılık denetimin özü açısından ise en dar kapsamlı olanıdır. Bu denetimde tek ve kapsamlı dar bir kıstas ele alınır ve faaliyetin bu kıstasa uygun yapıp yapılmadığı araştırılır (Başpınar,2005:39). Ayrıca denetçi ortaya konmuş olan kuralların uygunluğunu ve etkinliğini de gözden geçirerek üst yönetime iletmektedir. Uygunsuzluk; talimatlarda, politika ve yönergelerde açıkça tanımlanabilir. Aynı zamanda belgelendirilmemiş olmasına karşılık, genel kabul görmüş kurallarla ve sözlü olarak tanımlanmış talimatlarda da açık ve net bir uygunsuzluk tanımlanmış olabilir(Erdoğan, 2005: 4).

1.4.2.Performans(Faaliyet) Denetimi

Yönetimin bütün kademelerindeki, faaliyet ve programlarının; planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesini ifade etmektedir. (Aytaç,2005:447) uygulama alanı ve kapsamı son derece geniş olan performans denetimi sadece muhasebe işlevleriyle sınırlı olmamakta aynı zamanda kurumun diğer tüm işlevleriyle de ilgili olmaktadır(Çakmak, 2006: 10). Performans denetimi, çok kapsamlı olduğundan bunun türlerini saymak ve tanımlamak da oldukça zordur. Ancak performans denetimindeki en büyük zorluk faaliyetlerin etkinlik ve verimliliğinin nesnel olarak tespit edilememesidir(Güredin, 2000: 15).

Performans denetiminde, faaliyet sonuçları verimlilik standartları ile karşılaştırılıp, kurumun önceden belirlenmiş hedeflere ya da o faaliyet kolu ile ilgili standartlara ulaşip ulaşmadığı da ölçüldüğünden bu denetim işlemine verimlilik denetimi de denebilir (Ceyhan, 2010: 13). Faaliyet denetimi yapan iç denetçiler, işletme politikası ve belirlenmiş stratejiler ışığında amaçlara ne ölçüde ulaşılmış olduğunu inceler. Denetçi bölüm yöneticisinin, mevcut kaynaklarla işletmenin amaçlarına ne ölçüde ve nasıl ulaştığı ile ilgilenir (Sawyer vd., 2003:301).

Burada sözü edilen etkinlik: faaliyet başarıma derecesini, verimlilik ise bu amaçlara ulaşmak için kullanılan kaynakları ifade etmektedir. Etkinlik fire vermeden kusursuz bir şekilde yapılan üretim, verimlilik ise bu üretimin minimum maliyetle gerçekleştirilmesidir (Arens vd., 1997: 791).

Performans denetiminde denetçiler sadece kurum içerisinde yürütülen faaliyetlerle değil bunun yanında yönetsel kontrollerle de ilgilenir. Faaliyet denetiminde denetçi, işletme politikalarının, iç kontrolün ve kurumun belirlenmiş

amaçlarına ulaşmasını etkileyecek her türlü faaliyetin başarısını ve etkinliğini değerlemektedir. Bu nedenle iç denetçilerin kurum amaçlarının belirlenmesi, politikaların geliştirilmesi gibi kurumun planlama prensipleri konusunda bilgi sahibi olması gerekmektedir (Sawyer, 2003: 301-302).

Performans denetimi büyük ölçüde öznelidir. Dolayısıyla, performans denetçisi, mevcut başarının ölçülüp raporlanmasında daha çok, bu başarının daha da iyileştirilmesine yönelik önerilerini belirtir nitelikte raporlar sunar. Bundan dolayı performans denetimi, diğer denetim türlerinden farklı olarak "yönetmelik danışmanlık" şeklinde nitelendirilebilmektedir (Güredin, 2000: 19). Performans denetimi her tür denetçi tarafından yapılabilirse de, uygulamada bu performansın genellikle iç denetçiler ve devlete bağlı kamusal denetçiler tarafından sürdürüldüğü görülmektedir (Ceyhan, 2010: 14).

1.4.3. Mali Denetimi (Finansal Denetim)

Gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir. Bu denetim uygulaması ile harcamaların, tasarrufların amaç ve politikalara, programlara uygunluğu denetlenir ve değerlendirilir (Aytaç, 2005:447).

Mali denetimin konusu, kamu kuruluşlarına verilen mali tablolar olup, denetçi mali tabloları denetlerken, bu tabloların değişik gruplarca değişik amaçlar için kullanılacağı hususunu göz önünde tutar. Mali denetim tüm grupların ihtiyacını karşılamak üzere gerçekleştirilen genel amaçlı bir çalışmadır. Her grup için ayrı denetimler yapılmaz. Genel amaçlı tek bir denetim yapılarak tüm grupların bilgisine sunulur (Güredin, 2000: 14).

Bir kuruluşun mali tabloları olan bilanço, gelir tablosu, kar dağıtım tablosu gibi belgelerin önceden belirlenmiş kriterlere uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini, bu tablolarda yer alan bilgilerin doğru olup olmadığı, muhasebe ile ilgili bilgilerin defterlere doğru olarak yansıtılıp yansıtılmadığını, defterlerdeki bilgilerin mali tablolara doğru yansıtılıp yansıtılmadığını amaçlayan denetimdir. Finansal tablo denetiminin konusu, finansal tablolarda beyan edilen bilgilerdir. Mali tabloların denetimi, gerek teoride gerekse uygulamada en yaygın denetim türü olup özellikle denetim mesleğinin gelişmiş olduğu ülkelerde hem bağımsız hem de iç denetçilerin başlıca uğraş konusu olmuştur (Ceyhan, 2010: 9-10).

Bilgi Teknoloji Denetimi

İdarenin amaçlarına yönelik bilgi sistemlerinin ve bu sistemlere ilişkin kontrollerin yeterliliği ile ilgili olarak nesnel bir güvence sağlamak amacıyla bilgi teknoloji sistemlerinin incelenmesi, değerlendirilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıdır (<http://www.sanayi.gov.tr>,2009).

2. İÇ DENETİM İLE İLGİLİ HUKUKSAL DÜZENLEMELER

2.1. Yasalar

2.1.1. 5018 Sayılı Kanunun İlgili Maddeleri

Madde 63 - "(5436 Sayılı Kanunun 10 uncu maddesinin a/17 ve b/10 fıkraları ile değiştirilen madde)

"İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır."

Bu hükümle iç denetimin tanımı, nitelik, kapsam, amaç ve işlev yönünden isabetli ve etkili sayılabilecek bir ifade ile açıklığa kavuşturulduğu söylenebilir.

İç Denetçinin Görevleri

Madde 64 - "Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

İç denetçinin görevleri:

Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirirler.

Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapar ve önerilerde bulunurlar.

Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yaparlar.

- a) İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirme^ 5436 sayılı kanunun 10 uncu maddesinin a/18 fıkrası ile değiştirilen bent)
- b) Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak
- c) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak
- d) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılma-

sini gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek."

Yukarıdaki maddelerde görüldüğü gibi, iç denetçinin görevleri, diğer denetim elemanlarına benzer şekilde, eksiksiz ve genel olarak açıklanmıştır.

İç Denetçinin Nitelikleri ve Atanması

Madde 65 - "İç denetçi olarak atanacakların, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde belirtilenler ile aşağıdaki şartları taşıması gerekir:

İlgili kamu idaresinin özelliği de dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen alanlarda en az dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olmak.

Kamu idarelerinde denetim elemanı olarak en az beş yıl veya İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenen alanlarda en az sekiz yıl çalışmış olmak.

Mesleğin gerektirdiği gibi, ehliyet ve temsil yeteneğine sahip olmak.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunca gerekli görülen diğer şartları taşımak.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde Devlet Memurluğuna alınacaklarda genel ve özel şartlar altında belirtilmiştir."

Yasanın bu maddesinde iç denetim elemanlarının niteliklerinden söz edildiği halde, genel olarak bu niteliklerin belirlenmesi "İç Denetim Koordinasyon Kurulu"na bırakılmıştır. Bu ise yasanın bağlayıcı ve nesnel hükümleri yerine, koordinasyon kurulunun keyfi tutum ve davranışlarına açık bir yol izlenmesine neden olunacağı söylenebilir. Ayrıca iç denetçilerin atama şekilleri ve prosedüründen hiç bahsedilmemesi bir eksiklik olarak görülmektedir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu

Madde 66 - "Maliye Bakanlığı'na bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu, yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakan'ın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan'ın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan'ın, biri İçişleri Bakanı'nın, başkanı dâhil üçü Maliye Bakanı'nın önerisi üzerine beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Bunların 67 inci maddede belirtilen görevleri yapabilecek niteliklere sahip olması şarttır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır. Üyeler, bu sürenin sonunda yeniden atanabilirler."

Yasanın bu maddesinde, denetimin bağımsız kurullarla yönlendirileceği, düzenleneceği ve geliştirileceği esası göz önüne alındığında, bu esasın gerçekleştirilemeyeceği söylenebilir. Çünkü iç denetim koordinasyon kuruluna

üye seçimi ve oluşumu siyasi bir kurum olan, tamamen bakanlara ve bakanlar kuruluna bırakılmıştır. İç denetimin daha objektif, nesnel, tarafsız ve güvence sağlayıcı niteliği yönünde gelişmesinin sağlanması için, bu kurulun oluşumuna ağırlıklı bir şekilde sivil toplum kuruluşlarının katılması gerekli görülmektedir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Görevleri

Madde 67 –“İç Denetim Koordinasyon Kurulu, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere görevlerini yerine getirir.

Kısaca; Kurul, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini

Düzenlemek

İzlemek

Geliştirmek

Uyumlaştırmak

- Koordine etmek üzere bağımsız ve tarafsız bir organ olarak görev yürütür."

Yasanın 66. maddesinin yorumunda da söz edildiği gibi, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri olması gereken şekilde; düzenleyici, izleyici, geliştirici, uyumlaştırıcı ve koordine edici şekilde düzenlendiği halde, üye belirlenmesi ve oluşumunun bağımsız ve tarafsız olmasını engelleyeceği savı ile bu görevleri tam ve objektif olarak yerine getireceği söylenemez. Bu nedenle kurulun görevlerini tarafsız, tam ve etkin bir şekilde yapabilmesi için 66. maddenin yeniden ele alınması ve bu yönde düzeltilmesi kaçınılmaz gözükmektedir.

2.2. Tüzükler ve Yönetmelikler

İç denetimle ilgili tüzük ve yönetmelikler; "İç denetçilerin çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelik, iç denetçi adayları belirleme, eğitim ve sertifika yönetmeliği, iç denetim koordinasyon kurulunun çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelik, ek ödemeye ilişkin usul ve esasların belirlenmesine ilişkin bakanlar kurulu kararı, kadro tahsisine ilişkin bakanlar kurulu kararı, mahalli idareler kadro tahsisine ilişkin bakanlar kurulu kararı, üst yönetici rehberi, kamu iç denetim standartları, kamu iç denetçileri meslek ahlak kuralları, kamu iç denetim birim yönergesi, kamu iç denetim raporlama standartları, birden fazla kamu idaresi iç denetçilerinin ortak çalışma esas ve usulleri, kamu iç denetçi sertifikasının derecelendirilmesine ilişkin esas ve usuller, kamu iç denetim planı ve programı hazırlama rehberi, kamu iç denetiminde risk değerlendirme rehberi, kamu iç denetçilerinin mesleki kıdemlerinin belirlenmesine ilişkin esas ve usuller, kamu iç denetim rehberi, kamu iç denetim terimleri sözlüğü ve iç

denetçi atamalarında uyulacak esas ve usuller hakkında tebliğlerden oluşmaktadır (Erözbağ, 2009: 67). Bunlar içerisinde önemli olanlar aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

2.2.1. İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Bu Yönetmeliğin amacı; iç denetçilerin; kamu idareleri itibarıyla sayılarını, niteliklerini, atanmalarını, çalışma usul ve esaslarını, sertifikalarının verilmesi ve derecelendirilmesi ile diğer hususları düzenlemektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 65 inci maddesine dayanılarak hazırlanmış olup, on bölümden oluşmaktadır. Bu Yönetmelik, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (IV) sayılı cetvellerde yer alan idareler, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ile mahalli idarelerin İç denetim faaliyetlerini ve iç denetçilerini kapsar (Tosun ve Cebeci, 2008: 587 - 604).

2.2.2. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmelik

Bu yönetmelik; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 66 ncı maddesi uyarınca hazırlanmıştır. Yönetmelik dört bölümden oluşmaktadır. Bu yönetmeliğin amacı; İç Denetim Koordinasyon Kurulunun çalışma usul ve esasları ile diğer hususları düzenlemektir (Tosun ve Cebeci, 2008: 619 - 625).

2.3. Mevzuatlar

2.3.1. Kamu İç Denetim Standartları

Kamu İç Denetim Standartlarının belirlenmesinde Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları esas alınmıştır.

Standartlar; iç denetim biriminin faaliyetlerinin değerlendirilmesinde kullanılan bir araçtır. İç denetim uygulamasının nasıl olması gerektiğini gösterir. İç denetimin planlanması, raporlanması ile iç denetçilerin dürüst, tarafsız ve bağımsız bir şekilde görev yapabilmelerini sağlamaktadır. Ayrıca standartlar, iç denetçilerin bulunduğu her türlü kurumda, iç denetim mesleğinin tamamına hizmet etmek için oluşturulmuştur.

2.3.1.1. Nitelik Standartları

Nitelik standartları; İç denetim faaliyetlerini yürüten taraf ve kurumların özelliklerine yöneliktir. Kurumların uyması gereken, sahip olmaları gereken özellikler üzerinde durmaktadır. Yani nitelik standartları, iç denetim faaliyetini yürütecek olan iç denetçilerin karakterleri, davranışları ve mesleki eğitimleri ile

ilgili esaslar içere standartlardır (Ceyhan, 2010: 78).

Başarılı bir denetim için öncelikle teknik /mesleki bilgi ve beceriye sahip denetçiler ve mesleki kurallarla desteklenmiş bir denetim politika ve prosedürleri gerekmektedir. Böyle bir denetim yapısı, kuruluşun üst düzey yönetimi tarafından tam destek görmeli, denetçiler sadece yönetime karşı sorumlu olmalı ve yönetime sürekli uzmanlık hizmeti sunmalıdır (Tuan, 2004: 132).

İç denetim faaliyeti bağımsız olmalı ve iç denetçiler görevlerini yaparken tarafsız davranmalıdır. Bağımsızlık denetçinin hazırladığı rapora güvenme olarak yansıyacaktır (Erdoğan, 2005: 9). İç denetçilerin, denetimlerinin uygun yürütülmesi, adil ve tarafsız kararlar verebilmesi için bağımsız olmaları gerekir. Bağımsızlığa ise örgütsel statüye sahip olmakla ve tarafsızlıkla ulaşılabilir (Kepekçi, 1996: 45).

Nitelik standartları ise; yeterlilik ve uzmanlık, azami mesleki özen ve dikkat, mesleki gelişimin sürdürülmesi, kalite güvencesi ve gelişim olarak sıralanabilir.

2.3.1.2. Performans Standartları

Performans standartları ise; İç denetim faaliyetlerinin özünü açıklar ve bu hizmetlerin performansını değerlendirmekte kullanılan ölçütleri yani kalite kıstaslarını sağlamaktadır. Performans standartları, iç denetim faaliyetinin aşamalarına ve sonuçlarının izlenmesine yöneliktir. Nitelik ve Performans standartları tüm iç denetim hizmetlerine uygulanmaktadır. (Türkiye İç Denetim Enstitüsü, 2008: 16)

Performans standartları iç denetim faaliyetlerinin tabiatını açıklar ve bu hizmetlerin performansını değerlendirmekte kullanılan kalite kıstaslarını sağlar (TİDE, 2004). İç denetim yöneticisi, iç denetim faaliyetini, faaliyetin kuruluşu değer katmasını sağlayacak etkili bir tarzda yönetmelidir. İç denetçiler, her görev için kapsam, amaç, zamanlama ve kaynak dağılımı hususlarını da dikkate alan ayrı bir plan hazırlamalı ve kaydetmelidir. Görev amaçları, denetlenen faaliyetle ilgili riskleri, kontrolleri ve yönetim süreçlerini kapsamalıdır. Görevin kapsamı, görevin amaçlarına ulaşılmasına yetecek seviyede olmalıdır. İç denetçiler, görevin amaçlarına ulaşmak için gereken kaynakları tespit etmelidir. Görev kadrosu, görevin niteliği, karmaşıklığı, zaman kısıtlamaları ve mevcut kaynakları dikkate alınarak teşkil edilmelidir. İç denetçiler görev amaçlarına yönelik iş programları da hazırlamalıdır (Ceyhan, 2010: 81-82).

İç denetçilerin görev sonuçlarını raporlamaları gerekir. Denetim raporunun; bulguların açıklanması, bulguların etkin ve geçerli olarak yönetimi iknası ve yönetimi değişime ve iyileştirmeye yönlendirmesi gibi üç amacı bulunmaktadır (Eşkazan, 2003-2004: 32). Ayrıca iç denetim yöneticisi, yönetime rapor

edilen sonuçların akıbetinin gözlenmesi için bir sistem kurmalı ve uygulamalıdır (Ceyhan, 2010: 83).

2.3.2. Kamu İç Denetçileri Mesleki Ahlak Kuralları

Meslek ahlak kuralları; iç denetim mesleği ve uygulamasıyla ilgili ilkeler ile iç denetçilerden beklenen davranış kurallarından oluşmaktadır. Bu meslek ahlak kuralları, iç denetçi tarafından mesleğe girişte okunup imzalanarak iç denetim birimi ile üst yöneticiye sunulmaktadır. Söz konusu meslek ilkeleri ise aşağıda görüleceği gibi özetlenebilir(TİDE, 2008: 12-14).

1. Dürüstlük

İç denetçilerin dürüst olması gerektiği ve bu dürüstlüğün onlara güven oluşturduğunu ifade etmektedir.

2. Objektiflik (Nesnellik)

İç denetçiler, faaliyet ile ilgili bilgileri toplarken, değerlendirirken, raporlarken en üst seviyede mesleki tarafsızlık sergiler. Tüm bunları dengeli bir şekilde yapmaya çalışmaktadır.

3. Gizlilik

İç denetçiler, elde ettikleri bilginin sahipliğine saygı gösterir; hukuki ve mesleki zorunluluk olmadıkça bunları yayınlamaz ve açıklamaz.

4. Yetkinlik

İç denetçiler, iç denetim hizmetlerinin yürütülmesinde gereken bilgi, beceri ve tecrübeyi ortaya koymaktadırlar.

Davranış Kuralları ise(TİDE, 2008: 12-14):

1. Dürüstlük

İç denetçiler faaliyetlerini yürütürken;

- a. Doğruluk ve sorumluluk duygusuyla hareket etmektedirler.
- b. Hukuku gözetirler.
- c. Kanun dışı bir faaliyete bilerek ve isteyerek taraf olmazlar.
- d. İdarenin meşru ve etik amaçlarına saygı duyar, katkıda bulunurlar.
- e. Aldıkları kararlarda kamu yararını göz önünde bulundurmaktadırlar.

2. Objektiflik

İç denetçiler;

- a. Değerlendirmelerinin tarafsızlığına zarar verebilecek faaliyete katılmazlar.

- b. Mesleki durumlarını zayıflatabilecek herhangi bir şeyi kabul etmezler.
- c. Tespit ettikleri ve açıklanmadığı durumda faaliyetlerinin raporlanmasını bozacak tüm önemli bulguları açıklamaktadırlar.
- d. Bağımsızlıklarını her türlü siyasi etkiden korumaktadırlar.
- e. Görev alanındaki sorunları ve konuları ele alma konusunda bağımsız ve tarafsızdırlar.

3. Gizlilik

İç denetçiler; elde ettikleri bilgilerin korunması için tedbirli olmaktadır. Sahip oldukları bilgileri kişisel çıkarları için veya hukuka aykırı olabilecek şekilde kullanmazlar.

4. Yetkinlik

- Sadece bilgi, beceri ve tecrübeye sahip oldukları işleri üstlenmelidirler,
- İç denetim hizmetlerini, kamu iç denetim standartlarına uygun bir şekilde yerine getirmektedirler.
- Kendi yeterlilik ve hizmetlerinin etkinlik ve kalitesini devamlı geliştirmektedirler.

2.3.3. Kamu İç Denetim Birim Yönergesi

Madde 1 - "Bu yönergenin amacı, kamu idarelerinde iç denetim biriminin işleyişi ile iç denetçilerin ve üst yöneticinin iç denetime ilişkin sorumluluklarına yönelik esas ve usulleri düzenlemek üzere ilgili idarelerce hazırlanacak iç denetim birimi yönergelerinin temel esaslarını belirlemektir.

Madde 2 - Bu yönerge İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 13 üncü maddesi uyarınca hazırlanmıştır."

Yönerge, bir konu hakkındaki esas ve usullerin, çalışanlar tarafından nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemelerdir. Yönergeler, kurumun çalışmalarını geliştirmek amacıyla, gerekli değişiklikleri ve hedefleri önermeyi, kurum tarafından ortaya konulan düzenlemeler ve politikalar arasında koordinasyonu sağlamayı amaçlamaktadır.

Kamu iç denetim birim yönergesi, iç denetime ilişkin usullerin iç denetçiler ve üst yönetici tarafından, kurumun amaç ve politikalarına uygun olarak yürütülmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca; iç denetim birim yönergesinde, iç denetim faaliyetlerinin uygun şekilde yerine getirilebilmesine ilişkin düzenlemeler, ilgili idarelerce hazırlanmaktadır. Çünkü bu yönergede iç denetim biriminin işleyişi, iç denetçilerin ve üst yöneticinin sorumluluğu altındadır. Yani, kamu idarelerinin iç denetim programı, üst yöneticinin önerileri dikkate alın-

rak, iç denetçiler tarafından hazırlanmakta ve üst yönetici tarafından onaylanmaktadır. Aslında kamu iç denetim birim yönergesi, iç denetçilerin ve üst yöneticinin, iç denetime ilişkin görevlerine yönelik esas ve usulleri düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur.

Buna bağlı olarak, Kamu İç Denetim Birim Yönergesi; iç denetimin tanımına, iç denetim faaliyetinin amacına, iç denetim faaliyetinin kapsamına, iç denetim alanına, iç denetimin uygulanmasına, üst yöneticinin sorumluluklarına, iç denetim birimi ile iç denetçilerin görev, yetki ve sorumluluklarına, iç denetimin planlanmasına, yürütülmesine ve raporlanmasına, son olarak da iç denetimde izlenmesi gereken yöntemlere ilişkin esas ve usulleri ele almaktadır.

2.3.4. Birden Fazla Kamu İdaresi İç Denetçilerinin Ortak Çalışma Esas ve Usulleri

Madde 1 – “Bu düzenlemenin amacı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla düzenlenen iç denetim sistemine dâhil farklı kamu idareleri iç denetçilerinin ortak çalışmasını gerektiren, iç denetim faaliyetlerinin belirlenmesi, bu amaçla iç denetçi görevlendirilmesi ve ortak çalışmaların yürütülmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir.

Madde 3 - Aşağıdaki durumlarda iç denetçilerin ortak çalışmasını gerektiren haller ortaya çıkabilir;

a) Birden fazla idareyi ilgilendiren faaliyetlerin denetimlerinin yapılması gerektiğinde,

b) Bir iç denetim faaliyeti sırasında başka idareleri ilgilendiren konuların ortaya çıkması halinde,

c) İç denetçilerin mesleği ile bağdaşmayan fiillerinin bulunup bulunmadığının tespitiyle ilgili incelemelerde,

d) Kalite, güvence ve geliştirme faaliyeti kapsamında yapılacak denetimlerde,

e) Bilgi teknolojilerinin denetiminde bu alanda uzman iç denetçilerden yararlanılması gerektiğinde.

Ayrıca, bir idarededeki iç denetim biriminin yetersizliği halinde veya başka idarededeki iç denetçilerin bilgi ve tecrübesine ihtiyaç duyulduğunda üst yönetici, iç denetçi sağlanmasına aracılık etmesi konusunda Kuruldan talepte bulunabilir/”

3. TÜRKİYE İÇ DENETİM ENSTİTÜSÜ

Türkiye İç Denetim Enstitüsü, 1995 yılı Eylül ayında kurulmuş bir dernek olup, merkezi İstanbul 'dadır. Üye sayısı yaklaşık 175 kişidir. Enstitüye üye ola-

rak; değişik sektörlerde fiilen çalışan yüksek okul mezunu iç denetçiler, denetim mesleğinden kendi isteği ile ayrılmış veya emekli olmuş olanlar ve denetim anabilim dalında çalışan üniversite öğretim elemanları ile lisans ve lisansüstü eğitim çalışması yapanlar kabul edilmektedir.(Uzun, 1997: 216)

3.1. Amaçları

Enstitünün başlıca amaçları Enstitü tanıtım bülteninde aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Uzay, 1999: 216):

- "İç denetim ilkelerini, esaslarını, standartlarını oluşturmak ve geliştirmek,
- İç denetim mesleğinin niteliğini yükseltmek için teori ve pratiğin geliştirilmesine katkıda bulunacak araştırma ve geliştirme çalışmaları yapmak,
- Ulusal ve uluslararası alanda mesleki gelişmeleri izlemek ve üyelerin yararlanmasını sağlamak,
- Bireysel ve kurumsal deneyimleri paylaşarak iç denetim mesleğini ortak bir zeminde geliştirmek ve yaygınlaştırmak,
- Eğitim çalışmaları yaparak üyelerinin mesleki ilerlemelerine yardımcı olmak,
- İç denetçilerin mesleki verimlilik ve etkinliklerini artırmak amacıyla kitap, dergi ve benzeri yayınlar yapmak."

Enstitü amaçlarının birçoğunu gerçekleştirmek için çalışmalar başlatmıştır. Bu çalışmalar ile ilgili olarak; iç denetimle ilgili bilimsel toplantılar yapılmış ve iç denetim standartlarının Türkçeye çevrilmesi çalışmaları tamamlanmıştır. Enstitü 1996 yılı içerisinde merkezi ABD'de bulunan İç Denetçiler Enstitüsüne ve İç Denetim Enstitüleri Avrupa Konfederasyonuna üye olarak uluslararası bir kuruluş haline gelmiştir.

4. İÇ DENETİMİN UYGULAMA ALANLARI

4.1. Belediyelerde İç Denetim

Belediyelerin iç denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine, yönetim ve kontrol sisteminin güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine yardımcı olmak amacıyla; hizmetlerin sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

"Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanması Hakkında Kanun Tasarısında" yer alan temel anlayışa göre; Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, denetim sistemi ve teknikleri değiştirilerek yeniden düzenlen-

mektedir. Buna göre idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaştığı denetim anlayışına son verilmektedir. Belediye yönetimi ve çalışanları hata yapmadan önce eğitecek ve uyarılacaktır. Denetim daha çok gelecek yönelimli olacaktır. Denetimin diğer bir amacı ise; faaliyetlerin ve sonuçların mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere; ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Belediyelerde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır (Aytaç,2005:138 -139).

Belediyelerde iç ve dış denetim, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Bunun dışında, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin standartlarına ve kriterlerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, belediye başkanı veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenmektedir.

Belediyelerdeki denetimin amacı; denetlenen kurumun(belediyelerin) hizmet götürdüğü bireylere en sağlam ve sağlıklı, aynı zamanda en ucuz ve kaliteli hizmeti sunmaktır. İç ve dış denetimde kriterlere, standartlara uyulması ve tarafsız davranılması, denetimin gereken faaliyetleridir.

Denetlenen kurumun(belediye) başkanı, gerekli kanunların ve gerekli mevzuatın öngördüğü şekilde hareket ederek, her türlü faaliyet raporlarını ve hedeflerini, kalite ve performans kriterlerine göre düzenlemektedir. Düzenlenen bu raporlar ve hedefler, her yılın Mart ayında meclise, aynı zamanda da bir örneğini İçişleri Bakanlığına göndermek suretiyle, hizmet götürdüğü halka duyurmaktadır.

Böylece; yukarıda bahsedilen kriterlere ve kaliteye uygun hizmetin ulaştığı bölgede yaşayanlar, rahat ve huzur içinde, sorunsuz ve kaliteli bir hizmet alarak, kaliteli bir yaşam tarzına sahip olabilirler.

4.2. İl Özel İdarelerinde İç Denetim

İl özel idarelerinin faaliyet ve işlemleri üzerinde; gerek kendi yapıları içerisinde oluşturulan birimler, gerekse merkezi idarenin çeşitli birimleri tarafından denetimler yapılmaktadır.

Ashında il özel idarelerinde iç denetim; yönetimin kendi kendisini denetlemesi olup, buna genel anlamda hiyerarşik denetim de denmektedir. Ancak il özel idarelerinde iç denetim; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda açıklanan iç denetimdir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilmektedir. Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır (<http://www.kolayidare.com>, 2009).

5. SONUÇ

Denetim; faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar ve standartlara göre objektif olarak analiz etmektedir. Gelecekteki hataların önlenmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin güvenilir ve geçerli olmasına, verimlilik, ekonomiklik ve etkinliğin sağlanmasına yardımcı olmak ve elde edilen sonuçları ilgililere duyurmak için oluşturulmuş olan planlı ve sistemli bir süreçtir.

Denetimde bağımsızlık; denetimlerin olmazsa olmaz koşulu olarak görülmektedir. Bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenenden bağımsız olmayı hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı içermektedir.

Dünya'da iç denetim, değişik ortamlarda, farklı amaç ve yapıya sahip kuruluşlarda yapılmaktadır. Ayrıca; farklı ülkelerdeki gelenekler ve kanunlar birbirinden farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar, her ortamdaki iç denetim uygulamasını etkileyebilir. Bu yüzden, iç denetim faaliyetinin yerine getirildiği ortamında etkisi bulunmaktadır. Yani o ortamın gerektirdiği şartlar ve o anki içinde bulunduğu şartların etkisi büyüktür. Bu yüzden iç denetim faaliyeti o günün şartlarına sahip, yürürlükteki mevzuata göre yorumlanmalıdır.

İç denetim faaliyetinin eksikliklerini bulup eleştirmekten ziyade bu eksikliklerin nasıl giderileceği üzerinde durulmalıdır. Bu bağlamda oluşturulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu mali sistemine getirilen eleştirileri ortadan kaldırmak ve daha sistemli ve programlı bir kamu mali yönetimini oluşturmayı hedeflemektedir. Aslında bu kanun; 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kamu mali yönetimi ile oluşturduğu düzenlemelerin darlığına eleştirel olarak oluşturulmuştur. Yani; eski mevcut sisteme göre kamu mali ve yönetim sistemi uluslar arası standartlara ve AB normlarına uygun değildi, mevcut durum görev, yetki ve sorumluluk dengesini kuramamıştı. Ancak 5018 sayılı kanun ile bu eleştirileri ortadan kaldırmak hedeflenmektedir. Bu kanunla uluslar arası ve AB standartlarına uygun, etkin bir iç denetim sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır. Ayrıca bu kanun; yönetim sorumluluğu ilkesinin başarıyla uygulanmasına imkân sağlamaktadır.

Bu kanunun eski sistemin sorunlarını ne ölçüde giderebileceği ancak zamanla anlaşılabilir. Bu nedenle 5018 sayılı kanunun doğru anlaşılması ve uygulanması gerekmektedir.

Geçmişe yönelik ve mevzuata odaklı olan denetim sistemimizin uluslar arası uygulamalar çerçevesinde geliştirilmesi sağlanabilecektir. Böylece geçmişe ve mevzuata odaklı değil geleceğe ve risk odaklı bir denetim sistemi benimsenmiş olabilecektir. Çünkü iç denetim, faaliyette bulunduğu kurumun farkında olmadığı riskleri ve bunun yanında iç kontrol eksikliklerini görmesine imkân sağlamaktadır. Ayrıca iç denetim üst yönetim adına yapıldığından kurum yönetiminin denetim yükünü hafifletmektedir.

Denetim sayesinde; AB mevzuatı ve uygulamaları ile uluslar arası standartlar yakalanmış olabilecektir. Ayrıca önceden iç denetçilerin herhangi bir mesleki eğitimden geçirilmeleri söz konusu değilken, şu an denetim sisteminin yenilenmesiyle iç denetçilerin denetim ile ilgili temel konularda eğitilerek mesleki gelişmeleri sağlanabilecektir. Böylece denetçinin mesleki gelişimine sistemli bir biçimde yaklaşmış olunacaktır.

KAYNAKÇA

Aksoy Tamer (2006). Tüm Yönleriyle Denetim, Cilt. 1, 2. Basım, Yetkin Yayınları, Ankara.

Arens Alvin (1997). A James K. LOEBBECKE, A.g.e., s.791.

Aytaç Fethi (2005). Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Başpınar Ahmet (2005). "Türkiye'de ve Dünya'da denetim standartlarının oluşumuna genel bir bakış" Maliye Dergisi, Sayı.148, Ocak-Nisan.

Ceyhan İ. Fatih (2010). "İç denetim ve kumsallaşma", yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Kırıkkale Üniversitesi, S.B.E.

Çakmak Nezaket (2006). "İşletmelerde İç ve Dış(Bağımsız) Denetim Faaliyetleri ve Bankalarda Uygulanışı" Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, S.B.E.

Erdoğan Melih (2005). Denetim, 2. Bs., maliye ve hukuk yayınları, Ankara, Şubat.

Erözbağ Sezgin (2009). İç Denetim ve Mahalli İdarelerde Denetim Yetkisi, (Ankara, İller ve Belediyeler Dergisi, sayı:738-739, Ekim-Kasım).

Eşkazan Ali Rıza (2003-2004), "İç denetim sonuçlarının yönetime sunulması", İç denetim, sayı.8, Yaz.

Güredin Ersin (2000). Denetim, 10. Bs., Beta Yayınları, İstanbul.

Kaval Haşan (2005). muhasebe denetimi, gazi kitabevi, Ankara.

Kepekçi Celal (1996). Bağımsız denetim, 2. bs., Cem Web Ofset, Ankara.

Savvyer Lavvrence vd., Savvyer's Internal Auditing (2003): The Practice of Modern Internal Auditing, 5. Edt, IIA, s.301, USA.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004). Ulusal ve Uluslar arası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, T.C. Maliye Bakanlığı, Şubat 2004, Ankara, sayı 2004/1.

Tosun Hikmet ve Cebeci, A.Üğür (2008). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Açıklamalı ve Karşılaştırmalı), Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No:8, Ankara.

Tuan A. Kadir ve Sağlar Jale (2004). "İç denetçinin örgüt içindeki yerinin

denetim faaliyetleri açısından önemi", muhasebe ve denetime bakış dergisi, yıl.4, sayı.11.

Türkiye İç Denetim Enstitüsü (2008). Uluslar arası İç Denetim Standartları Mesleki Uygulama Çerçevesi(2007 deki Değişikliklerle),TİDE, İstanbul.

Türkiye İç Denetim Enstitüsü Başkanı Ali Kamil Uzun ile "Türkiye İç Denetim Enstitüsü" (22 Ağustos 1997). hakkında yapılan özel görüşme, İstanbul.

Uzay Şaban (1999). İşletmelerde İç Kontrol Sistemini İncelemenin Bağımsız Dış Denetim Karar Sürecindeki Yeri ve Türkiye'deki Denetim Firmalarına Yönelik Bir Araştırma, Sermaye Piyasası Kurulu, Ankara.

Özen Salih (2 Nisan 2009). İç denetim sunumu, <http://icden.kocaeli.edu.tr>, Kocaeli, i.t. (04.12.2009).

http://www.icdenetim.net/index.php?option=com_content&view=article&id=60

&Itemid=67,i.t.07.11.2009.

<http://www.turkpatent.gov.tr/portal/duyurular/icdenetim/kapsam.doc>
i.t.04.12.2009.

<http://www.sanayi.gov.tr/webedit/gozlem.aspx?sayfano=2407,i.t.04.12.2009>
9.

TÜRKİYE'DE KAMU GÖREVLİLERİNİN SENDİKAL HAKLARININ GELİŞMESİ VE TEMEL SORUNU

Baki ERKEN*

ÖZET

Sendikal faaliyetler evrensel değerlere ve ulusal hukukumuzla göre bir haklıtır. Önce işçilere tanınan sendikal haklar bir süreç içerisinde de kamu görevlilerine tanınmıştır. Daha önce yasaklı olan sendikal haklar 61 Anayasası döneminde sınırlı olarak verilmiştir. Bu dönemde ilerleme doğrusal olmamış; süreç inişli çıkışlı olmuştur. 82 Anayasası ile birlikte kamu görevlilerinin sendikal hakları sürekli olarak artmış ve son Anayasal değişikliklerde öngörülen toplu sözleşme ile zirveye ulaşmıştır. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi ardında yeni kamu personel sistemi anlayışı ve ILO-AB ilkeleri önemli etkenlerdir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi sürecinin bir sonucu olarak işçi ile memur arasındaki statü farkı giderek azalmaktadır. Bu gelişimin önündeki en temel sorun memurluk statüsüdür. Dolayısıyla bu gelişim temelde insan hakkı olarak kabul edilen sendikal faaliyetlerin kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmaktadır. Kamu görevlilerinin de işçiler gibi sendikal hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği artık kabul edildiğine ve bu doğrultuda bir süreç yaşandığına göre, iki durum arasında bir seçim yapmak ve sistemleri yeniden kurmak olanaksızdır. Öyleyse, olması gereken sendikal hakları asli ve sürekli kamu görevi ile birlikte sürdürmek ve bu gelişimi de personel ve hukuk sisteminin temel ilkeleriyle bağdaştırmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu görevlisi, sendikal hak, değişim, süreç, personel sistemi, statü

ABSTRACT

Development of Unionist Rights of Public Officers in Turkey and The Basic Problem of It

Unionist acts are accepted as rights according to universal values and our national law. Unionist rights granted firstly to workers were given to public officers in a process. The previously banned unionist rights were limitedly given in the period of 61 Constitution. So, in this period the progress was not a lineal but an irregular one. Since 82 Constitution, unionist rights of public officers have been incrementally increased and peaked after the

* Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi

last constitutional amendmenfs. Development of unionİst rights of public officers is mainly backed up by understanding of new public officer system ond ILO - EU eri teri o. Being one of the results of the development of unionİst rights of public officers, the difference between the stotutes among workers and public officer İs gradually decreosing. The basic obstacle against this progress is s tatute of public officer. Therefore, this progress becomes difficult as the unionİst acts accepted as human rights are conflicted with the statute of public officer. As the fact that public officers should have unionİst rights as workers are accepted and there is an inevitable process of it, it is impossible to make a choice between this two. What should be done is to sustain unionİst rights with the statute and to adopt them into the ma'in principles of the personnel and law system.

Key Words: Public officer, unionİst rights, change, process, personnel system, statute

GİRİŞ

Günümüzdeki sendika kurma, sendikaya üye olma, sendikal faaliyetlere katılma, toplu görüşme, toplu sözleşme ve grev şeklindeki temel sendikal faaliyetler tarih içerisinde işçilerin işverene karşı haklarını koruma çabalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Temelleri meslek kuruluşu olarak atılan sendikalar sanayi devriminden sonra sendikal faaliyetlere başlamış ve uluslararası sözleşmelerin belirlediği evrensel değerler bu faaliyetleri çalışma ve örgütlenme haklarının temelinde demokratik yaşamın bir unsuru olarak görmüştür. Bunun sonucunda da sendikal faaliyetler günümüzde çalışanın bir hakkı olarak kabul edilmektedir. Haklar birbiriyle bağlantılı olup biri diğerinin sonucudur. Nitekim, uluslararası kuruluşların "sendikal hakların bölünmezliği" ilkesi bunu açıklamaktadır (Sur, 2008: 9-15).

Hakların giderek geliştiği dünyada bu hakların tüm çalışanların da hakkı olduğu ve kamu görevlilerinin de sahip olması gerektiği düşünülmeye başlanmıştır. Fakat, kamu görevlilerin işçilerden farklı statüye ve işveren ilişkilerine sahip olmaları ilkenin tüm çalışanlara uygulanmasını olanaksızlaştırmış, sendikal haklar bölünerek kamu görevlilerine tanınmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda dünyada öncelikle işçilere ve daha sonra kamu işçilerine tanınan sendikal haklar Türkiye'de diğer kamu görevlilerine de zaman içinde tanınmış, Türk kamu personel sistemine bu değişiklikler uyarlanmaya çalışılmıştır (Sur, 2008: 9-15).

Kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki değişiklik iş yaşamında, kamu hizmetinin yürütülmesinde ve personel sisteminde önemli değişikliklere yol açmaktadır. Kamu görevlileri sendikal hakların gelişiminden yararlanmakta ve bu konuda işçi - kamu görevlisi ayrımı esnekleşmekte, kesintilerle beraber kamu

hizmeti kamu görevlilerinin haklarına uyum sağlamakta ve "çalışan" ve kadro sisteminin etkili olduğu bir personel sistemine geçişte bir adım olmaktadır. Bu nedenle kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki değişiklikleri incelemek son derece önemlidir.

Peki, bu değişikliklerin etkenleri nelerdir? Bu değişikliklerin niteliği nedir, hangi konularda yoğunlaşmaktadır? Bu değişiklikler birbirinden bağımsız mıdır, yoksa bir süreç içerisinde beraber midir? Eğer bu bir süreçse, bu sürecin önündeki engeller nelerdir? Bu değişikliklerin personel sistemine etkisi ve karşılıklı ilişkisi nedir? Bu sorulara cevap arayışındaki yazı değişiklik, süreç ve personel sistemi üzerine yoğunlaşacaktır.

"Hak" evrensel anlayışa göre, insanın doğal olarak sahip olduğu şeydir. Fakat, yine evrensel ilke olarak bir hakkın kullanımı sınırsız değildir, sınırı ise yasaların temelindeki hukuk sistemi belirler. Sendikal haklar da yasaların izin verdiği sürece kullanılabilir olduğu için gelişimi de yasaların bu konudaki değişimine bağlıdır. Öyleyse, Türkiye'de sendikal hakların gelişimi bu konudaki anayasal ve yasaların değişimine bağlıdır. Bu nedenle bu yazı Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal faaliyetlerini hak ve yasa temelinde incelemiştir. Türkiye'de 2. Meşrutiyetten günümüze dek olan tarih incelendiğinde görülecektir ki; kamu görevlilerin sendikal hakların gelişimi genel hakların gelişimi doğrultusundadır. Öyleyse, bu değişimi bir süreç içerisinde incelemek mümkündür. Yazıda iddia ettiği gibi, Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi bir süreçtir. Bu gelişimin önemli bir boyutu da personel sistemi ile olan ilişkisidir. Kamu görevlilerinin sendikal haklarındaki değişiklik hem personel sistemini etkilemekte hem de personel sisteminin değişikliğinin bir sonucu olarak etkilenmektedir. Bunun yanında personel sistemi bu değişikliklerin karşısında bir sorun olarak durmaktadır. Bu değişikliklerin personel sistemindeki değişikliğin sonucu olması; batılı anlayışla ve değişen personel sisteminin "çalışan" ve kadro temelinde doğal olarak sendikal hakları da etkilemesidir.

Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal hakların gelişimi ve sorunları konusunu ele alan bu yazının temel iddiası: Türkiye'de kamu görevlilerinin sendikal haklarının genişleyerek tanınması ile geliştiği bir sürecin var olduğu, bu değişikliklerin hakların gelişimi, yeni kamu personel anlayışı ve AB - ILO doğrultusunda olduğu, bunun sonucunda Türk kamu personel sisteminde işçi ile memur arasındaki statü farkının giderek azalmakta olduğu ve bu sendikal hakların kamu görevlilerine uygulanması temelde insan hakkı olarak kabul edilen sendikal faaliyetlerin kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmakta olduğudur.

Yazının temel vurgusu kamu görevlilerinin sendikal hakları, bunların gelişimi, süreç ve personel sistemi ile olan ilişkisidir. Dolayısıyla, yazı kamu görevlilerinin sendikal hakları konusunda önemli sınırlamalara gitmiştir. Öncelikle, konu yer açısından Türkiye olarak, kişi açısından 657 sayılı DMK'da ayrıldığı şekliyle işçi dışındaki kamu görevlileri olarak sınırlanmıştır. Ayrıca, kamu sendikaları genel olarak kapsam dışında olduğundan bu sendikaların isimleri, kuruluşu, teknik işleyişi ve örgütlenmesi, sosyal ve ekonomik ilişkileri ve yasal ve mevzuat dışındaki karşılaştıkları zorluklar anlatılmayacaktır. Yine, kamu sendikalarının tarih içerisindeki faaliyetleri ve siyaset, hükümet ile olan ilişkiler de kapsam dışındadır.

HAK OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKACILIĞI VE ORTAYA ÇIKIŞI

Çalışma ve örgütlenme batı dünyasında ve Türkiye'de İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası sözleşmelerce bir hak olarak kabul edilmektedir. Sadece, dünyanın Afrika ülkeleri gibi birkaç ülkesinde bu faaliyetler hak olarak görülmemektedir. "Sendikal haklar" olgusu giderek yayılmakta ve etkinliği artmaktadır. Sendikal faaliyetler de öncelikle çalışma şartlarını iyileştirmek amacıyla bir araya gelen işçilerin sendika kurarak oluşturdukları birlikte yapıldıkların için çalışma hakkı ve örgütlenme hakkı ile doğrudan bağlantılıdır. Bu nedenle çalışmayı ve örgütlenmeyi bir hak olarak kabul eden bir düşünce sisteminin sendikal faaliyetleri bir hak olarak görmemesi düşünülemez.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi 20. maddede toplanma ve dernek özgürlüğünü düzenlerken 23. maddede sendika hakkını ayrıca düzenlemiştir. Bunun yanında Ekonomik Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, Sivil ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı da sendika hakkından bahsetmiştir. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi dernek kurmanın ve toplantı yapmanın yanında sendikalar kurmanın ve sendikalara katılmanın herkesin hakkı olduğunu belirtmiştir (Madde 11: Dernek Kurma ve Toplantı Özgürlüğü). Çalışmanın ve sendikal faaliyetlerin hak olarak düzenlenmesi asıl Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ile yapılmıştır. Zaten bu kuruluşun amacı "insan haklarının ve çalışma haklarının iyileştirilmesine çalışmaktır" (ILO Ankara Ofisi, <http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm>). Bunlardan 1948 tarihli ve 87 sayılı sözleşme sendika özgürlüğünü kamu karşısında güvence altına alıp sendika hakkını ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara tanımaktayken, 1949 yılı 98 sayılı sözleşme bireysel sendika özgürlüğüne vurgu yapmaktadır. 151 sayılı sözleşme ise kamu görevlilerinin

sendikal haklarını tanımış, fakat bu konuda ulusal düzenlemelere yetki vermiştir. Bu sözleşmeye göre çalışılan yerin kamu olması çalışanların sendikal faaliyetlerde bulunmasını bir hak olarak görmeye engel değildir (Gülmez, 1990: 211-212).

ILO'ya üye devletler temel haklara ilişkin uluslararası sözleşmeleri onayla- masa bile bu haklara saygı göstermekle yükümlüdür. Türkiye'nin hem bu kuruluşa üye olması hem de bahsedilen üç ILO sözleşmesini onaylaması sendikal faaliyetleri hak olarak kabul ettiğini göstermektedir. Benzer durum Anayasaca belirlenmiş Türk personel ve hukuk sistemi içinde de görülebilir. Sosyal hukuk devleti ilkesine sahip 61 Anayasası 46. ve 47. maddelerde sendika kurma, sendikaya üye olma, toplu sözleşme ve grev hak olarak çalışanlara tanınmıştır. Yine "sosyal bir hukuk devleti" ilkesini benimseyen 82 Anayasası bu ilkeyi gerçekleştirmeye çalışmayı, kişinin temel hak ve hürriyetlerini sınırlandıran engelleri kaldırmayı devletin amaçları olarak belirtmiştir. Anayasa sendikal hak ve özgürlüklere temel oluşturacak şekilde dernek kurma, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme ve çalışma haklarını ayrıca düzenlemiştir (Madde 51). Her iki Anayasa da hakkı tanıyarak kamu görevlileri için ayrı bir düzenleme yapılmasını öngörmüştür.

Kamu görevlileri sendikal haklarının gelişimi genel sendikal hakların gelişimine dayanır. Dünyada sendikalar 17. yüzyıldan itibaren bağımlı çalışan işçilerin ağır çalışma koşullarını düzeltmek amacıyla oluşturdukları yardımlaşma dernekleri ve meslek birlikleri olarak ortaya çıkmıştır. Dar anlamda sendikaların ise sanayi devrimiyle birlikte ilk önce İngiltere'de geliştiği bilinir. 18. yüzyıl sonlarında liberal düzene aykırılığı gerekçesiyle birleşme ve örgüt yasakları ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılın sonlarından itibaren ise sendikacılık batı demokrasilerinin vazgeçilmezi bir unsuru haline gelmiştir. Türkiye'de ise iş alanındaki ilk örgütlenmeler meslek örgütleri olarak zaviyeler ve loncalar olmuştur. Ülkemizde sanayileşmenin geç olması doğrultusunda sendikacılık da geç oluşmuştur. 1870'li yıllardan sonra ise işçi hareketleri ve grev ivme kazanmıştır (Sur, 2008: 10-12).

Türkiye'de gerçek sendikacılığın ortaya çıkışı 2. Meşrutiyet ileidir. Çok sayıda işçi sendikasının kurulduğu 2. Meşrutiyet döneminde sendikacılık daha çok meslek temellidir. Dernek, cemiyet adı altındaki kuruluşların da sendikal faaliyetlerde bulunduğu bilinmektedir. Cumhuriyetle birlikte hızlanan sanayileşme işçi - işveren ilişkilerini düzenleyen yasal kuralları zorunlu kılmıştır. 1924 Anayasası ve 1926 tarihli Medeni Kanun dernekleşme hakkını düzenlemiştir. İşçiyi koruyucu ilercii hükümler taşımakla birlikte sendikalarla ilgili bir düzenleme içermeyen 1936 tarihli İş Kanununda grev ve lokavt tümenden yasaklanmış-

tır. İkinci Dünya Savaşından hemen sonra değişen dünya ve Türkiye koşullarında, çalışma yaşamının daha kapsamlı biçimde düzenlenmesi ve bu çalışma hayatına uygun hakların yasalarla korunması gereği duyulmuştur. 1936 yılında çıkarılan İş Kanunundan sonra 1947 yılında toplu çalışma ilişkilerini düzenleyecek ilk sendikalar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, 1946-1961 dönemi arasının en önemli yasasıdır; çünkü, ülkemizde sendika hukukunu düzenleyen ilk özel yasadır. Bu yasada sendika özgürlüğünü sağlayacak hükümlerin varlığı yanında, sendikaların faaliyetlerini ve gelişimlerini sınırlayan hükümlerin bulunduğu da bir gerçektir (Sur, 2008: 12-15). 1961 ve 82 Anayasaları ise sendikal hakları tüm çalışanlara tanımış, bu Anayasalar sonrasında 264 ve 2821 Sendikalar Kanunları ve 275 ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunları ile bunlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Cumhuriyet dönemi kamu görevlilerin sendikal hakları ilk kez 1924 tarihli ve 988 sayılı Memurin Kanunu ile şekillenmeye başlamıştır. Memur hakkını düzenleyen bu genel yasa grev hakkı dışında sendika hakkına ilişkin açık bir kurala yer vermemiş, memurların dernek kurması ve derneklere üye olması ile ilgili bir kural içermemiştir. 657 sayılı yasa gibi bu yasa da grev hakkını açıkça yasaklamaktadır (Adal, 1968: 36). 2. Meşrutiyet döneminde memurlar derneklere üye olabilirken 1926 tarihli medeni yasa da bu hakkı engellememiştir. Memurin yasasında da buna ilişkin açık bir yasakla ilgili hüküm yoktur. Fakat, 1909 tarihli Tatil-i Eşgal Kanunu'nun grevi ve kamu hizmeti görenlerin meslek örgütleri kurmalarını yasakladığı düşünüldüğünde yeni bir özel yasa çıkana kadar bu dönemde sendikal hakların yasaklandığı hükmü çıkarılabilir (Aslan, 2004: 88). 1909 yasasını yürürlükten kaldıran 1938 Cemiyetler Yasası'nın çıkarılmasıyla birlikte sınıf adına ve temeline dayalı dernek kurma yasağı çerçevesinde gerek işçiler gerekse memurlar için genel bir sendika yasağı başlamıştır. (12. Madde: "Devlet hususi idareler ve belediyelerle devlete bağlı kurumlardan hizmet karşılığı maaş ve ücret alanlar bulundukları işin sıfat ve mahiyeti ile cemiyet kuramazlar.") Ayrıca memurlar için ancak 1964 yılında kaldırılan dernek yasağı getirilmiştir (Gülmez, 2002: 6). Görüldüğü gibi 61 Anayasası dönemine kadar kamu görevlileri için sendikal haklar yasaklıdır.

YASAL TEMELDE 1982 ÖNCESİ KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ

1961 Anayasasının sosyal devlet anlayışı aynı zamanda çalışanlara da sosyal ve ekonomik hak ve özgürlükleri tanımayı gerektirmiştir. Anayasa sendikal hakları genel olarak ayrıntılı düzenlememesine rağmen toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına ağırlık vermiştir. Daha çok işçiler için sendika haklarından bahseden 61 Anayasası sendika hakkını (tüm çalışanlara tanımıştır. (46. md. 1.

fıkra " Çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve sendika birliklerini kurma, bunlara serbestçe üye olma ve üyelikten ayrılma haklarına sahiptir.") Burada daha çok örgütlenme hakkına vurgu yapılmıştır. Tüm memurlar için dernek kurma yasağının geçerli olduğu 1961 yılında Anayasanın "çalışanlar" terimi ile sendikal hakları tanınması kamu görevlilerinin de buna dâhil olduğunu belirtmesi demektir. Nitekim Anayasanın işçiler dışında kamu görevlileri için ayrı bir kanun yapılmasını öngörmesi memurlara da sendikal hakların tanınmasını amaçlar. Fakat Anayasa aynı maddede çalışanların bir bölümü için yasal düzenleme yapılmasını yani sınırlama getirilmesine olanak vermiştir. (46. md. 2. Fıkra: "İşçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki hakları kanunla düzenlenir.") İşçiler ile diğer çalışanlar arasında ayırım yapan Anayasa işçi niteliği taşıyan kamu görevlilerini de genel sendikal hakka sahip çalışanlara dâhil etmiştir.

1961 Anayasası sendikal haklar konusundaki özgürlükçü yaklaşımını grev ve toplu sözleşme haklarında bırakmıştır. Grev hakkı sadece işçiler için güvence altına alınmıştır ve alan ve amaç yönünden sınırlandırılmıştır. (46. Madde: Kanun, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, millî güvenliğin, kamu düzeninin ve genel ahlâkın korunması maksadıyla sınırlar koyabilir.") Buna göre siyasi amaçlı grevler yasaktır ve grev hakkının kimlere ve hangi durumlarda yasaklandığı kanuna bırakılmıştır. Anayasanın grev hakkını işçilere tanınması memurlara bu hakkın yasaklandığı anlamına gelmez, fakat geçerli olan Memurun Kanunu düşünüldüğünde bu hakkın kullanımı yasaktır. Grev hakkına benzer şekilde 1961 Anayasası toplu sözleşme hakkını da yalnızca işçi niteliği taşıyan çalışanlar için güvence altına almıştır. Fakat grevden farklı olarak bu hakkın düzenlenmesi kanuna bırakılmamıştır. Bu demektir ki; "işçiler sendika hakkı konusunda olduğu gibi özel bir yasaya gerek kalmaksızın Anayasaya dayanarak toplu iş sözleşmesi hakkını kullanabilirler. Çünkü Anayasa bu kuralıyla işçi ve işverenlere ekonomik ve toplumsal durumlarını toplu iş sözleşmesi aracılığıyla yasa koyucunun karışmasından uzak biçimde düzenleyebilecekleri özerk bir alana bırakmıştır" (Gülmez, 1990: 7). Memurlar için toplu sözleşmeyle ilgili tanıma ve yasaklama olmadığı için bu konuda bir boşluk vardır. Bu boşluk ise Anayasanın öngördüğü şekliyle işçiler ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için ayrı kanunlarla doldurulmuştur. 274 sayılı yasa işçileri düzenlerken 8.6.1965 tarih ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası işçi dışındaki kamu görevlileri için çıkarılmıştır.

624 sayılı yasa sendikaları "Sendika veya meslek teşekkülü adını taşıyarak işçi niteliğinde olanların dışında, kamu hizmeti personelinin ortak meslekî kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, mesleki gelişmeyi ve

aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla kuracakları,, teşekkülleri" olarak tanımlar (1. Madde). Bu tanımlama sendikaların amacını kamu personelinin hak ve çıkarlarını koruma ile sınırlandırmıştır. Kanun sendikal haklardan yararlanacakları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel ve katma bütçeli dairelerin, yerel yönetimlerin ve bunların kurduğu banka ve teşekküllerin asli ve sürekli görevlileri olarak geniş ölçüde saymıştır (2. Madde). "Bu çok geniş ölçülü kapsam, tabii olarak gerçekte bir hak kısıtlanması sonucunu doğurmaktadır. Zira, işçi sıfatının bu kadar kişi üzerinden kaldırılması, o kişileri işçi sendikalarının sağladığı daha geniş imkânlardan yoksun bırakmaktadır (Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>). 7. ve 8. maddelerine bakıldığında kanunun statü ayırımından ziyade çalıştığı işyerinin niteliğine göre bir sınırlandırmaya gittiği görülmektedir. Buna karşın 82 Anayasasında olduğu gibi aynı kanunun 7. maddesi çok geniş bir şekilde sendika kuramayacak devlet personelinin sıralamıştır. (Sendika kuramayacak olan bu devlet personeli: Anayasa Mahkemesi, Yüksek Hâkimler Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Başkan, Üye ve Raportörleri, Savcılar, Hâkimler, Valiler, Kaymakamlar, Bucak Müdürleri, her bakanlığın Müsteşar, Müsteşar yardımcıları, bazı bankaların ve teşekküllerin genel müdürleri ve yardımcıları, Milli Savunma ve Dışişleri Bakanlıkları memurları, Askerler, Emniyet Mensupları, Milli İstihbarat Teşkilâtı Memurları, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Kurulu Üyeleri, Din ve İbadet işlerinde çalışanlardır.) Bütün bunların kamu düzeni icabı olduğu belirtilmekle beraber, sendika kurmayı bu derecede kısıtlamak 61 Anayasasının sosyal devlet anlayışı ve özgürlükçü hak anlayışı ile ne kadar bağdaştığı tartışılır.

Bu kanunda kamu sendikaları çok geniş ölçüde sınırlandırılmıştır. İlkın, yasa sendikaların "grev ve teşebbüs faaliyetlerini destekleyici davranışlarda bulunmalarını yasaklamıştır. Bununla ilgili olarak, "devlet personeli hukukuna ve kamu hizmeti görevlilerine ilişkin mevzuatın uygulanmasına dair toplantı ve yürüyüş yasaktır. Yani grev yasaklandığı gibi grev yasağının değiştirilmesinin istenmesi de yasaktır. Yine, kurumlara ayrılmış yerlerde çalışma saatleri dışında olsa bile sendikaların çalışma ve toplantı yapmaları mümkün değildir (Gülmez, 1990: 32). Yasanın kamu personeli sendikal haklarını kısıtlayan bir hükmü de sendika kurma şartıdır. Buna göre, ancak en az 5 yıl kamu hizmeti görenler sendika kurucusu olabilirler. Ayrıca, yasa kamu sendikalarına genel bir siyaset yasağının yanında özel durumlarda da bu yasağı öngörmüştür. 14. madde gereği sendikaların siyasi faaliyetlerde bulunması, siyasi partiler aleyhinde davranmaları ve isteklerin gerçekleştirilebilmesi için açık yer toplantıları ve gösteri yürüyüşü yapmaları ve milletlerarası teşekküllere katılmaları yasaktır (Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>).

Yasa kapsam olarak dar bir anlayışta olmasına karşın kamu personeli sendikaların kuruluş esasları açısından ise çok esnekler. Bu özgürlükçü durum çeşitli sorunlara da yol açmıştır. Bu sendikalar tek ya da birden çok kurumları kapsayabildiği gibi bir kurum personelin de tamamını kapsamayarak taşra ya da merkez personel için olabilir. Ayrıca, belirli bir meslek ya da uzmanlık alanında kurulabilecek sendikalar yine bu alandaki tüm personeli kapsamayabilir. Aynı durum KİT'ler ve yerel yönetimler için de geçerlidir. Bu durum "kuruluş ilkesizliği" olarak tanımlanabilir. Bunun sonucunda da kuruluş ilkeleri açısından bölünmeye ve sendika çokluğuna elverişli bir zemin hazırlamıştır. Nitekim, bu dönemde 34 ayrı türde kamu personel sendikası ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bu ilkesizlik dikey örgütlenmeyi artırarak güçlü kuruluşlar kurulmasına imkân vermiştir (Gülmez, 1990: 31).

1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu devlet memurlarına sendika haklarını genel olarak tanımıştır. Kanun kamu hizmetlerini yürüten görevlileri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler olarak dörde ayırmış, bunlardan ise yalnızca memurlara bu hak tanımıştır. (22. Madde: "Devlet memurları, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler") Bunun yanında, yasa memurlara kesin ve geniş bir grev yasağı öngörmüştür. Yalnızca grev yapmak değil, grev için propaganda yapmak, greve teşebbüs ve teşvik etmek de yasaktır. (27. Madde: "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler") Grev yasağı maddenin gerekçesinden anlaşıldığı üzere iki nedenle öngörülmüştür: "kamu hizmetlerinin aksamamasını sağlamak" ve "Anayasanın grev hakkını sadece işçilere tanımaktır." (Gülmez, 1990: 64). Ayrıca yasanın birlikte çekilme, toplu müracaat ve şikâyet gibi toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasakları da grev yasağına uygun ve onunla aynı doğrultudadır. 657 sayılı yasa toplu sözleşmeyle ilgili doğrudan bir hüküm içermemekte, dolayısıyla memurlara bu hak ne tanınmış ne de yasaklanmıştır. Bu boşluğu ise Bakanlar Kurulu dolduracaktır.

12 Mart askeri müdahalesi sonrasında güçlü yönetim ve Anayasal hakların sınırlandırılması anlayışları temelindeki 1971 Anayasa değişiklikleri aynı zamanda memurların sendikal haklarının kısıtlanmasını da içermiştir. Buna göre ilkin, 46. maddede yapılan değişiklikle çalışanlar yerine işçiler kavramı kullanılmıştır. Yani, sendika hakları işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için Anayasa güvencesinden çıkarılmıştır. Fakat 567 sayılı DMK'da ve diğer özel kanunlarda memurlara genel bir sendika yasağı getirilmediği için bu değişik-

lign "sendikacılığın memurluk ile uyuşmaması" anlayışını yansıtmaktan öteye gitmediği söylenebilir. Bunun yanında gerekçede kavram kargaşasını önlemek ve memurların sendikal faaliyetlerde bulunduğu yerleri sendika yerine kuruluş olarak nitelendirmelerini emretmesi değişikliğin amacı olarak söylenmiştir (Gülmez, 1990: 89-90). 19. maddede yapılan değişiklikle "kuruluşların" amaçlarına "mesleki menfaatlerini koruma ve geliştirme" eklemesi sendikalara bahsedilen anlayışla bakıldığını gösterir. Aynı maddede yapılan diğer bir değişiklikle sendikalar üye olamayacak memurlar genişletilmiştir. Buna göre, KİT yönetim ve denetim işlerinde çalışanların ve kamu yararına çalışan derneklerin merkez kurullarında görev alanların sendikalara üye olmaları açıkça yasaklanmıştır. Görüldüğü gibi 82 Anayasası dönemine kadar kamu görevlilerine sendikal haklar sınırlı olarak verilmiş, bu konuda ilerleme doğrusal olmamış; süreç inişli çıkışlı olmuştur.

SON ANAYASAL DÖNEMDE KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ VE SON DEĞİŞİKLİKLER

1982 Anayasası ile demokrasi açısından olduğu kadar, sendikal ilişkiler açısından da Türkiye'de yeni bir döneme girilmiştir. Anayasasının 51, 52 ve 53. maddeleriyle sendikal faaliyetler güvence altına alınmıştır. Fakat, bol geldiği düşünülen Anayasal haklardan çalışma ve sendika hakları sınırlı bir şekilde yer almıştır. 61 Anayasasının hakların çalışanlara verilmesi yönündeki irade aynen korunmuştur. Maddede geçen çalışanlar terimi kamu görevlilerine de sendikal hakların tanındığı anlamını ortaya koyar. 61 Anayasası gibi 82 Anayasası da işçi niteliği taşıyan kamu görevlilerini işçilere dâhil ederek sendikal haklar açısından çalışanları işçiler ve diğerleri olarak ikiye ayırmış, işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Anayasada toplu iş sözleşmesi hakkı "karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla" işçilere verilmiştir. Buradan bu hakkın memurlara yasaklandığı sonucu çıkarılamasa da bunu düzenleyecek kanunda ve bunu uygulayacak Bakanlar Kurulunda yetki olacaktır. Anayasa grev hakkını "toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde" işçilere tanımıştır. Yine, burada işçi dışındaki kamu görevlileri için bir yasak olmasa da 657 sayılı kanunun grev yasağı hükmünün geçerli olduğu düşünüldüğünde bu hakkın uygulanması imkânsızdır.

Anayasadan sonra Mayıs 1983 tarihinde ise işçiler için 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu çıkarılmıştır. Yeni Anayasanın sendikal hakları işçi dışında kamu görevlilerine tanınaması ve yasak da koymaması bu konuda bir boşluk doğmasına neden olmuştur. 1982 Anayasasının kabulünden 1988 yılına kadar kamu görevlileri arasında herhangi

bir sendikal faaliyet görülmemiş, ancak bu tarihten itibaren Anayasanın 51. maddesinin memur sendikalarının kuruluşunu yasaklamadığı iddialarıyla ilk örgütlenmeler başlamıştır. Sendikal hakların kaynağını oluşturan uluslararası belgeler onaylanarak kamu görevlerine örgütlenme hakkının tanınmasının yıllar öncesinden benimsenmiş olunmasına ve 1980'li yılların sonlarından itibaren çok sayıda kamu görevlileri sendikasının kurulup çeşitli etkinliklerde bulunmasıyla "fiili bir durum" oluşmuş bulunmasına rağmen, konunun yasal bir temele oturtulması olanaklı olmamıştır.

1995 yılına kadar Türkiye tarafından kabul edilen birçok uluslararası sözleşmede sendikal hakların işçilerin yanı sıra kamu görevlilerine de tanınması nedeniyle, kamu görevlileri uluslararası metinlere dayanarak sendikal çatı altında örgütlenmeye başlamışlardır. Ayrıca sendikal hakların uluslararası kaynaklarını oluşturan; İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi uluslararası sözleşmeler bu süre içinde onaylamıştır. Böylece ülkemiz, kamu görevlileri de dâhil tüm çalışanlara sendikalaşma hakkını tanımayı "de facto" olarak üstlenmiştir. Son yıllardaki bu fiili gelişmeye paralel olarak, çeşitli Başbakanlık genelgeleri ile kamu personeli sendikalarının örgütlenmelerine izin verilmiştir (Bakanlar Kurulu Kararı: Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, 17.12.1997 ve Başbakanlık Genelgesi, 1999/44). 1993 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 ve 151 sayılı Sözleşmelerinin onaylanmasından sonra Anayasanın 90. Maddesinin son fıkrası dikkate alınarak Sözleşmelerin iç hukuka yansıtılması çalışmaları başlatılmıştır.

1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği kamu görevlilerine tekrar sendika hakkı verilmesi açısından bir Anayasal dayanak olmuştur. 23.7.1995 tarihli ve 4121 sayılı Kanunla Anayasanın 53 üncü maddesinde ek fıkra ile değişiklik yapılarak işçiler dışında kalan kamu çalışanlarına örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmış ve buna ilişkin usullerin kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu arada, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kaldırılan 22. Maddesi de 12/06/1997 tarihli ve 4275 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiş ve Devlet Memurlarının Anayasada ve özel kanunda belirtilen hükümler uyarınca sendikal ve üst kuruluşlar kurabilmeleri ve bunlara üye olabilmeleri hükmüne bağlanmıştır. Meclis tarafından gerekli düzenlemeler yapıncaya kadar kamu görevlilerine sendikal faaliyet hakkı tanınması ve bu konudaki çıkan sorunların çözülmesi amacıyla 1997 yılında Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Buna göre; kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde örgütlenmelerine engel olunmaması, sendikal faaliyetlerde gerekli kolaylıkların gösterilmesi ve sendika yöneticileriyle diyalogun sağlanması tüm kamu görevlilerine emredilmiştir

(Başbakanlık Genelgesi, 20.11.1997 / 44).

Kamu görevlilerinin sendikal hakkını düzenleyen kanun olan 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu olarak 25.06.2001 tarihinde TBMM'de kabul edilerek 13.08.2001 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile uluslararası sözleşmelerde yer alan "Örgütlenme Özgürlüğünün ulusal düzeyde yasallaştırılması, kamu görevlilerinin örgütlenme ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi, hizmet verimliliğinin artırılması, sendika-içi demokrasisinin geliştirilmesi ve yönetime katılımı amaçlanmıştır. Ayrıca, kanun kamu görevlileri ile devlet arasında ilk kez bir sosyal diyalog yolu açmıştır (Bakanlar Kurulu Kararı: Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı ve Gerekçesi, 17.12.1997). Kanunun sendikal hakların gelişimi bakımından ayrıntılı incelenmesi kapsam ve toplu sendikal haklar açılarından bir sonraki bölümde yapılacaktır.

Uygulanmasında yaşanan sorunlara çözüm olarak kanun 2004 yılında değiştirilmiştir. Buna göre, sendika özgürlüğünün kısıtlanmaması ve her türlü ayrımcılığa karşı yeterli korumanın sağlanması daha geniş bir şekilde yeniden düzenlenmiş, içinde iznin de bulunduğu sendika yöneticilerinin güvenceleri artırılmış ve izinli sayılan yöneticilerinin ve aile fertlerinin sağlık giderlerinin karşılanması amacıyla gerekli düzenlemeler yapılmıştır (Gülmez, 2002: 86). Ancak Yasanın uygulanmasında ve sendikal hakların yeterliliğinde karşılaşılan sorunlar devam etmiştir. Sosyal taraflar (işçi ve işveren sendikaları) ve ILO tarafından; aday ve deneme süresini tamamlamamış kamu görevlilerinin dışarıda bırakılması, üye olamayacakların geniş tutulması, kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmaması, toplu görüşmelerin mali konularla sınırlandırılmış olması ve işyeri ve meslek esasına göre sendikalaşımaması hususları eleştirilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38). Bu doğrultuda kanunda yapılması öngörülen değişiklikler Anayasal temelden yoksun olduklarından öncelikle Anayasa çalışmaları beklenmiştir.

12 Eylül 2010 tarihinde halk oylaması sonucu kabul edilen Anayasa değişiklikleri ile memurların sendikal hakları genişletilmiştir. İlkın, Anayasanın 51. maddesinde yapılan değişiklikle kamu görevlileri birden fazla sendikaya aynı anda üye olabileceklerdir. Getirilen en önemli değişiklik (53. madde değişikliği) sadece toplu görüşme hakkı tanınan memurlar ve diğer kamu görevlilerine "toplusözleşme yapma hakkı" tanınmasıdır. Ayrıca, bu süreçte uyuşmazlık çıkması durumunda tarafların Uzlaştırma Kurulu'na başvurabileceği, Kurul'un kararlarının kesin ve toplu sözleşme hükmünde olduğu belirtilmektedir. Böylece, Uzlaştırma Kurulu'na verilen yetki ile "mevcut düzenlemedeki Bakanlar Kurulu'nun takdir yetkisi sona erdirilmekte ve toplu görüşme/sözleşme serbestlik

ve gönüllü pazarlık ilkelerine uyumlu hale gelmektedir.

Anayasa değişikliği sonrası kanunda yapılması düşünülen değişiklik çalışmaları şu anda Başbakanlıkta bekleyen bir tasarı haline gelmiştir. Tasarıya göre, aday memurlarla ilgili getirilen sendika kurma ve kurulmuş sendikaya üye olma yasağı kaldırılmakta, sendika kurucusu olabilmek için iki yıl çalışma koşulu kaldırılmakta, kamu kurumlarında çalışan özel güvenlik görevlileriyle ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlilerine sendikal haklardan yararlanma olanağı sağlanmakta, daha fazla üst yöneticinin sendikal haklardan yararlanması sağlanmakta, iş yeri ve meslek esasına göre sendika kurulabilmesinin yolu açılmakta ve son olarak da toplu görüşmelerde mali haklar dışında da başka hakların görüşülmesi öngörülmektedir (Ali Kemal Sayın, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 58).

KAPSAM AÇISINDAN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ

Sendikal hakların sınırlı tutulması bir özgürlük sorunu olmasına karşın genişletilmesi ise sorunludur. Bu konudaki ilk sorun işçiler dışındaki hangi çalışanların kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı ve de bu nedenle hangi çalışanın "kamu görevlisi sendikal haklara" sahip olduğudur. Bazı görüşlere göre, Anayasanın bu ayırımıyla ilişkili memur tanımı ve 657 sayılı DMK'nın yaptığı istihdam türleri ayırımı sendikal haklarda genişletici bir yasak olarak ortada durmaktadır. Bu nedenle yeniden ayırım ve tanımlamalar yapılmalıdır (Anayasa Değişikliğinin Örgütlenme ve Toplu İş İlişkilerine Etkisi Konferansı, 10.12.2010). Anayasa her ne kadar 128. maddede "... genel idare esaslarına göre yürütmekle oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" dese de memur tanımı ve diğerleri net değildir. Fakat Anayasanın bu maddesini 657 sayılı DMK ile açıklamak mümkündür. Buna göre, 4. maddede geçen memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler ayırımından hareketle diğer kamu görevlilerinin sözleşmeli ve geçici personel olduğu söylenebilir. Zaten, işçiler; genel idare esaslarına göre hizmet yürütmediklerinden yaptıkları özel çıkara yönelik işlerin kamu hizmetinden sayılmayacağı anlayışla kamu görevlisi tanımından harihtir (Gözler, 2009: 622). Kaldı ki kamu görevlilerine sendikal hakların uygulanmasında ayırımın anlaşılması çok da gerekli değildir, çünkü 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunun kapsamı bunu için yeterlidir. Kanunun kapsamı aynı zamanda kamu görevlilerine verilecek sendikal hakların da kapsamıdır. Buna göre, kanun işçi dışında çalışan kamu görevlilerine uygulanacaktır. Çünkü kamu işçileri sendikal haklar bakımından işçilere dâhildir. Sonuçta, 657 sayılı DMK'nın yaptığı istih-

dam türünden işçileri çıkarttığımızda geriye kalan memurlar, sözleşmeliler ve geçici personel bu kanundan yararlanabilecektir. Bu ayırım Anayasalarımızın sendikal haklarda kabul ettiği ayırımdır.

Kanunun üçüncü maddesi geçici personeli ve de sözleşmelileri kamu görevlisinden saymamaktadır. (Madde 3, kamu görevlisi tanımı: "Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadroda daimî suretle çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini...") Kanun gerekçesi uyarınca, asli istihdam niteliğinde bulunmayan, ek ders ücreti ile açıktan vekil öğretmenlik gibi geçici istihdam edilenler kapsam dışında kalmaktadır (Başbakanlık Genelgesi, 20.11.1997 / 44). Geçici işçilerin sendikal haklara sahip olmaması "sürekli hizmet yapan kamu görevlisi" anlayışına uymadığından anlaşılırdır. Buna rağmen, geçici personelin sendikal haklardan yararlanmak maksadıyla başvurduğu iş mahkemesi kararları Yargıtay'a taşınmış ve Yargıtay, kanunda açıkça belirtmemesine rağmen geniş yorumlayarak hatta bir bakışa göre kendi hüküm vererek geçici personele de bu hakların tanınması konusunda kararlar almış ve bu konuda içtihat oluşmuştur (Ankara 15. İdare Mahkemesi 2009/298 nolu kararı ve Danıştay Onuncu Dairesi 2007/3732 nolu kararı). Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ise içtihatla aynı doğrultuda görüş değiştirmek ve artık geçici kamu görevlisine de kanunun uygulanmasını başlatmak durumunda kalmıştır. 657 sayılı DMK'da sadece belirli görevlerde geçen sözleşmeli personelin artık uygulamada her görevde ve de asli ve sürekli kamu hizmetlerinde çalışması sendikal hakların bunlara da uygulanabilirliğini gündeme getirmiştir. Önceden sözleşmeli kamu görevlisi de kanun yani sendikal hak kapsamı dışındayken 04.04.2007 tarihinde yapılan kanun değişikliği ile sözleşmeli kamu personeli de kanunun 3. maddesinin açıkça yazdığı gibi sendikal haklardan yararlanma durumuna gelmiştir. Öyleyse, Anayasal ayırım çerçevesinde işçilere dahil olan kamu işçilerini çıkarttığımızda, kamu görevlilerin sendikal hakların gelişimi memurlardan geçici personele dek tüm istihdam çeşitlerini kapsayıcı biçiminde olmuştur.

İkincisi, kanunun 3. maddesi uyarınca, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlileri kapsam dışında tutulmuştur. AB ve ILO Uzmanlar Komitesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile ilgili eleştiri ve taleplerinde; sendika üyeliğinde kamu görevlilerine adaylık veya deneme süresini tamamlamış olma şartının getirilmiş olması nedeniyle çok sayıda kamu çalışanının sendikal haklardan yararlanamadığı bildirilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38). Aslında, kamu personel sistemimizde aday memurların sürekli ve güvenceli istihdam edilme, nakil edilme, yıllık izin, yurtdışına gönderilme gibi haklarında kısıntıya gidilmiştir. Bu anlamda aday memura

sendikal hakların verilmemesi anlaşılır bir şeydir. Fakat, sendikal özgürlük ağısından olaya baktığımızda, aday bir kamu görevlisinin sendikaya üye olma ve toplu görüşmeye katılmasında herhangi bir sakınca görülmemesi gerekir. Bu konuda bir değişiklik yapılması AB ve İLO normları doğrultusunda yerinde olacaktır.

Diğer bir önemli konu ise "sendika üyesi olamayacak" kamu görevlileridir. Bu Kanuna göre kurulan sendikalara; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinde çalışan kamu görevlileri, Yüksek yargı organlarının başkan ve üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar, Bu Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların müsteşarları, başkanları, genel müdürleri, daire başkanları ve bunların yardımcıları, yönetim kurulu üyeleri, merkez teşkilatlarının denetim birimleri yöneticileri ve kurul başkanları, hukuk müşavirleri, bölge, il ve ilçe teşkilatlarının en üst amirleri ile bunlara eşit veya daha üst düzeyde olan kamu görevlileri, 100 ve daha fazla kamu görevlisinin çalıştığı işyerlerinin en üst amirleri ile yardımcıları, belediye başkanları ve yardımcıları, Yükseköğretim Kurulu Başkan ve üyeleri ile Yükseköğretim Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri, üniversite ve yüksek teknoloji enstitüsü rektörleri, fakülte dekanları, enstitü ve yüksek okulların müdürleri ile bunların yardımcıları, Mülki idare amirleri, Silahlı Kuvvetler mensupları, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil) çalışan sivil memurlar ve kamu görevlileri Milli İstihbarat Teşkilatı mensupları, bu kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların merkezi denetim elemanları, Emniyet hizmetleri sınıfı ve emniyet teşkilatında çalışan diğer hizmet sınıflarına dahil personel ile kamu kurum ve kuruluşlarının özel güvenlik personeli, Ceza infaz kurumlarında çalışan kamu görevlileri, üye olamazlar ve sendika kuramazlar.

Çok geniş bir biçimde sendika kuramayacakların olması önceki kamu personeli sendikal hakları düzenleyen 624 sayılı kanunun da benimsediği bir durumdur. Buradaki amaç; sendikal faaliyetlerin görevin ve kamu hizmetinin niteliğine aykırı olmasını ve bu görevlilerin sahip olduğu kamusal gücün sendikalar üzerindeki olası haksız durum ya da baskıları engellemektir. Bu açıdan, yargı erkini kullanan ve sendikal haklar da dâhil olmak üzere hukuki kararlar alan hâkim ve savcıların, bu kararları uygulayan, ayrıcalıklı haklar ve niteliklerle donatılmış ve niteliği gereği gizli bilgilere ulaşan tüm güvenlik kuvvetleri ve askerlerin, sendikal haklar konusunda karar alan ve bulunduğu yerin taşra teşkilatının amiri konumundaki mülki idare amirlerinin sendikal haklardan yararlanamaması anlaşılmalıdır. Nitekim, İLO normlarında (87 sayılı sözleşme) polis

ve askerlerin sendikal haklardan ayrı tutulması uygun görülmüştür. Ayrıca, birçok Avrupa ülkesinde güvenlik kuvvetlerinde ülkemizde olduğu gibi sendikal haklar verilmemiş, bazılarında ise grev hakkı gibi önemli kısıntılara gidilmiştir. Fakat, Milli Savunma Bakanlığı çalışanlarının ve sivil memurların yasaklı görevlilere dâhil edilmesi, hakların istisnalarının ayrıntılı yorumlanmasıdır ve uluslararası normlara aykırıdır. Dahası, az çalışanı bulunan üst yöneticilerin bu haklardan mahrum edilmesi ve yasaklı bulunan kamu görevlisi gruplarının 28 kadar olması eleştirilebilir. Nitekim, AB ve ILO Uzmanlar Komitesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu ile ilgili eleştiri ve taleplerinde; Kanunun üye olamayacaklara ilişkin 15 inci maddesinin kapsamının geniş tutulması nedeniyle çok sayıda kamu görevlisinin sendikal örgütlenmeye dâhil olmadığı belirtilmiş ve bu durum eleştirilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38).

Sendikal hakların kapsamıyla ilgili son sorun ise temelde tüm çalışanların sendikal hakkını kapsayan "birden fazla sendikaya aynı anda üye olabilmeyi". İlgili kanunun 14. maddesi uyarınca "Kamu görevlileri çalıştıkları işyerinin girdiği hizmet kolunda kurulu bir sendikaya üye olabilirler. Birden çok sendikaya üye olunamaz. Birden çok sendikaya üyelik halinde sonraki üyelikler geçersizdir." 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile artık birden çok sendikaya üye olunabilecektir. Dolayısıyla, kanunun bu hükmü geçersiz kalmış ve değiştirilmesi gerekmektedir. Sonuçta artık kamu sendikalarına üyelik kolaylaşacak, sendikaların sayısı artacaktır. Fakat bu durum, aynı iş kolunda rakip sendikaların çoğalmasının var olan sendikaların bölünmesi ve parçalanmasını, sonuç olarak her birinin toplu pazarlık gücünün zayıflamasına yol açacağı şeklinde eleştirilmektedir (TISK, 2010: 9-10).

TOPLU SENDİKAL HAKLAR AÇISINDAN KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ

Ülkemizde kamu görevlilerine, ilk başta da memurlara verilen ilk toplu sendikal hak toplu görüşme olup, toplu sözleşme son Anayasa değişikliği ile hak olmuş ve grev halen yasaktır. 82 Anayasası toplu görüşmeyi açıkça düzenlemesine karşın toplu iş sözleşmesinden bahsetmiştir. Buna karşın, toplu iş sözleşmesinin yapılabilmesi için toplu görüşmelerin yapılması şarttır. Dolayısıyla toplu görüşme hakkı dolaylı olarak tanınmaktadır. Nitekim, sendikalar kanunları bunu düzenlemiştir. Kamu görevlileri içinse toplu görüşme 4688 sayılı kanun tarafından ayrıntılı düzenlenmiştir. Kanuna göre, toplu görüşmeler aylık ve ücretleri, her türlü zam ve tazminatları ve çok çeşitli yardımları kapsadığından kamu görevlilerinin hakları görüşmelere konu olmaktadır. Bu ise

Anayasanın 128. Maddesinde belirtilen "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" düzenlenir hükmüne aykırıdır. Maddeye 2010 Anayasa değişikliği ile getirilen toplu iş sözleşmesi istisnası (Anayasa 128. md. 2. fıkra ek: "Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır") bu aykırılığı ortadan kaldırmıştır, çünkü bu istisna aslında toplu görüşmelere de getirilmiş sayılır. Fakat, yeni eklenen maddede geçen "sosyal ve mali haklar" kavramı içeriği net değildir. Memurun her türlü hakkı sosyal ve mali hak ile ilişkilendirilebileceğinden toplu görüşme ve sözleşme dışında geriye çok az şey bırakılabilir. Bu ise 4688 sayılı kanunun belirttiği sadece ücret ve ücret ile ilgili konuların toplu sözleşmeye konulması hükmüne aykırı gözükmektedir.

Kanununa göre, her hizmet kolunda en çok üyeye sahip sendikanın bağlı bulunduğu konfederasyon ile Kamu İşveren Kurulu arasında başlayan toplu görüşmeler 15 gün içinde sonlandırılıp anlaşma Bakanlar Kuruluna sunulur. Anlaşma sağlanamaması durumunda Uzlaştırma Kurulu karar alır ve teklif yine Bakanlar Kuruluna sunulur. Sonuçta hükümetin karara son şeklini verme yetkisi vardır. Bu, bir anlamda toplu görüşmenin uzlaşısı ile değil kamu gücüne, hükümetin takdir yetkisine göre sonuçlandığını gösterir. Bu durum memurun hukuki statüsü gereğidir. Son Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi ortadan kalkmış, Uzlaştırma Kurulu'nun kararı kesin ve son olmuştur. Böylece işçilerde olduğu gibi kamu görevlilerinin toplu görüşmeleri karşılıklı, pazarlık ve uzlaşma kurallarına daha uygun hale gelmiştir. Toplu görüşmelerde çalışan tarafının işçilerde olduğu gibi daha bağlayıcı hale gelmesi kamu görevlilerinin haklarını geliştirmesi açısından olumlu, fakat işçi statüsüne benzemesi açısından sorunludur. Bu anlamda, toplu görüşme ve sözleşmenin memurluk statüsüne aykırılık taşıdığı açıktır.

Toplu sözleşme ilke olarak toplu görüşmelerle beraber uygulanır. Toplu görüşmelerde uzlaşmaya varılan konular toplu sözleşmelerle hüküm altına alınır ve bireysel sözleşmelerin üstünde bir hukuksal geçerlilik kazanır. Kamu görevlileri açısından ise toplu görüşmelerin toplu sözleşmelerle sonuçlandırılması mümkün olmasına karşın hukuk ve personel sistemi anlayışının ve yasal düzenlemelerin buna uygun olması gerekir. Bu gerekliliğin Türk sistemi açısından ise önemi büyüktür.¹² Eylül 2010 Anayasa değişiklikleri ile kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiştir. Bu yapılırken 95 yılında Anayasa değişikliği ile getirilen ve kamu sendikalarının toplu görüşmelerini ayrıntılı olarak düzenleyen 53. maddenin 3. fıkrası tamamen kaldırılmıştır. Bunun yerine getirilen maddede ise sendika kelimesinin geçmemesi kamu sendikaları için toplu iş

sözleşmelerinin Anayasal dayanaktan yoksun kaldığı şeklinde eleştirilmektedir. Bunu göre, toplu sözleşme yapma hakkının nasıl uygulanacağı belirsiz hale gelmiş, bu hakkın sadece bireysel olarak kullanılabileceği bir durum ortaya çıkmıştır. Sendikasız toplu sözleşme anlamına gelen bu değişiklik kamu görevlileri sendikacılığı için sonun başlangıcıdır." (Türk, 2010: 26). Fakat, bu son derece dar ve zorlama bir anlayıştır. Bir kere, hakların doğallığı ve genelliği gereği Anayasaca yasaklanmadığı sürece uygulanması mümkündür. Bu açıdan toplu sözleşmenin yapılabilmesi için illa Anayasada sendika sözcüğünün geçmesi gerekli değildir. Toplu sözleşmenin kamu görevlilerine tanınması aynı zamanda kamu sendikalarına da bu hakkın tanınması anlamına gelir. Üyelerinin haklarını korumak için kurulan memur sendikalarının toplu sözleşme yapmaması düşünülemez. Kaldı ki Anayasa değişikliği sonrasında çıkacak olan yeni kamu sendikaları kanunu bu hususu elbette düzenleyecek, açık bir şekilde kamu sendikalarının toplu görüşme ve sözleşme yapmasını hükme bağlayacaktır.

Kamu görevlilerine bir hak olarak tanınmasa da en az tartışılan konu memura grev hakkının verilmemesidir. İlke olarak, toplu görüşme ve sözleşme hakkı ancak grev hakkıyla bir bütünlük kazanır. Eğer grev hakkı olmazsa toplu pazarlık ve görüşmeler anlaşma olmadığında kim tarafından belirlenecektir, bu önemli bir sorundur. Fakat işçilerden farklı bir statüye sahip olan kamu görevlileri için bu daha da büyük bir sorundur. Bu, Türkiye'de sendikal hakların hızlı gelişimine rağmen hukuk ve personel sistemi açısından uzun zamanda mümkün gözükmemektedir. Avrupa'da Almanya gibi bazı ülkelerde kamu çalışanlarına grev tamamen yasak, önemli bir kısmında ise polis, asker, cezaevi çalışanı ve hastane çalışanı gibi meslektekilere yasaktır. Ülkemizde, kamu görevlilerine anayasal bir hak olarak verilmeyen grev 657 sayılı kanunda açıkça yasaktır. 27. maddede Grev yasağı başlıklı hükme göre; "Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, her hangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler." Ayrıca, grev yapma 124. maddede belirtilen disiplin cezalarından memurluktan çıkarma cezasını gerektirir. Toplu sözleşme haklarının gelişiminin memurluk statüsü açısından incelenmesi bir sonraki bölümde yapılacaktır.

SENDİKAL HAKLARIN GELİŞİMİ KARŞISINDA MEMURLUK STATÜSÜ

Kamu görevlilerinin işçilerden farklı statüde olduğu ve dolayısıyla sendikal hakların onlara uygulanmasının da farklı olacağı geçmişten bugüne dek hukuk ve personel sistemimizin anlayışıdır. Cumhuriyet öncesinde memurlar genel

bir statünün dışında olarak her hizmet dalına göre değişen, mesleklere dayalı sınıflandırmanın olduğu, bunun yanında liyakatin benimsendiği bir personel sisteminde bulunuyordu. Tatil-i Eşgal Kanunu'nun mesleki örgüt kurmada ve grev yapmada kamu hizmeti görenleri ayırarak onlara yasaklaması statü farkının ilk göstergesidir. 1924 tarihli Memurin Kanunu memurları genel bir statüye koymuş ve kamu çalışanlarını memur ve müstahdem olarak ayırmıştır. Memur tanımında kamu hizmetine ve mali bağılılığa vurgu yapılmıştır. Yasa memuru diğerlerinden farklı imtiyazlara sahip özel yurttaş olarak görmüştür. Bunun sonucu olarak da sendikal hakları açısından olumsuz bir tutuma sahiptir. Genel bir yasak koymamasına karşın grev ve siyaset yasağı bunu gösterir (Gülmez, 2002: 4-8).

1961 Anayasası da 82 Anayasası gibi memurluk tanımına "asli ve sürekli kamu hizmeti" kavramını koymuş, memurların ayrı bir kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. 61 Anayasasının 46. maddesinin gerekçesi bu anlayışı çok güzel ifade eder: "Kamu hizmeti görenlerin sendika kurma hakları şüphesiz ki işçilerininki gibi kayıtsız olamaz. Bu alanda konulacak sınırları ihtiyaçlara göre kanun koyucu tespit eder." (Gülmez, 1990: 4). Nitekim, Anayasa sonrasında çıkarılacak olan sendikalar kanunun görüşülmesinde Millet Meclisi'nde ve Cumhuriyet Senatosu'nda yapılan tartışmalar sonunda sendika hakkının tek ve aynı yasayla düzenlenmesinden vazgeçilmiştir. Bunun üzerine çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Kanunu kamu görevlisi tanımında asli ve sürekli çalışmayı temel almıştır. Memurin Kanununa benzer şekilde işçi dışındaki kamu görevlilerini ayrı tutarak kurdukları teşekkülün sendikadan ziyade meslek birlikleri olarak görmesi benzer anlayışı yansıtır (Eğitimsen, <http://e-kutuphane.eğitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>). 71 Anayasa değişiklikleri de benzer şekilde sendikalara sendikal hakların yapıldığı kurumdan ziyade mesleki menfaatlerin birleştiği bir kuruluş olarak görmüştür. 61 Anayasası gibi 82 Anayasası da çalışanlara sendikal hakları tanıyıp, kamu görevlilerinin bu alandaki haklarının kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu doğrultuda Anayasadan hemen bir yıl sonra işçiler için sendikalar kanunu çıkarılırken tam 19 yıl sonra kamu görevlileri için sendikalar kanunu çıkarılması manidardır.

Kamu hizmeti ve kamu görevlisi niteliği geçmişten günümüze gelen ve karasal batı Avrupa ülkelerine benzer şekilde gelişen personel ve hukuk sisteminin bir parçasıdır. Çalışma ilişkilerini düzenleyen tek yanlı kurallar bütünü olarak tanımlanabilecek statü kavramı memurun durumunu açıklamada önemlidir. Statü her şeyden önce iş hukuku karşısında devlet memurluğunun özerkliğini anlatmaktadır. Bu özerklik yönetim ilkeleri ve kamu hukukunca oluşturulur. Memurluk kendine özgü kurallarla düzenlenmiştir. Dahası, sözleşme

kavramının karşıtı olarak kurallar kamu erkince tek taraflı ve hiyerarşik olarak belirlenir. Bu eşitsiz bir ilişkidir; genel yararı gözeten devlet memurların haklarında da onların görüşlerini almadan düzenleyecektir. Son olarak, "statü kavramı kariyer ilkesine dayalı devlet memurluğu sisteminin temel özelliklerinden birini oluşturur. Statü, memurların, ücretlilerin hak ve ödevlerine benzemeyen hak ve ödevleri bulunan, ayrı sorumlulukları olan ve özel güvencelerden yararlanan kimseler olduğunu anlatır." (Gülmez, 1990: 134-135).

Günümüzdeki kamu görevlilerinin ve dar anlamda memurların (hukuksal) statüleri 657 sayılı DMK ve 82 Anayasası ile şekillenmiştir. Anayasanın 128. maddesi kamu görevlilerini memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayırmaktadır. Dolayısıyla memurların hukuki durumu kamu görevlilerin hukuki durumunun aslisi ve çekirdeğidir. Memurların hukuksal statüleri kamu hizmeti ve kamu görevlisi niteliğinden ileri gelip idare hukuku ilkelerince belirlenmektedir. Anayasanın da belirttiği gibi, kamu görevlileri eliyle görülen kamu hizmeti ise asli ve sürekli ve karşılıklı ve özel statülerden farklı olarak kamu gücüne dayanır.

"Memurların içinde bulunduğu hukuki durum akdi ve sübjektif değil, kanuni ve nizami nitelikte bir durumdur." Şöyle ki;

"Kanuni ve nizami durum sözleşmeyle değil, kanun ve nizamlarla (= düzenleyici işlemlerle yani tüzükle, yönetmelikle, vs.) belirlenen ve yine bunlarla her zaman değiştirilebilen durum demektir. Memurların kanuni ve nizami bir durumda bulunmalarından başlıca iki sonuç doğar: 1.

Memurların

hukuki durumunda her zaman değişiklik yapılabilir, 2. Memurluk durumuna ilişkin özel anlaşmalar, özel düzenlemeler yapılamaz."

1. sonucun gereği olarak yasama organı ve idari makamlar düzenleyici işlemlerle tek yanlı olarak memurların hukuki durumunu hem arttıracak hem de azaltacak şekilde değiştirebilir. 2. sonucun gereği olarak ise memurların hak ve borçları objektif olarak düzenlendiğinden memurlar kendi hak ve borçlarına ilişkin talepte bulunamaz (Gözler, 2009: 626-627).

Bu doğrultuda, memurluk statüsünü sendikal faaliyetlerdeki değişiklik bakımından incelemek gerekir. İlkin, memurların sendika kurup üye olmaları

dernek özgürlüğü açısından bir sorun oluşturmaz. Fakat, sendikal faaliyetler kamu hizmetinin yürütüldüğü zamanda, mesai saatleri içerisinde yapılmaktadır. Kamu hizmetinde ise devamlılık esastır. Asıl sorun oluşturan ise toplu eylem ve hareketlerde bulunma yaşağının olduğu personel sisteminde toplu sendikal hakların uygulanmasıdır. Ayrıca, kanunla ve idari işlemlerle düzenlenmesi gereken memurun haklarının ve çalışma şartlarının toplu talep sonrası değişmesi statü farklılığına aykırıdır. Haklardan toplu sözleşmenin memurun hukuksal durumuna uyması zor, grevin ise imkânsız olduğu söylenebilir. Çünkü, memur ile idare arasındaki kanuni ve nizami bir ilişki olması sonucunda memurların hukuksal durumunda tek yanlı düzenleme yapabilen bir idare ve asli ve sürekli bir kamu hizmeti görevi vardır.

Bu konuda önemli bir husus da "sözleşmeli kamu personelidir". İşçinin çalışma biçiminin anlaşılması sendikal haklar açısından memurun statüsünü ve farkını daha iyi anlatacaktır. İşçilerin özel işverene bağımlı olarak çalıştıkları durum sözleşmesel çalışma ilişkileri sistemidir. Bu iş ilişkisinin temelini sözleşme özgürlüğü oluşturur. Bu ilke gereğince işçi ve işveren karşılıklı olarak çalışma şartlarını, ilişkisini ve hak ve özgürlükleri özgür iradelerince kararlaştırabileceklerdir (Süzek, 2009: 213). Günümüzde bu özgürlük daha çok toplu şekilde görüşme ve sözleşmelerle yapılmaktadır. Fakat, sistemler arasındaki benzeşmenin göstergesi olarak işçilere özgü sözleşmeli çalışma kamu personeli için de mümkün hale gelmiş ve 657 sayılı DMK'ya yasal olarak yansımıştır. Yasada her ne kadar sözleşmeli personelin çalışma alanlarını sınırlı olarak yer almışsa da giderek sözleşmeli personel her türlü kamu hizmetinde çalışabilecek konuma gelmiştir. Sonuçta, kamu hizmeti sözleşmeli olarak görülmekte ve buna bağlı olarak da kamu görevlisinin hakları sözleşmeli olarak kararlaştırılmaktadır. Fakat, insan hakkı olan sendikal hakkın uygulanması salt idare hukuku ilkelerine Tüm bu değişiklikler Türkiye'de işçilerin sahip olduğu sendikal haklara kamu görevlilerinin de sahip olduğu bir duruma doğru bir gidişatı göstermektedir. Yani, sendikal haklar açısından işçi ile memur statüleri arasındaki fark giderek azalmaktadır. Bu durum literatürde "çalışma sistemleri arasında etkileşim ve geçişme olgusu" olarak geçmektedir. Aslında bu durum batı Avrupa ülkelerinde 2. Dünya savaşı sonrası başlayan ve iki sistemin çok keskin biçimde ayrıldığı ve kamu hukukunun çok geliştiği Fransa'da bile çok önceden başlamış ve etkili olmuştur. Türkiye'nin ise uzun zamandır iki hukuksal statü ya da çalışma sistemlerinin benzeşmesine çok da hazır olmadığı ve bu konuda belirgin bir direnmenin yaşandığı söylenebilir. Son değişikliklerle etkileşim daha da hızlanmaktadır.

Memurluk statüsü açısından sorunlu olan toplu görüşme haklarının ge-

İlişimine tek tek bakmak gerekir. Son değişiklikler ile gelen toplu görüşmelerin Anayasal hükme aykırı olmadığı istisnası kamu görevlisinin, özellikle de memurların hukuksal statüsü ile bağdaşmadığı görüşünü ortadan kaldırmaya yetmez. Çünkü, hak ve borçları önceden idare tarafından belirlenen memurlar "kanuni ve nizami durum" gereği kendi hak ve borçlarına ilişkin olarak idare ile ne atanmasından önce ne de sonra hiçbir şekilde pazarlık yapamaz. Memurlara sağlanan hak ve avantajlar idare tarafından tek yanlı olarak değiştirilebilir. Ayrıca, toplu müracaat ve şikâyetin memurlara yasak olması bu anlayışa uygundur (Gözler, 2009: 627-652). Her ne kadar son Anayasa değişikliği toplu sözleşmeyi hak olarak düzenlese de toplu sözleşme konusu ise en az toplu görüşme kadar tartışmalıdır. En başta toplu görüşme gibi toplu sözleşmenin memurun hukuksal durumuna aykırı olduğu söylenebilir. Çünkü, memurların hukuki durumu, hakları ve borçları önceden kanunla ve düzenleyici işlemlerle genel bir şekilde düzenlendiğinden, memurluk durumuna ilişkin özel anlaşmalar yapılamaz. Ayrıca, aynı kategoride bulunan memurlar aynı statüye tabi olup aynı hak ve borçlara sahiptirler. Dolayısıyla, önceden tespiti edilmiş bu statüde idare bazı memurlar için farklı düzenleme yapamaz (Gözler, 2009: 627-652).

Bu konuda bu hukuksal görüşü savunan birçok eleştiri yapılmaktadır. Kadir Arıcı, toplu sözleşme hakkının mali ve sosyal haklar konusunda memurun kanun koyma yetkisini istemek demek olduğunu belirtmektedir. Ona göre, işçi sendikalarına tanınmış olan bu hakkı memur sendikalarına mevcut mevzuatımız içerisinde hiçbir şekilde tanınamaz. "Çünkü toplu iş sözleşmesi hakkı statü hukukuyla bağdaşan bir hak değildir. Statü hukukunda memur belli bir statüye atanan kişidir, bu statü kanunla belirlenir ve siz ya kabul edersiniz ya etmezsiniz. Ben hem statü hukuku içinde olayım hem de statüyü yapanla pazarlık yapayım; böyle bir şey olmaz." (Kadir Arıcı, Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 92). Ayrıca, burada memurların zaten sahip olduğu hakların toplu sözleşmelerde elinden alınabilir mi diye bir soru akla gelmektedir (Haşan Tunç, Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 101-102). İşçilerde bile toplu görüşmelerin hakların genişletilmesi şeklinde sonuçlandığını düşündüğümüzde hakları kanunla düzenlenen, idare hukukuna tabi ve güvenceli istihdam edilen memuru işverenin yani devletin bunu yapması olanaksız gözükmektedir.

Grev yasağı Türk personel ve hukuk sistemine yayılan anlayışın bir göstergesidir. Bu da, kaynağını Anayasadan alan "kamu hizmetinin (dolayısıyla kamu görevlisinin) aslilığı ve sürekliliğidir." Grev işin bırakılması, kamuda ise kamu hizmetlerinin terk edilmesi demektir. Kamu hizmeti ise asli ve sürekli. Kamu hizmetlerinin kanunun öngörmediği biçimde uygulanması ağır zararlara neden olabilir. Bundan dolayı grev bir disiplinsizlik değil, bir suç olarak görülmektedir.

Ayrıca, grev ve karşılığındaki lokavt akdi yani iki tarafın sözleşmesi gereğidir. Memur ile idare arasında ise kanuni ve nizami bir ilişki vardır. Toplu olarak işten çıkarmak demek olan lokavtı ise idarenin yapması mümkün değildir. Haşan Tunç ve Kadir Arıcı da benzer bir görüşü savunarak işçinin grev hakkı karşılığında işverenin lokavt hakkı olmasının ve bu hakların birbirinden ayrılamama- sının kamu görevlileri açısından bir açmaz olduğunu düşünmektedirler. Çünkü onlara göre grev hakkının istenmesi aslında "Biz hem memur olarak kalalım, hem de bunun üzerine işçilere verilen bütün hakları da memur hukukumuzda hiçbir değişme olmadan alalım" anlayışının ürünüdür (Haşan Tunç, Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 103 ve Kadir Arıcı, 128-129). Lokavt ise belirli nedenler dışında güvenceli mesleğe sahip olan memurların grev karşılığında işten çıkarılması olamayacağından bugünkü sistemde mümkün değildir. Gerçekten de, yakın bir zamanda düşünülme de, kamu görevlilerine grev hakkının verilmesi sadece gerekli Anayasal ve yasal değişikliklerini değil, "memuru sözleşmeli biçime dönüştürme yaklaşımında" Türk personel sistemini baştan değiştiren bir anlayışla mümkündür. Fakat, insan hakkı olan sendikal hakkın uygulanması salt idare hukuku ilkelerine bırakılamaz. Ayrıca Anayasa kamu görevlilerine bu hakkı tanıdığına ve gerekli değişiklikler yapıldığında hukuksal geçersizlik ortadan kalkacaktır.

YENİ KAMU PERSONEL ANLAYIŞI DOĞRULTUSUNDA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ

Klasik iş yönetimi anlayışında personel işin ve örgütün gerekli ve rutin bir unsuru olarak görülmektedir. Taylorist yaklaşımın da açıkladığı gibi, işlerin rutin, bölünmüş, anlaşılır ve kurallara uygun olarak yapılması personelin de bu özelliklere sahip olmasını gerektirmektedir. İnsan emeğini kaba bir işgücü olarak gören bu anlayış zamanla kendini, çalışan insana sosyal ve psikolojik bir unsur olarak bakan insan ilişkileri yaklaşımına bırakmıştır. Fakat burada yine çalışmayı en iyi bir şekilde kullanmak temel amaçtır. Kamu yönetimi anlayışındaki değişiklik genel personel anlayışında esas insan sermayesi yaklaşımı ile görülür. İnsanı bir sermaye olarak gören bu anlayışın bir parçası olan entelektüel sermayeye göre, çalışanların sahip oldukları bilgi, beceri, uzmanlık varlıkları insan sermayesi olup bunlar kara dönüştürme ve şirkete katma amacıyla yönlendirilmektedirler. Bu anlayış aslında neoklasik ekonomi anlayışın bir ürünü olarak neoliberal politikalarla personel yönetimine girmiştir, çünkü "Yaklaşımlarda giderek artan insan odaklılık insandaki her türlü değeri örgüt/ şirket tarafından kullanılabilir hale getirmek için yapılması gereken bir tarzdır." (Güler, 2005: 31-42).

Personel yönetimindeki yaşanan değişimin bir benzeri kamu yönetiminde yaşanmaktadır. Klasik bürokrasi temelindeki kamu yönetimi anlayışı 70'li yıllardan itibaren etkinlik, verimlilik ve ekonomi ilklerine sahip kamu işletmeciliği anlayışı doğrultusunda gittikçe değişmektedir. Bu demektir ki liberal anlayış artık neoliberal politikalarla kamu yönetimini etkileyecektir. Küreselleşme, AB ve gelişmekte olan ülkelerin batılı anlamda gelişmesi bu doğrultudaki kamu yönetimi anlayışının dünyaya yayılmasına ön ayak olmuştur. Bugün hala klasik yönetim anlayışı çok etkin olsa da yeni kamu yönetimin ilkelerinin uygulanması artmakta ve giderek yönetimlerde etkili olmaktadır. Personel kamu yönetimin temel unsurlarından biri olduğuna göre kamu yönetimi değişirken personel anlayışı ve sistemi de değişecektir. Bu değişimin kamu personel yönetimi açısından sonuçları; yatay personel örgütlenmesi, disiplin, komuta ve cezaların esnetilmesi, işçi ve memur arasındaki statü farkının azalması, sözleşmeliye dayalı kamu istihdamı, esneklik, iş odaklılık ve kadro sistemi ve performansa dayalı ücrettir. Dolayısıyla, yeni kamu yönetimi anlayışı ve neoliberal politikalar doğrultusundaki değişim kamu personel yönetimin değişimini de beraberinde

Yeni kamu personel yönetimi anlayışı batıdaki gelişmelere paralel olarak neoliberal politikalarla birlikte özellikle 80'den sonra Türkiye'de de etkili olmaya başlamıştır. Öncelikle bu değişimi örgütsel olarak Devlet Personel Başkanlığının değişiminde görmek mümkündür. Yabancı raporların kurulmasını tavsiye ettiği bu birim temelde değişen kamu yönetimi anlayışını personel düzeyinde uygulamaktadır. 84'den sonraki değişikliklerle personel alanında politika belirleme yetkisine sahip olan Başkanlık bugün personel sistemine (kendisi kariyer üzerinde yükselirken) kadro-iş sınıflama sisteminin getirilmesi, liyakatin uygulanması, sözleşmeli dâhil yeni kamu istihdam biçimleriyle ilgili ilke ve standart oluşturmaları doğrultusunda çalışmalar yapmaktadır. Türkiye'de kamu personeli sistemindeki en önemli değişiklik sözleşmeli çalışmanın giderek yaygınlaştırılmasıdır. İlkın, 657'li sayılı DMK'da sözleşmelilik özel uzmanlık gerektiren ve büyük proje, plan gibi önemli işler için öngörülürken, 1979 yılında bu istihdamın tüm kamu kurumları kapsayabileceği Bakanlar Kurulu Kararı ile hüküm altına alınmış, 1985 yılından itibaren KİT'lerde temel istihdam şekli olmuş ve önce Milli Eğitim Bakanlığı, sonra da Sağlık Bakanlığı için DMK sözleşmeliliği öngörmüştür. Kamu personel sisteminde yeni kamu personeli doğrultusunda yapılması planlanan en büyük değişiklik 2005 yılında hazırlanan Kamu Personeli Yasa Tasarısı Taslağı ile öngörülmüştür. Buna göre sözleşmelilik istihdamın temel unsuru haline getirilirken, hizmet satın alma ve taşeronluk uygulaması resmîleştirilmekte ve memurluk güvenceli halinden çıkarılarak esnekleştirilmektedir (Güler, 2005: 91-93).

Kamu personel sisteminin Türkiye'de bu yöndeki değişimi hem kamu personel hakları değişirmiş hem de onunla beraber değişmiştir. Bu değişiklik özellikle kendini iki alanda göstermektedir: personel yönetimi anlayışının "çalışan" olması ve kariyer sisteminden kadro sistemine geçiş. Klasik bürokrasi ve memurluk sistemi yerine esnek bürokrasi ve sözleşmelilik sistemi memurluk statüsünden genel çalışan statüsüne geçişi beraberinde getirmiştir. Bunun sonucu olarak statü ağısından en farklı konumda bulunan memur ile işçi arasındaki fark giderek azalmaktadır. Bu anlayışa göre, kamu istihdamı özel sektör istihdam koşullarına dayanmalı, iş güvencesi, yükselme ve ücrette performans etkili olmalı, memurluğun yaşam boyu iş güvencesi ve mali ve sosyal hakları kaldırılmalıdır (Güler, 2005: 72-75). Sendikal haklar önce işçilerde ortaya çıkması nedeniyle en geniş işçiler tarafından kullanılırken, statü nedeniyle en az memurlar sahiptiler. İşte, memurluk anlayışından çalışan anlayışa geçişin bir sonucu olarak sendikal haklarda da memur ve işçi arasındaki fark azalmakta, tek ve genel bir statü oluşumuna destek olmaktadır.

Bu değişim aynı zamanda personel sisteminin kariyerden kadroya doğru geçişin bir sonucudur. Asli ve sürekli kamu hizmeti anlayışındaki ömür boyu ve güvenceli bir sürekliliğe sahip olan kariyer sisteminde; dışarıya kapalı bir yükselme, ücretin mevkiye göre belirlenmesi, çalışanın devletin kendisine ve 3. kişilere karşı korunması temel ilkeleriyle hizmet sınıfı, kademe, derece ve kadro temel unsurlarıdır. Bu sistemin bir sonucu ve memurluk statüsü gereği sendikal hakların sınırlı tutulduğu önceki bölümde açıklanmıştır. İşte bu sistemden iş odaklı, dışarıya açık yükselmenin olduğu, ücretin performansa göre verildiği iş güvencesinin göreceli düşük olduğu bir sistem olan kadro sistemine geçilmektedir (Güler, 2005: 196-208). Bunun sonucunda da artık diğer çalışanlar gibi memurlar da toplu sendikal haklardan yararlanmaktadır. Bugün grev dışında diğer tüm haklardan memurlar yararlanabilecek konumdadır. Toplu sendikal haklar ise ancak memurluk güvencesinin alınmasıyla ve sözleşmelilik üzerinden uygulanabilir. Bu ise ancak memurluk statüsünün esnetildiği kadro sistemi ile mümkündür. Görüldüğü gibi, yeni personel sistemi anlayışı sendikal hakların gelişimi doğrultusunda memurluk statüsünün zayıflatılmasına ve işçi statüsü ile benzeşmesine dayanak oluşturmıştır.

AB - ILO NORMLARI DOĞRULTUSUNDA KAMU GÖREVLİLERİ SENDİKAL HAKLARININ GELİŞİMİ

Yeni personel sistemi anlayışının yanında AB - ILO değerleri de sendikal hakların gelişiminde çok etkili ve önemlidir. AB anlayışında sendikal haklar örgütlenme ve çalışma hakları açısından önemli olduğundan ilke açısından ge-

nişletilmelidir. AB müktesebatında sendikalaşma ve örgütlenme özgürlüğü ile ilgili bir yaptırım olmamakla birlikte, üye ülkelerden bu konuya özgürlükçü yaklaşımları beklenmektedir. AB, 1989 yılında "İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı"nı kabul etmiş ve bu Şartta adil ücret hakkı, çalışma ve yaşama şartlarının iyileştirilmesi, sendikalaşma ve toplu sözleşme hakkı, işçilerin bilgilendirilmesi ve yönetime katılma hakkına ilişkin ilkeler ortaya çıkmıştır. Bunun dışında iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması, sosyal diyalogun artırılması ve örgütlenme önündeki yasakların kaldırılması önemlidir. Bu açıdan kamu görevlileri konusunda özelde herhangi bir mevzuat yoktur. Avrupa Konseyi'nin belgeleri bu konuda AB ilkelerine temel oluşturmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı açıkça sendikal faaliyetleri hak olarak çalışanlara tanımıştır. Günümüzde AB'nin örgütlenme ve toplu sözleşme özgürlüğü gibi alanlarda bir mevzuat düzenlemesi olmamakla birlikte, üye ülkelerin veya aday ülkelerin, temel ILO Sözleşmelerini veya Avrupa Sosyal Şartı gibi metinleri onaylamaları ve uygulamaları beklenmektedir (Sur, 2008: 31). O halde, denilebilir ki AB sendikalaşmada ILO normlarına uygunluk beklemekte ve Türkiye'de sendikal hakların değişimi daha çok ILO normlarına uygunluk açısından önem kazanmaktadır.

Sendikal haklar açısından ILO normları dediğimiz zaman üç önemli sözleşme akla gelir.

1948 tarihli sendika özgürlüğüne ilişkin 87 sayılı Sözleşme, 1949 tarihli örgütlenme hakkının güvenceye alınması ve özgür toplu pazarlık konulu 98 sayılı Sözleşme ve 1978 yılında kamu görevlileri ile ilgili bu alanda daha tahsisli bir sözleşme niteliğinde olan 151 sayılı Sözleşme. Bu üç sözleşmenin üçünü de Türkiye Cumhuriyeti onaylamıştır. Bu sözleşmelerin en önemlisi ve ilki olan 87 sayılı sözleşme sendika hakkını üç ilke ile tanımıştır: ayırım gözetmeme, önceden izin almama ve istedikleri örgütleri kurma ve onlara üye olma. ILO organlarından Sendika Özgürlüğü Komitesi'nin birçok kararında bu sözleşme kapsamına memurların da girdiği açıkça belirtilmiştir. Sözleşmenin kamu personeline uygulanmasında sınırlama öngördüğü tek sınırlama silahlı kuvvetler ve polis yerleridir. Sözleşmelerde grev kelimesi geçmemesine rağmen ILO organları tarafından yapılan yorumlarda çok açık biçimde grev hakkının sendika özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğu vurgulanmaktadır. 151 sayılı "Kamu Hizmetinde Örgütlenme Hakkının Korunması ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Yöntemlerine İlişkin Sözleşme" kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve sendikal özgürlük konularına vurgu yapmaktadır. Sözleşmenin bir önemi de bu konuda kamu hizmetinde esnekliğe olanak sağlaması, yani sendikal haklarda kamu görevlilerine sınırlamaların olabileceğini kabul etmektedir. Bu sözleşme-

nin sendikal haklarda sınırlama öngördüğü kamu personeli üst düzey yöneticiler ya da sorumluluklarının son derece gizli olduğu görevlilerdir (Gülmez, 1990: 207-214).

Uluslararası hukuk açısından Türkiye elbette ki imzalamış olduğu anlaşmaları uygulamakla yükümlüdür. Hukukumuzda uluslararası sözleşmeler kanun hükmünde olduğundan ve çatıştıkları durumda insan haklarıyla ilgili olanlarda uluslararası anlaşmaların, sözleşmelerin geçerli olması ve sendika ve çalışma haklarının da insan haklarıyla ilgili olması bu sorumluluğu artırmaktadır. Fakat yine hukukumuzda göre, Anayasa hükümleri uluslararası anlaşmaların üstünde olduğundan ILO normları gereği de olsa grev ve belki de toplu sözleşme ile ilgili uygulamaların Anayasa değişiklikleriyle yapılması gerekmektedir. Bu yükümlülüğün dışında ILO'nun doğrudan ceza şeklinde ülkelere bir yaptırım olmamasına rağmen teknik destek önerme ve gündeme alınarak rapor, karar ya da açıklama ile ülkeler hakkında eleştiri yapma uyarı ya da yaptırım yollarıdır. Dolayısıyla ILO'nun denetimi ve yaptırımı daha çok uygunluk ilkeleri ve saygınlık açısından önemlidir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38-40).

Türkiye uzun yıllardan bu yana sürekli ILO'nun gündeminde olmuş ve sendikal özgürlükler özellikle de kamu görevlileri açısından eleştirilmiştir. Buna bağlı olarak söz verdiği yasal düzenlemelerin Türkiye'den yapması beklenmiştir. Ancak bu uzunca bir süre içerisinde Türkiye zaman zaman ilgili yasalarda bir takım iyileştirmeler yapmış ama yasaları topluca gözden geçirmek ve topluca bir değişiklik yoluna gitmemiştir. Bu konuda sosyal ortaklar da bir türlü anlaşmamışlardır. En son 2008 yılı ILO toplantısı öncesinde Türkiye gerekli yasal değişiklikleri yapmak için 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda değişiklik yapma çalışmalarına başlamış ve bu konuda ILO'da büyük bir beklenti oluşmuştur. Bu yasal değişiklikler o sene tamamlanmamasına rağmen çalışmalar yapıldığı için ILO beklemede kalmış, eleştirilerde bulunmamıştır. Fakat, yasal değişikliklerin sonuçlandırılmaması üzerine 2009 yılında ILO Aplikasyon Komitesi, yasal çalışmalar yapamayan ülkelere önerilen ve Türkiye açısından onur kırıcı olan "teknik destek sağlama" teklifi Türkiye'ye önerilmiştir (Aslantepe, Devlet Personel Başkanlığı, 2010, 38-40).

ILO normları ve eleştirileri Türkiye'de sendikal hakların gelişimi konusunda oldukça etkili olmuştur. Süreç içerisinde kamu görevlilerine sağlanan sendika kurabilme ve üye olabilme, toplu görüşme ve toplu sözleşme hakları konusundaki yasal değişiklikler bu doğrultudadır. Son zamanda ise ILO; "kamu görevlisi" kavramının adaylık veya deneme süresini tamamlamış olan kamu görevlileri olarak tanımlanması, kanunun üye olamayacaklara ilişkin 15 inci

maddesinin kapsamının geniş tutulması nedeniyle çok sayıda kamu çalışanının sendikal haklardan yararlanamadığı, kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkının tanınmadığı, toplu görüşmelerin mali konularla sınırlandırılmış olması, işyeri ve meslek esasına göre sendikalaşmaya olanak tanınmadığı hususlarında Türkiye'yi eleştirmektedir (Devlet Personel Başkanlığı, 2010: 25). Bu doğrultuda ILO'nun isteklerini de karşılayacak şekilde bir kanun yapma çalışmaları devam etmektedir. Anayasa değişiklikleri bu kanunun yapılması çalışmalarını yeniden sürdürmüştür.

SONUÇ

Özetle, daha önce kamu görevlilerine yasaklanan sendikal haklar 61 Anayasası ile tüm çalışanlara tanınmış, işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri için bu hakların düzenlenmesi kanuna bırakılmıştır. 624 sayılı yasayla düzenlenen kamu çalışanlarının sendikal hakları 71 Anayasa değişiklikleriyle kesintiye uğramıştır. Sendikal hakları ilke olarak tüm çalışanlara ve işverenlere tanıyan 82 Anayasası işçi niteliği taşımayan kamu görevlilerini önceki Anayasa gibi istisna tutarak bu sendikal hakların kamu görevlilerine uygulanmasına açık kapı bırakmıştır. De facto olarak kurulan memur sendikaları 95 Anayasa değişiklikleriyle resmîyet kazanmıştır. Bu değişiklikler işçiler dışında kalan kamu çalışanlarına örgütlenme ve toplu görüşme hakkı tanınmıştır. Buna rağmen kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenleyen yasa Anayasadan 19 yıl sonra çıkmıştır ve bu, günümüzde geçerli olan 4688 sayılı yasadır. Kamu işçilerini kapsam dışı bırakan bu yasa birçok kısıtlamalarla beraber kamu görevlilerinin sendikal haklarını düzenlemiştir. 2004 yasa değişikliğiyle kamu görevlilerinin sendikal faaliyetleri kolaylaştırılmıştır. Buna rağmen sosyal taraflar ve ILO tarafından eleştirilen yasa, sendikal haklardaki kısıntıların kaldırılması için yeniden yapılma çalışmalarına başlanmıştır. 2010 Anayasa değişiklikleriyle beraber, kamu görevlileri artık toplu sözleşme hakkına sahip olmuştur.

Bütün bu değişiklikler kamu görevlilerinin sendikal haklarının arttığı bir süreci göstermektedir. Geçmişte yasaklamalarla kesilen bu süreç 82 Anayasasından sonra devam etmiş, son Anayasal değişiklikleriyle zirve noktasına ulaşmıştır. Türkiye'de kamu görevlilerine sendikal hakların genişleyerek tanınması günümüz evrensel değerlerde yerini bulan sendikal hakların genelliği, yani tüm çalışanlara ait olduğu düşüncesinin yansımasıdır. İşçi haklarının gelişimi doğrultusunda çalışma sistemleri işçi ve kamu, yani "sözleşmesel ve statüsel" olarak ikiye ayrılmıştır. Sonuçta, Türk personel ve hukuk sisteminde bu farklılık yasal ve uygulama boyutunda kendini keskin çizgilerle göstermiştir. Buna karşın kamu görevlilerinin sendikal haklarının gelişimi sürecinin bir sonucu olarak işçi ile memur arasındaki statü farkı giderek azalmaktadır.

Bu durum hakların geliştiği bir sürecin varlığının ve devamlılığın yanında aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışı ve AB - ILO etkisinin bir sonucudur. Yeni kamu personel anlayışı personel sisteminde önemli değişikliklere yol açmıştır. Bunun sendikal haklarda karşılığı genel çalışan statüsü ve kadro sistemi yollarıyla sendikal hakların kamu görevlileri için gittikçe artırılmasıdır. Benzer bir etkiyi de sözleşmeler ve kuruluş üyeliği nedeniyle bu konuda yükümlü olan Türkiye'yi sendikal hakları artırması konusunda yönlendiren ILO ve ILO ilkelerini çalışma alanında ilke edinen AB yapmaktadır.

Sendikal hakların kamu görevlilerine uygulanması temelde insan hakkı olarak kabul edilen sendikal faaliyetlerin kamu görevlisinin statüsü ile bağdaşmaması noktasında zorlaşmaktadır. Asli ve sürekli bir hizmet ifa eden kamu görevlisi yasal düzenlemelerle oluşturulan bir statüde bulunurken, hakları da tek taraflı olarak düzenlenmektedir. Türkiye'de ise personel ve hukuk sistemi kamu - özel ayırımı keskin çizgilerle oluşmuş, kamuda kamu gücü ve kamu hizmeti ilkeleri ağır basmıştır. Çalışma ilişkileri bakımından sözleşmeye ve karşılıklı esasına dayanan işçi ile tek taraflı kamu gücüne dayalı kamu görevlisi arasındaki statü farkı sendikal hakların uygulanmasını da farklılaştıracaktır. Dolayısıyla, kamu görevlilerin işçiler gibi sendikal haklara sahip olması önemli açılardan uyumsuzluğa ve çıkmazlara yol açabilecek konumdur.

Fakat, kamu görevlilerine bu hakların tanınması ise çalışanlara sağlanan genel hak olarak yine çağdaş uluslararası ve ulusal personel yönetimi ve hukuk anlayışlarında zorunludur. Sendikal hakların uygulanması salt memurluk statüsü ilkelerine bırakılamaz. Kamu görevlilerin sendikal haklarının bu şekilde değişmesi sendikal özgürlüğü artırması ve daha iyi çalışma ve yaşam koşulları sağlaması bakımından elbette ki olumludur. Evrensel hakların ülkemize uygulanması artık geri dönülemez bir yoldur. Fakat, personel ve hukuk sistemimiz açısından sorunlu olduğu ve önemli değişikliklere ihtiyaç duyulduğu da bir gerçektir. Kamu görevlilerinin de işçiler gibi sendikal hak ve özgürlüklere sahip olması gerektiği artık kabul edildiğine ve bu doğrultuda bir süreç yaşandığına göre, iki durum arasında bir seçim yapmak ve sistemleri yeniden kurmak olanaksızdır. Kaldı ki kamu hizmeti kamusal hakların uygulanmasına da engel değildir.

Öyleyse, olması gereken sendikal hakları asli ve sürekli kamu görevi ile birlikte sürdürmek ve bu gelişimi de personel ve hukuk sisteminin temel ilkeleriyle bağdaştırmaktır. Esas sorun teşkil eden toplu sendikal haklarda ise personel sistemi bir bütün olarak yeni anlayışa uygun hale getirilmeli ve gerekli Anayasal ve yasal değişiklikler yapılmalıdır. Özelde ise, toplu görüşmelerin

niteliği, sonuçlanması, hangi maddeleri kapsadığı ve hükümetin rolü tekrar belirlenip yasal değişiklikler yapılmalı, toplu sözleşmenin çizdiği çok dar sınırlar kamuoyuna açıklanıp, gerekli bilgilendirmeler yapılmalı, kanunda tam olarak belirtilmeli ve kanun da en kısa sürede çıkmalıdır. Grev uygulaması düşüncesinden ise ya tam olarak vazgeçilmeli ya da kamu personel sistemi baştan aşağı değişmelidir.

KAYNAKÇA

Adal, Haşan Şükrü, (1968). Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul

Aktay, Nizamettin, (1993). Sendika Hakkı, Kamu İş Sendikası, Ankara

Aslan, Seyfettin, (2004). "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Baskı Grupları", Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1

Devlet Personel Başkanlığı, (2010). Kamu Görevlilerinin Sendikal ve Demokratik Haklar Çalıştayı, 9-11 Şubat 2010, Abant

Eğitimsen, <http://e-kutuphane.egitimsen.org.tr/pdf/712.pdf>

Gözler, Kemal, (2009). İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi, Bursa

Güler, Birgül Ayman, (2005). Kamu Personeli, İmge Kitabevi, Ankara

Gülmez, Mesut, (2002). Kamu Görevlileri Sendika ve Toplu Görüşme Hukuku, TODİE, Ankara

Gülmez, Mesut, (1990). Memurlar ve Sendikal Haklar, İmge Yayınevi, Ankara,

ILO Ankara Ofisi,

<http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/index.htm>

Sur, Melda, (2008). İş Hukuku Toplu İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara

Süzek, Sarper, (2009). İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul

TİSK, (2010). TİSK İşveren Dergisi, Cilt 48, Sayı 9-10

TİSK, (2010). TİSK İşveren Dergisi, Cilt 48, Sayı 12

NEOLİBERALİZMİN KRİZİ VE YENİ DEVLET/YÖNETİM MODELİ ARAYIŞLARI*

Doç. Dr. Gülise GÖKÇE**

ÖZET

2007'nin ortalarında ABD'de başlayan ve 2008'in sonlarından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küresel mali krizin etkileri hale hissedilmektedir. Türkiye de bu krizden kısa süreli de olsa olumsuz yönde etkilenmiş, ancak büyük ölçüde atlattır.

Kriz ile birlikte ABD'de ve Avrupa'nın birçok ülkesinde çok sayıda finansal kuruluş iflas etmiş veya ancak devletleştirilerek ayakta kalmaları sağlanmıştır.

İşte tam bu noktada yıllarca devleti tüm sorunların ana kaynağı görerek devletsizleşmeyi çözüm olarak önerenlerin, piyasayı devlete önceleyenlerin, devleti hatırlamaları ve devleti geri çağırımları oldukça dikkat çekicidir. Hatta piyasa mantığına aykırı olarak görülüp değerlendirilen devletin müdahalesinin savunulması da Neoliberalizmin ruhu ile hiç mi hiç bağdaşmamaktadır. Bu bağlamda küresel krizin bir başka özelliği, krizin aynı zamanda bir devlet krizi olarak algılanıp değerlendirilmesidir.

Bu çalışmada öncelikli olarak devletin kriz esnası ve sonrasındaki rolü, Neoliberalizm ve devlet ilişkisi, devletin niteliksel dönüşümü, dönüşümün Türk kamu yönetimi üzerindeki olası etkileri, devletin geleceği vb. sorular ele alınıp tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Neoliberalizm, Neoliberalizmin Krizi, Devlet, Devlet Müdahalesi, Devletin Dönüşümü ve Türk Kamu Yönetimine Etkileri

ABSTRACT

Crisis Of Neoliberalism And New Searches For A New State/Government Model

impact of the global financial crisis which began in middle of 2007 in the USA and affected whole world by the end of 2008 goes on. Albeit short term, Turkey has been affected by this crisis negatively, but has substantially overcome it.

In conjunction with the crisis, numerous financial institutions in the USA and many European countries bankrupted, but they were sustained by nationalizing.

Exactly in this point, it is spectacular that the ones who had prioritized market to the

* Bu çalışma 8-10 Ekim 2009 tarihlerinde gerçekleştirilen KAYFOR VU'de sunulan bildirinin genişletilmiş ve kısmen değiştirilmiş halidir.

**Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

state and seen the solution as destatization by seeing the state as the main source of the problems, remembered the state and called state back. Further, advocating market intervention of the state which was thought to be antithetical to market logic, conflicts with the spirit of Neoliberalism at all. Concordantly, another characteristic of the global crisis is the crisis to be perceived and seen as a crisis of the state.

In this study, questions about the role of state during and after the crisis, relationship between Neoliberalism and state, qualitative transformation of the state, potential impacts of the transformation on Turkish public administration, future of the state, etc. has been approached and discussed.

Key Words: Neoliberalism, Crisis of Neoliberalism, State, State Intervention, Transformation of State and Effects on Turkish Public Administration.

GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletlerinde 2007 yılının sonlarına doğru başlayıp 2008 yılında doruk noktasına ulaşan küresel mali kriz, domino etkisiyle tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Gerek Amerika ve gerekse Avrupa'da hükümet ve merkez bankalarının almış oldukları olağan üstü önlemlere rağmen krizin sonlandığını söylemek için henüz erken gibi gözükmektedir.

Küresel mali krizin atlatılması için Amerika ve Avrupa'da benimsenen devlet müdahalesine dayalı yöntemler, neoliberal küreselleşme olgusunu ciddi bir biçimde sorgulanır hale getirmiştir. Öyle ki, Amerika ve Avrupa kamuoyunda durumu betimlemek için "Kapitalizmin Krizi", "Keynes'in Yeniden Doğuşu", "Yaşasın Sosyalizm", "Piyasa Tanrıçasının Ölümü", "Neoliberalizmin Sonu ve Devletin Geri Dönüşü", "Hepimiz Yeniden Keynesyeniz", "Friedman öldü, siyaseti can çekişiyor" gibi ifadeler ya da söylemlerin kullanımı ciddi bir artış göstermiştir. Benzer retoriklere ülkemizde de rastlamak mümkündür. Bu söylem-retorikler "piyasa tanrıçası" (Demirovic, 2009) olarak nitelendirilen neoliberalizmin temelden sarsıldığını göstergesi olarak değerlendirilebilir (Tabb, 2008; Özatay, 2009).

Neoliberalizmin sorgulanması, görünürde öldürdüğü, gerçekte ise her zaman varlığına ve mevcudiyetine ihtiyaç duyduğu, daha açık ifade etmek gerekirse onunla sembiyotik bir ilişki içinde olduğu devletin rolü sorusunu gündemin ilk sıralarına taşımıştır (Gambetti, 2009).

Neoliberal ideolojinin "kamu harcamalarının kısıtlanması", kamuda tasarruf önlemleri" gibi söylemleri bir gecede unutulmuş, sermayedarlar devletten yardım alabilmek için adeta sıraya girmiş, dünya genelinde yüksek maliyetli ve kapsamlı ekonomik paketler ya da programlar ardı ardına uygulamaya konulmuş, Bankalar devletleştirilmiştir. Başka bir deyişle devletler, "kapitalizmi

kurtarmak için" (Candeias, 2008) her türlü çaba, gayret ve önlemlerden kaçınmamıştır. Dolayısıyla devletin rolü bir anda değişmişe benzemektedir.

Bu değişimin, paradigma değişimi ile eşanlamlı olup olmayacağı konusunda herhangi bir şey söylemek için henüz erkendir. Tartışmalarda devlet müdahalesinin paradigma değişiminin habercisi olmasa da, yeni bir dönemin ("New New Deal") başlangıcının ilk işaretleri olduğu yönünde görüş birliği mevcuttur (Posner, 2009; Candeias, 2008 ve 2009; Panitch, 2009; Demirovic, 2009; Wol- ff 2009). Bu bağlamda Candeias, kapitalizmin neoliberal ideoloji hegemonyası altında gelişme döneminin sona yaklaştığını, krize yönelik devletin müdahalesinin strateji ve paradigma değişiminin işareti değil ise de, neoliberal inançtan kopuşun bir göstergesi olduğunu ve bu nedenle sistem olarak kapitalizm terk edilmese de yeni bir döneme girileceğinin kaçınılmaz olduğunu ifade etmektedir (2008:8).

Ancak bu yeni dönemin niteliği ve gelişim çizgisinin yönü konusunda henüz net bir tablo oluşmuş değildir. Bunun da temel nedeni, tartışmaların kürese! mali krizin sosyal sonuçlarından çok mali sonuçları üzerine yoğunlaşmış olmasıdır. Bunun doğal bir sonucu olarak krizin aslında toplumsal bir krizi yansıttığı gerçeği dikkatlerden kaçmışa benzemektedir. Bu gerçeği neoliberalizm savunucularının tutumu açıkça ortaya koymaktadır. Neoliberalizm savunucuları, devletin müdahalesini pansuman tedbirine benzeterek tekrar geri çekilmesinin doğru bir yöntem olacağını belirtmektedirler. Buna karşılık karşıt gruptakiler ise, eşitlik ve zenginlik vaad eden neoliberal dönemin fakirlik ve yoksulluktan başka bir şey getirmediği, dolayısıyla krizin de gösterdiği gibi neoliberal ideolojinin sona geldiğini ve sosyal bir yeni dönemin kaçınılmaz olduğuna vurgu yapmaktadırlar (temsilen bkz. Demirovic. 2009).

Tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan bu krizin, ülkemizi de etkilememesi kuşkusuz söz konusu değildir. Ülkemiz, 'TMF-ABD-AB' (Öniş ve Şenses, 2007) üzerinden hem küresel hem de bölgesel sisteme tam olarak eklenmiştir. Bu nedenle dünyadaki gelişmelerin ülkemizin siyasi, ekonomik ve sosyal sistemine yansması kaçınılmazdır. Bu açıdan devletin rolünün gelecekteki olası niteliği sorusu bizi de yakından ilgilendirmektedir. Çalışmamızın ana konusunu da bu soru oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmamız kapsamında öncelikle şu noktalar ele alınıp irdelenmeye çalışılmaktadır:

- Neoliberal İdeoloji ve devlete attettiği rol, mali kriz ve buna yönelik devlet müdahalesinin biçimi ve dayandığı devlet ve piyasa anlayışının niteliği;
- Devlet müdahalesinin neoliberal paradigma ile örtüşüp örtüşmediği

ve devlet-piyasa ilişkisinde devlet rolünün değişiminin olası yönü ve niteliği;

• Değişen Devlet rolünün Türk Kamu Yönetimi Sistemi üzerine olası etkileri.

Aşağıda bu konuların her birine mümkün olduğu ölçüde değinilmeye çalışılmaktadır. Kuşkusuz konu çok yönlü ve karmaşıktır. Her bir başlık ayrı bir çalışma konusu olacak niteliktedir. Bu nedenle konular ana sorumuza katkıları açısından irdelenmekte, çoğu zaman ana kaynaklara referans yapmakla yetinilmektedir.

NEOLİBERALİZM VE DEVLET

Noeliberalizm genelde devletin rolü açısından, daha doğrusu devletin rolü sorusu üzerinden tartışılmaktadır. Dolayısıyla tartışmalarda neoliberalizm ile devlet arasında doğrusal bir ilişki ya da paralellik kurulmaktadır. Bu bağlamda neoliberalizmin ulus devleti çöktüğü ya da devleti oradan kaldırdığı tezi çok yaygındır (temsilen bkz. Çoban, 2002:124). Bu nedenle küresel mali krize devletin müdahale edişini "devletin geri dönüşü" olarak nitelendirmek de pek şaşırtıcı değildir.

Neoliberalizmin "devleti ortadan kaldırdığı ya da işlevsizleştirerek sönmülendirdiği" (Çoban, 2002) tezi, devlet ile piyasa arasında yanlış bir ikilik yaratmaktadır. Kurgulanan devlet-piyasa denklemi, devlet ve piyasanın kapitalist üretim biçiminin vazgeçilmez, yani birbirlerini tamamlayan ve böylece birbiri ile iç içe geçmiş unsurları olarak değil, sanki birbirleri ile hiç ilişkisi olmayan ve böylece birbirlerini dışlayan olgularmış gibi sunulmaktadır (Pierson, 2000; Tilly, 2001; Wallerstein, 1998). Bu da sanal bir ikilemin oluşmasına yol açmaktadır. Gerçekte ise biri olmadan diğerrinin var olması söz konusu değildir. Piyasalar devlet eliyle oluşturulmaktadır ve piyasanın işleyiş biçimi, devletin egemenliği aracılığıyla şekillenmekte ve garanti altına alınmaktadır. Devletsiz piyasanın oluşması ve varlığını sürdürmesi mümkün değildir (Wallerstein, 2004; Jessop, 1982 ve 1990). Dolayısıyla devlet, piyasanın liberalleşmesi ve özellikle de piyasanın oluşturulması ve işleyiş sürecinde her zaman önemli bir aktördür. Bu açıdan bakıldığında devlet, hiçbir zaman yok olmamıştır ki geri gelsin (Rilling, 2008; Panitch, 2009; Demirovic, 2009; Wolff, 2009). Ancak şu da bir gerçektir ki, sermayenin biçim değiştirmesi ile birlikte devletin yapısında da bir değişim söz konusu olmuştur. Devletin yapısı, neoliberal dönemle birlikte sermaye lehine doğru bir kayış göstermiştir. Devlet hiçbir dönemde sahneden çekilmemiş, aksine dönüştürülmüştür (Güzelsarı, 2008).

Kısaca tartışmalarda sıkça rastlandığının aksine neoliberalizmin zayıf bir devletten ziyade güçlü bir devlet modeli öngördüğü, ancak bu güçlü devlet modeline piyasanın işleyişinin güvenliğini sağlayıcı bir işlev yüklediği söylenebilir. Özellikle "yarı-çevre" (Öniş, 2006) ülkelerde neoliberal küreselleşmenin kurumsallaştırılması sürecinde ciddi sorunların yaşanması ve bu sorunların neoliberal ideolojiye karşı muhalif oluşumlara yol açması nedeniyle devletin rolünde strateji değişikliğine gidilmiştir. Bu süreçte "minimal devlet" söylemi "etkin devlet" ya da "güçlü devlet" söylemi ile ikame edilmiştir (Gökçe, 2007). Ancak söylem değişikliği, siyasal olanın önceliğine ve belirleyiciliğine yol açan ya da devlete, itibarını geri iade eden bir durum değildir. Aksine bu söylemsel değişim, yarı-çevre ülkelerde neoliberal politika ve stratejilerin uygulanmasının tehlikeye girmesiyle, neoliberalizmin uygulanmasından sorumlu olan devletin yeniden yapılandırılmasının yansımasıdır (Kerman, 2006).

Foucault (1991) neoliberalizmi, iktidar sahiplerine devleti piyasa ile yönetmeye imkan sunan pratik bir ideoloji, bir strateji olarak tanımlamaktadır. Bourdieu (1998) ise, neoliberalizmi, toplumun yeniden inşasına yönelik siyasal bir eylem programı, piyasa mantığının toplumsal yaşamda kurumsallaştırılması çabası olarak tanımlamaktadır (akt. Çoban, 2002:125). Foucault'un tanımında söz konusu olan, piyasa mantığının toplumun tüm alanlarına hakim kılınması değil, daha çok piyasa ve rekabetin işlemesi için toplumsal koşulların düzenlenmesidir. Bourdieu'ya göre ise neoliberalizm, elitlerin toplumu piyasa mantığı doğrultusunda dönüştürmek için yukarıdan aşağıya dayattıkları bir ideoloji, bir programdır.

Tartışmalarda neoliberalizm, daha çok Bourdieu'un çizgisine yakın şekilde ele alınıp irdelenmektedir (bkz. Güler, 2003; Gül 2004; Bayramoğlu, 2005; Güzelsarı, 2008). Neoliberalizmin, 1929 sonrası uygulanan sosyal refah devleti anlayışını ortadan kaldırıp, devletin işlevini yeniden serbest piyasa anlayışına uygun hale getirmenin ve toplumsal alanın piyasa mantığına göre yeniden inşa edilmesinin projesi olduğu yönünde tartışmalarda genel bir uzlaşa söz konusudur. Nitekim neoliberalizm, ekonomik ve sosyal yapıları değiştirdiği gibi kamu yönetimi yapılarını ve örgütlenmelerini de değiştirmiştir. 1970'lerde ya- şana krizin ardından yaşanan yeniden yapılanma sürecinin yönü ve biçimi, Amerika ve İngiltere'de eşzamanlı olarak "toplumsal sorunların çözümünün aracının devlet değil, aksine sorunların kaynağının devlet olduğu ve piyasanın her türlü sorunun çözümü olduğu" saptaması ile ortaya çıkmıştır (Öniş,1999; Öniş, 2006; Öniş ve Şenses, 2007). Artık piyasa devlete öncelenmiş ve devlete, piyasaya müdahale etmeme, piyasanın işleyişini güvence altına alma işlevi yüklenmiştir. Başka bir deyişle bu yeni strateji, "daha az devlet, daha çok

piyasa" şeklinde simgeleşmiştir. Bu bağlamda neoliberalizmin özünü, devletin küçültülmesi stratejisi oluşturmuştur. Devletin küçültülmesi ise, özelleştirme ve deregülasyon yolu ile gerçekleşmiştir. Neoliberalizmin temel kavramı "yönetişim"dir. Yönetişim, devlet otoritesini bürokrasi, sermaye ve özel sektör arasında paylaştırmaktadır. Karar alma sürecinde bu üç aktör eşit konumdadır. Bu bağlamda yönetim, toplumların yönetiminin siyasetten ayrıştırılması, yönetimin bağımsızlaşması ve bağımsız kurum ve kuruluşlara devredilmesidir. Böylece neoliberalizm, yönetim-siyaset ikilemini yeniden gündeme taşımıştır (Güzelsarı, 2008).

Neoliberal devlet, yönetişimci iktidar yapısını "yerelleşme" ("desantralizasyon") söylemi ya da "yerellik" ("subsidiarite") ilkesi üzerine inşa etmiştir (Güler, 2005).

Birçok yarı-çevre ülkede olduğu gibi Türkiye'de de neoliberal politika ve reformların uygulanmasını, Öniş'in de vurguladığı üzere, "gönüllü bir süreç olarak algılamamak gerekir" (2006:14). Türkiye gibi yarı-çevre ülkeler, yaşadıkları ekonomik krizlerin üstesinden gelebilmek, ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla dış borç ve yabancı sermaye girişine dayalı neoliberal modeli benimsemek zorunda kalmışlardır. Bu sürecin başlatılmasında ise IMF, Dünya Bankası, OECD ve DTÖ gibi dış aktörler kilit bir rol üstlenmişlerdir (Öniş, 2006:14-15; Öniş, 1999:393-41; Öniş ve Şenses, 2007:251-286). Ancak bu küresel güçlerin yarı-çevre ülkelerde politika dönüşümlerini tek başlarına gerçekleştirdiklerini söylemek mümkün değildir. Bu küresel güçler, politika dönüşümlerinde her ne kadar önemli bir rol oynasalar da, bu güçlerin politikada önemli bir dönüşüme yol açabilmeleri için, bunları destekleyen bir ülkeçi kolalisyonun paralel gelişimine mutlaka ihtiyaç bulunmaktadır (Öniş ve Şenses, 2007:255-259). Başka bir deyişle neoliberal politikaların uygulanması sürecinde dışsal aktörlerin yanı sıra ilgili ülkelerin siyasi liderleri ve ülkeçi güç bloğu kilit rol oynar. Özellikle bu süreçte karizmatik siyasi liderlerin rolü hayati önemdedir. Bunun en önemli göstergesi, liderlerin siyasi arenadan ayrılması ile birlikte dönüşüm sürecinin yavaşlaması ya da durmasıdır. Bu durum Öniş tarafından Turgut Özal örneğinde kapsamlı bir biçimde açıklanmaktadır (2006).

KÜRESEL MALİ KRİZ VE DEVLET MÜDAHALESİ

İkinci Dünya Savaşı sonrası ilk defa sermayenin başat ülkeleri Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Fransa, Almanya, Avrupa'nın diğer ülkeleri, Japonya ve hatta Çin aynı zamanda ekonomik durgunluğa girmiş ve uzun yıllar sonra tarihlerinin en büyük küçülmelerini yaşamışlardır.

Geçmiş krizlerde söz konusu olduğu gibi bu sefer krizin etkilerini kriz yönetimi ile sınırlı tutmak ya da yarı-çevre ülkeler üzerinde yoğunlaştırmak mümkün olmamıştır. Kriz, bu sefer tam olarak piyasa kapitalizminin kalbini vurmuş ve oradan dalga dalga yayılmıştır (Candeias, 2009). Birçok dünya ülkesinin krizleri önleyici ve kalkınmayı hızlandırıcı bir model olarak benimsedikleri Ne-oliberal ideoloji, boyutları henüz tam olarak kestirilemeyen küresel mali krizin yaşanmasına yol açmıştır (Wolff, 2009).

Neoliberal politikaların sonucu olarak ortaya çıkan küresel mali krize eski düzenleyici mekanizmaların etkinleştirilmesi ile çözüm üretilmeye çalışılmış ve bu bağlamda krizle bankalar kurtarılmış, borçların ve risklerin sosyalleştirilmesi ile mücadele edilmeye çalışılmıştır (Candeias, 2009:21). Kısaca, kriz sonrası Amerika ve Avrupa'da bankaları devletleştirme ve piyasaları düzenleme eğilimi giderek artmıştır (Demirovic, 2009:46). Bu ise, kriz yönetiminde devlet müdahalesinin yeni bir biçimini oluşturmuştur (Candeias, 2009:22).

Yeni yönetim/devlet modeli arayışının, bazılarının iddia ettiği gibi "Keynes-ci devlet anlayışına geri dönüş" ile sonuçlanıp sonuçlanmayacağı henüz belli değildir. Ancak şu da bir gerçektir ki, küresel mali kriz, neoliberal politika ve programların çok da gerçekçi ve tüm sorunların çözüm stratejisi olmadığını da ortaya koymuştur. Bu nedenle dünyanın içinde bulunduğu küresel kriz, paradigmadan kopuş değil, ancak daha dengeli bir küreselleşme sürecinin inşası için bir fırsat olabilir. Bunun için ise yeni bir siyasi irade gereklidir. Oysa krizi çözmek için benimsenen araçlar, neoliberalizmin yeni bir versiyonun oluşmakta olduğunun işaretlerini vermemektedir. Demirovic'in ifade ettiği gibi, "bu krizde de devletin piyasaya karşı değil, piyasa ile birlikte yöneteceği iddiaları" giderek artmaktadır (2009:49). Amerika'da Başkan değişmesine rağmen Bush döneminin politika ve stratejileri devam ettirilmektedir. Bu stratejinin özünü, etkili ancak kısa vadeli devlet müdahalesi anlayışı oluşturmaktadır (Wolff, 2009:112). Bu müdahale biçiminin krizi sonlandıramayacağı da açıkça görülmüştür. Bunun da temel nedeni, neoliberal politikalar doğrultusunda devlet eliyle oluşturulan küresel mali sistemin büyük bölümünün her türlü düzenleme ve kontrolden yoksun oluşudur. Gerçi bu türlü boşluklar ve buna bağlı olarak ortaya çıkan riskler ve sorunlar neoliberalizmin kendi iç dinamiğinden kaynaklanmaktadır (Panitch, 2009:86). Neoliberal program uygulayıcıları neoliberalizmin kendi iç dinamiği nedeniyle kırılgan bir yapıya sahip olduğu ve her zaman kriz üretme potansiyelinin yüksek olduğunun bilincindedirler. Ancak bu durum, neoliberal kürselleşmenin öngördüğü küresel üretim ve yaşam biçiminin üstlenilmesi için bilinçli olarak belirli toplumsal güçlerin zayıflatılması ve işlevsizleştirilmesi amacıyla kullanılmıştır (Candeias, 2009:22). Candeias'a göre, kriz sonuçlarının

kontrol altında tutulabildiği ve etkilerinin sosyalleştirilebildiği ölçüde aktörlerin neoliberal programa oldukça ilgi duymaları neoliberalizmin genelde ve özelde en önemli özelliğidir. Bu nedenle bu krizin de geleneksel neoliberal çerçevede yönetilmeye çalışılması çok şaşırtıcı olmadığı gibi, devlet müdahalesinin biçimi ve şekli neoliberal gelenekle niteliksel bir kopuşun ifadesi olarak yorumlanmamalıdır (2009:23).

Ancak Amerika ve Avrupa'da krizle etkin müdahale adına alınan önlemlerin "liberal müdahalenin" çok ötesine geçtiği de bir gerçektir. Devletin trilyonca dolar ya da euro tutarında piyasaya sıcak para pompalamasını, bankaları tamamen ya da kısmi devletleştirmesini herhalde kimse neoliberal ideolojinin temel ilkesi ile bağdaştırmayı söyleyemez (Candeias, 2009:27).

NEOLİBERAL İDEOLOJİNİN GELECEĞİ

Açıklamalarımızda bu konuya yer yer değinilmiş olsa da, çalışmamızın ana konusunu oluşturması nedeniyle aşağıda yeniden sistematik bir biçimde ele alınmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Neoliberal ideolojinin şimdiye kadar olduğu gibi devam edip etmeyeceği ya da bir dönüşüme tabi tutulup tutulmayacağı sorusuna doyurucu bir yanıt bulmak için, başta Amerika olmak üzere Avrupa'nın krize çözüm üretme amacıyla başvurdukları yöntemlere bakmak gerekir diye düşünüyoruz.

Hem Amerika hem de Avrupa'nın birçok ülkesinde krize verilen ilk tepki, hiç kuşkusuz para politikası yönünde olmuştur. Genel olarak bakılacak olursa, neredeyse piyasaya bedava para sunulduğu söylenebilir. Devletlerin "lender- of- last-resort" (Candeias, 2009:23) rolünde zor durumdaki büyük şirketlere kredi verme stratejisi ile neoliberalizmi bugüne kadar olduğu gibi devam ettirmek istedikleri görülmektedir. Dolayısıyla da Amerika ve Avrupa'da uygulamaya konan ekonomik program ve paketler, neoliberalizmin olumsuz sonuçlarının neoliberalizmi kurtarma adına devlet tarafından karşılanmasından başka bir şey değildir. Ancak devletin tüm bu girişimlerinin krizi henüz sonlandıramadığı ve dolayısıyla devlet müdahalesinin neoliberalizmi kurtarma yolunda sınırlarına ulaştığı da bir gerçektir (Wolff, 2009).

Devletin piyasaya "owner of last resort" ve "market maker of last resort" (Candeias 2008:8) işlevinde müdahale etmesi ve böylece devletin ekonomi politikasında pek de alışık olunmayan bir müdahale yöntemi benimsemesi neoliberal paradigma ile pek bağdaşır değildir. Bu nedenle tartışmalarda devlet müdahalesinin çoktan "liberal müdahalenin" ötesine geçtiği ve müdahalenin piyasanın neoliberal manada dinamikleştirilmesi bağlamında değil, daha çok

Keynesçi çizgide gerçekleşme eğiliminde olduğu yönünde yorumlara rastlamak mümkündür (bkz. Candeias, 2009:23). Ancak kapitalizmin 1970li yıllarda Keynesçi politikaların başarısızlığı üzerine "Neoliberal" bir dönüşüm geçirmiş olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle, kriz sonrası yeni yönetim ya da devlet modeli arayışının "Uluslar arası Keynesçilik" ya da "küresel refah devleti" anlayışı ile sonuçlanması pek ihtimal dahilinde gözükmemektedir. Aynı şekilde neoliberal politikaları da hiçbir şey olmamış gibi devam ettirmek mümkün gözükmemektedir.

Bu nedenle de her ne kadar açıktan söylenmese de, dünyada yeni bir yönetim modeli ya da devlet modeli arayışının söz konusu olduğu açıktır. Bu bağlamda tartışmalarda Candeias'ın (2009) ifadesiyle "post-neoliberalizm" ya da Panitch'in (2009) deyimiyle "New New Deal" olarak adlandırılan neoliberalizmin yeni bir versiyonu dillendirilmeye başlanmıştır. "Post-Neoliberalizm" ya da "New New Deal" terimleri, başta Amerika olmak üzere Avrupa'da devletlerin son yetmiş yılın en büyük ekonomik krizi ile mücadelede uyguladıkları programlardan hareketle geliştirilen ve neoliberalizmin yeni biçimini ifade etmek için formüle edilen bir kavramdır. Bu bağlamda devletlerin ekonomik krizin atlatılması için ortaya koymuş oldukları politika ve stratejileri şu şekilde özetlemek mümkündür (AKP Kitabı, 2010; Denhardt ve Denhardt, 2006; Candeias, 2009; Panitch, 2009):

- i) Kamusal Altyapıya yatırım yapmak ve böylece kamusal istihdam imkanlarını arttırmak (hastane, okul, ulaşım alanlarına yatırım yapmak);
- ii) Kamu faaliyet alanlarının sınırlarının genişletilmesi ve böylece kamunun yeniden yapılandırılması (Devletleştirme girişimleri);
- iii) Neoliberal ideolojinin temel araçlarından biri olan özelleştirme'nin askıya alınması;
- iv) Mali piyasaları kontrol altına almaya yönelik ciddi ve kapsamlı düzenleyici politika ve mekanizmaların geliştirilmesi ve uygulanmaya konulması.

Tüm bu gelişmelerin neoliberalizmin kendini yeniden üretme sürecine işaret ettiği ve bunun tüm engelleme girişimlerine rağmen yeni bir döneme yol açacağı söylenebilir. Çünkü bu kriz, sermayenin el değiştirmesi ile dahi sonuçlanabilecek bir kriz değildir. Bugünkü kriz, piyasanın işleyiş biçimini topyekün tehdit eden bir nitelik taşımaktadır (Candeias, 2009:28). Bu nedenle de neoliberalizm savunucuları dahi devletin müdahalesini talep etmekte ve bunu devletin görev ve işlevlerine atfı yaparak meşrulaştırmaya çalışmaktadırlar.

Açıklamalarımız ışığında sonuç olarak; bugünkü krizin ardından da 1929 ekonomik buhranının ardından gerçekleşen strateji değişikliği olduğu gibi bir strateji değişikliğinin yaşanması kaçınılmaz gözükmektedir. Bu bağlamda dünya genelinde devlet-piyasa ilişkisinin yeniden tanımlanması ve kurumsallaşması sürecine girildiği gözlemlenmektedir. Bu bağlamda bundan böyle devletin denetleyici ve düzenleyici niteliği ön plana çıkacağı bir dönem söz konusu olacak gibidir (bkz. Öniş, 1999).

NEOLİBERALİZMİN YENİ BİÇİMİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ

Amerikan merkezli yaşanan küresel mali krizin ardından Amerika'da ve Avrupa'da yaşanan devletin rolünde gözlemlenen olası değişikliğin ülkemize, daha açıkçası Türk Kamu Yönetim Sistemine olası yansımaları sorusu önem kazanmaktadır.

IMF ve Dünya Bankası gibi ulusötesi aktörler ile işbirliği içerisinde uygulanan Neoliberal ideolojinin bir sonucu olarak Amerika ve Avrupa'da olduğu gibi, ülkemizde de "devletin başta ekonomi olmak üzere sosyal yaşamın diğer alanlarından da çekilmesi gerektiği" söylem ve sloganı gündemin ilk sıralardaki yerini hep koruya gelmiştir. Amerika ve Avrupa'da yaşanan krizle birlikte görülmektedir ki bu söylemin yol açtığı kriz çok derindir ve bu krizle mücadele daha uzun bir zaman alacağı benzetilmektedir. Kuşkusuz bu ülkemiz için de geçerlidir.

Küresel mali krizle birlikte Türkiye, öngörülen büyüme oranını revize etmek zorunda kalmış, işsizlik, istihdam ve işgücüne katılma oranlarında da kayda değer bir düşüş yaşamıştır (TÜİK, 2010). Ancak yine de Türkiye bu küresel krizden neoliberalizmin lideri konumundaki birçok ülkeden daha az etkilenmiş benzetilmektedir. Türkiye ekonomisi birçok ülkeye kıyasla büyüme eğilimine girmiş, işsizlik oranı azalmasa da en azından kontrol altına alınmış ve piyasanın işleyişi sağlanmıştır (Özatay, 2009). Bu gelişmede de siyasi iktidarın açıklamış olduğu ekonomik paketlerin rolü olduğu tartışma götürmez. Ancak bu ekonomik paketlerin neoliberal politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkan tüm sorunları gidermesi de kuşkusuz söz konusu değildir.

Türkiye'de yaşanan Amerika ve Avrupa'nın aksine mali kriz değil, reel sektör krizidir. 2001 krizinden Türkiye uyguladığı yapısal reformlar sayesinde mali açıdan güçlenerek çıkmıştır. Ancak buna karşılık reel sektör kırılgan bir yapıya sahiptir. Genel olarak reel ekonominin özellikle bazı kilit sektörlerinin yeterli düzeyde rekabet gücüne sahip olmaması Türkiye'de yaşanan sıkıntıların temel nedeni olarak göze çarpmaktadır. Ayrıca Türkiye, yabancı sermaye girişi ve dış

borçlanmaya dayalı büyüme modelinden kaynaklanan borç sarmalının üstesinden gelebilecek bir yapıyı henüz oluşturmuş sayılmaz. Bu nedenle Türkiye'nin öncelikle rekabet gücünü artırıcı önlemleri alması kaçınılmazdır (Öniş, 2006).

Bu kısa açıklamadan sonra şimdi krizin sonuçlarının Türk Kamu Yönetimi Sistemine nasıl yansıma bulacağı sorusuna yönelebiliriz. Düşüncelerimiz maddeler halinde sunulmaya çalışılmaktadır:

- i) Türkiye, IMF-ABD-AB üzerinden küresel sisteme eklenmiştir. Hal böyle olunca Türkiye, sosyal, siyasi ve ekonomik alanda hızlı bir dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu dönüşüm süreci iyi yönetilemez ise, Türkiye her türlü krizlere ve etkilere daha açık hale gelme riski ile karşı karşıya kalabilir (Öniş ve Şenses, 2007: 271 ve dev.).
- ii) Neoliberal ideolojinin özünü oluşturan "devletin küçültülmesi" politikası çerçevesinde yapılan düzenlemeler, devletin idari kapasitesini zayıflatmış, başka bir deyişle devletin müdahale yeteneğini sınırlandırmıştır (Gökçe, 2006; Öniş ve Şenses, 2007). Bu sürecin doğal bir sonucu olarak devlet, ekonomi ve toplumsal konularda politika belirleme sürecinde küresel aktörlerle birlikte hareket etmek zorunda kalmıştır. Bu krizle birlikte bu durumun artarak devam edeceği varsayılabilir.
- iii) Bu kriz sonrası ortaya çıkacak yeni devlet ya da yönetim modeline göre Türkiye kendisini yeniden konumlandıracaktır. Devletin rolü konusunda yaşanacak olası değişime uygun olarak Türkiye'nin kendisini merkeze yeniden ekleme olasılığı çok yüksektir. Şimdilik ise Türkiye büyük olasılıkla neoliberal paradigmanın öngördüğü politika ve stratejileri uygulamaya devam edecektir.
- iv) Neoliberal ideoloji, ulus devletleri dönüştürmüş ve bu bağlamda ulusal kimliği zayıflatmış, buna karşılık yerel kimlikleri ve etnik kimlikleri öne plana çıkararak kimlik pazarlığına zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla kimlik siyaseti merkezi bir konuma gelmiştir (Keyman, 2008). Neoliberal küreselleşmenin ulus devletleri ortadan kaldırmayıp hala ulus devletler kurduğu düşünülürse, parçalanmış ruhunun ne gibi sonuçlar doğuracağı açıktır.
- v) Felsefesi ve özü sorgulanmadan uygulanan neoliberalizm, bir yandan yasama-yargı-yürütme arasında sorunlar, öte yandan kurumlararası eşgüdümü zorlaştırarak çatışmalara yol açmaktadır. Buna bağlı olarak "siyaset alanının krizi" (Keyman, 2008:15) ile karşı karşıya bulunmaktadır. Sosyal adalet, özgürlük, katılım, dayanışma, uzlaşma, hoş-

görü gibi demokratik değerler, yani demokrasi kavramının kullanımı giderek artmakta, ancak bağlamından koparılarak araçsallaştırılmakta ve işlevselleştirilmektedir. Çünkü kamu yararının, kamusal tartışmanın ve kamusal olanın önemi giderek gerilemekte, buna karşılık tüketim ve eğlence kültürü giderek hakim ideoloji konumuna gelmektedir. Başka bir deyişle, toplumsal, kültürel ve siyasal alanda da pazar mantığı belirleyici olmuştur. Buna bağlı olarak da siyaset yapma biçimi, oy verme davranışı, tüketici davranışı gibi davranış kalıpları da değişmiş ve değişmektedir. Siyasi iktidarlar, küresel aktörler ile işbirliği içerisinde belirli politikaları ve stratejileri uygulayabilmek için güçlü ve geniş seçmen kitlesi desteğine ihtiyaç duymaktadırlar. Seçmen desteğinin kazanılması ve sürekli kılınması için ise çıkarların birleştirilmesi, yani karşılıklı etkileşime girilmesi ile mümkündür. Örneğin, bu amaç doğrultusunda güç bloğunda yer almayan çiftçiler, tarımsal destek primleri ile ödüllendirilerek koalisyona dahil edilmektedir. Seçmen davranışı konusundaki araştırmalar, seçmenlerin oy verirken birçok faktörün yanı sıra ekonomik durumlarını, gelecek beklentilerini vb. faktörleri dikkate aldıklarını ortaya koymaktadır (temsilen bkz. Akarca ve Tansel, 2006 ve 2007). Bu açıdan seçimlerin ekonomik faktörler tarafından belirlendiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda ekonomik açıdan iyi ve olumlu bir gelecek tasavvuru oluşturabilen siyasi partilerin seçimlerden daha başarılı çıkma imkanına sahip oldukları söylenebilir.

- vi) Neoliberal ideolojinin etki alanında bulunan kamu personel sistemi bu krizden yine en fazla etkilenen alan olmaya adaydır. Bu bağlamda kamu personel sisteminde Pazar mantığı ekseninde olası değişiklikler beklenebilir. Yeni dönemde bu yönde değişime gidileceği gözlemlenmektedir.
- vii) Türkiye'nin küresel krizin etkilerini sınırlandırması ve toplumsal uzlaşmayı sağlayabilmesi için uygulayacağı en önemli yöntemlerden biri, kamunun faaliyet alanının yeniden tanımlanması ve gerekirse sınırının genişletilmesidir. Özellikle Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri olan işsizliğin azaltılması için kamusal istihdam kaçınılmaz görülmektedir. Bu bağlamda Neoliberal ideolojinin en önemli araçlarından biri olarak öngörülen özelleştirme stratejisi, ülkemizde istihdam yaratmaktan çok istihdamı azaltıcı yönde bir işlev görmüştür. Ayrıca denetim mekanizması yeterince işletilemediği için, çoğu zaman özelleştirme rant sağlama aracına dönüşmüştür (Fukuyama, 2005). Dolayısıyla özelleştirme kamu istihdamını daraltmış, kamu hizmetinin maliyetini artırmış ve

sosyal hakların tırpanlanmasına yol açmıştır. Bu açıdan "kamu hizmeti" ve "kamu yararı" kavramlarının yeniden tartışmaya açılması bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

- viii) Neoliberal ideoloji, dengesizlik ve eşitsizlik üzerine kuruludur. Başka bir deyişle neoliberal politikaların doğal bir sonucu olarak toplumda eşit ve adil bir gelir dağılımı söz konusu değildir. Toplumun üst sınıfı ve orta sınıfın belirli kesimleri ekonomik açıdan konumlarını ve durumlarını geliştirirken, toplumun orta sınıfın bazı kesimleri ile alt gelir grubunda yer alanların ekonomik durumları kötüleşme eğilimi göstermektedir (TÜİK, 2008 ve 2010). Krize bağlı olarak toplumun alt gelir grubunda yer alanların yaşam standartları düşebilir ve bu grupta yoksullaşma oranının daha da yükselme ihtimali söz konusu olabilir.
- ix) Mali kapasite açısından yeterince güçlü olmayan Türkiye'nin istihdamı sağlamak ve böylece işsizliği önlemek amacıyla kamu istihdamını öncelikli siyasi hedef haline dönüştürmesi ve bu kapsamda özelleştirme programına ara vermesi pek mümkün gözükmemektedir. Özelleştirmeden elde edilen gelirlerin kamu yatırımlarına yönlendirilmesinden ziyade sosyal yardım olarak seçmenlere aktarılması olasılığı da fazladır. Çünkü siyasi iktidarların geniş seçmen kitlesine ihtiyacı vardır. Siyasi iktidarlar bu desteği sağlayabilmek amacıyla özellikle seçim öncesinde teşvik ve destek politikaları uygulama yoluna gitmektedirler ve hatta gitmek zorundadırlar. Zira neoliberal ideoloji siyasi partileri de pazar mantığına göre siyaset yapmaya zorlamıştır. Buna bağlı olarak da muhalefet etkisizleştirilmiş, düşünme ve eleştiri kültürü yok edilmiş, her konuyu bilen medyatik aydınlar yaratılmış, gerçeklik medyaya endeksli hale getirilmiş ve böylece görme, düşünme ve araştırmanın yerine geçmiş ve bunun sonucu olarak da bilgi sahibi olunmadan fikir sahibi olunmuştur. Hal böyle olunca siyasi partiler de seçmen teveccühünü kazanmak amacıyla popülist ve müşteri ağırlıklı politikalar çerçevesinde birbiriyle yarışmak zorunda kalmaktadırlar. Kim kendini iyi pazarlar ve seçmenin inanmasını sağlarsa, onun seçimi kazanma şansı daha yüksektir. Dolayısıyla kimse olguların kaynağını ve bunların çözümüne ilgi duymamaktadır. İlgi duyulan tek şey, herkesin kendi ölçeğinde tüketimine yetecek mali desteğin hükümet eden ya da edecek partiler tarafından sağlanıp sağlanmamasıdır (Akarca ve Tansel, 2006).
- x) Bir yandan siyaset pazarlaştırırken, diğer yandan siyaset güvenlikleştirilmektedir. Siyasetin güvenlikleştirilmesi, siyasi alanın güvenlik

temelinde sınırlandırılmasını ve yeniden şekillendirilmesi çabasını ifade etmektedir (Keyman, 2008:14). Başka bir deyişle siyasetin güvenlikleştirilmesi, siyasetin odağına toplumsal huzur ve güvenin sağlanması ve demokratik sistemin güvenliği ve geleceğı sorusunu yerleştirerek, demokratik hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açabilmektedir. Bu bağlamda siyaset giderek "bizden-bizden olmayanlar" ya da "dost- düşman" denklemine indirgenerek yürütölmekte ve bunun doğal bir sonucu olarak hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına meşruluk kazandırılmaya çalışılmaktadır.

SONUÇ YERİNE: NE YAPILABİLİR?

Amerika'da başlayan ve tüm dünyayı kasıp kavuran kriz sonrası devletin rolünde yaşanacak olası değişim ve bu değişimin niteliğı henüz tam olarak ortaya çıkmış değildir. Bu nedenle oluşum içerisinde olan ve oluşumunu tamamlaması geçmiş deneyimlerden daha birkaç yılı gerekli kılan yeni devlet ya da yönetim modelinin şu anda ölkemize yansması söz konusu değildir. Dolayısıyla Türkiye bugüne kadar olduğı gibi bundan sonra da neoliberal politikaları uygulamaya devam edecektir. Krize müdahale şekli de bunu açıkça göstermektedir. Ancak neoliberalizmin dengesizlik, eşitsizlik ve kriz üretici yapısı göz önünde bulundurulduğunda, bu ideolojiyi toplumsal alanın kurucu zihniyet referansı olarak devam ettirmenin ciddi riskler taşıdığı söylenebilir. Bu nedenle ölkemizde toplumsal alanın yeniden kurulmasında zihniyet ya da paradigma değişimine gidilmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Amerika ve Avrupa'da devlet müdahalesinin yeni biçimi olarak ortaya çıkan "Yeniden Yapısal Düzenleme" ya da "Yeniden Yapısal Uyarlama" politikaları var olanın devamından başka bir şey değildir.

Aslında ana merkezin kendi sorunlarıyla boğuştuğı bir dönemde ortam yeni bir toplumsal modelin geliştirilmesi ve uygulanması için çok uygun gözökmektedir. Genelde yapısal dönüşümde dış dinamiklerin sınırlamalarını aşp, kendi politikalarını uygulayabilen ölkelerin ekonomide daha başarılı olduğunun özellikle altı çizilmektedir (AKP Kitabı, 2010; Öniş, 1999 ve 2006). Bu bağlamda önemli başarılar kaydeden Türkiye, gelecek için daha neler yapılabilir?

- i) Serbest pazarın güçlendirilmesinin her sorunun çözümü olduğı ve bu bağlamda devletin küçültölmesi düşüncesinin hakim kılınması, Türkiye'de devletin güçlenmesi sonucunu henüz tam olarak üretememiştir. Devletin faaliyet alanını daraltma girişimi, farkında olunmadan idari

kapasitesini zayıflatmış, yetkilerini daraltmış ve bunun sonucunda devlet iktidarını küresel aktörlerle paylaşır duruma gelmiştir. Bu nedenle devletin öncelikle idari kapasitesini güçlendirmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle devletin, piyasanın ürettiği dengesizliği ve eşitsizliği dengeleyici ve düzenleyici bir idari kapasiteye erişimi sağlanmalıdır (Öniş ve Şenses, 2007; Gökçe, 2006).

- ii) Toplumsal alanın piyasa mantığına göre inşa edilmesi süreci sonuçları açısından yeniden gözden geçirilmeli ve olumsuz sonuçları engelleyici politika ve stratejiler geliştirerek uygulamaya konulmalıdır. Bu bağlamda öncelikli ve önemli olan; toplumsallaşma ve toplumsal ilişki biçimlerinde, tüketim kalıpları ve yaşam biçiminde, toplum üyelerinin kendi aralarında ve sosyal çevreleri ile iletişim biçimleri ve ilişkilerinde yeni düzenlemelere gitmektir. Bu yöndeki bir düzenlemenin neoliberalizmin koşulları altında ne ölçüde uygulanabilir olduğu kuşkusuz tartışmalıdır.
- iii) Yönetişim görünürde devlet-toplum ilişkisini yeniden düzenlemek için geliştirilmiştir. Ancak gerçekte model, devletin toplumdan uzaklaşmasına ve sermayenin ayrıcalıklı konuma gelmesine yol açmıştır. Bu açıdan ülkemizde söylem olarak kullanımı yaygınlaşmış olan yönetişimin, henüz demokratik bir yönetim tarzı oluşumuna yol açtığı söylenemez. Yönetişimin başarısı bilinçli, katılımcı, hesap sorma yetisinin geliştiği bir toplumsal ve kültürel ortamın varlığına bağlıdır. Toplumsal yapımız ise, henüz bu nitelikten çok uzaktır. Bu saptamamız, yönetişimin uygulanmaması gerektiği anlamında yorumlanmamalıdır. Kastedilen, yönetişim zihniyetinin felsefesinin doğru irdelenmesi ve hak ettiği kadar fazla bir anlam yüklenmemesi gerektiğidir.
- iv) Demokrasi olgusu da serbest Pazar mantığına indirgenmiş ve böylece sosyal adalet, özgürlük, katılım, dayanışma, hoşgörü, diyalog vb. demokratik değerlerin içi boşaltılmış ve araçsallaştırılmıştır. Dolayısıyla toplumsal alan da giderek siyasal ve toplumsal kutuplaşma tarafından şekillenmeye başlamıştır. Bu açıdan demokrasi, devlet-toplum ilişkisinin düzenlenmesinde etkin kılınmalıdır. Bu bağlamda öncelikle devlet ve piyasanın demokratikleştirilmesi ve şeffaflaştırılması kaçınılmazdır.
- v) Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının yeniden tanımlanması ve yapılandırılması öncelik arz etmektedir. Zira özelleştirme politikaları, devletin tasfiyesine yol açmış, kamusal istihdamı daraltmış, sendika ve diğer toplumsal örgütlenmeleri zayıflatmış, kamu personel sistemini olumsuz etkilemiş, sosyal hakların tırpanlanmasına yol açmıştır. Bu

nedenle kamu hizmet alanının sınırlarının genişletilmesi ve yatırımın işlevinin sosyalleştirilmesi devletin öncelikli görevi olmalıdır.

- vi) Eğitim, sağlık, araştırma-geliştirme, yoksullaşma, sosyal hizmetler alanında hizmet kalitesi giderek düşmektedir. Böylece toplumun özel sektöre yönelmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu durum eşitsizlik ve memnuniyetsizlik yaratmaktadır. Sonuçta Devlet-toplum ilişkisinin sağlam bir temele oturtulmasında belirleyici olan güven duygusu zayıflamaktadır. Bu nedenle devletin kaliteyi artırıcı önlemleri alması kaçınılmazdır.

Kuşkusuz neoliberal politika ve stratejiler, toplumsal sorunların tek ana kaynağı değildir. Sorun, neoliberal politikaları sorgulamadan üstlenmek ve uygulamaya koymaktan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle devletin öncelikle küresel sistemle bağıni koparmadan kendi toplumsal koşullarını da göz önünde bulundurarak kendi politika ve stratejilerini geliştirip uygulanması gerekmektedir. Politika geliştirmek ve uygulamak ise ancak güçlü bir devlet kapasitesi ya da güçlü bir idari kapasite ile mümkündür. Bunların gerçekleşebilmesi ise yine yeni bir bakış açısının geliştirilmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

Akarca, A.T. ve A. Tansel (2006). Economic performance and political out- comes: An analysis of the Turkish parliamentary and local election results between 1950 and 2004, Public Choice (2006) 129, ss. 77-105, <http://ideas.repec.org/a/kap/pubcho/vl29y2006ilp77-105.html> (erişim 15.06.2010).

Akarca, A.T. ve A. Tansel (2007). Social and Economic Determinants of Turkish Voter Choice in the 1995 Parliamentary Election, IZA Discussion Paper No. 2881, June 2007, ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp_2881.pdf. (erişim 15.06.2010).

AKP Kitabı (2010). Bir Dönüşümün Bilançosu. Bülent Duru ve İlhan Uzel (ed.), Phoenix Yayınevi, 2010.

Bayramoğlu, S. (2005). Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İstanbul.

Bourdieu, P. (1998). Act of Resistance: Against the New Myths of Our Time, Cambridge, (Akt. Aykut Çoban, Küreselleşmeye Karşı Olmak: Olanaklar ve Sınırlılıklar, Praksis 7, ss. 117-164.

Candeias, M. (2009). <This party is so over...> - Krise, neuer Staatsinterventionismus und grüner New Deal, Eds. Mario Candeias/Rainer Rilling, Krise, Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Stat, Rosa-Luxemburg Stiftung, Berlin, ss. 10-37.

Candeias, M. (2008). Finanzkrise und neuer Staatsinterventionismus, Stand- punkte 24/2008, ss. 1-10.

Çoban, A. (2002). Küreselleşmeye Karşı Olmak: Olanaklar ve Sınırlılıklar, Praksis

7, ss. 117-164.

Demirovic, A. (2009). Krise und Kontinuität, Die Reorganisation des neoliberalen Kapitalismus, Eds. Mario Candeias/Rainer Rilling, Krise, ss. 38-52.

Denhardt, Janet V. Ve Robert B. Denhardt (2006). The New Public Service Sharpe Inc., USA.

Foucault, M. (1991). Governmentality, Eds. G. Burchell/C. Gordon/P. Miller, The Foucault Effect: Studies in Governmentality, London, ss. 87-104.

Fukuyama, F. (2005). Devlet İnşası. 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim, Çev. Devrim Çetinkasap, İstanbul.

Gambetti, Zeynep (2009). İktidarın Dönüşen Çehresi: Neoliberalizm, Şiddet ve Kurumsal Siyasetin Tasfiyesi, İÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:40 (Mart 2009), ss. 143-164.

Gökçe, G. (2006). Devleti Yeniden Keşfetmek: Devlet Gücünün Göstergesi olarak İdari Kapasite, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 8, Sayı 3 (2006), ss.203-230.

Gökçe, G. (2007). Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Konya.

Gül, S. S. (2004). Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa! Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısıracında Refah Devleti, İstanbul.

Güler, B. A. (1996). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarlama Politikaları, Ankara.

Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları, Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasal-İdari Liberalizasyona, Ankara.

Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye, Praksis, Kış Bahar, ss. 93-116.

Güzeisarı, S. (2008). Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü, Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma, İstanbul.

Jessop, B. (1982). The Capitalist State, Oxford: Martin Robertson.

Jessop, B. (1992). State Theory, Putting the Capitalist State in its Place, Pennsylvania.

Kerman, U. (2006). Türkiye'de Devletin Küçültülmesi Sorunu, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Keyman, E. F. (2008). Küreselleşen Dünyada Türkiye ve Demokratikleşme, Süreçler, Sorunlar, Aktörler, Bilgesam, Rapor No.7.

Panitch, L. (2009). <Rückkehr> des Staates. Zur Rolle der USA in der Krise, Eds. Mario Candeias/Rainer Rilling, Krise, ss. 84-95.

Pierson, C. (2000). Modern Devlet, Çev. Dilek Hattatoğlu, Çivi yazıları.

Posner, Richard A. (2009). Kapitalizmin Çöküşü, Bizim Kitaplar.

Öniş, Z. (1999). State and Market, The Political Economy of Turkey in Comparative Perspective, Boğaziçi University, İstanbul.

Öniş, Z. (2006). Varieties and Crises of Neo-Liberal Globalization: Argentina, Turkey and the IMF, Third VWorld Quarterly, Vol.27, No.2 (2006), <http://home.ku.edu.tr/zonis/Argentina.pdf>. (erişim 14.06.2010).

Öniş, Z. Ve F. Şenses (2007). Global dynamics, domestic coalitions and a re- active State: Majör policy shifts in post-war Turkish economic development, METU Studies in Development 34 (December), 2007, ss.251-286.

Özatay, Fatih (2009). Finansal Krizler ve Türkiye. 1. Basım, İstanbul, Doğan Egmont Yayıncılık.

Rilling, R. (2008). Finanzmarktkrise - Ende des Neoliberalismus? Und die Linke? Standpunkte 23/2008, ss. 1-8.

Tabb, William K. (2008). ABD Kapitalizminin Finansal Krizi, Neoliberalizm ve Kriz. 1. Basım, İstanbul: Kalkedon Yayıncılık.

Tilly, C. (2001). Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu, Çev. Kudret Emiroğlu, Ankara.

TÜİK (2008). Tüketim Fiarcamaları, Yoksulluk ve Gelir Dağılımı, Sorularla Resmi İstatistikler Dizisi - 6, Eylül 2008, <http://www.tuik.gov.tr> (erişim 15.05.2010)

TÜİK (2010). İl Düzeyinde Temel İşgücü Göstergeleri, Dönem 2009, 24.06.2010, <http://www.tuik.gov.tr> (erişim 24.06.2010)

VVallerstein, I. (2004). Dünya Sistemleri Analizi, Çev. Nuri Aksoy ve Enver Aba- doğlu, İstanbul.

VVallerstein, I. (1998). Liberalizmden Sonra, İstanbul.

VVolf, R. (2009). Nach dem Neoliberalismus, Szenarien der Krisenbearbeitung und sozialistische Strategie, Eds. Mario Candeias/Rainer Rilling, Krise, ss. 106-118.

KIRSAL KALKINMA EKSENİNDE KÖYDEŞ PROJESİ VE KÖY REFORMU

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ*

ÖZET

Kırsal alanlarda uygulanacak kalkınma yöntemlerine önem verilmektedir. Çünkü kırsal alanlar kentlere göre nispi olarak az gelişmiş bölgelerdir. Kırsal alt yapı yatırımları kırsal kalkınma ile yakından ilgilidir. Bir kırsal kalkınma yöntemi olarak KÖYDEŞ Projesi ile başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Köy idareleri kırsal kalkınmada anahtar kavramdır. Bu bağlamda köy idarelerinin idari ve mali kapasitelerini artırmaya yönelik olarak Köy Kanununun revizyonu gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kırsal Kalkınma, Köy, Köy Kanunu, KÖYDEŞ Projesi.

ABSTRACT

KÖYDEŞ Project And Village Reform In The Line Of Rural Development

As the rural areas are relatively underdeveloped, rural development strategies are important for them. Rural infrastructure is related with rural development. As a rural development strategy, The KÖYDEŞ Project has supplied significant achievement. Perishes are key factor in rural development. It is essential to act the New Perish Act in Turkey in order to strengthening the administrative and financial capacities of perishes.

Key Words: Rural Development, Perish, Perish Act, KÖYDEŞ Project.

Giriş

Kırsal kalkınma için hemen her ülkede çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Bir başka ifadeyle kırsal alan pozitif ayrımcılığa tabi tutulmaktadır. Kır/kent arasında kır aleyhine ekonomik ve sosyo-ekonomik farklar söz konusudur. Kırsal kalkınma kırsal altyapı ile yakından ilişkilidir. Bu çalışma kırsal kalkınma yöntemi olarak KÖYDEŞ (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi) üzerine bir incelemedir. Kırsal kalkınma köy kavramı ile de ilgilidir. Köy kavramı kırsal

* İktisat Doktoru, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

kalkınmadan bağımsız olarak ele alınamaz. Bu nedenle köylerin yönetim yapılarını belirleyen yasal düzenleme gelir boyutu ile ele alınmalıdır. Böylece bu çalışma Köy Kanunu neden değişmeli? sorusuna kırsal kalkınma ekseninde çözüm ararken; yeni Köy Kanunu Taslağını analiz etmektedir.

Kuşkusuz, kırsal alan ile tarımsal alan ve kırsal kalkınma ile tarımsal kalkınma kavramlarını özdeş yada aynı anlamda saymamak gerekir. Yalın bir anlatımla, kentsel yerleşmeler dışında kalan yerler diye nitelendirilebilecek kırsal alan kavramı, aslında tanımlayıcı somut-nesnel öğeleri bulunan bir mekandır (DPT/a, 2000: 2).

- Kırsal alanda yaşam ortamı ve ekonomik aktiviteler, önemli ölçüde doğal üretim kaynaklarının kullanım ve değerlendirilmesine bağlıdır.
 - Ekonomik- toplumsal- kültürel gelişme süreci, görece olarak yavaş işlemektedir.
 - Teknolojik gelişmenin yaşama ve üretime yansıma oranının, görece olarak gecikmeli olduğu bir alan söz konusudur.
 - Gelenek ve törelerin, yaşam biçimini ve kurallarını etkileme gücü fazladır.
 - Yaşam biçimi ve tüketim kalıbı, görece gelenekseldir.
 - İnsan ilişkilerinde yüz yüzelik yaygındır.
- Kırsal kalkınma için birbirini tümleyen aşağıdaki tanımlamaların yapılması mümkündür (DPT/a, 2000: 3).
- Ekonomik, toplumsal ve kültürel boyutları bulunan bir süreçtir.
 - Evrensel ölçütler, eşitlik ve denge (adalet) ilkeleri ile geliştirilmiş kırsal yaşam düzeyidir.
 - Kırsal toplumun ülke gelişmişliği ve refahından, yerinde kalkınarak pay almasıdır.
 - Kırsal emeğin üretken olduğu ve haklarını aldığı bir istihdam biçimidir.
 - Kaynaklara daha iyi ulaşım, refah ve gelirin dengeli paylaşılarak geliştirilen yaşam düzeyidir.
 - Kırsal alanda yoksulluğun ve kötü beslenmenin yok edilmesidir.
 - Kırsal toplum yaşamının modernizasyonudur.
 - Kent/kır ayrışımının azaltılmasıdır.
 - Kırsal sayılan ortamların ekonomik kalkınmasıdır.

Kırsal kalkınma ile kırsal altyapı arasındaki ilişki her zaman tartışma ko-

nusu olmuştur. Kırsal altyapının geliştirilmesinin gelir ve refah üzerine olumlu etkileri söz konusudur (Calderön-Serven, 2004: 4). Yapılan bir araştırmada telekomünikasyon, elektrik ve yol alt yapısının büyüme ile ilişkisi pozitif olarak belirlenmiştir. Buna göre, telekomünikasyon ile büyüme arasındaki ilişki elektrik ve yol altyapısına göre daha yüksektir. (Regresyon katsayısı standart sapma 1 kabul edildiğinde telekomünikasyonda 1.7, elektrikte 1.44, yol alt yapısında 1.33) (Calderön-Serven, 2004: 14). Çin'de yapılan bir başka araştırmada da bölgesel gelişme ile alt yapı yatırımları arasında kuvvetli bir korelasyon tespit edilmiştir (Fan-Zhang, 2004: 207).

Kırsal kalkınmanın dört ana aktöründen söz edilebilir. Bunlar merkezi hükümet, mahalli idareler, özel sektör ve sivil toplum (veya yerel halk) dur. Bu dört aktör karşılıklı etkileşim süreci ile kırsal kalkınma sürecini belirlemekte ve yönetmektedir. Dört aktörün de farklı ama, tamamlayıcı rolleri söz konusudur. Merkezi hükümetin ulusal düzeyde koordinasyon, mali transferler, standartları belirleme gibi görevleri vardır. Mahalli idareler ise altyapı ile ilgili kararları vermek, özel sektör veya sivil toplum örgütleri ile bu alanda işbirliği yapmak (yeni yol inşası, köylerin suyunun temini gibi) görevleri üstlenebilir. Sivil toplum örgütleri yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine tercüman olur, saydamlık ve şeffaflığı güvence altına alır, merkezi ve mahalli idarelerin (belli ölçüde özel sektörün) hesap verilebilirliğini artırır. Özel sektör ise kırsal kalkınmanın özellikle üretim kısmında görev alır: yapım işleri, ana yollar, çeşitli hizmetlerin sunumu gibi (Chris, 2004: 1).

Tablo:1
Kırsal Kalkınma Aktörleri



Kaynak: Gerard Chris, Institutional Options for Local Rural Infrastructure Services, VWashington D.C., June 16-18, 2004

Türkiye'nin dahil olmaya çalıştığı Avrupa Birliğinde kırsal kalkınmada üç anahtar alan söz konusudur: Tarıma bağlı gıda ekonomisi; çevre; daha büyük kırsal ekonomi ve nüfus. Avrupa Birliğinde yeni nesil kırsal kalkınma strateji ve programları başlıca dört ayak üstüne oturmaktadır. Birincisi tarım ve ormancılık sektöründe rekabetin geliştirilmesi, İkincisi kırsal alan ve çevrenin iyileştirilmesi, üçüncüsü kırsal alanın hayat kalitesi ile kırsal ekonominin çeşitlendirilmesi, dördüncüsü öncülük ve yön vermedir.

1. Kırsal Nüfus ve Türkiye

Kırsal kalkınma kavramını kırsal nüfus kavramından bağımsız olarak ele almak olanaklı değildir. Birleşmiş Milletler Teşkilatı tarafından hazırlanıp kabul edilen ICPD (International Conference on Population and Development - Uluslararası Nüfus ve Kalkınma Konferansı) Eylem Programında kırsal nüfusla ilgili olarak aşağıda belirtilen hedefler öngörülmektedir (BM, 1994)

Hedef 7: Çevre ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğinin sağlanması:

- > Kaynak kullanımı ve ekolojik ihtiyaçların dengelenmesi öncelikle nüfus artışı, yerleşme ve taşınmalar, kaynak tüketim biçimleri ve atık yönetimine bağlıdır.
- > ICPD'de yoksul kırsal nüfusların hızlı büyümesinin yerel ortamlara aşırı bir gerilim getirdiği kabul edilmiştir. Yoksul insanların sağlık ve refaha kavuşabilmek için üreme sağlığı hizmetleri ve aile planlama hizmetlerine ulaşmak dahil olmak üzere daha iyi eğitim ve sağlık hizmetlerine ihtiyacı vardır.
- > Uygun politikalar kentsel göçü azaltacak ve sürdürülebilir kırsal nüfus artışını destekleyecektir.
- > Gecekondu sakinlerinin yaşamlarının sürdürülebilir şekilde iyileştirilmesi gerek doğal artış gerekse göçten kaynaklanan yüksek kentsel artış oranlarını ele alan politikalara bağlıdır.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) kent olarak il ve ilçe merkezlerini, buralarda yaşayan nüfusu ise kent nüfusu olarak ele almaktadır. TÜİK öncesinde Devlet İstatistik Enstitüsü dönemi çalışmaları da aynı yaklaşım içinde olmuştur. Bu itibarla bucak, belde ve köy nüfusları bir arada köy nüfusu olarak ele alınmaktadır. DİE 1960 nüfus sayımından sonra bir dönem 10.000 nüfusu kent tanımında ölçüt olarak kullanmıştır. 1982 yılında DİE tarafından 10.000 nüfus ölçütünün kent tanımında yeterli olup olmadığını ortaya koymak amacıyla bir araştırma yapılmıştır (Çezik, 1982: 2). Bu araştırma sonucunda 28 ölçüt ve 26

göstergeye dayalı olarak 20.000 nüfus kent tanımı için ölçüt olarak önerilmiştir. Araştırma 20.000 nüfusu kent tanımı için referans kabul etmekle birlikte, 20.000-50.000 nüfus aralığını kent eşiği olarak nitelendirmiş; Türkiye'nin kendine özgü nitelikleri dikkate alınarak 20.000 nüfusun kent tanımı için yeterli olduğu varsayılmıştır.

31 Aralık 2010 tarihi itibarıyla Türkiye nüfusu 73.722.988 kişidir. 2010 yılında Türkiye'de ikamet eden nüfus bir önceki yıla göre 1.161.676 kişi artmıştır. 2010 yılında 81 ilden; 53'ünün nüfusu bir önceki yıla göre artarken, 28 ilin nüfusu azalmıştır. Nüfus artış oranı en düşük olan ilk üç il sırasıyla Tunceli, Çankırı ve Ardahan'dır. Nüfus artış oranı en yüksek olan ilk üç il ise Bilecik, Isparta ve Erzincan'dır. Ülke nüfusunun % 76,3'ü il ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. **Toplam nüfusun % 76,3'ü (56.222.356 kişi) il ve ilçe merkezlerinde ikamet ederken, % 23,7'si (17.500.632 kişi) belde ve köylerde ikamet etmektedir.** TÜİK verilerinde kırsal nüfus belde belediyeleri ile köyleri kapsamaktadır. TÜİK'in yaklaşımına göre kent nüfusu il, ilçe merkezindeki nüfustur. Ancak idari açıdan köy statüsünde olan alanların nüfusu ise 12 milyondur. İl ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus oranının en yüksek olduğu il % 99 ile İstanbul, en düşük olduğu il ise % 32 ile Ardahan'dır. Toplam nüfusun % 18'i (13.255.685 kişi) İstanbul'da ikamet etmektedir. Bunu sırasıyla; % 6,5 ile (4.771.716 kişi) Ankara, % 5,4 ile (3.948.848 kişi) İzmir, % 3,5 ile (2.605.495 kişi) Bursa, % 2,8 ile (2.085.225 kişi) Adana takip etmektedir. Ülkemizde en az nüfusa sahip olan Bayburt ilinde ikamet eden kişi sayısı ise 74.412'dir (TÜİK, 2011).

Köy nüfusu belediye nüfusuna göre sürekli ve düzenli bir azalma göstermiştir. 1975 yılında köyde yaşayan nüfus ilk defa belediye nüfusun aşağısına düşmüştür.

Tablo: 2
Yıllara Göre Köy-Belediye Nüfusları

Yıl	Toplam Nüfus	Belediye Nüfusu	Köy Nüfusu	Belediye Nüfusunun Toplam Nüfusa Oranı (%)	Köy Nüfusunun Toplam Nüfusa Oranı (%)
1935	16.158.018	4.174.542	11.983.476	25,8	74,2
1940	17.820.950	4.753.304	13.067.646	26,7	73,3
1945	18.790.174	5.145.020	13.645.154	27,4	72,6
1950	20.947.188	5.768.665	15.178.523	27,5	72,5
1955	24.064.763	7.804.354	16.260.409	32,4	67,6
1960	27.754.820	9.994.644	17.760.176	36,0	64,0
1965	31.391.421	12.787.663	18.603.758	40,7	59,3
1970	35.605.176	16.753.979	18.851.197	47,1	52,9
1975	40.347.719	20.500.442	19.847.277	50,8	49,2
1980	44.736.957	25.523.604	19.213.353	57,1	42,9
1985	50.664.458	31.223.447	19.441.011	61,6	38,4
1990	56.473.035	37.889.728	18.583.307	67,1	32,9
2000	67.803.927	53.404.784	14.399.143	78,8	21,2
2007	70.586.256	58.538.501	12.047.755	82,9	17,1

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

Türkiye'de yaşanan kentleşme süreci köylerin nüfusunu azaltırken, köylerin fonksiyon ve yapıları da değişim göstermiştir. Türkiye nüfusunun % 17'si halen köylerde yaşamasına rağmen, köy nüfusu (12.047.755) yine de bir çok ülke nüfusundan fazladır. Aşağıda muhtelif ülke nüfusları verilmektedir.

> Yunanistan	11.208.400
> Belçika	10.402.200
> Avusturya	8.022.300
> Bulgaristan	7.595.500
> Finlandiya	5.231.900

Birleşmiş Milletler Nüfus Fonuna göre Türkiye nüfusuyla ilgili projeksiyon şöyledir:

• 2050 yılında Türkiye nüfusu 100 milyona ulaşacak ve Avrupa Birliği nüfusunun yaklaşık dörtte birini kapsayacaktır. Türkiye bugünkü mevcut nüfusu ile (70.5 milyon 2007 TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi) Avrupa Birliği ülkeleri arasında en büyük ikinci ülkedir.

- > 2010'lu yıllardan itibaren Türkiye bir demografik geçiş sürecine girecektir. Çalışabilir nüfusun toplam nüfus içindeki payı en yüksek noktaya ulaşacaktır. Bu geçiş, ülkenin kalkınmasında önemli bir fırsat penceresi yaratacaktır.
- > Türkiye nüfusu yaşlanmaktadır. 2006 yılında nüfusun yüzde 6'sı 65 veya daha üstü yaş grubundayken, bu oran 2050 yılında %18'e kadar çıkacaktır.
- > Türkiye'de etkili kalkınma politikalarının geliştirilebilmesi için: gençler, üreme sağlığı, göç, yaşlanan nüfus ve diğer kalkınma ile ilgili alanlarda daha kapsamlı ve güvenilir verilere acil ihtiyaç bulunmaktadır (UNFPA, 2011).

UNICEF'in tespitleri ise şunlardır: Türkiye, dünyanın en büyük nüfusuna sahip 20 ülkesinden biridir. 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımında toplam 13,8 milyonluk nüfus kaydı yapılmış ve 2000 yılındaki son nüfus sayımında toplam nüfus 67,8 milyon olarak belirlenmiştir. Nüfus artış oranı düşmekle birlikte, OECD'ye üye diğer ülkelere, gelişmiş ve geçiş dönemindeki ülkelere göre çok daha yüksektir. Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (BKH) ulaşma yılı olan 2015 yılına kadar nüfusun 80 milyonu geçmesi beklenmektedir (UNICEF, 2010).

Tablo:3
Türkiye'de Göç
Bölgelerin Aldığı Göç, Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı, 2000

Bölge (Düzey 1)	2000 yılı daimi ikametgah nüfusu	Aldığı göç (1)	Verdiği göç (1)	Net göç	Net göç hızı
Toplam- Total	60.752.995	4.098.356	4.098.356	0	0,0
İstanbul	9.044.859	920.955	513.507	407.448	46,1
Batı Marmara	2.629.917	240.535	172.741	67.794	26,1
Ege	8.121.705	518.674	334.671	184.003	22,9
Doğu Marmara	5.201.135	432.921	351.093	81.828	15,9
Batı Anadolu	5.775.357	469.610	378.710	90.900	15,9
Akdeniz	7.726.685	413.044	410.316	2.728	0,4
Orta Anadolu	3.770.845	205.108	300.113	- 95.005	-24,9
Batı Karadeniz	4.496.766	219.008	450.799	- 231.791	-50,3
Doğu Karadeniz	2.866.236	151.193	227.013	- 75.820	-26,1

Kuzeydoğu Anadolu	2.202.957	144.315	256.922	- 112.607	-49,8
Ortadoğu Anadolu	3.228.793	170.568	280.156	- 109.588	-33,4
Güneydoğu Anadolu	5.687.740	212.425	422.315	- 209.890	-36,2

(1) Bölge içindeki illerin birbirleri arasındaki göç kapsamamıştır.

Kaynak: 2000 Genel Nüfus Sayımı

Tablo 3'de de görüldüğü gibi, Türkiye kentleşme olgusunu büyük ölçüde kırsaldan belli merkez ve kentlere göçle yaşamaktadır. 2000 yılında 4.098.356 kişi göçe konu olmuştur. En büyük göçü İstanbul almıştır. Orta Anadolu, Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu bölgeleri göç vermektedir.

2. Kırsal Alan Yönetimi

442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun 1924 ve devamındaki birkaç on yıl boyunca yeterliliğini korumuştur. Ancak Türkiye'deki sosyal, ekonomik ve kültürel değişim süreci kanunun pek çok maddesini aşındırmış, fonksiyonsuz bırakmıştır. Köy Kanunu yürürlüğe girdiği yıl Türkiye nüfusunun % 85'i köylerde yaşarken 2011 yılında bu oran % 17'dir. 1924 yılından günümüze kadar köy nüfusu nerede ise aynı kalırken, köylerin nüfus içindeki payı sürekli azalmıştır.

Teknik ve sosyal altyapı sistemlerindeki yetersizlikler Türkiye'de yerleşme ve şehirleşmenin temel sorunları içinde yer almaktadır. Bu yetersizliklerin giderilmesi aynı zamanda yerleşme ve şehirleşme sorunlarının zaman içinde en aza indirilmesinde **araçsal** bir rol oynayacaktır. Bölgeler ve yerleşmeler arası eşitsizlikleri azaltan bütünleşik ve kurumlaşmış bir planlama sistemine bağlı olarak, yerleşmelerin teknik ve sosyal altyapı sistemlerini programlı bir şekilde yeterli düzeye çıkartan bir uygulamanın başlatılarak sürdürülmesi gerekmektedir. Bu aynı zamanda sosyal ve ekonomik kalkınmanın esaslarından biri durumundadır. Bu amaçla gerekli teknik, yönetsel ve yasal düzenlemeler yapılmalı, genel amaçlarla bütünleşen yatırım organizasyonları kurulmalı, teknik ve sosyal altyapı sistemlerinin geliştirilmesinin yerleşmelerle ilgili planlama amaçları doğrultusunda ele alınması ve ilgili yatırım ve işletme kararlarının etaplamalı olarak amaçlarla tutarlılıkları sağlanmalıdır. Kentsel teknik ve sosyal alt yapı projeleri stratejik planlara ve programlara dayandırılmalıdır (DPT, 2006: 71).

Türkiye'de toplam köy sayısı 34.401, köy altı yerleşim yerleri (mezra, kom v.s.) sayısı ise 46.929'dur. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2007 Nüfus Sayımı

sonuçlarına göre toplam köy nüfusu 12.047.755'tir. Ortalama köy nüfusu 351 kişidir. Köy sayılarında 1924-2000 döneminde esaslı bir değişim olmamıştır.

Tablo: 4
Yıllara Göre Köy Sayısı

Yıl	Köy Sayısı
1936	34.067
1986	34.927
1990	35.152
1995	35.323
2000	35.518
2005	34.494
2008	34.475
2009	34.146
2010	34.401

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

Tablo: 5
Köy Nüfuslarının Dağılımı

Nüfus Grubu	Köy Sayısı		Köy Nüfusu	
	Sayı	%	Sayı	%
Toplam	34.438	100,00	12.047.755	100,00
0-150	11.541	33,51	903.569	7,50
151 - 300	8.826	25,63	1.933.386	16,05
301 - 500	6.445	18,71	2.509.067	20,83
501 - 700	3.322	9,65	1.963.556	16,30
701 - 1.000	2.371	6,88	1.961.031	16,28
1.001 - 1.500	1.330	3,86	1.593.040	13,22
1.501 - 2.000	403	0,7	684.850	5,68
2.001 - 5.000	198	0,57	485.620	4,03
5.001+				
	2	0,01	13.636	0,11

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

Tablo 5'den de izlenebileceği gibi köyler hizmet sunumunda ölçek açısından sorunlu idarelerdir. Köylerin % 76,88'i nüfusu 1.000'in altındaki yerleşimlerdir. Nüfusu 5.000'in üzerinde yer alan köylerin tüm köyler içindeki nüfus payı yalnızca % 0,11'dir.

Tablo: 6
Köy Nüfuslarının Dağılımı
Köylerin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı

Coğrafi Bölgeler	Köy sayısı		Köy nüfusu	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
Toplam	34.438	100,00	12.047.755	100,00
Marmara	3.909	11,35	1.491.078	12,38
Ege	3.783	10,98	1.632.544	13,55
Akdeniz	2.870	8,33	1.477.106	12,26
İç Anadolu	5.124	14,88	1.146.028	9,51
Karadeniz	8.536	24,79	2.442.717	20,28
Doğu Anadolu	5.977	17,36	2.027.767	16,83
Güneydoğu Anadolu	4.239	12,31	1.830.515	15,19

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

Tablo 6 köylerin ve köy nüfuslarının coğrafi bölgelere göre dağılımını vermektedir. Nispi olarak en fazla köy nüfusu Karadeniz'de (% 20,28) iken en az köy nüfusu Marmara Bölgesinde (% 12,38) dir.

Türkiye'de köylerin beşte biri Karadeniz bölgesinde yer almaktadır. Yaklaşık olarak her on köyden biri ise İç Anadolu'dadır.

2.1. Köylerin Mali Yetersizliği

Köy idarelerinin temel gelirleri arasında yer alan salma ve imece gelirleri Köy Kanunundan kaynaklanmaktadır. Köy gelirleri, köy işlerini gören köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köy sınırları içinde yapılacak mecburi köy işlerine yetmezse; En yüksek haddi yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararıyla köyde oturanlara ve köyde maddi alakası bulunanlara salma salınır.

Salma köyde oturanlar için hane başına tevzi edilir. Bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar dahi ayrı hane sahibi sayılırlar. Köy haricinde oturup da köyde maddi alakası bulunanların vergi miktarı, o köydeki alaka ve istifadelerinin derecesi nisbetiyle ölçülür ve ona göre tayin olunur.

442 sayılı Köy Kanununun 15 inci maddesi "Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır." hükmünü taşımaktadır. İmece köy bütçe-

sinde akçal karşılığı ile gösterilir. Bu açıdan köyün gelirleri arasında sayılmalıdır. Ancak, köylerde geleneksel yapının zayıflaması imece uygulamalarının da büyük ölçüde etkinliğini yitirmesi sonucunu doğurmuştur. Köyler, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı (GBVGTT) üzerinden de herhangi bir pay almamaktadır.

3. Köylerin Sosyal ve Sosyo-ekonomik Yapısı

TÜİK Hanehalkı İşgücü Anketleri (2001) sonuçlarına göre istihdamın % 56'sı kırdadır. Bu rakamın içinde köyler dışında beldeler de yer almaktadır. Ancak, Türkiye'de istihdamın önemli bir bölümünün hala köylerde olduğu rahatlıkla söylenebilir. İşsizlik oranı kentlerde kırsal kesime oranla daha yüksektir. Kırsalda bu oranın düşük olması tarım sektörünün açık işsizleri bünyesinde gizli işsiz olarak eritmesindendir.

Tablo: 7
İstihdamın Sektörel Dağılımı (OOO) (%)

	1988	1995	2000	2005
Tarım	8.249	9.080	7.769	6.493
Sanayi	2.806	3.295	3.810	4.284
Madencilik	229	154	81	120
İmalat Sanayi	2.550	3.027	3.638	4.084
Elektrik, Gaz ve Su	27	114	91	80
Hizmetler	6.699	8.212	10.001	11.269
İnşaat	1.012	1.238	1.364	1.173
Ulaştırma	778	878	1.067	1.133
Ticaret	2.029	2.717	3.817	4.560
Mali Kurumlar	428	482	709	876
Diğer Hizmetler	2.452	2.897	3.044	3.527
Toplam	17.754	20.587	21.580	22.046
Tarım (%)	46,5	44,1	36,0	29,5
Sanayi (%)	15,8	16,0	17,7	19,4
Madencilik	1,3	0,7	0,4	0,5
İmalat Sanayi	14,4	14,7	16,9	18,5
Elektrik, Gaz ve Su	0,2	0,6	0,4	0,4
Hizmetler (%)	37,7	39,9	46,3	51,1
İnşaat	5,7	6,0	6,3	5,3
Ulaştırma	4,4	4,3	4,9	5,1
Ticaret	11,4	13,2	17,7	20,7
Mali Kurumlar	2,4	2,3	3,3	4,0
Diğer Hizmetler	13,8	14,1	14,1	16,0
Toplam (%)	100	100	100	100

Kaynak: TÜİK, Hanehalkı İşgücü Anketleri

İstihdamın sektörel dağılımına bakıldığında ise tarımda 6.493.000 kişinin yer aldığı, bunun ise % 29,50'ye karşılık geldiği görülmektedir. Kırsalın burada da köylerin oldukça önemli bir ekonomik düzlem oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo: 8
Tarım Sektörü ve Tarım Dışı Sektörlerde İstihdam (x1000)

Yıllar	Türkiye			Kır		
	Tarım	Tarım Dışı	Toplam	Tarım	Tarım Dışı	Toplam
1990	8.691	9.848	18.539	8.308	2.515	10.823
%	46,9	53,1	100,0	76,8	23,2	100,0
1995	9.080	11.506	20.586	8.635	2.559	11.194
%	44,1	55,9	100,0	77,1	22,9	100,0
2000	7.769	13.811	21.580	7.349	3.128	10.477
%	36,0	64,0	100,0	70,1	29,9	100,0
2004	7.400	14.391	21.791	6.716	3.233	9.949
%	34,0	66,1	100,0	67,5	32,5	100,0

Kaynak: DPT, Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2006, Ankara

Bir başka çalışmaya göre ise, 1990-2004 yılları arasında kırsalda tarım sektöründe istihdam % 76,8'den % 67,5'e düşmüş; tarım dışı istihdam ise % 23,2'den % 32,5'e yükselmiştir. Türkiye'de aynı dönemde tarım sektöründe istihdam % 46,9'dan % 34,0'a düşmüş; tarım dışı istihdam ise % 53,1'den % 66,1'e yükselmiştir. Kırsalda istihdamın tarım sektöründen tarım dışı sektörlerle kayması mevcut olmakla birlikte, bunun hızı Türkiye ortalamasının altındadır.

Aşağıdaki tablo köylerdeki eğitim durumunu ortaya koymaktadır. Bu rakamların içinde belde nüfusları da olmakla birlikte bu nüfusun % 75'inin köy nüfusu olması nedeniyle köylerdeki eğitim durumunu yansıttığı varsayılabilir. Kırsal alandaki eğitim durumuna bakıldığında ağırlıklı unsurun ilkökul mezunları olduğu (toplam nüfusun % 34) görülmektedir.

Tablo: 9
Kırsal Alanda Eğitim Durumu (kişi)

Okuma yazma bilmeyen	Okuma yazma bilen fakat bir okul bitirmeyen	İlkokul mezunu	İlköğretim mezunu	Ortaokul veya dengi okul mezunu	Lise veya dengi okul mezunu	Yüksek okul veya fakülte mezunu	Yüksek lisans ve doktora mezunu	Bilinmeyen	Toplam
1.979.784	3.870.106	5.389.266	1.883.513	387.670	1.169.111	284.337	13.924	890.942	15.868.653

Kaynak: TÜİK, Ankara, 2010

Köylerde ikincil ilişkilerden ziyade birincil ilişkiler ağırlıklıdır. Bu köylerdeki dayanışma duygusunun güçlü olmasının da bir nedeni olarak değerlendirilmelidir. Güçlü köy idarelerinin sosyal yapıyı geliştireceği, sosyal hayatı canlandıracağı da değerlendirilmektedir.

4. Türkiye'de Kırsal Kalkınma

Türkiye'de kırsal kalkınma eksenli projeler arasında Merkez Köy, Toplum Kalkınması, Köykent, Örnek Köy, KÖYDEŞ sayılabilir. Bu strateji ve projeler arasında en işlevsel sonuçlar KÖYDEŞ ile sağlanmıştır. Bölgesel teşvik tedbirleri de geri kalmış yöreler için uygulanan bir kırsal kalkınma yöntemidir.

Mali teşviklerin büyük kısmı merkezi hükümetlerin vergi gelirlerinden tahsis edilmekte ve dolayısıyla ülke içinde bir tür yeniden gelir dağılımı etkisi yapmaktadır. Teşvikler geleneksel olarak tarım ve imalat sanayi ile ilgili faaliyetlere verilmektedir. Hizmet sektörlerinin bu tür teşviklerden yararlanmasında oldukça yenisidir. Teşvikler gittikçe seçici (selective) bir şekilde verilmekte ve "otomatik hak kazanmak" ile alınan teşvikler gittikçe önemini yitirmektedir. Genel olarak ülke çapında uygulanan sektörel bazdaki teşviklerin de yavaş yavaş bölgesel teşviklere dönüştüğü görülmektedir. Özellikle Avrupa'da, teşviklerin tamamen bölgeselleştirilmesi konusunda büyük çaba gösterildiği izlenmektedir (DPT/b, 2000: 171).

Bölgesel gelişme, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, üzerinde önemle durulan bir konudur. Burada kalkınma ajansları bölgesel gelişme politikasının araçlarından biridir. İlk uygulaması A.B.D.'nde Tennessee Valley Authority'nin (TVA) 1930'larda kurulması ile başlamıştır. Türkiye'de de bu yaklaşıma uygun olarak kalkınma ajansları idari yapıımıza girmiştir. Avrupa Birliği'nin (AB) oluşması ile ülkeler içinde belirgin "Bölgeler" en önemli birimler olarak ortaya çıkmıştır. Genel politika, bölgelerin ekonomik gelişme politikaları açısından gittikçe özerkleşmesi ve bölgelerin yabancı yatırımcıları bölgelerine çekmek amacıyla sağlıklı bir bölgelerarası kalkınma yarışına katılmaları doğrultusundadır. Bu anlayış içinde bütün bölgeler kendi kalkınma örgütlerini kurmaktadır (DPT/b, 2000: 173).

Türkiye AB'nin bu yaklaşımına paralel olarak, daha çok başlangıç aşamasında olmakla beraber bazı yaklaşımlara girmiş bulunmaktadır. 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile AB bölgesel istatistik sistemine uygun bir istatistik? veri tabanı için ülke genelinde yeni bir istatistik? bölge sınıflaması tanımlanmıştır. Ülke üç bölge düzeyine bölünmüştür. Düzey

3 81 adet olan il düzeyini; düzey 2 komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış 26 bölgeyi; düzey 1 ise düzey 2'lerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış 12 bölgeyi ifade etmektedir. Bu AB kapsamında yeni bir oluşumun ilk adımı olabilir. Nitekim 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde kurulan kalkınma ajansları "düzey 2" 26 bölge esasına göre örgütlenmiştir.

Aslında, ülkemizde bölge tanımları ile ilgili ilk çalışma 1. Coğrafya Kongresiyle başlamış ve Türkiye 7 coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Burada doğal ayırım kullanılmaktadır. Daha sonraları, bölge tanım ve ayırımında bir gelişmeyi beklemeksizin, merkezi hükümetin bazı kamu hizmetlerini etkin bir biçimde görmek amacıyla "bölge müdürlükleri" kurduğu görülmektedir (Özyurt, 1982: 12). Ancak, AB kapsamındaki süreç kalkınma planları ötesinde yeni bir yerel yönetim yapılanması getirebilecek uygulamaların ilk adımları olarak değerlendirilebilir.

4. 1. Kırsal Kalkınma ve KÖYDEŞ Projesi

Köylerin düzenli gelirleri yoktur. Köy yönetimleri genellikle yardımlara dayalı olarak finansman sağlamaktadır. Burada da baskın bağışçı idare il özel idareleridir. Köylerin mali yetersizliği merkezi hükümetleri çeşitli önlemler almaya yöneltmiştir. Bunların başında YSE, Toprak Su tecrübeleri ile başlayıp nihayet Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü şeklindeki merkezi örgütlenme ile sonuçlanan yapı sayılabilir. Köylerin mali ve idari yapılarının yetersizliği köyle ilgili hizmetleri merkezi hükümet teşkilatlarına gördürme çözümünü ortaya çıkarmıştır. Bununla beraber mahalli çözümlere yönelik arayışlar da söz konusu olmuştur. Toplum kalkınması, köy-kent uygulamaları önemli çıktılar vermeyen teşebbüsler olarak kalmıştır. Merkez köy uygulamaları ise daha çok merkezi hükümet kuruluşlarına yön verme, yatırım konusunda referans teşkil etme amacıyla ortaya konmuştur. 1983 yılında 83/7493 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke genelinde 4.319 yerleşim birimi merkez köy olarak kabul edilmiştir. 4.319 merkez köy içinde bazı belde belediyeleri ve ilçe belediyeleri de vardır. Merkez köy olarak kabul edilen belediyelerin toplam sayısı 1983 yılında 736'dır. 1990 yılında DPT tarafından yapılan bir araştırma Türkiye'de merkez köylerin başarı sağlamadığını saptamıştır. Köy kent uygulaması da bir tür köylerin birleşmesidir (Tortop, 2001: 10). Bu tip bir kaynak dağılımı politikasının uygulanması çok zor, kalkınma hızını düşürücü neticeleri olan bir politika olduğu, ayrıca meselenin özel sektör itibarıyla uygulanabilirlik düzeyinin düşüklüğü iddia edilmektedir (Güven, 1974: 66).

KÖYDEŞ'le ilgili olarak 60. Hükümet Programı Eylem Planında şu ifadelere yer verilmiştir. "2005 yılından beri uygulanmakta olan KÖYDEŞ projesine, köy yolları ve içme suyu bileşenlerine ilave olarak tarımsal sulama ve elektrifikasyon gibi yeni bileşenlerin de eklenmesiyle öncelikli konulardaki altyapı sorunları giderilecektir. TEDAŞ, öncelikle elektrifikasyon alt yapısı eksik veya sorunlu olan köylerin envanterini çıkaracak çalışmayı yapacaktır. Bu çalışma bulgularına göre gerekli kaynak sağlanacaktır."(60.Hükümet Programı Eylem Planı, 2008: 21).

Yukarıda verilen kırsal kalkınma tanımlamalarının her birinin arasında karşılıklı sebep-sonuç ve tamamlama ilişkisi kurulabilir. KÖYDEŞ Projesi özü gereği bu farklı tanımların tamamı ile ilgilidir. Ancak, belirtilmesi gereken husus KÖYDEŞ Projesinin kırsal kalkınma hedeflerini kırsal alt yapı sorununu çözerek sağlamaya odaklanmış olduğudur.

Türkiye'de köylerin önemli bir bölümü yüksek, eğimli, engebeli sahalarda kurulmuş olmaları ve birbirinden bağımsız ünitelerden oluşması, köylerin gelişmesini engelleyici faktörler arasındadır. Ülkemizdeki köylerin % 70,70'i çeşitli derecelerde eğimli konumlarda kurulmuşlardır (DPT/a, 2000: 26).

Türkiye'de belediyelerin küçük ölçekliliği sorunu köy idarelerinin idari ve mali sorunları ile de ilgilidir. Köylerin içinde bulunduğu sorunlardan kurtulma çabaları belediyeleşmeyi ve küçük ölçekliliği teşvik etmiştir. Küçük ölçekliliğin ortadan kaldırılması hiç şüphesiz etkin kaynak dağılımını sağlamaya yönelik sonuçlar doğuracaktır (Gündüzöz, 2008: 544).

Köylerin dezavantajlarını telafi edecek idari yapılanma kurulması kırsal kalkınma çabaları ile de yakından ilgilidir. Bu itibarla köylere yönelik her girişim ve proje 12 milyon insanı ve bunların sosyal ve ekonomik durumlarını doğrudan etkileyecektir. Kırsal alanda yapılan temel alt yapı yatırımları önemli gelişmeler doğurmaktadır. Özel sektörün temel alt yapı yatırımlarının tamamlanmış bölgelere daha rahat yatırım yaptığı bilinen bir gerçektir. KÖYDEŞ ve BELDES projelerinin köy ve kırsal alanlarda önemli değişimlere yol açtığı köylerin çehresinin ve içme suyu gibi kişi refahını doğrudan etkileyen unsurların bir anda değiştiğini gözlemlemek mümkündür.

4.1.1. KÖYDEŞ Projesinin Ödenek Dağıtım Kriterleri

Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenen KÖYDEŞ projesi ödeneğinin dağıtım esas ve kriterleri her yıl küçük değişimlere uğramakla birlikte ana hatları aşağıda gösterilmiştir.

- > KÖYDEŞ il özel idaresinin stratejik planı, yıllık yatırım ve çalışma programlarına uygun projelere öncelik verilir.
- > Halihazırda susuz olan köylerin yeterli içme suyuna kavuşturulması ile köylerin merkeze ulaşımında en çok kullandığı ve mevcutta ham yol niteliğinde olan yollarının asgari stabilize yol standardına çıkarılması esastır.
- > Yerleşik nüfusu fazla veya nüfus artış hızı en yüksek olan, gelişme ve çevresine hizmet verme potansiyeli bulunan yerleşimlere ait projelere öncelik verilir.
- > Nüfusu 100'ün altında olan köy ve bağlıları öncelikli olarak değerlendirilmez.
- > Birden fazla yerleşime hizmet edecek veya yarar sağlayacak entegre projeler KÖYDEŞ İl Yatırım Programına alınmasına öncelik verilir.
- > Yöre halkının aynı veya nakdi katkısı en yüksek olan projelerin gerçekleştirilmesine öncelik verilir.
- > Afetlerden kaynaklanabilecek risklerin azaltılması ile afet hasarlarının telafisine yönelik projelere öncelik verilir.

Ödenek dağıtımları ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından temel bileşenler analizi yöntemiyle hesaplanmaktadır. Bu hesaplama için kullanılan değişkenler aşağıda gösterilmiştir;

- > İlın köy sayısı ve köy bağılı sayısı (ünite sayısı)
- > İlın yüzölçümü
- > İldeki tüm köylerin rakımları arasındaki standart sapma değeri (coğrafi kısıtlardan kaynaklanan maliyet için)
- > İldeki susuz ve suyu yetersiz ünitelerin nüfusu
- > İldeki stabilize-tesviye-ham yola sahip ünitelerin nüfusu (asfalt yol standardı yolu olan ünitelerde yaşayan nüfus büyüklüğü)

4.1.2. KÖYDEŞ Projesine Genel Bakış

KÖYDEŞ ve BELDES projelerinin köy ve kırsal alanlardaki başarılı sonuçları bilinmektedir. Ancak, KÖYDEŞ ile köylere yönelik temel alt yapı için önemli bir finansman imkânı sağlanmıştır. Böyle başarılı bir modelin süreklilik kazanması açısından köylere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından verilecek pay önem taşımaktadır.

Tablo: 10
KÖYDEŞ Projesi Kapsamında Yıllara Göre Ödenekler
(2005-2010)

Yıl	Tahsis Edilen Ödenek (TL)
2005	200.000.000
2006	2.000.000.000
2007	2.000.000.000
2008	500.000.000
2009	500.000.000
2010	1.550.000.000
Toplam	6.750.000.000

Kaynak: MİGM verilerine dayanılarak düzenlenmiştir,
Ankara, 2011

KÖYDEŞ Projesi kapsamında 2005 yılında 200.000.000 TL, 2006 yılında 2.000.000.000 TL, 2007 yılında 2.000.000.000 TL, 2008 yılında 500.000.000 TL, 2009 yılında 500.000.000 TL, 2010 yılında 1.550.000 TL olmak üzere toplam 6.750.000.000 TL ödenek tahsis edilmiştir.

İyi bir örgütlenme ile köy ve kırsal alanlarda halkın sosyal refahını etkileyecek yatırımlar hızlı bir şekilde yapılabilir. KÖYDEŞ'in başarısında önemli bir unsur ise köylere hizmet götürme birlikleri olmuştur. Bu birlikler 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununa dayalı olarak her ilçede bulunması zorunlu demokratik birimlerdir. Genel karar organı ilçedeki köy muhtarları ile ilçeden seçilmiş il genel meclisi üyeleri ve kaymakamdır. Birlik encümeni kaymakam başkanlığında iki köy muhtarı ile iki genel meclis üyesinden oluşmaktadır. Birlik başkanı ise kaymakamdır. Aslında birlikler yerelde ortaya çıkmış, mahalli finansman sağlama, kırsal kalkınma çabalarına hızlı ve uygun çözümler bulma arayışından doğmuştur. 26/5/2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 18 inci maddesi ile kurumsal ve hukuki kimlikleri güçlenmiştir.

Türkiye'nin de onayladığı BM-Çevre ve Kalkınma Konferansının (92-Rio de Janeiro) geliştirdiği belgeye göre kırsal kalkınma stratejileri için üç araç önermektedir. Bunlar; teknik işbirliği faaliyetlerinin artırılması, kamu ve özel gruplar arasındaki ortaklıkların güçlendirilmesi, toplumdaki grupların karar alma sürecine katılımının güçlendirilmesidir. "Köylere Hizmet Götürme Birliği Modeli" çerçevesinde ortaya çıkan KÖYDEŞ Projesi aslında bu araçların tamamına cevap vermektedir.

Çeşitli tarihlerde uygulamaya konulan toplum kalkınması, köy-kent, merkez köy uygulamaları başarılı sonuçlar vermemiştir. KÖYDEŞ Projesi ile elde edilen somut sonuçları özetleyen istatistikler bu projenin diğerlerine kıyasla yöntem ve strateji olarak daha iyi tasarlandığını ortaya koymaktadır.

Örneğin merkez köy yaklaşımı çerçevesinde yapılan araştırma 1983 ile 1990 yılları arasında merkez köylerde ilçeye bağlantı yolları bakımından asfalt yollarda % 10,60; stabilize yollarda % 60 değişim olduğunu ortaya koymaktadır. Köy içi asfalt yollarda ise % 20,43; stabilize yollarda % 1,15 iyileşme söz konusudur. İçme suyu sektöründe şebekeli her eve su verilme rasyosuna bakıldığında % 26,1; şebekesiz çeşmeli rasyosuna bakıldığında ise % 7,52 değişim söz konusudur (Doğanay, 1993: 14).

Merkez köy yaklaşımı merkezi hükümet tarafından kırsal bir takım hizmet ve yatırımların öncelikle merkez olarak kabul edilen, çevre yerleşmeler için çekim alanı olabilecek merkez köylere yapılması stratejisini içermesine rağmen, çok etkili sonuçlar vermediği değerlendirilmektedir.

Son dönemde hayata geçirilen yasal düzenlemelerle merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı yeniden tanımlanmış, bugüne kadar merkezi idare tarafından yürütülen, ancak niteliği bakımından yerel yönetimlerce daha süratli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilecek hizmetler mahalli idarelere devredilmiştir. Bir başka deyişle, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri artırılarak bu idareler güçlendirilmiş, personel istihdamı kolaylaştırılmış ve yerel yönetimlerde esnek bir organizasyon sistemi benimsenmiştir. Böylece yerel yönetimlerin vatandaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi çağdaş kavramları benimsemiş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulmasına hedeflenmiştir. Bu yaklaşım tarzından köy ve kırsal alanların da olumlu etkilenmeleri kaçınılmazdır.

KÖYDEŞ Projesini 1982 Anayasasının 127 nci maddesinde ifade edilen yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanması ilkesi çerçevesinde bir uygulama olarak da değerlendirmek yerinde olacaktır.

4.1.3. Bölgeler İtibariyle KÖYDEŞ

Bölgeler itibariyle KÖYDEŞ ödenekleri farklılık göstermektedir. Bölgelerin köy sayıları ve nüfusları aynı olmadığı gibi, gelişmişlik düzeyleri de farklıdır.

Akdeniz Bölgesinde 2005-2010 döneminde 634.097.756 TL ödenek tah-

sis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 2,1 km ham yol; 48,8 km tesviye yol; 3.039,6 km stabilize yol; 6.878,6 km asfalt yol; 27,4 km beton yol; 600.031,4 m2 parke; 2.539,1 km yol onarımı; 649.012,1 m3 taş duvar; 54 adet köprü ve 2.527 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 311).

Akdeniz Bölgesinde 2005-2010 döneminde 3.835 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 303'ü susuz ünitelere su sağlamış; 3.532'si ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

Doğu Anadolu Bölgesinde 2005-2010 döneminde 1.493.527.199 TL ödenek tahsis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 191,5 km ham yol; 607,7 km tesviye yol; 19.755,9 km stabilize yol; 12.111,4 km asfalt yol; 37,2 km beton yol; 355.256,8 m2 parke; 3.129,4 km yol onarımı; 11.417,3 m3 taş duvar; 265 adet köprü ve 13.955 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 311).

Doğu Anadolu 2005-2010 döneminde 7.292 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 645'i susuz ünitelere su sağlamış; 6.647'si ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

Ege Bölgesinde 2005-2010 döneminde 595.552.851 TL ödenek tahsis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 21,5 km tesviye yol; 2.856,6 km stabilize yol; 8.700,9 km asfalt yol; 7,4 km beton yol; 2.155.4.576 m2 parke; 232,2 km yol onarımı; 7.498 m3 taş duvar; 61 adet köprü ve 722 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 311).

Ege Bölgesinde 2005-2010 döneminde 3.484 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 210'u susuz ünitelere su sağlamış; 3.274'ü ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

Güneydoğu Anadolu Bölgesinde 2005-2010 döneminde 940.080.609 TL ödenek tahsis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 630,6 km ham yol; 918,2 km tesviye yol; 11.966 km stabilize yol; 11.903,1 km asfalt yol; 38,8 km beton yol; 14.940 m2 parke; 3.406,5 km yol onarımı; 11.148 m3 taş duvar; 206 adet köprü ve 3.293 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 312).

Güneydoğu Bölgesinde 2005-2010 döneminde 6.858 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 1.557'si susuz ünitelere su sağlamış; 5.3014 ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

İç Anadolu Bölgesinde 2005-2010 döneminde 804.827.155 TL ödenek tahsis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 187,2 km ham yol; 3 km tesviye yol; 5.386,5 km stabilize yol; 15.527,7 km asfalt yol; 54 km beton yol;

1.177.595.6 m2 parke; 2.622,7 km yol onarımı; 995,8 m3 taş duvar; 51 adet köprü ve 1.110 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 312).

İç Anadolu Bölgesinde 2005-2010 döneminde 2.735 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 259'u susuz ünitelere su sağlamış; 2.476'sı ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

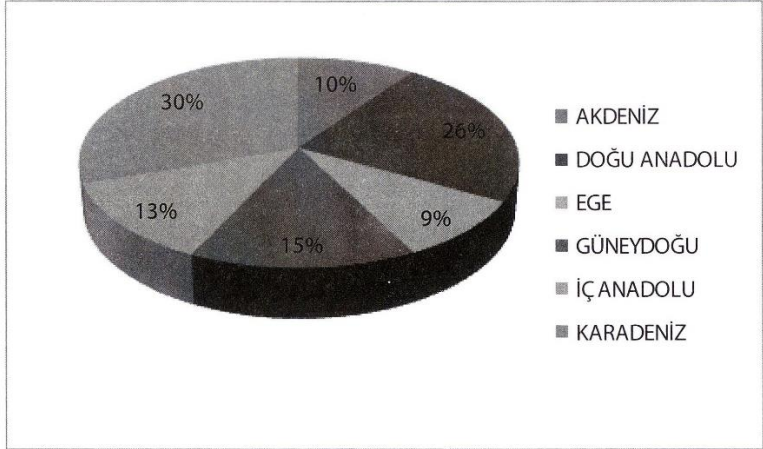
Karadeniz Bölgesinde 2005-2010 döneminde 1.952.280.886 TL ödenek tahsis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 572,4 km ham yol; 5.378,2 km tesviye yol; 20.051,8 km stabilize yol; 15.527,2 km asfalt yol; 1.780,5 km beton yol; 1.296.450.6 m2 parke; 7.454,3 km yol onarımı; 286.819,4 m3 taş duvar; 341 adet köprü ve 8.264 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 312).

Karadeniz Bölgesinde 2005-2010 döneminde 11.401 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 624'ü susuz ünitelere su sağlamış; 10.777'si ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

Marmara Bölgesinde 2005-2010 döneminde 357.895.528 TL ödenek tahsis edilmiştir. 2005-2010 döneminde 26,5 km ham yol; 2.181,7 km stabilize yol; 9.107,2 km asfalt yol; 13,6 km beton yol; 634.689,9 m2 parke; 2.551,3 km yol onarımı; 2.204 m3 taş duvar; 48 adet köprü ve 428 adet menfez yapılmıştır (Can-Gündüzöz, 2011: 312).

Marmara Bölgesinde 2005-2010 döneminde 1.731 adet içme suyu projesi bitirilmiştir. Bu projelerin 26'sı susuz ünitelere su sağlamış; 1.705'i ise suyu yetersiz ünitelerin yeterli suya kavuşmasını temin etmiştir.

Grafik 1
KÖYDEŞ Ödenek Dağılımı(2005 - 2010)



Kaynak: KÖYDEŞ Proje Uygulama Birimi verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

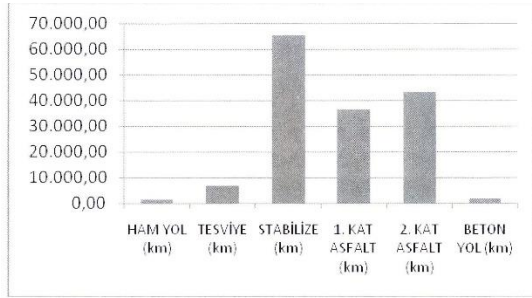
Grafikten de izlenebileceği gibi ödenek pastasından en büyük payı Doğu Anadolu Bölgesi, ardından Karadeniz Bölgesi almıştır. En az payı ise Ege Bölgesi almıştır.

4.1.4. Türkiye Geneli

KÖYDEŞ Projesi Türkiye kırsal alanında alt yapı eksikliklerini köylere hizmet götürme birlikleri ekseninde çözüme kavuşturma yönünde önemli bir adım olmuştur. Türkiye'de 1.1.2004 tarihi itibarıyla, 92.762 km asfalt yol, 1.768 km beton yol, 130.744 km stabilize yol, 55.550 km tesviye yol ve 10.761 km ham yol olmak üzere toplam 291.585 km köy yolu ağı mevcuttur. Asfalt yolların toplam yola oranı % 39,52'dir. 1.1.2011 itibarıyla ise 288.013 km köy yolu ağı mevcuttur. 1.1.2011 itibarıyla ise bu oran % 42,20'ye çıkmıştır.

2005-2010 yılları arasında 65.238 km stabilize, 79.756,2 km asfalt yol yapılmıştır. 2005-2010 döneminde içme suyu sektöründe ise 3.624 adet yeni tesis, 33.712 adet tesis geliştirme ve bakım-onarım olmak üzere 37.336 adet proje gerçekleştirilmiştir.

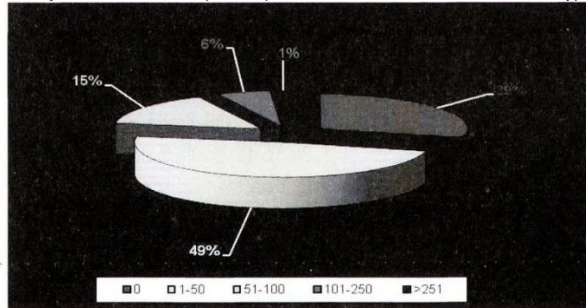
Grafik 2
Yol Çalışmaları
(2005 -2010)



Kaynak: KÖYDEŞ Proje Uygulama Birimi verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

2005-2010 yılları arasında KÖYDEŞ Projesi kapsamında; 3.624 susuz köy ve bağlısına yeni şebekeli içme suyu tesisi yapılmış, 33.712 suyu yetersiz köy ve bağlısının içme suyu tesisinin yenilenmesi sağlanmıştır. Susuz ve suyu yetersiz toplam 37.336 köy ve bağlısında yaşayan 10.707.420 kişiye içme suyu hizmeti verilmiştir.

Grafik 3
Susuz Yerleşim Yerlerinin (1.290) Nüfus Aralıklarına Göre Dağılımı



Kaynak: KÖYDEŞ Proje Uygulama Birimi verilerine dayanılarak düzenlenmiştir, 2011

Türkiye'de KÖYDEŞ Projesi sonucunda yalnızca 1.290 susuz ünite kalmıştır. Bunlar da çok küçük nüfuslu ünitelerdir. Bu ünitelerin % 51'i 250 nüfustan küçüktür. Bu yerlerde su temini hukuksal nedenlere veya doğal şartlara bağlı olarak mümkün olamamıştır. Örneğin bir yargı kararı nedeni ile içme suyu kaynağından yararlanmak imkanı kalmamış veya herhangi bir yer üstü ve yer altı kaynağı bulunamamıştır.

KÖYDEŞ Projesi kapsamında Türkiye'de elde edilen başarı, yeni Köy Kanunu çalışmalarında da yön verici olmuştur. Devlet ve vatandaş işbirliği içinde gerçekleştirilen projeler müteahhit karının ortadan kalkmasına/azalmasına yol açmış; bu ise daha fazla kırsal alt yapı projesinin gerçekleşmesi için finansal kaynak sağlamıştır.

Bölgelerarası ve kır/kent gelişmişlik farkının azaltılması yönünde önemli bir kazanım sağlanmıştır. Projenin kentsel göçün ortaya çıkardığı sorunlara pozitif dışsallıkları olacaktır. Kırdan kente göç hızının düşmesinde kırsal alt yapı açığının giderilmesi şüphesiz etkili olacaktır. 2010 yılında, Türkiye'de göçe konu net nüfus 4.788.193'dür (www.tuik.gov.tr).

5. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Aşağıdaki tabloda 2009 yılı itibariyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanan halen Başbakanlıkta bulunan Köy Kanunu Tasarısında yer alan kademeler esas alınmak suretiyle köy sayıları verilmektedir. Tablodan görüldüğü gibi köylerin % 50,24'ü 250'den az, % 47,85'i 251-1.500 arasında, % 1,90'ı ise 1.500'den büyük nüfusa sahiptir.

Tablo: 11
Nüfuslarına Göre Köy Sayıları

Nüfus Grubu	Köy Sayısı	(%)
0-250	17.156	50,24
251-1.500	16.339	47,85
1.500-+	651	1,90
Toplam	34.146	100

Kaynak: TÜİK, 2009

Köy Kanunu köy idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından pay verilmesini, köy ve mahalle muhtarlarının sosyal güvenlik primlerinin idarece ödenmesini öngördüğü için ek mali külfet getirmektedir. Buna göre; köylere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından binde 5 oranında pay verilmesi ön-

görülmektedir. Bu payın % 50'si birinci sınıf köylerde köye, % 50'si köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacaktır. İkinci ve üçüncü sınıf köylerde ise payların tamamı ilgili köylere hizmet götürme birliklerine aktarılacaktır. 2010 yılı bütçe gerçekleştirmelerine göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından binde 5 oranında payın getireceği muhtemel mali yük 1.052.660.000 TL'dir,

KÖYDEŞ projesinin köy ve kırsal alanlardaki başarılı sonuçları bilinmektedir. Ancak, KÖYDEŞ ile köylere yönelik temel alt yapı için sağlanan finansman imkânı projenin uygulama süresi ile sınırlıdır. Böyle başarılı bir modelin süreklilik kazanması açısından köylere genel bütçe vergi tahsilatından verilecek pay önem taşımaktadır. Köy ve kırsal alanlarda halkın sosyal refahını etkileyecek yatırımlar hızlı bir şekilde yapılabilir. Yeni Köy Kanunu KÖYDEŞ benzeri başarıların yakalanabilmesine yönelik küçük köylerde köylere hizmet götürme birliklerini ön plana çıkaran, büyüklerinde ise teşkilat ve mali kaynakları kuvvetlendirilmiş köy idareleri ile hizmetleri ifa etmeyi mümkün hale getirmeyi amaçlayan bir yaklaşım benimsemiştir.

Köylerin dezavantajlarını telafi edecek idari yapılanma kurulması kırsal kalkınma çabaları ile de yakından ilgilidir. Bu itibarla Köy Kanununun yeniden ele alınması 12 milyon insanı ve bunların sosyal ve ekonomik durumlarını doğrudan etkileyecektir. Kırsal alanda yapılan temel alt yapı yatırımları önemli gelişmeler doğurmaktadır. Özel sektörün temel alt yapı yatırımlarının tamamlanmış bölgelere daha rahat yatırım yaptığı bilinen bir gerçektir.

Köylerde ikincil ilişkilerden ziyade birincil ilişkiler ağırlıklıdır. Bu köylerdeki dayanışma duygusunun güçlü olmasının da bir nedeni olarak değerlendirilmelidir. Güçlü köy idarelerinin sosyal yapıyı geliştireceği, sosyal hayatı canlandıracağı da değerlendirilmektedir.

15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan, Türkiye'nin 21 Kasım 1988'de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 4 üncü maddesinin 3 üncü bendinde "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." düzenlemesi vardır. Bu hükme uygun olarak Köy Kanunu Tasarısı ile köy halkına en yakın idare köy ve bunların kurdukları köylere hizmet götürme birliklerine yetki ve görev verilmektedir. Bu itibarla, köyler ile bunların kurdukları köylere hizmet götürme birlikleri doğru seçilmiş ve demokratik ilkelere de uyumlu bir tercih olmuştur. KÖYDEŞ Projesi kırsal kalkınma ekseninde önemli bir başarı sağlamıştır. KÖYDEŞ Projesini yeni Köy Kanununa kalıcı bir şekilde yerleştirmek rasyonel ve kaynak kullanımında optimal bir yöntem olacaktır.

Kırsal kalkınma hususunda aşağıdaki tespitler yapılabilir.

- > Türkiye'de kırsal kalkınmayı tesis etmek için çeşitli yöntemler uygulanmıştır. Merkez köy, köykent bunların en bilinenleridir. Ancak KÖYDEŞ Projesi diğerlerine göre daha etkili olmuştur.
- > Kırsal kalkınma ile kırsal ait yapı arasında ilişki söz konusudur. Kırsal altyapının geliştirilmesi kırsal kalkınmaya ivme kazandırmaktadır.
- > Kırsal altyapıyı geliştirmek için mali kaynak gereklidir. Köy idarelerinin mali kapasiteleri düşüktür.
- > Köy idarelerinin mali kapasitesini artırmak için köylere hizmet götürme birliği ekseninde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay verilmesi yeni Köy Kanunu Taslağında öngörülmektedir. KÖYDEŞ Projesindeki başarılı sonuçlar dikkate alındığında bu model yararlı ve etkin olabilir. Bu açıdan Köy Kanunu Tasarısı aslında KÖYDEŞ Projesinin dolaylı çıktılarından biridir.

KAYNAKÇA

CALDERÖN Cesar - SERVEN Luis (2004). The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution, Banco Central de Chile Documentos de Trabajo Central Bank of Chile Working Papers No 270 Septiembre 2004, <http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc270.pdf> (erişim tarihi: 27-2-2011)

CAN H. Haşan - GÜNDÜZÖZ İlker (2011). Türk Mahalli İdarelerinin Mali Yapısı, Gelir ve Giderlere Analitik Yaklaşım Borçlanma Sistemlerinin AB Ülkeleri ile Mukayesesi, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.

CHRIS Gerard (2004). Institutional Options for Local Rural Infrastructure Services, Washington D.C., June 6-18, 2004, http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_201185_46079541_1_1_1_1,00.html (erişim tarihi: 8-2-2011)

ÇEZİK, Asuman (1982). Kent Eşiği Araştırması (Türkiye için Kent Tanımı), DPT, Ya. No: DPT: 1838-SPD: 350, Ankara, 1982.

DOĞANAY, Filiz (1993). Kırsal Kalkınma, DPT, Ankara

DPT (2000/b). Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, DPT: 2502 - ÖİK: 523, Ankara, 2000

DPT (2000/a). Kırsal Kalkınma ÖİK Raporu, DPT: 2522 - ÖİK: 538, Ankara, 2000

DPT (2006). Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi, 2006, Ankara

FAN S., ZHANG X. (2004). Infrastructure and Regional Economic Development in Rural China, China Economic Review 15 (2004) 203-214, <http://web.cenet.org.cn/upfile/69592.pdf> (erişim tarihi: 11-3-2011)

GÜNDÜZÖZ, İlker (2008). Köylerin Finansal Kaynakları ile Köysel Mahalli Hizmetleri Karşılama Sorunu ve Bir Örnek Model (basılmamış yüksek lisans tezi), 2008

GÜVEN, H.Sami (1974). Köykent Sorunu, Amme İdaresi Dergisi, C.7, Sayı: 2 (Haziran, 1974)

60.Hükümet Programı Eylem Planı (2008). s.21, 10/1/2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf> (erişim tarihi: 21-3-2011)

ÖZYURT, Haşan (1982). Trabzon Alt Bölgesi Girdi-Çıktı Modeli ve Alt Bölge Planlamasında Kullanılması, Doçentlik Tezi, Trabzon, 1982.

TORTOP, Nuri (2001). Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenlenme Gereksinimleri, ÇYY Dergisi, C.10, Sayı: 2 (Nisan 2001), ss.5-17.

TÜİK (2011). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2010 Yılı Sonuçları, Haber Bülteni, Sayı:19, 28 Ocak 2011, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tbJd=39&ust_id=11, (erişim tarihi: 1-4-2011)

TÜİK (2000). 2000 Genel Nüfus Sayımı, TÜİK, <http://www.tuik.gov.tr>

TÜİK (2000). Hanehalkı İşgücü Anketleri, 2000

UN (1994). Nüfus, Üreme Sağlığı ve Binyıl Kalkınma Hedefleri, ICPD Eylem Programı, ICPD (Cairo, Egypt, September 1994, BM), <http://www.un.org/popin/icpd2.htm>

İnternet Kaynakları

<http://www.migm.gov.tr>

<http://www.unfpa.org.tr/turkeytr/nufus.htm>

http://www.unicef.org/turkey/ut/_ut2_2010.html

TÜRKİYE'DE MERKEZİ YÖNETİM- YEREL YÖNETİMLER- MÜLKİ İDARE İLİŞKİSİNİN GELECEĞİ

Dr. Abdulkadir MAHMUTOĞLU*

ÖZET

Türk kamu yönetiminin geleceği merkezi yönetim, yerel yönetimler ve mülki idare sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesine bağlıdır. Mülki idare sistemine ait yetki, sorumluluk ve görevlerin yerine getirilmesi için gerekli mali kaynaklar merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Görev ve sorumluluklara paralel mali olanak verilmeyince toplum karşısında devletin ve hükümetin temsilcileri olan mülki idare amirlerinin konumu zayıflamaktadır.

Son dönemlerde yapılan yasal değişikliklerle yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirilmesi amaçlanırken mülki idare sisteminin mali yönden gerilediği gözlenmektedir. Bütçe yetersizliği ve yerel kamu hizmetlerinin maliyetinin bütünüyle merkezden karşılanması özellikle mali açıdan taşra yönetimini yerel yönetimlerle kıyaslandığında etkisizleştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, merkezi idare, yerel yönetimler, mülki idare, yeniden düzeltim.

ABSTRACT

The Future Of Relations Between Central Administration And Local Authorities Systems

The future of public administration in Turkey depends on smoothing relations between central administration and local authorities. The financial budgets, which are used to execute managerial tasks and accomplish responsibilities, should be shared between Central administration and local authorities. Parallel to the decay on the governmental budgetary support, the status of the public administrator can be weakened. Recent changes in legislation aims to support budgets of the local authorities (municipalities), but not local administrative district of the Central government. The positions of the bureaucrats that appointed to the local administrative district are getting weaker as against the chosen local politicians due to insufficient budget, coming from the central government and Central budgetary structure (decision) for the local expenditures.

Key Words: Public administration, central administration, local authorities, recorection

* Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, Daire Başkanı

1. GİRİŞ

Türkiye'de taşra yönetim sistemi veya diğer bir ifade ile mülki idare amirliği sistemi adıyla da anılan merkezi yönetimin taşrada bulunan kuruluşları ile yerel yönetim birimlerinin, merkezi yönetimin ve genel olarak devletin, üstlendikleri işlevleri yeterince etkili ve verimli bir şekilde yürütemedikleri kamuoyunda sıklıkla ifade edilmekte ve bilinmektedir. Çok partili demokratik siyasal yaşama geçildiği yıllardan bugüne kadar dile getirilen bu sorun, taşra yönetiminin ve yerel yönetimlerin demokratik bir niteliğe sahip olamayışı ve katılımcılıktan uzak oluşu gibi siyasal nedenlerin yanında insan ve mali kaynak yetersizlikleri gibi yönetsel nedenlere de bağlanabilmektedir (Yalçındağ,1971, s.1; KAYA,1991, s.157). Yakın zamanlarda yapılan değişikliklere karşın, bu birimlerin, katılımcı bir anlayış çerçevesinde yerel halkla aralarında demokratik sorumluluk ve hesap verilebilirlik boyutunda sistemsel bir ilişki kurulamamış olması, yeterli insan ve mali kaynaklarla donatılamayışı bir problem olarak halen ortada durmaktadır.

Kamu yönetiminin ve siyaset kurumunun artık toplumsal dinamiklere, hızlı bir değişim gösteren toplumsal yapının istek ve beklentilerine yanıt veremez bir duruma düştüğü söylenebilmektedir. Başta siyasal ve ekonomik yaşam olmak üzere toplumsal yaşamın hemen her alanında sistemsel krizler gözlenmektedir. Bu krizler giderek sıklaşmakta, devlet ile toplum arasında ki mesafenin açılmasına neden olmakta, toplumsal taleplerin karşılanması sürecine olumsuz bir şekilde yansımakta, neticede sorunların çözümü zorlaşmaktadır (Keyman,2000, s.II). Bu açıdan nitelikli bir demokratik sisteme ve işleyişe duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır (Arslan ve Mahmutoglu, 2011, s.21).

Toplumun her alanda daha nitelikli hizmet talebi, bilişim, iletişim, sanayi, ticaret ve ekonomik sektörlerdeki gelişme ve ilerlemeler, her geçen gün artan gereksinimler, demokratik bilinç artışı gibi birçok sosyal, siyasal ve ekonomik neden, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ya da mülki idare amirliği sistemi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden gözden geçirilmesini, demokratikleştirilmesini, katılımcı bir şekilde işletilmesini, etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunması amacıyla yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır (KAYA,1991, s.155).

Merkezi yönetim ve mülki idare sistemi ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, politikacıların ve bürokratların konumları, sistemler ve yöneticiler arasındaki ilişkilerin niteliği ve gelişimi, daha temel bir çözümlemenin, devletin doğası ve işlevleri konusunun bir parçası olarak değerlendirilmelidir (Güler, 1998, s.112). Bu ilişkiler her şeyden önce bu birimlerin ekonomik faaliyetleri, mal

ve hizmetlerin üretimi, dağıtımı ve bölüşümü açısından siyasal ve ideolojik bir boyut taşımaktadır. Temelde üretim, bölüşüm ve paylaşım kararları, yerel ve ulusal boyuttaki örgütlü güçlerin, sivil toplumun ve sermaye gruplarının konumları ve tercihlerine bağlı olarak, aynı zamanda bu grupların güçleriyle orantılı şekilde politik yaşamda belirlenmesi dolayısıyla ideolojik ve politik tutum ve davranışlardan etkilenmektedir.

Türk kamu yönetimi tarihine ve literatürüne bakıldığında, merkeziyetçilik ve yerellik arasındaki tercihlerin oluşumunda, kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve kaliteli yapılmasına ilişkin olarak temel göstergelere dayalı araştırma sonuçlarından elde edilen verilerin değil, ideolojik konum, eğitim düzeyi, meslekî statü, siyasal durum, ekonomik ve sosyal çıkarlar ile coğrafi, dönemsel ve güncel etkenlerin belirleyici olduğu görülmektedir. Buna bağlı olarak zaman içerisinde birbirine ters görüşler ileri süren politikacı ve yazarlara rastlanabilmektedir.

Türk kamu yönetiminin 1923'den bugüne doğru gelişim sürecine bakıldığında; yerinden yönetim ve taşra yönetiminin güçlü konumundan giderek uzaklaştığı, adeta merkezi yönetimin bir uzantısı durumuna düştüğü görülmektedir.

Yaşanan değişimlerin gösterdiği gibi; kamu yönetimi teori ve pratiğinde çok büyük değişimler görülmekte, geleneksel, hiyerarşik, merkezi bürokratik kamu yönetimi anlayışı hızla dönüşmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerinin en etkili, verimli ve hızlı sunumunda bürokratik ve geleneksel kamu yönetimi modeli en iyi yol olarak görülmemekte, farklı arayışlara girilmekte ve hatta post-bürokrasi adıyla kavramlaştırılan yeni paradigmlar ortaya konmaktadır (Ateş, 2011, s.147-148).

21. yüzyılın başında Türk kamu yönetim sisteminden toplumun beklentileri artmıştır. Kaynakları savurganlık yapmadan, isabetli, verimli, etkili ve kamu yararı doğrultusunda kullanmasının yanında, toplumdaki çoğulcu, demokratik, katılımcı ve özgürlükçü yaşam arzusunun yönetimin her düzeydeki sistemine yansımaları istenmektedir. Buna karşın taşra yönetimi ve yerel yönetimlerin mevcut işleyişleri ile yerel ve ulusal boyutta demokrasinin gelişmesine katkı yapmadıkları gibi, sağlıklı ve düzenli işlemlerini önleyerek yozlaştırıcı bir rol üstlendikleri ifade edilmektedir (Ökmen, 2011, s.169).

Bu çalışma da merkezi yönetim mülki idare sistemi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin anayasal durumu, yönetim ve siyaset bilimi açısından görünümü değerlendirilmiş, demokratikleşme sürecinin gerekliliğine ve önemine değinilmiş, kamu yönetimi sisteminde iyileştirme yapılmasının, yönetimin

merkezi boyutu ile alt düzeydeki sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesine bağlı olduğu ifade edilmektedir.

2. ANAYASALARDA TAŞRA YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLERİN DURUMU

Anayasalarda yer alan yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesine dayalı yerellik anlayışının uygulanmasında görülen aksamaların ve farklılıkların asıl nedeni, Anayasa metinlerinde yer alan ilkelerin kanun koyucu ve yürütme organı düzeyinde bağlayıcılığının sadece düşünce düzeyinde kalması, anayasal idare anlayışının tam yerleşmemiş olmasıdır. Sonuçta bu konularda uygulama noksan ve kısmi şekilde yapıla gelmiştir (Turgut, 2011,s.18).

Mülki idare sisteminin Anayasal bir statüye kavuşturulmaması (Arslan ve Mahmutoglu, 2005, s. 108), merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle ilişkilerinin güncel gelişmelere göre değişmesine neden olmakta ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yerel hizmetler boyutunda eşgüdüm görevi yapabilecek, yerel hizmetlere uzmanlık bilgisi ile katkı yapabilecek profesyonel yönetici birikimi tam anlamıyla değerlendirilememektedir.

1921 Anayasasından bu güne kadar yaşanan değişim yerelleşme ve yerinden yönetim birimleri açısından ilerlemeden daha çok gerileme olarak nitelendirilebilir.

2.1. 1921 Anayasası

1921 anayasasında, toplam 24 maddelik bir metin içerisinde, yerel yönetimler ve taşra yönetimlerine yarından fazla bir yer ayrılmıştır. Büyük Millet Meclisi'nin ortaya koyduğu ilk Anayasa'nın 11. maddesi "Vilayet" başlığını taşımakta ve il genel meclislerine önemli yetkiler vererek yerel yönetimlerin önemini vurgulamaktadır. Buna göre 10. maddede taşra yönetimi, 11. madde ise yerel yönetimler düzenlenmiş ve merkezi yönetimce yapılması zorunlu olan işler dışındaki kamu hizmetlerinin yerel idarelere bırakılması ile genel ve güçlü bir yetkilendirme yapılmıştır (www.tbmm.gov.tr, 2011).

1921 Anayasasında vilâyetlerde halk tarafından seçilmiş bir idare heyeti ve bunun reisi ile Meclis Hükûmetince atanan valinin görev yapacağı ikili bir sistem öngörülmüştür (www.tbmm.gov.tr, 2011). Bu yapının benzeri, günümüzde il genel meclisi başkanı ile valinin birlikte çalışması şeklinde yeniden ihdas edilmiştir. Ancak bu uygulama ile valilerin güçten düşürüldüğü, il genel meclisi başkanlarının yerel parlamento başkanı gibi davrandıkları, valilerin il özel idarelerinin başı olarak düşünülmediği ve büyükşehir belediye başkanları statüsüne çekildiği gibi birçok eleştirilmektedir (Bedük, 2011a-b; Yüksel, 2011). 2005 yılından bugüne kadar geçen süre sonunda, halen getirilen düzenlemelerin yerleşmemiş ve benimsenmemiş olması düşündürücüdür.

1921 Anayasasında valiliklerin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisi ortadan kaldırılmış, sadece mülki birim olan kazalar üzerinde denetim yetkisine sahip olacakları açıklanmıştır. Diğer yandan bir mahalli idare birimi olan nahiye üzerinde de denetim yetkileri kaldırılmıştır. Vilayet meclislerine devletin temel karar alanları dışında karar alma yetkisi verilerek, mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerde mahalli idarelerin asıl, merkezi idarenin istisnai ve sınırlı yetkili olduğu belirtilmiştir. Valiler mahalli idareleri dışarıdan izlemekle ve olumsuz durumları merkeze bildirmekle yetkili kılınmışlar, merkezin yetkileri son derece sınırlı tutulduğundan, taşrada sadece idari ve kolluk görevlerine sahip, mahalli idarelerle ilişkilerde "gözetmen" olarak tanımlanabilecek bir konuma getirilmişlerdir (Turgut, 2011, s.15-18).

Nahiye şûrasının, "nahiye halkınca doğrudan doğruya" seçileceği, İdare heyeti ve nahiye müdürünün ise "nahiye şûrası tarafından intihap" olunacağı ifade edilmiştir. Nahiye şûrası ve idare heyetinin "kazai, iktisadi ve mali salahiyeti haiz" olduğu belirtilmiştir (www.tbmm.gov.tr, 2011). Burada dikkati çeken nokta; nahiye müdürünün ve idare heyetinin nahiye şûrası tarafından seçilmesi gibi günümüz koşullarında bile henüz uygulamaya geçirilememiş olan ve oldukça demokratik denebilecek hükümlerin var olmasıdır.

2.2. 1924 Anayasası

1924 anayasasına bakıldığında taşra yönetimine ve yerel yönetimlere sadece 3 madde ayrıldığı ve bu maddelerde de ülkenin "coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölünmüş" olduğu ve "bucakların da kasaba ve köylerden meydana" geleceği ile "İllerle şehir, kasaba ve köylerin" tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiştir. Ayrıca 1982 anayasasında olduğu gibi İllerin "yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare" olunacağı yer almıştır (www.tbmm.gov.tr,2011).

1924 Anayasa'sı gerek hazırlanışı gerekse kabul edilişi bakımından ilk mükemmel Anayasa olarak değerlendirilmektedir. Polonya örnek alınarak hazırlanmış olan bu Anayasa, 1921 anayasa'sının aksine kişi hakları ve özgürlüklerine 20 madde ayrılarak o dönemde önemli bir başarıya ulaşmıştır (Öztekin, 2010, s.77).

1961 anayasasında taşra yönetimi ve yerel yönetimler sadece birer madde ile ele alınmıştır. Yerel yönetimlerin "merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin" kanunla düzenleneceği ve "görevleri ile orantılı gelir kaynakları" sağlanacağı ifade edilmiştir (www.tbmm.gov.tr,2011). Yerel yönetimlere genel bütçeden ne kadar pay ayrılacağına açık ve anlaşılır bir şekilde anayasada yer alması bu hususun halen büyük bir problem olarak sürmesine neden

olmuştur. Bu oranın, anayasada ifade edildiği üzere yerel yönetimlerin ve merkezi yönetimin görevlerine bakılarak belirlenmesi durumunda, en azından yarı yarıya olması gerektiği ortaya çıkacaktır.

1961 anayasasına dayanılarak kurulmaya başlanan bölgesel kuruluşlar, yerel yönetimlerin ve mülki idarenin görev, yetki ve bütçeden ayrılan paylarına ortak olmuş, bu süreçle birlikte bürokratik ve merkeziyetçi yapı daha da güçlenmiştir.

1950'li yıllardan itibaren hızlanan sanayileşme ve kentleşme süreci yerel yönetimlerin yükünü arttırmış, altından kalkılamayan hizmetlerin verilebilmesi ancak merkezi yönetime daha fazla bağımlılık ile mümkün olabilmıştır. Merkezi yönetimin takdiri ile kaynak dağılımından pay alabilen yerel yönetimler, objektif kriterlerde olmayınca tek yol olarak merkezi yönetime daha fazla yakınlaşmak (Köseçik ve Sağbaş, 2005, s. 115) ve adeta onun uzantısı olmak durumunda kalmışlardır.

2.4. 1982 Anayasası

1982 Anayasasında da 1961 Anayasası gibi taşra yönetimleri ve yerel yönetimlere sadece birer madde ayrılmıştır. 1961 anayasasından farklı olarak bunların "kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak" düzenleneceği ifade edilmiştir. 1961 anayasasında bu idarelere, "görevleri ile orantılı gelir kaynakları" sağlanacağı hükmü aynen 1982 anayasasında da korunmuştur (www.tbmm.gov.tr, 2011). Bununla birlikte her iki dönemde de yeterli kaynak tahsisi yapılamamıştır.

1982 Anayasasının merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden hangisine ağırlık verileceğini yasa koyucunun takdirine bırakmış olmakla birlikte, bu günkü idari sistemimiz büyük oranda merkezi idareye ağırlık veren bir uygulama içinde olduğu görülmektedir. Anayasaya göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayandığına göre, merkezi idarede görülen her türlü genişleme ve büyümenin mülki yönetim sistemine de özellikle insan kaynağı ve mali kaynaklar bakımından yansması gerekirken, bunun tam tersi yaşanmaktadır. Bu durum bir paradoks olarak değerlendirilmektedir. Diğer bir ifade ile merkezi yönetimin her türlü kaynağı artarken, yetki genişliği dolayısıyla merkezi yönetime paralel bir şekilde il genel idaresinin (mülki idare sisteminin) kullandığı kaynak türlerinde ise artma yerine orantısız olarak bir azalma gözlenmektedir (Arslan ve Mahmutoğlu, 2011, s.14-15).

Yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmesi için yapılan düzenlemeler 1982 anayasası çerçevesinde yapıldığından ötürü, etkisi ve gücü temelden

azalmakta, bölgesel gelişme sorunları, çağdaş kent yönetimi, yeterli mali kaynak dağılımı gibi konular kapsam dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük, önemsiz ve reform niteliği taşımayan iyileştirmelerle yetinilmektedir (Ökmen, 2011, s.172).

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GÖRÜNÜMÜ

Her alanda görülen iyileşme ve dönüşümlerin etkisiyle kamu Türk kamu yönetimin yapısı giderek hantallaşmış, aşırı istihdama neden olmuş, aşırı büyümüş ancak toplumsal gelişmelerde öncü olmak yerine bu gelişmelerin önünü tıkayan ve engelleyen bir fonksiyon üstlenmek durumunda kalmıştır (Sezer, 2005, s.186). Türk kamu yönetimi, yakın tarihlerde yapılan araştırmalara göre, nüfusu 20 milyonu aşan ve belirli bir gelişmeyi sağlayan ülkeler arasında performans bakımından dünya'da 26 ncı sırada yer almaktadır (Eryılmaz, 2007).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin etkileşimi ile biçimlenen kamu yönetiminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Türk kamu yönetimi son yıllarda karşılaştığı sosyal, siyasal ve ekonomik darboğazları aşmak amacıyla, her alanda bir geliştirme arayışı içerisinde. Bu arayışın bir parçası da merkezi yönetim, taşra yönetimi ve yerel yönetim sistemleri arasındaki ilişkilerin düzeltilmesidir. Ülkenin kamu yönetiminin alt sistemleri arasındaki ilişkiler, ekonomik ve sosyal yapıya uyumlu ve uygun olmalıdır. Yerel topluluklara hizmet veren taşra yönetimi ve yerel yönetimlerde zaman içerisinde geliştirme bir yana, daha fazla gerileme görülmüştür (Ökmen, 2011, s.168-169).

Geçmişten gelen seçkin, merkeziyetçi, kayırmacı, kollamacı ve politize olmuş Türk Kamu bürokrasisi, bilgi toplumunun gelişimi, bilişim ve iletişim devrimi, diğer iç ve dış baskılarında etkisiyle kritik bir dönemece girmiş bulunmaktadır. Bürokrasi bu değişim sürecinde rol, statü ve etkinlik kaybindan kaynaklanan bir korku taşıyarak ürkmekte, daha nitelikli ve üretken insan kaynağı talebi nedeniyle korunma refleksi göstererek direnç göstermektedir. Oysa değişimler hiçbir zaman bürokratik aygıtları ortadan kaldıramayacağı gibi böyle bir amaç söz konusu bile değildir. Genellikle daha kaliteli, verimli, ekonomik ve hızlı hizmet üretmek ile bireylerin mutluluğunun artırılması gayesi gözetilmektedir (Nohutçu, 2011, s.60).

Giderek büyümeye devam eden merkezi yönetimin, ülkenin yapısal ve ağırlaşmış problemlerine sadece genişleyerek çözüm üretemeyeceği anlaşılmıştır (Mahmutoğlu, 2007, s.47). Bununla birlikte her problem karşısında yeni bir birim oluşturma anlayış ve alışkanlığından vazgeçilmemiştir. Aşırı "iri" bir

gövdeye sahip yönetim aygıtlarının kendi problemlerinin altında kalıp, kendinden beklenen sosyal, ekonomik ve yönetsel faydaları sağlayamayacağı, aksine yarardan çok zarar verebileceği unutulmamalıdır.

Yerel yönetimler modern demokratik toplumlarda ve sistemlerde, hükümetle birlikte halktan yönetme yetkisi alan yegâne birimlerdir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerini belirleyen temel etken her iki idarenin siyasi ve demokratik niteliğindeki benzeşmedir. Böylece halkın ihtiyaçlarının ve çıkarlarının daha isabetle karşılanacağı ve en üst düzeyde fayda sağlanacağı düşünülmektedir. Buna karşın Türkiye'de yerel yönetimlerin konumu siyasi ve demokratik açıdan sorunludur. Merkezi yönetim yerel yönetimlerden idari birimler olarak varlık göstermesini ancak siyasi alana girmemelerini istemektedir. Bu yapı yerel politikacıların tutum ve davranışları üzerinde ilginç bir sınırlandırma öngörmektedir. Bu haliyle merkezi yönetim siyasi alanda kendisine hizmet üretimi bakımından bile olsa herhangi bir şekilde ortak istememektedir. Bu anlayış kamu güç ve kaynaklarının kullanılmasında kıskançlık derecesine varan, güç ve etki kaybı endişesi ile izah edilebilmektedir (Kösecik ve Sağbaş, 2005, s.120-123).

Türkiye'de yerinden yönetim birimleri merkezi yönetime idari, mali ve siyasi anlamda sıkı bir şekilde bağımlıdır. Yerel yönetimlerin gelirleri arasında öz gelirler sadece dörtte biri kadar bir orana sahiptir. Bu oran İsveç'te dörtte üçe yakın bir orandadır. Batılı gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimler, merkezi yönetime bağımlılıkları az, idari ve mali özerklikleri geniş olduğundan, "sivil toplumcu" özellikleri ile anılmaktadır (Yüksel, 2011, s.187).

Kamu hizmetlerinin üretimini ve sunumunu yapan kamu yönetimi sistemi, bütünlüğün sağlanması, vesayet, eşgüdüm gibi nedenlerle karakteristik olarak yerel yönetimleri kendi içerisinde adeta eritmiş, sindirmiş, merkezi yönetimin bir tür idari, icracı, temsilcileri haline getirmiş, belli ölçüde kendi uzantısı ve taşra teşkilatlarının unsurları biçimine sokmuştur (Kösecik ve Sağbaş, 2005, s.112).

İleri demokrasilerde kolluk, eğitim ve sağlık gibi hizmetler büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmiş ve bunlar yerel hizmetler için gerekli her türlü kaynaklarla donatılmışken, Türkiye'de merkezi idarenin taşra teşkilatı ile yerel yönetimler şeklinde var olan ikili yapı, demokrasi ve etkili idare ilkesi gereğince düzenlenmemiştir (Erdoğan, 2009). Bu idareler yeterli insan ve mali kaynaklarla donatılmadığından, etkili ve verimli şekilde yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin altyapısı oluşturulmamıştır (Polatoğlu, 2000, s.3).

4. DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİ VE YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ

Yerelde her türlü kamu hizmetlerinin, yerinden yönetim birimlerince yürütülmesi, sosyal, ekonomik ve siyasal gelişmelere daha uygun düşmekte ve daha demokratik bir görünüm sergilemektedir. Birçok demokratik sistemde sosyal ve ekonomik gereksinimler dolayısıyla kamu yönetimi yerinden yönetim ilkesine uygun bir biçimde yapılandırılmışlardır (Parlak,1998, s.76).

İnsani Gelişme Endeksi adı verilen ve 1990 yılından beri her yıl, Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan 2008 İnsani Gelişme Endeksi (İGE), değerlendirmesinde Türkiye 0.798 değerle 179 dünya ülkesi içinde 76. sırada yer almıştır (Kaya, 2010). Yaşam kalitesinin dünya ölçeğinde düşük kalması neticesinde merkezi idare, yerel yönetimler ve mülki idare sisteminden oluşan kamu yönetimi ile alt sistemler arasındaki her türlü ilişki demokratik kriterler bakımından sorgulanmaktadır (Arslan ve Mahmutoglu, 2011, s.16). Demokrasi ile yönetilen ülkelerde büyük oranda refah ve kalkınmanın sağlanmış olması, diğer ülkeler açısından hem demokrasiye hem de yaşam kalitesine yönelik istek ve beklenti düzeyini yükseltmektedir. Diğer bir ifadeyle demokrasi ile yönetilen gelişmiş ülkelerde yerinden yönetim sisteminin güçlü bir konumda bulunması, diğer ülkeler açısından yerinden yönetime yönelik bir sempati oluşturmaktadır.

Demokrasilerde tartışmasız olarak öncelik seçilmiş kişilerde ve temsili kurumlardadır. Temel hususlar ve genel kararlar seçilmiş kişi ve kurumlarca alınmalıdır (Dursun, 2010, s.179). Demokratik siyasal toplumun kaderini ilgilendiren temel kararların, seçilmiş kişi ve organlarca alınmadığı durumlarda demokrasiden değil bürokratik tahakkümden söz etmek daha doğrudur. Bürokrasi demokratik süreçlere uygun şekilde seçilmiş kişiler ve kurumlarca alınan kararları uygulamak ve istediği takdirde onları teknik bakımdan bilgilendirmekle görevli ve sorumludur (Erdoğan, 2010, s.311).

4.1. Yerel Demokrasiye Eleştirel Bakış

Yerel demokrasi ve yerel yönetim sisteminin genel kabul gören yönleri ve özellikleri eleştirel gözle farklı açılardan da değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmelere göre yerel yönetimlerin millet iradesini temsil etmedikleri, yerinden yönetim ilkesinin sadece yerel yönetimleri kapsamadığı, bu nedenle yerinden yönetim ilkesinin gerçekleştirilmesinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden ibaret olmadığı savunulmaktadır. Yerinden yönetim kavramının idari yerinden yönetim sistemini de içermesi gerektiğinden söz edilerek yerel yönetimlerin her zaman demokrasinin gelişmesine hizmet etmedikleri, kısmen yerel kaynakların paylaşılma kapasitelerini arttırdıkları, yerel hizmetlerde yöneticilerin seçimle işbaşına gelmelerinin demokrasinin vazgeçilmez şartı olmadığı, seçim-

lerin her zaman en iyi çözümü üretmediği ileri sürülmektedir. Ayrıca Avrupa yerel özerklik şartının tam olarak uygulanmadığı kanısının yanlış olduğu, büyükşehir belediyelerinin yerel yönetim özelliğini kaybettiği, daha çok bölgesel yönetim niteliğine büründüğü, yerel yönetimlerin kaynakları etkin ve verimli kullanmakta sanıldığı kadar başarılı olmadıkları ve demokratikleşme için vesayet denetiminin daraltılması değil korunması ve hatta tam tersine genişletilmesi gerektiği anlatılmaktadır. Buna ek olarak yerel yönetimlerin bu durumu içine sindirecek olgunluk ve kapasiteye çıkarılmasının da büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir (Çimen, 2011, s.27-31).

Eleştirel bakışın sosyal bilimlerde ilerleme açısından taşıdığı öneme dayanılarak yapılan ve yukarıda özetlenen bu tenkitlere yine eleştirel bir gözle bakıldığında; yerel seçimlerin milli iradeyi değil ama yerel halkın veya seçmenin iradesini temsil ettiği, idari yerinden yönetim birimleri olan üniversiteler, meslek örgütleri gibi kurumlarda yapılan seçimlerin demokratik niteliklerinin pek parlak olmadığı, bu kurumlarda yasalar elverdiği ölçüde çok uzun süreler hatta ömürlerinin tamamını aynı kurumda yönetici olarak geçirenlerin gözlemlendiği, seçim sisteminin bunu engellemediği gözlenmektedir. Demokrasinin yeşermesi ve büyümesi için gerekli uygun ortamın; en küçük sosyal birimler veya hücreler olan aileden başlayarak, apartman, site, dernek, vakıf gibi her türlü sivil toplum örgütünde var olduğu bilinmektedir. Buralarda sağlanan ortamlarda demokrasi geliştirilemiyorsa, demokratikleşmenin yolu bu birimlerden geçmiyorsa başkaca alternatif ortamlar ve yollar henüz bilinmemektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin demokrasinin beşiği olması ve demokratikleşmeye giden yolu göstermesi toplumsal gerçekliğe ve hayatın doğal akışına uygundur.

Diğer yandan sandıktan çıkmanın her zaman kalifiye ve işin ehli olduğu anlamına gelmediği, sandığın sadece yetki verdiği, kimseye hüner ve kabiliyet vermediği (Çimen, 2011, s.29) şeklinde ortaya çıkan bakış açısında, toplumun tercihlerinin hayata yansımaları ve bu tercihlerin gerçekleştirilmesinin temel aracı olan demokratik felsefeye de, bireylerin ve toplumun normal koşullarda "ussal" veya kendi çıkarları için en yararlı ve en isabetli olanları seçecekleri ilkesini kabul eden temel akıl ve mantık esaslarına da aykırılık söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, sandığın tenkit edilmesi halinde, bireylerin ve toplumun kendi çıkarlarını tam gerçekleştiremeyecekleri, bunu sağlayacak akıl ve mantık kapasitesine sahip olamayacakları veya bu yeterlikte olamayacaklarını kısaca "ussal" olmadıklarını kabul etmek anlamına gelir ki bu yargıya varmak sosyal bilimlerin çerçevesi dışına çıkmak demektir. Yerel meşruiyetin kaynağı seçim değilse bile en önemli dayanak da yine yerel toplumun iradesi olmak durumundadır.

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına Türkiye tarafından konan çekinceler arasında; yerel yönetimlere kendilerini doğrudan ilgilendiren konulardaki planlama ve karar alma süreçlerinde yine kendilerine danışılmasını öngören madde de bulunmaktadır ki bu maddenin önemi ve işlevselliği açıktır. O halde özerklik şartının tam olarak uygulanmadığı kanısının doğru olmadığı ifade edilmesi (Çimen, 2011, s.29-30) tartışmalı bir hale gelmektedir. Aynı şekilde büyük şehir belediyelerinin aşırı büyüdüğü ve yerel yönetim özelliğini kaybetmeye başladığı kanaati (Çimen, 2011, s.30) doğru olmakla birlikte, aynı kentte yaşayan fertlerden oluştuğu için o kentin sorunlarının çözümü konusunda, uzak bir yerdeki her türlü yönetim örgütünden daha yararlı olmalarını beklemek son derece doğaldır. Ankara'dan Hakkâri'nin sorunlarını çözmeğe kıyasla, Ankara büyükşehir örgütünden yine Ankara'nın sorunlarını çözmek her durumda daha kolay olsa gerektir.

Vesayet denetiminin daraltılmaması (Çimen, 2011, s.31) düşüncesine gelince; bir kişi (müfettiş) veya bir komisyon marifetiyle yapılan denetim ile binlerce kişiden oluşan bir topluluğun sosyal, psikolojik, ekonomik ve fiziki denetimi arasında, yerel yöneticilerin tutum ve davranışları üzerinde bırakacağı etki bakımından, arasında çok büyük farklar olması son derece doğaldır. Bu açıdan bürokratlarca yapılan denetimin yerine halkın denetiminin sağlanabileceği mekanizmaların öne çıkarılması gerekmektedir.

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi beklentisinin önünde; son çeyrek yüzyılda yaşanan terör eylemlerinin, ulusal birlik ve bütünlük açısından çeşitli riskler veya sakıncalar taşıyabileceği endişesi bir engel olarak görülmüştür (Keleş,1994, s. 35). Bu tereddüt yerinden yönetim sisteminin güçlendirilmesine ilişkin her yeni adımda ortaya atılmaktadır.

4.2. Yerel Yönetimlerde Katılım

Demokrasilerde katılım, politikanın sürekli bir etkinlik olması ile mümkün olabilmektedir. İnsan doğasının demokratik danışma ve sosyal etkileşim yoluyla "ahlâklâştırılması" düşünülmektedir. Katılımın anlamlı ve gerçekçi olabilmesi için yalnızca küçük gruplar halinde gerçekleşmesi gerekmektedir. Büyük ve karmaşık bir sistem olan bürokraside vatandaşların siyasal sistemi etkilemesi oldukça güç olduğundan, bu durum bireylerin siyasete ilgisizliğine ve bürokrasinin artmasına yol açmaktadır. Bu nedenle demokratik katılımcılığın sağlanması için sosyal ve siyasal birimlerin olabildiğince esnek ve çok basamaklı daha küçük yapılara kavuşturulması gereklidir. Başka bir ifadeyle ve özetle demokrasinin arttırılması çabasının başarısı yönetim ölçeklerinin küçültülmesine bağlıdır (Erdoğan, 2010, s.315-316). Bu bakımdan yerel demokrasinin gerçek-

leştirilmesi ulusal düzeye kıyasla, yerel yönetim birimlerinin yapısal durumları nedeniyle, daha kolay görülmektedir.

Katılımcılık bir demokrasi ilkesi olarak; sırf seçimlere katılmakla yetinmeyip, ardından halkın örgütler aracılığı ile merkezi veya yerel iktidarların kararlarına katılma ve onları belli bir ölçüde etkileme olarak anlaşılmaktadır (Öztekin, 2010, s.90).

Katılmanın derecesini; aile, grup, toplum tipi, meslek ve statü gibi toplumsal faktörler ile cinsiyet, yaş, eğitim gibi kişisel faktörler belirlemektedir. Siyasal katılmanın boyutları ise politikacılarla ilişkiler, örgütlere üye olma, siyasal eylemlere katılma, siyasal tartışmaları izleme ve bu tartışmalara katılma gibi aşamalardan oluşmaktadır (Öztekin, 2020, s.251-265; Dursun, 2010, s.240-250).

Kamu hizmetlerinde kalite arayışı, verimli ve nitelikli hizmet beklentisi, bilim, sanayi ve teknolojiadaki gelişmeler, iletişim ve bilişim alanındaki ilerlemeler, gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında olağanüstü bir artışa neden olmuştur. Bu sorumluluğun sorunsuz yerine getirilmesi için halk katılımından önce ve evveliyatla; merkezi yönetim ile mülki idare ve yerel yönetimlerin kendi aralarında, birbirlerinin görevleriyle ilgili katılımcı bir anlayışla danışma, işbirliği ve yardımlaşma iradesini göstermeleri beklenmektedir. Bu yapılmadığında, merkezi yönetimle yerel yönetimler ve mülki idare arasında görev paylaşımı ve rol dağılımı konusunda karmaşaya yol açılmakta, mükerrer yatırımlar görülmekte veya kamu kaynakları isabetsiz kullanılarak israfa yol açılmaktadır. Görev ve yetki karmaşasının, işbirliği ve dayanışma ile önlenememesinin bir sonucu olarak özellikle yerel yönetimlerden memnuniyetsizlik duyulması ile birlikte güven, itibar ve prestij kaybı yaşanmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri olumsuz şekilde etkilemekte olan Avrupa yerel yönetimler özerklik şartına Türkiye'nin koyduğu çekinceler de, yerel yönetimleri kaynak kullanımı, örgütlenme, yerel demokrasinin işlerliği, insan kaynaklarının seçimi, yurt dışı işbirliği gibi birçok alanda sınırlandırmaktadır (Özer, 2011, s.20-26).

5. YÖNETİMLER ARASI İLİŞKİLERİN SİYASAL GÖRÜNÜMÜ

Güçlü ve demokratik yerinden yönetim kuruluşları, yerel topluluklara temsil organları aracılığı ile yerel hizmetlerle ilgili her türlü kararı alma, öncelik sıralaması yapabilme, uygulama, denetleme, kaynakların dengeli ve adaletli dağılılabilmesi için örgütlenme imkanı sağlayarak, bu toplulukların kendi kendilerini yönetebilmesine katkı yapmaktadır (TÜSİAD,1997, s. 14).

Yaşanan değişim ve dönüşümlerin zorunlu kıldığı temel olgu, yönetim bi-

Timlerinin ulusal ya da yerel yapılarının bütününe demokratikleştirilmesi, şeffaflaştırılması, hesap verebilir şekilde düzenlenmesi ve performanslarının ölçülebilmesidir. Geleneksel yapıların, anlayış ve alışkanlıkların artık eskisi gibi devam ettirilemeyeceği açık ve net bir biçimde ortaya çıkmıştır. Esasen herhangi bir alternatif politika da geliştirilemeyen bu değişime karşı direnç gösterilmesi, değişimin yönünü değiştirmeye yetmemekte, sadece değişimi ve dönüşümü yavaşlatma işlevi görerek bu sürecin toplumsal maliyetini arttırmaktan başka bir işe yaramamaktadır (Köse, 2007, s.26).

5.1. Atanmış - Seçilmiş Yönetici İlişkisi

Türk bürokratik yönetim geleneğinde bürokrasi ile siyaset ilişkisi genellikle uç noktalarda salınmış, bazen "boynu kıldan ince" kul olurken, kimi zamanda "bürokratik oligarşi" gücüne erişmiştir. Bu ilişki gelişmiş batılı demokrasilerde rasyonel bir dengeye oturmuşken, gelişmekte olan Türkiye gibi ülkelerde henüz bu arayış bitmemiş ve çalkantılı süreç devam ede gelmiştir. Geline noktada kamusal yaşamda bundan böyle bilgi toplumu devrimi, medya ve kamuoyu, sivil toplum, şeffaflık gibi demokratik olguların yönetimin ve siyasetin her boyutunda hesaba katılması bir zorunluluk haline gelmiştir (Nohutçu, 2011, s.75).

Siyasal sistem ve işleyiş ile bürokratik sistem ve işleyiş arasındaki ilişkiler zaman içerisinde, hem merkezi yönetimde hem de yerinden yönetim birimlerinde, bir iktidar ve güç paylaşımı mücadelesine dönüşme eğilimi göstermiştir. Teknolojik gelişmeler ve uzmanlık bilgisinden kaynaklanan gerekçelerle bürokrasi içe kapanmakta, böylece siyasal sisteme olan bağımlılığın derecesi azalmakta, elindeki her türlü imkan ve araçları kendi inisiyatifini çerçevesinde kullanmanın yolunu aramaktadır (Dursun, 2010, s.324).

Atanmış memurlar olarak bürokratlar halkı temsil etmezler. Bundan dolayı bürokratların halkın talep ve eğilimlerine politikacılara kıyasla daha az duyarlı olduklarına ilişkin yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Atanmış bürokratların her durumda seçilmiş kişi ve kurumlarca denetlenmesi demokratik yönetimin gereğidir (Erdoğan, 2010, s.311).

Yönetimler arası ilişkilerin değerlendirilmesi neticesinde ortaya çıkan temel sorunun; "daha önceki dönemlerde bürokratların dolayısıyla mülki idarenin konumları gereği kendilerini devletin asıl sahipleri olarak görmelerinden kaynaklanmakta iken daha sonraları ise seçilmişlerin iktidar olacak kadar oy almakla her istediklerini yapacakları yanlısına düşmelerinden" dolayı belirdiği ve bunun doğal sonucu olarak seçilmişlerle atanmışların iki zıt kutup olarak çatışma içerisine girdiği öne sürülmektedir (Çimen, 2007, s.27-31).

Siyasal, sosyal ve tarihsel süreç içerisinde gerek merkezi otoritelerin gerekse yerel otoritelerin, güç odaklarının doğaları gereği, yasal, yargısal ve yürütme işlerinde rakesiz bir yetki ve güç sahibi olmak için sürekli bir çaba içerisinde olduğu bilinmektedir (Eroğul,1999, s. 125). Genellikle toplumsal yapı içerisinde siyasal gücün merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasında veya merkezi yönetim bünyesinde çeşitli kurumlar arasında paylaştırılması kültürel, tarihsel ve toplumsal bir süreç olarak siyasal veya bürokratik anlamda güç mücadelesine dönüőebilmekte, bu bağlamda yönetim birimleri arasındaki gerginliğe de neden olabilmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında (Keleş,1983, s.7) ya da mülki yönetimle yerel yönetimler arasında az ya da çok gerilim görülebilmektedir. Bu durum merkezde ve yerelde atanmış-seçilmiş tartışmasına dönüőebilmektedir.

Hükümetler yerel yönetimleri, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki farklı anlayışlar ile kamu politikalarının oluşturulmasındaki değışik bakış açılarından kaynaklanan bir nedenle belirli ölçüde rakip siyasî kuruluşlar olarak görmektedirler (Eryılmaz, 2011, s. 198). Bu rekabet doğaal olarak merkezi yönetimde bulunan politikacılar ile yerel politikacılar arasında da sıklıkla görülmektedir.

Türk toplumunda, Osmanlı devletinin son dönemlerinden itibaren başlayıp günümüze değıin süregelen, devlet-halk arasında bir kopukluk gözlenmektedir. Bunun bir nedeni batılı tipte devlet modelinin halkın günlük yaşamı, kültürü ve gelenekleriyle uyumsuz uygulamalar yapması olmuştur. Bu sıkıntı daha sonra yönetenle yönetilen arasında, ardından merkezle çevre arasında iktidar paylaşımından kaynaklanan bir ayrışmayı tetiklemiştir. Bunun yanında kimi bürokratlar düzeni sağlamak uğruna toplumsal gerçekleri bazen hasıraltı etmişler, reformların sosyal ihtiyaçlardan değıil, bu bürokratların kişisel ihtiyaçlarından kaynaklandığı izlenimi oluşturmuşlardır. Bu bakımdan günümüzde kamu yönetiminin iyi anlaşılabilmesi bu çerçeve kapsamında doğru analizler yapılmasına bağlıdır (Çaylak, 2011, s. 118-120). Atanmış-seçilmiş yönetici tartışmasının temelinde yukarıda belirtilen anlayışın izleri görülmektedir.

Öte yandan yerel politikacılar her ne kadar seçilmiş yöneticiler olsalar da merkezi yönetim karşısında adeta bürokrat muamelesi ve tavrı görebilmekte, yerelde bazı siyasî faaliyetleri yasaklanmakta, ulusal politikalara endeksli olmaktan başka hareket alanı bırakılmamakta, hep ikincil pozisyonda kalmak zorunda bırakılmaktadır (Kösecik ve Sağbaş, 2005, s. 148-149).

Birçok alanda ortak hizmet üretmekte olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında insan ve maddi kaynaklar bakımından adeta haksız rekabet olmaktadır. Özellikle hükümeti oluşturan siyasal parti ile yerel yönetimlerde

sorumluluk üstlenen siyasal parti farklı olduğunda bu rekabet daha da açık ve belirgin bir hale gelmektedir. Politikacıların aynı parti bünyesinde olsa dahi merkezde veya yerelde bulunmalarına göre, seçim süreçlerinden kaynaklanan etkenler dolayısıyla, aralarında bir rekabet gözlenmektedir. Bu açıdan bakıldığında politik rekabetin faydalı yönleri kadar olumsuzlukları da göz önüne alınmalıdır. Merkezi yönetimin avantajlı ve etkili konumu, hem merkezi bürokrasi hem de Başkentteki politikacıların her zaman istedikleri bir durumdur.

Seçilmiş yerel politikacılar ile atanmış mülki idare amirleri veya diğer taşra yöneticileri arasında görünmez bir şekilde güç ve etki mücadelesi yaşanabilmektedir. Bu süreç mülki idare, bölgesel kuruluşlar ve yerel yönetimler arasında geçebileceği gibi, bu gruplarla merkezi bürokrasi ve politikacılar arasında da görülebilmektedir. Bölgesel kuruluşlardaki yöneticilerin gerek merkezde gerekse yerelde ki politikacılarla işbirliği ve dayanışma içerisine girmeleri daha çok görülmektedir. Bu farklılaşmada; mülki idare amirlerinin mesleki bir yöneticilik kariyer sistemine dayalı olarak atanması, buna karşılık bölgesel kuruluşlarda ve il genel idaresinde görev alan diğer yöneticilerin ise, bütünüyle politik tercihlerin etkisi sonucunda atanmış olmaları rol oynamaktadır.

5.2. Merkezi Yönetim - Yerinden Yönetim İlişkisi

Türkiye'de merkezi yönetimin mutlak üstünlüğü ve egemenliği karşısında sosyal bilimcilerin vardığı nokta; tarihten ve toplumsal kültürden gelen bir etkiyle, devletin toplum karşısındaki süregelen bu egemenliği ve özerkliğinin; rijit bir devlet-toplum karşıtlığının göstergesi olarak değerlendirilmesi gerektiğidir. Osmanlıdan 20. Yüzyılın sonuna kadar hâkim olan askeri ve sivil bürokrasinin yönetim anlayışı, devletin toplumu vesayet altında tutarak toplumsal uyumu koruması ve bunun sürdürülmesi uğruna, her yolun meşru görülmesine varmıştır. Bütün bu sürecin sonucunda gerçekleşen ise devletin toplumdan uzaklaşması (Sarıbay,1995, s. 156-157), toplumun bir bölümünün kendini devletten dışlanmış hissetmesi, yabancılaşma ve şiddete varan muhalefet gösterilmesi olmuştur.

Siyasal tarihte yaşananların aksine günümüzde görülen gelişmelerden biride merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimleridir. Bu eğilim merkez politikacılarının etkililiklerini veya güçlerini kaybetmemek için yerelleşmeye karşı bir gayret içine girmelerine de yol açmaktadır (Parlak,1998, s. 14).

Türkiye'de yönetim sistemleri, siyasal tarih ve yönetim bilimi bakımından değerlendirildiğinde; merkezi yönetim yerel yönetimler ilişkisinin büyük ölçüde merkez-çevre kavgası niteliğinde olduğu görülmektedir. Devam eden bu süreçte, yönetim kültürünün daha çok merkeziyetçi ve vesayetçi bir anla-

yılla oluştuğu bilinmektedir. Bu anlamda merkezi yönetimde görev alan bürokratlar ile politikacılar genellikle karar verici, belirleyici ve yönlendirici bir rol üstlenmişlerdir. Çevre kavramı içerisinde yer alan yerel yönetimlerde görevli bürokratlar, mülki idare amirleri ve yerel politikacılar ise politika belirleme sürecinde yer almamışlar, sadece kendilerine çizilen sınırlar içerisinde hareket etme mecburiyetinde kalmışlardır. (Eryılmaz,1997, s. 102-106).

Cumhuriyetin kuruluşundan iki binli yılların başına kadar merkezi bürokrasinin önemli ve kritik noktalarında sadece bazı bakanlıkların teftiş kurulları mensupları veya merkezde politikacılara hizmet veren ya da parti teşkilatlarına yakın duran kimi bürokratlar görev alabilmişlerdir. Yerel politikacıların ve mülki idare amirlerinin merkezi bürokrasi de görev almaları ise nadiren rastlanan bir durum olmuştur. Oysa Cumhuriyet öncesi dönemde yönetim tarihimizde ve Fransa gibi batılı gelişmiş demokratik ülkelerde de görüldüğü üzere; yerel yönetimler ve mülki idare sistemi; "Enderun Mektebi" örneğinde olduğu gibi, adeta bir okul olarak işlev görmüş, merkezi yönetimin seçilerek veya atanarak gelinen her kademesi için aday olabilecek nitelikte ve yeterlikte insan yetiştiren kurumlar olarak algılanmışlardır.

Yerelleşme politikalarının bir neticesi olarak yerel hizmet üreten ve sunan ünitelerin kendi aralarında rekabet etmelerinin sağlanması, taşra yönetimleri ile yerel yönetimlerin performanslarının karşılaştırmalı olarak ölçülmesi, objektif kriterler çerçevesinde kullandıkları kaynaklar yani girdiler ile üretilen mal ve hizmetler ya da çıktılar değerlendirilerek, verimlilik ve tutumluluklarının belirlenmesi, sonuçların yerel halkın görüş ve onayına sunulmasının yararları ve zararları tartışılmalıdır. Toplumun örgütlü bir yapıda olmayışı ve sivil toplumun zayıf kalışı yerel birimlerde bile toplumun yönetim süreçlerine katılımını sınırlı kılmaktadır (Köse, 2007, s.23).

Yerinden yönetim sistemine daha az önem verilmesinin nedenleri arasında sayılan bazı maddeler şöyle özetlenebilir (Eryılmaz, 2011, s.100-103);

- 1- Mevcut rejim içerisinde yürütülen politikaları tehdit eden bir çekişmenin varlığı,
- 2- Otoriter bir rejim yapısında siyasal örgütlerin faaliyetlerine izin vermeden iktidarın yürüttüğü politikalara, halkın desteğinin sağlanmak istenmesi,
- 3- Batılılaşma ve modernleşmede geciken ülkelerde, bürokrasiye verilen imkânlar ve taşıdığı avantajlar nedeniyle genellikle vilâyet sisteminin tercih edilmesi,

- 4- Merkezi siyasal partilerin güçlü olmaları durumunda, izledikleri politikaların uygulanabilmesine sağladığı kolaylıklara dayalı olarak merkezi yönetimin tercih edilmesi,
- 5- Nüfusu homojen olan ülke ve toplumların sosyal şartları sonucu, yerinden yönetime daha az önem verilmektedir.

Yerinden yönetime önem verilmesi ise demokratik değerlerin benimsenmesi, çoğulcu düşünceler ve ideolojilerin varlığı, coğrafi büyüklük ile taşra yönetimlerinin güçlü olmalarına bağlı olarak artmaktadır (Eryılmaz, 2011, s.103).

5.3. Yerelleşme Sürecine Yönelik Eleştiriler

Son dönemlerde yaşanan ekonomik, toplumsal ve siyasal değişime bağlı olarak İl idaresi sisteminin işleyişi kapsamında; siyasetin yönetimde başat duruma geldiği, bu açıdan mülki idare amirlerinin vesayet denetimi yapmalarında zorluklar oluştuğu, il ve ilçe politikacılarının baskısına maruz kaldıkları ifade edilmektedir. Öte yandan Kaymakamların iktisadi alanda işlevsiz bırakıldığı, politikacıların tutum ve davranışları karşısında bürokratların kaymakamların yanında yer almadığı, büyükşehirlerde kaymakamlıkların evrak havaleciliğine indirgendiği, iş yapma kapasitelerinin diğer kurumlarla olan beşeri ilişkileri ile orantılı olduğu ileri sürülmektedir. Halkın güveni, itimadı ve saygısının kazanılmasını sağlaması gereken yönetim sisteminin, noksanlık ve boşluklarının mesleki misyon, kişisel gayretler ve özverilerle telafi edilmeye çalışıldığı, yönetsel başarının ancak kişisel liderlik, olağanüstü gayret, bireysel yetenek ve inisiyatifte bağlı olduğuna yönelik eleştiriler yapılmaktadır (Bedük, 2011a). Hâlbuki yönetimde zaten siyasetin belirleyici olması demokratik sürecin en temel hedefi ve göstergesidir. Vesayet denetimi yerine kararların katılımcı bir anlayışla alınması ve hukukiliğin sağlanması, iktisadi alanın serbest ekonomi kuralları çerçevesinde sivil aktörlerce ve müteşebbislerce sürdürülmesi liberal demokratik sistemin ekonomik işleyişinin özüdür. Ayrıca yöneticilerle politikacıların karşıt taraflar olarak değil, katılımcı ve bilgiye dayalı bir yönetim anlayışı çerçevesinde, işbirliği ve eşgüdüm içerisinde birlikte hareket ederek yönetişim sürecini gerçekleştirmeleri yönetim ve siyaset biliminin gerekleridir. Bu çerçevede bütün kişi ve kurumlarla iyi ilişkiler, liderlik, olağan üstü gayretle çalışkanlık, rehberlik, iyi düzeyde beşeri ilişkiye dayalı olarak toplumun yönlen- dirilebilmesi gibi tutum, davranış ve yetenekler mülki idare amirlerinin temel özellikleri olmak durumundadır.

Yerelleşme süreci bağlamında merkezi yönetime kıyasla daha etki ve verimli olacağı düşüncesiyle yetki ve kaynakların yerele aktarılmasına ilişkin

varsayıma karşın; hem merkezdeki yöneticilerin hem de seçilmiş politikacıların yereldekilerle aynı toplumsal, siyasal ve bürokratik kültüre sahip olduğu ve yetki ve kaynakların kullanımının her iki düzeyde de aynı sonuçları üreteceği ileri sürülmektedir. Aynı şekilde kaynak üretme ve kullanma yetkisinin mevcut sistemde düzeltme yapmadan ve yetersizlikler giderilmeden yerele bırakılması halinde, istenen sonuca ulaşamayacağı, etkili mali ve demokratik denetim, katılım ve şeffaflık mekanizmalarının çalıştırılmadan bunun yapılması durumunda, kamu kaynaklarının denetimsiz ve ölçüsüz bir biçimde kullanıldığı "yerel derebeylikler" ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir (Canpolat ve Cangir, 2010, s.34). Bununla birlikte bütün bu risk ve ihtimallerin merkez veya yerel ayrımı yapmadan, tüm kamu yönetimi için geçerli olduğu, yereldeki yönetici ve politikacıların aynı tabandan geldiği dikkate alındığında, "yerel derebeylik" ihtimalinin merkez açısından ise "merkezi krallık" olarak tanımlanabileceği görülecektir.

Yerel demokratik sistemin zihinsel ve kurumsal dönüşümü için gerekli olan alt yapının hazırlanmaması, yerel birimlerde demokratik katılım ve denetim sürecinin sağlıklı işlememesi halinde, bu birimlerin sadece "kapalı yerel bürokratik yapılar" şeklinde tesis edilmiş olacağı belirtilmektedir (Canpolat ve Cangir, 2010, s.43). Merkezi yönetimin ve ulusal demokratik sistemin işleyişi için de bu önerme veya varsayımın geçerli olduğu; demokratik katılım ve denetim olmadan hiçbir yönetim sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesinin mümkün olmadığı bilinmektedir. Bu çerçevede merkezi yönetimi ve her türlü yerinden yönetim birimini oluşturan temel unsurlar olarak insan kaynakları, örgütsel kültür, yönetim geleneği, politik tutum ve davranışlar ile örgütsel iklimin, birleşik kaplar kuralı gereği benzerlikler taşıdığı gözden uzak tutulmamalıdır.

Öte taraftan çok sayıda ve geniş bir şekilde görev ve yetkilerle donatılmış bir yönetim biriminin kullanımına, eğer bu görev ve yetkileri yürütebilecek ölçüde insan ve maddi kaynak tahsisi yapılmamışsa, bu birimlerin yapabileceği fazla bir şey olamayacaktır (Eryılmaz, 2011, s. 197).

6. MÜLKİ İDARE SİSTEMİNİN GELECEĞİ

Yerinden yönetim sistemlerinin gelecekte varlıklarını sürdürebilmeleri, bütün yönetim kademelerinin işleyişinin demokratikleştirilmesine, halkın istek ve beklentilerine duyarlı hale getirilmesine, yerel katılımın sağlanmasına ve yerel halk ile yönetim arasında sorumluluk ve hesap verebilirlik bağının kurulmasına bağlıdır (Arslan ve Mahmutoğlu, 2011, s.23).

Mülki idare sisteminin eleştirel bir bakış açısıyla iyi analiz edilmesi, sos-

yal ve siyasal problemlerin çözümlenebilmesi ile daha iyi ve işlevsel bir yönetim sisteminin işletilebilmesi bakımından son derece yararlı ve önemlidir. Son yıllarda il idaresi ile ilgili değişikliklerin yorumlanmasında; mülki idare amirlerinin hem devletin hem de halkın temsilcisi oldukları, il idaresi veya taşra yönetiminin adeta hesaba çekildiği, yöneticilerin ne işe yaradığının sorgulandığı, her şeyin yerel yönetimlere devrinin istendiği, il idaresinin etkisizleştirilmesinin bölünme ve bölgesel yönetimlere yol açabileceği ileri sürülmektedir. Ayrıca seçimle işbaşına geldiği için yerel yönetimlerin kutsandığı, yerel düzeyde seçilenlerin milli iradenin bir parçası olmadığı, bunların temsilci değil sadece yerel hizmetleri yürütme yetkisi alan kişiler olduğu, yerelde seçilmiş belediye başkanı ve meclisler varken valilerin seçimle gelmesinin akıl ve mantığa uygun olmadığı, Avrupa'da vatandaş ile yerel yönetimler arasında hakem rolünün mülki idare amirlerine verildiği, yerel yönetimlerin yerelde adeta her şeyle uğraştıkları, köyden bozma belediyelerde büyük kaynaklar mevcutken, ilçelerin hiçbirinde tek kuruşluk bütçe bulunmadığı, bu yönetimlerden hesap sorulmadığı için kaynakları israf ettikleri, oysa kamu kaynaklarını kullananların kamuya hesap vermesinin demokrasinin gereği olduğu ifade edilmektedir (Bedük, 2011b). Bu hususların hem kendi içinde taşıdığı paradokslar ve birbirine aykırı yönleriyle, hem de demokrasi, yönetim bilimi ve kültürü ile siyaset bilimi boyutunda tartışılması gerekmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, neredeyse yerel demokrasinin sistemsel kriz ve zaaflarının mülki idare sistemi ile çözümlenebilmesi gibi bir düşünsel temel üzerinde fikir yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Bu konu ile ilgili doğru yorum veya analiz yapmak ve bilgi edinebilmek için bilimsel yöntem ve verilere dayalı araştırmalar yetersiz olduğundan, güvenilir, objektif, duygusallıktan uzak, nesnel ve tarafsız sonuçlara ulaşmak oldukça zordur.

Türkiye'de valilerin hiyerarşik bir örgütlenme kapsamında uygarlığı, hakikati, dini, ahlaki, doğruyu veya yanlış merkezdeki "kutsal" devlet adına aşağıya veya halka aktaran, onları adam etmeye uğraşan, devletin "steril" mekanını taşrada koruyan, yerelin iradesini değersizleştiren merkezin temsilcisi otoriteler olarak hukuki konum ev yetkiye sahip olduğu ifade edilmektedir. Yerelin bütünüyle anlamsızlaştığı alan, mahalli müşterek hizmetlerle ilgili yerelin istisnai, merkezin ise asli yetki sahibi olmasıdır. Mülki amirlerin, yerel ideolojik ve demografik gerginliklerden beslenen vesayet sisteminin uzantısı olmalarının, onların mesleki dezenformasyonuna yol açtığı ve merkez karşısında herhangi bir irade olarak görülmesini engellediği bir vaka olarak belirtilmektedir. Merkezdeki yetkilerin halka yakın karar mekanizmalarına doğru yaygınlaştırılmasının, birey-devlet arasındaki yabancılaşmayı ortadan kaldırabileceği, toplumsal

barışı sağlayabileceği, toplumun bütün kesimlerinin karar süreçlerine katılımına imkân sağlayacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca yerelde optimum bir denge ve sağlıklı bir sistem işlediğinde, yalnızca durağan ve doğruyu teke indiren bir inceleme ötesinde hiçbir şey yapamayan yargı denetimine ihtiyaç minimuma inecektir. Bu açıdan idari yapı, adil, doğru, bireysel çıkarlarla kamu çıkarının optimumda dengelendiği, siyasal karar ve sorumlulukların yerel farklılıkların katılımına dayandırıldığı, merkezin ve yerelin görev ve yetkilerinin gündelik çözümler ve sistemdeki halkalardan birini değiştirmek yerine, yönetsel ve siyasal sistemin yapısal dönüşümünü Anayasa ile çözümlemenin daha rasyonel bir reform olacağı ifade edilmektedir (Can, 2011, s.9-12). Mülki idare sisteminin Anayasal bir çerçeveye kavuşması, bu sistemin sağlıklı ve etkili işleyişini sağlayacağı düşünülmektedir.

AB tam üyelik sürecinin özellikle mülki idare sistemine olumsuz etki yapacağı, netice itibariyle yerel nitelikli hizmetlerin halkın oylarıyla seçilmiş kişilerin yönettiği yerel yönetimlere bırakılması gerektiği, mülki idare sisteminin merkezi idareyi temsil etmekten başka bir fonksiyonu pratikte bulunmadığı ifade edilmektedir. Her türlü planlama, karar verme, ödenek sağlama gibi faaliyetler başkentte bulunan merkez örgütünde alınmakta ve taşra sistemine adeta tebligat yapılmaktadır (Çimen, 2007). Bu şekilde, merkezi yönetimin taşrayı adeta uzaktan idare ettiği bir yapıda, mülki idare gibi nitelikli bir sisteme ihtiyaç olup olmadığı tartışılmalıdır. Sadece merkezden gelen evrakın tebligatına indirgenen böyle bir fonksiyonun icra edilmesi, ülkenin sahip olduğu nitelikli insan kaynağının ve yönetsel birikiminin israfı anlamına gelmektedir.

Öte yandan tarihten gelen gücü sayesinde mülki idare sisteminin zayıflamadığı, aksine gelecekte daha da güçleneceği, iyi yetişmiş bir kadro olarak mülki amirlere devletin ve toplumun ihtiyacı olduğu görüşü de sıklıkla savunulmaktadır (Öztürk, 2002). Mülki idarenin ülke genelinde toplumla kurduğu yönetsel ve sosyal ilişkiler dikkate alındığında, bu sistemin toplum kalkınmasında önemli bir güç olarak değerlendirilmesi ve motivasyon kaynağı olarak liderlik yapmasına imkan tanınması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Mülki idare sisteminin gerekliliği ve geleceğini, küreselleşme, buna bağlı olarak küresel piyasa ekonomisinin gereksinimleri, ulusal piyasanın homojenleştirilmesine yapılan katkı, küresel piyasa ölçeğinin gerçekleştirilmesinde çıkarılan zorluklar, optimal piyasa ölçeği olarak ulusal veya küresel düzlemin dikkate alınması gibi ekonomik ve iktisadi argümanlarla yapılan tartışmaların belirleyeceği ifade edilmektedir (Akbulut, 2011, s.34-35).

Mülki idare Amirliği sisteminin sorunları, günümüzde ve gelecekteki duru

mu ile yeniden yapılandırılması konularında mülki idare amirleri ile geçmişte yapılan bir alan araştırmasının sonuçlarına göre1 (Emre, 2002); yönetimler arası ilişkilerin geleceği konusu, devletin ve demokrasinin geleceği açısından da önem taşımaktadır (Mahmutoğlu, 2002, s.169-175):

- Mülki İdare Amirleri; küreselleşme, AB, yeni yönetim anlayışı gibi konuların mesleki açıdan bir yeniden yapılanmayı zorunlu kıldığını ve %93,4 oranında sitemin yeniden düzenlenmesinin zorunlu olduğunu belirtmektedirler.
- İl idaresinin yeniden düzenlenmesi konusunda mülki amirler il genel yönetimi karşısında il özel idaresini tercih etmişler, %93,6'sı yerel nitelikli tüm hizmetlerin il özel idarelerine devredilmesini istemişlerdir.
- İlçe özel yönetimi kurularak ilçenin tüzel kişiliğe ve bütçeye kavuşturulması isteğinin %94,7 oranında benimsenmiştir.
- Mülki idare amirlerinin Başbakanlığa bağlanması katılımcıların %53,8'inin onayını almıştır.
- Mülki idare sistemi yeniden düzenlenmelidir diyenlerin oranı %93,3 gibi oldukça yüksek bir rakamdır.
- Valinin il özel idaresinin hizmetlerini il genel meclisinin kararlarına göre yürütmesiyle ilgili yapılan değerlendirmeye katılanların oranı %93,2 düzeyindedir. Bu sonuca göre vali karar organı olarak değil, alınan kararları uygulayan yürütme organı olarak düşünülmektedir. Bu durum il özel idaresi kanunu ile hayata geçirilmiştir. 1

1 Bu araştırma İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi arasında 23 Ağustos 2000 tarihinde imzalanan protokol çerçevesinde yapılan işbirliğine bağlı olarak başlatılan, Türk İdari Araştırmalar Vakfı tarafından da kitap haline getirilen ve bu alandaki en kapsamlı çalışma olan "Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği Araştırması" raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır. Bu çalışma Anket formlarının hazırlanması, Mülki İdare Amirlerine gönderilmesi, yanıtlanmış anket formlarının kodlanması, veri girişi, verilerin çözümlenmesi, metin yazılması gibi aşamalardan oluşmaktadır. Çalışmalar Mülki İdare Araştırması (MİAR) grubu tarafından Eylül 2000 tarihinde başlatılmıştır. Araştırma bir buçuk yılda tamamlanabilmiştir. 21 Mayıs 2001'de araştırmanın ilk sonuçları A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesinde düzenlenen bir toplantı ile kamuoyunun bilgisine sunulmuş, kapsamlı bir alan araştırması olan rapor, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Tarafından kitap olarak Nisan 2002 tarihinde Ankara'da yayınlanmıştır. Öğretim Üyeleri ve Mülki İdare Amirlerinden oluşan çok geniş bir araştırma grubu tarafından, görevde bulunan tüm Mülki İdare Amirleri Üzerinde bir alan araştırması olarak yapılan çalışma bu konuda şimdiye kadar yapılmış en geniş kapsamlı araştırma niteliğindedir. Bu çalışmanın devamı niteliğinde henüz yeni bir araştırma elde bulunmamaktadır.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Yönetim birimlerden hangilerinin verimli kaynak kullandığı, hangilerinin atıl ve yersiz yatırımlarla kaynak israf ettiğinin bilinmediği bir ülkede isabetli bir yönetim ve siyaset sergilemek mümkün değildir. Kamu kurumlarında atıl, yersiz ve verimsiz kaynak ve yatırımlara ilişkin bilgi bulunmamakta ve buna ilişkin veriler kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim birimlerinin hangi ölçüde başarılı oldukları, hangi verimsizliğin ve israfın önüne geçtikleri, isabetli karar verip vermedikleri, kısaca varlık nedenlerinin neler olduğunu öğrenmek mümkün değildir. Bu haliyle mali kaynakların merkezi yönetim ile yerinden yönetimler tarafından kullanılmasının olumlu ve olumsuz yönleri tam olarak ortaya konamamaktadır. Bir başka deyişle yerinden yönetim birimlerinin kaynak kullanımını isabetli ve verimli yapamayacaklarına yönelik düşünceler, bilimsel araştırma teknikleri çerçevesinde elde edilmiş verilere dayalı değildir.

Merkezi yönetimin büyüme ve gelişim hızına yerel yönetimler ve mülki idare uyum sağlayamamış ve sonuçta başkent örgütü hem insan kaynağı hem de mali kaynak açısından oldukça aşırı bir büyüklüğe ulaşmıştır. Doğrudan vatandaşlarla yüz yüze gelmediği ve hizmet sunmadığı halde bütün kaynaklara hükmeden büyük bir örgüte dönüşmesi, sadece politika belirlemekle sınırlandırılması gereken konunun kaybedilmesi ve asli görevinin ötesine geçildiği anlamına gelmektedir.

Mülki idare sisteminin en azından yerel yönetimlerde var olan demokratik hüviyete benzer şekilde bir yapısal dönüşüme ihtiyacı bulunmaktadır. Bu bakımdan taşra yönetimi ile yerel yönetimler olarak var olan iki başlılığa son verip, tüm taşra yönetimini ve yerel yönetimleri; il ve ilçe yerel yönetimleri şeklinde yeniden düzenlemek suretiyle yerinden yönetim sisteminin denenmesi gerekmektedir. Endişelerin giderilmesi bakımından her coğrafi bölgede örnek uygulama yapılabileceği gibi, kademeli bir geçişte düşünülebilir. Bu sistemde mülki idare amirleri profesyonel yönetici olarak eşgüdüm, planlama, rehberlik ve denetimden sorumlu olacaklardır. Yerel nitelikli her türlü karar yerel meclislerce alınacak ve yerel bürokratlar aracılığı ile uygulanacağından, yerel yönetimler arasında iş birliği ve eş güdüm boşluğu giderilebilecektir. Bu şekilde taşra yönetiminin halkla sorumluluk ve hesap verebilirlik bağı kurulacak, yerel yönetimler ve taşra sistemi il ve ilçe yerel yönetim çatısı altında işbirliği ve bütünlük içerisinde hizmet verebilecektir. İl ve ilçe yerel yönetimlerine yerel nitelikli görev ve yetkilerle birlikte yeterli kaynak sağlanması amacıyla genel bütçe gelirlerinin en az yarısı yerinden yönetim kuruluşlarına tahsis edilmelidir (Arslan ve Mahmutoğlu, 2011, s.30-33).

Taşra yönetimi ve yerel yönetimler ölçek itibariyle katılımcılığa son derece uygun büyüklükte birimlerdir. Yetkili ve görevli bürokratların karar ve uygulamalarına ilgisiz kalarak devre dışı kalan, bu zafiyeti sadece politikacılara yakınlık ve onların aracılığı ile gidermeye çalışan vatandaş profili yerine, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve mülki idare sisteminin hangi kaynakları nasıl, nerede, ne miktarda ve ne ölçüde isabetli ve verimli kullandığını takip eden, izleyen, örgütlenerek eylem ve işlemleri şeffaf bir şekilde karşılaştırmalı olarak denetleyen bireylere ihtiyaç vardır. Bu denetime bağlı olarak kamuoyunun da bilgilendirilmesi ile birlikte yönetim sistemi daha demokratik bir niteliğe bürünecektir.

Ülkenin yönetim alanında elde ettiği bilgi birikimi, tecrübe ve motivasyon gücü mülki sistem aracılığı ile yerinden yönetime ve yerele aktarılabilir. Aksi takdirde yerel yönetimlerin insan kaynağı, bilgi birikimi ve tecrübesi yöresel olmanın dışına çıkamayacağından ötürü, yönetsel bilgi birikimi, tecrübe ve motivasyon gücünden yeteri kadar pay alınamayacaktır.

Kaynak kullanımlarındaki yerindelik ve isabet oranlarının analizi yapılmadığı için, plânlamanın merkezden yapılması ve kaynak dağılımını başkentten yapılmasının yararları bilinmemektedir. Bir başka deyişle merkezi planlamanın varlığı ve yokluğu arasında bir kıyaslama yapılamamakta, hangi durumun halk açısından daha yararlı olacağı tahmin edilememektedir. Merkezi planlama ve mali bölüşüm, isabet ve öncelik sıralamasından daha çok, gelen taleplerin bütçe kapsamında ve imkânlar çerçevesinde politik tercihlere göre sıralanmasından ibaret kalmaktadır.

Mülki idare sisteminin demokratikleştirilmesi sürecinin son aşaması seçimle göreve gelmesidir. Bu seçimlerin, nitelik olarak sadece mülki idare amirliği yapmış olanlar arasından ilk aşamada il ve ilçe yerel meclislerinde yapıp, ardından Başkentte toplanacak mülki idare şurasında onaylanması ile atama işleminin tamamlanması sağlanabilir. Belirli güvenceler verilerek seçilen mülki idare amirlerinin başkanlığında il ve ilçe yerel yönetimlerinin denenmesi, yerel problemlere alternatif bir çözüm yolu olacaktır. Kamu yönetiminin Dünya sıralamasındaki yeri, ülkenin coğrafi, ekonomik, sosyal potansiyeli ve tarihi geçmişi göz önüne alındığında tatmin edici bir seviyede değildir. Bu açıdan yapılması gereken iyileştirmelere, yönetimler arası ilişkilerin düzeltilmesi ile yetki ve görev karmaşasının önlenmesini sağlamakla başlanması yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Orsan. Ö. (2011).** "Küresel Dönemde Ulus Devlet ve Mülki İdari Yapılanma", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 143, Ocak-Şubat 2011, Ankara
- Arslan, N.T. (2011).** "Küreselleşme Olgusu ve Yönetişim Kavramı Üzerine Bir Değerlendirme", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s: 1-10.
- Arslan, N.T. ve Mahmutoglu, A. (2011).** "Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişim ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s: 12-35.
- Arslan, N.T. ve Mahmutoglu, A. (2005).** "Türkiye'de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme", Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler (Ed: N.T. Arslan), Seçkin yayınları, 2005, Ankara, s:83-110
- Ateş, H. (2011).** "Postbürokratik Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s: 127-149.
- Bedük, S. A. (2011a).** "Mülki İdare Sisteminin Sorunları", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 143, Ocak-Şubat 2011, Ankara
- Bedük, S. A. (2011b).** "İl İdare Sistemi Türk Kamu Yönetiminin Temelidir", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 145, Mayıs-Haziran 2011, Ankara, s:6-8.
- Can, O. (2011).** "Dönüşümü Esas Almayan Bir Anayasa'nın Yalnızca Makyaj Çalışması Olacağı Açıktır", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 145, Mayıs-Haziran 2011, Ankara, s:9-12.
- Canpolat, H. Ve Cangir, M. (2010).** "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin daha Fazla Demokratikleşmesi", Türk İdare Dergisi, Sayı:466, Mart 2011, s:25-45.
- Çaylak, A. (2011).** "Osmanlı'da Yöneten-Yönetilen İlişkisi, Kavramsallaştırma ve Tarihsel Analiz", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa, s:77-126.
- Çimen, A. (2007).** Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam, <http://www.kolayidare.com/komukj/habergoster.asp?id=125>, (erişim tarihi:30.11.2010).
- Çimen, A. (2011).** "Sorgulanması Gereken Bazı Yerel Yönetim Mitleri", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 146, Temmuz- Ağustos 2011, Ankara, s:27-31.
- Dursun, D. (2010).** Siyaset Bilimi, Beta Yayınları, 5. Baskı, Eylül 2010, İstanbul.
- Emre, C. (Editör, 2002).** İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın no:1, 2002, Ankara.
- Erdoğan, M. (2010).** "Yeni Anayasanın Temel İlkeleri" 25.12.2009, <http://www.hurfigirler.org/akademik-yazilar/435-mustafa-erdogan-yeni-anayasanin-temel-ilkeleri>, 10.05.2010.
- Erdoğan, M. (2010).** Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, 8. Baskı, Mart 2010, Ankara.
- Eroğul, C. (1999).** Devlet Nedir? İmge kitapevi, Mart 1999, Ankara
- Eryılmaz, B. (1997).** Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, no:64, İstanbul, 1997
- Eryılmaz, B. (2007).** "Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim", Eylül

2007, <http://www.pdrforum.net/index.php?topic=1597.0>, 10.05.2010.

Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Eylül 2011, Ankara.

Güler, Birgül A. (1998). Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını no:280, mart 1998, Ankara.

Kaya, M. (2010). "İnsani Gelişme Endeksi (İge) Gelirin Ötesinde Yaşam Standardını Ve Refahı Belirlemektedir" Eskişehir-Osmangazi Üniversitesi Teknoloji Araştırma Merkezi, TEKAM Müdürü, mkaya@ogu.edu.tr, www.ogu.edu.tr/images/birimdu-yuru/200972110230.doc, 10.05.2010.

KAYA, (1991). Yerel Yönetimler Araştırma Raporu, TODAİE, Haziran 1991,

KAYA, (1991). Genel Rapor, TODAİE, Haziran 1991, Ankara

Keleş, R. (1994). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma:Avrupa ve Türkiye" Yerel Yönetimlerde yeniden yapılanma uluslar arası konferansı TBD Yayını, Ankara, 1994.

Keleş, R., Yavuz, F. (1993). Yerel Yönetimler, Genişletilmiş ikinci baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1983

Keyman, F. (2000). Türkiye ve Radikal Demokrasi, Alfa Yayınları, Şubat 2000, İstanbul.

Köse, H.Ö. (2007). "Küreselleşmenin Devlet Ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri Ve Türk kamu Yönetimine Yansımaları" Bilgi Çağında Türk kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II (Ed: Nohutçu ve Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, s: 1-28.

Kösecik, M. ve Sağbaş, İ. (2005). "Tarihsel bakış açısıyla Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler (Ed: N.T. Arslan), Seçkin yayınları, 2005, Ankara, s:111-152.

Mahmutoğlu, A. (2002). Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, KYUP, 2002, Ankara.

Mahmutoğlu, A. (2007). "Yerel Yönetim Yasaları Sonrasında Mülki idare Sistemi", Bilgi Çağında Türk kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II (Ed: Nohutçu ve Balcı), Beta Yayınları, İstanbul, s:29-50.

Nohutçu, A. (2011). "Türk Yönetim Geleneğinde Değişim: Siyaset Odaklı Bürokrasiden Kamu Politikası Odaklı Bürokrasiye", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa.

Ökmen, M. (2011). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa.

Özer, M.A. (2011). "Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 146, Temmuz-Ağustos 2011, Ankara, s:20-26.

Öztekin, A. (2010). Siyaset Bilimine Giriş, Siyasal Kitabevi, 6. Basım, Eylül, 2010, Ankara.

Öztürk, O. (2002). "Mülki İdarenin Geleceği", İdarecinin Sesi, Mart, 2002, http://www.orhanozturk.net/yonetim/makale_gor.php?id=6, (erişim tarihi:30.11. 2010).

Parlak, B. (1998). Türkiye'de İl Genel Yönetimi: Sorunlar, Yaklaşımlar ve Öneriler, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde hazırlanmış ve yayınlanma

miş Doktora Tezi, Mart 1998, Sivas,

Polatoğlu A. (2000). "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", Ç.Y.Y., Cilt:9, Sayı: 1, Ocak-2000,

Sarıbay, A.Y. (1995). Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam, İletişim Yayınları, Haziran 1995, İstanbul.

Seztr, Y. (2005). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Çerçevesinde "Türkiye'de İl Genel Yönetimi" hakkında Bir İnceleme", Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler (Ed: N.T. Arslan), Seçkin yayınları, 2005, Ankara, s: 169-190.

Turgut, K. (2011). "Türkiye'de Anayasalarda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı:145, Mayıs-Haziran 2011, Ankara, s:13-18.

Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, (1976). Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Kasım 1976, (Editör: Kurthan Fişek), Ankara,

TÜSİAD, (1997). Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, Tüsiad Yayınları no: T/97-207, İstanbul, Ocak 1997.

Yalçındağ, S. (1971). "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine" A.İ.D. ,TODAİE, C:4, S:2, Ankara, 1971

Yazıcıoğlu, R. (1995). Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayıncılık, Mart 1995, İstanbul.

Yüksel, A. (2011). "Yerel Yönetim Reformları Yerel Yönetim Anlayışında Tam Bir Paradigma Yerinden Oynamasıdır", İdarecinin Sesi Dergisi, sayı: 146, Temmuz, Ağustos 2011, Ankara

Yüksel, F. (2011). "Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler", Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler (Ed: Nagihan Talat Arslan), Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2011, Bursa.

1921 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, (erişim tarihi: 14.09.2011).

İMAR HUKUKUNDA KAZANILMIŞ HAK KAVRAMI VE KAVRAMIN KENTLEŞMEYE ETKİLERİ

Selman ÖZDEMİR*

ÖZET

Yazıda, hukuk devleti ilkesi ile yakından ilgili olan kazanılmış hak kavramının genelde idare hukukunda, özelde ise imar hukukunda tezahür biçimleri ele alınmaya çalışılmış; hangi usul ve esaslar çerçevesinde bireylerin kazanılmış hakların olabileceği hususu örnek olaylar üzerinden tartışılmış; bu bağlamda kazanılmış hak müessesesinin plânlama amaçları bakımından kentleşmeye etkileri incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kazanılmış hak, imar hukuku, imar plânı.

ABSTRACT

The Vested Right Concept At Zooning iaw And The Concept's Effects To Urbanization

In this study, the vested rights' concept are closely related to rule of law that's forms of manifestation in generally at administrative law and in particular at zoning law was dealt; which the principles and procedures within the framevwork being individuals' vested rights through model events was discussed, and in this context analyse the effects to urbanization in fer m s of plânnig aims the vested rights institution was researched.

Key Words Vested right, zoning law, zoning plan.

1. GİRİŞ

Devlet ile birey arasındaki ilişkinin eşitsiz bir ilişki olduğu dikkate alındığında ve bu ilişkinin somutlaştığı alan olan idare hukukunun tarihine bakıldığında, bu tarihin önemli bir bölümünün, bireylerin Devlet karşısında hak ve güvencelere sahip olma mücadelesinden oluştuğu görülmektedir. Bu bakımdan, özellikle modern Devlet'in oluşumu ile birlikte ortaya çıkan idare hukukunun önemli bir bölümünü hukuk Devleti kavramı ile hukukun genel ilkeleri ve insan

haklarının korunması konuları oluşturmakta olup (Sever, 2006; 4); kazanılmış hak kavramı (bu açıdan), söz konusu hukuk devleti ilkesine ve hukukun genel ilkelerine ulaşmada (ve dolayısıyla bireyin elde etmiş olduğu kazanımların, kendisinden üstün konumda olan Devlet karşısında korunmasına hizmet eden) önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kazanılmış hak kavramının ne olduğu hususu Anayasamızda belirtilmemiş ise de, kazanılmış hak kavramı, Anayasa'da yer alan "hukuk Devleti" ilkesinin bir tezahürü niteliğinde görülmektedir¹. Bu durum ise, Anayasamızın dolaylı da olsa kazanılmış hak kavramının varlığına yollamada bulunduğunu göstermektedir. İşte yazıda, 1982 Anayasası tarafından da zımnen kabul edilen kazanılmış hak kurumu, imar hukuku özelinde incelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmada, evvelâ idare hukukunda kazanılmış hak kavramına (genel hatları ile) değinilecek, kamu hukuku alanında özel hukuk alanında olduğu gibi bir kazanılmış hak müessesesinin olup olmadığı tartışılacak; ardından imar hukukunda kazanılmış hak müessesesi ele alınarak, imar hukukunda kazanılmış hak kurumunun ortaya çıktığı durumlar örnek olaylar üzerinden aktarılmaya çalışılacak; plân/parselasyon ve yapı ruhsatının yargı kararı ile iptalleri neticesinde, iptal hükümlerinin başlanılmış olan yapılara (inşaatlara) etkisi değerlendirilerek, kazanılmış hak konusu sonlandırılacak; son tahlilde ise, imar hukukunda kazanılmış hak kurumunun sonuçlarının kentleşmeye etkileri değerlendirilerek çalışma sonlandırılacaktır.

2. İDARE HUKUKUNDA KAZANILMIŞ HAK KAVRAMI²

2. 1. Genel Olarak

Toplum düzenini sağlayan kurallar bütünü olarak tanımlanan hukuk kurallarının, toplumun dinamik yapısına paralel olarak, değişik zamanlarda farklı nedenlerle değiştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkabilir. Ancak hukuk kurallarını koyan, değiştiren veya kaldıran makam, bu kuralları koyma, değiştirme ve kaldırma hususlarında sınırsız yetkilere sahip değildir ki; bu yetkiler hukukun genel ilkeleri, anayasalar ve kanunlar ile sınırlandırılmıştır. Hukuk kurallarını koyan, değiştiren veya kaldıran makâmın bu kuralları koyma, değiştirme veya kal-

1 AYİM 3. Dairesi'nin E: 2003/838, K: 2004/364 Sayılı Kararı.

2 Kazanılmış hak kavramından neyin anlaşılması gerektiği, kavramın İdarî istikrar, müesses nizam, hukukî güvenlik v.b. idare hukuku terimleri ile aynı anlama mı geldiği, yoksa bu kavramlardan başka bir anlamı mı içerdiği ve idare hukukunda "gerçekten" bilinen ve akla ilk gelen anlamı ile kazanılmış hakkın var olup olmadığı hususunun tartışılması, bu yazının boyutlarını aşacağından, belirtilen hususların başka bir yazıda incelenmesi düşünülmüş ve anılan hususlara değinilmemiştir.

dırma yetkilerini sınırlandırmanın amacı ise, bir yandan değişen yeni şartlara göre mevcut durumu gözden geçirerek, kuralları yeniden ele alıp, değişiklik ve yenileşme ihtiyaçlarını karşılamak; diğer taraftan da değişikliğin gerçekleştirildiği tarihe kadar var olan hukukî durum ile oluşmuş olan hukukî istikrarın ve kazanımların, değişiklikten sonra da korunmaya devamını sağlamaktır (Altun- dış, 2008; 60 - Turhan, 2003; 215 v.d.). Aksi halde (hukuk kurallarını koyan, değiştiren veya kaldıran makamın bu kuralları koyma, değiştirme veya kaldırma yetkilerinin sınırlandırılmaması halinde), geriye yürümezlik ve kazanılmış haklara saygı ilkelerinin bütününe ifade eden hukukî güvenlik ilkesi zedelenmiş olur ki; bu da [geriye yürütmesinde sakınca bulunmayan veya yeni düzenlemelerin geçmişi de kapsayacağına ilişkin hükümlere yer verilen düzenlemeler (Şahin, 2009) haricinde] geriye yürüten ve kişilerin değişiklikten önce var olan kurallara göre herhangi bir hak kazanamadıkları bir hukuk düzeni ortaya çıkmış, dolayısıyla temel hak ve özgürlüklerin güvencede olmasının (Çağlayan, 1997; 245 - Akıl, 2003; 416 v.d.) ve bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin hiç bir anlamı kalmamış olacaktır (Balta, 1970; 106 v.d. - Altundış, 2008; 61).

Kural koyucuların keyfî kurallar koyamaması, bir takım kaidelere uygun işlemler tesis etmelerinin zorunlu olması ve sadece kuralların uygulandığı kişilerin değil, kural koyucuların kendilerinin de kaidelere bağlı ve uygun hareket etmelerini ifade eden hukuk devletinin unsurlarından birisi de, kazanılmış hak ilkesinin varlığının kabul edilmesi ve bu ilkeye uygun hareket edilmesi gerekliliğidir (Yüksel, 1959; 72 - Uler, 1970; 114 - Kuzu, 2009 - Çeçen, 1977; 111 v.d.).

Kazanılmış hak müessesesinin hukuk devleti bakımından önemi yukarıda izah edilmeye çalışılmıştır. Ancak, üzerinde çok tartışılan, doktrin tarafından da (kanımızca) tam olarak izah edilmesinde güçlük çekilen bir konu bulunmaktadır ki; bu husus, kamu (idare) hukukunda, özel hukukta geçerli olduğu şekli ile bir kazanılmış hak kurumunun var olup olmadığı hususudur. Bu hususu izah etmeye çalışmak, yazının sınırlarını aşmak anlamına geleceğinden, yazıda daha çok, tanımlama çalışmalarının doğruluğundan ziyade, mevcut uygulamanın ne şekilde olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

2. 2. Kazanılmış Hak Kavramı

20. yüzyılın başlarında Duguit tarafından "boş ve içeriği olmayan bir kavram" olarak nitelenen kazanılmış hak, sınırları ve kapsamı belirlenmesi en zor kavramlardan birisidir (Bülbül, 2010; 52). Sınırlarının ve kapsamının belirlenmesindeki zorluk, kavramın tanımını vermeyi de güçleştirmektedir. Kavram, çoğu zaman hukukî güvenliğe ilişkin olan diğer kavramlarla karıştırılmakta,

ayrıca kimi zaman idare hukuku ile özel hukuk bakımından kavramın aynı manâya geldiği düşünülebilmektedir. Fakat idare hukuku bakımından, geçmişte olduğu gibi günümüzde de, kavramın genel geçer bir tanımını yapmanın zor olduğu düşünülmektedir.

Ancak, kavramın tanımına esas alınacak genel çerçeveyi çizecek bazı doneler bulunmaktadır. Kavramın tanımını yapabilmek için, hak ve hukuk kavramlarından yola çıkmak gerekmeyle birlikte, kazanılmış hak kavramında yer alan "hak" teriminin temel hak ve hürriyetler veya insan hakları kavramlarında yer alan "hak" terimi ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Buradaki hak terimi, insanın insan olmasından dolayı doğuştan haiz olduğu hakları ifade etmez; buradaki hak terimi, sonradan belli şartların yerine getirilmesi sonucu elde edilen ve hukuken korunan şahsî menfaatleri ifade eder.

Hukuk objektif, genel bir kaidedir. Hak ise sübjektif bir durumu ifade eder. Hak, "genel/objektif kaide olan hukukun, bireylere verdiği yetkililerdir" şeklinde tanımlanmaktadır (Tolon, 1980; 170). Dolayısıyla hak, kişilere hukuk tarafından tanınan kişisel menfaati, (ve aynı zamanda) kişisel yarlardan istifade etme konusunda kişilere verilmiş bulunan bir bireysel yetkiyi ifade eder ve bu hakkın kişiye bağlanması, hakkın iktisabı anlamına gelir (Alpar; 2009).

Bu bakımdan, hak ile menfaat arasındaki farkın, hukuken korunma noktasında ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki; ihlâl edilmiş olan menfaat alelâde bir menfaat olabileceği gibi; hukuken koruma altına alınmış bir menfaat (sübjektif hak) da olabilir. Bu noktada, hukuken koruma altına alınmış olan sübjektif hak, doğrudan hukukî korumadan yararlanırken; alelâde menfaat ise, kamu yararına ve hukuka uygunluğunun sağlanması maksadı ile yapılan denetimde dolaylı biçimde korunmaktadır (Tolon, 1980; 167).

Kazanılmış hak kavramının sübjektif hakka inhisar olması ise, esasında bu kavramın özel hukuk alanına mündemiç bir kavram olduğuna delâlet etmektedir.

Nitekim, bir hukukî ilişkide sübjektif hakkın varlığından bahsedebilmek için, üç temel durumun hukukî ilişki içerisinde bulunması gerekmektedir. Bu durumlardan ilki, hukukî ilişki içerisinde bulunan tarafların hukuken eşit konumda, eşit hak ve yükümlülöklere haiz olmaları halidir. İkinci temel durum ise (ilk durumun bir sonucu olarak), hukukî ilişki içerisinde bulunan tarafların irade serbestisine haiz olması, haiz olunan irade serbestisine istinaden müzâkerelerde bulunulması, müzâkerelerin bir sonucu olarak karşılıklı hak ve borçlar altına girilmesinin kararlaştırılmasıdır. Bir ilişkide sübjektif hakkın varlığına koşut olan

üçüncü temel durum ise, hukukî ilişkinin konusu üzerinde, tarafların serbestçe tasarruf etme yetkilerinin bulunması halidir.

Bu bakımdan, teknik anlamda kazanılmış haktan bahsedebilmek için, irade serbestisi içerisinde hareket eden ve hukukî ilişki içerisinde bulunan tarafların, "üzerinde serbestçe tasarruf etme yetkilerine haiz oldukları konularda" şahsî iradeleri ile aldıkları kararların, kendileri bakımından hak iktisabı şekline dönüşmesini, (bir tarafın iradesi ürünü olan durumun, diğer taraf bakımından hukukî korumadan faydalanacak mertebeye inhisarını) ifade etmektedir.

İdare hukuku alanında ise, hukukî ilişki içerisinde bulunan taraflar ne eşit hak ve yükümlülöklere haizdir; ne (genelde İdarî sözleşmelerin bütünü, özelde ise İdarî sözleşmelerin sadece malî kısımları haricinde) tarafların irade serbestisine dayanan hukukî ilişki kurmaları söz konusudur; ne de idare hukuku alanında (genelde İdarî sözleşmelerin bütünü, özelde ise İdarî sözleşmelerin sadece malî kısımları haricinde) tarafların üzerinde serbestçe tasarruf etme yetkisine haiz oldukları bir konu bulunmaktadır. Özellikle hukukî ilişkinin idare tarafı bakımından, idarenin tasarrufla bulunacağı konular, şekli ve içerik bakımından sıkı kurallara tabi tutulmuş; aynı şekilde idarenin muhatabı olan kişiler bakımından da, idare ile ilişkiye sebep olan konular, önceden çerçevesi sıkı kurallar ile çizilmiş; dolayısıyla, üzerinde serbestçe tasarruf edilebilecek bir alan, yok denecek kadar azalmıştır.

Bir diğer ifade ile idare hukukunda, özel hukuk kişileri arasındaki ilişkilerde olduğu gibi salt akdî, müsavî ve iradî bir ilişki yoktur, bu alanda önceden belirlenmiş objektif kurallar geçerlidir (Onar, 1966; 17). Bu nedenle idare hukuku alanında, idarenin tek taraflı iradesine ve kamu kudretine dayanan hukukî ilişkilerin kurulması esastır. Dolayısıyla idarenin tesis ettiği işleme göre, işlemin muhatabına bir statü tayin edilmektedir ve işlem ile birlikte ilgililer statü hukukunun kurallarına tabi olmaktadır (Akyılmaz v.d., 2009; 45).

Bu nedenle, özel hukukta kazanılmış hak (bir tarafın iradesi ürünü olan durumun, diğer taraf bakımından hukukî korumadan faydalanacak mertebeye gelmesine ilişkin sübjektif durum) olarak adlandırılan kavram, kamu hukukunda kazanılmış statü (hukukî korumadan faydalanma mertebesine gelmiş sübjektif statü) olarak kabul edilmelidir. Ayrıca, özel hukuk alanında dahi sınırlı hallerde uygulama alanı bulan bu müessese, idare hukuku alanında "çok daha sınırlı" bir alanda uygulama imkânı bulabilmektedir (Akyılmaz v.d., 2009; 43).

Bu nedenle, idare hukuku alanında tesis edilen ilgadan, geri almadan veya iptalden kaynaklı birçok uyumsuzlukta, (özel hukuk mantığı ile olaya yaklaşmak

sureti ile) davacılar tarafından sıklıkla işlemin (tasarrufun) hukuka aykırı olduğu, kazanılmış haklarının bulunduğu iddia edilmektedir. Ancak, özel hukukta kabul gören kazanılmış hak kavramı, idare hukuku kuralları ile örtüşmediğinden; çoğu kez, davacıların söz konusu iddiaları dinlenilmemektedir.

İdare hukukunun yukarıda özetlenmeye çalışılan farklı yapısı nedeniyle, idare hukukunda ve imar hukukunda kazanılmış hak kavramı denildiğinde, esasında kastedilen şeyin (özel hukuktaki kazanılmış hak kavramı değil) hukukî korumadan faydalanma mertebesine gelmiş "sübjektif statü" olduğunun bilinmesi gerekmektedir.

Bir diğer deyişle, özel hukuka mündemiç kazanılmış hakka esas alınan, hukukî ilişkide sübjektif hakkın varlığı bakımından gerekli olan üç temel unsurun, idare hukukunda bulunmaması nedeniyle, esas olarak idare hukukunda kazanılmış hak değil, tekemmül edip tamamlanmış olan işlemin geri alınması, iptali, değiştirilmesi, kaldırılması (ilga edilmesi) konuları karşısında; geri alınan, iptal edilen, değiştirilen veya ilga edilen işlem dolayısı ile, daha önceden girilen statünün, hukukî korumadan faydalanıp faydalanmayacağı, faydalanılacak ise, ne şekilde faydalanılacağı hususunu açıklayan, korunmaya matuf statü kavramından bahsetmek mümkündür.

Bu nedenle (konuya ilişkin kimi incelemelerde), her ne kadar İdarî rejimden kopuş emareleri gösterecek biçimde idare hukukunda kazanılmış hak kurumu açıklanmaya çalışılmakta ise de, kurumun incelenmesinde İdarî rejimin ve idare hukukunun özelliklerinin göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

Doktrinde ve uygulamada kazanılmış hak kavramı; bir hak sağlamaya elverişli nesnel/genel/objektif hukuk kurallarının kişilere uygulanması neticesinde, bu kişiler bakımından ortaya çıkan öznel/kişisel/şahsî sonucun korunmasını; hukuka aykırı işlemlerde ise işlemde "makul bir süre" yararlanılması sonucu korunmaya değer hale gelmiş, elde edilmiş, hak sahibinin bir eylemi veya iradesi ile ileri sürülmüş ve kişiye 3. kişilerden veya muhataptan bir şey

-
- 3 Örneğin, 13.08.2009 tarih ve 27318 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bir Yönetmelik ile "eğitim kurumu müdürlerinden bulundukları eğitim kurumunda beş yıllık çalışma süresini tamamlayanların görev yerlerinin değiştirileceği" kurala bağlanmış ve Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi ile birlikte görev yerinde beş yılını dolduran müdürlerin görev yerleri değiştirilmiş; işlemlere karşı açılan davalarda, davacı müdürlerin büyük bir kısmı yıllar boyunca aynı okulda görev yaptıklarını, bu nedenle yer değiştirme işlemi öncesinde görev yaptıkları okulda müdürlük yapmanın kendileri bakımından kazanılmış hak olduğunu, kazanılmış hak olarak elde ettikleri "aynı okulda müdürlük yaparak memuriyet hayatlarını aynı okulda tamamlama" imkânının sonlandırılarak, başka bir okula müdür olarak atanmalarının hukuka aykırı olduğu iddia edilmiştir.

isteyebilmek veya 3. kişiyi veya muhatabı bir şey yapmaya zorlayabilmek gibi aktif hak sahipliği bahşeden; karşılanmadıkça tek taraflı tasarruflar ile geri alınamayan hukukî bir gücü ifade etmektedir (Baksan, 2009; 7 - Tolon, 1980; 170).

Bir başka tanımla kazanılmış hak; objektif bir hukuk kuralının kişiye uygulanmasıyla, objektif ve genel hukukî durumun, (kişisel bir işlem ile) sübjektif/ özel hukukî duruma dönüşmesi hali olup; yürürlükteki hukuk kurallarına göre yapıp, hukuka uygun bir şekilde tamamlanan ve ilgisinin lehine bir sonuç doğuran ve aynı zamanda hak sahibinin iradesi sonucu yine hak sahibinin bir eyleminden veya işleminden sonra ortaya çıkan şahsî yararların, yürürlükteki hukuk kurallarının veya ilgilinin durumunun değişmesinden etkilenmemesi veya işlemin geri alınması sonrasında geri almadan önceki halin korunarak devam ettirilmesi halini ifade etmektedir (Acar v.d., 2009; 129 - Oğurlu, 2003; 28 - Al par, 2009).

Yararlandırıci nitelikte hükümler içeren bir kanunda ve bu kanuna dayalı olan düzenleyici işlemlerde, bir sübjektif yararın elde edilmesi belirli koşulların gerçekleşmesi şartına bağlanmış ise, koşulların gerçekleşmesi ile objektif kuralın ilgili kişi hakkında kendiliğinden uygulanacak hale geleceği, idare tarafından henüz bireysel İdarî işlem tesis edilmemiş ve yarar kişiselleşmemiş olsa dahi, yararın doğumunun bağlandığı olayın kendiliğinden gerçekleşmesiyle yararın aslında kişiselleşerek doğmuş olduğu ve idarenin doğmuş olan bu yararın gereğini yerine getirmesi gerektiği, dolayısıyla bir yararın elde edilebilmesinin koşullarının, ilgili hakkında herhangi bir işlem tesis edilmeden kendiliğinden gerçekleştiği durumlarda, genel düzenleyici işlemlerin de kazanılmış hak (korunmaya değer sübjektif statü) oluşturabileceği ileri sürülmüştür (Şahin, 2009).

Onar ise, idare hukukunun statülere dayanan, objektif düzenleyici tasarruflarla oluşturulan yapısında, kazanılmış hak anlamında bir sonucun söz konusu olamayacağını ancak, statünün şartları dairesinde kişisel bir durum doğduktan sonra, yani umumî/genel durumun ferdî/shahsî duruma dönüşmesinden sonra, kazanılmış haktan bahsedilebileceğini ifade etmektedir. Dolayısıyla idare hukukunda kazanılmış haktan bahsedebilmek için, ancak ve ancak genel hukukî durumun eylemli bir biçimde bireyselleşmesi gerekmektedir. Aksi halde kamu hizmetlerinin dayanağı olan genel menfaatin, özel menfaate üstünlüğü ilkesi telif edilecektir (Onar, 1966; 482 -553).

Kökene özel hukuk olmakla birlikte; idare hukukunda da müesses nizam, kurulu düzen gibi terimlerle kullanıla gelen kazanılmış hak kavramı, idare hukuku bakımından, ilgili kişi hakkında ortaya çıkmış olan durumun, idarenin tek

yanlı işlemi ile ilgili kişinin aleyhine olacak biçimde sona erdirilemeyeceğini; işlem geri alınsa dahi işlemin geçmişe dönük hüküm ve sonuç doğuramayacağı, şayet geçmişe yönelik hüküm ve sonuçlar doğuracak şekilde işlem tesis edilerek ilgilinin statüsünde bir değişikliğe sebep olunuyor ise, bu durumda da ilgili açısından ortaya çıkan zararın tazmin edileceğini; yeni düzenleyici işlemde, eski işlem döneminde elde edilen hakların korunacağına ilişkin geçiş ibarelerine yer verilmesi gerektiğini vurgulayan bir kavramdır (Kaplan, 2004; 116 - Çağlayan, 2000; 46 - Günay, 2004; 165).

Öte yandan, "kazanılmış hakkın fonksiyonelliği" ilkesi uyarınca, her somut olayın kendi içerisinde "ayrı ayrı" değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir subjektif yararın kazanılıp kazanılmadığının (hukukî korumadan yararlanıp yararlanmayacağı) öncelikle olayın uygulanacağı hukuk alanına göre; olayın uygulanacağı hukuk alanından sonra ise, yararın kazanılmış hak olarak addedilip addedilmeyeceği (yani işlemin hak kazandırıcı işlem olup olmadığı) hususunun maddi olaya göre değerlendirilmesi gerektiğinden; her olayda kazanılmış hakkın var olduğundan (kazanılmış hakkın emsal teşkil edeceğinden) söz edilemez (Şahin, 2009 - Altunış, 2008; 84 - Kaplan, 2004; 118). Bu nedenle, her olayın unsurları bakımından kazanılmış hak kavramının ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir.

Ayrıca, yukarıdaki tanımlara uygun biçimde kazanılmış bir hakkın varlığından söz edebilmek için, evvelâ bu hakkın (subjektif yararın) yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla, eylemli biçimde elde edilmiş olması gerekmektedir⁴. İkinci olarak, hakkın kazanılmasında (yararın subjektifleşmesinde) ilgilinin hata, hile veya kusuru olmamalı⁵, hak (subjektif yarar) iyi niyet kuralları çerçevesinde elde edilmiş olmalıdır. Üçüncü olarak yarar, bireysel bir İdarî işlemde kaynaklanmalı ve kesinleşmiş, yani malvarlığına konu bir yarar/menfaat ise, menfaatin malvarlığına dâhil edilmesi, diğer hallerde ise iş ve işlemler tekemmül etmiş ve icra ve infaz gerçekleşmiş, dolayısıyla menfaatin hukuk tarafından korunmaya değer bir aşamaya gelmiş olması gerekmektedir (Altunış, 2008; 85). Dördüncü olarak, İdarî bir işlem sonucunda kazanılmış hakkın varlığından bahsedebilmek için, kişi hakkında tesis edilmiş olan işlemin hak yaratıcı nitelikte bir işlem olması gerekmektedir⁶, şayet işlem hak kazandırıcı nitelikte değilse, yukarıda belirtilen ilk 3 şart oluşsa

4 Anayasa Mahkemesi'nin E: 1988/34, K: 1989/26 Sayılı Kararı.

5 Danıştay 6. Dairesi'nin E: 2005/3489, K: 2005/4902 Sayılı Kararı.

6 Hak yaratıcı olan - Hak yaratıcı olmayan işlemler ile anılan ayrım hakkındaki açıklamalar için bkz.: Kemal Gözler; İdare Hukuku C-I, Ekin Kitabevi Yay., Bursa, 2009, s. 1128 v.d.

dahi kazanılmış hakkın varlığından söz edilemeyecektir.

Son olarak ise, kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için hakkın, ileride elde edilmesi ihtimali olan bir hak olmaması gerekmektedir. Henüz elde edilmemekle birlikte şartların tekemmülü halinde elde edilecek veya elde edilmesi muhtemel olan bir hak, kazanılmış hakka konu olamayacak, sadece haklı beklenti kurumu çerçevesinde değerlendirilebilecektir.

3. İDARÎ İŞLEMİN GERİ ALINMASI HALİNİN KAZANILMIŞ HAKLARA ETKİSİ

İdarî işlemin yürürlüğünü sonlandırma biçimlerinden birisi olan İdarî işlemin geri alınması, ilk işlemin yapıldığı tarihten itibaren hukuk âleminde silinmesi neticesini doğuran, ikinci bir İdarî işlem ile yapılır⁷. Ancak İdarî işlem, geri alındığı zamana kadar uygulanmakta ve bu süre içerisinde ilgililer lehine bir takım sonuçlar doğurmaktadır. Bu sebeple İdarî işlem esasında, tesis edildiği zamandan geri alındığı zamana kadar askıda geçerli bir işlem olarak varlığını sürdürmektedir ve bu bakımdan da kendi içerisinde sanal ve gerçek geri alma olarak ikiye ayrılmaktadır.

Sanal geri alma, hukuka uygun İdarî işlemler bakımından geçerli olup; hukuka uygun İdarî işlemde geri alınmanın hukukî sonuçları, geri almadan itibaren ileriye yönelik olarak doğmakta; gerçek geri alma ise, hukuka aykırı işlemlerin geri alınması durumunda ortaya çıkmakta olup; hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemin tesis edildiği tarihten itibaren hukuk âleminde silinmesini ifade etmektedir (Birtek, 2008; 759 - Tan, 1970; 5).

Geri alma kurumu ile geriye yürümezlik ilkesine bir istisna getirilmiştir. Bu istisna sonucu, geri alma işleminin tesis edildiği tarihe kadar elde edilmiş olan sonuçları bakımından işlemin geleceğe dönük olarak hukuk düzeninden silinmesi bir önem taşımaz. Geriye yürümezlik kuralına getirilen istisna bakımından asıl önemli olan, geri almanın geçmişe dönük etkileridir. Bu açıdan, geri alma işleminin hukuka aykırı olan/olmayan ve hak kazandırıcı olan/olmayan işlemler bakımından etki ve sonuçları birbirinden farklıdır.

Yargısal yoldan iptali gerektirecek düzeyde sakatlık taşıyan (hukuka aykırı olan) ve fakat aynı zamanda kişi lehine yarar sağlayan İdarî işlemler, dava açma süresi zarfında geri alınabilecek; aksi halde geri alınamayacaktır⁸. Bu noktada

7 Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun E: 1968/8, K: 1973/14 Sayılı Kararı.

8 Yargıtay 3. Hukuk Dairesi'nin E: 2005/416, K: 2005/589 Sayılı Kararı. İdareye geri alma konusunda dava açma süresi kadar bir süre verilmesinin amacı, çağın gereklerine göre hizmet yürütmekle görevli olan idarenin hataya düşmesi halinde hatasını bir oldu—bitti ile karşı karşıya

işlemin hak doğurucu nitelikte olması önemlidir. Hukuka aykırı olan işlemin dava açma süresi geçtikten sonra geri alınamaması için, işlemin hak doğurucu nitelikte olması gerekmektedir, aksi halde işlem her zaman geri alınabilecektir. Örneğin, hatalı terfi veya intibaka (derece veya kademe ilerlemesine) dayalı parasal ödemeler dava açma süresi içerisinde geri alınıp, dava açma süresi geçtikten sonra geri alınamaz iken; hatalı terfi veya intibaka dayalı olmayan "hatalı" parasal ödemeler ise, hak doğurucu nitelikte olmadıklarından, her zaman geri alınabilecektir (Gözler, 2009; 972 v.d. - Dadak, 2009 - Tolon, 1980; 181)9.

Hak doğurucu olmayan hukuka aykırı bireysel işlemlerin, kişi lehine yarar sağlasa dahi her zaman geri alınabilmeleri mümkündür.

Hukuka uygun olan ve aynı zamanda kişiler lehine yarar sağlayan işlemler ise, kural olarak geri alınamayacaklarından, geri alamamanın bir sonucu olarak geçmişe dönük biçimde kazanılmış hakları da etkileyemeyeceklerdir.

Hukuka uygun olup hak doğurmayan işlemler ise, geri alınabilen işlemlerdir ve bu tür işlemler de "kural olarak" hak doğurmadıklarından geriye yürüme hali, olmayan kazanılmış hak bakımından bir etki doğurmayacaktır.

Ancak, hukuka uygun olan ve hak doğurmayan işlemlerin geri alınmaları halinde, her olayın kendine has özelliklerine göre değerlendirme yapmak gerekmektedir. Zira geri almada işlemin bütün sonuçları, işlemin tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kalkmakta olduğundan; hak yaratıcı olmayan hukuka uygun işlemin tesis edildiği tarihten geri alındığı tarihe kadar ortaya çıkmış olan fiili sonuçlarının da ortadan kalkması hali ile karşı karşıya kalınabilir ki; bu durumda, hukukî güvenlik ve hukuk Devleti ilkeleri gereği söz konusu işlemlerin geri alınması yerine ilga edilmesi (kaldırılması) gerekmektedir. Böylelikle bu hallerde de, işlemin tesis edildiği tarihten ilga edildiği tarihe kadar oluşan kazanımlar korunmuş ve fakat işlem hak kazandırıcı ve hak yaratıcı olmadığından, ilga sonrası geleceğe dönük olarak ortadan kaldırılmış olacaktır.

İdari işlemin değiştirilmesinde de, ilgaya (işlemin kaldırılmasına) benzer biçimde, tesis edilmiş olan ilk işlemin hüküm ve sonuçları, başka bir işlem aracılığı ile değiştirme işleminden itibaren başlamak üzere, ileriye yönelik olarak sonlandırılmakta, değiştirilen işlemin etki ve sonuçları tesis edildiği tarihten değiştirildiği tarihe kadar korunmaktadır.

kalmadan telâfi etmesine imkân vermektir.

9 Yarg.İ.B.B.G.K.; E: 1972/6, K: 1973/2, T: 27.01.1973, 04.04.1973 gün ve 14497 sayılı R.G.'de Yayımlanmıştır. Dan.İ.B.K.K.; E: 1968/8, K: 1973/17, T: 22.12.1973, 14.06.1974 gün ve 14915 sayılı R. G.'de yayımlanmıştır.

Son tahlilde, hukuk normları kural olarak, yürürlüğe girme ile birlikte derhal ve ileriye yönelik olarak hüküm ve sonuç doğurdularından; normlar, yürürlüğe girmekle birlikte kimi durumlarda geçmiş, fakat her durumda geleceği etkilerler. İşte bu noktada Devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygun olması, getirilmiş olan yeni düzenlemenin geçmişe dönük etkilerinin gözetilerek geçmişte ilgili lehine oluşan durumun korunması, hukuk Devleti ilkesinin bir gereği olarak kazanılmış haklara saygı gösterilmesi gerekmektedir¹⁰.

4. İMAR HUKUKUNDA KAZANILMIŞ HAK KAVRAMI

4. 1. Genel Olarak

İmar hukukunda kazanılmış hak kurumunun ortaya çıkışı esas olarak, İdarî işlemin geri alınması müessesesi ile yakından (kısmen de İdarî işlemin kaldırılması/ilgası ve değiştirilmesi ile) ilgilidir. İmar hukukunda kazanılmış hak kurumu ile karşılaşılmasına sebep olan haller çoğunlukla plân değişiklikleri ve plân iptalleri sonucunda ortaya çıkmakta olup; anılan kurumun müsebbibi olan plânlar da esasında birer İdarî işlemidirler. Bu işlemlerden parselasyon plânları bireysel işlem mahiyetinde iken; uygulama, nazım v.d. üst ölçekli plânlar düzenleyici işlem mahiyetindedirler ve kazanılmış hak kavramının unsurlarından olan işlemin kişiselleşmesi/bireyselleşmesi hususu bu açıdan önem taşımaktadır.

İmar hukukunda kazanılmış hak kavramı konusu, kazanılmış hak kavramının fonksiyonelliği ilkesi gereğince ve imar mevzuatındaki yargısal süreler ile İdarî işlemin kişiselleşmesinin önem arz etmesinden dolayı, maddî olaylar ayrı ayrı ele alınarak incelenmeye, hangi şartların varlığı halinde kazanılmış haktan (hukukî koruma mertebesine erişmiş sübjektif menfaatten) söz edilebileceği, hangi şartlarda ise kazanılmış haktan söz edilemeyeceği, Danıştay kararları çerçevesinde açıklanmaya çalışılacaktır.

Tekraren belirtmek isteriz ki; kişiselleşme kavramı kazanılmış hak bakımından önemlidir; örneğin, binasız boş bir alanda herhangi bir yapı yok iken (yapı kişiselleşmemiş, patrimonuana/malvarlığına dâhil edilmemiş iken), kat adedinin 8'den, 5'e düşürülmesi durumunda (ilgililerce 8 kat üzerinden yapı ruhsatı alınsa dahi) arazide herhangi bir bina bulunmadığından (yapı/kat adedi malvarlığına dâhil edilmediğinden) 8 kat olarak alınmış olan ruhsat bakımından kazanılmış hakkın varlığından da bahsedilemeyecektir.

Dolayısıyla, genel düzenleyici işlemler bireyler bakımından tek başlarına kazanılmış hak doğurmayacağından, birer genel düzenleyici işlem olan imar

¹⁰ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun E: 2005/5-288, K: 2005/352 Sayılı Kararı.

plânlarında yer alan düzenlemeler, ilgililer hakkında herhangi bir işlem tesisi sureti ile kişiselleşmediği sürece, ilgililer hakkında kazanılmış hak doğurmayacaktır (Tazegül, 2010; 174).

Bu doğrultuda, genel düzenleyici işlemlerde yapılan değişiklikler neticesinde geçmişe etkili sonuçların ortaya çıkması sebebiyle oluşan sorunlar, genel düzenleyici işlem türü olan imar plânlarının değiştirilmesi, kaldırılması veya yargı tarafından iptali neticesinde de ortaya çıkmakta olup; imar plânlarında değişiklik yapan düzenlemelerin bireylere olan etkileri karşısında, değişiklik öncesi usulüne uygun olarak alınan ruhsat uyarınca yapılacak olan veya yapılarak belli bir seviyeye getirilmiş olan yapıların maliklerinin elde ettikleri kazanımlarının ve bu kişilerin idareye olan güvenlerinin ne dereceye kadar korunması gerektiği hususu, imar hukukunda kazanılmış hak konusunun içerisine girmektedir (Oğurlu, 2003; 199 - Kalabalık, 2005; 231).

Uygulamada imar hukukunda kazanılmış hak müessesesi; kazanılmış hakların kişisel olması (genel düzenleyici işlemlerin tek başlarına kazanılmış hakka sebebiyet vermeyeceği) ilkesi gereği, plân değişikliklerinin bireylere uygulanması sonucu oluşan, dolayısıyla birer uygulama işlemi ve kişisel işlem olan "ruhsat verilmesi" ve verilen "ruhsatın ilga edilmesi" veya "ruhsatın geri alınması" veya "ruhsatın değiştirilmesi", "yapı tatil zaptı düzenlenmesi", yapı hakkında "yıkım kararı alınması" ve kararın uygulanması, plâna/ruhsata aykırılık nedeniyle "para cezası verilmesi" gibi hallerde ortaya çıkmaktadır.

Uygulamada Danıştay; ruhsat iptalinin, yapının durdurulmasının, yıkımın veya para cezası ile tecziyenin şartlarının oluşup oluşmadığını maddî olayda inceleyerek ve şayet mahkemeler kazanılmış hak konusunu hatalı tanımlamışlar ise, bu hususu da açıklayarak ve düzelterek (ve genellikle kazanılmış hak terimini karar metninde kullanmadan) uyumsuzlukları incelemektedir.

4. 2. Plânın ve Ruhsatın Yargı Kararı ile İptali ve Kazanılmış Hak Kurumu

Konuya ilişkin olan ve yürürlükteki plânın değiştirilmesi sonucunda ortaya çıkan plâna aykırılık nedeni ile alınan yıkım kararına ilişkin bir olayda; davacıya ait taşınmazın bulunduğu alanda yapı nizamının B-5 olarak belirlenmesi sonrasında, 4 katlı evi bulunan davacı tarafından **09.01.1998** tarihinde ilave 1 kat için yapı ruhsatı, **26.03.1999** tarihinde ise ilave 1 kat için yapı kullanma izni alınmıştır. Bu esnada, kat yüksekliğinde değişiklik yapan plân değişikliği işlemine (meclis kararına) karşı açılan davada; işlem, İzmir İdare Mahkemesi tarafından **10.11.1998** tarihinde iptal edilmiştir. İptal hükmünü müteakiben

20.04.2001 tarihinde, davacıya 09.01.1998 tarihinde verilmiş olan yapı ruhsatı; **17.07.2001** tarihinde ise, 26.03.1999 tarihinde verilen yapı kullanma ruhsatı idarece iptal11 edilmiştir (geri alınmıştır). İnşaat ruhsatına ve yapı kullanma ruhsatına ilişkin işlemlerin geri alınmasının ardından; **18.09.2001** tarihli encümen kararı ile ruhsatların geri alınması sonucu yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni olmayan hale gelen ilave bir katın yapının yıkımına karar verilmiştir. Encümen kararının tebliği sonucunda, encümen kararının iptali istemi ile açılan dava, yerel mahkeme tarafından reddedilmiştir.

Mahkeme kararının davacı tarafından temyizi üzerine, dosyayı inceleyen Danıştay ise11 12; dava konusu 18.09.2001 tarihli encümen kararında yıkıma ilâveten, ruhsatın iptal edildiğinin (geri alındığının) belirtilmesine karşın, davacı tarafından ruhsat iptaline ilişkin işlemin dava konusu yapılmayarak sadece yıkıma ilişkin kısmın dava konusu edildiği tespitine yer verildikten sonra; (yapı ruhsatının) geri alınması (iptali) işleminin, yıkım işleminin sebep unsurunu içermesi nedeniyle, dava konusu yıkıma ilişkin işlemin hukukî denetiminin yapılabilmesi için ruhsatın geri alınmasına (iptaline) ilişkin işlemin de hukukî denetiminin yapılması gerektiği belirtilerek, ruhsatın geri alınması şartlarının oluşup oluşmadığı incelenmiştir.

Kararda; imar plânında yapı nizamı B-5 yapılaşma koşullarında kalan taşınmaza ilave kat yapımı için 09.01.1998 tarihinde inşaat ruhsatının verildiği ve 26.03.1999 tarihinde ise yapı kullanma izin belgesinin düzenlendiği; İdare Mahkemesinin ise, 10.11.1998 tarihinde kat artışı getiren imar plânını iptal ettiği şeklinde maddî olay özetlendikten sonra; davalı idarenin 10.11.1998 tarihli Mahkeme kararının tebliği sonrasında, yapıyı durdurması gerekirken, 05.07.2001 tarihinde yapıyı mühürlediği tespitine yer verilmiş; davacı bakımından, davacıya "inşaat ruhsatının verilmesi halinin davacı için tek başına kazanılmış hak teşkil etmemekle birlikte", inşaatın tamamlandığı tarihte (yapı nizamı B-5 şeklinde) yürürlükte olan imar plânına göre tamamlanan ve hatası, hilesi ve kusuru bulunmayan davacı lehine oluşan fiilî durum dolayısı ile mevcut aşamaya kadar gelmiş olan yapının, davacı bakımından kazanılmış hak teşkil edeceği şeklinde hüküm kurmuştur13.

11 Karar metninde "iptal" terimi kullanılmakla birlikte, kural olarak idarece iptal kararı alınmaz. "İptal" terimi yargısal bir terimdir. İşlemin idarece tesisi nedeniyle, metinde parantez içinde, İdarî bir terim olan geri alma terimi vurgulanmıştır.

12 Danıştay 6. Dairesi'nin E: 2002/4406, K:2004/578 Sayılı Kararı.

13 Sübjektif menfaatin hukuken korunacak mertebeye gelmesi dolayısı ile yapı yıklamayacağı gibi, ilgili para cezası ile de tecziye edilemeyecektir.

Bu kararda, yürürlükte olan düzenleme uyarınca elde edilmiş olan ilâve 1 katın, ilâve 1 kata izin veren plânın daha sonra Mahkeme kararı ile ortadan kalkması dolayısı ile oluşan düzenlemenin geçmişe dönük (ve geçmişte oluşan durumun aleyhine olan) etkilerinin gözetilerek, geçmişte ilgili lehine oluşan durumun korunması gerektiği belirtilmiştir.

Yine mer'î plânın iptali sonrasında, iptal edilen plân uyarınca verilen ruhsatın geri alınmasına ve yapının yıkımına ilişkin bir olayda kazanılmış hak kurumu Danıştay tarafından şu şekilde işletilmiştir: 04.02.1995 tarihli belediye meclisi kararı ile değiştirilen plân sonrasında davacıya 24.10.1995 tarihinde (değişikliğe uğrayan plân uyarınca) yapı ruhsatı verilmiş; 04.02.1995 tarihli plân değişikliği ise, Aydın İdare Mahkemesi'nce 22.05.1997 tarihinde iptal edilmiş ve Aydın İdare Mahkemesi kararı Danıştay tarafından 26.11.1998 tarihinde onanmıştır.

İptal hükmünün onanması üzerine idare tarafından, davacıya 24.10.1995 tarihinde verilmiş olan yapı ruhsatı 25.02.2000 tarihinde geri alınmış¹⁴ ve 14.03.2000 tarihinde yapı durdurularak, 20.04.2000 tarihli encümen kararı ile yapının yıkımına ilişkin karar alınmıştır. Yıkıma ilişkin encümen kararının iptali istemi ile açılmış olan davada yerel Mahkeme; plân değişikliğinin (22.05.1997 tarihinde) Mahkeme'ce iptali üzerine, iptal edilmiş olan plân değişikliği uyarınca alınan yapı ruhsatının idarece geri alındığı ve davacının ruhsatın geri alınmasına (iptaline) ilişkin işlemi dava konusu yapmadığı; geri alınmış olan yapı ruhsatı sonucu, mer'î plâna aykırı olan yapının yıkımında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesi ile davanın reddine karar vermiştir.

Temyizen dosyayı inceleyen Danıştay¹⁵ ise; 24.10.1995 tarihinde verilmiş olan inşaat ruhsatının, verildiği dönemde yürürlükte olan plâna uygun olarak düzenlendiği hususunu belirttikten sonra; plânın 22.05.1997 tarihinde Mahkeme'ce iptaline rağmen inşaatın davalı idare tarafından mühürlenmediği, dolayısıyla plânın Mahkeme tarafından iptali sonrasında inşaatın devamına davalı tarafından izin verildiği, yeni plânın yürürlüğe girmesinden yaklaşık 2 yıl sonra davalı tarafından işlem tesis edildiği hususları tespit edilerek, geçen süre içerisinde yapımına devam edilen ve tamamlanan yapı kısmının korunması gerektiği gerekçesi ile mahkeme kararını bozmuştur.

Danıştay'ın bu kararında da, yürürlükte olan plâna uygun olarak düzenlenen ruhsata göre yapıya başlanılarak yapının belli bir seviyeye getirildiği ve

14 Geri alma teriminin kullanılma sebebi için bkz. dip not:27.

15 Danıştay 6. Dairesinin E: 2003/6430, K: 2004/948 Sayılı Kararı.

kural olarak plânın iptal edilmesinden sonra yapı hakkında ilgili idarenin yapıyı durdurarak, inşaata başlanılmasından yapının durdurulduğu tarihe kadar geçen süre içerisinde inşa edilen yapı kısımlarından sonra, inşaata devam edilip edilmediğinin ve ne kadarlık yapı kısmının, plânın iptal edildiği tarihe kadar tamamlandığının belirlenmesi gerekmekte iken; yapı tatil zaptının, plânın Mahkeme'ce iptalinden 3 yıl sonra düzenlenerek, plân iptali ile yapının durdurulduğu tarih aralığında ise yapıya devam edilip edilmediği veya hangi yapı kısımlarının tamamlanıp tamamlanmadığı hususları bilinemediğinden; usulüne uygun olarak yürürlükteki plân hükümlerine göre alındıktan sonra plânın Mahkeme'ce iptali sonrasında hukuka aykırı hale gelmiş olan yapının mevcut halinin, yapının durdurulması tarihine kadarki geçen süre içerisinde ilgisinin lehine olarak tamamlanmış olan kısımlarının muhafaza edilmesi gerektiği, dolayısı ile anılan kısımların davacı bakımından kazanılmış hak teşkil ettiği vurgulanmıştır.

Yürürlükte olan plân uyarınca verilmiş olan ruhsata göre yapılan yapının, yapı alanını düzenleyen plânın mahkemece iptali dolayısı ile mühürlenmesine ilişkin bir diğer olayda kazanılmış hak kurumu Danıştay tarafından şu şekilde işlenmiştir: Davacı şirket, Ankara İli, ... İlçe Belediyesi sınırları içerisinde, yürürlükte olan 1/1.000 ölçekli uygulama imar plânı uyarınca **26.03.2004** tarihinde yapı ruhsatı, **23.07.2004** tarihinde temel vizesi almıştır. Yapı ruhsatının dayanağı olan 1/1.000 ölçekli plâna karşı açılan davada Ankara 10. İdare Mahkemesi önce yürütmenin durdurulmasına, bilahare plânın iptaline karar vermiştir. 1/1.000 ölçekli plân hakkındaki yürütmenin durdurulması kararının ardından idare **05.10.2005** tarihinde yapı hakkında yapı tatil zaptı düzenleyerek inşaati durdurmuş ve inşaatın durdurulmasını müteakiben davacı tarafından mühürleme işleminin iptali istemi ile dava açılmış; Mahkeme'ce, davacının yargı kararından evvel yürürlükte olan plâna göre ve usulüne uygun olarak almış olduğu ruhsat neticesinde yapıya başladığını, davacıya temel vizesinin verildiğini; plân hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmeden evvel yürürlükte olan plâna uygun olarak alınan ruhsatın, plânın iptali sonrasında geçerliliğini yitirmeyeceğini, ayrıyeten olayda davacının hatası, hilesi veya kusurunun bulunmadığı ve bu itibarla işlemin hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile inşaatın mühürlenmesine (durdurulmasına) ilişkin işlem iptal edilmiştir.

İptal hükmü idare tarafından temyiz edilmiş ve dosyayı temyizen inceleyen Danıştay16; 26.03.2004 tarihinde yapı ruhsatı, 23.07.2004 tarihinde temel vizesi alınmış olan yapı hakkında, ruhsatın dayanağı olan 1/1.000 ölçekli plânın iptaline ilişkin 21.07.2005 günlü Mahkeme kararının davalıya tebliği üzerine;

05.10.2005 tarihli yapı tatil zaptının düzenlendiği; idarenin inşaatı mühürleme sebebinin 2577 sayılı Kanun uyarınca mahkeme kararının infazına yönelik olduğu gibi, aynı zamanda yürürlükte olduğu dönemde geçerli olan plâna göre alınan yapı ruhsatı uyarınca yapılmakta olan yapının, yapı tatil tutanağı ile hangi aşamaya geldiğinin tespitinin amaçlandığı; yapının mühürlenmemesi, inşaatın durumunun (plânın iptali tarihi itibarıyla) tespit edilmemesi halinde ise yapının, yargı kararı sonrasında yeniden yapılacak olan plâna aykırı olma ihtimalinin bulunduğu ve anılan durum nedeniyle inşaatın tutanak ile tespit edilen aşamada kalması maksadı ile tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesi ile mahkeme kararını bozmuştur.

Danıştay bu kararda, hem davacının eski plân döneminde almış olduğu yapı ruhsatı sonrasında yapılan inşaat aşamasının tespitini ve tespit edilen aşamaya kadar olan kısmın davacı bakımından kazanılmış hak teşkil edeceğini, hem de plân hakkındaki iptal hükmünden sonra inşaatı devam olunması halinde, inşaatın yeni yapılacak plâna aykırı olma ihtimali bulunan kısımlarının bertaraf edilmesi durumu ile karşı karşıya kalmaması, en azından 1/1.000 ölçekli plân hakkında verilen iptal hükmüne kadarki durumun muhafaza edilmesi amacıyla, inşaatın durdurulmasının hukuka uygun olduğunu, dolayısıyla yapı ruhsatı iptal edilen plân döneminde alınmış ise de, yeni yapılacak olan plân hükümlerinin devam etmekte olan yapılar bakımından da dikkate alınması gerektiğini ve bu bakımdan yapının mühürlenmesinin hukuka uygun olduğunu belirtmiştir¹⁷.

Konuya ilişkin bir diğer olayda; 1/1.000 ölçekli uygulama imar plânı değişikliğinin kabulüne ilişkin **02.11.1999** günlü meclis kararının ve taşınmaza ilişkin olarak düzenlenen **24.02.2000** günlü yapı ruhsatının iptali istemi ile açılan davada yerel Mahkeme'ce; plânın, üst ölçekli plâna aykırı olduğu; yapı ruhsatının ise, hukuka aykırı olan plâna dayalı olarak verilmiş olduğu ve ruhsatın dayanağı olan plânın iptal edilmesi nedeniyle, uygulama işlemi olan yapı ruhsatının da iptalinin gerektiği gerekçesi ile hem plânın hem de yapı ruhsatının iptaline hükmedilmiştir.

Dosyayı temyizen inceleyen Danıştay, plân değişikliğinin iptaline ilişkin kararı onamakla birlikte, yapı ruhsatına ilişkin ihtilafta kazanılmış hak kurumunu

17 Bu v.b. durumlarda mühürlemenin bir diğer sebebi de, Mahkeme'ce iptal edilen plân sonrasında eski plânın kendiliğinden yürürlüğe girmeyerek alanın plânsız alana dönüşmesi ve 3194 sayılı Kanun'un 20. maddesine göre yapının plân, yönetmelik, ruhsat ve eklerine uygun olarak yapılması gerektiğinden; ortada yapının yapılmayan kısımlarının devamında esas alınacak bir plânın bulunmaması hususudur.

şu şekilde işlemiştir¹⁸: Plân değişikliği sonrasında 24.02.2000 tarihinde yapı ruhsatının alınarak inşaata başlanıldığı tespitine yer verildikten sonra; yapı ruhsatı ile yapı ruhsatının dayanağı olan imar plânının iptali istemi ile açılan davada Mahkeme'ce 16.05.2002 tarihinde işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına, 25.09.2002 tarihinde ise dava konusu işlemlerin iptaline karar verildiği belirtilmiş; inşaatın ise, yapı ruhsatının verildiği tarihte yürürlükte olan plâna uygun olarak inşaa edilerek kullanılabilir hale gelmesinde davacının hata, hile veya kusurunun bulunmadığı; yapı için yapı kullanma izin belgesi de almış olan davacı açısından inşaat ruhsatının kazanılmış hak olduğu gerekçesi ile, yürürlükte olan plâna uygun olarak tamamlanmış olan inşaatın ilgisi bakımından kazanılmış hak teşkil edeceğine ve bu sebeple ruhsatın iptal edilemeyeceğine hükmetmiştir.

Dolayısıyla, bir imar plânı kapsamında verilen inşaat ruhsatı yürürlükte iken, ruhsatın dayanağı olan plâna ilişkin olarak Mahkeme'ce verilen yürütmeyi durdurma ve/veya iptal kararı neticesinde ilgili idare verdiği ruhsatlara ilişkin olarak seviye tespiti yapmalı; seviye tespiti neticesinde inşaatlar mahkeme kararı gerekçe gösterilerek durdurulmalıdır.

Plâna ilişkin mahkeme kararı kesinleştiğinde ise, plân iptal olmazsa inşaatın yapı ruhsatı kapsamında devamı sağlanmalı, plân iptal olursa yapının durdurma esnasında geldiği seviye müktesep hak (hukukî korumadan faydalananak mertebeye gelen sübjektif durum) olarak kabul edilmeli ve plânın Mahkeme'ce iptalini müteakiben yapılacak olan yeni plândaki hükümlere göre yapı ruhsatının durumu değerlendirilerek işlem tesis edilmeli; ya yeniden ruhsat alınmalı veya yeni plâna aykırı olmayacak biçimde yapının devamına izin verilmelidir.

Öte yandan; planın idarece değiştirilmesi durumunda, eski plân uyarınca alınmış olan yapı ruhsatlarına ilişkin olarak, eski plânın hükümsüzlüğüne yol açacak biçimde değiştirilen üst ölçekli plânlara geçiş hükümleri koymak sureti ile de, eski plân döneminde alınmış olan yapı ruhsatlarının geçerliliğini koruması sağlanabilmektedir.

Konuya ilişkin bir olayda: "Taşınmazla ilgili olarak düzenlenen imar durumu belgesinin", "parselle ilgili inşaat ruhsatının", "inşaata ilişkin projenin" ve "13.03.1990 gününe kadar mevzuata aykırı olarak düzenlenmiş inşaat ruhsatlarının" müktesep hak olarak kabulü yolundaki "Belediye Meclisi kararının" iptalleri dileğiyle açılan davada Antalya İdare Mahkemesi'nce; "her ölçekteki 18 Danıştay 6. Dairesi'nin E: 2008/8668, K: 2009/200 Sayılı Kararı.

imar plânının kendisinden üst ölçekteki imar plânına uygun olmak zorunda olduğu, bu nedenle 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Plânı'nda öngörülen yapılaşma koşullarına aykırı olarak daha fazla yapılaşmaya olanak veren plânlama kararlarının hukuka aykırı olduğu; Çevre Düzeni Plânı'nda öngörülen yapılaşma olanağından farklı ve daha fazla yapılaşmaya olanak veren uygulama imar plânı kararlarının ve bu plân esas alınarak düzenlenen imar durum belgesi ile inşaat ruhsatının da hukukî dayanaktan yoksun bulunduğu; inşaat ruhsatı konusunda kazanılmış haktan söz edilebilmesi için ise, ruhsat uyarınca yapının tamamının bitirilmiş olması gerektiği, inşaatın devam etmesi halinde ise ancak ruhsatın dayanağının ortadan kalktığı ana kadar ulaştığı seviyenin kazanılmış hak olarak kabul edilebileceği, bu nedenle belirli bir tarih esas alınarak yapıların bitip bitmediği ya da inşaatın ulaştığı seviye dikkate alınmadan, bu tarihten önce alınmış ruhsatların müktesep hak olarak kabulü yolundaki Belediye Meclisi kararında da isabet bulunmadığı, bu durumda dosyada bulunan delil tespiti dosyasından, ilgili yapının henüz hafriyat safhasında olduğu ve inşaatına başlanılmadığı anlaşıldığından, parselde ilgili ruhsatın kazanılmış hak olarak kabulüne olanak bulunmadığı", gerekçesiyle dava konusu işlemlerin tamamı iptal edilmiştir.

Dosyayı temyizden inceleyen Danıştay ise; olaydaki kazanılmış hak kurumunu ve plânlara kazanılmış hak kurumu bakımından geçiş hükümleri konulup konulamayacağı durumunu şu şekilde işlemiştir¹⁹: 26.05.1981 tarihinde onanan 1/25.000 ölçekli Serik-Manavgat Alanya Çevre Düzeni Nazım İmar Plânı'nda turistik tesisler için TAKS: 0.18, KAKS: 0.90 yapılaşma koşulları öngörülmesine karşın; 1/1.000 ölçekli mevzii imar plânında bu koşullara aykırı olarak TASK: 0.28, KAKS: 100 emsallerinin uygulandığı ve bu yapılaşma koşullarında bir turistik tesisler dokusunun ortaya çıktığı, aynı koşullarda yapılaşma olanağının dava konusu 467 parselde de sağlandığı ancak, davacının şikâyeti üzerine Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü'nün bundan böyle 1/1.000 ölçekli imar plânlarının 1/25.000 ölçekli plân kararlarına uyumlu olmasını istediği, 13.03.1990 günlü belediye meclisi kararı ile bu istemin kabul edildiği ancak, aynı belediye meclisi kararında o güne kadar verilen ruhsatların kazanılmış hak olduğunun karıştırıldığı, bu gelişmeler üzerine müdahilin maliki olduğu yapının 16.03.1990 gününde bodrum katta dilatasyon kadar olan kısmın kalıbı çakılmış durumda mühürlendiği; diğer taraftan, davalı Belediye Başkanlığının temyiz dilekçesinde yeni Antalya-Alanya arası 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Plânı'nda su başmanına gelmiş inşaatların ruhsatına göre tamamlanacağını kabul edil-

¹⁹ Danıştay 6. Dairesi'nin E: 1991/89, K: 1991/1834 Sayılı Kararı.

diğinin öne sürülmesi üzerine, Danıştay tarafından ara kararı ile 29.05.1990 onama tarihli 1/25.000 ölçekli Çevre Düzeni Revizyon İmar Plânı Notları'nın getirildiği ve anılan notların 3.4. maddesinde 1/25.000 ölçekli revizyon plânlarının onama tarihinden önce bu plânla getirtilen yapılaşma koşullarına aykırı olarak Turizm Alan ve Merkezlerinde belediyelerce onaylı 1/1.000 ölçekli mevzii imar plânı olan ve onaylama tarihine kadar ruhsat alanlardan en az subasman seviyesine gelmiş olan inşaatların ruhsat koşullarına uygun olarak inşaatlarının tamamlanabileceği hükmünün yer aldığı görülerek; uyuşmazlık konusu yapıya verilen inşaat ruhsatının dayanağını oluşturan 1/1.000 ölçekli mevzii imar plânı ile tanınan yapılaşma hakkının 1/25.000 ölçekli çevre düzeni nazım imar plânına aykırılık teşkil ettiği açık ise de, revizyon imar plânında yer alan kazanılmış hakla ilişkin plân kararı karşısında 16.03.1990 gününde bodrum kat seviyesinde durdurulmuş bulunan yapının alınmış bulunan ruhsat çerçevesinde tamamlanması gerektiği ve bu itibarla dava konusu yapı ruhsatı ile bu ruhsata ilişkin imar durumu, proje ve alınmış ruhsatın kazanılmış hak olarak kabulüne ilişkin belediye meclisi kararının iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında isabet bulunmadığı gerekçesi ile Antalya İdare Mahkemesi kararı bozulmuştur.

Yürürlükte olduğu dönemde usulüne uygun olarak alınmış olan ruhsat uyarınca inşaat devam etmekte iken, plân değişikliği nedeniyle ruhsat iptal edilmiş (geri alınmış) ise, yukarıda açıklandığı şekilde belli bir seviyeye getirilen inşaat bakımından, geline seviyenin katı da dâhil olmak üzere, tutanak ile tespit edilen yapı kısmı ilgilileri lehine kazanılmış hak oluşturmaktadır. Kezâ inşaat tamamlandıktan sonra yapılan plân değişikliğinde de kazanılmış hak oluşmakta ve ruhsat geri alınamamaktadır.

Ancak, usulüne göre yürürlüğü giren bir imar plânına uygun olarak alınan inşaat ruhsatına dayalı şekilde inşaat başlanılmasından sonra, "yargı yerince hem imar plânının ve hem de inşaat ruhsatının" iptal edilmesi halinde ise, kazanılmış hak oluşmamaktadır (sadece plânın iptalinde kazanılmış hakların korunması gerekmektedir). Böyle bir durumda, eğer yargı kararında bahsedilen eksikliklerin giderilmesi mümkün ise, bu eksiklikler giderilerek inşaatın ruhsatlı hale getirilmesi mümkündür. Bu aşamada yapılan kısım kazanılmış hak oluşturmamasına rağmen, yapı yeniden yapılacak imar plânına göre tekrar inceleneceğinden, bu aşamada yapılan kısmın yıkılmaması gerekmektedir (Ergen, 2009). Kazanılmış hak konusunun yeni yapılan plân uyarınca değerlendirilmesi bakımından da inşaat durdurulmalı, inşaatın seviyesi mahkeme kararının verildiği tarih itibariyle tespit edilmelidir.

Uygulamada parselasyon plânının yargı yerince iptali halinde de, belli bir seviyeye getirilmiş olan inşaatın tamamlanmış olan kat seviyesi kazanılmış hak teşkil etmektedir ancak, alan plânsız alan haline dönüşmüş olduğundan yapı yine mühürülenmen, yeni yapılacak olan parselasyon plânında yapı lehine/aleyhine düzenlemeler olabileceğinden, yeni parselasyon plânı tamamlanıncaya kadar yapının devamına izin verilmemelidir (Ergen, 2009). Yeni plân ile yapı ruhsatının uyduğu kısımlar bakımından kalan kısmın yapımına devam edilebilecek iken; iptal edilmiş olan plân döneminde alınmış olan ruhsatın yeni yapılmış olan plâna aykırı olan kısımları ise ya yeni plâna uyulanmalı, bu mümkün değil ise, aykırı kısımların yapımına müsaade edilmemelidir.

5. KAZANILMIŞ HAK MÜESSESİNİN KENTLEŞMEYE YANSIMALARI

Kentler esasında yeni olgular değillerdir. Zaman içerisinde yüklendikleri işlevler değişerek, hem kentler, hem de kentlerin işlevleri gelişmiştir. Bu bağlamda; eski zamanlarda güvenlik ihtiyacının tezahürü olarak kale kentler ortaya çıkmış; ardından ticaretin gelişmesi ile birlikte kıyı kentler gözde olmaya başlamış; Sanayi Devrimi'ne gelindiğinde ise, kentlerde fabrikaların kurulması iş ve istihdamı ve dolayısıyla göçü beraberinde getirmiş; insanlar kırsal geçmişlerini geride bırakarak kentlere göçe ve kentlerin kenarlarına yerleşmeye ve kenar mahalleler merkez haline gelmeye başlamış; yeni işler ve yeni meslekler eski işleri ve meslekleri anlamsız ve geçersiz hale getirmiştir (Coşkun, t. y.; 53).

Kentler, ortaya çıktıkları günden bugüne sürekli değişim içinde olan, canlı mekânlardır. Bu değişim dolaylı ve dolaysız olarak kentsel idare tarzını, kentsel mekânın kullanım biçimini, kentteki kişilerin birbirleriyle ilişkilerini etkilemektedir (Es, 2007; 47). Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak, kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve ihtisaslaşma yaratan, insan davranışlarında ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir (Keleş, 1993; 19). Dolayısıyla kentleşme salt bir nüfus birikimi olayı değildir. Aksine, bir ülkenin teknolojik, ekonomik ve toplumsal yapısında meydana gelen değişmelerin sonucunda ortaya çıkan genel bir süreçtir (Kentleşme ve Kent Olgusu, 2009).

Kentleşme, ülkede meydana gelen topyekün bir değişimi ifade ettiğinden, bu değişim ve gelişimin müsbet yönde ilerlemesi ve kentleşmenin plânli bir şekilde gerçekleşmesi maksadıyla gerek merkezî idare, gerekse yerel idareler tarafından sürece müdahale edilmesi gerekmektedir ki; bu noktada yapılan müdahaleler sonucunda karşımıza plânlama kavramı çıkmaktadır.

Bu açıdan plânlama; kentleşmedeki nüfus dağılımından, nüfusun bölgelere göre yoğunluğundan, nüfusun deprem bölgelerinden uzak tutulmasından, oturma ve çalışma alanlarının konumundan, ulaşımın rahat sağlanmasından ve çevre sorunlarının azaltılmasından tutun; şehrin estetiğine, şehre sunulacak olan hizmetlerin yeterliliğine ve dolayısıyla şehrinin hayatına ve psikolojisine varıncaya kadar neredeyse bütün şehri ve şehirdeki her bir bireyi ve nihayetinde şehrin sosyo-ekonomik ve fizikî yapısını etkileyen kentleşme sürecine müdahalenin en önemli araçlarından birisini oluşturmaktadır (Tosun, 2009).

Kentleşmeye olan etkileri bakımından; ülkemizde kalkınma plânlarının mekânsal boyuta taşınmaları, ülke ve bölge imar plânları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Dolayısıyla başta sanayi bölgeleri olmak üzere; ekonomik etkinliklerin, kamu ve özel teşebbüs yatırımlarının ve nüfusun belirli kutuplarda yığılmasını önlemek, ülke düzeyinde dengeli bir nüfus dağılımını sağlamak ve böylelikle göçü denetlemek ve bu temel çerçevede ülke kaynaklarının verimli ve rasyonel kullanımı da amaçlanarak, sağlıklı ve yaşanabilir çevreler ve kentler yaratılabilmesi hususları kalkınma plânlarının mekânsal uygulaması olan ülke ve bölge imar plânları aracılığı ile gerçekleşmekte olup²⁰; ülke ve bölge plânlarınınca sonra da, daha alt ölçekli imar plânları ile plân uygulamaları genelden özele doğru detaylandırılmakta, kentler ve kentleşme şekillendirilmektedir.

Kentler günümüzde çok fonksiyonlu bir yapıya sahiptir. Kentler hem üretimin, hem tüketimin, hem de yaşam alanlarının bulunduğu bir alana dönüşmüşlerdir (Öncü, 2007; 51). Bu fonksiyonellik içerisinde imar kelimesinin anlamı da değişerek gelişmiş ve imar etme sözcüğünün kapsamına yer altı ve yerüstünde bulunan madenler ile diğer her türlü doğal varlık, bina ve tesisler de dâhil olmuş; İmar Hukuku alanının ortaya çıkışının yanında, diğer hukukî düzenlemeleri de birlikte getirme zorunluluğu doğmuştur.

Bu bağlamda, yukarıda sayılan sorunlarla mücadele edebilmek amacı ile ve kentleşme sürecinin sonucu olarak, idareler tarafından (kanun gereği) plânlama enstrümanı marifetiyle sürece müdahale edilmektedir.

Şehir plânlaması aracılığıyla yapılan müdahaleler neticesinde ise, bir bölgenin veya şehrin tamamının sosyal, ekonomik ve fizikî yapısında, şehrin ve şehrinin yararına olan değişimi gerçekleştirmek maksadı ile bireylerin mülkiyet haklarına doğrudan yapılan müdahaleler ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple, bireyler bakımından kazanılmış hak müessesesinin uygulanabilirliği sorununun

20 "Sürdürülebilir Yerleşme ve Kentleşme"; Antalya Kent Konseyi İmar ve Plânlama Çalışma Grubu Raporu, http://www.antalyakentkonseyi.org.tr/old/raporlar/ImarvePlânlama_grubu.htm, (05.12.2009)

yanında, kazanılmış hak müessesinin kentin plânlanmasına, dolayısı ile şehrin genel imarına, görünümüne, sosyal, ekonomik ve fizikî yapısına etkileri sorunu ile karşılaşılabilir.

Söz konusu sorun ile karşılaşılması hususu ise, konumuz bakımından en fazla yapıların tamamen veya kısmen yıkımı ve bu bağlamda yapı kullanım alanlarına ve kat yüksekliğine veya kat adedine ilişkin plân değişiklikleri veya plânların anılan kısımları da dâhil olmak üzere tamamının iptalleri konusunda gerçekleşmektedir.

Bu bağlamda, kat adedi ve kat yüksekliğine ve kullanım alanlarına ilişkin uygulamalar, doğrudan kentleşmeyi etkilemektedir ki; söz konusu kat ve yapı yüksekliğine ilişkin etkileme ve düzenlemeler, tarih boyu farklı amaçlarla ve farklı anlamlarla kullanılmıştır (Duru, 2001; 334). Günümüzde de, kat adedi ve kat yüksekliği, alandaki yoğunluğu etkileyen öğelerdendir ve maksimum kat adedi sayısı uyarınca bölgede yaşayacak olan nüfus, nüfusla orantılı biçimde bölgedeki çalışma alanları ve sosyal ve kültürel alanlar ve alt yapı tesislerinin kurulması gerekmektedir; plânlar ile anılan hususlara ilişkin düzenlemeler yapılmakta ve mer'î olan plân uyarınca yapılan veya yapılmaya başlanılan yapıların, plânın iptali sonrasında kazanılmış hak olarak kabul edilmesi sonrasında, alan her ne kadar plânsız alan haline dönüşse de, yargı kararında belirtilen gerekçelere göre alanda yeniden plânlama yapılacağından; yeni yapılan plânlamada ise, yapıya konu alanlarda yapı yapıp yapılamayacağı hususunun önceden belirlenebilir olmadığı durumlar da göz önünde bulundurulduğunda, kazanılmış hak müessesinin uygulanması dolayısı ile plânlama alanında gerek üst ölçekli plâna, gerek plânda bulunan alan kullanımına ilişkin düzenlemelere, gerekse de plân bütünlüğünde öngörülen yoğunluk ve kullanım amaçlarına veya alanın jeolojik ve jeoteknik etüt raporlarına aykırı yapıların oluşmasına müsaade edilmekte, bu doğrultuda plânlama ve/veya şehircilik ilkelerine aykırı yapılaşmaların ortaya çıkmasına sebep olunmaktadır.

Plânlama işi, yoğunluk, yapılaşma, sosyal donatı alanları, kullanım alanları v.d. nitelikler dolayısı ile bir bütünlük arz ettiğinden; bütünün bir parçasında bütüne aykırı olarak meydana gelecek olan herhangi bir düzenleme, zincirleme etki yaratarak bütünün tamamında olumsuzluk meydana getirecektir.

Örneğin, mer'î plânda ticarî alan dışındaki kısmen boş, kısmen yol olan bir adanın, plân değişikliği sonrasında ticarî alana dönüştürüldüğü ve ticarî alana dönüştürülme dolayısı ile değişiklik öncesinde yol olan alanda yapı yapıldığı ve yapının belli bir seviyeye getirilmesi sonrasında ise, plân revizyonu ve revizyonu müteakiben yapılan 18 uygulaması hakkında Mahkeme'ce veri-

len plâna veya parselasyona dair karar sonrasında, eski plânda yol olan alan üzerinde yapılan yapının, iptal kararının idareye tebliği üzerine idarece yapı tatil zaptı düzenlediği varsayılırsa; yapı tatil zaptı ile tespit edilen kısım ilgilisi lehine kazanılmış hak olmakla birlikte, alan plânsız alan hükmünde olmakta ve kazanılmış hak teşkil eden yapı ile birlikte plânın kapsadığı tüm alanda yoğunluk, ada/parsel kullanım türleri ve jeolojik ve jeoteknik etüt raporları dikkate alınarak yeniden plânlama yapılması gerekmektedir ki; kazanılmış hak olduğu kabul edilen yapı dolayısı ile plânın uygulama alanında ve tüm plânda zincirleme olarak bir değişikliğin yapılması sureti ile ekonomik etkinliklerin, kamu ve özel teşebbüs yatırımlarının ve nüfusun belirli kutuplarda yığılmasını önlemek, ulaşım güzergâhlarını düzenlemek, şehir düzeyinde dengeli bir nüfus dağılımını sağlamak amacı ile plânın mekânsal uygulamasının yeniden düzenlemesi gerekli olmakta ve bu durum, şehirdeki tüm kullanım alanlarını etkileyecek boyuta ulaşmaktadır.

Esasında, toplumu ilgilendiren bir konuda, bir bireyin toplumun yararına olmayacak biçimde korunmaması gerektiği, şayet koruma yapılır ise yukarıda bahsedilen plânlama ile ulaşılmak istenilen amaçlara ulaşılamayacağı, hele ki muhatabın bir birey yerine birden fazla birey (birden fazla plân bütünlüğüne aykırı yapı) olması halinde, yapılacak olan plânlama çalışmalarının hiçbir anlamının kalmayacağı açıktır.

Dolayısıyla, imar hukukunda kazanılmış hak kurumunun, plân bütünlüğü ve plânlama kavramının amaçları bakımından bir olumsuzluk teşkil ettiği ve söz konusu olumsuzluğun etkilerini en aza indirebilmek için ise, plânın tamamını etkiler nitelikte değişikliklerin yapılması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Ancak bir vakıadır ki; hukukî güvenlik, hukuk devletinin gereklerindendir. Ne hukuk Devleti ilkesi bakımından toplumun genel düzeninden, ne de toplumun genel düzeni bakımından hukuk devletinden ve hukukî güvenlikten feragat edilmemesi gerekir. Bu iki önemli kavram ve kurum arasında bir denge kurulmalıdır.

Burada da yine ilk ve en önemli görev, hem plânı yapan ve icra eden, hem yapıp icra ettiği plânı değiştiren ve plânların birer uygulaması olan yapı ruhsatlarını veren idarelere düşmektedir ki; öncelikle idarelerin, uzun vadeli ve geniş alanları kapsayacak şekilde plânlama yapmaları, kısa süreli aralıklar ile daha önce yapılmış olan plânlarda değişikliğe gitmemeleri gerekmektedir.

İkinci olarak, şayet plân değişikliği gerekli ise ve değişen plân veya mer'î plân uyarınca bireylerin almış oldukları ruhsatlara göre yaptıkları yapılar, plânın

yargı tarafından iptali dolayısı ile yapılacak olan yeni plâna aykırı hale geliyor ise, aslalon iyi niyet olduğundan, bu halde de, öncelikle dostane çözüm yollarına başvurulmalı; hem bireylerin kazanılmış haklarına mümkün olduğunca halel getirmemek, hem de sağlıklı kentleşme için gerekli olan düzenlemeleri yapabilmek maksadı ile bireylerin zararları karşılanacak şekilde, bireylerin yapıyı yıkmaları veya boşaltmaları teklif edilmeli, ancak son tahlilde bireylerin zararları idareler tarafından mutlaka karşılanmalıdır.

Bütün çabalara rağmen sorun çözülemez ise, bu durumda kazanılmış hak müessesesi uyarınca bireyin kazanılmış hakkına saygı gösterilmeli; idareler tarafından yukarıda izah edilmeye çalışılan usullerde işlemler tesis edilerek, uzun vadeli, geniş projeksiyonlu, şehircilik ilkelerine, plânlama esaslarına ve kamu menfaatine uygun plânlar yapılmalı; yargıdan dönecek ve yeniden plân yapılmasına sebep olunacak hukuka aykırı plân uygulamalarından vaz geçilmeli; son tahlilde, kişinin sübjektif menfaati ve hukuk devleti ile düzenli kentleşme ve kamu menfaati, sosyal devlet ve hukuk devleti birbirine feda edilememeli (Kalabalık, 2005; 220); unsurlar birbirini tamamlayıcı ve bütünleyici biçimde kullanılmalıdır²¹.

6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Genelde idare hukuku, özelde ise imar hukuku alanında kazanılmış hak konusunun incelenmeye çalışıldığı çalışmada; idare hukukunun genel ilkelerinin imar hukuku alanında da geçerli olması ve imar hukukunda ortaya çıkan kazanılmış hak hallerinin idare hukuku ilkelerine göre değerlendirilmesi gerektiğinden, idare hukukunda kazanılmış hak konusu; ardından da imar hukukunda kazanılmış hak konusu, yargıya intikal etmiş örnek olaylar üzerinden ele alınmıştır.

İdare hukukunda ve imar hukukunda kazanılmış hak kavramı denildiğinde, esasında kastedilen şeyin (özel hukuktaki kazanılmış hak kavramı değil), ilgilinin girmiş olduğu sübjektif statü sonucu, hukukî korumadan faydalanma mertebesine gelmiş menfaat olduğunun, imar hukukunda kazanılmış hakkın izahı bakımından önemli olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır.

İmar hukuku alanında kazanılmış haktan söz edebilmek için, yürürlükte olan plân döneminde, yürürlükteki plâna uygun olarak inşaat ruhsatının alınmış olması tek başına yeterli olmayıp; alınan izin uyarınca inşaata başlanılıp aynı zamanda inşaatın belli bir seviyeye getirilmesi (yapı kısmının mal varlığına

21 Bu noktada, üstün kamu yararı kavramı ile karşılaşılmakla birlikte, bu kavramı bir başka çalışmada incelenecektir.

dâhil olması) gerekmektedir²².

Diğer taraftan, bu şartlara ilâveten, hak iyi niyet kuralları çerçevesinde kazanılmalı; hatalı, hileli ve kusurlu bir söz, davranış, beyan veya belge neticesinde elde edilmiş olunmamalıdır²³. Yapı, İmar Kanunu gereği imar plânına, yönetmeliğe ve ruhsat ve eklerine uygun yapılmak zorundadır. Yapı plâna veya yönetmeliğe veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılmış ise, yukarıda açıklanan şartlar oluşsa dahi hatalı, kusurlu, hileli bir biçimde yapı yapıldığından, dolayısıyla iyi niyetli olunmadığından, kazanılmış hakkın varlığından da söz edilemeyecektir.

İmar hukukunda kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmenin bir diğer şartı da, hakkın bireysel bir İdarî işlemde kaynaklanmış ve kesinleşmiş olması gerekliliğidir. Bu itibarla (ruhsat verilmesi, yapı kullanma izni verilmesi v.b. mahiyette) bireysel bir işlem tesisi sonrasında kazanılmış hakkın varlığı oluşmakta; aynı zamanda hakkın kesinleşmesi (mal varlığına dâhil olmuş olması, inşaaat başlanılarak yapının belli bir seviyeye getirilmesi) gerekmektedir.

Ruhsatın dayanağı olan plânın yargı tarafından iptali halinde yukarıdaki kurallar geçerli olmakla birlikte; "plânın ve ruhsatın" yargı tarafından iptali halinde kazanılmış hak durumu oluşmamaktadır.

Ancak, parselasyon plânının iptali halinde ise, yine yukarıdaki kurallar dâhilinde kazanılmış hak oluşmakla birlikte, inşaat yine yapı tatil zaptı marifetiyle durdurulmalı, yapılacak olan yeni parselasyon plânının yapı lehine/aleyhine düzenlemeler içerebileceği ihtimali sebebiyle, yeni parselasyon plânı yapılana değin inşaatın devamına izin verilmemelidir.

Kazanılmış hakların kentleşmeye etkileri bakımından ise; kazanılmış hak kurumunun kentleşmeyi ve plânlamayı (olumsuz) etkilediği kuşkusuzdur. Plânlama ile ulaşılmak istenilen amaçlar, plâna aykırı halde bulunan yapılar tarafından engellenmekte olduklarından, plâna aykırı yapıların mutlaka plâna uygun hale getirilmesi ve şehirleşmenin sağlıklı biçimde gerçekleştirilmesi ve sürdürülmesi gerekmektedir.

Ancak, yapıldıkları dönemde yürürlükte olan plâna uygun olarak yapılan yapıların yeni plâna aykırı hale gelmesi durumunda, mülk sahiplerince kabul edilmesi halinde, o bölgede mümkün olduğunca aykırılıklar giderilmeli, aynı veya nakdî tazminat müessesesi uygulanarak bireylerin zararları tazmin edil-

22 Danıştay 6. Dairesi'nin E: 1991/482, K: 1991/3229 Sayılı Kararı.

23 Danıştay 6. Dairesi'nin E: 2003/3435, K: 2004/6378 Sayılı Kararı.

mek24 sureti ile aykırılıklar bertaraf edilmeli ve alan plâna uygun hale getirilmelidir. Fakat bu usulün mülk sahiplerince kabul edilmemesi halinde, son tahlilde bireylerin kazanılmış haklarına, yukarıda açıklanan şekilde halel getirmeyecek işlemler tesis edilmelidir.

En nihayetinde, en önemli görev idarelere düşmektedir. Plân değişikliği gerektirecek şekilde kısa vadeli, dar kapsamlı plânların yapılmaması gerektiği gibi, yapılan plânların şehircilik ilkelerine, plânlama esaslarına ve kamu yararına uygun biçimde, hukuka uygun olarak yapılması gerekmektedir. Yargı tarafından iptal edilecek ve yeniden plân yapılmasına sebep olunacak ve bireyleri kazanılmış hak kurumunun korumasına sığınmaya mecbur bırakacak; birey menfaati ile toplum menfaatini karşı karşıya bırakacak ve kentleşmeyi olumsuz etkilemeyecek plân uygulamaları tesis edilmemelidir.

KAYNAKÇA

Acar A. R., Alkış S., Aykul F. (2009). Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği 2008 Yılı Mütalâaları, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yay., Ankara.

Akıl A. (2003). "Hukukun Genel İlkeleri ve Hukukun Gelişimine Etkisi", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 3-4.

Akyılmaz B., Sezginer M., Kaya C. (2009). Türk İdare Hukuku, Seçkin Y. Ankara.

Alpar E. (2001). "İdare Hukukunda Kazanılmış Hak Kavramı ve Uygulaması" Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, Sayı 15.

Altundış M. (2008). "Hukukî Güvenlik İlkesi", Yasama Dergisi, Sayı-10.

Balta T. B. (1970). İdare Hukuku (Genel Konular), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara.

Başkan M. (2009). "Hukuk Devletinde Hukuk Devleti ve Kişisel Güvenlik", I. Hukukun Gençleri Sempozyumu: Hukuk Devletinde Kişisel Güvenlik (Sunum Metni).

Birtek F. (2008). "Kazanılmış Hak Kavramı Bağlamında İdarî İşlemin Geri Alınması"; İstanbul Barosu Dergisi, Sayı-2.

Bülbül E. (2010). İdarî İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması, Beta Y., İstanbul.

24 Ancak tazmin için, hakkın iyi niyetli olarak kazanılması gerekliliği şartının önemli olduğu düşünülmektedir. Nitekim bazı durumlarda, parsel bazında yapılan kat adedi veya emsal artırımları sonrasında açılan davalarda, (danişıklı dövüş olarak adlandırılabilcek biçimde) kat adedi veya emsal artırımlarının yapıldığı görülebilmektedir. Bu tür durumlarda, kazanılmış hakkın iyi niyet kuralı çerçevesinde elde edilmesi gerektiğinden, tazminat taleplerinin incelenmesinde, iyi niyet kuralının da dikkate alınması ve mevzuata açıkça aykırılık taşıyan başvuruların kabulü sonrası yapılan kat artırımlarında, kazanılmış hak müessesinin ve tazminat kurumunun birlikte değerlendirilmesi neticesinde bir hüküm kurulması gerektiği düşünülmektedir.

Cin E. (2008). Türk Hukukunda Kolluk Yetkisinin Kullanılması ve Sınırları, Kırıkkale Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

Coşkun R. (2008). "Kentleşmek... Bu Uzun Bir Hikâye", Kent ve İnsan; Yerel Siyaset Çözümlmeleri, Plato Danışmanlık Yay., İstanbul.

Çağlayan R. (2000). "İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1-2.

Çağlayan R. (1997). "1982 Anayasasında Hukuk Devleti İlkesinin İdare Hukuku Açısından Görünümü", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1-4.

Çeçen A. (1977). "Hukuk Devleti ve Yönetim", Prof. Dr. Bülent ESEN'e Armağan, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Dadak N. (2009). "Devlet Memurlarına Yapılan Yersiz Ödemelerin Geri Alınması", www.smd.org.tr, (06.10.2009).

Duran L. (1974). Türkiye İdaresi'nin Sorumluluğu, TODAİE Yay., Ankara.

Duru B. (2001). "Gökdelenler ve Kent", Prof. Dr. Cevat Geray'a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara.

Ergen C. (2009). "İnşaat Ruhsatları Açısından Kazanılmış Hak", http://www.turkhukuk sitesi.com/makale_943.htm, (30.11.2009).

Es M. (2007). "Kent Kimliği, Kent Kültürü", Kent Üzerine Düşünceler, Plato Danışmanlık Yay., İstanbul.

Gözler K. (2003). İdare Hukuku, C.I, Ekin Kitabevi Yay., Bursa.

Gözler K. (2009). İdare Hukuku, C.I, Ekin Kitabevi Yay., Bursa.

Günday M. (2004). İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara.

Kalabalık H. (2005). İmar Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Kaplan G. (2004). "İdarî Yargılama Hukukunda Usulî Kazanılmış Hak", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C.VIII, Sayı 1-2.

Keleş R. (1993). Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.

Kuzu B. (2001). "Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti", [http://www.academical.org/dergi/MAKALE/llsayi/KUZUBHukukDevletiVeHukuk- Zihniyeti.doc](http://www.academical.org/dergi/MAKALE/llsayi/KUZUBHukukDevletiVeHukuk-Zihniyeti.doc), (25.09.09).

Oğurlu Y. (2003). "İmar Plânlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler: 'Aykırı Kullanma Hakkı' ve 'Kazanılmış Parselleme Hakkı'", Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C.VII, Sayı 1-2.

Oğurlu Y. (2003). İdare Hukukunda Kazanılmış Haklara Saygı ve Haklı Beklentiler Sorunu, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Onar S. S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

Ökçün A. G. (1970). "Devletler Hususî Hukukunda Kazanılmış Haklar ve Kamu Düzeni", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.21.

Öncü A. (2007). "Ücretli ve İşsiz Mühendis, Mimar ve Şehir Plâncılarının Çalışma Koşulları", TMMOB Mühendislik İstihdam ve Ücretlendirme Sempozyumu Bildiriler Kitabı, MMO Yay., İstanbul.

Sever D. Ç. (2006). Danıştay Kararları Işığında İdare Hukukunda Kazanılmış Haklar, Ankara Üniversitesi SBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Şahin Y. (2009). "Yasa ve Düzenleyici İdarî İşlemlerin Değişmesinin Kazanılmış Haklar Yönünden İncelenmesi", <http://www.memurlar.net/haber/145917/>, (11.10.2009).

Tan T. (1970). İdarî İşlemin Geri Alınması, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yay., Ankara.

Tazegüi İ. (2010). "İmar Mevzuatının Uygulanması ve Kent Plânlaması Bakımından Kazanılmış Haklar Sorunu", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, C.I.

Tolon K. D. (1980). "İptal ve Tam Yargı Davalarında Kazanılmış Hak", İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler-C.III, Danıştay Yayın Bürosu, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

Tosun E. K. (2009). "Türkiye'de Sağlıklı Şehirler Plânlama Çalışmaları", PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (e-dergi), Yıl:4 Sayı: 1 (Ocak-2008),

http://www.paradoks.org/makale/yil4_sayil/ekarakurt41.pdf, (05.12.2009)

Turhan M. (2003). "Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklerin Korunmasına Etkileri ve Türk Anayasa Mahkemesi", Anayasa Yargısı Dergisi, C.XX.

Uler Y. (1970). İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

Yüksel A. (1959). "İdare Hukukun Tatbik Sahası", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 16 Sayı-1.

"İmar";

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime==imar&ayn=tam>, (20.11.09).

"İmar Hukuku Seminer Notları";

<http://www.bahum.gov.tr/etkinlikler/seminerler/sunumlar/imarHukukuSeminer.pdf>, (14.11.2009).

"Kentleşme ve Kent Olgusu", <http://nihann.blogcu.com/kent-ve-kentlesme-olgusu/4758800>, (05.12.2009).

"Sürdürülebilir Yerleşme ve Kentleşme"; Antalya Kent Konseyi İmar ve Plânlama Çalışma Grubu Raporu,

http://www.antalyakentkonseyi.org.tr/old/raporlarImarveplânlama_grubu.htm, (05.12.2009).

SIYASAL KATILIM VE HALKLA İLİŞKİLER: ANKARA MERKEZ İLÇE BELEDİYELERİ İNTERNET SİTELERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME*

Yrd. Doç. Dr. Aşlı YAĞMURLU**

ÖZET

Makale siyasal katılım ve halkla ilişkiler arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bunun için Ankara'nın on altı merkez ilçe belediyesinin internet siteleri üzerine bir inceleme yapılmıştır. İnternet siteleri incelenerek, siyasal katılımı destekleyici halkla ilişkiler faaliyetleri ortaya koyulup sınıflandırılmıştır. Siyasal katılımı sağlamaya yönelik bilgilendirmeyi içeren on iki uygulama tanıtma başlığında değerlendirilmiştir. Çankaya Belediyesi bu uygulamalara göre en başarılı belediye olarak ortaya çıkmaktadır. Siyasal katılıma yönelik imkânlar sunan tanıma uygulamaları, yedi başlıkta incelenmiştir. Ne yazık ki bu uygulamalarda tüm uygulamaları sergileyen bir belediye çıkmamıştır. Tüm belediyelerde şikâyet-istek hattı bulunmakta ve bir belediye dışında tüm belediyelerde bilgi edinme başvurusu internet üzerinden yapılabilmektedir. Genel olarak tanıtmaya yönelik uygulamalar tanıma uygulamalarına göre sayısal ve uygulama düzeyi açısından daha yüksek seviyede olmuştur. İlçe belediyelerinin uygulama farklılıkları siyasal katılım açısından sunulan olanakları anlamamızı ve demokratik bir hak olan siyasal katılımın düzeyi hakkında fikir edinilmesini sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Halkla ilişkiler, siyasal katılım, belediyeler, e-halkla ilişkiler, internet siteleri

* Makale, 26-27 Mayıs 2011 tarihinde Adıyaman'da gerçekleşen KAYSEM VI: Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi başlıklı Sempozyumda "Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler: Ankara Merkez İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerinden Bir İnceleme" adlı bildirinin genişletilip düzeltilmiş halidir.

** TODAİE

ABSTRACT

Political Participation and Public Relations: An Analysis on Web-Sites of District Municipalities of Ankara

The article aims to discuss the relationship between political participation and public relations through an analysis on web-sites of 16 district municipalities of Ankara. The web-sites are categorized on the basis of public relations practices encouraging political participation. 12 applications have been identified under the 'publicity' activities of informing the public to encourage political participation. Municipality of Çankaya appears to be the most successful municipality with regard to such applications. 'Recognition' activities aiming at acquiring information from the public have been analyzed under 7 applications. Unfortunately, none of the municipalities provide all of the applications. Every municipality has a line for complaints-requests, while all except one provide the service for online application for freedom of information. By and large, 'publicity' applications outpace 'recognition' applications in practice. Different practices of district municipalities disclose the opportunities provided for political participation and indicate the level of political participation as a democratic right.

Key Words: Public relations, political participation, municipalities, e-public relations, web-sites

Giriş

Günümüzde kentleşme oranları bütün dünyada artmaktadır. Kentlerin yönetimini oluşturan belediye yönetimleri yerel yönetimler içinde en öne çıkan ve tartışılan yönetim birimleri olmaktadır. Giderek büyüyen kentler, bu kentlerin karmaşık ve büyük sorunları, kent yönetimlerinin yerel düzeyde seçim ve temsile dayanan yapısı, bu alandaki halkla ilişkiler çabalarının ön plana çıkmasına yol açmıştır. Bu nedenle merkezi yönetimden çok daha önce yerel yönetimlerde halkla ilişkiler bakış açısının farkındalığı oluşmuş ve uygulama gelişmiştir. Yerel yönetimler içinde belediyelerin halkla ilişkiler çabaları, halkla ilişkiler disiplini içinde önemli bir yer tutmuş, özellikle siyasal katılım, yerel demokrasi gibi kavramlarla ilişkilendirilerek tartışılmıştır. Bu uygulamaların son dönemde en dikkat çekici olanı internet üzerinden gerçekleşen halkla ilişkiler uygulamalarıdır. Bu faaliyetler, siyasal katılım uygulamalarının yaygınlaşmasını ve etkinliğinin artmasını sağlamaktadır. Demokrasinin tezahür ettiği kabul edilen yerel yönetimlerin siyasal katılıma yönelik gerçekleştirdikleri halkla ilişkiler faaliyetleri, yerel demokrasinin düzeyini göstermesi açısından belirleyici olmaktadır. Siya

sal katılım olması için gereken koşullara halkla ilişkiler uygulamalarının önemli katkıları olabilmektedir. Öncelikle, katılım faaliyetinin olabilmesi için, katılımın gerçekleşeceği nesne/konu/durum ile ilgili bilgi sahibi olunması gerekmektedir. Halkla ilişkiler uygulamalarının tanıtma amaçlı olarak gerçekleştirdiği etkinlikler, vatandaşların bilgi sahibi olmasını sağlayıcı etki yapmaktadır. Halkla ilişkiler uygulamalarının ikinci katkısı ise, vatandaşların katılımının gerçekleşebileceği ortamın oluşturulmasıdır. Halkla ilişkiler uygulamalarında, vatandaşlar başta olmak üzere kamuların, istek ve şikâyetlerini tanıtmaya yönelik olarak gerçekleştirilen etkinlikler bulunmaktadır. Vatandaşların istek, dilek ve şikâyetlerini iletebileceği mekanizmaların oluşturulması ve gelen taleplere göre yönetsel dönüşüm sağlanabilmesi siyasal katılım için vazgeçilmez bir koşuldur.

Makale bu ilişki üzerinde yoğunlaşmış ve siyasal katılım ile halkla ilişkiler arasındaki ilişkiyi Ankara'nın on altı merkez ilçe belediyesinin internet siteleri üzerinden, bir inceleme ile tartışmaya çalışmıştır. Araştırma, internet uygulamaları üzerinden halkla ilişkilerin tanıtma ve tanıma araçlarının siyasal katılımı sağlamaya yönelik kullanım düzeyini ortaya koymaktadır.

2. Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım ve Halkla İlişkiler İlişkisi

Yerel yönetimler, belediyeler, il özel idareleri ve köylerden oluşmaktadır. Bu üçlü içinde belediyelerin özel bir durumu bulunmakta, hem akademik hem de siyasal alanda üzerinde en çok tartışılan ve eleştirilen başlığı oluşturmaktadır. Türkiye'de, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"dir (md. 3). 2010 TÜİK verilerine göre, Türkiye nüfusu, yaklaşık 73 milyon kişidir ve TODAİE Yerel Yönetimler Merkezi verilerine göre, bu nüfusun yaklaşık 50 milyonu, yaklaşık 3000 belediyenin sınırları içinde yaşamaktadır. Belediyeler hukuki olarak, 5393 sayılı Belediye Kanununa Göre Kurulan Belediyeler ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa Göre Kurulan Belediyeleri şeklinde sınıflandırılmaktadır. Yönetsel olarak ise, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri ve kasaba/bucak/belde belediyeleri olarak şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Belediye tüzel kişiliğinin üç organı bulunmaktadır. Bunlar belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye hizmetleri çok uzun bir listeyi kapsamaktadır; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı, çevre, çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlık, ağaçlandırma, park ve yeşil alan, konut, kültür ve sanat, turizm tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım,

evlendirme, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi (Tortop vd., 2008, s.337-338). Belediyelerin yerel çevre için sağladığı hizmetler ve bu kapsamda yürüttüğü işlem ve eylemler bölgedeki halk üzerinde doğrudan ve günlük yaşama etki edecek şekilde sonuç doğurmaktadır (Eraslan-Yayınoglu, 2007, s.70). Bu nedenle de, belediyeler hem gündelik hayatın pek çok hizmetini karşılamakta, hem de pek çok eleştiriye maruz kalmaktadır. Kıt kaynaklarla gerçekleşen hizmetler doğal olarak önceliklendirilmek zorundadır ve bu öncelikler siyasal tercihlerin ürünüdür. İşte bu siyasal tercihlerin oluşum süreci, bir takım mekanizmaların işlemesiyle gerçekleşmektedir. Bu ilişkileri ortaya koymak için siyasal katılım, demokrasi ve halkla ilişkilerin rolü irdelenmelidir.

Belediyeler siyasal katılım ve halkla ilişkiler arasındaki ilişkiyi ortaya koymak için uygun bir ortam sunmaktadırlar. Katılım, Sosyal Bilimler Sözlüğü'nde, "bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya bütününe o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunması" şeklinde tanımlanmaktadır (Demir ve Acar, 1992, s.202). Siyasal katılım ise, "siyasal topluluğun bir üyesi olan bireyin otoritelerin kararlarını etkilemek için yaptığı, bireyi siyasal karar alıcılar ile temas içine sokan bir eylem" (Kalaycıoğlu, 1984, s.200); "politik süreçleri etkilemeyi amaçlayan bütün davranışlar" (Çukurçayır, 2000, s.31); "yurttaşların devletin çeşitli düzeylerindeki karar ve uygulamalarını etkileme eylemleri" (Kışlalı, 1987, s.355) olarak tanımlanmaktadır. Siyasal katılma, seçimlerde oy kullanmaktan ibaret olmamakta, basit bir meraktan yoğun bir eyleme kadar uzanan tutum ve faaliyetleri kapsamaktadır (Kapani, 1989, s.131).

Eroğlu, genel olarak siyasal katılımın olabilmesi için bazı koşulların gerekliliğinden bahsetmektedir. Bunlar, bağımsız bir devlet, yönetilenlerin can güvenliği, eğitim, yasal çerçeve, katılmayı dışlamayan ideolojik bir ortam, vatandaşların yönetimle ilgili işler hakkında bilgi sahibi olması ve belirli bir iletişim düzeyinin var olması şeklinde ifade edilmektedir (Eroğlu, 1991, s.41-42). Çitçi, aynı koşulları daha öz bir şekilde sıralamış, siyasal katılım olabilmesi için, biçimsel katılma olanaklarının bulunması, yurttaşların bu olanakları kullanması ve katılmanın kamu siyasaları üzerinde etkisinin olması gerektiğini vurgulamıştır (Çitçi, 1996, s. 10).

Çitçi, yerel yönetimler demokrasi arasındaki ilişkiyi ortaya koymakta ve siyasal katılımın bu ilişki içindeki yerine vurgu yapmaktadır. Bu ilişkinin kilit noktasını, seçim, temsil ve katılma kurumları oluşturmaktadır. Yerel yönetimler

karar ve yürütme organlarını yöre halkının seçimiyle belirlemekte, bu da diğer örgütlenmelerden farkını yaratmaktadır. Yerel yönetimler aynı zamanda halkın sürekli denetimi açısından da en elverişli birimleri oluşturmaktadırlar. Yerel yönetimlerde temsil edenler ve temsil edilenler arasında mekânsal birliktelik bulunmaktadır. Dolayısıyla temsil edicilik niteliği yüksektir. Bu mekânsal yakınlık, yurttaş-temsilci/yurttaş-yerel yönetim ilişkisini kolaylaştırarak demokratik katılım için ortam yaratmaktadır. Tüm bu koşullar yerel yönetimlerin demokrasi ve halk katılımı açısından ayırt edici özelliklerini oluşturmaktadır (Çitçi, 1996, s.5-6). Birkan Uysal bu ilişkiyi gene! olarak yönetsel duyarlılık olarak tanımlamaktadır, "Yönetimin duyarlılığı onun kitlesi ile ilişkilerinin iki yönlü bir etkileşim içinde oluşması ve gelişmesini, karar ve uygulamalarında halkın talep ve beklentilerini dikkate almasını ve dahası halkın kendisini etkilemesine açık olmasını gerektirir" (Uysal, 1996, s.59-60). Kamu yönetiminde halkla ilişkiler iki temel ön kabule dayanmaktadır: "demokratik bir yönetim faaliyetlerini vatandaşlara açıklamak zorundadır ve etkili bir kamu yönetimi vatandaşların aktif katılım ve desteğini talep eder" (Cutlip vd., 2000, s.491). Halkla ilişkiler birimleri yönetenler ve yönetilenler arasında iletişim kanalları kurarak, yönetilenler açısından yönetsel kararlar hakkında bilgilennmeyi ve bu kararlara katılım mekanizmalarını ortaya çıkarıcı bir işlev görmektedir. Halkla ilişkiler, demokratik ve katılımcı bir siyasal kültürün yerleştiği modern toplumlar açısından bir sorun çözüme ve muhtemel sorunları önleme yöntemi olarak ön plana çıkmaktadır (Uysal, 1998, s.37).

Halkla ilişkiler ve yerel yönetim arasında, toplumsal, siyasal ve yönetsel gereklilikler ve dinamikler açısından benzerlikler bulunmaktadır. Her ikisi de yönetsel duyarlılık açısından önemlidir. Her ikisi de halkın gündelik yaşamını etkileyen hizmetler ve bunlara ilişkin politika ve süreçlerle ilgilidir. Her ikisi de halkın demokrasi eğitiminde, biri siyasal-yönetsel bir birim, diğeri, yönetsel-siyasal bir işlev olarak hem kendi alanında hem de toplumun tümü için önemli bir araç niteliği taşımaktadır (Uysal-Sezer, 1987, s.22).

Geleneksel olarak yerel yönetimlerin halkla ilişkiler uygulaması olarak değerlendirilebileceğimiz ve katılmayı sağlamaya yönelik pek çok uygulaması bulunmaktadır. Yalçındağ, bu uygulamaları, hemşehri toplantıları, halk günleri, mahalle toplantıları, muhtar toplantıları, gruplarla ilişkiler, mahalle ve semt danışma merkezleri, toplumsal kampanyalar ve toplumsal projeler olarak sıralamıştır (Yalçındağ, 1996, s. 141-146). Ertekin, bu uygulamaların, vatandaşların kişisel başvuruları, danışma, örgütlenmiş gruplarla ilişkiler, kamuoyu araştırmaları ve referandum şeklinde olduğunu ifade etmiştir (Ertekin, 1995a,

s. 103-105). Keleş, 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde bu başlıktaki uygulamaları ortaya koymuştur. Bunlardan ilki, belediyelerin belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla gerçekleştirebilecekleri kamuoyu yoklaması ve araştırmasıdır. İkinci olarak, herkesin, kenttaş olarak, belediyenin karar ve hizmetlerine katılmaya, belediye çalışmaları hakkında bilgi edinmeye, yardımlarından yararlanmaya hakkı olmasıdır. Üçüncü olarak da kent konseyi adı verilen konsey içinde hemşehrilerin oy verme, seçilme, katılma ve yararlanma hakkı bulunmaktadır. Son olarak halkın belediye hizmetlerine gönüllü katılımı bulunduğuna yönelik bir düzenleme bulunmaktadır (Keleş, 2009, s.276-277). Belediye Kanunu bunlar ve benzeri iletişim faaliyetleri için bir halkla ilişkiler birimi öngörmemiştir. Ancak pek çok belediye böyle bir birim örgütlenmesine gitmiştir. Katılmayı sağlayabilecek iletişim uygulamaları yüz yüze iletişimden, basılı materyallere kadar çeşitlilik göstermektedir. Günümüz koşullarında teknolojik gelişmeler bu uygulamalara pek çok yeniliği eklemiştir. Bu uygulamaların en dikkat çekici olanı, internet siteleri olarak değerlendirilmektedir.

3. Belediyelerin Halkla İlişkiler Uygulamalarında İnternet Sitelerinin Kullanımı

Son dönemdeki teknolojik gelişmeler halkla ilişkiler faaliyetlerine yeni olanaklar sunmaktadır. İnternet teknolojisinin yaygınlaşması, halkla ilişkilerin yazılı araçlar ağırlıklı faaliyetlerini dönüştürmüş ve interneti ön plana çıkarmıştır. Tüm kamu yönetimi bu gelişmelerden etkilenmiştir. İnternet, başlangıçta sınırlı etkiye sahip diye düşünülse de, günümüzde, Türkiye için bu sav geçerliliğini yitirmiş durumdadır. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Hane Halkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırmasına göre, Nisan 2009 tarihinde hanelerin % 30'u internet erişim imkânına sahipken, Nisan 2010 sonuçlarına göre hanelerin % 41,6'sı İnternet erişim imkânına sahip hale gelmiştir. Teknolojik altyapı ve kullanım oranları hızla yükselmektedir. İnternet kullanıcıları kamu yönetimiyle iletişimde de bu aracı kullanmaya başlamışlardır. Türkiye'de internet kullanıcılarının yaklaşık dörtte biri kamu kurumlarıyla iletişimlerinde interneti kullanmaktadır (TÜİK, 2011). Bu da kamu kurumlarının internet sitelerine yönelik talebi göstermektedir. Kamu kurumları hem merkezi hem de yerel yönetim olarak internet siteleri oluşturarak, çeşitli halkla ilişkiler uygulamalarını gerçekleştirmektedir. Bu sürecin hızlanmasında 2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Kanunu'nun itici ve zorlayıcı etkisi olmuştur. Başvurular çerçevesinde, kurumlar kendilerini tanıtmak, belge ve bilgilerini kamuoyuyla paylaşmak ile yükümlüdürler. Bu durum internet sitelerinin içerik olarak zenginleşmesini bir zorunluluk haline getirmiştir. Yapılan araştırmalar bilgi edinme başvurularının neredeyse tümünün internet üzerinden gerçekleştiğini göstermektedir (Yağ-

murlu, 2010, s.76; Özüpek ve Aksoy, 2010, s.58). Bu durum internet sitelerinde ciddi bir gelişme yaşanmasına sebep olmuş, başlangıçta ortaya çıkan sorunlar zaman içinde çözülerek uygulamalar daha etkin hale getirilmiştir.

Son on yılda belediyelerin internet kullanımı pek çok çalışmaya konu olmuştur (Aktel, 2009; Kaya-Bengshir, 2000a; Kaya-Bengshir, 2000b; Kaya-Bengshir, 2000c; Kaya-Bengshir ve Altınok, 2005; Şahin, 2007; Yıldız, 2009; Yıldız, 2002; Yıldız 1999). TÜİK 2005 yılı Belediye Web Siteleri Araştırmasına göre, nüfusu 10.000'den fazla olan 662 belediyenin % 64'ü internet sitesine sahiptir (TÜİK, 2006). Mustafa Çoruh'un 2009 tarihli araştırmasında, toplam 973 belediyenin %91'inde internet sitesinin bulunduğu ifade edilmiştir (Çoruh, 2009, s.3). Bu sonuç gelinek noktasının açık göstergesidir.

İnternetin yarattığı zaman ve mekân sıkışması sayesinde dünyanın her yanındaki kullanıcılar, birbirleriyle iletişime girebilmekte ve dünyanın her yanındaki bilgi ve belgelere ulaşabilmektedirler. Bir kitle iletişim aracı olmasına rağmen yüz yüze iletişime benzer, karşılıklı ileti alışverişi gerçekleştirebilecekleri bir niteliği bulunmaktadır (Timisi, 2003, s. 132; Esrock ve Leichty, 2000, s.328). Bu durum internet üzerinden gerçekleşen uygulamaların demokrasi ile ilişkilendirilmesine yol açmaktadır. Demokrasinin önemli bir halkasını oluşturan bireysel katılım için çok önemli bir araç olarak kullanım potansiyelini bünyesinde barındırmaktadır.

"Güçlü demokrasi yandaşları internetten çok şey beklerken, gerçekten internetin demokratik bir alternatif olup olmayacağını sorgulamıyor da değildir. Bir yandan internetle birlikte, Eski Yunan'da Atina'da Polis'e özgü doğrudan demokrasinin diriltilebileceği umulurken, diğer yandan internetin sunduğu simetrik iletişim biçiminin kamusal alanı, tüm yurttaşlara açık olan bir meclis demokrasisi idealine yaklaştılabileceğine değinilmektedir" (Tokgöz, 2008, s.295).

Bu beklentinin bir kısmı internet üzerinden gerçekleşen halkla ilişkiler uygulamalarıyla gerçekleşmiş görünmektedir. İnternet kurumlar açısından dört temel fayda sağlamaktadır. Bunlar, kurumsal imajı geliştirmek, kamuoyunun düşüncelerini öğrenip değerlendirmek, kamuoyu beklentileri doğrultusunda kurumsal gündemi belirlemek, kurumsal sorumluluğu arttırmak şeklinde sıralanmaktadır (Sayımer, 2006, s. 166). İnternet siteleri, halkla ilişkilerin tanıma ve tanıtmaya işlevini gerçekleştirdiği önemli bir mecraı oluşturmaktadır. Kamu yönetimi açısından bu uygulamalar aynı zamanda siyasal katılım için yeni kanallar oluşturmıştır.

4. Ankara İlçe Belediyeleri İnternet Siteleri Üzerine Bir İnceleme

4.1. Yöntem

Çalışmanın amacı, siyasal katılım yönünden Ankara merkez ilçe belediyelerinin internet sitelerindeki halkla ilişkiler uygulamalarını incelemektir. Bu amaç doğrultusunda araştırmanın evrenini, ilçe belediyeleri, örneklemini ise Ankara ilçe belediyeleri oluşturmaktadır. İlçe belediyelerinin araştırmaya konu olmasının en önemli nedeni, farklı büyüklük ve olanaklara sahip olmaları sebebiyle farklı uygulamalar sergileyecekleri düşüncesidir. Sundukları halkla ilişkiler ve katılım olanaklarının farklılığının ortaya çıkması yerel yönetimler açısından bir kestirim sunarak, halkla ilişkilerin bulunduğu demokratik pratikler hakkında bir döküm yapılmasını sağlayacaktır. Siyasal katılım olanaklarının genişliği açıktır ki, Türkiye'deki demokrasi seviyesinin düzeyini ortaya koyacaktır. Araştırmanın örneklemini oluşturan Ankara ili merkez ilçe belediyeleri, Akyurt, Altındağ, Ayaş, Bala, Çankaya, Çubuk, Elmadağ, Etimesgut, Gölbaşı, Kalecik, Kazan, Keçiören, Mamak, Pursaklar, Sincan ve Yenimahalle'dir. Aşağıda ilçe belediyelerinin nüfus ve yüzölçümü ve nüfus yoğunluklarının dağılımları verilmiştir (Ankara Valiliği, 2011).

Tablo 1. Ankara'nın İlçeleri Nüfus, Yüzölçümü, Nüfus Yoğunluğu Dağılımları

Ankara İlçeleri:			
İlçe	Nüfus	Yüzölçümü	Nüfus Yoğunluğu
KEÇİÖREN	796.646	139 km2	5.690
ÇANKAYA	794.299	268 km2	2.964
YENİMAHALLE	625.826	274 km2	2.284
MAMAK	532.873	471 km2	1.131
SİNCAN	445.330	344 km2	1.295
ALTINDAĞ	367.340	167 km2	2.120
ETİMESGUT	347.267	49 km2	7.087
PURSAKLAR	100.732	152 km2	663
GÖLBAŞI	86.749	735 km2	120
ÇUBUK	75.937	1.248 km2	65
ELMADAĞ	42.493	568 km2	7.087
KAZAN	38.964	408 km2	96
AKYURT	25.401	212 km2	120
BALA	23.822	2.530 km2	9
KALECİK	15.142	1.340 km2	11
AYAŞ	14.057	1.108 km2	13

Araştırma yöntemi olarak içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Genel olarak kitle iletişim araçları için kullanılan bu yöntemden belediyeler internet sitelerini incelemek için yararlanılmıştır. İçerik analizi, belediyelerin internet sitelerini bir iletişim metni olarak değerlendirmektedir. Siteler incelendiği zaman siyasal katılım için zemin oluşturacağı düşünülen, tanıtma ve tanımaya yönelik bazı uygulamaların yaygın olarak kullandıkları tespit edilmiştir. Yapılan araştırmalar bu araçlarla ilgili genel bir döküm yapmaktadır (Özipek, 2010, s. 196-205; Tarhan, 2007, s.75-95). Çalışmalar derlenerek ve internet teknolojisinin sunduğu yeni olanaklar da eklenerek kategoriler oluşturulmuştur.

Kategoriler iki başlıkta, siyasal katılımı destekleyen tanıtma ve tanıma faaliyetleri olarak gruplandırılmıştır. Halka ilişkiler faaliyetleri açısından ilk grubu örgütü, çalışanlarını, ürettiği mal ve hizmetlerini kamularına tanıtmaya yönelik olarak gerçekleştirilen uygulamalar oluşturmaktadır. Temel olarak bilgi vermeyi amaçlayan bu ilk grup vatandaşların neye katılacaklarına yönelik bir donanım vermektedir. İnternet sitelerinden gerçekleşen bu uygulamaların tanıtıcı nitelikte olanları aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır:

- Belediye Başkanı: Bu çerçevede belediye başkanı ile ilgili bilgiler ve mesajlar verilmektedir. Başkanın özgeçmişi, fotoğrafları, mesajı, iletişim bilgileri, başkana mesaj gibi içeriklerle bu başlıkta değerlendirilmiştir.
- Belediye Yönetimi: Belediye Meclisi, Komisyonlar, Encümen, Muhtarlar ile bilgiler bu çerçevede vatandaşlarla paylaşılmakta, internet siteleri içinde bulunmaktadır.
- Müdürlükler: Belediyenin alt birimleri olan müdürlükler, müdür ve personel ve iletişim bilgileriyle yer almaktadır.
- Hizmetlere İlişkin Duyurular: Yapılan çalışmaların duyurulmasını içeren uygulamalardır.
- Kültürel ve Sosyal Etkinlikler: Belediyeler pek çok farklı alanlarda hizmet vermekle yükümlüdürler. Kültürel ve sosyal etkinlikler belediyelerin halkla yönelik gerçekleştirdiği etkinlikler olması ve pek çok kişiyi etkilemesi sebebiyle bir başlık olarak ele alınmaktadır.
- Basından Haberler: Belediye ve/veya yöre ile ilgili basında çıkan haberlerin derlendiği bir bölüm internet sitelerinde yer almaktadır.
- Örgüt Şeması: Organizasyon veya teşkilat şeması olarak da adlandırılabilen, örgütü işlevlerine göre sınıflandıran bu şema internet sayfalarında yer almaktadır.

- İlçe Bilgileri: Yörenin tarihi, coğrafi özellikleri, kent bilgileri gibi başlıkların yer aldığı kentlilik bilincini geliştirmeye yönelik uygulamalardır.
- Kurumsal Haberler: Belediyenin hem çalışmaları hem de çalışanları ile ilgili faaliyet ve gelişmelerin aktarıldığı bir başlıktır.
- Sıkça Sorulan Sorular: Halkın sıkça sorduğu soruların derlenmesiyle hazırlanan ve onların hızlı bir şekilde yanıtı ulaşmasını sağlayan bir uygulamadır.
- RSS uygulaması: Sitede yapılan her değişikliğin üyelere iletilmesine yönelik bir uygulamadır. Bu sayede yeni veri girişinden üye olanların anında haberdar olması sağlanır.
- Paylaşım seçenekleri: Son dönemde sosyal medyanın önemi ve yaygınlığı artmıştır. Bunu fark eden pek çok belediye Facebook ve Twitter'da paylaşım olanağı sunmaktadır. Bu uygulamalar internet sitesindeki duyuruların yayılmasını sağlamaktadır.

İkinci başlıkta değerlendirilen uygulamalar tanıma uygulamalarıdır. Yerel yönetimler açısından halkın talep ve isteklerini öğrenmeye yönelik olarak gerçekleştirilen uygulamaları içermektedirler. İnternet iki yönlü iletişime izin veren doğasıyla simetrik halkla ilişkilerin gerçekleştirebileceği bir mecraı oluşturmaktadır. Bu uygulamalar şöyle sıralanmıştır:

- Basın ve Halkla İlişkiler Birimi: Birimin varlığı halkla ilişkiler faaliyetinin bir sistem içinde gerçekleşmesi açısından önem taşımaktadır. Genel olarak büyük ölçekli belediyeler iletişim faaliyetlerini yönetmek için müdürlük şeklinde bir birim kurmaktadır. Özellikle tanımaya yönelik uygulamaların yönetsel bir dönüşüm yapabilmesi birim örgütlenmesinin varlığıyla ilişkilendirilmektedir.
- İletişim Bilgileri: Vatandaşların yöneticilere ulaşabileceği kanalların açık olması gereklidir. Bu çerçevede günümüz yeni iletişim teknolojileriyle birlikte, telefon, faks, e-posta ve adres, Google harita gibi pek çok bilgi paylaşılmaktadır.
- Bilgi Edinme Başvurusu: Bilgi edinme başvurusu yasal zorunluluk olarak internet sitelerinde bulunması gereken bir başlığı oluşturmaktadır. Bu başvurular genel olarak internet sitelerinden derlenmektedir. Gelen başvuruların derlenerek, yönetsel dönüşüm yaratması bu uygulamanın temel amacını oluşturmaktadır.
- BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi'ne link vermek şeklinde vatandaşların dilek ve şikâyetlerini iletebilecekleri bu merkezin hem tanıtımı yapılmakta, hem de belediye ile ilgili sorunların iletebileceği bir başka yol sunulmaktadır.

- İstek ve şikâyet hattı: Pek çok belediye özel numaralarla halka 7 gün 24 saat hizmet veren merkezler kurmuştur. Bu danışma merkezlerine, şahsen yüz yüze başvuru dışında, telefon ve internet kanalıyla da ulaşılmaktadır.
- Anket: Pek çok alanda, vatandaşların, tutum, düşünce ve eğilimlerini öğrenmek amacıyla anket uygulaması yapılmakta, değerlendirme sonuçları da internet üzerinden takip edilebilmektedir.
- Ziyaretçi defteri: Forum uygulamasının atasını oluşturan ziyaretçi defteri uygulamasıyla halk katılımı gerçekleşmekte, internet sitelerinde ayrılan alanlara paylaşım yapılabilmektedir.
- Başkana mesaj: İnternet üzerinden doğrudan belediye başkanına mesaj atmayı sağlayan bu uygulama ile düşünce, talep ve şikâyetlerin anında üst yönetime ulaşması hedeflenmektedir.

Yukarıda sıralanan kodlama kriterleri, çalışmanın yazarı tarafından, var veya yok şeklinde bir haftalık süre içinde kodlanmıştır. Bu kodlama işlemi güvenliğin sağlanması için iki ay sonra tekrarlanmıştır.

Siyasal katılımı destekleyici nitelikte olan halkla ilişkiler uygulamaları iki ayrı başlıkta içerik analizi ile değerlendirilmiş ve uygulamaların kullanım düzeyi hem belediye ölçeğinde hem de uygulama ölçeğinde ortaya konulmuştur.

4.2. Bulgular

Araştırmaya başlandığında bütün ilçe belediyelerinin internet sitesinin olduğu tespit edilmiştir. Araştırmanın ortalarında Ayaş Belediyesinin internet sitesine erişim mümkün olmamış ve siteye ulaşım bir süre mümkün olmamıştır. Tüm belediyelerin internet siteleri bel.tr uzantılıdır. Siteler genel olarak Bilgi İşlem Birimleri tarafından yönetilmektedir. Sitelerin açılış sayfaları ve içerikleri özel olarak tasarlanmıştır. Belediyelerin internet siteleri birbirleriyle benzerlik taşımamaktadır. Bu özgün tasarımlar içeriklerde de farklılıklara yol açmaktadır. Sitelerin açılış sayfalarında, belediyenin adı, logosu, başkanın fotoğrafı, hizmetlere ilişkin fotoğraflar ve yeni sayfalara açılan başlıklar bulunmaktadır. Altındağ, Çubuk ve Çankaya Belediyeleri sitelerinin İngilizce versiyonunu da oluşturarak kullanıma sunmuşlardır. Farklı bir uygulama olarak, Çubuk belediyesinde, Slovenya'nın Sabinov Belediyesiyle gerçekleşen kardeş şehir protokolü dolayısıyla, Slovence dil seçeneği de bulunmaktadır. Mavi ve tonları en sık kullanılan tema rengi olarak dikkat çekmektedir.

4.2.1. İlçe Belediyeleri İnternet Sitelerindeki Tanıtma Uygulamaları

Tanıtma uygulamaları bilgi vermeyi içerir. Bilgi vermenin amacı halkın neler yapıldığını öğrenmesi ve bu yönetimin kendini halkın değerlendirmesine açması, kendini iyileştirme ve geliştirmeyi baştan kabullenmesidir (Uysal-Sezer, 1996, s.60). Bu çerçevede ilk olarak tanıtma uygulamaları değerlendirilecektir.

Tablo 2. Ankara İlçe Belediyeleri İnternet Sitelerinde Tanıtmaya Yönelik Halkla İlişkiler Uygulamaları

Ankara İli İlçe Belediyeleri	Başkan	Belediye Yönetimi	Birimler	Kültürel ve Sosyal Çalışmalar Hizmetlere İlişkin Bilgiler	Basında belde/belediye	Örgüt Şeması	İlçe Bilgileri	Kurumsal Haberler	RSS	Paylaşım Seçeneği	Sıkça Sorulan Sorular	Toplam
Keçiören	+	+	+	+	-	-	+	+	-	+	-	8/12
Çankaya	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	12/12
Yenimahalle	+	+	+	-	+	-	+	+	-	-	-	6/12
Mamak	+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+	9/12
Sincan	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	-	8/12
Altındağ	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	10/12
Etimesgut	+	+	+	+	+	-	+	+	-	-	-	8/12
Pursaklar	+	+	+	+	+	-	+	+	-	+	-	8/12
Gölbaşı	+	+	+	-	+	+	+	+	-	-	-	8/12
Çubuk	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	9/12
Elmadag	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-	8/12
Kazan	+	+	+	-	+	-	+	+	-	+	-	8/12
Akyurt	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	-	8/12
Bala	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	4/12
Kalecik	+	+	+	+	+	-	-	+	4-	-	-	7/12
Ayaş	+	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-	6/12
Toplam	16	16	14	9	15	5	10	15	16	3	6	3

İnternet sitelerinden yapılan tanıtma uygulamaları belli başlıklarda gruplanarak değerlendirilmiştir. Bunlar başkan, yönetim, ilçe bilgileri, hizmetler ve paylaşım seçenekleri olarak gruplandırılmıştır.

Başkan: Başkan, özgeçmişi, mesajı, fotoğrafları bütün internet sitelerinde bulunan bir ögeyi oluşturmaktadır. Ertekin'in de altını çizdiği gibi, "belediye, 'güçlü başkan modeli' yönünde gelişmiştir. Türk belediyeciliğinde, güçlü başkan ve onun çevresinde yaratılan imaj halkla ilişkiler açısından önemlidir" (Ertekin, 1995b, s.8). Bu nedenle de uygulamaların öncelikle başkana, onun siyasal imajına, yeniden seçilmesine ve partisinin ülke çapında başarısına katkıda bulunmaya yöneldiği ifade edilmektedir (Uysal-Sezer, 1996, s.65). İki saptamaya katılarak, özellikle fotoğraflarla desteklenen başkan imajının internet sitelerinin açılış sayfalarında ön planda olduğu yapılan değerlendirmede görülmektedir.

Yönetim: Belediye yönetimi, başkan yardımcıları, encümen, meclis, birimler, örgüt şeması, iletişim bilgileri bu başlıkta sunulan öğeleri oluşturmaktadır. Neredeyse tüm belediyeler bu bilgileri paylaşmaktadır. Belediye başkanının gücü ve etkinliğinin belediye meclisi gibi karar organları üzerinde olumsuz etkisi olduğu ifade edilse de (Ertekin, 1995b, s.9) internet sitelerinden bu bilgilerin yüksek düzeyde paylaşıldığı tespit edilmiştir.

İlçe bilgileri: İlçe bilgileri ve haber derlemeleri birlikte değerlendirilmiştir. Neredeyse tüm belediyeler, ilçeleriyle ilgili genel bilgileri internet sitelerinde paylaşmışlardır. Ancak yine bu çerçevede bir tanıtım uygulaması olarak düşünülen, beldeye ilişkin çıkan haberlerin değerlendirmesi ise sadece beş belediye tarafından yapılmaktadır.

Hizmetler: Hizmetler başlığında, hizmete ilişkin bilgiler, kurumsal haberler, kültürel ve sosyal çalışmalar ve sıkça sorulan sorular değerlendirilmiştir. Neredeyse tüm belediyeler kurumsal haberler ve hizmete ilişkin bilgiler vermiş, belediyelerin yarısı kültürel ve sosyal çalışmalarını duyurmuştur. Dikkat çekici durum ise sıkça sorulan sorular uygulamasının sadece üç belediyede sunulan bir hizmet olmasıdır. Bilindiği gibi, sıkça sorulan sorular, gelen başvuruların değerlendirmesiyle oluşmakta ve internet kullanıcıların işini kolaylaştırmaktadır. Başvuruların, taleplerin dökümlenip sistematize edilmesiyle oluşmaktadır. Bu nedenle de yönetsel bir halkla ilişkiler uygulaması olarak değerlendirilmelidir. Uygulamadaki bu düşük düzey bir olumsuzluk olarak tespit edilmiştir.

Paylaşım seçenekleri: Bu başlık altında paylaşım seçenekleri ve RSS uygulaması değerlendirilmiştir. Günümüzde sosyal medya uygulamaları giderek önemini arttırmaktadır. Sosyal medya, "kullanıcılara enformasyon, düşünce, ilgi ve bilgi paylaşım imkânı tanıyarak karşılıklı etkileşim yaratan çevrimiçi araçlar ve web siteleri için ortak kullanılan bir terimdir" (Sayımer 2008, s. 123). Paylaşım seçenekleri ile Türkiye'de yaygın olarak kullanılan iki sosyal medya uygulaması, Facebook ve Twitter'dan bağlantı yapmayı sağlayan bir uygulama-

madır. Bu sayede, internet sitesindeki bir başlığın kullanıcının Facebook veya Twitter sayfasından duyurulması ve sitenin çarpan etkisiyle yayılması sağlanmaktadır. Altı belediye sitesinde bu uygulama kullanılmaktadır. RSS uygulaması ise, sitenin yaptığı güncellemeleri üyelerine duyuran bir uygulamadır. İnternet sitesinde bulunan 'RSS' veya 'Beni Ekle' ikonuna e-posta adresinin girilmesi ile gerçekleşen bu uygulama ile yeniliklerden üyeler haberdar olmaktadır. Özellikle özel sektör kuruluşlarının internet sitelerinde çok sık kullanılan bu uygulama belediyelerin internet sitelerinin sadece üçünde kullanılmaktadır.

4.2.2. İlçe Belediyeleri İnternet Sitelerindeki Tanıma Uygulamaları

Tanıma uygulamaları halkla ilişkilerin iki yönlü simetrik uygulamalarını oluştururken siyasal katılım açısından vatandaşların istek ve taleplerinin yönetsel politikalara ulaşmasını sağlamaktadır. Belediyelerin tanıma uygulamaları aşağıda değerlendirilmektedir.

Tablo 3. Ankara İlçe Belediyeleri İnternet Sitelerinde Tanımaya Yönelik Halkla İlişkiler Uygulamaları

İlçe Belediyeler	Başın ve Halkla İlişkiler birimi bulunması	Bilgi edinme başvurusu	BİMER	Şikâyet-istek hattı	Anket	Ziyaretçi defteri	Başkana mesaj	Toplam
Keçiören	+	+	-	Akmasa	-	-	+	4/7
Çankaya	+	+	-	Çankaya çözüm merkezi	-	-	+	4/7
Yenimahalle	-	+	-	+	+	-	-	3/7
Mamak	+	+	-	Alomamak	-	-	+	4/7
Sincan	+	+	-	Beyaz masa	-	-	+	4/7
Altındağ	+	+	-	Altın masa	-	-	-	3/7
Etimesgut	+	+	-	+	-	-	+	4/7
Pursaklar	+	+	-	Tebessüm masası	-	-	+	4/7
Gölbaşı	-	+	-	+	-	-	-	2/7
Çubuk	-	+	-	+	-	+	+	4/7
Elmadag	+	+	-	Beyaz masa	+	-	+	5/7
Kazan	-	+	+	+	+	-	+	5/7

Akyurt	-	+	-	+	+	-	-	3/7
Bala	-	+	-	+	-	+	-	3/7
Kalecik	-	-	-	+	-	+	-	2/7
Ayaş	-	+	-	+	-	+	-	2/7
Toplam	8	15	1	16	4	4	9	

Basın ve Halkla İlişkiler Birimi: İnternet sayfasında Basın ve Halkla İlişkiler birim bilgilerinin bulunması halkla ilişkilerin yönetsel bir etkinlik olarak değerlendirilmesini sağlayacak bir örgütlenmenin var olduğunu göstermektedir. Bilindiği gibi pek çok kamu kurum ve kuruluşu bir örgütlenme olmadan ve çoğu zaman yaptıklarının da farkında olmadan halkla ilişkiler faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Bir birimin bilinçli olarak kurulması bu iletişimin örgütlü ve sürekli olarak gerçekleşmesini sağlayacaktır. Böyle bir örgütlenmeye doğal olarak halkla ilişkiler faaliyetlerinin etkinliğinin de yüksek olacağı açıktır. Özellikle, tanıma faaliyetlerinin ihtiyaç duyduğu araştırma, değerlendirme ve yönetsel dönüşüm yapma kapasitesi birim örgütlenmesi durumunda çok daha etkin olacaktır. Oysa ilçe belediyelerinin sadece yarısında halkla ilişkiler birimi olduğu tespit edilmiştir.

Bilgi edinme başvurusu: Günümüzde demokratik devlet anlayışının sonucu olarak, üçüncü kuşak haklardan bahsedilmektedir. Birinci kuşak haklar, yaşama hakkı, seçme ve seçilme hakkı gibi haklardan oluşmaktadır. İkinci kuşak haklar ise, devletlerin sosyal sorumluluklarına gönderme yapan, ekonomik ve sosyal hakları içermektedir. Günümüzde haklar kavramı bir boyut daha ileri gitmiş ve dayanışma ve katılım kavramlarında özetlenecek haklar gündeme gelmiştir. Çevre, barış, gelişme ve katılım hakkı gibi haklar günümüz demokrasilerinin de standartlarını oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkı dayanışma haklarının iyi bir örneğini oluşturmaktadır. Bilgi edinme özgürlüğü ise, ifade özgürlüğü ile olan yakın ilgisi nedeniyle daha çok birinci kuşak hak ve özgürlüklere yakın durmaktadır (Yaşamış, 2011, s.3). Her iki durumda da bu hakkın kullanımına yönelik yapılan düzenlemelerin kamu yönetimindeki halkla ilişkiler uygulamalarının bugünkü duruma gelmesinde büyük etkisi olduğu kabul edilmektedir. 24.4.2004 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik yerel yönetimleri, köyleri hariç tutarak bilgi edinme başvurusunun kapsamı içine almıştır. Bilgi edinme birimleri, eğer var ise, halkla ilişkiler birimleri içinde kurulmaktadır. Bilgi edinme hakkı ile kurumların geleneksel gizlilik geleneği kırılmış ve şeffaflığa katkıda bulunmuştur. Bilgi edinme yönetime katılma ve aynı zamanda yönetimi denetleme fırsatı vermektedir (Eken, 2005, s. 115). Kalecik Belediyesi dışındaki tüm belediyelerde in-

ternet sitesinden başvuru yapılabilmektedir. Belediyeler internet siteleri içinde, hazır başvuru formları koyarak başvuruları değerlendirmektedir.

BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi, Valilik, Kaymakamlık, İl Müdürlüğü ve Bölge Müdürlükleri ile Bakanlıkların Merkez Teşkilatı, bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan bir halkla ilişkiler uygulamasıdır. 2010 yılı başvuruları incelendiğinde BİMER sistemi üzerinden yaklaşık toplam 925.000 başvuru yapıldığı ve yaklaşık 16.000 başvurunun belediyelerde yapılan işlemlere ilişkin olduğu ortaya çıkmaktadır (Başbakanlık, 2010, s.62). Tüm merkez ilçe belediyeleri içinde sadece Kazan Belediyesi, BİMER başvuru formunu internet sitesinde sunmaktadır.

Şikâyet-istek hattı uygulaması: Bütün belediye internet sitelerinde bu uygulama bulunmaktadır. Bazı belediyeler posta adresi, telefon numarası, e- posta gibi bilgiler dışında 444'lü numaralarla 24 saat ulaşılacak hatlar oluşturmuşlardır. 1980-90 yılları arasında özellikle büyükşehir belediyelerinde kurulan bürolar ve vatandaşların dilek ve şikâyetlerini iletmeleri için özel numaralı telefon hatlarının kurulduğu bilinmektedir (Aksoy, 2006, s.56). Günümüzdeki uygulamalar bu uygulamaların gelişmiş hallerini oluşturmaktadır. Tüm belediyelerde bu uygulama bulunmaktaysa da uygulamanın işlevsel olabilmesi, halka doğru sağlıklı bilgi akışıyla gerçekleşecektir (Öner, 2001, s. 106).

Anket uygulaması: Kamuoyu araştırmaları, genel yararı ilgilendiren yerel hizmetler hakkında karar vermeden önce yerel topluluğun konu üzerinde ne düşündüğünün belirlenmesinde kullanılabilecek önemli bir yöntemdir (Öner, 2001, s. 108). Mevcut politika ve hizmetlerin değerlendirilmesinde ve geleceğe yönelik politika yönelimlerinin belirlenmesinde bilgi kaynağı oluşturmaktadırlar (Uysal-Sezer, 1987, s.31). Çalışmaları ekili kılmak ve kararları uygulanabilir yapmak dışında, anket sonuçlarına yönetimlerin uyması zorunlu değildir (Kazancı, 2004: 145). Kamu yönetimindeki internet siteleri üzerinde yapılmış araştırmalar anket uygulamalarının genel olarak göz ardı edildiğini tespit etmektedir (Yağmurlu, 2010, s.75). Sadece dört belediye anket uygulaması yapmaktadır. Var olan uygulamalar tek soruluk uygulamalar şeklinde düzenlenmiştir. Anket uygulamaları verilen oyların yüzde olarak dağılımlarını da kullanıcılara göstermektedir.

Başkana mesaj: Bu uygulama ile geleneksel görüşme gününe benzer bir şekilde doğrudan belediye başkanına dilek ve şikâyetlerin aktarılması söz konusudur. Sekiz belediye bu uygulamaya yer vermiştir.

Ziyaretçi defteri: Forum uygulamalarının atasını oluşturan ziyaretçi defteri

uygulaması ile ziyaretçiler belirlenen alana veri girişi yapabilirler. Günümüzde kuruluşlar, halkla ilişkiler faaliyetlerinin başarısını pek çok yöntemin yanı sıra internet mesaj panolarındaki tartışmalara göre değerlendirmektedirler (Wilcox 2006, s.77). Mesaj panoları veya ziyaretçi defterlerindeki paylaşımlar, kamular hakkında kurumun bilgi edinmesini sağlamaktadır. Dört belediye ziyaretçi defteri uygulamasına sahip olduğu görülmektedir. Buraya girilen tüm veri girişlerinin olumlu olması kullanıcı girişlerinin moderatör kontrolünde ayıklandığı izlenimini vermektedir.

5.Sonuç

Günümüzde büyük öneme sahip olan internetin ilçe belediyeleri tarafından ne şekilde kullanıldığı, siyasal katılım için ne tür olanaklar sunduğu makalede tartışılmaya çalışılmıştır. Vatandaşların oturdukları yerden belediyelerle ilgili pek çok bilgiye ulaşabilmeleri, dilek ve şikâyetlerini iletebilmeleri, doğrudan belediye başkanı ve yöneticilere ulaşabilmeleri gerçekten yeni bir olgudur. Makalenin başında siyasal katılımın pek çok düzeyde ve pek çok şekilde gerçekleşen bir etkinlik olduğu belirtilmiştir. İnternet üzerinden gerçekleşen uygulamalar siyasal katılım olgusuna yeni bir boyut katmakta, vatandaşların bilgilenme, katkı yapma, etkileşim ve değerlendirme pratiklerine yeni bir boyut getirmektedir. Yapılan araştırmayla, internet üzerinden gerçekleşen siyasal katılım olanakları, sunum düzeyleriyle birlikte ortaya koyulmuştur. Araştırmanın önemli bir sınırlılığı, vatandaşların istek ve dileklerinin yarattığı yönetsel dönüşümün incelenmemiş olmasıdır. Siyasal katılımı desteklemeye yönelik olarak değerlendirilen tanıtma etkinlikleri, on iki unsur ile belediyelerin internet sitesinde bulunma düzeyine göre incelenmiştir. Bu on iki unsur beş ana başlığa referans olmaktadır. Başkana ait bilgiler, belediye yönetimi ve kurumsal haberler belediyelerin en çok paylaştıkları bilgiler olarak ortaya çıkmıştır. Basında belediye ve belde ile ilgili çıkan haberlerin derlemesi, RSS ve Sıkça Sorulan Sorular internet sitelerinde en az yer alan uygulamalardır. Çankaya Belediyesi tüm uygulamaları kullanması sebebiyle, bilgilendirme açısından en başarılı halkla ilişkiler çalışmasını gerçekleştiren belediye olarak ortaya çıkmaktadır. Altındağ Mamak ve Çubuk Belediyeleri de yüksek uygulama düzeyi sergileyen belediyeler arasındadır. En düşük uygulama düzeyi Kalecik Belediyesi tarafından gerçekleştirilmiştir. Nüfus yoğunluğu dikkate alındığında Yenimahalle Belediyesinin uygulama düzeyinin düşük kalması araştırmanın dikkat çekici bulguları arasındadır. Siyasal katılım için gerekli bilgilendirmeyi sağlayan bu uygulamalar, halkla ilişkiler açısından tek-yönlü iletişim başlığında değerlendirilmektedir. Araştırma sürecinde dikkat çekici bir bulgu internet sitelerinin yaygın bir uygulaması olan basınla ilişkiler başlığının sadece tek bir sitede

tespit edilmiş olmasıdır. Oysa ki, internet basınla ilişkilere yönelik yoğun olarak kullanılan bir araçtır. Basına yönelik yapılan bilgilendirme çalışmalarının sonuçta kamuların bilgilendirilmesine yönelik etkisi göz önüne alındığında, bunun büyük bir eksiklik olduğu söylenebilir. Bu uygulamaların ikinci boyutu, siyasal katılım için ortam sağlayıcı ve halkla ilişkiler açısından iki-yönlü iletişime dayalı simetrik uygulamalara olanak sağlayan tanıma uygulamalarıdır. Ne yazık ki, tanıma uygulamalarında katılım düzeyi tanıma uygulamalarına göre çok düşük kalmıştır. Tanıma uygulamaları, yedi unsurla değerlendirilmiştir. İstek-şikâyet hatlarındaki tam, bilgi edinme başvurularındaki nerdeyse tam katılım dikkat çekici bir durum olarak tespit edilmiştir. BİMER en az kullanılan uygulamadır. En yüksek uygulamalar görece olarak küçük belediyeler arasından çıkmış, Elmadağ ve Kazan Belediyeleri beş uygulama ile dikkat çekici bir durum ortaya koymuşlardır. En az uygulama Gölbaşı, Kalecik ve Ayaş'ın iki uygulama düzeyiyle oluşmuştur. Araştırma, halkla ilişkiler ve siyasal katılma arasındaki ilişkiyi internet sitelerindeki uygulamalar üzerinden değerlendirdiğinde, katılıma yönelik olarak önemli bir potansiyeli içinde barındırdığını açıkça göstermektedir. İnternet, yeni bir iletişim teknolojisi olarak kurumlara kamularıyla iletişimlerini geliştirici çok önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu fırsatların doğru olarak değerlendirilmesi, örgütsel başarıyı tetiklerken, siyasal alanda demokratikleşmeyi artırıcı rol oynayacaktır.

Kaynakça

- Aksoy, Necdet (2006).** "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Teknoloji Kullanımı" *Türk İdare Dergisi*, 452: 54-59.
- Ankara Valiliği (2011).** www.ankara.gov.tr/f2.03.2010
- Başbakanlık Faaliyet Raporu (2010). www.basbakanlik.gov.tr/Handlers/File-Handler.ashx?FileId=7986 (14. 03.2011)
- Aktel, Mehmet (2009).** "İl Belediye Web Sitelerinin İşlevselliği Üzerine Bir Araştırma" *Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi*, 14(2): 223-240.
- Cutlip, Scott M.; Çenter, Ailen H.; Broom, Glen M. (2000). *Effective Public Relations*, Prentice Hall, New Jersey.
- Çitçi, Oya (1996)** "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(6): 5-14.
- Çoruh, Mustafa (2009).** "Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları Araştırma Sonuçları" XIV. Türkiye'de İnternet Konferansı, 12-13 Aralık 2009, Bilgi Üniversitesi, Dolapdere, İstanbul <http://inet-tr.org.tr/inetconf14/Liste.html>
- Çukurçayır, M. Akif (2000).** *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Demir, Ömer; Acar, Mustafa (1992).** *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Ağaç Yayıncılık, İstanbul.
- Eken, Musa (2005).** "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru" *Amme İda*

resi Dergisi, 38(1): 113-130.

Eraslan Yayinoğlu, Pınar (2007). Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler, Birsan Yayınevi, İstanbul.

Eroğlu, Cem (1991). Devlet Yönetimine Katılma Hakkı, İmge Kitabevi, Ankara.

Esrock, L ve Leichty, G B (2000). "Organization of Corporate Web Pages: Publics and Functions" Public Relations Review, 26(3): 327-344.

Ertekin, Yücel (1995a). Halkla İlişkiler, TODAİE Yayınları, Ankara.

Ertekin, Yücel (1995b) "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu" Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(5): 3-11.

Kalaycıoğlu, Ersin (1984). Çağdaş Siyasal Bilim, Beta Yayınları, İstanbul.

Kapani, Münici (1989). Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınevi, İstanbul.

Kaya-Bengşir, Türksel (2000a). "VWeb'deki Belediyelerimiz: Ankara Büyükşehir-hir Belediyesi" Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(2): 76-90.

Kaya-Bengşir, Türksel (2000b). "VWeb'deki Belediyelerimiz: İstanbul Büyükşehir Belediyesi" Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(3): 108-122.

Kaya-Bengşir, Türksel (2000c). "VWeb'deki Belediyelerimiz: Bursa Büyükşehir-hir Belediyesi" Çağdaş Yerel Yönetimler, 9(4): 106-118.

Kazancı, Metin (1978). Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler, AÜ SBF Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara.

Kazancı, Metin (2004). Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler, Turhan Kitabevi, Ankara.

Keleş, Ruşen (2009). Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.

Kışlalı, Ahmet Taner (1987). Siyaset Bilimi, AÜ BYYO Yayınları, Ankara.

Öner, Şerif (2001). "Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 3(2): 100-114.

Özüpek, M. Nejat (2010). "Belediyelerin Halkla İlişkiler Çalışmalarında İnternet Kullanımı: Büyükşehir VWeb Siteleri Üzerine Uygulamalı Bir Çalışma" Selçuk İletişim, 6, (3): 196-205.

Özüpek, M. Nejat ve Aksoy, Necdet (2010). "Bir Halkla İlişkiler Fonksiyonu Olarak Bilgi Edinme Hakkı ve Belediyelerdeki Uygulamaları" Selçuk İletişim, 6(2):49-61.

Sayımer, İdil (2006). "Halkla İlişkilerde Hedef Kitlelerle Çift Yönlü Simetrik İletişim Kurmak Amacıyla VWeb Siteleri Kullanımı" Yeni İletişim Ortamları ve Etkileşim Uluslararası Konferansı, 1-3 Kasım 2006, 163-172.

Sayımer, İdil (2008). Sanal Ortamda Halkla İlişkiler, Beta Yayınları, İstanbul.

Şahin, Ali (2007). "Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği" Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi, 29: 161-189.

Tarhan, Ahmet (2007). "Halkla İlişkilerde Tanıma ve Tanıtma Aracı Olarak İnternet: Belediyelerin VWeb Sayfaları Üzerine Bir Analiz, Selçuk İletişim, 4(4): 75-95.

Timisi, Nilüfer (2003). Yeni İletişim Teknolojileri ve Demokrasi, Dost Kitabevi, Ankara.

Tokgöz, Oya (2008). Siyasal İletişimi Anlamak, İmge Yayıncılık, Ankara.

Tortop, Nuri; Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, Özer, M. Akif (2008). Mahalli İdareler, Nobel Yayın, Ankara.

Türkiye İstatistik Kurumu (2011). www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=60&ust_id=2 (18.04.2011)

Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, 31 Ocak 2006 (2006). www.bilgitoplumu.gov.tr/.../TUIK/060131_WebHizmetleriArastirmasi.xls (17.06.2011)

Uysal, Birkan (1998). Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler, TODAİE Yayınları, Ankara.

Uysal, Birkan (1996). "Yerel Yönetimler ve Halkla İlişkiler" Çağdaş Yerel Yönetimler, 5(6): 59-67.

Uysal-Sezer, Birkan (1987). "Yerel Yönetimin Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırmaları" Amme İdaresi Dergisi, 20(1): 15-32.

Wilcox, Dennis L. (2006). The Landscape of Today's Public Relations, Analisi (34): 67-85.

Yağmurlu, Ash (2010). "E-Halkla İlişkiler ve Bakanlık Uygulamaları" Selçuk İletişim, 6(2): 62-80.

Yalçındağ, Selçuk (1996). Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri, TODAİE Yayınları, Ankara.

Yaşamış, Firuz D. (2011). "Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı" www.bilgiedinmehakki.org/.../Anayasa_Hukuku_ve_Insan_Haklari_Acisindan_Bilgi_Edinme_HakkLF_Yasamis.pdf (10.06.2011)

Yıldız, Mete (2009). "E-Devletin Karanlık Bir Yüzü: Yerel Yönetimlerde Sanal Kamusal Teşhire ABD ve Türkiye'den Birer Örnek" Çağdaş Yerel Yönetimler, 18(3): 69-83.

Yıldız, Mete (2002). "Yerel Yönetimlerde İnternet Uygulamaları ve E-Devlet", Parlak, Bekir ve Özgür, Hüseyin (Ed.) Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler içinde, Alfa Yayınları, İstanbul, s.235-252.

Yıldız, Mete (1999). "Yerel Yönetimlerde Yeni Bir Katılım Kanalı, İnternet: Türkiye ve ABD'de Elektronik Kamu Bilgi Ağları" Çağdaş Yerel Yönetimler, 8(4): 144-156.

DÜNYADA E-DEVLET UYGULAMALARI VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ: KURUMLAR, SORUNLAR VE ÖNERİLER

Necati YAMAÇ*

ÖZET

Küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, kamu yönetiminin hizmet sunumunu hız, kalite ve maliyet açısından önemli bir biçimde etkilemiştir. E-devlet uygulamalarıyla birlikte Kamu hizmetleri, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak etkileşimli bir şekilde vatandaşlara, özel kesime ve kamu kurum ve kuruluşlarına sunulmaya başlanmıştır. Kamu yönetimi, bilgi teknolojilerinin kullanıldığı alanlarda vatandaşlara 7 gün 24 saat hizmet sunar hale gelmiştir. İş dünyası ve vatandaşların kamu ile olan işlemlerinde bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımının yaygınlaştırılması dünyada 1990'lı yıllardan itibaren önem kazanan bir eğilim olmuştur.

Türkiye de, 2001 yılında AB'ye aday ülkeler için tasarlanan e-Avrupa Girişimine taraf olmuş, 2003 yılında "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" ni başlatmış ve bir çok e-devlet projesini hayata geçirmiştir, e-devlet çalışmaları, ancak bilişim ve mevzuat altyapısı, bilgi güvenliği, e-devlet uygulamalarına ilişkin standartlar, vatandaşların ve kamuda çalışanların bilgi teknolojisine ilişkin bilgi ve deneyimi, e-devlet liderliği ve koordinasyon gibi temel gereklilikler karşılanarak risk faktörleri ortadan kaldırıldığı sürece başarılı sonuçlar verir. Bu temel gerekliliklerin karşılanma oranı ülkeden ülkeye değişmekte olup belli ülkeler e-devlet konusunda daha başarılı uygulamalar sergilemişlerdir. Bu çerçevede bu çalışmada, dünyadaki e-devlet uygulamaları incelenerek Türkiye'deki e-devlet çalışmaları için öneriler geliştirilmiş ve bu çalışmalardaki temel risk alanları belirlenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: e-Devlet, Türkiye, Dünya, Bilgi ve İletişim Teknolojisi, Kamu Yönetimi.

* Başbakanlık Uzmanı, İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

ABSTRACT

e-Government Applications in The World And Assessment Of Turkish Case: Institutions, Issues And Suggestions

Developments in globalization and Information technology have considerably affected public service delivery in terms of speed, quality and cost. With e-government applications, public service has been interactively delivered to Citizens, private sector and public institutions. Public administration is now capable of delivering public service in 7 days and 24 hours. Using Information technology in transactions between citizens, private sector and public institutions has been new trend since 1990.

Turkey has accepted "e-Europe Initiative" in 2001, which was designed for candidate countries, and also started "e-Transformation Turkey Project" in 2003 and realized many e-government projects. E-government application may succeed if basic requirements are met such as information technology and legislation infrastructures, information security, standards, information and experiences of citizens and civil servants, e-government leadership and coordination. Since basic requirements are met in different scale by countries, certain countries have been more successful in e-government. In this study, by looking at e-government practice in the world, new proposals for Turkish e-government practice have been made, and basic problematic areas have been identified.

Key Words: e-Government, Turkey, World, Information and Communication Technology, Public Administration.

GİRİŞ

Ülkelerin küresel rekabet koşullarında rekabet güçlerini artırmaları, küresel rekabetin getirdiği ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm üretmeleri, doğru ve gerçek zamanlı bilginin uygun ve etkin şekilde kullanımına bağlıdır. Küresel değişim dinamiklerinin getirdiği bu tür zorunlu durumların yanında;

- Geleneksel devlet yapısının ağırlığı,
- Kamu kurumlarında eşgüdüm, denetim ve gözetim fonksiyonlarının etkin iletişim araçlarının kullanımını gerekli hale getirmesi,
- Devletin bilgi ve iletişim teknolojilerine ayak uydurma durumunda kalması,
- Karar alma süreçlerinin basitleştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması,

- Vatandaşların kültür seviyesinin artması,
- Devlet işlerinde ileri teknoloji araçlarının kullanılması (Çelikkol, 2008: 35),
- Gereğinden fazla büyümüş, yüksek maliyetle daha az iş yapabilir hale gelmiş olan kamu yönetiminin iyileştirilmesi,
- Kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve daha az maliyetli sunulması ihtiyacı e-Devletin varlığını gerekli kılmaktadır.

1990'lı yıllardan itibaren bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinin sunumunda bir araç olarak nasıl kullanılacağı önem kazanmaya başlamıştır. e-Devlet uygulamalarında birçok risk faktörü olmasına karşın başarılı ülke uygulamaları, e-devlet düşüncesinin güvenilir ve gerçekleştirilebilir bir düşünce olarak kabul görmesinde önemli bir etken olmuştur. Bu çalışmada dünyadaki e-devlet uygulamalarının incelenmesinde amaç, bu ülkelerdeki e-devleti başarılı kılan faktörlerin tespit edilmesi, bu noktadan hareketle Türkiye'de bugüne kadar başlatılmış olan e-devlet uygulamaları dikkate alınarak bu uygulamalardaki eksik olan hususların değerlendirilmesi ve dünyadaki e-devlet uygulamalarının Türkiye'de uygulanmasına ilişkin önerilerin geliştirilmesidir.

Bu çerçevede ilk önce e-devlet kavramından ne anlaşılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Daha sonra, dünyadaki e-devlet uygulamaları çerçevesinde ABD, Kanada, Singapur, e-Avrupa+ , İspanya, Portekiz ve İngiltere'deki uygulamalar incelenmiştir. Bu çalışmada ülkeler seçilirken; ABD, Kanada, Singapur'un e-devlet uygulamalarında ilkler arasında yer alması, e-Avrupa+ genel bir Avrupa Birliği perspektifi sunması, İspanya, Portekiz ve İngiltere'nin de genel bir AB perspektifi içerisinde AB üyesi bu ülkelerdeki somut uygulamalara örnek olması hususları dikkate alınmıştır. Sonuç ve genel değerlendirme bölümünde de, dünyadaki e-devlet uygulamalarını başarılı kılan ortak özellikler, ilgi çekici e-devlet uygulama örnekleri, Türkiye'de bugüne kadar yapılan e-devlet çalışmalarındaki eksik olan hususlar, sorun alanları tespit edilmiş ve dünya e-devlet uygulama örneklerinden hareketle Türkiye özelinde e-devlet çalışmaları için öneriler geliştirilmiştir. Bu nedenle, Türkiye'deki e-devlet çalışmaları ayrıntılı olarak ele alınmamış olup bugüne kadarki çalışmalar dikkate alınarak sorun alanları tespit edilerek öneriler geliştirilmiştir. I.

I. E-DEVLETİN TANIMI

E-devlet, kurum ve kuruluşların kendi aralarında olan ilişkilerin yanı sıra, vatandaş ve iş dünyası ile olan ilişkilerinde elektronik araçları en etkin düzeyde

kullanarak, geleneksel devlet hizmetlerinin elektronik ortamda yürütülmesini, daha etkin, yalın, katılımcı ve şeffaf yönetim anlayışının benimsenmesini, bürokratik engellerin azaltılması ile iş akış süreçlerinin kısaltılmasını ve kurumsal iletişimin büyük bir oranda elektronik ortamda sürdürülmesini olanaklı kılan devlet modelidir (Washington 2003).

E-devlet, yalnızca devlet hizmetlerinin elektronik olarak sunulmasından öte, paralel ve birbiri ile uyumlu çalışabilen bir dizi bilgi ağları ve bu ağlar üzerinde işlem yapabilen interaktif devlet hizmetleridir (Odabaş 2009: 9). Her şeyden önce e-devleti hayata geçirmek ve sürdürülebilir bir anlayış içinde gelişimini tamamlamak için geleneksel yönetim modeli için oluşturulan her türlü uygulama gözden geçirilmelidir. Örneğin kamusal hizmetlerin elektronik ortamda sunulmasında gereksinim duyulan yasal düzenlemeler bunlardan biridir. Elektronik devletten beklenen yararın en üst düzeyde yaşanabilmesi için, aynı zamanda kurumsal değişim ve uyum sürecinin teknolojik gelişim süreci ile paralel olması zorunludur (Layne ve Lee 2001: 130).

E-devlet, kamusal işlem ve hizmetlerin bilgisayar ve internet aracılığıyla yürütüldüğü ve bu ortam içinde yapılan işlemlerin ve verilen hizmetlerin kanunlar ve mahkemeler tarafından korunduğu yeni bir yönetim biçimidir (Galin- do 2002: 123). İçinde yer alan unsurlar bakımından elektronik devlet modeli, vatandaşlar, iş dünyası ve devlet kuruluşları şeklinde üç temel hedef kitlesinden oluşmaktadır. Bu modelde kamu kurum ve kuruluşları iç unsur; vatandaşlar ve iş dünyası ise dış undurlar olarak değerlendirilmektedir (Odabaş 2009: 24).

II. DÜNYADA E-DEVLET UYGULAMALARI

1. Amerika

ABD'deki e-devlet uygulamaları pek çok ülkede olduğu gibi ilk olarak eyaletler düzeyinde farklı kamu yönetimi birimlerinin inisiyatifi ile başlamıştır. Söz konusu kurumların başında Ulusal Gelir İdaresi (İRS) yer almaktadır. Vergi tahsilatı ve beyanname doldurma, ilk kamu hizmetlerinden biridir (Uçkan, 2003: 74) Gelirler Genel Müdürlüğü, 1985'ten beri bu elektronik uygulamayı yürütmektedir. Dolayısıyla ABD, 20 yılı aşkın bir süredir elektronik beyanname uygulamasını kullanmaktadır (Holden, 2005: 189). Vatandaşlar ve kurumlar siteye üye olarak banka hesapları ve kredi kartları aracılığıyla vergi ödemelerini yapabilmektedir. Federal devletin vergi sitesi <http://www.irs.gov> aracılığıyla federal vergiler ödenebilmektedir (Çakıroğlu, 2005: 21).

Bu faaliyetler Ulusal Gelir İdaresi'nin bir parçası olarak kurulan, Elektronik Vergi Dairesi (ETA) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. 1985 yılından 1999 yılına kadar geline aşamada her dört gelir vergisi beyannamesinden birisi elektronik olarak doldurulmaya başlanmıştır. 2001 yılında ise 40 milyondan fazla kişi e-beyanname yöntemini tercih etmiştir. Bu bir önceki yıla göre %13,6 oranında bir artışı ifade etmektedir (Gül, 2002: 38).

e-beyanname, hata oranı kağıtla doldurulan beyannamelerde % 20, elektronik başvuruda ise %1 olarak gerçekleşmektedir. Bu hataların azalması, IRS'nin önemli ölçüde tasarruf yapmasına katkıda bulunmaktadır. Bu yüzden elektronik uygulamaların kullanım oranı oldukça yüksektir (Holden, 2005: 192).

2001 yılında Senato'ya sunulan ve 15 Kasım 2002 tarihinde Başkan George W. Bush tarafından imzalanarak yürürlüğe giren "E-Devlet Yasası" bilişim ve iletişim teknolojilerinin daha etkin kullanımıyla federal hükümetin yurttaşlarla ilişkisine daha çok etkileşim getirmeyi amaçlamaktadır (Uçkan, 2003: 76).

ABD İdare ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan ve 3 Ekim 2003'de Başkan tarafından onaylanan "E-Devlet Stratejileri Raporu"; devletin vatandaşlara hizmet verme ve/veya onlarla birlikte çalışılma yöntemlerini, e-devlet stratejilerini geliştirmek yoluyla iyileştirmenin gerekliliğini ortaya koymaktadır. ABD'nin e-devlet stratejileri üç temel üzerine kuruludur (Demirel 2006: 102):

- Bürokrasi merkezli değil, vatandaş odaklı devlet
- Sonuç odaklı devlet
- Yenilikleri destekleyen pazar odaklı devlet

ABD'deki e-Devlet projesi, Başkan Yardımcısı Al Gore'un tam yetkili olarak üstlendiği bir projedir. 200 kadar memur 1993 Mart-Eylül döneminde, Beyaz Saray'da ABD'de devletin süreçlerini adım adım sorgulayarak önerilerde bulunmuşlardır. Sanayilerinin hem süreçleri hakkındaki eleştirilerini aldılar, hem de bu süreçleri daha kullanışlı kılmaya yönelik önerilerini aldılar. Sonuç olarak da Başkan Yardımcısı'na 1200 somut öneri sunuldu. Bu önerilerin uygulamaya konulmasıyla 108 milyar dolar tasarruf elde edilecekti. Tasarruf hedefi 137 milyar dolarla aşıldı. Çalışmalar için düşünülen harcama 31 milyar dolarda kalarak beklenenin altında gerçekleşti, işini kaybeden memur sayısı % 1,5'i geçmedi (Akurgal, 2003: 134).

ABD'deki e-devlet uygulamalarıyla ilgili olarak;

-Washington'da web kullanıcıları gelir ve kurumlar vergilerini (dijital doğ-

rulama teknolojilerini kullanarak) ödeyebilmekte,

- İşsizlik sigortası veya okul başvurusu yapabilmekte,
- Doğum, ölüm, boşanma belgeleri isteyebilmekte,
- Sabıka kaydı elde edebilmektedirler (Gül, 2004: 6).

Federal düzeyin yanı sıra eyaletler bazında da pek çok çevrim içi hizmet verilmektedir. Örneğin; California eyalet portalı trafik vergisi, lisans yenileme gibi pek çok hizmetin sunulduğu kişiselleştirilebilir bir portaldır. Indiana eyaleti kamusal bilgilere abonelik ücreti karşılığında erişim sağlamaktadır (İnce, 2001: 64).

Los Angeles şehrinde elektronik imkanlar kullanılarak yapılan daha etkin satın alma sayesinde yılda 30 milyon dolar tasarruf elde edilmiştir. Satın alma işlemlerinin %85'i dijital ortamda gerçekleştirilmiştir (Büyükbalkan, 2001: 4).

Kuzey Carolina eyalet portalı ise, bu hizmetlerin yanı sıra vatandaşlara, işyerlerine ve devlet çalışanlarına özel içerik ve çevrimiçi hizmetler sunan bir yapıda kurulmuş olup, 2000 yılı içinde American Government Technology tarafından en iyi eyalet portalı seçilmiştir (Çakıroğlu, 2005: 21).

Amerikan ordusunda seçilen çeşitli pilot bölgelerde ordu mensuplarına akıllı kartlar dağıtılarak, bu kartlar üzerine kişilere ait çeşitli bilgiler yüklenmiştir. Ordu mensuplarının sağlık hizmetlerinden yararlanmaları, bilgisayar ağlarını kullanmaları, güvenlik noktalarından geçişleri, askeri bölge içinde yaptıkları tüm harcamalar ve daha birçok işlem, üzerinde kullanıcının parmak izini de saklayan bu kartlarla sağlanmaktadır. Uygulamada başarılı bulunan bu sistem hızla yaygınlaştırılmaktadır (Türkiye Bilişim Şurası, 2002: 254).

Küreselleşen ekonomik ortamda, Amerikan KOBİ'lerinin büyümesine ve rekabet güçlerini artırmalarına destek olmak isteyen ABD Ticaret Bakanlığı, IBM işbirliğiyle yaratıcı bir elektronik pazaryeri oluşturmuştur. Amaç, amerikan şirketlerine uluslararası pazarlarda iş yapmalarına destek olacak ekonomik, ticari, hukuki vb. konularda bilgi sunmak, onları dünyanın dört bir yanındaki alıcılar ve satıcılarla buluşturmaktır. Siteden KOBİ bilgi kataloglarına erişim de mümkündür (Türkiye Bilişim Şurası, 2002: 255).

ABD'nin federal e-devlet sitesi, Başkan Clinton zamanında Haziran 2000 tarihli program sonunda 3 ay gibi bir zamanda hazırlanmıştır (TÜSİAD, 2001: 139). Bu portal, kullanıcılara 27 milyon doküman içerisinde saniyenin dörtte biri gibi çok kısa bir zamanda arama yapma olanağı vermektedir. Ayrıca, beş yüzün üzerinde kamu kurumunun formları internete aktarılmış ve vatandaşla-

rın devlet sitelerine ulaşmasını kolaylaştırmak amacıyla özel sektör üreticileri sırf bu amaçla özel web siteleri kurmuşlardır.

Bunlardan ilki, kullanıcıların kamu kesimi ile olan alış-verişini ve doğrudan ilişkisini gerektiren işlemler alanı "Transacting Online", diğeri ise kamu alımlarını içeren "Government Contracts" alanıdır. Transacting Online alanında kullanıcı 4 alt alanla karşılaşmaktadır (İnce, 2001: 61-62):

a- Shop Online: Bu alanda kullanıcılar posta pulları satın alabilmekte, posta çeklerini ödeyebilmekte, mektup ve paket postalarının kıymetini belirleyebilmektedir. Ayrıca, tasarruf bonoları, hazine bonoları ve devlet tahvilleri alabilmekte, katalog üzerinden madeni para, mücevher ve hediyeelik eşyalar seçerek satın alabilmekte, Smithsonian Enstitüsünden yine katalog üzerinden alış-veriş yapabilmektedir.

b- Online Başvuru, Dosyalama, Kayıt Formları: Bu alanda kullanıcılara verilen hizmetler şunlardır:

- Elektronik ortamda vergi beyannamesi,
- Sosyal güvenlik kartı başvurusu,
- Gelecekteki sosyal güvenlik alacaklarının hesaplanması,
- Federal Öğrenci Yardım Fonu başvurusu,
- İş ve işçi aramak için Amerikan İş Bankasına müracaat,
- Pasaport başvurusu,
- Marka ve patent başvurusu,
- Askerlik başvurusu,
- Kamplar ve milli parklar için rezervasyon,
- Eyalet Çocuk Sağlık Sigortası Programına başvuru,
- Bilimsel araştırma fonlarına başvuru,
- Hisse senetleri için elektronik ortamda başvuru.

c- Performans Online: Kullanıcılar bu alanda; bakımevlerinin verdiği hizmetleri, Medicare Sağlık Planı olanaklarını karşılaştırabilmekte, Amerikan hava taşımacılığı şirketlerinin hizmet kalitelerini karşılaştırabilmekte, 40 büyük havaalanındaki hava olaylarına bağlı gecikmeleri en güncel haliyle görebilmekte, bölgelerindeki içme suyu, hava kirliliği, toksik atıklar, tehlikeli atıklar ve su tahliye limitleri konusunda bilgi alabilmekte, yaşadıkları yöredeki güncel hava-

kirliliği değerlerine ulaşabilmekte, ikamet ettikleri bölgenin ekonomik ve demografik bilgilerine erişebilmektedir.

d- Hükümete Bildir Alanı: Bu alanı kullanarak, vatandaşlar herhangi bir konu ile ilgili olarak bildirmek istedikleri hususları, önerilerini, düşüncelerini sunabilmektedirler. Sınıflandırmayı kolaylaştırmak için kullanıcılara üç seçenek sunulmaktadır. Kullanıcılar taleplerini konu bazında ya da federal kurum bazında yapabilmekteler. Government Conctracts alanında; federal hükümetle iş olanaklarına ilişkin bir çok bilgi ile birlikte kamu atımları bilgilerini bulmak mümkündür. Ağustos 2000'de kurulan Federal Business Opportunities Projesi çerçevesinde, ihalelere katılmak isteyen kullanıcılara internet üzerinden hizmet verilmektedir.

2- Kanada

e-Devleti politik bir vizyon çerçevesinde ele alıp aşama aşama gerçekleştiren Kanada'daki e-devlet uygulamaları dünyanın en başarılı uygulamalarından biridir. Hizmet vizyonunu; bilgi ve iletişim teknolojisini kullanarak Kanadalıların istedikleri resmi dilde vatandaş merkezli, gelişmiş entegre hizmetlere her zaman ve her yerden ulaşabilmek olarak tanımlanmıştır (e-devlet, 2003: 45).

Kanada, bilişim ve iletişim teknolojilerinin yaygın olduğu ülkelerden biridir. Yetişkin nüfusun % 67'sinden fazlası internet kullanmakta olup haftada ortalama 9 saat internete bağlanmaktadır. Büyük işletmelerin hemen hemen tamamı, küçük işletmelerin %70'e yakını internete bağlıdır. Kanada 1999 yılında "SchoolNet" ve "LibraryNet" projeleriyle tüm kamu kütüphane ve okullarını internet erişimine açan ilk ülke olma sıfatını kazanmıştır. Kanada e-Devlet uygulamalarında sunulan hizmetlere duyulan güven ortamının oluşmasında, federal "Kişisel Verilerin Gizliliği Yasası" ile güçlendirilmiş bir hukuksal zeminde, kullanıcıların kişisel verilerinin titizlikle korunmasının önemi çok büyüktür (Uçkan, 2003: 78-79).

Son yıllarda Kanada'nın "dünyanın en bağlı ülkelerinden birisi" olmasını sağlayan birkaç program yürütülmüştür. Bunlar "SchoolNet-Okul Ağı" ve "Community Access-Topluluk Erişimi" programlarıdır. Okul Ağı programı her okulun, Topluluk Erişimi Programı kütüphaneler ve sivil toplum merkezlerinin internete bağlanmasını sağlamak amacıyla geliştirilmiştir (Uçkan, 2003: 78).

Kanada Devleti'nin resmi internet sitesi adresinden erişilen e-devlet hizmetlerinden en yaygın üç tanesi, "Canada Benefits", "GST/HST Netfile" ve "Filing Centre" hizmetleridir. Bu üç hizmet ile ilgili özellikler şu şekilde sıralanabilir (Kırçova, 2003: 154):

a- Canada Benefits: Site bireylere özel hak ve kazanımlar hakkında devlet genelinde bilgi alacağı bir internet kapısı olarak hizmet vermektedir. Sitede bireylere sağlanan federal, bölgesel ve lokal yardım programları hakkında bilgilere yer verilmektedir. Devlet öğrenci kredileri, kamu emeklilik planları, sosyal sigortalar, işsizlik sigortası, ev yardımı, sosyal yardım konuları gibi konular bu sitede yer almaktadır.

b- GST/HST Netfile: Netfile, Kanada e- devletin sunduğu elektronik vergi formu doldurma opsiyonlarından birisi olarak hizmet vermektedir. Bu hizmet vatandaşların kişisel kazanç beyanlarının ve yardımların geri dönüşü için doldurulan dosyaları direkt Kanada Gümrük ve Gelir Dairesi'ne gönderme imkanı sağlamaktadır.

c- Filing Centre: Kanada özel sektör şirketlerinin kuruluştan başlamak üzere iş genişletme, yeni pazarlara girme, şirketleşme, tasfiye gibi iş hayatı ile ilgili olarak bilgi alabilecekleri bir e-devlet hizmetidir. Bu hizmetin verilmesinde görevli kişi sayısı 4.000'in üzerindedir. Sisteme kayıtlı 5.000'den fazla şirket hakkında ürün ve hizmet bilgileri bu sitede yer almaktadır. 30.000 üyeye her hafta düzenli olarak haber mektubu gönderilmek suretiyle, çeşitli bilgiler iletilmektedir. 2 milyondan fazla belgenin online olarak saklandığı bir veri tabanına, üye olan kullanıcılar erişebilmektedir.

Kanada'daki e-devlet uygulamalarının önemli bir özelliği de, devlet tarafından sunulan hizmetler duyulan güven ortamıdır. Hukuksal zemin oluşturulurken, kullanıcıların kişisel verilerinin titizlikle korunması konusunda büyük bir başarı kaydedilmiştir. Güvenilir iletişim ortamı, güvenli soket tabakası (PKI) şifreleme hizmetiyle desteklenmektedir. Bu yöntem kimliklerin doğrulanmasını sağlayarak, kişisel ya da kurumsal verileri koruma altına almaktadır (Uçkan, 2003: 79).

3- Singapur¹

Singapur, ileri teknolojiye sahip ve bu teknolojiyi kullanmayı da oldukça iyi bilen bir devlettir. e-Devlet kavramını başarıyla hayata geçiren Singapur'da amaç, her tür kamu işlemini bürokrasiyi ortadan kaldırarak internet üzerinden gerçekleştirmektir.

Singapur'da internete talep oluşumunu beklemektense talebi oluşturmaya yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Okullarda internet eğitiminin öne çıkarılmaya çalışılması, yaşlılara, işsizlere ve özürllülere bedava internet eğitimi verilmesi, 5
1 www.edtizen.aov.SQ

yaşın üzerindeki her vatandaşa ücretsiz elektronik posta adreslerinin verilmesi, bu amaçla yapılan çalışmaların örneklerini oluşturmaktadır².

Singapur, elektronik devlet uygulamasında başta gelen ülkelerden biri olmasında; bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının çok yaygın olmasının (nüfusun yaklaşık olarak % 50'si PC sahibi, her dört kişiden biri internet abonesi), nüfusunun az olmasının (3,89 milyon) ve buna bağlı olarak da kamu yönetimindeki sorunların daha kolay çözülebilmesinin rolü olduğu düşünülmektedir. Singapur Bilişim Geliştirme Kurumu (Infocomm Development Authority of Singapore-IDA) tarafından tasarlanan portal, site içerisinde arama yapmak, önerilerde bulunmak ve yardım almak için olanaklar sunulmaktadır. Özet olarak, Singapur tek-duraklı vatandaş portalı ile aşağıdaki işlemler yapılabilmektedir:

- Yaşamın çeşitli safhalarında hangi süreçlerin bilinmesi ve uygulanması gerektiği,
- Daha geniş ve detaylı bilgi için nereye ve kime başvurulması gerektiği,
- Çeşitli on-line hizmetler,
- Ticari işletmelerin hizmetleri ile ilgili bilgiler.

Kullanıcılara kolaylık sağlayacak şekilde düzenlenmiş olan Singapur elektronik devlet ana sayfası, kamuya ait bir siteden çok ticari amaçlı bir eğlence sitesini andırmaktadır. Ana sayfada ilk göze çarpan özellik, kamu-vatandaş ilişkilerinin konu başlıklarına göre sınıflandırılmasıdır. Siteye "e-vatandaş" ismi verilmiş ve hizmetten beklenen amaç "tek-duraklı vatandaş hizmet portalınız" şeklinde bir logo ile ifade edilmiştir. Ana sayfa görüntüsünün ortasında bulunan ve "yaşam yolculuğu" olarak ifade edilen bir yol figürü ile devletin vatandaşlarla hayat boyu birlikte olacağı, yani tüm hayatları boyunca karşılaşacakları her soruna bu sitede çözüm bulacakları anlatılmak istenmiştir.

Yol figürünün sol tarafında sırasıyla;

- Eğitim bölümünde; eğitimin her kademesinde okul ve eğitim seçenekleri hakkında her türlü bilgiler;
- Askerlik hizmetleri bölümünde; askerlik hizmeti, askeri alanda eğitim imkanları vb. bilgiler;
- Yerleşim bölümünde; ev sahibi olma ya da ev kiralama, ortalama kiralar, ev taşıma (adres değişikliği) prosedürü ile ilgili bilgiler;

² Singapur'da uluslararası iğov konferansı, 13 Haziran 2009.

- Aile hizmetleri bölümünde; evlilik müracaatı, aile kurma, çocuk sahibi olma, çocuk sağlığı, aşıları, yaşlıların bakımı ve ölüm kaydı ile ilgili bilgiler;
- Taşıma-seyahat hizmetleri bölümünde; yurtdışına yolculuk, şehirlerarası ve şehir içi ulaşım olanakları, sürücü belgesi alma, trafik cezaları ve ödemesi ile araç satın alma ile ilgili bilgiler;
- İş bölümünde; iş kurma, marka, patent başvurusu, teknolojik destek olanakları, iş geliştirme (özellikle KOBİ'ler için), iş yeri sahibi olma ya da kiralama ile ilgili bilgiler;
- Sağlık bölümünde; sağlık sigortası sistemi, yaşlıların bakımı, diş bakımı, hastane hizmetleri ve diğer sağlık bilgileri;
- Yasalar ve yasal uygulamalar bölümünde; her türlü yasal uygulamalar, hukuki danışmanlık, trafik kazaları, kayıp, hırsızlık vb. polis kayıtlarına ilişkin bilgiler, trafik cezalarının ödenmesi, borç alma-rehin bırakma hizmetleri ile ilgili bilgiler;
- İstihdam bölümünde ise; işveren ve iş arayanlarla ilgili bilgiler ile yetenek geliştirme imkanları vs. hakkında bilgiler yer almaktadır.

Yukarıda sayılan her bir konu başlığının altında sadece alt başlıklara ilişkin detaylı bilgilere değil, aynı zamanda on-line başvuru formlarına da ulaşmak mümkün olmaktadır.

Yol figürünün sağ tarafında ise, doğum kaydının yapılması ile başlayan ve ortalama bir vatandaşın hayatı boyunca geçeceği safhaları aşağıya doğru izlemek mümkündür. Burada, ikinci sırada orta öğretimden sonra sahip olunabilecek eğitim ve kurs olanakları, üçüncü sırada ulusal hizmet olarak adlandırılan ve 16 yaşını geçen her Singapurlu erkek vatandaşın kaydolmak zorunda olduğu askerlik hizmeti ile ilgili sayfa, daha sonra iş bulma ile ilgili olabilecek bazı öneriler, eğitim programları, istihdam edilenlerin hakları ve sorumlulukları gibi hususlar ile başvuru formlarının yer aldığı sayfa ile emeklilik ile ilgili bilgilerin bulunduğu sayfa yer almaktadır. Sağ tarafta yer verilen konu başlıkları, daha detaylı olarak sol tarafta yer alan konuların içinden önemleri doğrultusunda seçilmiş olan başlıklardır.

Singapur, 1980 yılında Ulusal Bilgisayarlaşma Komitesi'ni kurarak, sistematik ve planlı bir şekilde bilişim teknolojilerini ülke içinde yaygınlaştırmıştı. Kurulan komite, beş yıllık bir plan yaparak ülkenin her kesimini bilgisayar kullanımına özendirmiş ve eğitmiştir. Bilgisayar kullanımının artması, bilgi teknolojisi sektörünü geliştirmiş ve Singapur'u dünyada bu sektörde, üreten bir ülke haline getirmiştir (Kuran, 2005: 33)

Singapur'daki e-devlete yönelik hazırlanan planlara yönelik açıklamalar aşağıda daha ayrıntılı olarak verilmiştir (Demirel, 106-107):

-Ulusal Bilgisayarlaştırma Planı (1980-1985): Bu plan, geleneksel iş fonksiyonlarını otomatikleştirmeye, kağıda dayalı çalışmayı azaltmaya, kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinin kullanımı artırmaya odaklandı.

-Ulusal Bilgi Teknolojileri Planı (1986-1991): Bilgi teknolojilerine ilişkin stratejilerin gelişmesiyle tek duraklı kesintisiz hizmet verilmesine doğru bir yönetim olmuş bu plan doğrultusunda Okul linkleri, Ticaret Ağı, Hukuk Ağı, Tıp Ağı, Bütünsel Arazi Kullanım Sistemi, Tek Duraklı Adres Değişim Bildirim Sistemi gibi projeler hayata geçirilmiştir.

-Bilgi Teknolojileri 2000 (1992-1999): Singapur'da yaşam kalitesini geliştirici hizmetlere (ekonomiyi geliştirme, Singapurluların potansiyelini artırma, toplulukları yerel ve global olarak internete bağama vb.) odaklanılmıştır. Özellikle hızlı ve güvenli geniş bant teknolojisini kullanan, bilgi, alış veriş, kültür-sanat vb. işlevleri entegre eden "Singapore One" geniş bant girişimi interaktif multimedya uygulamaları ve hizmetlerini Singapur'daki tüm ev işletme ve okullara yaygınlaştırmıştır.

-Infocomm 21 (2000-2003): Bilgi teknolojileri Telekomünikasyon kavramlarının birbiriyle bütünleşmesi Singapur'da başarılı bir e-devlet ve e-toplum geliştirmeyi amaçlayan Infocomm 21 master planının 2000 yılında başlatılmasını sağlamıştır.

-Bağlı Singapur (2003-): Şu an yürürlükte bulunan bu plan Infocomm'u yeni değerler üretmekte ve yaşamı zenginleştirmek hususunda yeni fikirleri gündeme getiren bir araç olarak görmektedir. E-devlet ikinci eylem planı (2003-2006) da Infocomm'u müşterilerin ve internete bağlı vatandaşların memnuniyetini sağlayan bir plan olarak geliştirmek istemektedir.

4- e-Avrupa +

a. e-Avrupa 2000 - 2002 Programı

23-24 Mart 2000'de Lizbon'da toplanan Avrupa Konseyi zirvesinde Avrupa Konseyi Aralık 1999'da Avrupa Komisyonu tarafından benimsenen e-Avrupa girişimini geliştirerek desteklemeye karar verdi ve Avrupa'yı gelecek on yılda "Dünyadaki en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisini yapmak" gibi çok iddialı bir hedef belirledi (www.tbv.org). Daha sonra, Avrupa'daki her vatandaşın, her okulun, her şirketin, her idarenin en kısa zamanda Internet'e bağlanabilmelerinin gerekliliğine işaret eden e-Avrupa girişiminin

hayata geçirilmesine yönelik olarak Haziran 2000'deki Feira AB Konseyinde "e-Avrupa 2002 Eylem Planı" kabul edildi.

e-Avrupa 2002 eylem planı üç temel amaca yöneliktir (Uçkan, 2003: 29):

1. Ucuz, hızlı ve güvenli Internet
 - a) Ucuz ve hızlı Internet erişimi
 - b) Öğrenciler ve araştırmacılar için hızlı Internet
 - c) Güvenli ağlar ve akıllı kartlar
2. İnsanlara ve becerilere yatırım
 - a) Avrupa gençliğini dijital çağa taşımak
 - b) Bilgi tabanlı ekonomi içinde çalışmak
 - c) Bilgi ekonomisine herkesin katılımı
3. Internet kullanımını özendirmek
 - a) Elektronik ticareti hızlandırmak
 - b) E-devlet: Kamu hizmetlerine elektronik erişim
 - c) Elektronik sağlık
 - d) Küresel ağlar için Avrupa dijital içeriğini yaratmak
 - e) Akıllı ulaşım ve taşıma sistemleri

b. e-Avrupa 2005 Eylem Planı

Haziran 2002'deki Sevilla toplantısında Birliğin "Herkes İçin Bilişim Toplumu" vizyonuna ulaşmak hedefi ile 2005 yılına kadar sürecektir. Bu yol haritasında ulaşılmak istenen hedefler şunlardır (İnce, 2003):

1. E-Devlet, e-eğitim ve e-sağlık başta olmak üzere modern çevrimiçi hizmetlerin sunumu
2. Dinamik e-iş ortamının yaratılması
3. Rekabetçi fiyatlarla yaygın geniş bant erişimi
4. Güvenli bilgi altyapısının sağlanması

Ayrıca 2004 yılı sonu itibarıyla tüm üye devletler, temel kamu hizmetlerini elektronik olarak erişilebilir hale getirecektir. Söz konusu elektronik hizmetler gerektiğinde interaktif olacaktır. Kişisel internet bağlantısı olmayan bireylerin kamuya açık internet erişim noktalarından da yararlanmaları hedeflenmiştir (Çayhan, 2002: 537).

c. e-Avrupa+ Programı (2003)

11-12 Mayıs 2000 tarihlerinde Varşova'da düzenlenen Bilgi Toplumu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda "AB-Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Bilgi Toplumu Üst Düzey Karma Komitesi"Yıe, bu ülkeler için e-Avrupa benzeri bir eylem planı oluşturulması görevi verilmiştir. 24 Ekim 2000 tarihinde yapılan 5. Üst Düzey Karma Komitesi Toplantısında, AB' ye adaylık sürecinde bulunan Türkiye, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin de e-Avrupa+çalışmalarına davet edilmesi kararlaştırılmış, e-Avrupa+ 2003 girişimi ve eylem planı 23-24 Mart 2001 tarihinde Stockholm'de yapılan liderler zirvesinde görüşölüp onaylanmıştır (Yürütücü, 2002).

d. e-Avrupa Yolunda Çevrimiçi Kamu Hizmetleri

e-Avrupa çerçevesinde üye devletlerce 2003 yılına kadar internet üzerinden sunulması öngörülen kamu hizmetleri aşğıdaki kalemler altında toplanmıştır (Aydın, 2005: 11-12):

1. Vatandaşa Yönelik Hizmetler

- Gelir Vergisi Bildirimi, tahakkuku ve ödenmesi
- Kamusal iş bulma kurumlan aracılığıyla iş arama
- Sosyal güvenlik işlemleri (işsizlik yardımları/çocuk yardımları/tıbbi yardımlar/burslar)
- Pasaport ve ehliyet gibi kişisel bilgilere ilişkin başvurular
- Araç kayıtları için başvurular
- İnşaat izinleri için başvurular
- Güvenlik güçlerine (polise) başvuru (örneğin, hırsızlık vakalarında)
- Kamuya açık kütüphanelere erişim
- Doğum ve evlilik belgelerinin alınması için başvurular
- Yüksek öğrenim kurumlarına kayıt başvuruları
- Adres değışikliklerinin bildirilmesi
- Sağlıkla ilgili hizmetler

2. Kurum, kuruluş ve Firmalara yönelik Hizmetler

- Çalışanlara ilişkin sosyal katkı paylarının ödenmesi
- Kurum vergisinin bildirimi ve tahakkuku

- Katma değer vergisi'nin (KDV) bildirimi ve tahakkuku
- Yeni şirket kaydı için başvuru
- İstatistik toplayan kurumlara bildirim
- Mal bildirimi
- Çevresel izinler için başvuru
- Kamu ihaleleri

e. Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde e-Avrupa Hedefleri

- Daha ucuz ve hızlı internet erişimi
- Rekabetin artırılması
- Az gelişmiş bölgelerde bilgi altyapısı ve projelerinin geliştirilmesi amacıyla kamu finansman kurumlarının kullanılması
- Bilgi tabanlı ekonomide işgücü
- e-Ticaretin hızlandırılması
- Küresel ağlar için Avrupa Sayısal içeriği
- Üye devletlerde sayısallaştırma programının koordinasyonu için oluşturulacak birimler
- Akıllı ulaşım sistemleri
- Kablosuz iletişim konusundaki çalışmalar
- Daha ucuz ve hızlı internet erişimi
- Telsiz Multimedya sistemleri için frekans dağılımı
- Araştırmacılar ve öğrenciler için daha hızlı internet erişimi
- Güvenli ağlar ve akıllı kartlar
- Avrupa geçiğinin sayısal çağa hazırlanması
- Bilgi tabanlı ekonomide işgücü
- Bilgi tabanlı ekonomiye herkesin katılımı
- Kamu internet sayfalarının oluşturulması çalışmaları
- Kamu sektöründe elektronik imza kullanımı
- Çevrimiçi sağlık

Türkiye'de e-Devlet projesi çerçevesinde, bilgi teknolojileri kullanımı yaygınlaşmakta ise de, yaşanan ekonomik bunalımlar, bankacılık sektöründeki krizler ve siyasal istikrarsızlık gibi sorunlar, bu eğilimi sınırlayıcı bir rol oynamaktadır. 2000 yılından bu yana yaşanan yoğun ekonomik krizin de etkisiyle Türkiye'de bilgi teknolojileri harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıla içindeki payının AB ülkeleri ile kıyaslandığında sürekli olarak düştüğü görülmektedir. Türkiye'deki kamu kurumlarının bilgi teknolojilerine yatırım yapmaları zorunluluğu sadece hızlı ve etkili kamu hizmeti sağlama çabalarının bir sonucu değil, aynı zamanda Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılma çabaları da dahil bir dizi uluslararası gelişmenin de bir sonucudur. Ancak rakamlar bilgi teknolojileri harcamalarında AB ortalamalarının oldukça gerisinde kaldığını göstermektedir (Aydın, 2005: 9).

AB ülkelerinde şu ana kadar gerçekleştirilen çalışmalar çerçevesinde, 253 kurum, 28.332 şirket ve 19.896 vatandaşın katılımıyla gerçekleştirilen çalışmaya göre, 20 temel kamu hizmetinden 6'sından elde edilen ekonomik faydalar aşağıdaki şekilde özetlenebilir (eGovernment, 2004'ten aktaran Aydın, 2005: 17-18):

1. e-İşlemlerle kazanılan ortalama zaman: Kullanıcıların kamu hizmetini geleneksel yöntemle almak yerine elektronik ortamda çevrimiçi olarak almakla, işlem başına ortalama 1 saat zaman kazandığı saptanmıştır.

2. Kişisel gelir vergisi bildirimi: Elektronik ortamda gerçekleştirilen gelir vergisi bildirim işlemlerinde kullanıcılar işlem başına ortalama 71 dakika tasarruf sağlamıştır. Bu da 2003 yılında 15 AB ülkesinde toplam 7,3 milyon saatlik bir tasarruf anlamına gelmektedir. (Çalışma, e-işlemlerin yaygınlaşması ile bu rakamın yıllık "100 milyon saate" çıkacağını belirtmektedir).

3. İş Dünyasında Katma Değer Vergisi (KDV) bildirimi: İşlem başına ortalama 38 dakika ve 10 Euro tasarruf sağlanmıştır. Böylece 2003 yılında iş dünyası yaklaşık 29,3 milyon Euro tasarruf sağlamıştır. (Bu rakamın e-işlemlerin yaygınlaşması ile 230 milyon Euro'ya çıkması beklenmektedir).

4. Yeni şirket kaydı: İş dünyasında 2003 yılında 2,2 milyon Euro tasarruf sağlanmıştır.

5. Halk kütüphaneleri (katalog tarama): Kullanıcılar ortalama olarak işlem başına 81 dakika tasarruf etmişlerdir ve bu miktar 15 AB ülkesinde toplam olarak 1.021 çalışma yılına denk gelen bir tasarrufu temsil etmektedir.

6. Kullanıcı tatmini: Araştırma, kullanıcıların %62'sinin aldıkları e-hizmetten çok memnun olduğunu göstermektedir. Ayrıca kullanıcıların %77'si

çevrimiçi hizmetleri diğerlerine tavsiye edeceklerini belirtmektedir ki, bu durum yakın gelecekte e-hizmet kullanımının çok daha yaygınlaşacağını da göstergesidir.

5-İspanya

İspanya Maliye Bakanlığı, IBM ile birlikte oluşturduğu vergi portalı ile vergilendirme konusundaki bilgilerin internet üzerinden halka sunulmasını, vatandaşların ve şirketlerin vergi beyannamelerini elektronik ortamda doldurarak iletmelerini, vergilerin ve iadelerin elektronik ortamda ödenmesini amaçlıyor. Proje İspanya'daki ilk e-Devlet projelerinden biri olarak çok başarılı olmuştur. 2000 yılında 20.000 büyük firmanın tamamı, 30.000 KOBİ ve 120.000 bireysel vergi mükellefi bu sistemi kullanmıştır (Türkiye Bilişim Şurası, 2002: 256) İspanya'da hükümet e-Devlet eylem planını 4 stratejik konuya göre organize ederek 08.05.2003 tarihinde açıklamıştır. Plandaki stratejik konular şunlardır (Çakıroğlu, 2005: 31):

- a. Vatandaşların kamu hizmetlerine kolay erişimi, elektronik kimlik kartının ve halkın internete erişiminin artması,
- b. Kullanıcı gereksinimlerini karşılayacak interaktif ve işlemsel hizmetleri geliştirmek,
- c. Merkezi idareyle bölgesel ve yerel idareler arasındaki veri ve bilgi alışverişini mümkün kılmak,
- d. Gelişmelerin koordinasyonu, kamu yönetiminin içsel değişim ve yeniden yapılandırma çabalarını, kurumların reorganizasyonunu destekleme. Yeni plan aynı zamanda e-devlet alanında özerk topluluklarla işbirliği yapılmasını savunarak, e-devletin yapılanmasında liderlik çerçevesi ve daha şeffaf bir yönetim gereksiniminin yanı sıra engel ve boşlukları belirlemede yasal ve düzenleyici bir bakış açısı üzerinde de durmaktadır.

İspanyanın e-devlet göstergelerinin yer aldığı Tablo-1'de, 2004 yılından itibaren özel sektöre sunulan Online kamu hizmeti oranında bir değişiklik olmazken, vatandaşa sunulan kamu hizmeti oranında 2003 yılından bu yana sadece 2007 yılında % 25 oranında gözle görülür bir artış olmuştur. Her halükarda İspanya, vatandaşa ve özel sektöre sunulan online kamu hizmeti bakımından Avrupa Birliği ortalamasından yüksek görünmektedir.

Tablo-1'e bakıldığında dikkati çeken bir başka özellik, vatandaşa sunulan online hizmet oranı özel sektöre göre görece düşük olduğu için vatandaşların

online kamu hizmetlerini kullanma oranının da düşük olduğu görülmektedir. Dolayısıyla iş dünyasının elektronik ortamı kullanmasına ayrı bir önem verildiği görülmektedir.

Tablo-1 İspanya'da yıllara göre e-devlet göstergeleri

e-devlet hizmet adı	2003	2004	2005	2006	2007	EU 27	Sıralama
Vatandaşa sunulan Online kamu hizmeti oranı	33	33		33	58	51	9
Özel sektöre sunulan Online kamu hizmeti oranı	75	88		88	88	72	5
Vatandaşların e-devlet hizmetlerini kullanma oranı				25	26	30	13
Özel sektörün e-devlet hizmetlerini kullanma oranı	44	50	55	58	58	65	19

Kaynak: (Cayhan 2009: 11). 6-Portekiz-Infocid3

Portekiz'de kamu yönetimi öncelikle kendi sorunlarıyla ve kendi ihtiyaçlarını karşılamakla uğraşmaktaydı. 1960'lı yıllarda başlatılan İdari Reform hareketi, bir yandan idari yapılanmayı öne çıkararak, buna karşın vatandaşların haklarına ve ihtiyaçlarına daha az önem vererek yürütüldü. Ancak, 1980'lerin ortalarından itibaren başlatılan idari yenilenme hareketi ile birlikte kamu yönetimi anlayışında aşağıdaki eğilimler hakim olmaya başladı:

- Hizmet ve müşterinin uyumlaştırılması,
- Şirket yönetimine benzer ve sonuç almaya dönük yönetim,
- Katılımcılık,
- Vatandaşa daha çok ve nitelikli bilgi sunumu,
- Deregülasyon ve toplum üzerinde daha az kontrol,
- Kolay uygulanabilir, anlaşılabilir süreçler,
- Bilgi teknolojileri kullanımının yaygınlaştırılması.

1986 yılında kurulan İdari Yenilenme Sekreteryası tarafından belirlenen

öncelikler, aşağıdaki şekilde 7 başlık altında toplanmıştır:

1. Vatandaşa götürülen hizmetin kalitesini iyileştirmek,
2. Erişim ve katılımı iyileştirmek,
3. Bilgi sağlamak ve kamu yönetimini vatandaşa yakınlaştırmak,
4. Kamu görevlilerini eğitmek,
5. Bürokrasiyi azaltmak ve kuralları basitleştirmek,
6. Yerinden yönetime öncelik vermek, idari yapıyı ve bürokratik süreçleri mümkün olduğunca birleştirmek,
7. Kamu yönetimini yenilemek ve yeniden inşa etmek.

Bu ilkeler ışığında INFOCID adı verilen bir sistemin uygulanmasına girilmiştir. Yapılan bir çalışmada, bir çok ülkede olduğu gibi karmaşık ve çok çeşitli düzenlemeler içeren Portekiz kamu yönetiminin vatandaşa 18 bin ayrı kamu ilişkisi olduğu ve kamu kurumları tarafından 1500 değişik form düzenlendiği belirlenmiştir.

Entegre bir veri tabanı olan INFOCID, bir yürütme komitesi tarafından koordine edilmektedir. INFOCID sisteminde her bakanlık temsil edilmektedir. INFOCID'in temel içeriği 15 değişik bilgi alanından oluşmaktadır. Söz konusu bilgi alanları, bakanlıkların görev alanlarına göre tasarlanmamıştır. INFOCID sisteminde erişilebilecek bilgi alanları şunlardır: vatandaşlık ve aile, eğitim, seçimler, istihdam, vergiler, konut, tüketicinin korunması, belgeler ve izinler, sağlık, askeri ve sivil hizmetler, çalışma hayatı, sosyal güvenlik, yasalar ve adliye, ekonomik faaliyetler, çevre ve diğer kamu hizmetleri. Kullanıcıya kullanım kolaylığı sağlayan ana sayfanın tasarımında sadeliğe mümkün olduğunca önem verildiği görülmektedir.

INFOCID sitesinden (www.infocid.pt);

- Portekiz kamu yönetiminin her kademesindeki isim, adres ve telefonlara;
- Avrupa Birliği ile ilgili her türlü bilgiye;
- Portekiz Parlamentosu yasama bilgilerine;
- Bakanlar Kurulu'nun resmi belgelerine;
- Yürürlükte olan tüm Portekiz mevzuatına;
- Yargı ile ilgili bilgilere;

- Yıllık bütçeye ilişkin bilgilere;
- Vergiler ile ilgili bilgilere;
- Sosyal güvenlik ile ilgili bilgilere;
- Şirket kuruluşu ile ilgili bilgilere;
- Şirketlerle ilgili bilgilere;
- Ülke coğrafyasına ilişkin bilgilere;
- Yararlı olabilecek diğer adres ve bilgilere ulaşmak mümkün olmaktadır.

Ayrıca, yine başlangıç sayfasından kelime bazında sorgulama yapılabilmekte, soru ve öneri yöneltilebilmekte ve formlara ulaşılabilir.

7- İngiltere

İngiltere'de e-Devlet konusundaki ilk çalışmalardan biri 1998 yılının Aralık ayında Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yayınlanan "Rekabetçi Geleceğimiz- Bilgi Yönelimli Ekonomiyi Kurmak" adlı rapordur. Bu raporda İngiltere'nin 2002 yılında dünyadaki en rekabetçi ve yenilikçi pazara sahip olmasının yolunun, bilgi teknolojilerinin özel sektör ve devlet uygulamalarında aktif olarak kullanılmasından geçtiği ifade edilmiştir. Ayrıca 2008 yılına kadar tüm kamu kuruluşlarının verdiği hizmetlerin çevrimiçi olarak verilebilmesine yönelik hedef konulmuş, mevcut olan altyapısını iyileştirilip güvenliğin sağlanması ve dijital imzanın kullanılmasının yaygınlaştırılması hedeflenmiştir (Uçkan, 2003: 82). Microsoft ile beraber yürütülen "U.K. Government Gatevay" projesinin ilk aşaması olan XML tabanlı portal şu anda çalışır durumdadır ve 1000'i aşkın devlet sitesine bağlantı sağlamaktadır. 15 hafta süren ilk aşamada mimari yapı oluşturulmuş ve ilk uygulamalar başlamıştır. Projenin hedefi, 60 milyon vatandaş ve 3 milyon işyeri için 200 merkezi ve 482 yerel devlet kuruluşunu "one- stop shop" oluşturmak üzere birleştirmektir. Devlet işlemlerinin % 100'ünün 2005 yılına kadar elektronik ortama taşınması hedeflenmiştir (Türkiye Bilişim Şurası, 2002: 256).

İngiltere' de 'e-sağlık' adı altında oluşturulacak proje de dikkat çekicidir. Sağlık alanında bir kamu hizmeti sunmayı amaçlayan bu proje ile, hasta ve hasta yakınları en yakın ilk yardım kuruluşlarına yönlendirilebilecektir. Ayrıca hasta yakınlarının hastalarının durumu hakkındaki bilgilere hızlı bir biçimde ulaşabilmelerini sağlayacak ve doktorların hastalarının durumlarını internet üzerinden izleyebilmelerini de mümkün kılacaktır (Uçkan, 2003: 84).

İngiliz hükümetince 1999 yılında hazırlanan "Devletin Modernizasyonu" Modernizing Government White Paper başlıklı rapor, kamu kurumlarının ve kamu hizmetlerinin modernizasyonunun merkezine bilgi teknolojilerini almıştır. Raporda, 2008 yılına kadar kamu hizmetlerinin elektronik ortamda çevrimiçi olarak erişilebilir olması yönünde bir hedef konulmuş, bu amaçla mevcut altyapının geliştirilmesi, dijital imza kullanımının yaygınlaştırılarak işlem güvenliğinin sağlanması, sağlık ve eğitim alanlarında bilgi teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması gerektiği belirtilmiştir (Uçkan, 2003: 81-84). Bu kapsamda İngiltere, 1999 yılında Elektronik Temsilcilik Dairesinin (Office of e-Envoy) çalışmalarıyla e-Devlet hareketine hız vermiştir. Böylece, İngiltere'deki e-Devlet çalışmalarında parçalanmışlığın önüne geçilmiş, tüm kamu kurumlarının gerçekleştirecekleri çalışmalarda uyulması gereken ortak standartlar belirlenerek üst düzeyde bir koordinasyon sağlanmıştır. İngiliz hükümeti, kamu kuruluşlarının web siteleri arasındaki entegrasyonu ise, "e-Devlet Birlikte İşlerlik Çerçevesi" (e-Government Interoperability Framework/e-GIF) adı verilen program kapsamında gerçekleştirmiştir (Eren, 2004: 24, 25).

Böylece kamu kurum ve kuruluşlarının birlikte çalışabilmesine ilişkin politika ve standartlar bir çerçeve kapsamında belirlenerek elektronik ortamda veri paylaşımı için bu çerçeveye uyumluluk zorunlu hale getirilmiştir. Kamu kurumları arasında ortaklık sağlama sürecinde bir sonraki aşama tüm devlet hizmetlerini entegre eden e-Devlet kapısı "direct.gov"ın hizmete girmesi olmuştur, "www.direct.gov.uk" adresiyle kapsamlı bir hizmet veren bu resmi web sitesi, yurttaşlara sunulan hizmetleri "tek bir noktada" toplamış (one stop government) ve dolayısıyla kamu hizmetlerinde hız ve etkililiğin artışı gibi önemli kazanımlar sağlanmasına yardımcı olmuştur. İngiltere 2003 yılı itibarıyla, AB'nin elektronik ortamda sunulmasını öngördüğü 20 temel kamu hizmetinden 10'unu (%50) çevrimiçi olarak verebilecek düzeye ulaşmış ve 15 AB ülkesi arasında yapılan elektronik ortamda hizmet sunumu sıralamasında 6. sırada yer almıştır (Aydın 2005: 15).

Çalışmada buraya kadar 6 ülkedeki e-devlet uygulamaları özetlenmiştir. İncelediğimiz ülkelerden İspanya, Portekiz ve İngiltere'ye ek olarak Finlandiya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve AB-27 ortalamasına ilişkin bazı istatistiki veriler Tablo-2'de yer almaktadır.

Tablo-2 Bazı ülkelerin e-devlet hizmet göstergeleri

Ülkeler (2007)	Vatandaşa sunulan Online kamu hizmeti orani	Sıra	Özel sektöre sunulan Online kamu hizmeti orani	Sıra	Vatandaşların e-devlet hizmetlerinden yararlanma orani	Sıra	Özel sektörün e- devlet hizmetlerind en yararlanma orani	Sıra
EU27	51		72		30		65	
Avusturya	100	1	100	1	27	12	81	10
Çek Cumhı.	25	21	100	1	16	23	73	15
Finlandiya	80	6	50	21	50	5	94	1
Malta	92	2	100	1	25	15	77	12
Portekiz	83	5	100	1	19	19	72	16
İspanya	58	9	88	5	26	13	58	19
İngiltere	91	4	88	5	38	8	54	22

Kaynak: (Cayhan 2009: 11)

Tablo-2'ye göre Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Malta ve Portekiz'in vatandaş ve özel sektöre online kamu hizmeti sunma bakımlarında AB-27 sıralamasında birincilikleri bulunmaktadır. Avusturya, hem vatandaş hem de özel sektöre online kamu hizmeti sunma bakımlarından birinci sırada bulunmaktadır. Finlandiya'nın da özel sektörün e-devlet hizmetlerinden yararlanma bakımında birinci sırada yer aldığı görülmektedir. Tablo-2'nin online kamu hizmetini sunma bölümü 'online hizmet arzı', online kamu hizmetinden yararlanma bölümü de 'online hizmet talebi' olarak adlandırılabilir. Yukarıdaki tabloda sadece Finlandiya'nın talep kısmında birinciliği bulunurken, İspanya ve İngiltere hariç diğer ülkelerin ise arz kısmında birinciliklerinin bulunduğu görülmektedir. Dünya ölçeğinde bakıldığında, e-devlet konusunda ilk sıraları paylaşan ülkeler Singapur, ABD, Kanada ve Finlandiya'dır. Burada sorulması gereken şudur;

Bu ülkelerin e-devlet konusunda ilk dört sırada yer almasının kendi nüfus oranları ve kişi başına düşen milli gelir ile bir bağlantısı var mıdır? Nüfus ve kişi başına milli gelir kriterleri bakımından Türkiye'nin durumu nedir?

Tablo-3, Türkiye'nin dışındaki bütün ülkelerin kişi başına milli gelir düzeylerinin en az 20.000 Dolar olduğunu, nüfuslarının ise ABD hariç Türkiye'den az olduğunu göstermektedir. ABD'nin nüfusuyla Türkiye'nin nüfusu karşılaştırırken, eyalet sistemiyle yönetildiği için ABD'nin 307 milyonluk nüfusu eyalet sayısına bölmek daha gerçekçi olabilir. Bu yapıldığında, Tabloya göre, nüfusu en çok ve kişi başına milli geliri en düşük ülkenin Türkiye olduğu görülmektedir. Türkiye'nin nüfusuna yakın tek ülke İngiltere gölmekte ancak İngiltere'nin

de kişi başına milli geliri 40.350 Dolardır. Her nüfus için bilgisayar okuryazarlığı eğitimi verme, internet erişimi sağlama devlet açısından bir maliyet unsurdur. Nüfusun % 30'unun kırsal alanda yaşadığı, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde elektrik altyapısının dahi yeni sağlandığı ülkemizde bu durum, maliyeti daha da artırmaktadır. Çünkü bölgeler arasındaki kalkınmışlık düzeyi farklı olduğu gibi, kişi başına düşen milli gelirimiz de göreceli olarak düşüktür, e-devlet konusunda ilk dört sırayı paylaşan ülkelerin kişi başına milli gelirleri, 34.000 Dolar ile 49.000 Dolar arasındadır. Dolayısıyla, kişi başına milli gelirin düşük, bölgeler arası gelişmişlik düzeylerinin farklı olduğu, eğitim imkanlarından herkesin eşit yararlanmadığı ülkemizde nüfus, e-devlet çalışmaları bakımından önemli bir değişken olarak karşımızda durmaktadır.

Tablo-3 Bazı Ülkelerin nüfus ve kişi başına GSYH oranları

Ülkeler	Nüfus (milyon)	Kişi başına GSYH 2009 (Dolar)
ABD	307	46.730
Kanada	33	39.668
İngiltere	61	40.350
Türkiye	70	9.961
Singapur	4	49.850
Finlandiya	5.3	34.430
İspanya	45	31.630
Portekiz	11	22.870
Malta	407 (bin)	22.640
Çek cumh.	10	23.610
Avusturya	8	38.550

Kaynak: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>
http://www.dunyadevletleri.com/istatistikler_nufus.html

III. DÜNYADA İLGİ ÇEKİCİ E-DEVLET UYGULAMALARININ TÜRKİYE ŞARTLARINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Amerika'da;

-Öğrenci yardım başvurusu: Türkiye'de özel ve kamu tüm burs başvuruları online olarak tek merkezden yapılarak hem başvurular kolaylaştırılabilir hem de burslardan yararlanma dengesizliği de ortadan kaldırılabilir.

-Marka ve patent başvurusu: Türkiye'de de online olarak patent başvurusu yapılabilir. Ancak tüm başvurularda olduğu gibi bu başvurunun da e-devlet kapısı olan www.turkiye.gov.tr üzerinden yapılması gerekir.

-İşsizlik sigortası başvurusu: İşsizliğin % 14 olduğu ülkemizde işsizlik sigortası başvurularının da elektronik olarak yapılmasını sağlamak üzere belli

merkezlere Kiosk konulabilir. Başvurulara yardımcı olmak üzere Kiosklarda görevli bulundurulabilir.

-Askerlik başvurusu: Sağlık kontrolünün dışındaki tüm işlemler online olarak yapılabilir. İlk askerlik başvurusu online yapılabilir.

-Yaşanılan bölgenin ekonomik, demografik ve çevre kirliliği bilgilerine ulaşılması: Lokal ekonomik durum bilgileri ekonomik araştırmalarda politika belirleme çalışmalarında, çevre kirliliği bilgisi de tarımsal faaliyetlerde kullanılabilir.

-Vatandaşların internet yoluyla hükümete herhangi bir konuda düşünce ve önerilerini sunabilmeleri: vatandaşlardan online olarak öneri alan bazı kurumlar var. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı <http://www.igb.gov.tr/Forms/pSurvey.aspx> linki ile bürokrasinin azaltılmasına ilişkin vatandaşlara görüşlerini sunma imkanı vermektedir. Ancak, bu tür uygulamalar Türkiye'de sistemli olarak daha da yaygınlaştırılabilirse, hem mevzuat hazırlanmasında ilgili paydaşların görüşlerinin alınması hem de yönetişimin geliştirilmesi bakımlarından önemli katkılar sunabilir.

Kanada'da;

-Tüm kamu kütüphanelerin internet erişimine açılması: Ülkemizde başta milli kütüphane olmak üzere bazı kütüphaneler internet erişimine açıktır. Tüm kütüphaneler internet erişimine açılmalı ve kütüphaneler arasında ödünç kitap, makale alma sistemi getirilmeli.

-İş hayatı ile ilgili 2 milyon belgenin online olarak saklandığı veritabanının bulunması, 30.000 üyeye her hafta düzenli olarak haber mektubu gönderilmesi: Türkiye'de iş hayatını kolaylaştıracak şekilde bazı belgeler, özellikle ticaret ve sanayi odalarının internet sayfalarında yer almaktadır. Ancak her oda, kendi sayfasında gerekli belgeleri sunmak yerine, yine www.turkiye.gov.tr üzerinden standart belgelerin internet erişimine açılması hem erişilebilirliği artırır hem de standart dışı farklı uygulamaları ortadan kaldırabilir.

Singapur'da;

-İnternete erişilebilirliğin artırılması: yaşlılara, işsizlere ve özürllülere bedava internet eğitimi verilmesi, 5 yaşın üzerindeki her vatandaşa ücretsiz e-posta adresi verilmesi: Ülkemizdeki e-devlet çalışmalarında en sorunlu alanlardan bir tanesi internet ve bilgisayar kullanımının yaygınlaştırılması, bilgisayar okuryazarlığının artırılmasıdır. Bu sorun alanı, tüm ülke çapında strateji belirleyip uygulamayı gerçekleştirebilecek en üst düzey siyasi sahiplenmeyi gerektirmektedir.

e-Avrupa+ Girişiminde;

-Ucuz ve yaygın geniş bant erişimi: Ucuz ve geniş bant internet erişimi için, telekomünikasyon sektörüne girecek firmalar arasında rekabetin sağlanması gerekir. Rekabet, fiyat avantajı sağlayabileceği gibi yeni müşteriler kazanmak adına kırsal bölgelere de internet altyapısının kurulmasını da beraberinde getirebilir.

-İnşaat izin başvuruları: İnşaat izinleri ile ilgili gereksiz veya mükerrer aşamalar kaldırıldıktan sonra ilgili kurumlarla birlikte çalışarak online başvuruya birlikte geçilmelidir. Doing Business 2010 Raporuna göre Türkiye inşaat izinleri bakımından dünyada 133 üncü sırada yer almaktadır, e-inşaat izni, ülkemizin kalkınmasına önemli derecede katkı sunabilir. Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Koordinasyon Kuruluna (YOİKK) bağlı teknik komitelerden biri olan Yatırım Yeri Teknik Komitesi inşaat izin sürecindeki işlemlerin kısıtlanması çalışmalarını sürdürmektedir. İnşaat izinleri çevre izinleri ile birlikte düşünülmeli ve inşaat izni, oluşturulacak e-çevre izni ile senkronize çalışmalıdır.

-Yükseköğretim kurumlarına kayıt: Üniversiteler kayıt tamamen online yapılabilir. ÖSYM, sınavı kazanan öğrencilerin listesini zaten ilgili üniversitelere göndermektedir. Yapılması gereken, kimlik doğrulama işlemlerinden sonra www.turkiye.gov.tr üzerinden ilgili üniversitenin sayfasına girilerek öğrenci kaydı online yapılabilir. Öğrenci fotoğrafları da sisteme online olarak yüklenebilir. Ancak, öğrenci işleri tarafından öğrencinin nüfus cüzdanındaki fotoğraf ile bizzat öğrencinin eşleştirilmesi gerekebilir.

-Yeni şirket kayıt başvurusu: Şirketlerin, vakıfların ve derneklerin online olarak kurulmasını sağlamak için Merkezi Tüzel Kişilik projesinin pilot uygulaması Mersinde başlatılmıştır. Bu konuda Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından "Merkezi Tüzel Kişilik Bilgi Sisteminin Ticaret Sicili Memurluklarında Uygulanması Hakkında Tebliğ" (rega, 2010) yayımlanmıştır. Şirket başvurusu, kullanıcı adı, şifresi veya e-imza ile yapılabilmektedir. Sistem, doldurulacak bilgilerden hareketle şirket ana sözleşme metnini oluşturmaktadır. Ticaret sicil memuru bilgileri kontrol edip onayladıktan sonra ana sözleşme çıktısı alınarak noter huzurunda imza işlemi ile şirket kuruluşu tamamlanmaktadır. Bu uygulama, sadece mersinde yapılmakta olup bu birikim ve program kullanılarak hızla diğer illere de yaygınlaştırılmalıdır.

İspanya'da;

-Merkezi idareyle yerel veya bölgesel idareler arasında veri paylaşımının

yapılması: Merkezi idare ile yerel yönetimlerin veri paylaşımı konusu, ülkemizde tam izolasyonun yaşandığı bir alan. Bir belediyenin geliştirdiği ve örnek olabilecek bir e-devlet projenin diğer belediyeler için de uygulanabilirliği sağlanarak mükerrer çalışmaların ve gereksiz proje harcamalarının engellenmesi gerekir. Aksi takdirde, e-devlet çalışmalarına en üst düzeyde liderlik yapacak kişi veya kurumun olmamasının bir sonucu olarak yukarıda sözü edilen sorunlar yaşanmaya devam edecektir.

Portekiz'de;

-INFOCID sisteminde 'belgeler ve izinler' bölümüne yer verilmiş olması: Bürokrasinin azaltılması çalışmalarında başvuru belgeleri ve izinler merkezi bir yere sahiptir. Bürokrasiyi azaltmak adına belgeler ve izinler, üzerinde özellikle durulmaya değer bir konudur, e-devlet kapısında, kurum bazlı olmak yerine, 'belgeler ve izinler' gibi konu bazlı başlık bulunması kullanıcılar açısından daha kullanışlı olabilir. Örneğin yapı ruhsat izni için Bayındırlık ve İskan Bakanlığının internet sayfasına erişmek yerine e-devlet kapısında 'izinler' başlığı altında yapı ruhsat izni linkinin yer alması kullanıcıların kendilerini ilgilendiren bölümü daha hızlı bulmalarını sağlayacaktır.

-Kamu yönetiminin her kademesindeki isim, adres ve telefonlara ulaşılabilmesi: Bazı bakanlıklarımız kendi internet sayfalarında personel iletişim bilgilerine yer vermekten bazı kurumlarımız bu tür bilgilere yer vermemektedir. Sistemli bir şekilde bütün kamu personel iletişim bilgilerinin tek noktadan erişilebilirliği, ilgili personelin internet sayfasından hızlıca bulunarak kurumlar arasında iletişimin daha hızlı olmasını sağlayabilir.

İngiltere'de;

-Hizmet içi eğitim programları ile dönüşümü sağlayacak kurumların oluşturulması: Kamu kurumlarında bilgi işlem birimlerinde çalışanlar ile ana hizmet ya da yardımcı hizmet birimlerinde çalışan idari ve teknik personelin e-devlete yaklaşım farklılıkları dikkat çekmektedir. Bu nedenle aradaki yaklaşım farklılığını azaltmak ve e-devlete karşı oluşması muhtemel bürokratik direncin ortadan kaldırmak için tüm kurumlarda ilgili personele hizmet içi eğitim programının uygulanması hayati önem taşımaktadır.

-2008 yılına kadar tüm kamu hizmetlerinin online sunulabilmesine ilişkin hedef konulması: e-devlet çalışmalarına üst düzeyde sahiplenme olursa belirli bir periyot için hedef konulması tüm kamu kurumlarını motive ederek ortak bir noktada buluşturabilir. E-devlet çalışmalarında üst düzey sahiplenme ve iddialı bir hedef kaçınılmazdır.

-Tek duraklı devlet kapısına özel sektör kuruluşlarının da entegre edilme çalışması: e-devlet çalışmalarının sorunlu alanlarından bir tanesi de kamu ile özel sektörün entegrasyonu ve veri paylaşımının sağlanmasıdır. Örneğin, bugün kamu hastaneleri daha önce özel hastanede tedavi görmüş bir hastanın tedavi bilgilerine ulaşamamaktadır. Bu durumda, kamu ve özel hastanelerin tedavi bilgilerinin girebileceği ortak bir havuz oluşturulabilir. Ancak bu durumda da tedavi bilgilerine ya hastanın ya da hastanın izin vereceği hastanenin ulaşmasına izin verilmeli.

-e-devlet çalışmalarına başbakan düzeyinde sahiplenme: Ülkemizde şu ana kadar parçalı olarak yürütülen e-devlet çalışmalarının derlenip toparlanabilmesi ve tüm kamu kurumlarının motive edilebilmesi için e-devlete başbakan düzeyinde sahiplenmenin gösterilmesi kaçınılmaz görünmektedir, e-devlet çalışmaları, vatandaşın hükümete ve devlete olan güvenini artıracak ve ekonomiye çok önemli katkılar sunabileceği için başbakan düzeyinde sahiplenme kolay sağlanabilir. Ancak, Bilgi Teknolojilerine yatırım beraberinde bazı riskleri de taşımaktadır. Bu nedenle, iyi bir başlangıç yapılmalı ve ilk önce başarılı olma ihtimali yüksek ve daha çok vatandaş ilgilendiren projeler gerçekleştirilmelidir.

SONUÇ

e-Devlet, hem devletin vatandaşlarına karşı hem de vatandaşların devletine karşı hizmet ve görevlerinin elektronik ortamda etkileşimli bir şekilde yürütülmesidir. e-devlet, vatandaşın kamu hizmetlerine 24 saat süreyle ulaşabilmesini sağlayacak, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığı artıracak, yolsuzluk ve görevi kötüye kullanmayı azaltacaktır. Böylece kamu hizmetinin sunumunda verimlilik sağlanacağı gibi, vatandaşın devlete olan güveni de artacaktır. Ancak bütün bunların sağlanması; bilişim ve mevzuat altyapısı, bilgi güvenliği, e-devlet uygulamalarına ilişkin standartlar, vatandaşların ve kamuda çalışanların BİT bilgi ve deneyimi, e-devlet liderliği, değişime açık olma, iletişim ve koordinasyon olarak sayılabilecek temel gerekliliklerin karşılanmasına bağlıdır. Bu temel gerekliliklerin karşılanma oranı ülkeden ülkeye değişmekte olup belli ülkeler e-devlet konusunda başarılı uygulamalar sergilemişlerdir.

Dünyadaki başarılı e-devlet uygulamalarından hareketle, bu çalışmanın birinci amacını da oluşturan dünyada e-devlet uygulamalarının dikkat çeken ortak özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

-Çoğu ülkede ilk e-devlet çalışmalarının online olarak vergi tahsilatının yapılması ile başlaması,

-Tüm kamu hizmetlerinin elektronik ortamda tek noktadan (tek duraklı elektronik kapı) sunulması,

-e-devlet konusunda öncelikle strateji raporunun hazırlanması, kamu hizmetlerinin belirli bir yüzdesinin belirli bir zaman aralığında elektronik ortamda yürütülmesine ilişkin hedef belirlenmesi,

-e-devletle ilgili kurumsal mimarinin oluşturulması, mevzuat altyapısının (e-imza, elektronik haberleşme, kişisel verilerin korunması, bilgi güvenliği vb.) hazırlanması,

-Tüm kamu kurumlarınca uyulması gereken standartların belirlenmesi, kamu kurumlarının websitelerinin entegrasyonu için birlikte işlerlik çerçevesinin oluşturulması, etkin e-devlet liderliğinin sağlanması,

-e-devlet hizmetlerinin sunulduğu ekranın kullanıcı dostu olması; vatandaşın doğumundan ölümüne kadar ihtiyaç duyacağı bütün hizmetlerin tek duraklı elektronik kapıda yer alması ve bu hizmetlerin kurum bazlı değil konu bazlı sınıflandırılması, ana sayfada kelime bazlı sorgulama yapılabilmesi,

-Vatandaşa sunulan kamu hizmetlerine ilişkin bilgilerin yanı sıra başvuru formlarının da elektronik ortamda yer alması,

-Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının çok yaygın olması,

-Kişi başına düşen milli gelirin yüksek olması,

-Türkiye'deki gibi bölgeler arası kalkınma düzeylerinin farklı olmaması,

-Nüfus yoğunluğunun az olması, nüfus yoğunluğu nispeten fazla olan ülkelerin de kişi başına düşen milli gelirinin yüksek olması,

-İnternete erişilebilirliği ve talebi artırmaya yönelik çalışmalar yapılması, internetin ucuz, hızlı ve güvenli hale getirilmesi,

-e-devlete yönelik direnci kırmaya ve internet kullanımını artırmaya yönelik eğitim programları düzenlenmesi,

Dünyadaki e-devlet uygulamalarının ortak sayılabilecek özellikleri yukarıdaki şekilde tespit edilmiş olup Türkiye'deki e-devlet uygulamaları dikkate alındığında 4K "internet Kullanımı, Kurumsal mimari, Kılavuz (standart), Kanuni düzenleme" olarak formüle edebileceğimiz eksiklikler ve sorun alanlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

-İnternet Kullanımı (erişimi): Türkiye oldukça düşük internet erişim oranına sahiptir. OECD verilerine göre bu oran % 14'tür. Ülkemizde kent ile kırsal

kesim, kadın ile erkek, genç ile yaşlı nüfus arasında internete erişim bakımından önemli derecede farklılıklar bulunmaktadır. İnternet erişimi sorununun iki boyutu vardır. Birincisi, erişim ücretlerinin yüksek olması. İkincisi, bilgisayar okuryazarlığıdır. İnternet kullanıldıkça ucuzlar, ucuzladıkça daha da kullanılır. Bunun için de temel kamusal hizmetler online sunularak internete talep artırılabilir. Öte yandan, telekomünikasyon sektöründe rekabet ortamı geliştirilebilir. Bilgisayar okuryazarlığının artırılabilmesi için devletin geliştireceği bir strateji doğrultusunda mevcut okullar ve internet kafeler bilgisayar ve internet eğitimi için kullanılabilir. Sosyal ve ekonomik olarak dezavantajlı gruplara internet erişiminin sağlanmasına yönelik Singapur'un geliştirdiği politika ile Finlandiya'nın 1 Temmuz 2010'da çıkardığı yasa (Sabah Gazetesi, 2010) dikkate alınması gereken gelişmelerdir. İnternet fiyatlarının yüksek olması ve bilgisayar okuryazarlığı nedenleriyle internete erişimin düşük olması, ülkemizde e-devlet çalışmalarının en zayıf halkalarından birini oluşturmaktadır. Bu durum, cep telefonu sahipliği daha yüksek olduğu için e-devletten ziyade m-devlet üzerinde yoğunlaşılması gerektiği tartışmalarını gündeme getirmektedir.

-e-devletle ilgili kanuni düzenleme ve mevzuat sorunu: ilk önce yayımlanması gereken Bilgi Toplumu Stratejisi, 2003 yılında kurulan DPT Bilgi Toplumu Daire Başkanlığı tarafından 2006 yılında gecikmeli olarak yayımlanmıştır. Ayrıca, e-devletle ilgili mevzuat, birbiriyle uyumlu olması ve eş zamanlı olarak yayımlanması gerekirken 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu 10.11.2008 tarihinde, 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu da 23.1.2004 tarihinde yayımlanmıştır. Hala Kişisel Verilerin Korunması Kanunu çıkarılamamıştır. Burada olması gereken, Bilgi Toplumu Stratejisinin yayımlanmasının hemen ardından ilgili tüm kanunların birbirine çok yakın tarihlerde çıkarılmasıdır.

-Kurumsal mimarı ve e-devlet liderliği sorunu: e-devlet ile ilgili çalışmalar yapan kurumlardan bazıları; DPT Bilgi Toplumu Daire Başkanlığı, Ulaştırma Bakanlığı (TÜRKSAT), Başbakanlık e-Devlet Grubu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu. Görüldüğü gibi, bilgi toplumu ve e-devletle ilgili projeleri yürüten birçok kurum vardır ve bu kurumlar arasında koordinasyon olmadığı gibi fiili olarak hangi kurumun e-devlet çalışmalarına liderlik yapacağı belirsizliğini korumaya devam etmektedir. Yerel yönetimlerin hem kendi içinde hem de merkezi idare ile senkronize olarak e-devlet çalışmalarını yürütmelerinde e-devlet liderliği ihtiyacı kendini ayrıca göstermektedir.

-Standartlar: Verilerin kamu kurumlarının kendi aralarında ve Avrupa Birliği ile kolayca paylaşımını sağlamak üzere DPT, 2005 yılında Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberini (DPT, 2010) yayımlamıştır. Bu rehberin merkezi

idarede ve yerel yönetimlerde uygulanması sağlanmalıdır. Özel sektörde geliştirilen veri standartları ile uyumun nasıl sağlanacağı da netleştirilmelidir. Merkezi idare, bir kılavuz yayınlayarak yerel yönetimlerin mükerrer e-devlet projesi yapmalarının önüne geçmelidir.

Sonuç olarak, e-devlet uygulamalarına hem devlet hem de vatandaş açısından birçok olumlu özellikler taşıdığı, pratik ihtiyaçları hızlı ve ekonomik karşıladığı için önemli bir fırsat olarak bakılabilir. Bu fırsattan yararlanılması da bir takım ön şartların yerine getirilmesine bağlıdır. Bu ön şartlara bilgi teknolojilerine yapılacak yatırımlardan kaynaklanan bazı riskler de eklenmektedir. Dolayısıyla, risklerden uzaklaşıp fırsatları yakalamak için e-devlet yolculuğunun baştan iyi tasarlanması, iyi bir yol haritasının çıkarılması gerekir. Ülkemizde e-devlet çalışmalarında, yukarıda değinildiği gibi birtakım sorun alanları bulunmaktadır. Şu ana kadar e-devlet adına bazı mevzuat değişiklikleri yapılmış, farklı kurumlar e-devlet projeleri yürütmüşlerdir. Ancak, ortada e-devlet çalışmalarının bir bütün içerisinde yürütülmesi anlamında dağınıklığın olduğu görülmektedir. Bu nedenle, en üst düzeyde siyasi sahiplenmeyi sağlayarak senkronize bir şekilde e-devlet çalışmalarını yürütmek için başbakanın e-devlet çalışmalarına liderlik etmesi hayati öneme sahiptir. Bunun için de, e-devletin devlete ve hükümete kazandırdıkları, uygulanan pilot projelerden hareketle başbakana sunularak e-devlete siyasi sahiplenme gerçekleştirilmelidir. Nitekim bu durumun, dünyada örnekleri bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akurgai, A. (2003).** "Dünyada E-Devlet Uygulamaları, Sağlanan Yararlar ve Türkiye", Elektronik Devlet Paneli, İstanbul Üniv. Siyasal Bilgiler Fakültesi, İstanbul.
- Aydın, M.D. (2005).** "eAvrupa + ve Türkiye: Bilgi Teknolojileri Alanında Avrupa Birliği Kriterlerine Uyum", H.Ü. İktisadi ve İdari Bil. Fak. Dergisi, c.23, s.1.
- Büyükbalkan, U. (2001).** e-Devlet/e-Türkiye ve Muhasebe Mesleğinin Geleceği, TÜRMOB, İstanbul.
- Çakıroğlu, S. (2005).** e-Devlet, Beykent Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Cayhan, B.E. (2009).** "Accelerating e-Government in Europe: An Assessment of the Supply and Take-Up of Online Public Services in the EU", Advances in e-Government&eGovernance-eGovernment and eGovernance Implementations in Developed Countries and Developing Countries/eGovernment and eGovernance Implementations in Turkey, Edit; Kaplan, A., Balcı, A., Aktan, CC., Dalbay, Ö., Volume: 2, 12-13 Mart, Ankara.
- Çayhan, E. (2002).** "Avrupa Birliği'nde E-Devlet", II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, 10-11 Mayıs, Kocaeli.
- Çelikkol, Ö. (2008).** Kamu Yönetiminde e-Devlet Yapılanması ve Türkiye İçin e-Devlet Model Önerisi, T.C. Süleyman Demirel Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Maliye ve Ekonomi Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Demirel, D. (2006).** "E-devlet ve Dünya Örnekleri", Sayıştay Dergisi, Sayı:61.
- DPT (2010).** <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/e-devlet/metaveri/rehber/1.0.pdf>, (Erişim tarihi 8.7.2010).
- e-Citizen**, www.ecitizen.gov.sg, (Erişim tarihi 8.7.2010).
- e-Devlet (2003).** "Dünya e-devleti nasıl uyguluyor?", e-devlet, Sayı:2, Temmuz 2003.
- e-Government (2004)** "Top of the Web: User Satisfaction and Usage Survey of e-Government Services", Avrupa Komisyonu Bilgi Toplumu Genel Müdürlüğü (DG Information Society European Commission) e-Devlet Birimi (eGovernment Unit) için Aralık 2004'te Hazırlanan Rapor.
- Eren, A. (2004).** "Kamuda Entegrasyon: Yaşam Süreçleri Odaklı Devlet Kapısı", e-Devlet, sayı: 6, Kasım.
- Galindo, F. (2002).** "E-Government trust providers", Electronic Government: Design, Application and Management, Ed.: Akde Grönlund. Hershey: Idea group Publishing.
- Gül, H. (2002).** "Kamu Kuruluşlarında Elektronik Hizmetlerin Yaygınlaştırılması (E-Devlet)", Maliye Dergisi, Sayı: 140.
- Holden H. S. (2005).** "E-Devlet Uygulaması ve Ölçümü", Emniyet Genel Müdürlüğü 2. Polis Bilişim Sempozyumu, 14-15 Nisan 2005, Ankara.

İnce, N. Murat (2001). "Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar", ekutup.dpt.gov.tr

Kırçova, t. (2003). E-devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri, İstanbul Ticaret Odası Yayını, Yayın No:2003-38, İstanbul.

Kuran, H.N. (2005). Türkiye İçin E-devlet Modeli: Analiz ve Model Önerisi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Layne, K., J. Lee (2001). "Developing fully functional e-government: a four stage model" Government Information Quarterly, 18, 122-136.

Odabaş, H. (2009). E-Devlet (E-Devlet Sürecinde Elektronik Belge Yönetimi), Hiperlink Yay., İstanbul.

Rega (2010) <http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2010/04/20100416-3.htm>, (Erişim tarihi, 8.7.2010).

Sabah Gazetesi (2010).

http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2010/07/02/her_vatandaşa_ucretsizinternet_hakki, (Erişim tarihi 10.07.2010)

Türkiye Bilişim Şurası (2002). "Türkiye Bilişim Şurası Sonuç Raporu", Bilgi Toplumuna Doğru, ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi, 10-12 Mayıs 2002.

TÜSİAD (2001). Avrupa Birliği Yolunda Bilgi Toplumu ve e-Türkiye, TÜSİAD yay., İstanbul.

Uçkan, Ö. (2003). E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar, İstanbul: Literatür Yayıncılık.

Washingtonı (2003). VWashington State Digital Government Plan (2003), elektronik adres: www.wa.gov/dis/role/plan2/Finalplan2.pdf

Yürütücü, A. (2002). "E-Devlet, E-yönetim ve Türkiye'deki Durum Analizi" İNET 2002 Konferansı Bildirisi, <http://inet-tr.org.tr/inetconfl4/>

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>

http://www.dunyadevletleri.com/istatistikler_nufus.html