

Bayram Coşkun

**KAMU YÖNETİMİ FORUMU
KAYFOR IV
KURAMDAN UYGULAMAYA
(YÖNETİM VE REFORM)**

8-9-10 KASIM 2006

MUĞLA ÜNİVERSİTESİ

Bildiriler Kitabı

Editörler

Atilla **GÖKTÜRK**
Mahmut **ÖZFİDANER**
Güler **ÜNLÜ**

Ağustos - 2007 Muğla

*KAYFOR IV' de sunulan bildirilerden oluşan bu kitap,
bu güne kadar düzenlenen tüm KAYFOR' lar da
Bilim Kurulu üyesi olarak görev alan
Ve 2006 yılı içinde kaybettiğimiz*

PROF.DR. TAYFUR ÖZŞEN

anısına

armağan edilmiştir.

Kayfor IV adına
BİLİM KURULU ve
DÜZENLEME KURULU

**KAMU YÖNETİMİ FORUMU
KAYFOR IV
KURAMDAN UYGULAMAYA
(YÖNETİM VE REFORM)**

Birinci Baskı
Muğla, Ağustos 2007

ISBN: 978 - 9944 - 5574 - 4 - 3

Editörler
Atilla GÖKTÜRK
Mahmut ÖZFİDANER
Güler ÜNLÜ

Muğla Belediyesi Yayınları

Dizgi - Baskı - Montaj - Cilt
Esin Basımevi - Muğla
Tel: 0 252 214 10 24

MUĞLA BELEDİYESİ
Başkanlık
0 252 214 15 43

Basın ve Halkla İlişkiler
0 252 214 75 19

Santral
0 252 214 18 46

www.mugla.bel.tr

** Bu kitaptaki Bildiriler Bilim Kurulu tarafından uygun bulunmuştur.*

*** Bu kitaptaki yazı, çizim ve fotoğrafların tüm hakları saklıdır. Eserin bir kısmının kullanımı, yazarının adının ve kaynağının belirtilmesi şartıyla mümkündür.*

KAMU YÖNETİMİ FORUMU KAYFOR IV

EŞGÜDÜM KURULU

M.Temel **KOÇAKLAR** (Muğla Valisi)
Dr.Osman **GÜRÜN**(Muğla Belediye Başkanı)
Prof.Dr.Şener **OKTİK** (Muğla Üniversitesi Rektörü)
Prof.Dr.Cemil **ERTUĞRUL** (Muğla Üniversitesi İİBF Dekanı)

BİLİM KURULU

Prof.Dr. Atilla **GÖKTÜRK**(Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Prof.Dr. Birgül Ayman **GÜLER**(Ankara Üniver. Kamu Yönetimi Bölümü)
Prof.Dr. Şinasi **AKSOY** (ODTÜ Kamu Yönetimi Bölümü)
Prof.Dr.Tayfur **ÖZŞEN**(Mersin Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Doç.Dr.Adalet **Alada** (İstanbul Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Doç.Dr. Turgay **UZUN**(Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Yrd.Doç.Dr. Özlem **ŞAHİN**(Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)

DÜZENLEME KURULU

Prof.Dr. Atilla **GÖKTÜRK**(Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Doç.Dr. Turgay **UZUN**(Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Yrd.Doç.Dr. Özlem **ŞAHİN**(Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Arş.Gör.Mahmut **ÖZFİDANER**(Muğla Üniver. Kamu Yönetimi Bölümü)
Arş.Gör. Güler **ÜNLÜ** (Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü)
Muğla Valiliği
Hasan **ÖNKAŞ** (Muğla Belediye Başkanlığı Temsilcisi)

**KAMU YÖNETİMİ FORUMU
KAYFOR IV
KURAMDAN UYGULAMAYA
(YÖNETİM VE REFORM)**

8-9-10 KASIM 2006

MUĞLA ÜNİVERSİTESİ

PROGRAM

8 KASIM

AÇILIŞ	Prof.Dr.Cemil ERTUĞRUL	<i>Muğla Üniv. İİBF Dekanı</i>
	Prof.Dr.Şener OKTİK	<i>Muğla Üniv. Rektörü</i>
	Dr.Osman GÜRÜN	<i>Muğla Belediye Başkanı</i>
	Mustafa KORKMAZ	<i>Muğla Vali Yardımcısı</i>

Forum Açılış Sunuşu:

Prof.Dr.Atilla GÖKTÜRK
Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı

1.OTURUM

UYGULAMACILARIN GÖZÜNDEN KAMU YÖNETİMİ (I)

OTURUM BAŞKANI: Mustafa KORKMAZ –Muğla Vali Yardımcısı

KONUŞMACILAR

- **Hasan Hüseyin CAN** –*Mahalli İdareler Gn.Müd.Yrd.
Uygulamada Yeni Mahalli İdare Yasaları*
- **Osman GÜRÜN** –*Muğla Belediye Başkanı
Yerel Yönetim Reformlarına İlişkin Pratik Gözlemler*
- **Erol KARAKULLUKCU** –*Datça Belediye Başkanı
Yeni Belediye Yasamız ve Getirdikleri*
- **Çağrı ALPER** – *Muğla İl Genel Meclisi Başkanı
Yeni İl Özel Yönetim Yasamız ve Getirdikleri*

2.OTURUM

UYGULAMACILARIN GÖZÜNDEN KAMU YÖNETİMİ (II)

OTURUM BAŞKANI: Birgül AYMAN GÜLER

KONUŞMACILAR

- **Oğuz Kutsi AKHAN**- (Muğla İl Genel Meclisi Üyesi- Emekli Kaymakam)
- **Halil GÜNER**- Hakim
Yargıda Yeniden Yapılanma- Etkileri- Sonuçları "İstinaf Mahkemeleri Örneği
- **Birol EKİCİ**- Mülkiye Müfettişi
Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Ve Denetim
- **Kamil Ufuk BİLGİN – Selahattin ATEŞ- TODAİE**
Kamuda Performans Yönetimi ve Vali-Kaymakamların Performans Ölçümü Örneği

3.OTURUM

REFORMUN GETİRDİKLERİ

OTURUM BAŞKANI: Eyüp İSPİR

KONUŞMACILAR

- **Hülya Kendir ÖZDİNÇ**
Bölgesel Politikaların Dönüşümü: Türkiye'de Kalkınma Ajansları
- **Mihriban ŞENGÜL**
Türkiye'de Kamu Yönetimindeki Neo-Liberal Yeniden Yapılanmanın Çevresel Sonuçları
- **Özer KÖSEOĞLU**
Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Geçiş: Karşılaştırmalı Bir Analiz
- **Pınar Savaş YAVUZÇEHRE**
Avrupa'da Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları
- **Fatma Eda YAZICIOĞLU**
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

9 KASIM**4.OTURUM****YEREL YÖNETİMLERDE REFORM (I)****OTURUM BAŞKANI: Atilla GÖKTÜRK****KONUŞMACILAR**

- **Ahmet H. AYDIN – Ethem TAŞ**
Türkiye’de Yerel Yönetim Yasalarında Yerel Özerklik
- **Bayram COŞKUN**
Yeni Düzenlenen Yerel Yönetim Yasalarında İdari Vesayet
- **Mehmet ÖZEL**
Güncel Reform Sürecinin Yerel Yönetimlerin Siyasal-Yönetisel Alanındaki Açılımları Ve Zorlukları
- **Saadet AYDIN**
Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım

5.OTURUM**YEREL YÖNETİMLERDE REFORM (II)****OTURUM BAŞKANI: Adalet ALADA****KONUŞMACILAR**

- **Akif ÇUKURÇAYIR**
Kamu Yönetiminde Reform, Yerel Siyaset ve Rant
- **Ferhunde Hayırsever TOPÇU**
Çevresel Yönetim Standartlarının Ve Denetiminin Özelleşmesi
- **Hüseyin ÖZGÜR- Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE- Mısra CİĞEROĞLU**
Türkiye’de Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu
- **Muharrem GÜNEŞ – Eylem BEYAZIT**
Yerel Demokrasi Ve Katılım Yerel Gündem 21 Uygulamaları Sürecinde Hatay Ve Yerel Katılım Sorunu

6.OTURUM**REFORM VE ÜNİVERSİTE YÖNETİMİ (I)****OTURUM BAŞKANI: Cemil ERTUĞRUL****KONUŞMACILAR**

- **Sultan Kavili ARAP**
Kamu Yönetiminde Yapısal Değişim Süreci Ve Üniversiteler
- **Yeşim Edis ŞAHİN**
Üniversite-Sermaye İşbirliği Ve Tübitak
- **Ahmet NOHUTÇU**
*Yeni-İşletmecilik Ve Yeni Kamu Yönetimi Olgularının
Yükseköğretim Kurumlarının Yeniden Yapılandırılması Ve
Yönetimi Sürecindeki Etki Ve Yansımaları: İngiltere,
Avrupa Birliği Ve Türkiye Örnekleri*
- **ALİ ERDEM**
*Üniversite- Piyasa İşbirliğinin Üniversitelerin İdari Ve Mali
Özerklikleri Üzerindeki Etkileri*

7.OTURUM**REFORM VE ÜNİVERSİTE YÖNETİMİ (II)****OTURUM BAŞKANI: Erdoğan GAVCAR****KONUŞMACILAR**

- **Yücel DEMİRER**
*Kamu Yöneticisi Eğitiminde Siyasal Teorinin Yeri Ya da
Pratik Gereksinimler İle Pedagojik Doğrular Arasında Denge
Noktası Üzerine Düşünceler*
- **Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN**
*Türkiye' de Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretiminde Yakın
Dönemde Yaşanan Gelişmeler (1982-2006)*
- **Özcan KONUR**
*Yükseköğretimde Akademik Özgürlük Ve Hesap Verebilirlik
Eksenindeki Tartışmalara Analitik Bir Bakış*
- **Kemal ÖKTEM- Aysun YARALI**
*Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojilerinin Kullanımı
Üzerine Bir Eleştiri*

10 KASIM

ATATÜRK'Ü ANMA

• FOTOĞRAFLARLA CUMHURİYETİN KAZANIMLARI SUNANLAR

- Hüseyin GÜL
- Ali BAYRAKTAROĞLU
- Beyhan ÖZDEMİR
- Abdurrahman ANTALYALI
- Mehmet ALBAYRAK
- Ümit ALBAYRAK

8. OTURUM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR VE ETİK

OTURUM BAŞKANI: Namık Kemal ÖZTÜRK

KONUŞMACILAR

- **Emel Karabulut UÇAR**
Kamu Hizmeti Kavramının Dönüşümü
- **Huriye ÇATALCA**
*Yönetişel Yozlaşma: Son Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde
Türkiye'de Yönetişel Etik*
- **Argun AKDOĞAN**
*Türkiye'de Yeni Kamu İşletmeciliği: Uygulama Kadar
İnancı da Sorgulamak*
- **Neval GENÇ – Mustafa DEMİRCİ**
Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma

9.OTURUM

DEMOKRASİ VE KATILIM

OTURUM BAŞKANI: Turgay UZUN

KONUŞMACILAR

- **Ali ŞAHİN – Handan TEMİZEL – Metehan TEMİZEL**
Katılım Kültürü Yönetişim İlişkisi Ve Yönetişimin Katılım Boyutu Bağlamında Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi
- **Murat OKÇU**
Post-Modern Döneme Geçiş (Mi?) : AB, 'Çok Düzlemli Yönetişim' Ve Türk Kamu Yönetimi
- **Özlem ŞAHİN**
Demokratikleşme ve İnsan Haklarının Korunması Açısından İnsan Hakları Kurulları Üzerine bir Değerlendirme: Muğla Örneği
- **Ramazan ŞENGÜL**
Kamu Yönetiminin Bilgisinden Yönetilenlerin Bilgisine: Bilgi Edinme Hakkı

10.OTURUM

SAĞLIK VE SOSYAL GÜVENLİKTE DÖNÜŞÜM

OTURUM BAŞKANI: Şinasi AKSOY

KONUŞMACILAR

- **Erol ESEN- Naci KARKIN**
Sağlık Hizmetlerinin Yerelleşmesi Sürecine İlişkin Engeller Dirençler Ve Uyum Koşulları
- **Hakan ÇELİK- Hakan SELDÜZ- İsa İPÇİOĞLU- Atıl TAŞER**
Kamu Sektöründeki Sağlık Kuruluşlarında Müşteri Odaklılık Ve Örgüt Performansı İlişkisinin İncelenmesi Bilecik Devlet Hastanesinde Bir Uygulama
- **Hüseyin GÜL – Songül SALLAN GÜL**
Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformları Karşısında Sosyal Devlet
- **Yüksel AKKAYA – Fatma EFTEKİN DEMİRCİOĞLU**
Dünden Bugüne Sosyal Güvenlik ve "Reformlarının" Arka Planı
- **Ayşegül SABUKTAY**
Yaşamaya Değmeyecek Hayat: Genel Sağlık Sigortasına Biyosiyaset Açısından Bakmak

DEĞERLENDİRME VE 2007 KAYFOR V

- Kamu Yönetimi Bölüm Başkan ve Temsilcileri
- Katılımcılar

AÇILIŞ KONUŞMASI	
<i>Atilla GÖKTÜRK</i>	1
UYGULAMADA YENİ MAHALLİ İDARE YASALARI	
<i>Hasan H. CAN</i>	9
YARGIDA YENİDEN YAPILANMA (BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİ ÖRNEĞİ)	
<i>Halil GÜNER</i>	25
KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ve DENETİM	
<i>Birol EKİCİ</i>	49
BÖLGESEL POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜMÜ: TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI	
<i>Hülya Kendir ÖZDİNÇ</i>	73
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNDEKİ NEOLİBERAL YENİDEN YAPILANMANIN ÇEVRESEL SONUÇLARI	
<i>Mihriban ŞENGÜL</i>	87
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİNE GEÇİŞİ: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ	
<i>Özer KÖSEÖĞLU</i>	103
AVRUPA'DA VE TÜRKİYE'DE BÖLGESELER KALKINMA AJANSLARI	
<i>Pınar Savaş YAVUZÇEHRE</i>	121
BİR DÜZENLEYİCİ REFORM ARACI OLARAK BÜTÇE KANUNU MALİ DİSİPLİN İÇİN PERFORMANS YÖNETİMİ	
<i>Fatma Eda ÇELİK</i>	137
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM YASALARINDA YEREL ÖZERKLİK	
<i>Ahmet H. AYDIN, Ethem TAŞ</i>	161
5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN İDARİ VESAYET DENETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	
<i>Bayram COŞKUN</i>	179
YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM ÜZERİNE DÜŞÜNCELER	
<i>Saadet AYDIN</i>	207

**ÇEVRESEL YÖNETİM STANDARTLARININ ve
DENETİMİNİN ÖZELLEŞMESİ**

Ferunde Hayırsever TOPÇU..... 221

TÜRKİYE'DE KENTSEL ALANLARIN YÖNETİMİ SORUN

Hüseyin Özgür, Pınar Savaş Yavuzçehre, Mısra ÇİĞEROĞLU.... 245

**YEREL GÜNDEN 21 UYGULAMALARI SÜRECİNDE
HATAY VE YEREL KATILIM SORUNU**

Muharrem GÜNEŞ, Eylem BEYAZIT..... 263

**KAMU YÖNETİMİNDE YAPISAL DEĞİŞİM
SÜRECİ VE ÜNİVERSİTELER**

Sultan KAVİLİ ARAP..... 279

ÜNİVERSİTE-SERMAYE İŞBİRLİĞİ VE TÜBİTAK

Yeşim Edis ŞAHİN..... 297

**ÜNİVERSİTELERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA
NEO-LİBERALİZM VE BİLGİ TOPLUMUNUN
YANSIMALARI: TÜRKİYE'NİN YÜKSEKÖĞRENİM
STRATEJİSİ TASLAK RAPORU**

Ahmet NOHUTÇU..... 313

**ÜNİVERSİTE-PIYASA İŞBİRLİĞİNİN ÜNİVERSİTELERİN
İDARİ VE MALİ ÖZERKLİKLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Ali ERDEM..... 337

**KAMU YÖNETİCİSİ EĞİTİMİNDE SİYASAL TEORİNİN
YERİ YA DA PRATİK GEREKSİNİMLER İLE PEDAGOJİK
DOĞRULAR ARASINDA DENGİ NOKTASI ÜZERİNE
DÜŞÜNCELER**

Yücel DEMİRER..... 353

**TÜRKİYE'DE LİSANS DÜZEYİ KAMU YÖNETİMİ
ÖĞRETİMİNDE YAKIN DÖNEMDE YAŞANAN
GELİŞMELER (1982-2006)**

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN..... 361

KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ TEKNOLOJİLERİNİN KULLANIMI ÜZERİNE BİR ELEŞTİRİ <i>M. Kemal ÖKTEM , Aysun YARALI AKAYA</i>	387
KAMU HİZMETİ KAVRAMININ DÖNÜŞÜMÜ <i>Emel KARABULUT UÇAR</i>	403
KAMU YÖNETİMİ REFORM SÜRECİNDE ETKİK YAPILANMA <i>Mustafa DEMİRCİ, F. Neval GENÇ</i>	423
DEMOKRATİKLEŞME VE İNSAN HAKLARININ KORUNMASI AÇISINDAN İNSAN HAKLARI KURULLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME: MUĞLA ÖRNEĞİ <i>Özlem ŞAHİN</i>	439
KAMU YÖNETİMİNİN BİLGİSİNDEN YÖNETİLENLERİN BİLGİSİNE: BİLGİ EDİNME HAKKI <i>Ramazan ŞENGÜL</i>	463
SAĞLIK HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİ SÜRECİNE İLİŞKİN ENGELLER, DİRENÇLER VE UYUM KOŞU <i>Erol ESEN, Naci KARKIN</i>	479
KAMU YÖNETİMİ VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMLARI KARŞISINDA SOSYAL DEVLET <i>Hüseyin GÜL Songül SALLAN GÜL</i>	495
DÜNDEN BUGÜNE SOSYAL GÜVENLİK VE "REFORMLARININ" ARKA PLANI <i>Yüksel AKKAYA, Fatma Eftekin DEMİRCİOĞLU</i>	523
GENEL SAĞLIK SİGORTASINA BİYOSİYASET AÇISINDAN BAKMAK <i>Ayşegül SABUKTAY</i>	547

AÇILIŞ KONUŞMASI

Prof.Dr.Atilla Göktürk
Muğla Üniversitesi
Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı

İzninizle bu toplantının ruhuna uygun bir biçimde, öğrencilerimi de kapsayan ve salonu bütünleştiren bir hitap ile sözlerime başlayacağım,

Bugünün ve Geleceğin Değerli Kamu Yöneticileri,
ve
Saygıdeğer Konuklar,

Her yıl Türkiye'nin bir başka üniversitesinde gerçekleştirilmekte olan Kamu Yönetimi Forumunun IV. süne hoş geldiniz.

Türkiye üniversitelerinde tüm Kamu Yönetimi Bölümlerini bir araya getirerek, eğitim-öğrenimin koşulları, mevcut sorunları ve hedefleri konularında ortak bir platform oluşturma fikri ile başlayan KAYFOR süreci, Mersin Üniversitesindeki ilk toplantısı sonrasında her yıl bir başka üniversitemizde gerçekleştirilerek IV.süne ulaşmıştır.

Bu vesile ile, belirli bir dönem birlikte çalıştığım, birlikte olgunlaştırdığımız böyle bir forum fikrini daha sonra Mersin'de düzenlenen ilk toplantı ile gerçekleştiren, bugüne kadar yapılan tüm KAYFOR'ların Bilim Kurulu üyeliğini üstlenen ve yine görev aldığı KAYFOR IV hazırlık süreci içinde, bu yaz aylarında kaybettiğimiz Mersin Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN'i de saygı ile anmayı görev bilirim.

Yine bu çerçevede önceki KAYFOR'lara ev sahipliği yapan Mersin, Hacettepe ve Orta Doğu Teknik Üniversitelerinin Kamu

Yönetimi Bölümlerine, bu toplantıların gerçekleşmesi sırasında farklı üniversitelerde bulunmalarının zorluklarını kişisel fedakarlıklar ile aşan değerli Bilim ve Düzenleme Kurulu üyelerine, bu forumları sahiplenerek canlı ve yaşayan bir platform haline getiren ve sürekliliğini sağlayan kıymetli akademisyenlere, katkıları ile zenginlik sağlayan kamu yöneticilerine, forumun kuşaklar arası iletişimin bir aracı olmasını gerçekleştiren lisans üstü ve lisans öğrencilerine de teşekkürü borç bilirim.

Bu noktada, öncelikle, bugün burada başlayan KAYFOR IV'ün ev sahipliği konusunda bizi cesaretlendiren Rektörümüz Prof. Dr. Şener OKTİK'e, bu ve benzeri etkinliklerin Üniversitemiz ve ilimizde gerçekleşmesini teşvikleri ile sağlayan sayın valimiz M. Temel KOÇAKLAR ve şahsında tüm valilik personeline, kentimizi çağdaş bir çizgide tutma uğraşının ayrılmaz bir parçası olarak gördüğü bu tür etkinliklerden sıcak elini esirgemeyen Belediye Başkanımız Dr. Osman GÜRÜN ve şahsında Belediyemiz çalışanlarına, tüm kolaylaştırıcılıkları için Dekanımız Prof. Dr. Cemil ERTUĞRUL'a ve böyle bir sürecin detaylarını üstlenen Arş. Görevlilerimiz Mahmut ÖZFİDANER ve Güler ÜNLÜ ile Bölüm sekreterimiz Taner ZENGEL'in yanı sıra emeği geçen herkese de KAYFOR adına teşekkür ederim.

Değerli Kamu Yöneticileri,

Geriye dönüp Mersin'de başlayan ve güne ulaşan KAYFOR'larda neyi tartıştığımıza baktığımızda ana konumuzun kısaca devlet olduğunu belirtebiliriz. Aslında tartışanlar açısından, akademik düzeyde sorun Eflatun'dan bu yana süren daha iyi bir devlet arayışından başka bir şey değildir. Çünkü, devlet var olduğu her dönemde ve her koşulda, bir biçimde hizmet örgütleyen bir konumda olmuş, ancak hizmetleri her zaman, her dönemde, herkese eşit ve bütünlüklü bir kapsayıcılığa sahip olmamıştır. Bununla beraber 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan gelişmeler çerçevesinde kapitalist toplumlardaki devlet, en geniş toplum kesimlerinin asgari gereksinimlerini dikkate alan bir çizgiye oturma zorunluluğunu duymuş ve kısaca "sosyal refah devleti" olarak tanımlanmıştır.

Bu anlamda bugün de tartışmamızın ana eksenini, devletin hızlı bir biçimde değişen hizmet ve işlevleri oluşturmaktadır. Çünkü

devlet yine yaşanan gelişmeler çerçevesinde, işlevlerini, örütlenmesini, hizmet anlayışını, görev tanımlamalarını, araçlarını hatta hukuk sistemini değiştirmekte ve en geniş toplum kesimlerinin asgari gereksinimlerini dikkate alma çizgisinden vazgeçmektedir.

Devletin var olduğu günden beri değişim gösterdiği her aşamada, değişime "karşı çıkanlar", engellemeye, sınırlamaya, durdurmaya çalışanlar olmuştur. Bu durum devletin doğası ile ilgili olup, karşı çıkanları genellikle bir önceki yapıdan "en fazla nasiplenener veya devlet olanaklarından yararlananlar" oluşturmıştır.

Bu çerçevede devletin her dönemde bir çıkar çatışmasının aracı ve kendisini de bu çatışmanın en somut alanı olduğu açıktır. Başka bir ifade ile devlete hakim olma ve /veya onun mekanizmalarını kullanarak / yararlanarak "çıkar yaratma", her toplumsal yapıda ve her devlet biçiminde var olmuştur.

Her değişim ile ilgili olduğu gibi bugün yaşanan değişim ile ilgili tartışmada da iki kesim oluşmakta ve iki farklı yaklaşım ön plana çıkmaktadır.

Birinci boyutta yer alanlar katı devlet politikaları, anti-demokratik karar süreçleri, hantal bürokratik yapısı, verimsiz ve rasyonel olmayan kaynak kullanımı, popülist ve kayırmacı uygulamaları, hesap vermezliği, ketumluğu vb.ni gerekçe göstererek devletin değişmesi gerektiğini ve bugün gerçekleşmekte olan değişimin, beklentilerine yanıt vereceğini savunmaktadırlar.

İkinci boyutta yer alanlar ise konusu devlet olarak gözüken bu değişimin, öncelikle gerekçesinin sorgulanmasını ve değişimi talep edenin belirlenmesi gerekliliğine dikkat çekmektedirler. Çünkü bugüne kadar ki insanlık pratiği devletin değişiminin, değişim talebinde bulunarak değişimi yönlendiren lehine sonuçlar yarattığını göstermektedir. Bu nedenle tartışmanın, devletin kim için değiştiği ve değişimlerden kimin yararlandığı boyutuna yoğunlaşması gerektiğini belirtmektedirler.

Devletin değişimi ve değişimin yönü konusunda tarihsel süreç önemli referanslar oluşturmaktadır. Daha dün monarşik bir gücün altında ve sınırları içinde kullanılan iktidar ve yönetme erki, üretim güçlerinin ve üretim ilişkilerinin değişimi ile ulus - devlet modeline

ulaşabilmiştir.

Ulaşılan ulus-devlet modeli kapitalizm için hem bir güvence, hem de daha geniş bir hareket alanı sağlamış, yetki alanı genişleyen devletin kaçınılmaz bir biçimde ilgi alanlarını da çeşitlendirmiştir. Toplumsal açıdan daha ileri bir aşamanın da önünü açan bu değişme bir yandan yeni üretim biçiminin ekonomik ve toplumsal yapıda hakim kılınmasına diğer yandan da buna uygun devlet örgütlenmesinin hızla gelişmesine katkı koymuştur.

Bu anlamda bakıldığında kapitalizm, öncelikle kendi gereksinimleri ve varlığının bekası için bu devlet biçiminde zamanla tek tek bireyleri de içeren düzenlemeler ile kitleselleşmeyi de sağlamıştır. Bu kitleselleşmenin somut ifadesi, hepimizin bildiği ve sahip çıkmak gerektiğini duyduğu "yurttaşlık" kavramı olmuştur. Kapitalist devlet bugüne ulaşım sürecinde, hem erkini ve gücünü oluştururken, hem de meşruiyetini sağlarken geniş kitleleri kendisine dayanak yapmış, bunu da bireysel temelli ama kitlesel boyutlara ulaşan bir "hak" tanımlaması ile sağlamıştır.

200 yıldan fazla bir süreçtir kapitalizm, coğrafi açıdan kesin olarak sınırlandırdığı alanlarda, ulus kavramı ile biçimlendirdiği ve yurttaş tanımlaması üzerine oturttuğu bu model ile zaman zaman bünyesinden kaynaklanan krizleri de aşarak, sermaye birikim rejimini oluşturmuş ve günümüze ulaşmıştır.

Bu gün itibarı ile tek tek ülkeler bazında farklı düzeylere ulaşan sermaye birikimi tek tek devletlerin gelişmişlik durumunun belirleyen temel ölçütlerden birisi olmuştur. Hatta daha da ileri gidilir ise, bu birikim sürecinin aşamalarının geçilip geçilememiş olması veya geçilme zamanlaması, bugünün devletlerin arasında bir güçlü/güçsüz, gelişmiş/gelişmemiş, bağımsız/bağımlı temelinde bir ilişkinin de doğmasının zeminini oluşturmuştur.

Sürecin çeşitli aşamaları da göstermiştir ki, kapitalizmin üretim ve tüketim boyutlarını kapsayan kitleselliği, sürekliliğini sağlamanın yanı sıra varlığını da tehlikeye düşürmesinin en önemli zeminidir. Nitekim kapitalizm hem kendi bunalımlarını aşmak hem de bu sürekliliği sağlamak amacı ile ulus devlet aracılığı farklı uygulamalar geliştirerek her açıdan bu kitleselliği kontrol etme gayretinde olmuştur. Bu anlamda "soğuk savaş" dönemi olarak da adlandırılan

20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında sosyal refah devleti uygulamaları ile devlet kitleselleşme açısından en geniş çerçevesine ulaşmıştır.

21. yüzyıla girilirken soğuk savaşın sona ermesi ile ortaya çıkan tek kutuplu bir dünya olgusu ile birlikte, teknolojiadaki ve özellikle iletişim teknolojisindeki gelişmeler bir yandan sermayenin hareket kabiliyetini artırırken, öte yandan kapitalizmin üretim ve tüketim sürecindeki kitleselliği kontrol etmesi açısından çok önemli avantajlar yaratmıştır. Bu çerçevede, sermayenin küresel hareket arzusu karşısında hem ulus devletin kendisi, hem de yurttaşlık temelinde sağladığı "hakların" sınırlayıcılığı, kapitalizm açısından sorun olmaya başlamıştır. Düne kadar ulusal sınırlar içinde kendisini güvencede hisseden, sermaye birikimini ve gelişimini bu sınırlardan aldığı güce bağlayan ve bu nedenle de ulusal sınırları önemseyen kapitalizm artık, ulus devletin kitlesel yükümlülüklerinden ve sınırlayıcılığından kurtulmaya yönelmiş ve bunun için de yine bizzat devletin kendisini araç olarak kullanmayı hedeflemiştir. Artık geçerli söylem "küreselleşme" dir ve sermaye hareketinin önündeki her türlü engelin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Ulus devlet sınırlar içinde hakim olan yada hakim olma uğraşı verenin tutumunda değişim anlamına gelen bu gelişme, söz ve karar süreçlerinin odağını da değiştirmektedir. Çünkü sermaye, artık küresele eklemeliğinde daha fazla kazanç elde edeceğini ve ulusal sınırlar içindeki yükümlülüklerinden sıyrılacağını hesaplamaktadır. Bu bir yandan "hakim" olanın, öte yandan ise yurttaş karşısındaki muhatabın değişmesi demektir. Nitekim, "yurttaşlık" tanımının değişimi de gündemde yerini almakta ve en azından kavramın içeriği bulanıklaşmaktadır.

İşte bu nokta tartışmamızın ana eksenini oluşturmaktadır. Yaşanan değişim ile devletin temel toplumsal politikaları belirleme rolünden uzaklaşmasının gerekçesi, toplumsal talepleri yükseltenlere sorumluluk yıkmaktadır. Çünkü, uygulanan politikalardaki toplumsal boyutun eksikliğinin her gündeme gelişinde "küreselleşmenin gerisinde kalma" söylemi tehdit aracı olabilmektedir. Başka bir ifade ile engellenemeyecek bir süreç olarak tanımlanan küreselleşmenin dışında kalmak, beklentileri doğrultusunda onunla bütünleşmeyi ve uyumu sağlayacak düzenlemelerin yapılmaması ile ortaya çıkacak bir durumdur. O

zaman, toplumsal talepleri dikkate alan değil, söz ve karar süreçlerini devletüstü güçlere odaklayan bir yönetim biçimi gelişmelidir. Bu aslında kendi içinde bir ironi de doğurmaktadır. Bir yandan hala "dış mihraklar" kaygısı varlığını sürdürürken, öte yandan değişiminin gerekçesinin bizzat devlet tarafından küreselleşme olarak açıklanması, bu ironik tabloyu doğurmakta ve ülkemizde son 25 yıllık süreçte uygulanan politikalar ve yaşanan gelişmeler için duyulan kaygıları haklı kılmaktadır.

Bu önemli değişimin gerekçelendirmesinden de açıkça anlaşılacağı gibi ulus devlet sınırları içinde yaşayan her birey, kişisel ve toplumsal taleplerini ifade edebileceği muhatabını kaybetmektedir. Bugüne kadar bu muhatabın yerine geçerli bir alternatif konulmamış olması, en azından mevcut haklar açısından, yurttaşlık kavramına sahip çıkılmasını gerektirmektedir. Yurttaşlığa sahip çıkmak ise halen ancak ulus devlet modeli aracılığı ile mümkün gözükmektedir. O zaman ulus-devlet sınırları içinde kaynağı ne olur ise olsun uygulanan politikalar doğrudan yurttaşları etkilemekte ve nasıl oluştuğu ve neyi hedeflediği de hala önemini korumaktadır. Talep ve beklentilere yanıtın başka bir yerden gelmesi ya da talebin reddi için "dış mihrakların" gerekçe gösterilmesi ise yurttaşın beklentilerini sınırlayamamaktadır.

1970'lerden itibaren yaşanan dönemsel krizlerinden birisine çözüm arayışındaki kapitalizm, konjoktörün yarattığı olanaklar ve koşullardan yararlanarak, mevcut sistemde gereksinimleri doğrultusunda yeni bir yapılanma oluşturmaktadır. Değişim olarak sunulan bu yeni yapılanmada mevcut sistemin üretiminde en önemli aktörlerden birisi olan ulus devlet modelinin açıkları, yetersizlikleri ve sorunları çok güçlü bir tartışma malzemesi ve araç olarak kullanılmaktadır. Yoğun eleştiriler içeren bu söylemler ve yaratılmaya çalışılan beklentiler dikkate alındığında, devletin değişimi ile toplumun en geniş kesiminin yararının artması ve daha fazla dikkate alınması gerekmektedir. Oysa son 25 yılda uygulanan politikaların gerçekliği rakamlar ile ifade edildiğinde, bunun tam tersi bir seyir ile karşılaşıldığı gözlenmektedir.

Yaşanan bu gelişmeler dikkate alındığında mevcut devletin, işlevlerinde ve hizmet sunumunda önemli bir değişim yapma uğraşı içinde olduğu belirlenmektedir. Ancak bu değişimin gerekçesi ne üretim ilişkilerindeki bir değişim, ne de gelecekteki

bir değişime zemin hazırlayan yeni üretim güçlerinin ortaya çıkmasıdır.

Dolayısı ile toplumsal açıdan olumsuz sonuçlar ürettiği açıkça gözlenen bu değişime bir karşı çıkışın gündeme gelmesi de kaçınılmaz olmaktadır. Her değişim sürecinde olduğu gibi bugünde gerçekten bir çıkar çatışması ortaya çıkmıştır. Ancak bu çatışmanın yeni olan ve gelişen ile eskide kalan güçler arasındaki bir çatışma olarak algılanmasının koşulları bulunmamaktadır. Çatışma kazanılmış hakların korunması ve geliştirilmesinden yana olan toplumun geniş kesimi ile bu hakları asgariye çekmeye çalışanların arasında geçmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında ise mevcut devlet sisteminin tüm olumsuzluklarını araç olarak kullanmakla beraber, uygulamaları toplum lehine olmayan bir değişimin yanında olmak pek mümkün gözükmemektedir. Bu ne daha iyi olması gerekenin olduğu gibi kalmasını savunmak, ne de tutuculuk anlamına gelmektedir sadece elindekileri kaybetmeme mücadelesidir.

Devletin değişimi konusunda kullanılan en güçlü söylemlerden birisi demokratikleşmedir. Bilinmektedir ki, bireyin ve toplumun demokrasi talebi, daha iyi bir yaşam arzusunun çok önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Soyut bir demokrasi talebinin somuta indirgenmesi geniş toplum kesimlerinin yaşam koşullarının daha da iyileşmesi ile yerini bulabilir. Daha demokratik bir devlet söylemi, elde edilmiş hakların eritildiği, toplumsal kazanımların geriye götürüldüğü, yoksulluğun hızla derinleştiği bir ortam içinde gerçekçilikten uzak düşer ve farklı bir içerik kazanır. Nitekim, devletin değişiminin katılımcı boyutu için önerilen "yönetişim" modelinin yeni yasalarımızda biçimlenen ilk örnekleri, önerilen demokratikleşmenin gerçek yüzünü göstermekte ve yeni demokrasi anlayışına da açıklık getirmektedir. Bir yandan katılımı yurttaşlıktan daha dar alanlarla sınırlayan, öte yandan tanımladığı bu alanlar aracılığı ile yurttaşlığın dışına çıkarabilen bu modelin bizzat kendisi anti-demokratik ve katılımı engelleyici bir işlev üstlenmektedir. Modelin, toplumun örgütsüz ve yoksul kesimlerini katılımın dışında bırakan düzenlemeleri ile yarattığı sınırlılıkların ötesinde, mevcut katılım araçlarının geliştirilmesini de engelleyici bir işlevi oluşturmaktadır.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde son dönemde yapılan

düzenlemelerin toplumsal talep ve beklentileri karşılamak yerine ulus. devlet üstü kuruluşların yönlendirmesi çerçevesinde sermayenin küresel hareket yeteneğini arttırıcı bir niteliğe sahip olduğu doğrultusundaki veriler, kaygıların hiç de yersiz olmadığıının önemli göstergelerini sunmaktadır.

Başlangıçta da belirttiğim gibi, devlet, bugün de dünyada ve ülkemizde kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmelerin odak noktasını oluşturmaktadır. Yapılan ve yapılması planlanan uygulamaları kuramsal açıdan ele almak ve değerlendirmek, uygulama örneklerini yakından izlemek bugüne kadar yapılan tüm KAYFOR'ların temel işlevlerinden birisi olmuştur. Bu yıl düzenlenmekte olan KAYFOR IV sadece kuramsal boyutta kalmayıp, uygulamayıcılar da kapsayarak, yapılan yeni düzenlemelerin nasıl bir değişim yarattığına ilişkin ilk belirlemelerde bulunmayı hedeflemiştir. Bu çerçevede bize destek veren ve yapacakları sunuşlar ile çok önemli katkılar sağlayacak olan tüm merkezi ve yerel yönetim temsilcilerine özellikle teşekkür eder, hep birlikte oluşturduğumuz bu platformun devletin işlevlerini yeniden örgütleyen bir dizi yasal düzenlemenin ilk bulgularını tartışması açısından çok önemli bir işlev göreceğine inancımı bir kere daha belirtir ve saygılar sunarım.

UYGULAMADA YENİ MAHALLİ İDARE YASALARI

Dr. Hasan H. CAN
Mahalli İdareler Genel Müdür
Yardımcısı

Giriş

İdare sistemiz içerisinde mahalli yönetimlerin yerini ve niteliğini tespit bakımından genel olarak idarenin esaslarının hatırlatılması yararlı olacaktır. Bu çerçevede ortaya konulan yeni yerel yönetim mevzuatının amaçları ve temel dinamiği de anlaşılmış olacaktır.

1. İdari Sistemimizin Genel Esasları

Her ülkenin tarihi geçmişleri ve yönetime egemen olan geleneklerinin farklı olması doğal bir durumdur. Ancak, bu idari mirasın anayasalara yansıdığını ve temel idari düzenlemelerin anayasalarda yer aldığını da biliyoruz.

Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 123 üncü maddesinde ülkemizin idare sistemi hakkında temel tespitlerin yapıldığını görüyoruz. Buna göre; idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup kanunla düzenlenmektedir. İdarenin kuruluş ve görevleri ise, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilmektedir.

Yönetim hukukumuzda **idare** hem teşkilat hem de eylem ve işlem anlamına kullanılmaktadır. Anayasamızın 126 ncı maddesindeki "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" cümlesindeki ifade ile, idarenin eylem ve işlem yönü; yine Anayasanın 125 inci maddesindeki "İdarenin eylem ve işlemlerine

karşı yargı yolu açıktır “ ifadesiyle de teşkilat olarak idare ortaya konmuştur (Can, Yıldız, 2004,4).

Anayasamızın temel düzenlemeleri bağlamında idare sistemimizi özetleyecek olursak; Türk yönetim sistemi, temel olarak merkezi idare ve mahalli idare biçiminde iki ana grupta mütalaa edilebilir. Bu çerçevede idarenin kuruluşu bakımından merkezi yönetim için şu esasları ifade edebiliriz:

- a) Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından; coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır.
- b) İllerin idaresi ise, yetki genişliği esasına dayanır.
- c) Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilecek olup; bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenecektir.

2. Türk Mahalli İdare Sisteminin Anayasal İlkeleri

Anayasamızın 123 üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Anayasaya göre Türkiye Cumhuriyeti tekil/üniter devlet modelini benimsemiştir. Üniter devlet modelinde, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bunun Anayasadaki karşılığı da vesayet denetimiyle/idari vesayet ifade edilmektedir. Bu arada şunu da tespitte yarar vardır: Yerel ağırlıklı bir idari modelin benimsenmesi ile merkezi idarenin işlevsel olarak zayıflatılması, siyasi bir tercih olarak ortaya konabilir.

Bu tespitten sonra Anayasamızın mahalli idareler hususunda ihdas ettiği düzenlemenin ana hatlarına bakabiliriz. Bilindiği gibi mahalli idarelerle ilgili temel düzenleme Anayasanın 127 nci maddesinde yer almaktadır. Buna göre; Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulacaktır. Bu idareler; kanunla kurular ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Mahalli idareler, birer kamu tüzel kişiliğidir, kuruluşu ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Ayrıca, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Merkezi idare, mahalli

idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Keza, bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları da sağlanacaktır.

3. Mahalli İdare Yasalarının Değişmesindeki Dinamikler

Ülkemizde uzun süredir idarede yeniden yapılanma/reform tartışmasının Yaşandığını biliyoruz. Bu husus münhasıran kalkınma planlarında da ele alınmıştır. Bu çerçevede özellikle mahalli idarelerde yeniden yapılanma ve merkezi idarede bulunan bir takım yetkilerin mahalli idarelere devri genel kabul görmüştür.

Genel olarak idarede reform uygulamaları, bütünüyle toplumsal değişimden soyutlanmaz ve her ülkenin kendi özel şartları da bu kapsamda gözden ırak tutulmamalıdır (Horvath, 2000, 22). Gerçekten de toplumlarda yaşanan idari reform süreçlerinin ekonomik krizler neticesi oluşan toplumsal baskıdan soyutlanması da mümkün değildir (McGuaran, Verhoest, Humphreys, 2005, 5). Türkiye'deki idari reform sürecinin de ikibinli yıllarda yaşanan ekonomik krizlerden etkilendiğini, hatta bu krizlerin tetiklediği iktidar değişiminin bu insiyatifi ortaya koyduğunu da tespit etmemiz yerinde olacaktır.

Keza idari reformdan bahsedildiğinde mahalli idareler her zaman konunun içinde olacaktır. İdari reformun gerçekleştirilmesi de beraberinde birçok yasanın hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır (Kandeva, 2001, 24). Nitekim ülkemizdeki mahalli idare reformu neticesinde bu alandaki temel yasal metinler bütünüyle değişmiştir. İdarede yeniden yapılanmayı gerçekleştiren diğer bazı ülkelerde olduğu gibi (Regulski, 2003, 23), ülkemizde mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasında önemli bir toplumsal direncin olmadığını da görmüş bulunuyoruz.

Mahalli idarelerde yeniden yapılanmanın eksik kalan bir ayağının, mahalli idare gelirleri alanında olduğunu vurgulamamız gerekiyor. Bu bildiri hazırlandığı sırada (Eylül, 2006) mahalli idare gelirleri yasası henüz TBMM'den geçerek yasallaşmamıştı. Bu alandaki yeni kaynak bölüşümünün de mahalli idarelerin mali yeterliliği açısından yeni ve yeterli bir sistemi kurması

beklenmektedir. Mahalli idarelere mali kaynak transferinde temel amaç, bu idarelerin merkeze bağımlılığını azaltmak olmalıdır (Bird, Ebel, Wallich, 1999, 6). Etkin bir yerel yönetim sisteminin gerçekleşmesinde finansal bağımsızlığın sağlanması da çok önemlidir (Kopanyı, Wetzel, Daher, 2004, 433).

İdarede yeniden yapılanmayı mümkün kılan yasal değişikliklerin siyasi bir tercihe bağlı olduğu göz önüne alınırsa, bunun bir takım siyasal tercihler doğrultusunda şekilleneceği de tabiidir. Bu tespitler ışığında, mahalli idarelerdeki yeniden yapılanma kapsamında yasalaşan yeni mahalli idareler mevzuatımızın temel niteliklerini aşağıdaki gibi özetlememiz mümkündür.

4.İl Özel İdaresi Kanununun Getirdiği Sistem

İl özel idarelerini düzenleyen temel kanun bilindiği gibi 13 Mart 1339 tarihli olup, Osmanlı İmparatorluğu döneminden Cumhuriyet'e tevarüs etmiştir. Daha sonraları bu Kanunda muhtelif değişikliklerin yapıldığı malumdur. 5302 sayılı yeni Kanun, önceki özel idare sisteminden temel farklılıklar taşıyan bir il mahalli idare sistemini öngörmektedir.

Kanunla, sivil katılıma imkan verilmiş, şeffaf idari uygulamalar zorunlu hale getirilmiş, idarenin hesap verilebilir şekilde dizaynı sağlanmış, özel idarenin demokratik yapısı güçlendirilmiş ve vatandaş odaklı bir idari yapılanma amaçlanmıştır. Bu Kanun özel idarede valinin konumunu eskisinden farklı bir tarzda düzenleyerek il genel meclisine yeni bir nitelik vermiştir. Bu bağlamda Kanunun ihdas ettiği yeni sistemin ana hatlarını şu şekilde özetlememiz mümkündür:

a) İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanarak merkezi idareden bağımsız niteliği yasal hükme bağlanmıştır.

b) Bir il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulacaktır. Böylece Anayasamızın 127 inci maddesindeki temel hükme paralel kanunla kurulacak bir idari yapı öngörülmüştür.

c) Özel idarelerin mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla hem bütün il dahilinde hem de belediye sınırları dışında yapacağı görevler ayrılmak suretiyle; kentsel alanların mahalli idaresi olan belediye idareleriyle görev ayrımı sağlanmıştır. Bu

çerçevede il özel idareleri bütün il sınırları dahilinde; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapacaktır.

Özel idarenin belediye sınırları dışında yapacağı hizmetler ise; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetlerdir.

d) İl özel idarelerine sahip olduğu yetkiler itibarıyla belli imtiyazlar da tanınmak suretiyle kendi görev alanıyla ilgili olarak hukuki bir koruma da sağlanmıştır. Bu çerçevede kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek ile kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek özel idarenin yetkisi ve imtiyazıdır.

e) İl genel meclisine kendi başkanını seçme yetkisi tanınarak valinin il genel meclisinin başkanı olma uygulamasına son verilmiştir. Böylece, özel idarenin karar organı olan meclisin bütününü seçimle gelmiş üyelerden oluşması sağlanmıştır.

f) Valiye, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yolu tanınarak genel meclis kararlarının valinin onayına gerek olmaksızın yürürlüğe girmesine imkan verilmiştir.

g) İl genel meclisine, yine kendi üyeleri arasından seçeceği kişilerden oluşacak denetim komisyonu kurma yetkisi verilerek özel idare üzerinde denetim imkanı getirilmiştir. İl genel meclisine ayrıca soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanması da yasada hükme bağlanmıştır.

h) Kanunda gösterilen hallerle sınırlı olarak, il genel meclisinin feshi için Danıştay kararı gerekeceği de Anayasamızın 127 inci maddesindeki temel hükme paralel olarak düzenlenmek suretiyle yasal güvence sağlanmıştır.

i) Genel meclis üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına

katıldıkları her gün için; il genel meclisi başkanına 6000 gösterge, diğer meclis üyelerine 2200 gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenmesi temin edilmek suretiyle önemli bir sosyal hak da temin edilmiştir.

j) İl encümeninin oluşmasında atanmış ve seçilmiş üyelerden teşekkül öngörülerek hem temsile hem de uzmanlığa yer veren fonksiyonel bir yapılanma amaçlanmıştır. Encümenin başkanı vali olup, valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık edecektir. Sosyal hak bakımından encümen için de düzenleme yapılmak suretiyle, encümen başkanına 14000, üyelerine 12000 gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilmesi kayıt altına alınmıştır. Encümenin memur üyelerine encümen üyeleri için belirlenen gösterge rakamının yarısı ödenecektir.

k) Valiye il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak ile Kanunda sayılan diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak misyonu tevdi edilmiştir.

l) İl Özel İdaresi Kanununun ihdas ettiği bir diğer yeni düzenleme de, varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânın hazırlanmasıdır. Stratejik plana uygun olarak yıllık performans plânı hazırlanması da öngörülmektedir. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir.

m) Kanunda özel idarenin teşkilatı da eski yapıdan farklı biçimde düzenlenmiştir. Buna göre; il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacaktır. İlın nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olacaktır.

Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyip yürütecektir.

İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda Belediye Kanununun 49 uncu maddesi hükümleri tatbik edilecektir.

n) Özel idarelerde bu Kanunla denetim konusu da yeniden düzenlenerek iç ve dış denetimin yapılacağı ifade edilmiştir. Yapılacak bu denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî denetim ve performans denetimi şeklinde yerine getirilecektir. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre ifa edilecektir.

o) Kanunun ihdas ettiği yeni müesseselerden birisi de hizmette yetersizlik halinde yargı kararıyla aksayan hizmetin valie tevdi edilerek yapılmasını sağlamak şeklindedir. Buna göre; il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden istenecektir.

p) borçlanma konusunda da yeni kriterler getirilmiştir. Buna göre; il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilecektir.

r) İl özel idarelerine diğer kuruluşlarla ortak hizmet projesi gerçekleştirmek konusunda önemli yetkiler verilerek esnek uygulamaların yapılmasına imkan tanınmıştır. Buna göre; özel idare, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecek veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecektir. Keza, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirmekte mümkün hale getirilmiştir. Özel idare bu kapsamda kendisine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilecektir.

s) Kanunun getirdiği bir başka düzenleme ise, diğer kanunların İl Özel İdaresi Kanununda hükme bağlanan hususlara

ilişkin aykırı düzenlemeleri varsa bunların uygulanmayacak olmasıdır.

5. Belediye Kanunlarının Öngördüğü Sistem

Belediye mevzuatı bakımından temel Kanun 5393 sayılı Belediye Kanunudur ancak, büyükşehir belediyelerinin idaresi bakımından diğer bir Kanun da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Dolayısıyla burada hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun münhasıran önceki kanunlardan farklı olan bazı hükümleri özetlenmiştir.

5.1. Belediye Kanununun Getirdiği Yeni Sistem

5393 sayılı Belediye Kanununun ihdas ettiği sistemin temel esaslarını aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

a) Belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Böylece

hizmet sunumunda etkisiz belediye idaresi oluşumunun önüne geçilmiş ve optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı amaçlanmıştır.

b) Genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve ya daha üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5 km den daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına imkan tanınarak imar ve altyapı hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik amaçlanmıştır.

c) Vergi resim ve harç dışında kalan dava konusu bütün uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesi konusunda belediyeler yetkili hale getirilmiş ve bunun için parasal bir sınır da öngörülmemiştir.

d) Sıhhi ve gayri sıhhi işyerlerinin yanı sıra, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin de ruhsatlandırma yetkisi belediyelere devredilmiştir. Böylece daha önce merkezi idarenin bizzat ya da taşra kuruluşları eliyle yaptığı ruhsatlandırma yetkileri belediye sınırları ve mücavir alanlar dahilinde belediyelere devredilmiştir.

e) Özel idarelerde olduğu gibi belediyelere de stratejik plan yapma mecburiyeti getirilmiştir. Bu bağlamda, nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapacaktır. Ayrıca, personelini performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine de imkan tanınmıştır.

f) Belediye meclislerinin her ay toplanması esası getirilerek karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunması amaçlanmıştır.

Ayrıca meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu marifetiyle belediyelerde meclislerin denetim fonksiyonu güçlendirilmiştir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru marifetiyle de denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir.

g) Yeni Kanunun önemli bir yanı da vesayet denetimini oldukça zayıflatmış olmasıdır. Bu çerçevede belediye meclis kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmıştır. Mülki idare amiri meclis kararlarını onaylamama yerine, bundan sonra kararları mevzuata aykırı buluyorsa yargı yoluna başvuracaktır.

h) Belediye meclislerinin feshi konusundaki nedenler azaltılarak meclisin daha etkili çalışmasına zemin hazırlanmıştır. Bu konuda daha önce meclislerin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir.

i) Belediye encümenlerinin oluşumu için küçük nüfuslu belediyelerin daha az üye ile encümen oluşturmalarına imkan verilerek uygulamada karşımıza çıkan personel yetersizliği ile ilgili sorunların ortadan kaldırılması temin edilmiştir.

j) Belediye başkanlarının özlük ve sosyal hakları köklü bir şekilde iyileştirilmiştir. Devlet memurlarının istifade ettiği sosyal haklardan belediye başkanlarının da faydalanmasına imkan sağlanmıştır.

k) Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca bütçesine göre personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi idarenin onayına lüzum kalmadan kendi inisiyatifleriyle tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli eleman çalıştırılmasının yolu açılmıştır.

l) Belediyelerin personel istihdamı için bütçelerinde personel giderlerine ayıracakları parasal miktara sınırlama getirilerek, bu metotla yatırımlar için kaynak ayrılması amaçlanmıştır.

m) belediyelerde de özel idarelere paralel bir denetim mekanizması öngörülerek mali denetimin 5018 sayılı Kanun kapsamında Sayıştay tarafından yapılması benimsenmiştir.

n) İhale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak; park bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım ve onarımı, bilgisayar ve elektronik hizmetler, fuar panayır sergi, kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara sari olarak yapılmasının önü açılmıştır.

o) Belediye borçlanmalarında belli sınırlamalar öngörülerek borçlanmanın disiplin altına alınması amaçlanmıştır.

p) Belediyelerin arsa ve konut üretmesi hususunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği ve ortak proje yürütmesine imkan tanınmış üretilen konut ve işyerlerinin devlet ihale kanununa tabi olmadan satılmasına imkan verilmiş ayrıca, belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulaması hususunda kolaylaştırıcı esaslar ihdas edilmiştir.

r) Belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımın temini amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülerek, belediye hizmetlerine mahalli halkın katılımının önü açılmıştır. Keza, belediyelerin yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşlarla işbirliğine girmesi kolaylaştırılmıştır.

s) Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmasına imkan sağlanmıştır.

t) Belediyeler, bağlı kuruluşları ve sermaye çoğunluğuna sahip oldukları şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçları hususunda takas ve mahsup imkanı getirilmiştir.

5.2. Büyükşehir Belediye Kanununun Getirdiği Esaslar

Belediye alanını düzenleyen diğer önemli Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Bu Kanununun ihdas ettiği sisteme ilişkin olarak bazı önemli hususları şu şekilde özetleyebiliriz:

a) Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmış ve Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için asgari 750.000'den fazla nüfus olması öngörülmüştür. Böylece, büyükşehir belediyesi de idari ve mali özerklik sahibi olarak tanımlanmış ve bu belediyelerin kurulması da zorlaştırılmıştır.

b) Büyükşehir dahilindeki her türlü taşımacılık ve toplu ulaşımda büyükşehir belediyesi yetkilendirilmiş ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin büyükşehir tarafından kullanılması benimsenmiştir. Bu alanda Karayolları Trafik Kanunu hükümleri geçerli olmayacaktır.

c) Büyükşehir belediye meclisi de diğer belediyelerde olduğu gibi, her ay toplanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki vali onayı prosedürü de kaldırılmıştır. Kararların, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en

büyük mülki idare amirine gönderilmesi benimsenmiştir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir. Valinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya müracaat hakkı da bulunmaktadır.

d) Büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Böylece büyükşehir dahilinde imar bütünlüğünün sağlanması amaçlanmıştır.

e) Büyükşehir belediye encümenine belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılması öngörülerek sadece atanmış üyelerden oluşmasına son verilmiştir.

f) Büyükşehir dahilindeki belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alınmasına imkan tanınmıştır.

g) Büyükşehirlerde nüfusa göre belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler büyükhire dahil edilmiş bu yarıçap dahilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. 5390 sayılı ayrı bir kanunla mücavir alana dahil olan orman köylerinde yaşayan nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi gelirleri paylarının büyükhirlere aktarılmasına imkan verilmiştir.

6. Mahalli İdare Birlikleri Kanununun Temel İlkeleri

Mahalli idare birliklerinin kurulması konusundaki temel hükümler daha önce 1580 sayılı Belediye Kanununda yer alıyordu. Yeni sistemde bu alan münhasıran özel bir kanunla düzenlenmiştir. 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun getirdiği temel esaslar ise özetle şunlardır:

a) Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yürütmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi mahalli idare birliği olarak tanımlanmıştır. Mahalli idare birliğinin kurulması için Bakanlar Kurulu iznine gerek bulunmaktadır.

b) Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilecek olup, bu durumda birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılınmıştır. Böylece belli hizmetler bakımından mahalli idare birliğine katılma

zorunlu hale getirilmiştir.

c) Birliklerin meclis toplantıları, yılda ikiden az olmamak üzere birlik tüzüğünde gösterilen zamanlarda yapılacaktır. Böylece birlik meclisleri için olağanüstü toplantı imkanı da öngörülmüştür.

d) İlçelerde, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilecektir. Bu birliklerde başkan, merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamdır. Böylece köylere hizmet götürme birliklerine mülki idare amiri liderliğinde farklı bir misyon yüklenmiştir. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşacaktır.

e) Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilecektir. Böylece mahalli idareleri temsile yetkili genel bir birlik yapısının ortaya çıkması amaçlanmış ve halen bu şekilde teşkilatlanmış olan Vilayetler Hizmet Birliği ve Türkiye Belediyeler Birliğinin statüsü yasal olarak güvenceye alınmıştır.

f) Birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye mahallî idarelerin ödemeleri gerekli miktar, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödenecek olup, birliklerin faaliyetinin önündeki en önemli mali engel bu biçimde bertaraf edilmiştir.

7. Kanunların uygulanmasında karşılaşılan sorunlar

Ülkemizde yasalaştırılan mahalli idareler alanındaki mevzuatın uygulanması ve benimsenmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından uygulanan çalışmaları ve takip edilen yöntemleri şu şekilde sıralayabiliriz.

a) Öncelikle bütün belediye başkanları için bir eğitim programı hazırlanarak uygulanmıştır. Belediye başkanlarından sonra daha alt düzeyde belediye çalışanları eğitime tabi tutulmuştur. Aynı eğitim programları özel idare çalışanları için de uygulanmıştır.

b) Yasaların tatbikinde özellikle mahalli idareler tarafından sorulan sorulara görüş verilerek bir örnek uygulama amaçlanmıştır.

c) Yine uygulamayı yönlendirmek amacıyla çeşitli genelgeler yapılarak mahalli idarelere gönderilmiştir.

Bu esaslar dahilinde uygulamanın yönlendirildiği birimde çalışan birisi olarak, alanda ortaya çıkan sorunları tespit kabiliinden bazı gözlemlerimi burada ifade etmekte yarar görüyorum.

7.1. Eski sistemdeki kurumlarının terk edilmesinden kaynaklanan zorluklar

Gerek belediye gerekse il özel idaresi alanındaki kanunların uygulanmasında gözlenen bir husus, eski yasalarda bulunan kurumların yerine yeni kurumları benimsemede ortaya çıkmıştır. Örnek olarak, meclis kararlarının onaylanmasında vesayet denetiminin kaldırmış olmasına rağmen, çeşitli belediye ve özel idareden gelen görüş taleplerinde meclis kararlarının eskiden olduğu gibi mülki idare amiri onayına sunulmak istendiği gözlenmiştir.

7.2. Sıfır riskle icraat yapma çabası

Kanunlarla yapılan düzenlemeler çerçevesinde mahalli idarelerin kendi organlarının kararıyla işlem tesis etmesi amaçlanmıştır. Uygulamada ise bu yetkilerin kullanılması için, kiralama, ihale, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi vb işlemler için yine merkezi idareden onay isteme talepleriyle karşılaşmıştır. Bu idarelerin/idarecilerin risk almaktan kaçınmasına bağlanabilir.

7.3. Sorumluluğu yayma tutumu

Alanı düzenleyen kanunlar, idarelerin organlarını tanımlayarak, bunların görevlerini ayrıntısıyla açıklamıştır. Ancak, uygulamada başkanın alacağı kararların encümen tarafından alınması veya encümen tarafından alınacak kararların meclislerce alınması gibi bir metot benimsenerek, kararlarda sorumluluğun daha fazla kişiye teşmil edilmesi/yayılması yoluna gidilmektedir. Zaman zaman bu tür işlemlerin yapılmasını sağlamak amacıyla görüş talepleri gelmektedir.

7.4. Mestakbel denetimde risk almama

Bilindiği gibi mahalli idarelerin idari denetimi İçişleri Bakanlığınca gerçekleştirilmektedir. Bu konudaki denetimlerde eleştiri almamak için uygulamadan önce Bakanlığın görüşünü almak gibi bir yol tercih edilmektedir. Bu kaygı gereksiz bir yazışma trafiğine yol açmaktadır.

7.5. Diğer kurumlarla yaşanan yetki karmaşası

Her ne kadar yeni mevzuat uygulamaya ilişkin birçok ayrıntı içermekteyse de, diğer merkezi kurumların mevcut mevzuatı karşısında yeni düzenlemelerin tatbikinde bir çok tereddüt yaşanmıştır. Gıda denetimi ve iş yerlerinin ruhsatlandırılması gibi alanlarda bu karmaşanın yaşandığı müşahade edilmiştir.

7.6. Merkezi kurumların yetki devrini içine sindirememesi

Merkezi idaredeki yetkilerin mahalline devredilmesi yeni mevzuatın temel özelliğidir. Buna rağmen bazı merkezi kurumların, mahalli idarelere devredilen yetkileri kullanmakta ısrarcı olmasına zaman zaman tanık olmaktadır. Münhasıran Çevre ve Orman Bakanlığının çevre düzeni planlarını yapmakta ısrarcı olması bu alandaki en bariz örnek olarak gözlenmektedir.

7.8. Mahalli İdarelerdeki nitelikli personel azlığı

Yasaların getirdiği hükümlerin uygulanmasında nitelikli personelin mevcudiyeti önemlidir. Oysa özellikle küçük ölçekli belediyelerin sahip olduğu personel kapasitesi buna elvermemektedir. Bundan dolayıdır ki, kanunlarda yer alan bazı hükümlerin uygulanmasında uzman personel yokluğundan dolayı idarelerin tereddüt yaşadığı gözleniyor.

7.9. Yeni yasaların kendisinden kaynaklanan sorunlar

Mahalli idareler alanındaki yasaların uygulanmasında karşılaşılan bir sorun alanı da, bizzat yasaların metnindeki yetersizliklerden kaynaklanmaktadır. Özellikle Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2 nci maddesinin tatbikinde muhtelif sıkıntılar yaşanmıştır. Söz konusu madde büyükşehirlerin sınırlarını belli bir nüfus esasına göre genişletmiş ancak, bu genişlemeden dolayı büyükşehire dahil olan belediyelerin personel, araç-gereç, görev ve tesis devirleri gibi bir çok meseleye dair hüküm getirmemiştir.

Dolayısıyla bu devirlerde kanuni hüküm olmaması uygulamada sorunlara yol açmaktadır.

7.10. Maddi kaygıların ön plana çıkması

Mahalli idareler alanındaki yasaların uygulanmasında en çok görüş istenen konular arasında başkanın, meclis ve komisyon üyeleri ile encümen üyelerinin maddi hakları konusundaki açıklama talepleri bulunmaktadır. Bu tespitler göstermiştir ki, yerel yönetimlerdeki seçilmiş görevliler kendileri için ihdas edilen maddi düzenlemelere ve özlük haklarına karşı daha duyarlı davranmaktadırlar.

7.11. Mahalli İdarenin kendi iç dinamikleri

Kanunların uygulanmasında bazı iç idari ilişkiler de etkili olmuştur. Meselâ belediyelerde başkan ile meclis; özel idarelerde ise vali ile meclis arasında yaşanan güven bunalımı yasalardaki hükümlerin uygulanmasında muhtelif sıkıntılara yol açmıştır. Bu meyanda, bazı belediyelerce denetim komisyonunun görev alanının kısıtlanmasına ilişkin talepler gündeme getirilmiş; bazı özel idarelerde ise, meclis kararına lüzum kalmadan bazı uygulamaların yapılmasına açıklık getirilmesi gibi konular dile getirilmektedir.

7.12. Kamu yönetimini yapılandıran Kanunun yürürlüğe girmemiş olması

Mahalli idareler alanındaki kanunların tatbikinde özellikle de İl Özel İdaresi Kanununun uygulanmasında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında 5227 sayılı Kanunun yürürlüğe girmemiş olması önemli bir handikap olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü mahalli idareler alanındaki kanunların genel kurgusu, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun yürürlüğe gireceği esasına göre kurgulanmış ve planlanmıştı. Bundan dolayı da bu varsayıma dayanan kurumsal yapı ve görev ayrımı ihdas edilmişti.

Bu kurguya dayanan yasa hükümlerinin uygulamaya girmemesi pratikte bir yetki ve görev ikilemi yaşanmasına yol açmış bulunuyor. Şu anda münhasıran, İl Özel İdaresi Kanunun ile diğer bazı kanunlar arasında bu yetki ve görev ikilemi mevcuttur. Bu alandaki uyumsuzluklar bakanlıkların teşkilatlanmasına ilişkin yasalarda yapılan değişikliklerle giderilmeye çalışılmaktadır. Buna ilişkin

önemli bir uygulama Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün kaldırılarak bu teşkilatın il özel idarelerine devri ile sağlanmıştır.

8. Sonuç

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden de görüleceği gibi, mahalli idareler alanı bütünüyle yeniden düzenlenmiştir. Uygulamaya giren kanunların yönetmeliklerin yayınlanması da birkaç yönetmelik hariç genel itibarıyla tamamlanmıştır. Uygulamaya dönük görüş ve genelgelerle bu yasaların ülke genelinde ortak bir anlayışla uygulanmasının sağlanması amaçlanmıştır. Özellikle bu kanunlardaki hükümlerin zaman içinde yargı kararlarına konu olması ile daha sağlıklı olarak uygulanması mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

BIRD, R. M; EBEL, R. D; WALLICH, C. I, (1999) "Fiscal Decentralization: From Command To Market", Decentralisation Of The Socialist State, The World Bank, Washington D.C.

CAN H.H; YILDIZ, N.(2004) **Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

HORVATH, T. M. (2000) **Desentralization: Experiments and Reforms**, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.

KANDEVA, E (2001) **Stabilization of Local Governments**, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.

KOPANYI, M; WETZEL, D; DAHER, S. (2004) **Intergovernmental Finance In Hungary**, World Bank Institute & OSI , Budapest.

MCGAURAN, A; VERHOEST, K; HUMPHREYS, P. C (2005) **The Corporate Governance of Agencies in Ireland**, Institute Of Public Administration, Dublin.

RÉGULSKI, J (2003) **Local Government reform In Poland: An Insider's Story**, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest.

YARGIDA YENİDEN YAPILANMA (BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİ ÖRNEĞİ)

Halil GÜNER
Yargıç*

*"Adalet politikamızda
izlenecek amaç, önce halkı
yormaksızın süratle,
kanuna uygun ve güvenli biçimde
adaleti dağıtmaktır."*

K. ATATÜRK

I – YARGIDA YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMASI

12 Eylül darbesinden sonra ilk yapılan işler yargıya yöneliktir. Yargıda düzen iddiasıyla Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) niteliğinde değişiklik yapılmış, iki ayrı kurul kaldırılıp tek kurul olarak yapılandırılmıştır. Çıkarılan 2802 sayılı yasayla özlük haklarında geriye gitme, hak kaybı gibi sonuçlar doğmuştur.

Burada amaç; Türk yargısının, kapitalizmin amacına uygun olmak üzere uluslararası sermaye ve içerideki işbirliğini yapan yerli sermaye sahibi burjuvaziye engellememesini sağlamak, ülkeyi kuruluş felsefesinden uzaklaştırmamın durdurulması, denetlenmesi doğrultusundaki yargısal denetimi yollarını tıkamaktır.

Türkiye'nin AB'ye uyumu çerçevesinde yeniden yapılanmasında yargıya yönelik çalışmalar da gözlenmektedir. Bu kapsamda özellikle yargı birliği kaldırılarak tahkim, ombudsman vb düzenlemeler yapılmıştır. Örn. uluslararası ticari sözleşmeler ve özelleştirme işlemleriyle ilgili olarak Anayasa'da yapılan değişikliklerle

* Muğla Adli Yargı Yargıç

Madde 125 – İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

Ek hüküm: 13/8/1999-4446/2 md.) Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.

Madde 155

(Değişik ikinci fıkra: 13/8/1999 – 4446/3 md.) Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.

Danıştay'ın önceden inceleme yetkisi sınırlanmıştır.

Bu çalışmalar küreselleşme çerçevesinde değerlendirilmelidir. Küresel sermaye gelişmekte olan ülkeleri aynı sermayenin belirleyicisi olduğu uluslararası ticaret kurallarına uymaya zorlamakta, bu kapsamda yargıyı da uluslararası tahkim vb. kurumlarla dışlamaya çalışmaktadır. Türk yargısının kamu yararı ve ülke çıkarlarını öne alan uygulamalarından rahatsız olunmuş, çeşitli bahanelerle Türk yargısı haksız olarak eleştirilmeye başlanmıştır. Ancak çeşitli imkansızlıklara rağmen üstün çaba ve özveriyle çalışan Türk yargısı bu eleştirileri hak etmemekte, eleştiri olarak gösterilen konular, yargı dışında yürütme ve yasamanın eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Yasa koyucunun ve yürütmenin yargılama yerine geçecek alternatif kurumlara ilişkin düzenlemesi doğaldır ki yargıyı da bağlar ve uymak zorunluluğu vardır. Ancak küresel sermaye ulusal değerleri aşmanın önünde yargı organlarını engel gördüğü için çalışmalarını sürdürecektir. Ulusların ve yönetimlerin bu konuda dikkatli ve özenli davranması gerekmektedir.

II-A- TÜRKİYE'DE YARGININ SORUNLARI

Yargı bağımsızlığı

Yargılama süresinin uzunluğu

Yargı kararlarının niteliği

AB uyum sürecinde yargının yetersiz kalması

Adil yargılanma hakkının tam olarak gerçekleşmemesi savlarıdır

II-B - BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİNİN TARİHİ

Bölge Adliye Mahkemeleri ilk olarak 1838 tarihli Baltalimanı sözleşmesi sonrasında Avrupa sermayesinin ülke kaynaklarını sömürmesi için azınlıklara özgürlük söylemi altında Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısını değiştirmeye zorladığı yenileşme döneminde gündeme gelmiştir. Nizamiye Mahkemelerinin kurulmasından sonra İstinaf Mahkemesi 1808 Fransız Ceza Muhakemesi Usulü kanununun çevrisiyle 1879 tarihinde kurulmuştur. Osmanlı Devletindeki uygulaması başarılı olmadığı ve beklenen yararlılığı göstermediği için 24.04.1924 tarih 469 sayılı yasayla Şer'îye mahkemeleriyle birlikte istinaf mahkemeleri de kaldırılmış, mahkemeler hukuk ve ceza mahkemeleri şeklinde kurulmuştur.

II-C- BÖLGE ADLİYE (İSTİNAF) MAHKEMESİNİN KALDIRILMA NEDENLERİ

Nitelikli hakim eksikliği ve sınırlı yerlerde kurulu olması nedeniyle adaletin süratli dağıtımına engel olduğu, gecikmeye yol açtığı görülmüştür.

İstinaf Mahkemesi hakimlerinin niteliğinin zayıf, bilgice yetersiz olması nedeniyle Temyiz Mahkemesinin, ilk derece mahkemesi kararlarını çoğunlukla onarken, istinaf mahkemesi kararlarını bozduğu görülmüştür.

Tüm bu nedenlerin yanında toplumsal yapının da henüz hazır olmadığı iddia edilmiştir.

II-Ç- BÖLGE ADLİYE (İSTİNAF) MAHKEMESİNİN YENİDEN KURULMA NEDENLERİ

AB mevzuatı ve hukuk sistemine uyum kapsamında düşünülmüştür. Ceza alanında iki dereceli yargılama sistemini gerekli gören Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 7. Protokolünü imzalayan Türkiye, bunun gereği olarak istinaf düzenlemesi yapmıştır.

Yargıtay'ın iş yükünün azaltılması ve Yargıtay'ın sadece içtihat mahkemesi niteliğini kazanması amaçlanmıştır.

Yargılama zamanının kısaltılması ve adil yargılanma hakkının tam olarak sağlanması amaçlanmıştır.

Yargılamada karar ve sürecin niteliğinin artırılması düşünülmüştür.

III-GÜNÜMÜZDE BÖLGE MAHKEMELERİNİN MEVZUAT DURUMU

III.A- 5235 sayılı ADLİ YARGI İLK DERECE MAHKEMELERİ İLE BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİNİN KURULUŞ, GÖREV VE YETKİLERİ HAKKINDA KANUN (Kabul Tarihi: 26/09/2004)

KURULUŞ

Madde 25 - Bölge adliye mahkemeleri, bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığına kurulur.

Bölge adliye mahkemelerinin yargı çevrelerinin belirlenmesine, değiştirilmesine veya bu mahkemelerin kaldırılmasına Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilir.

BÖLGE ADLİYE MAHKEMELERİNİN GÖREVLERİ

Madde 33 - Bölge adliye mahkemelerinin görevleri şunlardır:

1. Adli yargı ilk derece mahkemelerince verilen ve kesin olmayan hüküm ve kararlara karşı yapılacak başvuruları inceleyip karara bağlamak,

2. Adli yargı ilk derece mahkemesi olarak yargı çevresi içerisindeki adli yargı ilk derece mahkemesi hâkimleri aleyhinde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununa göre açılacak tazminat davalarına bakmak,

3. Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ BAŞKANI, DAİRE BAŞKANLARI VE ÜYELERİN NİTELİKLERİ VE ATANMALARI

Madde 43 - Bölge adliye mahkemesi başkanı birinci sınıf; daire başkanı birinci sınıfa ayrılmış ve Yargıtay üyeliğine seçilme

hakkını yitirmemiş; daire üyeleri birinci sınıfa ayrılmış adli yargı hâkim ve savcılar arasından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca atanır. Bunlar, dört yıldan önce başka bir yere veya göreve atanamazlar, ancak meşru mazeretleri durumunda muvafakatları alınarak veya haklarında yapılacak soruşturma sonunda görev yeri veya görevlerinin değiştirilmesine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilebilir.

III.B- 5271 sayılı CEZA MUHAKEMESİ KANUNU

İSTİNAF

Madde 272 - (1) İlk derece mahkemelerinden verilen hükümlere karşı istinaf yoluna başvurulabilir. Ancak, onbeş yıl ve daha fazla hapis cezalarına ilişkin hükümler, bölge adliye mahkemesince re'sen incelenir.

(2) Hükümden önce verilip hükme esas teşkil eden veya başkaca kanun yolu öngörülmemiş olan mahkeme kararlarına karşı da hükümle birlikte istinaf yoluna başvurulabilir

(3) Ancak;

a) Sonuç olarak belirlenen ikibin lira dahil adli para cezasına mahkûmiyet hükümlerine,

b) Üst sınırı beşyüz günü geçmeyen adli para cezasını gerektiren suçlardan beraat hükümlerine,

c) Kanunlarda kesin olduğu yazılı bulunan hükümlere, karşı istinaf yoluna başvurulamaz.

DOSYA ÜZERİNDE ÖN İNCELEME

Madde 279 - (1) Dosya üzerinde yapılan ön inceleme sonunda;

a) Bölge adliye mahkemesinin yetkili olmadığının anlaşılması hâlinde dosyanın yetkili bölge adliye mahkemesine gönderilmesine,

b) Bölge adliye mahkemesine başvurunun süresi içinde yapılmadığının, incelenmesi istenen kararın bölge adliye mahkemesinde incelenebilecek kararlardan olmadığının, başvuranın buna hakkı bulunmadığının anlaşılması hâlinde istinaf başvurusunun reddine, karar verilir.

BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİNDE İNCELEME VE KOVUŞTURMA

Madde 280 - (1) Bölge adliye mahkemesi, Cumhuriyet Başsavcılığının tebliğnamesini, dosyayı ve dosyayla birlikte sunulmuş olan delilleri inceledikten sonra;

a) İlk derece mahkemesinin kararında usule veya esasa ilişkin herhangi bir hukuka aykırılığın bulunmadığını, delillerde veya işlemlerde herhangi bir eksiklik olmadığını, ispat bakımından değerlendirmenin yerinde olduğunu saptadığında istinaf başvurusunun esastan reddine,

b) İlk derece mahkemesinin kararında 289 uncu maddede belirtilen bir hukuka aykırılık nedeninin bulunması hâlinde hükmün bozulmasına ve dosyanın yeniden incelenmek ve hükmolünmek üzere hükmü bozulan ilk derece mahkemesine veya kendi yargı çevresinde uygun göreceği diğer bir ilk derece mahkemesine gönderilmesine,

c) ***Diğer hâllerde, gerekli tedbirleri aldıktan sonra ilk derece mahkemesinin kararını kaldırarak davanın yeniden görülmesine ve duruşma hazırlığı işlemlerine başlanmasına, karar verir.***

DURUŞMA HAZIRLIĞI

Madde 281 - (1) Duruşma hazırlığı aşamasında bölge adliye mahkemesi başkanı veya görevlendireceği üye, 175 inci madde hükümlerine uygun olarak duruşma gününü saptar; gerekli çağrıları yapar. Tutuksuz sanığa yapılacak çağrıda kendi başvurusu üzerine açılacak davanın duruşmasına gelmediğinde davasının reddedileceği ayrıca bildirilir.

(2) ***Mahkemece, gerekli görülen tanıkların, bilirkişilerin dinlenilmesine ve keşfin yapılmasına karar verilir.***

DİRENME YASAĞI

Madde 284 - (1) Bölge adliye mahkemesi karar ve hükümlerine karşı direnilemez; bunlara karşı herhangi bir kanun yoluna gidilemez.

(2) İtiraz ve temyize ilişkin hükümler saklıdır.

TEMYİZ

Madde 286 - (1) Bölge adliye mahkemesi ceza dairelerinin bozma dışında kalan hükümleri temyiz edilebilir.

(2) Ancak;

a) İlk derece mahkemelerinden verilen beş yıl veya daha az hapis cezaları ile miktarı ne olursa olsun adli para cezalarına karşı istinaf başvurusunun esastan reddine dair bölge adliye mahkemesi kararları,

b) İlk derece mahkemelerinden verilen beş yıl veya daha az hapis cezalarını artırmayan bölge adliye mahkemesi kararları,

c) Sulh ceza mahkemesinin görevine giren suçlarla ilgili olarak ilk derece mahkemelerinden verilen hükümlere ilişkin her türlü bölge adliye mahkemesi kararları,

d) Adli para cezasını gerektiren suçlarda ilk derece mahkemelerinden verilen hükümlere ilişkin suç niteliğini değiştirmeyen bölge adliye mahkemesi kararları,

e) Sadece eşya veya kazanç müsadresine veya bunlara yer olmadığına ilişkin ilk derece mahkemesi kararlarını değiştirmeyen bölge adliye mahkemesi kararları,

f) On yıl veya daha az hapis cezasını veya adli para cezasını gerektiren suçlardan, ilk derece mahkemesince verilen beraat kararları ile ilgili olarak bölge adliye mahkemesince verilen beraat kararları ile istinaf başvurusunun esastan reddine dair kararları,

g) Davanın düşmesine, ceza verilmesine yer olmadığına, güvenlik tedbirine ilişkin ilk derece mahkemesi kararları ile ilgili olarak bölge adliye mahkemesince verilen davanın düşmesine, ceza verilmesine yer olmadığına, güvenlik tedbirine veya istinaf başvurusunun reddine dair kararlar,

h) Yukarıdaki bentlerde yer alan sınırlar içinde kalmak koşuluyla aynı hükümde, cezalardan ve kararlardan birden fazlasını içeren bölge adliye mahkemesi kararları, Temyiz edilemez.

TEMYİZ İSTEMİNİN ESASTAN REDDİ VEYA HÜKMÜN BOZULMASI

Madde 302 - (1) Bölge adliye mahkemesinin temyiz olunan hükmünün Yargıtay'ca hukuka uygun bulunması hâlinde temyiz isteminin esastan reddine karar verilir.

(2) Yargıtay, temyiz edilen hükmü, temyiz başvurusunda gösterilen, hükmü etkileyecek nitelikteki hukuka aykırılıklar nedeniyle bozar. Bozma sebepleri ilâmda ayrı ayrı gösterilir.

(3) Hüküm, temyiz dilekçesinde gösterilen sebeplerle bozulduğunda, dilekçede açıklanmış olmasa bile saptanan bütün diğer hukuka aykırılık hâlleri de ilâmda gösterilir.

(4) Hükümün bozulmasına neden olan hukuka aykırılık, bu hükmü esas olarak saptanan işlemlerden kaynaklanmış ise, bunlar da aynı zamanda bozulur.

(5) 289 uncu Madde hükümleri saklıdır.

YARGITAY KARARININ GÖNDERİLECEĞİ MERCİ

Madde 304 - (1) Yargıtay'ca 302 nci Maddenin birinci fıkrası veya 303 üncü Madde uyarınca **verilen kararlara ilişkin dosya, hükmü veren bölge adliye mahkemesine gönderilmesi** için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına verilir. Bölge adliye mahkemesi, dosyayı Yargıtay'dan geldiği tarihten itibaren yedi gün içinde gereğinin yapılması için ilgili ilk derece mahkemesine gönderilmek üzere bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet Başsavcılığına verir.

(2) Yargıtay, dosyayı 303 üncü Maddede belirtilenlerin dışında kalan hâllerde yeniden incelenmek ve hüküm verilmek üzere hükmü bozulan bölge adliye mahkemesine veya diğer bir bölge adliye mahkemesine gönderir.

(3) Hüküm, mahkemenin hukuka aykırı olarak kendisini görevli veya yetkili görmesinden dolayı bozulmuşsa, Yargıtay aynı zamanda dosyayı görevli veya yetkili mahkemeye gönderir.

(4) **İlk derece mahkemesi tarafından doğrudan temyiz yolu açık bulunan hükümlerle ilgili olarak verilen karara ilişkin dosya, hükmü veren ilk derece mahkemesine gönderilmek** üzere Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına verilir.

DAVAYA YENİDEN BAKACAK MAHKEMENİN İŞLEMLERİ

Madde 307 - (1) **Yargıtay'dan verilen bozma kararı üzerine davaya yeniden bakacak bölge adliye veya ilk derece mahkemesi, ilgililere bozmaya karşı diyeceklerini sorar.**

(2) Sanık, müdafii, katılan ve vekilinin dosyada varolan adreslerine de davetiye tebliğ olunamaması veya davetiye tebliğ olunmasına rağmen duruşmaya gelmemeleri nedeniyle bozmaya karşı beyanları saptanmamış olsa da duruşmaya devam edilerek dava yokluklarında bitirilebilir. Ancak, sanık hakkında verilecek

ceza, bozmaya konu olan cezadan daha ağır ise, her hâlde dinlenmesi gerekir.

(3) **Yargıtay'dan verilen bozma kararına bölge adliye veya ilk derece mahkemesinin direnme hakkı vardır.** Ancak, direnme üzerine Yargıtay Ceza Genel Kurulunca verilen kararlara karşı direnilemez.

(4) Hüküm yalnız sanık tarafından veya onun lehine Cumhuriyet savcısı veya 262 nci Maddede gösterilen kimselerce temyiz edilmişse, yeniden verilen hüküm, önceki hükümle belirlenmiş olan cezadan daha ağır olamaz.

III.C- HUKUK USULÜ MUHAKEMELERİ KANUNU

İSTİNAF YOLUNA BAŞVURULABİLEN KARARLAR

MADDE 426/A - İlk derece mahkemelerinden verilen nihaî kararlara karşı istinaf yoluna başvurulabilir.

Miktar veya değeri bir milyar lirayı geçmeyen malvarlığı davalarına ilişkin kararlar kesindir.

Alacağın bir kısmının dava edilmiş olması durumunda bir milyar liralık kesinlik sınırı alacağın tamamına göre belirlenir.

Alacağın tamamının dava edilmiş olması durumunda, kararda asıl isteminin kabul edilmeyen bölümü bir milyar lirayı geçmeyen taraf, istinaf yoluna başvuramaz.

İlk derece mahkemelerinin diğer kanunlarda temyiz edilebileceği veya haklarında Yargıtay'a başvurulabileceği belirtilmiş olup da bölge adliye mahkemelerinin görev alanına giren dava ve işlere ilişkin nihaî kararlarına karşı bölge adliye mahkemelerine başvurulabilir.

ÖN İNCELEME

MADDE 426/L - Bölge adliye mahkemesi hukuk dairesince dosya üzerinde yapılacak ön inceleme sonunda; incelemenin başka bir dairece yapılması gerektiği, kararın kesin olduğu, başvurunun süresi içinde yapılmadığı, başvuru şartlarının yerine getirilmediği, başvuru sebeplerinin veya gerekçesinin hiç gösterilmediği tespit edilen dosyalar hakkında öncelikle gerekli karar verilir. Eksiklik bulunmadığı anlaşılan dosya incelemeye

alınır.

DURUŞMA YAPILMADAN VERİLECEK KARARLAR

MADDE 426/M - Ön inceleme sonunda dosyada eksiklik bulunmadığı anlaşırsa;

Aşağıdaki durumlarda bölge adliye mahkemesi, esası incelemiden kararın kaldırılmasına ve davanın yeniden görülmesi için dosyanın kararı veren mahkemeye veya kendi yargı çevresinde uygun göreceği başka bir yer mahkemesine ya da görevli ve yetkili mahkemeye gönderilmesine duruşma yapmadan kesin olarak karar verir;

1. Davaya bakması yasak olan hâkimin karar vermiş olması.
2. İleri sürülen haklı ret istemine rağmen reddedilen hâkimin davaya bakmış olması.
3. Mahkemenin görevli ve yetkili olmasına rağmen görevsizlik veya yetkisizlik kararı vermiş olması veya mahkemenin görevli ya da yetkili olmamasına rağmen davaya bakmış bulunması veyahut mahkemenin bölge adliye mahkemesinin yargı çevresi dışında kalması.
4. Taraf ve dava ehliyeti ya da davayı takip yetkisi bulunmayan veya vekil ve temsilci olmayan kimseler önünde davaya bakılmış ve karar verilmiş olması.
5. Mahkemece usule aykırı olarak davanın veya karşılık davanın açılmamış sayılmasına, davaların birleştirilmesine veya ayrılmasına, merci tayinine karar verilmiş olması.
6. Mahkemece, tarafların davanın esasıyla ilgili olarak gösterdikleri delillerin hiçbirini toplanmadan veya gösterilen deliller hiç değerlendirilmeden karar verilmiş olması.

II. Aşağıdaki durumlarda davanın esasıyla ilgili olarak;

1. İncelenen mahkeme kararının usul veya esas yönünden hukuka uygun olduğu anlaşıldığı takdirde başvurunun esastan reddine,
2. Yargılamada eksiklik bulunmamakla beraber, kanunun olaya uygulanmasında hata edilip de yeniden yargılama yapılmasına ihtiyaç duyulmadığı takdirde veya kararın gerekçesinde hata edilmiş ise düzelterek yeniden esas hakkında,

3. Yargılamada bulunan eksiklikler duruşma yapılmaksızın tamamlanacak nitelikte ise bunların tamamlanmasından sonra yeniden esas hakkında,
Duruşma yapılmadan karar verilir.

İNCELEMENİN KAPSAMI

MADDE 426/O - İnceleme, istinaf dilekçesinde belirtilen sebeplerle sınırlı olarak yapılır. Ancak, bölge adliye mahkemesi kamu düzenine aykırılık gördüğü takdirde bunu re'sen gözetir.

TEMYİZ EDİLEBİLEN KARARLAR

MADDE 427 - Bölge adliye mahkemesi hukuk dairelerinden verilen temyizi kabil nihaî kararlar ile hakem kararlarına karşı tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir; bu süre, 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanuna tâbi kamu kurumları hakkında otuz gündür.

Davada haklı çıkmış olan taraf da hukukî yararı bulunmak şartıyla temyiz yoluna başvurulabilir.

TEMYİZ EDİLEMEYEN KARARLAR

MADDE 428 - Bölge adliye mahkemelerinin aşağıdaki kararları hakkında temyiz yoluna gidilemez:

1. Miktar veya değeri beş milyar lirayı geçmeyen davalara ilişkin kararlar,

2. 8 inci maddede gösterilen davalar ile (Kat Mülkiyeti Kanunundan doğup gayrimenkulün aynına ilişkin olan davalar hariç) özel kanunlarda sulh hukuk mahkemesinin görevine girdiği belirtilen davalarla ilgili kararlar.

3. Yargı çevresi içinde bulunan ilk derece mahkemeleri arasındaki yetki ve görev uyuşmazlıklarını çözmek için verilen kararlar ile merci tayinine ilişkin kararlar.

4. Çekişmesiz yargı işlerinde verilen kararlar.

5. İrs ve soybağına ilişkin sonuçlar doğuran davalar hariç olmak üzere, nüfus kayıtlarının düzeltilmesine ilişkin davalarla ilgili kararlar.

6. Yargı çevresi içindeki ilk derece mahkemeleri hâkimlerinin

davayı görmeye hukukî veya fiilî engellerinin çıkması hâlinde, davanın o yargı çevresi içindeki başka bir mahkemeye nakline ilişkin kararlar.

(1) numaralı bentteki kararlarda alacağın bir kısmının dava edilmiş olması durumunda, beş milyar liralık kesinlik sınırı alacağın tamamına göre belirlenir. Alacağın tamamının dava edilmiş olması hâlinde, kararda asıl istemin kabul edilmeyen bölümü beş milyar lirayı geçmeyen tarafın temyiz hakkı yoktur. Ancak, karşı taraf temyiz yoluna başvurduğu takdirde, diğer taraf da düzenleyeceği cevap dilekçesiyle kararı temyiz edebilir.

TEMYİZ İNCELEMESİ VE DURUŞMA

MADDE 435 - Yargıtay, tarafların ileri sürdükleri temyiz sebepleriyle bağlı olmayıp, kanunun açık hükmüne aykırı gördüğü diğer hususları da inceleyebilir.

Yargıtay temyiz incelemesini dosya üzerinde yapar. Ancak, tüzel kişiliğin feshine veya genel kurul kararlarının iptaline, evlenmenin butlanına veya iptaline, boşanma veya ayrılığa, velâyete, soybağına ve kısıtlamaya ilişkin davalarla miktar veya değeri on milyar lirayı aşan alacak ve ayın davalarında taraflardan biri temyiz veya cevap dilekçesinde duruşma yapılmasını istemiş ise, Yargıtay'ca bir gün belli edilerek taraflara usulen çağrı kağıdı gönderilir. Tebliğ tarihi ile duruşma günü arasında en az onbeş gün bulunması gerekir; taraflar gelmişlerse bu süreye bakılmaz. Tebligat gideri verilmemişse duruşma istemi dikkate alınmaz. Duruşma giderinin eksik ödenmiş olduğu anlaşılırsa, dairenin başkanı tarafından verilecek yedi günlük kesin süre içinde tamamlanması, aksi hâlde duruşma isteminden vazgeçilmiş sayılacağı, duruşma isteyene yazılı olarak bildirilir. Verilen süre içinde giderler tamamlanmadığı takdirde, Yargıtay incelemesini dosya üzerinde yapar.

On milyar liralık duruşma sınırının belirlenmesinde 428 inci maddenin ikinci fıkrası kıyas yoluyla uygulanır.

Yargıtay, ikinci fıkra hükmü ile bağlı olmaksızın, bilgi almak üzere re'sen de duruşma yapılmasına karar verebilir.

Duruşma günü belli edilen hâllerde Yargıtay, tarafları veya gelen tarafı dinledikten sonra, taraflardan hiçbirini gelmemiş ise

dosya üzerinde inceleme yaparak kararını verir.

Duruşma günü kararı verilemeyen işlerin en geç yirmi gün içinde karara bağlanması zorunludur.

Kanunda ivedi olduğu bildirilen dava ve işlere ait temyiz incelemesi öncelikle yapılır.

BOZMAYA UYMA VEYA DİRENME

MADDE 439 - Yargıtay ilgili dairesinin tamamen veya kısmen bozma kararı, başvurunun bölge adliye mahkemesi tarafından esastan reddi kararına ilişkin ise, bölge adliye mahkemesi kararı kaldırılarak dosya, kararı veren ilk derece mahkemesine veya uygun görülecek diğer bir ilk derece mahkemesine, kararın bir örneği de bölge adliye mahkemesine gönderilir.

Bölge adliye mahkemesinin düzelterek yeniden veya yeniden esas hakkında verdiği karar Yargıtay'ca tamamen veya kısmen bozulduğu takdirde dosya, kararı veren bölge adliye mahkemesi veya uygun görülen diğer bir bölge adliye mahkemesine gönderilir.

Bölge adliye mahkemesi, 426/D maddesi uyarınca peşin alınmış olan gideri kullanmak suretiyle, kendiliğinden tarafları duruşmaya çağırıp dinledikten sonra Yargıtay'ın bozma kararına uyulup uyulmayacağına karar verir.

Yargıtay'ın bozma kararı üzerine ilk derece mahkemesince bozmaya uygun olarak karar verildiği takdirde, bu karara karşı temyiz yoluna başvurulabilir.

İlk derece mahkemesi veya bölge adliye mahkemesi kararında direnirse, bu kararın temyiz edilmesi durumunda inceleme, Yargıtay Hukuk Genel Kurulunca yapılır.

Hukuk Genel Kurulunun verdiği karara uymak zorunludur.

IV. A- BÖLGE MAHKEMELERİNİN YARGI BAĞIMSIZLIĞI YÖNÜNDEN DEĞERLEDİRİLMESİ

Yukarıdaki kurallara göre Bölge Adliye Mahkemeleri yargıç ve Cumhuriyet savcılarını Adalet Bakanı ve müsteşarın da bulunduğu Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından atanmakta, haklarında Adalet Müfettişlerince inceleme ve araştırma

yapılabilmektedir. Buna göre **Bölge Adliye Mahkemeleri başkan ve üyeleriyle Cumhuriyet savcılar**, Yargıtay üyelerinin sahip olduğu bağımsızlık ve güvencelere sahip değildirler. Bu kişilerin ilk derece mahkemelerinin verdiği kararları yeniden inceleyen makam olarak güvenceli ve bağımsız olmamaları kararların niteliğinin tartışılmasına, yargı dışı organların etkileme çabalarına açık olduğu düşüncesinin gündeme gelmesine neden olacaktır.

Ayrıca dört yıllık sürede yer değiştirmeme güvencesi de yeterli değildir. **Önemli olan yargıç güvencesinin ve bağımsızlığın tam olmasıdır. Ancak mevcut kurallar bu güvenceyi sağlayamamaktadır.**

Şu andaki yargılama sürecinde yargının bağımsız olmadığı gündemdeyken temyiz niteliğindeki yargılamanın da aynı endişeleri taşıması sakıncalıdır. Bölge mahkemeleri bu yapıyla ülkemiz açısından yeni sorunların doğmasına neden olabilecektir.

IV. B- YARGILAMA SÜRESİ YÖNÜNDEN DEĞERLEDİRME

Bölge Adliye Mahkemelerinden önceki CMUK ve HUMK temyiz sisteminde Yargıtay ilk derece mahkemesinin kararını hukuka aykırılık yönünden inceleme yapar, sınırlı haller dışında, maddi olay yönünden inceleme yapmazdı; kanıt toplamaz, yeniden duruşmalı yargılama yapmazdı. CMK ve HUMK da yapılan değişiklikle görev kurallarına göre istinaf sürecinde yeniden yargılama yapabilecek, kanıt toplayabilecek olan Bölge Adliye Mahkemesi keşif ve araştırma yapacak, kanıt toplayabilecektir.

Bölgesindeki mahkemelerden gelecek dosya ve iş miktarına göre sayıca az olan, (ülkemizde henüz sayısı belli olmayan) Bölge Adliye Mahkemeleri yeniden yargılama yaptığında yargılama süresi kısalmayacak daha da uzayacaktır.

“...Yargılama adeta yenilenecek. Öyleyse ilk yargılamada davayı uzatan bütün sorunlar, tanık, bilirkişi, tebligat gibi araç, gereç, donanım ve örgütlenme kusurlarından doğan bütün gecikme nedenleri bir daha yaşanacak demektir. Böyle olunca istinaf yargıyı etkinleştiren değil, uzatan bir şey oluyor” (Sav, A. 2003, s.112)

"... Ülkemizde ceza adaletinin sorunlarının üstesinden gelinmesi için istinaf kanun yolunun öngörülmesi bir çözüm değildir. **Bütün hukuk sistemlerinde istinafa getirilen en büyük eleştiri, yargılamayı geciktirmesidir.** İstisnalar dışında istinaftan sonra bir de temyiz yolunu kabul etme zorunluluğu, bu kanun yolunun faydasını azaltmaktadır... **Bu (yolu) uygulayan ve kurtulma eğiliminin her geçen gün güçlendiği bir ortamda,** bu kanun yolunu ülkemiz sistemine katmayı **faydalı bulmadığımı** belirtmek isterim..." (Yurtcan, E. 2003, s.239)

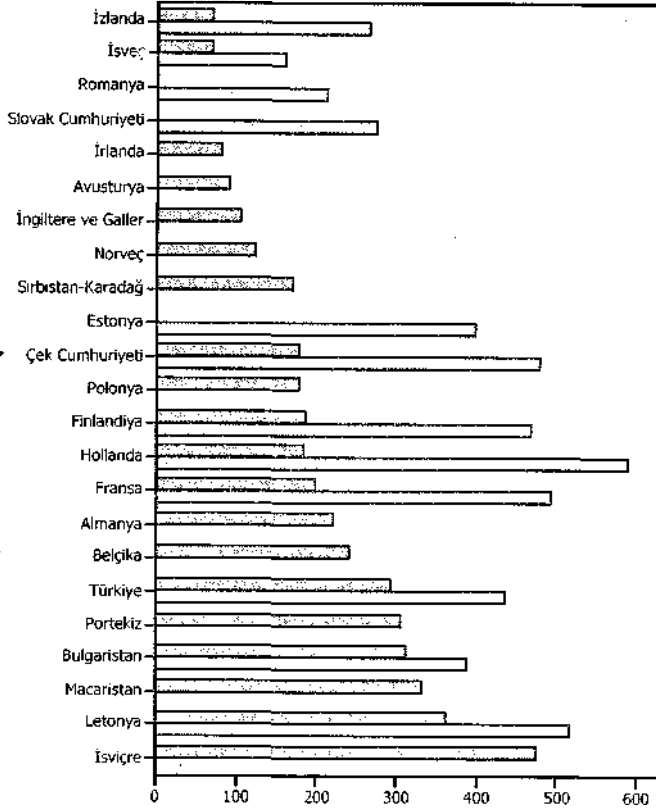
"... Avusturya ve Almanya'da istinafın yapısı ve istinaf mahkemelerinin geçirdiği evrim dikkate alındığında, genel eğilimin tam istinaf sisteminden uzaklaşıp, sınırlı istinaf sistemini kabul etmek yönünde olduğu açıktır. İstinaf mahkemelerinin ikinci derece olay mahkemesi gibi çalışmaları, ağırlığın ilk derece mahkemesinden istinaf mahkemelerine kaydırılmasına, davaların sürüncemede bırakılmasına yol açmakta, bu durum ise bireyin makul sürede yargılanma talebinin yerine getirilmemesine neden olmaktadır..." (Dere-Yıldırım, N. 2003, s.267)

"... Medeni yargılamada, istinafın olduğu bütün ülkelerin sorunu yığılmayı biz de yaşıyoruz..." (Turcey, V. 2003, s.210)

Bilinen eleştirilerin ve bilmeden örnek göstermelerin aksine, Türkiye'deki yargılama süresi tüm olarak yani hazırlık ve yargılama aşaması birlikte ele alındığında Avrupa ülkelerinden uzun değildir. Bazı ülkeler yönünden ise daha kısadır. Grafikler de bunu doğrulamaktadır. (Grafik 1,2,3,4,5) (CEPEJ, 2004, s. 150155)

Türkiye yönünden temyiz süresine ilişkin grafikler incelendiğinde yeniden yargılama yapılmadığı halde geçen sürenin istinafta da geçeceği ve daha uzun olabileceği görülecektir.

Hırsızlık davalarının ortalama dava süresi (Kovuşturma aşamasından itibaren)



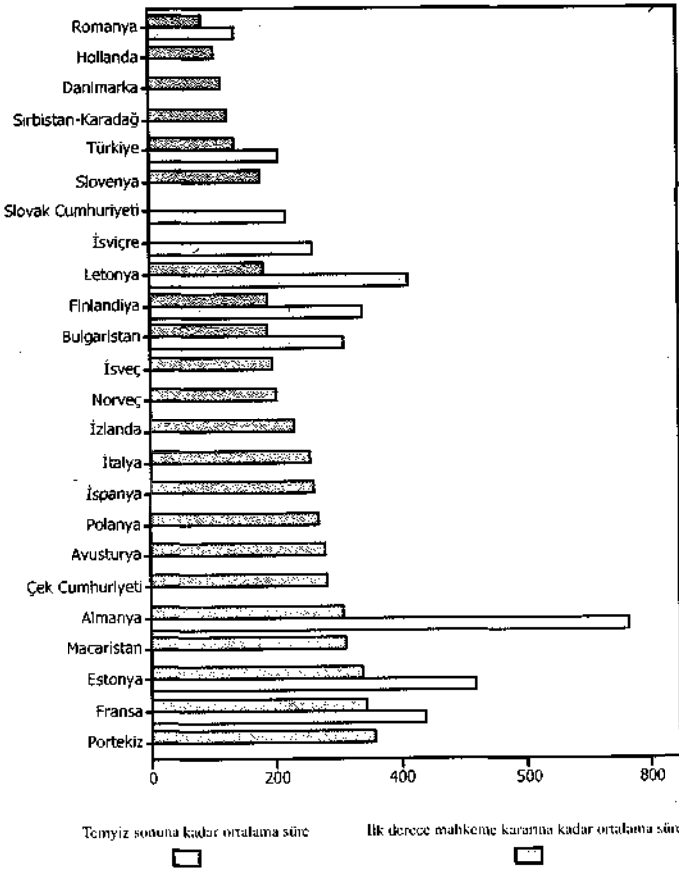
Temyiz sonuna kadar ortalama süre

İlk derece yargılaması kararına kadar ortalama süre

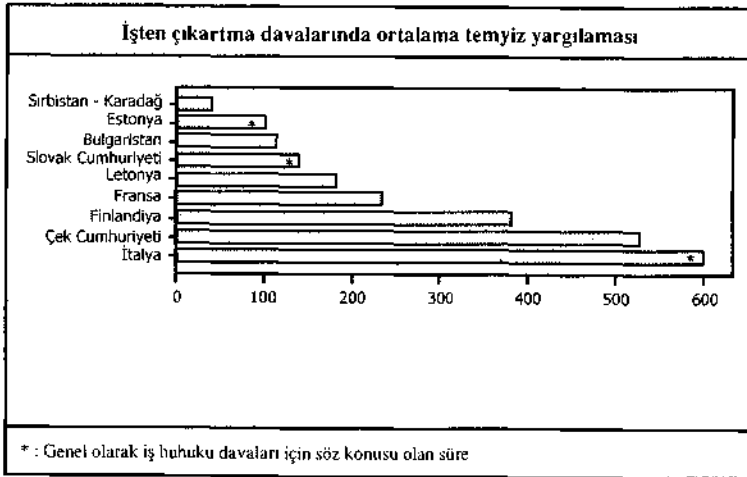
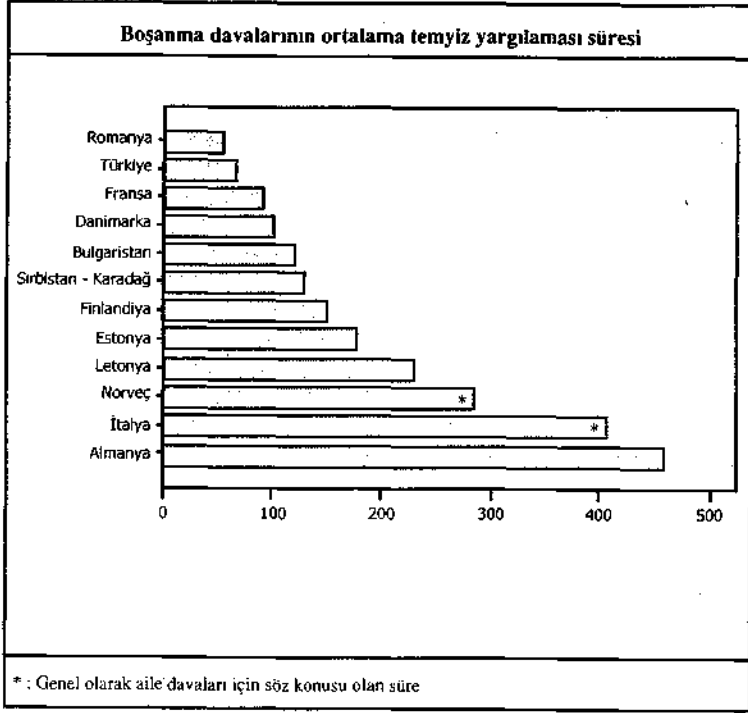


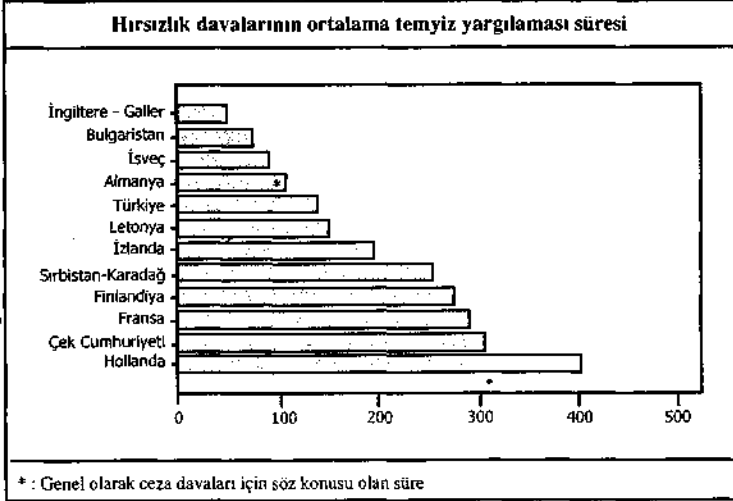
* : Tüm ceza davaları için verilen süre:

Boşanma davalarının ortalama dava süresi (Dava tarihinden itibaren)



* : Tüm aile hukuku davaları için verilen süre:





IV.C - YARGI KARARLARININ NİTELİĞİ YÖNÜNDEN İNCELEME

Günümüzde yargı kararlarının niteliği tartışılmaktadır. Bu konuda ceza mahkemelerinde açılan davaların çoğunluğunun beraatla sona erdiği ve kanıtların yeterince toplanamaması nedeniyle gerçeğin bulunamadığı iddia edilmektedir. Bu iki eleştiri de mahkemelerde yargılamaya başlamadan önceki aşama olan araştırma aşamasıyla ilgilidir. Bölge adliye mahkemelerinin kurulması bu eleştiriye ortadan kaldırmayacaktır. Zira Bölge adliye mahkemelerinde araştırma değil, yargılama yenilenmektedir.

Sayısının 15 olacağı düşünülen Bölge Adliye Mahkemelerinin temyize tabi olmayan kararları yönünden farklı uygulamalar olacak, farklı sonuçlar nedeniyle uygulama birliği bozularak yakınmalara, tartışmalara ve karışıklığa neden olacaktır. Aynı konuda örneğin 15 farklı sonuç doğabilecektir.

Hukuki birlik ve öngörülebilirlik ilkeleri bozulacaktır.

Yargılamanın Niteliğini Yükseltmek için Yapılacak İş;

1- Hakim ve savcıların mesleki bilgi donatımı ve teknik donatımı sağlanmalıdır.

2- Öncelikle adli kolluğun kurulması ile jandarma ve polisin eğitilmesi,

3- Adli Tıp Kurumu laboratuvarlarının güçlendirilmesi, sayısının artırılması,

4- Savcılık teşkilatının nitelik ve nicelik yönünden güçlendirilmesi,

5- Hakim ve savcılarının terfi – teftiş sisteminin değiştirilmesi gerekir.

6- Hukuk reformu ve yargı reformu yapılmalı, ancak bu da çeşitli siyasi beklenti ve anlayışlardan uzak, toplumun sorunlarına çözüm getirecek nitelikte olmalıdır.

7- Çözüm için bir de adalete ayrılan bütçe payına bakmak gerekir. Adalet Bakanlığı'nın kamu bütçesindeki payı,

1996–2005 arasında ortalama %0,85 (binde 8.5) olurken
2005 yılında % 1,01 olmuş;
2006 yılında ise % 1,15 pay ayrılmıştır.

Eğer bir ülke, yargısına % 1 pay ayırıyorsa, hükümetlerin hiçbirinin yargıyı şikayet ve eleştiri hakları yoktur. Şimdiye kadar yargının güçlendirilmesi isteği olmayan, hatta yargının çabuk ve etkin çalışmasından rahatsız olan, ticari imtiyazlarının ya da kamudan aktarılan rant ve kaynakların zarar görmemesi için AB ile birleşerek belirli konumlar kazanan Türkiye burjuvazisinin de yargıyı kötüleme hakkı yoktur.

Bu kadar küçük paya rağmen yargımız nitelikli kararlar vermektedir.

8- Ayrıca yargıda niteliğin yükseltilmesi için genel olarak Türkiye eğitiminin özel olarak da **hukuk eğitiminin kalitesi yükseltilmeli**, tüm eğitim kurumlarında **felsefe dersi zorunlu** tutularak *laik, özgür, sorgulayıcı birey* yetiştirilmelidir.

IV. D- AB SÜRECİNE UYUM SAĞLAMADIĞI İDDİASI

Ülkemizin AB üyeliği çalışmalarında yargının hiçbir aleyhe etkisi ya da çabası yoktur. Mevcut kuralları uygulayan yargıdan ülkesinin değerlerini gözardı etmesi de beklenemez. Henüz üyelik kesinleşmeden ve başka ülkelere yapılmayan müdahaleci tavır ve hareketler Lozan Antlaşmasının en temel mücadelesinin yaşandığı hukuksal bağımsızlığımızı zedelemekte, yargıyı yönlendirme uğraşı açıktan ya da insan hakları maskesiyle örtülü olarak sürmektedir.

“Türkiye’nin AB SORUNU” vardır.

Bu sorun, T.C. Hukukunu hiçe sayan medya ve iş dünyasıyla elele vermiş *emperyalist-küresel kapitalizmin* koşul ve kurallarına uyumlu yargı istemesidir. Ulusal değerleri baskı altında tutarak yargı biçimlendirmek istenmektedir. İstinaf süreci zorlamasıyla bu kapsamda **yargıyı yönlendirme** ve **Yargıtay’ı etkisizleştirme** amaçlanmaktadır.

IV. E- ADİL YARGILANMA HAKKINI GERÇEKLEŞTİRME YÖNÜNDEN

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi,

“Madde 6

Adil yargılanma hakkı

1. Herkes, gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili nizalar, gerek cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini istemek hakkına sahiptir

2. Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılır.

3. Her sanık en azından aşağıdaki haklara sahiptir:

a) Kendisine yöneltilen suçlamanın niteliği ve nedeninden

en kısa zamanda, anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek;

b) Savunmasını hazırlamak için gerekli zamana ve kolaylıklara sahip olmak;

c) Kendi kendini savunmak veya kendi seçeceği bir savunmacının yardımından yararlanmak ve eğer savunmacı tutmak için mali olanaklardan yoksun bulunuyor ve adaletin selameti gerektiriyorsa, mahkemece görevlendirilecek bir avukatın para ödemeksizin yardımından yararlanabilmek;

d) İddia tanıklarını sorguya çekmek veya çektirmek, savunma tanıklarının da iddia tanıklarıyla aynı koşullar altında çağırılmasının ve dinlenmesinin sağlanmasını istemek;

biçiminde tanımlar. Bu kapsamda Türk yargısı zaten belirtilen ilkelere azami özen göstermektedir. *İstinaf süreci adil yargılanma hakkı yönünden ek güvence getirmeyecektir, mevcut koşullarla bir değişiklik olmayacaktır. Adil yargılanma hakkıyla istinafın ilgisi ve nedensellik bağlantısı yoktur.*

"... Adil yargılanma başka bir mesele. Adil yargılanma tarafların eşit şartlarda olup olmadıkları, iddialarını savunma imkanını bulup bulamadıkları meselesidir. Adil yargılanma, iddialarınızı, bir kere ilk mahkemede, bir ikinci defa da istinaf mahkemesinde olmak üzere iki kere savunma meselesi değildir... Dolayısıyla, medeni yargılamada istinaf yolunun kaldırılmasının ya da önemli ölçüde kısıtlanmasının bir sorun teşkil etmeyeceğini düşünüyorum. Şahsen ben kendi ülkemde istinaf yoluna kısıtlamalar getirilmesi taraftarıyım..." (TURCEY, V. 2003, s. 215)

SONUÇ :

Örnekleriyle ortaya çıkan yargıda yeniden yapılanma çalışmaları ülkemizi refah ve mutluluğa ulaştırmayacaktır.

Çünkü AB'nin başka ülkelere yapmadığı çifte standart niteliğindeki zorlamaları ülkemizin gerçekleriyle, ekonomisi, kültürel yapısıyla uyumlu değildir. Çoğunluğun yararına olmayan istekler uluslararası şirketlerin egemenliğini getirecektir. Ulusal bağımsızlığımız, varlığımız zarar görecektir.

Yüce ATATÜRK'ün aşağıdaki sözü bazı hatırlatmalarda bulunabilir:

“Sosyal topluluğumuzda, devletimizde, hürriyet sonsuza kadar sürecektir. Ancak onun sonsuzluğu, onu sonsuz yapan kuralların korunması ile ayakta durur ve onunla sınırlıdır.

Bir insan, belki kendi isteği ile kişisel özgürlüğünü bir yana bırakabilir. Fakat bu girişim, koca bir ulusun hayatına ve özgürlüğüne zarar verecekse, büyük ve onurlu bir milli yaşam bu yüzden sönecek ise o milletin evlatları ve torunları bu yüzden yok olacaklarsa, bu girişim hiçbir zaman meşru ve kabul edilebilir bir konu olamaz. Ve hele böyle bir girişim hiçbir zaman özgürlük adına hoşgörü ile düşünülemez.”

Yargının sorunlarının çözümü, yargıyı çözmekle sağlanmaz.

Yargımız gelişmiş ülkelerin yargısından geri olmadığı gibi onlardan daha zor koşullarda, kısıtlı imkanlarla onlardan daha iyi çalışabilmektedir.

Birçok Avrupa ülkesinin, kaldırmaya çalıştıkları istinaf sürecini bize dayatmaları masum ve yararımıza değildir.

İstinaf;

Yargısal süreci uzatacak, güvenceyi azaltacak, ekonomik-toplumsal yükler getirecektir.

Yürütme organlarının, Yargıyı, T.C. Anayasasında tanımlanmış konumunu sağlayıcı çalışmalar ile ekonomik, teknik yönlerden güçlendirmesi; Yargı kararlarına zamanında ve tam olarak uyup, hukuk devleti ilkelerini tam olarak uygulaması; bunları sağlayıcı yeniden yapılanmaya gitmesi yani yürütmenin yeniden yapılanması daha gerekli, daha önemlidir.

Böylece yargısal sorun olarak ifade edilen ama aslında yürütmenin olan sorunlar çözülecektir.

KAYNAKÇA

- Adalet dergisi, (2006), Adalet Bak. Yay. Mayıs, 2006 sayı 25
- CEPEJ (Avrupa Konseyi Avrupa Etkin Yargı Komisyonu) 2002 Yargı Sistemleri Raporu, Adalet Bak. AB Genel Müd. Yay. 2004
- DEREN-YILDIRIM, N. (2003), İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği yay. Ankara, s.267
- HUKUK GÜNDEMİ, (2005), Ankara Barosu dergisi, Aralık 2005 sayı 3
- İstinaf Mahkemeleri, (2003). Uluslararası Toplantı, Türkiye Barolar Birliği yay. Ankara
- SAV, A. (2003), İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği yay. Ankara, s.112
- TURCEY, V. (2003), İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği yay. Ankara, s.210
- YURTCAN, E. (2003) İstinaf Mahkemeleri Uluslararası Toplantısı, Türkiye Barolar Birliği yay. Ankara, s.239
- Yargı Reformu, (2000), Sempozyumu, 2000. İzmir Barosu yay.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ve DENETİM

Dr. Birol EKİCİ*

GİRİŞ

Kamu kesiminde kaynakların etkili ve verimli kullanılması gereği ile hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılması ihtiyacı, yeniden yapılanma çalışmalarına denetim sisteminin de dahil edilmesine neden olmuştur. Yolsuzlukların sık sık kamuoyu gündemine taşındığı ülkemizde, teftiş ve denetim sisteminin gerek yapılanması, gerekse fonksiyonları itibarıyla uluslararası standartlardan ve Avrupa Birliğinin öngördüğü sistemden çok farklı özellikler göstermesi sistemin etkinliğinin artırılmasına yönelik çalışmaların yürütülmesini hızlandırmıştır.

Yönetimden ayrı ve bağımsız bir fonksiyon olarak örgütlenemeyen ve çok sayıda denetim biriminin koordinasyonsuz olarak çalışmasına dayanan Türk Denetim Sistemi, zaman içinde etkisini kaybederek üstlendiği misyonu gereği gibi yerine getiremez hale gelmiştir. Çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanan, sistematik ve sürekli olmayıp kısmi ve belirsiz zamanlı olarak yürütülen, hata bulma üzerine yoğunlaşan ve cezalandırıcı bir özellik taşıyan, denetim sonuçları hakkında güvence vermeyen ve denetim sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmayan, baskı ve yönlendirmelere açık olan sistem; kamuda suiistimal, yolsuzluk, israf, kalitesiz kamu hizmeti sunumunun önüne geçememiştir.

Halkın tam güvenine sahip bir kamu yönetimi sisteminin kurulması, denetim sisteminin de değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Yeni şekillenen kamu yönetimi anlayışında yer alan demokrasinin

* T.C. Başbakanlık, İdareyi Geliştirme Başkan Vekili, Meşrutiyet Caddesi 24/5
Yenişehir Ankara, Tel: (312) 419 67 90- 419 97 26 Faks: 418 81 90 e-posta:
bekici@basbakanlik.gov.tr

geliştirilmesi; aşırı ve koruyucu merkeziyetçilikten kendi kendini denetleme, değerlendirme ve geliştirme imkanı sağlayan performans yönetim ve denetimine geçilmesi; hesap verebilirliğin geliştirilmesi ve stratejik yönetim ilkeleri yeni denetim sisteminin ana çerçevesini oluşturmaktadır.

2. DENETİM

Denetim; gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir (Polat, 2003: 74). Kamu kesiminde denetim, bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesidir (Yörüker, 1999: 2).

Başarılı bir yönetimin ön koşulları arasında bulunan denetim, yönetim kavramının içini dolduran öğelerden birisi ve vazgeçilmez bir parçasıdır. Kurumca yerine getirilen işlerin, belli ilkelerle uyum halinde olup olmadığını saptama aracı olan denetim, kamu hizmetlerinin belli hukuk kuralları içinde yürütülmesini sağlamaya yarar. Denetimin varlığı kamu görevlilerinin davranışlarını sürekli düzenleyici etki yaratır, denetimin yapılma olasılığı hataların düzeltilmesine yol açar (Sanal, 2002: 4).

Denetim sistemi kamu yönetimi sistemine göre şekillenmekte, yönetim sistemlerine bağlı olarak gelişmektedir. Teknolojik yenilikler, performans bütçe ve performans yönetimine geçilmesi ile kamu yönetimi organizasyonlarının yapısı ve büyüklüğünde meydana gelen değişiklikler son 15 yıl içinde denetim sisteminin hızla değişmesine neden olmuştur (OECD, 2005: 84). Önceleri klasik denetim sisteminin kamu yönetiminde yaygın olarak kullanıldığı görülmekle birlikte, kamu yönetimlerinde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde denetim anlayışı da değişerek modern, hatta post-modern denetim anlayışına geçildiği görülmektedir.

Klasik denetim sisteminde, denetim baskıcıdır ve yürütme görevini yerine getirenlerin görevden alınması sonuçlarını doğurabilmektedir. Karakter olarak karşılıklı iletişimi öngörmez. Kontrol, şikayet ve itaat kavramlarına önem verir.

Modern denetim anlayışında; denetim kurumlarının çalışmalarıyla denetlenen yönetimlerin çalışmaları birbiriyle bütünleşmektedir. Denetleyen ve denetlenen kurumlar arasındaki karşılıklı etkileşim denetlenen kurumun görevi üzerine yoğunlaşmaktadır. Uygulanan politikanın başarısından dolayı, politikayı uygulayan ve denetimi yapan kurumlar birlikte sorumludur. Denetim normları da uygulanan politikanın başarısına odaklanmıştır ve denetimin izlemekten ziyade yönlendirici rolü oldukça öne çıkmaktadır. Denetim standartları, durum ve şartlara göre değişkendir ve denetim kurumlarıyla denetlenen kurumlar arasında karşılıklı görüşmeye ve uzlaşmaya bağlı olarak kararlaştırılır. Modern denetimin ana unsuru bilgi alışverişidir.

Post-modern denetim sisteminde, denetleyen ve denetlenen kurumlar arasındaki etkileşim çok önemli değildir. İcracı kuruluşun veri ve hizmet sunum şekillerinin bilgi teknolojisi aracılığıyla denetleyen kuruluşlar tarafından paylaşılması önemlidir. Denetlenen kuruluşun performansının, denetleyen kurum tarafından kamuya açıklanması ise post-modern denetim sisteminin önemli bir özelliğidir. Denetim sonuçlarının kamuya açıklanması, kamuoyunun da denetleyen fonksiyonunu üstlenmesine neden olmakta, böylece gerektiği zaman halkın sesini yükseltmesini sağlamaktadır.

Post-modern denetim sisteminde, iletişim ağı çok önemlidir. Birden çok denetim kuruluşu hizmetlerin sunumunu yapan kurumda denetim yapmaktadır. Denetim alanı, yeni denetçilerin girişine açıktır fakat denetlenen kurumlarla çok yakın ilişkiye girmeleri uygun görülmemektedir. Denetim kuruluşları en iyi denetim hizmetini sunabilmek için yarışma içindedirler. Örneğin çevre konusunda denetim yapan bir denetim kuruluşu, denetlediği yerel yönetim biriminin çevre konusundaki performansına ilişkin verileri yayınlamaya bu konuda kamuoyu oluşturmaya ve etkilediği kamuoyu vasıtasıyla yaptığı denetimin etkisini artırmaya çalışmaktadır. Post-modern denetimin özellikleri arasında "utanç listesinde yer verme" (naming and shaming) uygulaması çok önemli bir işleve sahiptir. Denetimin sonuçlarının dünya çapında

görülebilen Internet sayfalarında yayınlanması ise diğer önemli bir özelliktir (Bekkers ve Homburg, 2002; 134).

Ağırlıkları farklı olmakla birlikte, üç denetim anlayışının kamu kesiminde birçok kere birlikte kullanıldığı görülmektedir. Çağdaş kamu yönetiminde denetim, hükümetlerin politik güvenilirliklerini artırabilmeleri amacıyla yapılmaktadır. Denetim, politika oluşturanlarla, oluşturulan politikayı icra edenler arasında etkileşim sağlayarak, politikanın başarıya ulaşması için gerekli düzeltmeler konusunda veri sağlamaktadır. Bürokrasinin azaltılması, mali şeffaflık, yönetimde adem-i merkeziyetçilik, devlet yönetiminde piyasa ekonomisi mekanizmalarının uygulanması ilkelerini ön plana çıkaran yeni kamu yönetimi fikrinde, kamu sektörünün politik kontrolü ve güvenirliliği önemli sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışında hizmetlerin halka en yakın yönetim birimi tarafından sunulmasıyla hizmet sunan birimler artmakta ve bu birimlerin kontrolü de önem kazanmaktadır. Bu bağlamda denetim, sadece kamu kurumlarına olan güvenirliliğin artırılmasına aracı olmakla kalmamakta, hizmetlerin kaliteli sunumunun da garantisi olmaktadır.

Ülkemizde inceleme, araştırma ve düzeltme anlamlarından ziyade güç, baskı, otorite, üstünlük ve zorlama gibi anlamları ifade eden denetim (Atay, 1999: 18, 19), daha çok klasik denetim sistemine uymakta, içinde bulunduğumuz geçiş sürecinden sonra modern hatta post-modern denetim sisteminin yaygınlaşması beklenmektedir.

3. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA BAĞLAMINDA DENETİM

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın en önemli unsurlarından birisi, denetim sisteminin günün ihtiyaçlarına uygun bir şekilde kurulmasıdır. Kamu yönetimi reformunu sürdüren ülkeler, başlangıçta denetimin etkisinin azalmasını ve yöneticilerin karar ve eylemlerinde daha rahat olmasını öngörmüşlerdir. Ancak reform süreci sonunda öngörülen gerçekleşmemiş, yöneticiler karar ve eylemlerinde daha rahat bırakılırken daha çok denetim yürütülmeye başlanmıştır (OECD, 2005: 85).

Türk Kamu Yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları 1930'lara kadar uzanmaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma 1990'lı yıllardan sonra acil ve ertelenemez bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmasına ve kalkınma planlarıyla tüm siyasi partilerin programlarında yer almasına rağmen iktidara gelen hükümetler tarafından güçlü bir biçimde desteklenmediği için başarılamamıştır. Ekonomik alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak etkili, güçlü, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin kurulamaması ve ekonomik krizler kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını zorunlu hale getirmiştir.

2003 yılında kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini kapsamlı bir şekilde başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı, öncelikle kamu yönetimi zihniyetinde değişiklik ihtiyacına vurgu yaparak, uzun vadeli bir perspektif içinde merkezi idarede ve mahalli idarelerde yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesini hedeflemiştir. Ayrıca, toplumun taleplerine daha duyarlı, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı, küçük fakat etkili bir kamu yönetiminin kurulmasına yönelik ilkeleri içermektedir.

Katılımcı, saydam, hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi ve merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması için hazırlanarak 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunulmuştur. 5227 Sayılı ve yeni adıyla "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından kısmen bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. İç denetimin kurulmasını öngören ve geçici maddeleri dahil 22 maddesi iade edilen yasanın denetime ilişkin maddeleri de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen maddeler arasında bulunmaktadır.

Yeniden yapılanma sürecinde 2003 yılı sonunda ilk çıkarılan kanunlardan birisi olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, denetim sistemini yeniden şekillendirmektedir. Bu kanunda benimsenen ilkelere daha sonra çıkarılan yerel yönetim kanunlarında da uyulmaktadır.

3.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Denetim

2003 yılı sonunda parlamentoya sevk edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında (KYTK) denetim, uluslararası tanımlara uygun bir şekilde tanımlanarak çeşitleri sayılmıştır. Tasarıda denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak, ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek ve elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olarak tanımlanmaktadır.

Kanun tasarısı, denetimi yönetimin temel fonksiyonları arasında görmekte ve yönetimin kalitesinin denetimin kalitesine bağlı olduğunu kabul etmektedir. Ancak, denetim sisteminin niteliğini eksik gören KYTK, geçmişe yönelik, kurallara uygunluğa önem veren, etkisiz bir denetim yapısına dikkati çekerek performans denetimine ve kamuoyu denetimine geçilmesini önermektedir. Ayrıca, Tasarıda ülkemiz kamu yönetiminin halkın ihtiyaçlarına cevap verememesinin ve kamu yönetiminde bulunan israf ve yolsuzlukların nedenleri arasında gösterilen etkisiz denetim sisteminin, hata bulma mantığıyla yöneticileri iş yapamaz hale getirdiği de vurgulanmaktadır. KYTK'nın gerekçesinde mevcut denetim sisteminin son derece sorunlu olduğuna dikkat çekilerek, denetimin siyasi tercihlerle amaç dışı kullanıldığı ve keyfiliğin bulunduğu belirtilmektedir.

İsraf ve yolsuzlukların önüne geçebilmek için şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve kamuoyu denetimine açık bir yönetim anlayışına geçmek gerekmektedir. Faaliyet denetimini ihmal ederek daha çok düzenlilik denetimine yoğunlaşan, yolsuzluk üreten sistemin tasfiyesi konusunda yeterli katkıyı yapmayan mevcut denetim sistemi gereksiz yatırımların, kamu yönetimindeki israfın önüne geçememektedir. Kıt kamu kaynaklarının kalkınma ve halkın öncelikli taleplerine yönelik olarak harcanamaması nedeniyle israf gün geçtikçe artmaktadır. Şeffaflığın, hesap verme sorumluluğunun, katılımcılığın ve kamuoyu denetiminin olmadığı bir yönetim anlayışında, mevcut denetim sistemi yolsuzlukların hakkından gelememektedir.

KYTK'da denetim sistemi, performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmekte, halk denetçisi mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilmektedir.

Bu açıdan bakıldığında KYTK'da yönetimin etkili ve verimli hale getirilebilmesi için mevcut denetim sisteminden oldukça farklı ve yeni bir denetim sistemi öngörülmektedir.

3.1.1. Denetimin Kapsamı ve Türleri

KYTK'da denetim; iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmakta, iç ve dış denetimin hukuka uygunluk, malî denetim ve performans denetimi açılarından yapılacağı belirtilmektedir.

3.1.1.1. İç Denetim

İç denetim, hesapların, faaliyetlerin, iş ve işlemler ile buna dayanak olan kararların yönetim biriminin kendi üst yöneticisi veya üst yöneticinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından teftiş ve incelemeye tabi tutulmasıdır. KYTK'da, iç denetimin hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi şeklinde yapılması öngörülmektedir.

İç denetim; yönetimin kendi içinde kurulan birim tarafından olası yolsuzlukların, hataların ve verimsiz uygulamaların en aza indirilmesi amacıyla kurumun sistemlerinin ve süreçlerinin kontrol edilip değerlendirilmesidir. Bu denetim, kurumun her türlü etkinliğini değerlendirmek, geliştirmek, iyileştirmek ve kuruma değer katmak amacıyla yapılır. İç denetimle, yönetime bağımsız ve tarafsız bir şekilde güvence ve danışmanlık hizmeti verilir.

İç denetim sistemi kurumun iç kontrol sürecini de inceler ve değerlendirir. İç denetimin, kurumun mali tablolarının denetiminde yasal bir rolü bulunmamaktadır. Ancak mali tabloların hazırlanması sürecinin kontrol edildiği konusunda güvence verir.

İç denetimin kendisine atfedilen görevleri başarılı bir biçimde yerine getirebilmesi için bağımsız olarak icra edilmesi gerekir. Bağımsızlık, iç denetim elemanlarına denetimlerini düzgün bir biçimde yürütebilmeleri için elzem olan yansız ve önyargısız görüşler sunma olanağı sağlar.

KYTK'nın öngördüğü iç denetimin amacı; faaliyet ve işlemlerde

hataların önlenmesine yardımcı olmak; çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmektir. İç denetim, hizmet süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor halinde ilgilere duyurmak şeklinde yapılacaktır. İç denetim, hataların önlenmesini, risk ve zayıflıkların belirlenmesini, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasını, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesini kapsayacaktır.

3.1.1.2. Dış Denetim

Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi tüzel kişiliği dışındaki makamlarca denetlenmesi dış denetimi oluşturmaktadır. KYTK'da dış denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve plânlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Dış denetim; hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır. Merkezî idareye dahil 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 yapılacak veya yaptırılacak, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanacaktır.

Dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacak olması denetim sistemimiz açısından önemli bir yeniliktir. Yaptırmadan kastedilen, ilgili kanunlarda belirtilen nitelikleri taşıyan denetim şirketlerinden yararlanılması, kesin hükme bağlama yetkisinin Sayıştay tarafından yapılmasıdır. Yine dış denetimin etkili bir biçimde yürütülmesi için Sayıştayın teşkilât yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulabilecek, bölge düzeyinde birimler kurulabilecektir. Ayrıca, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştayın bünyesine alınması öngörülmektedir.

Sayıştay tarafından yapılması öngörülen dış denetimin etkili bir biçimde yapılabilmesi için iç denetimin iyi bir şekilde işlemesi şarttır (TESEV, 2004: 4-5). Dış denetimden tek başına Sayıştayın sorumlu tutulması, Sayıştayın daha fazla iş yükü ile donatılması

anlamına gelmektedir. Öngörülen denetim sisteminde performans denetimi önemli bir yere sahiptir. Sayıştay ise şu ana kadar hukuki ve maddi denetime daha çok ağırlık vermektedir. 832 sayılı Sayıştay Kanununa "Verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi" başlıklı ek 10 uncu madde eklenerek performans denetiminin kanuni dayanağı oluşturulmakla birlikte, öngörülen performans ölçütlerine dayalı bir denetimin, Sayıştay tarafından henüz yaygın bir biçimde yapılmadığı görülmektedir (Bilgin, 2005).

KYTK'da merkezi idarenin görevleri arasında; "Mahallî idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idarî vesayet yetkisini kullanmak" da sayılmaktadır. Yerel yönetimler açısından dış denetim, idarenin bütünlüğü çerçevesinde merkezi idarenin vesayet denetimi olarak uygulanacaktır. Yönetimsel vesayet, yönetimin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip oldukları yetkidir (Tortop, 1984: 15).

Yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkisinin kapsam ve sınırlarına ilişkin genel kural Anayasa'nın 127 nci maddesinde yer almaktadır. Merkezi idarenin gözetim ve denetimine ilişkin ilke ve yöntemler yasa ile belirlenir. Ancak Anayasa bu gözetim ve denetimin amaçlarını ve sınırlarını göstermiştir. Bunlara bakarsak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkisinin ne denli geniş olduğunu görebiliriz (Keleş, 2003: 58). Yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yerine getirilmesi, yerel kamu hizmetlerinin miktarında ve ölçütlerinde bir örnekliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amaçlarıyla yerel yönetimler denetim organları tarafından vesayet denetimine tabi tutulmaktadırlar.¹

3.1.1.3. Hukuka Uygunluk Denetimi

Kamu kurum ve kuruluşlarının eylem, karar ve düzenleyici işlemlerinin hukuka uygunluğunun sağlanmasına yönelik olarak yapılan denetim, hukuka uygunluk denetimidir. Hukuka uygunluk denetimi, kanunlar tarafından belirlenen açık ve belli kriterlere

¹ Anayasa Mahkemesinin E: 1984/12, K: 1985/6 sayılı kararı.

dayanır. İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması hukuka uygunluk denetiminin temelini oluşturmaktadır.

KYTK'da hukuka uygunluk denetimi, bir denetim türü olarak tanımlanmış, ancak "hukuka uygunluk" denetiminin en önemli kurumsal yapıları olan *teftiş kurullarına yer verilmeyerek denetimin kimler tarafından yapılacağı hususu açık bırakılmıştır.*

3.1.1.4. Mali Denetim

Mali denetim hesapların, nakit ve diğer varlıkların denetimini içermektedir. Mali denetimin amacı, idarelerin gelir, gider ve mal hareketlerinden doğan hesap ve işlemlerinin ilgili mevzuata uygun olup olmadığının tespit edilmesidir.

3.1.1.5. Performans Denetimi

KYTK'da performans denetimine büyük önem atfedilmektedir. Yönetimde etkinlik ve verimliliği öne çıkaran performans denetimi; yönetimin yasa, tüzük ve yönetmeliklere bağlı kalarak verdiği hizmetlerde verimlilik, sürat ve etkinliğinin ölçüldüğü ve kamusal hesap verme sorumluluğunun geliştirildiği bir değerlendirmedir. Karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerektiren performans denetiminin amacı, denetlenenin etkin, süratli ve verimli olup olmadığının değerlendirilmesidir. Performans denetiminde, hukukilik denetiminde olduğu gibi belli kurallar yoktur. Önceden belirlenmiş başarı hedefleri bulunabilir. Her bir yönetim ve programda performans kriterleri değişebilir. Bu çerçevede, performans denetiminin objektif kriterlere dayanmasına rağmen sübjektif değerlendirmeleri içermesi kaçınılmazdır. Yıllık takvime bağlı değildir. Sürekli gelişmeyi hedef edinir.

Performans denetimi geleceğe yöneliktir ve yapıcıdır (Sayıştay Başkanlığı, 1998: 30). Bir kurumu, faaliyeti kısmen veya tamamen konu alabilir. Yargısal bir sonuç doğurmaz. Siyasi kararları konu edinmez. Denetimin sonucunda başarı ve başarısızlık ortaya konulduğundan düşük performans nedenlerinin araştırılmasına ve ortaya konulmasına imkan tanıyarak başarıya doğru yol alınmasına yardımcı olur.

3.1.2. Denetimle Görevli Kurumlar

KYTK'da, iç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi

yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından, dış denetimin ise kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılması veya yaptırılması öngörülmektedir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığında kurulacak rehberlik ve denetim birimi marifetiyle yerel yönetimler, bunların bağlı kuruluşları, işletmeleri ile mahallî idare birliklerinin mali işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin; idarenin bütünlüğüne, kalkınma plânı ve stratejilerine, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluk açısından denetlenmesi öngörülmüştür.

Tasarıda Türk yönetim yapısında idarenin ayrılmaz parçası olarak vazife gören ve her bakanlığın merkez teşkilatında yer alan teftiş kurulu başkanlıklarına yer verilmediği görülmektedir. Ayrıca, bakanlıklarda mesleki güvenceye ve uzmanlığa sahip bulunan müfettişlerin yaptığı teftiş, denetim ve soruşturmaların yerine daha çok hiyerarşik denetim olarak kabul edilebilecek bir denetim türü önerilmektedir.

Sayıştay'a verilen dış denetim görevi, mali denetim yanında, kapsama giren kurum ve kuruluşların tüm eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluk ve performans denetimini kapsamaktadır. Merkezi idareye bağlı kuruluşların yanı sıra yerel yönetimlerin de dış denetimi Sayıştay'a bırakılmaktadır.

Tasarıda, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılması öngörülürken bu görevin Sayıştay tarafından yaptırılmasına da imkan tanınmaktadır. Bu düzenleme İngiltere'de Denetim Komisyonunun muhasepleri ataması (Cross ve Bailey, 1991: 11), Hollanda'da birkaç belediyenin uzman muhasebe firmalarına denetim işini ihale etmesine (Köse, 2000: 142) benzeyen, özel ve bağımsız denetim firmalarına denetimin yaptırılmasına fırsat veren bir düzenlemedir. Bu düzenleme Cumhurbaşkanlığı tarafından Anayasanın "hiçbir kimse ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı" ve "Devlet'in genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği" hükümlerini içeren 6 ve 128 inci maddelere aykırı bulunmuştur.

KYTK'nın 14/c maddesinde; "*Bakan, bakanlığı ile bakanlığına*

bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini denetler, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumun yapısı ve yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetir, yönetimin geliştirilmesini sağlar." denilmektedir. Bakan bu görevi bizzat yapamayacağına göre bu hükme istinaden Tasarının 18, 24 ve 40 ıncı maddeleri dışında Bakan adına denetim yapmak üzere başkaca denetim birimi kurulabilecektir.

3.1.3. Yerel Yönetim Hizmetlerine Müdahale

KYTK'nın denetime ilişkin doğrudan maddelerinin yanı sıra denetimi ve denetim sistemini etkileyecek maddeleri de bulunmaktadır. Bunlardan en çok dikkat çekeni İngiltere'de de uygulanmakta olan yerel yönetimlerin görevlerine müdahale edilmesine ilişkin 8 inci maddedeki hükümdür. Bu maddeye göre, mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığının bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır. İngiltere'de uygulanmakta olan yerel yönetimlerin görevlerine müdahale anlamına gelen bu hükme göre, İçişleri Bakanlığı makul bir süre içinde aksaklığın giderilmesi için idareyi önce uyarması ve aksaklığın giderilmesi için fırsat tanıması gerekmektedir. Bakanlık tarafından alınacak tedbirin de aksayan kamu hizmeti ile sınırlı tutulması önemlidir. Merkezi idare tarafından belli bir hizmete tahsis edilen paranın tahsis edilen hizmete harcanmaması, bütçe imkanları elverdiği halde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetin gördürülmesi için gerekli personel ve ödeneğin tahsis edilmemesi gibi objektif kriterler aranmalıdır.

KYTK'nun bu maddesi, "İdari Vesayet" adı verilen ve merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararlarını onaylama veya iptal etme yetkisini, sadece yasalarda belirtilen hallerde kullanabilmek yerine, gerektiğinde onun yerine geçerek gerekli tedbirleri alma yetkisini merkezi yönetime bıraktığı görülmektedir. Bu durum, denetimi gerekmele birlikte yerel yönetimlerin yetkileri yönünden çok ağır sonuçlar doğurabilecek bir idari vesayet olmaktadır (Bilgin, 2005).

3.1.4. Bakanlıkların Merkez Teşkilatlarında Teftiş Kurullarına Yer Verilmemesi

Denetim sisteminin etkisiz ve yetersiz olduğundan hareketle bakanlıkların teşkilat yapılarında teftiş kurullarına yer vermeyen KYTK İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sağlık ve Millî Eğitim Bakanlığında temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabileceğini öngörmektedir. Adı geçen bakanlıklarda kurulacak rehberlik ve denetim birimleri, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere oluşturulacaktır. İçişleri Bakanlığında yerel yönetimler açısından kurulacak olan rehberlik ve denetim birimi mahalli idarelere yapılacak müdahale, inceleme onayı ve ön inceleme onayı gibi hususlarda görev yapacaktır. KYTK'ya göre, bağlı kuruluşlarda da kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilecektir.

3.1.5. Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık

Yeni kamu yönetimi anlayışında denetime çok önem verilmekte ve bu denetimin daha çok doğrudan halk tarafından yapılmasına yönelik mekanizmalar geliştirilmektedir. KYTK'da kamuoyu denetimi, ayrı bir madde de düzenlenerek bu denetim biçimine verilen önem gösterilmektedir. Kamuoyu denetimini gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinme hakkıyla destekleyen KYTK, kamu kurum ve kuruluşlarının, talep edilmesi halinde istenen bilgi ve belgeleri istisnalar dışında vermekle yükümlü olduklarına ilişkin hüküm içermektedir.

Kamuoyu denetiminin iyi işlemesi için kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunmaları öngörülmektedir.

Yine, kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirilmesi, mahallî idarelerde bu raporların yapılan ilk toplantıda meclisinde bilgisine sunulması öngörülmektedir.

Kuşkusuz, merkezi idare ve mahalli idareler açısından en etkili denetim yollarından birisi olan kamuoyu denetimi, yasal yaptırımı bulunmayan bir denetim biçimidir. Seçimle işbaşına gelen karar organlarının denetiminde kendini oy olarak gösteren bu denetim, kamuoyunun elindeki önemli bir koz olarak değerlendirilmektedir. Çünkü seçimler siyasi sorumluluğun test edildiği ve değerlendirildiği araçlar olmaktadır.

Kamuoyu, bir sorun karşısında halkın düşüncüsü ve taşıdığı kanaattir ki, bu kanaat, merkezi ve yerel yönetimler üzerinde etkili olmaktadır. Kamuoyu kanaatinin oluşmasında, yönetimin açık olması, tanınması, halk tarafından bilinmesi ve toplumda, toplumsal davranış geleneğinin yaygın olması çok önemlidir (Balta, 1970: 209). Ayrıca kamuoyu denetiminin etkin kullanımında bağımsız basın ve diğer kitle iletişim araçlarının yaygınlığı da etkin bir role sahiptir.

Tasarıda yerel yönetimlerin "kamuoyu denetimi" yoluyla denetlenebilmesi için, "Bilgi edinme hakkı ve saydamlık" başlığı altındaki 41. maddesinde, kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun iletişim araçlarıyla, kamuoyunun incelemesine açık hale getirileceği; yerel yönetimlerde bu raporların ayrıca meclislerin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulacağı hükmü getirilmiştir. Çok etkili bir yerel halkla ilişkiler yöntemi olan bu yenilikle, "Halka dönük idare, sonuçlara dönük idaredir" anlayışının yerleşmesi sağlanabilecektir. Gerisi, yerel halkın da bilinçlenmesine kalacaktır ki, bu durum zaman alacaktır (Bilgin, 2005).

3.1.6. Mahalli İdareler Halk Denetçisi

KYTK'da denetim sistemimize, ilk defa halk denetçisi uygulaması getirilmesi öngörülmektedir. Esasen Tasarının, yeni bir uygulama olmasından dolayı en geniş ve en ayrıntılı olarak düzenlediği konulardan birisi halk denetçiliği sistemidir. Tasarıda, her ilde mahalli idarelerin, bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan işletmelerin eylem ve işlemlerinden doğan anlaşmazlıkların çözümü için bir kamu denetçisinin bulunması öngörülmektedir. Beş yıl süreyle görev yapması düşünülen kamu denetçisinin il genel meclisi tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

Tasarıya göre halk denetçisi, mahalli idarelerin kişileri ilgilendiren eylem ve işlemlerine karşı, menfaati ihlâl edilenler tarafından

yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, kırkbeş gün içinde kararını verir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açıktır. Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz.

Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar.

KYTK'nın öngördüğü ve 1950 yılına kadar sadece iki İskandinav ülkesinde (İsveç ve Finlandiya) bulunan kamu denetçisi kurumu günümüzde hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde yaygın olarak bulunmaktadır. Kamu Denetçisi statüsü, yetki ve görevleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte bütün ülkelerde görevini özerk ve bağımsız bir statü içinde yürütmektedir (Eryılmaz, 1993: 92). Kamu Denetçisi, halkla bürokrasi arasındaki ilişkilerde her iki taraf açısından koruma sağlayan bir mekanizmadır.

KYTK'da varolan şekliyle halk denetçisine, dünya ülkelerindeki fonksiyona ilave olarak idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirme yetkisinin verildiği görülmektedir. Halk denetçisine verilen yetki bağımsız mahkemelerin yargılama yetkisine alternatif olma potansiyeli taşımaktadır.

3.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Denetim

Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasının sağlanması amacıyla kamu yönetiminde başlatılan dönüşümün önemli ayaklarından biri de 2003 yılı sonunda çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu bağlamda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu (KMYKK), 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerini alan, Türk Kamu Yönetimi Siteminde köklü değişiklikler yaratan bir "yeniden yapılanma" kanunu olarak görmekte yarar vardır. Kanun, iç ve dış denetim olarak kamu mali

yönetimi ve denetimi olgusunu yeni baştan düzenlemekte, ilkelerini yeniden koymakta, bütçe kurumlarının gruplanma sistemini değiştirme, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemektedir. Kamu harcama sürecinin daha hızlı ve sağlam esaslara bağlanması, kamu mali yönetim sistemine disiplin, hesap verebilirlik ve saydamlığın kazandırılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması amacıyla çıkarılan KMYKK, çağdaş gelişmelere uygun bir kamu mali yönetim sisteminin kurulması için etkin bir iç kontrol sistemini oluşturmaktadır.

KYTK ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda öngörülen denetim yapılanması bazı farklara rağmen genel hatlarıyla örtüşmektedir. 5018 sayılı Kanunla mali saydamlığı sağlamak, yetkilileri ve kamuoyunu bilgilendirmek için kamuda raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporlarının hazırlanması ve yayınlanması sistemine geçilmektedir. Denetim, uluslararası standartlara uygun bir şekilde iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmakta, uygunluk denetiminin yanı sıra performans denetimi de öngörülmektedir.

Kanunla öngörülen sistemde, iç denetim uluslararası standartlara uygun olarak tanımlanmakta ancak, iç denetçinin yanı sıra mevcut müfettiş, kontrolör, murakıp, denetçi, uzman, denetmen kadro ve yapılanması muhafaza edilmek suretiyle çok başlı, koordinasyonsuz ve mükerrer denetim mekanizması korunmakta ve yeni bir denetim birimi daha oluşturularak karmaşa ve sorun büyütülmektedir.

3.2.1. İç Denetim

İç denetim, üst yöneticilere eylem ve kararlarının etkinlik, verimlilik, tutumluluk, kanunilik ve düzenliliği konusunda güvence veren yönetsel bir süreçtir (OECD, 2005: 86). 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.²

² Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile İç Denetçilerin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelikte yer alan iç denetim tanımıdır.

İç denetim faaliyeti kurumun kendi memuru olan iç denetçiler tarafından yapılacaktır. İç denetçiler görevlerinde bağımsızdırlar ve hazırlayacakları denetim raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunacaklardır. Üst yönetici tarafından değerlendirilecek olan rapor ve yapılan işlemler en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna sunulacaktır.

İç denetim faaliyeti, kamu idarelerinin faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planlarına, programlara, stratejik planlara, performans planlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini; kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılmasını; bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

Kamu idarelerinde yapılacak iç denetim aşağıda belirtilen denetim uygulamalarını kapsamaktadır.

a) Uygunluk denetimi: Kamu idarelerinin faaliyet ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun incelenmesidir.

b) Performans denetimi: Yönetimini bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve işlemlerin planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarındaki etkinliğin, ekonomikliğin ve verimliliğin değerlendirilmesidir.

c) Mali denetim: Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklere ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun; mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

ç) Bilgi teknolojisi denetimi: Denetlenen birimin elektronik bilgi sistemlerinin sürekliliğinin ve güvenilirliğinin değerlendirilmesidir.

d) Sistem denetimi: Denetlenen birimin yönetim ve kontrol sistemlerinin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.³

İç denetim faaliyetlerinin risk odaklı olarak yürütülmesi esastır.

³ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.8.

Kamu idarelerinin maruz kalabileceği risklerin tespit edilerek sürekli ölçülmesi ve değerlendirilmesi suretiyle, risk odaklı iç denetim planı ve programı hazırlanır. İç denetim bu plan ve programa uygun olarak yapılır.

İç denetim, iç kontrol sisteminin işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgi sağlayarak, değerlendirmeler yapıp önerilerde bulunacaktır. Kanunda, ön mali kontrol iç kontrol sisteminin bir unsuru olarak düzenlenmektedir. İç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, ön mali kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir. İç kontrolün amacı; usulsüzlük ve yolsuzlukların önlenmesi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir biçimde yönetilmesidir.

İç denetçiler, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yapacakları denetimde; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanıp kullanmadığı bakımından incelemelerde ve önerilerde bulunur, harcamaların yasalara uygunluğunu denetler, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunur, soruşturma açılmasını gerektirecek bir usulsüzlüğe rastladığında en üst amire bilgi verir, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunur. Ayrıca idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans kriterlerine uygunluğunu izler ve değerlendirmeler yapar. İç denetçi atamaları yapılabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler tamamlanmıştır. İç denetime ilişkin diğer düzenlemelere (yönergeler, denetim el kitapları ve rehberler) ilişkin çalışmalar ise devam etmektedir. İç Denetçi Atamalarında Uyulacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ ise 08 Eylül 2006 tarihli ve 26283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla oluşturulan İç Denetim Koordinasyon Kurulu, iç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek; yolsuzluk veya usulsüzlüklerin önlenmesi ve ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda kamu

idarelerine önerilerde bulunmak; iç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek, gözden geçirmek ve değişen ihtiyaçlara göre değiştirmek. İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek, gözden geçirmek ve değişen ihtiyaçlara göre değiştirmek; işlem hacimleri dikkate alınmak suretiyle ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek; idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamakla yetkili ve görevlidir.

Etkin bir kurumsal yönetim, etkin bir iç denetimi gerektirmektedir. İç denetimin bağımsız olarak yürütülmesi ve iç deneticilerin tarafsız görev yapmaları etkin bir iç denetimin ön şartıdır. Etkin bir iç denetim faaliyeti için 5018 sayılı Kanunda öngörülen tedbirler yeterli değildir. İç Denetim Koordinasyon Kurulunun iç denetim faaliyetinin bağımsızlığını ve iç denetçilerin tarafsızlığını sağlama konusunda uygulanabilir bir rolü yoktur. Uygulamada, iç denetim faaliyetinin bağımsızlığı ve iç deneticilerin tarafsızlığı güvence altına alınmadığı taktirde kamu denetim sistemimiz etkin bir fonksiyon ifa etmeyen yeni bir denetim birimini daha bünyesinde barındırması olacaktır (Keleş, 2006).

3.2.2. Dış Denetim

Kamu kaynaklarıyla ilgili planlama, bütçeleme ve harcamanın parlamento ve hükümet tarafından belirlenen amaçlara ve ülke kanunlarına uygunluğu konusunda güvence veren (OECD, 2005: 93) dış denetim, kurumla organik bağı bulunmayan bağımsız ve farklı tüzel kişiliği olan denetim organı, grubu veya kişisi tarafından denetlenmesidir (bumko.gov.tr, 2005). 5018 sayılı KMYKK'yla, Sayıştayın ön denetimine son verilmektedir. Bu harcama sürecini hızlandıracak ve Sayıştayın iş yükünü azaltacak olumlu bir yeniliktir. Böylece dış denetim sadece harcama sonrası mali uygunluk ve performans denetimine yönelmekte ve bu konudaki dünyadaki uygulamalar ile paralellik sağlanmaktadır (Kerimoğlu, 2003: 5).

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda mali sorumluluk tahakkuk memuru ve saymana aittir ve Sayıştaya karşıdır. İta amirlerinin gözetme görevi idaridir ve mali sorumluluğu yazılı olarak üstlenmeleri durumunda Sayıştaya karşı sorumlu olmaktadır. KMYKK'ya göre ise hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve

kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kaynakların kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır. Hesap verme sorumluluğu, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleridir (INTOSAI, Auditing Standards, 1995: Glossary). Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır. Hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı doğmaktadır (Polat, 2003: 71). Böylece harcama yetkilileri (ita amirleri), gerçekleştirme görevlileri (tahakkuk memurları) ve muhasebe yetkilileri (saymanlar) yapılan harcamalardan dolayı mali açıdan sorumlu hale gelecek, Sayıştay incelemesinde hepsi muhatap alınabilecektir. Yeni durumda Sayıştay denetçisi mevzuata uygun olmayan bir harcama tespit ettiğinde onun sorumlusunu da bulmak durumundadır.

Denetimin amacı, genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde; yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç; hedef ve planlar ile kanunlara uygunluk yönünden incelenmesidir. Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yaptığından sonuçları da TBMM'ye raporlayacaktır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

• Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur. İç denetimin güçlendirilmesi dış denetimin yükünü ve ağırlığını azaltmaktadır (OECD, 2005: 87).

Sayıştay tarafından yapılan denetim sonucunda hazırlanan rapor ilgili kamu idaresine verilir ve üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel idareye dahil kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda dış denetim bakımından yapılan düzenlemelerde, Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmekte, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin harcama sonrası dış denetiminin Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Diğer taraftan Sayıştaya tanınan denetim yetkisi uluslararası denetim standartlarına uygun olarak mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi şeklinde konu itibarıyla da genişlemektedir. Ancak Sayıştayın harcama öncesi kontrolüne (vize ve tescile) son verilmektedir.

Kamu mali yönetim anlayışındaki değişikliklerin getirdiği zorunluluklar, Avrupa Birliği Müktesebatına uyum ve yeni yasal düzenlemeler nedeniyle Sayıştay Kanununun değiştirilmesi zorunluluk haline gelmiştir. Halen Parlamentoda bulunan Sayıştay Kanunu Değişiklik Tasarısının yasalaşması ile Sayıştay; düzenlilik denetimi ve performans denetim tekniklerini eşit ağırlıkta uygulayabilecek; tüm kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini denetlemek için yasal yetkiye sahip olacak; uluslararası genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun denetim yapabilecek; hazırladığı raporları zamanında ve belli bir prosedür dahilinde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve kamuoyuna sunabilecek; kamuda

hesap verme sorumluluğu bilincinin ve saydamlığın yerleştirilmesine ve geliştirilmesine, böylece yolsuzlukların önlenmesine önemli katkılarda bulunabilecek ve görev ve yetkilerini daha etkin bir biçimde yerine getirebilmek için iyi bir organizasyon yapısına sahip olacaktır.

3.3. Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Denetim

Kamu Yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları iki ayaklı olarak yürütülmektedir. Merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin de yeniden yapılandırılması, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ikinci ayağını oluşturmaktadır. KYTK'yla birlikte düşünülen ve tasarlanan Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının yenilenmesi kapsamlı bir yeniden yapılanmanın temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde yeniden yapılanmayı sağlayacak hükümleri Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda ve yerel yönetim kanunlarında aramak gerekir.

Yeni yerel yönetim yasalarıyla iç ve dış denetim öngörülmekte, kamuoyu ve performans denetimine özel önem verilmekte, yerel yönetim hizmetlerine müdahalenin şartları düzenlenmektedir.

4. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Son yirmi yılda gelişen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetimlerinin yapı ve hizmet sunum şekillerini değiştirmiştir. Aynı zamanda hesap verebilir kamu yönetimine olan ihtiyacı da artırmıştır. Bütün dünyada kamu yönetimlerinin modernizasyonu, daha çok kontrol ve denetimi beraberinde getirmiştir. Yetki devirlerinin yapıldığı yönetim sistemleriyle hükümet dışı kurumların kamu hizmeti sunduğu yönetim şekillerinde, güçlü bir iç ve dış denetim sisteminin kurulması gerekmiştir.

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma kapsamında KYTK'nın kamuoyuna açıklanmasından sonra denetim konusu üzerinde en çok konuşulan ve tartışılan konu olmuştur. Bunun sebebi, tasarının ülkemizde uygulanmakta olan denetim sistemini kökten değiştirecek öneriler getirmesi ve teftiş kurullarına yer vermemesidir.

Yeniden yapılanma kapsamında hazırlanarak yürürlüğe konulan kanunlarla, Türk Kamu Yönetiminde denetim sistemi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmakta, idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yerel yönetimler üzerinde ilave denetim usulleri öngörülmektedir. Dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı belirtilerek Sayıştayın taşra teşkilatının kurulması gündeme getirilmektedir.

Yeni sistemde yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi zayıflatılmakta fakat aynı zamanda etkili kontrol mekanizmaları da öngörülmektedir. Meclis kararlarında mülki idare amirlerinin onayının kaldırılması, valinin il genel meclisinin başından alınması merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini hafifletmektedir. Ancak, bunların yerine yerel yönetim hizmetlerine müdahale ve mülki idare amirlerinin gözetimle yetkilendirilerek yerel yönetim meclislerinin kararlarına karşı idari yargıya başvurmaları önemli yeniliklerdir.

Yeniden yapılanmayı gerçekleştirecek olan kanunlardan KYTK tasarısının kanunlaşmamasıyla birlikte iç ve dış denetime dayanacak olan denetim sisteminin bir kısım noktaları açık kalmıştır. Teftiş kurullarının durumu bu konudaki en güzel örneği oluşturmaktadır. Kurullara ihtiyaç olmadığının açıklanması kurullar üzerinde önemli bir baskı oluşturmuş, belirsizlik denetim faaliyetlerini etkiler hale gelmiştir.

Yeniden yapılanma sürecinin devam ettiği günümüzde denetim işlevinin yerine getirilmesi konusunda çok ciddi sorunlar bulunmaktadır. Denetim, etkisiz fakat maliyeti yüksektir. Çok sayıda denetim birimi bulunmasına rağmen yolsuzluk iddialarının bir türlü önüne geçilememektedir. Diğer yandan, denetimin hata bulma üzerine yoğunlaşması ile cezalandırıcı bir özellik taşıması, baskı ve yönlendirmelere açık olması iş yapan yöneticilerin karar ve eylemlerinde sonuçlardan ziyade süreçlere odaklanmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, çeşitli nedenlerle yönetsel denetim, hesap denetimi ve yargısal denetim aksamakta, sivil toplumun güçsüz olması nedeni ile toplumsal denetim de gerçekleşmemektedir. Denetimin sorunlu ve yetersizliği nedeni ile yönetimin hesap verebilirliği sınırlı kalmaktadır. İç denetimin kurulmasına yönelik çalışmalar yürütülmekle birlikte henüz denetime geçilememiştir. Dış denetim konusunda belirsizlikler bulunmakta, performans

denetimi yaygın olarak yürütülememektedir. En etkili denetim yolu olan hukuki denetim açısından yargı sürecinin genellikle uzun olması denetimin etkinliğini azaltmaktadır.

KAYNAKÇA

- Atay, C. (1999) "Devlet Yönetimi ve Denetimi", Alfa Yayınları, No: 552, Hukuk Dizisi: 100.
- Balta, T. B. (1970), *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Bekkers, V. ve Homburg, V. (2002), "The International Journal of Government and Democracy in the Information Age," *Information Polity*, Vol.7 Issue 2/3, p 129-141, 13p
- Bilgin, K. U. (2005), "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Yerel yönetimler Güçleniyor mu, Üstleniyor mu?" www.tusiad.org/yayin/gorus/58/5.pdf (10.03.2005)
- Cross, C. A. ve Bailey, S.J. (1991), *Local Government Law*, Sweet and Maxwell, London.
- Eryılmaz, B. (1993), *Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler*, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, Sayı, 4.
- Güler, B. A. (2005) "Yerel Yönetim Tasarıları Üzerine Değerlendirme," www.kamuyonetimi.org/pdf/BAGuler_yereltasari.pdf (13.10.2006)
- INTOSAI, International Organization of Supreme Audit Institutions, "Auditing Standards", Issued by the Auditing Standards Committee at the XIVth Congress of INTOSAI in 1992 in Washington, D.C., United States as amended by the XVth Congress of INTOSAI 1995 in Cairo, Egypt, http://www.intosai.org/Level1/1_defaue.html (13.10.2006)
- Keleş, H. (2006), *Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar*, http://www.geocities.com/ceteris_tr3/h_keles.doc, (13.10.2006)
- Keleş, R. (2003), *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye, Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.
- Kerimoğlu, B. (2003), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı: Mali Kontrol, Sorumluluk ve Görev Dağılımı," www.mukder.org.tr/bkerimoğlu.htm (22.02.2005)
- Köse, H. Ö. (2000), *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris.
- Polat, N. (2003) "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği," *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran 2003-Sayı 49, s. 65-80.
- Sanal, R. (2002), *Türkiye'de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayını, Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (1998), *Sayıştay'ın 1999 Yılı Bütçesi Münasebetiyle Hazırlanan Rapor*, Ankara.
- TESEV (2004), "Kamu Denetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Konusunda TESEV Görüş ve Önerileri", www.tesev.org.tr, (10.10.2006).
- Tortop, N. (1984), *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara.
- "Türk Kamu Denetim Organlarının Yapısı ve Çalışma Sistemi", www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/denislev.htm (15.03.2005).
- Yörüker, S. (1999), "Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri", Çeviri, Sayıştay yayını, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 1, Eylül.

BÖLGESEL POLİTİKALARIN DÖNÜŞÜMÜ: TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI

Hülya Kendir ÖZDİNÇ

Arş. Gör., Ankara Üniversitesi,

Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı

Bölge kavramı, küreselleşme-yerelleşme tartışmalarının temel boyutlarından biri olarak son yıllarda sıklıkla gündeme gelmektedir. Ulus-üstü ve ulus-altı boyutlarıyla bölge kavramı ekonomik, siyasal, yönetsel vb. açılardan tartışılmakta, adeta bir “yeniden doğuş” yaşamaktadır. Ancak, bu yeniden doğuş bölge politikalarının içeriğinde önemli bir farklılaşmaya denk düşmektedir. Bu, en genel haliyle bölgesel eşitliği/dengeyi hedefleyen politikalardan bölgelerarası rekabeti teşvik eden politikalara doğru bir dönüşümdür. Söz konusu dönüşüm, devletin bölgesel politikalardaki rolünün içerik, biçim ve araçlar yönünden değişimini de getirmiştir.

Türkiye’de bölgesel politikaların değişen hedef, araç ve uygulamaları da söz konusu dönüşümü göstermektedir. Çoğunlukla Avrupa Birliği (AB) ile ilgili olguların tartışılmasına paralel giden bu durum, sadece söylem düzeyinde kalmamıştır. Özellikle son kalkınma planlarında ve Türkiye ile AB’nin ilişkilerini ve uyum sürecini yönlendiren çeşitli belgelerde, Türkiye’nin bölgesel politikalara önem vermesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Türkiye’de bölge politikaları özellikle bölge planlama ve bölgesel kalkınma yaklaşımları çerçevesinde daha önceki dönemlerde de gündemde olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren, ulusal birliği ve bütünlüğü sağlama, güvenlik, ekonomik kalkınma gibi nedenlerle belli bölge politikaları ve bir bölge yönetimi biçimi sayılabilecek umumi müfettişlikler uygulaması yürütülmüştür.

1950’li yılların sonundan itibaren, kamu yönetiminde çeşitli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için bölge düzeyinde örgütlenme ve bölge planlamaya ilişkin çabalar başlamıştır. Aynı dönemde, bazı bölge planlama uygulamaları yapılmıştır. Planlı kalkınma döneminde bu çabalar yoğunlaşmış ve kalkınma planlarında da ifadesini bulmuştur. Genel olarak, kalkınma planlarında bölge planlamaya bölgesel dengesizliklerin giderilmesi yönünden önem verildiği görülmektedir. 1970’li yıllardaki ve 1980’li yılların başındaki kalkınma planlarında ise konu, bölge planlamadan çok metropol kentlerin ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere sorunlarına doğru kaymıştır. 1960’lı yıllardan itibaren, çoğunluğu tam olarak uygulamaya geçirilemeyen ya da sonuçlandırılmayan bölge planlama çalışmalarıyla farklı bölgelerin sorunlarına çözüm aranmaya çalışılmıştır. Bu çalışmaların içinde, 1980’li yılların ortasında başlayan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), çeşitli açılardan önemli bir bölge planlama çabası olmasının yanı sıra, Türkiye’de ilk kez bölgenin bir yönetsel birim olarak tanımlandığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı’nın kurulmasıyla farklı bir yer tutmaktadır. Bunun dışında, 1961 ve 1982 Anayasalarının oluşturulduğu zamanlar gibi bazı dönemlerde bölge valiliği üzerinde tartışmalar olmuştur. Sonuç olarak, Türkiye’de bölge yönetimi ve bölge planlamanın kurumsallaşmadığını, ancak önemli bir deneyimin olduğunu söylemek mümkündür.

Dünyadaki bölgeselleşme süreciyle ve yeniden canlanan bölge yönetimi ve bölge planlama tartışmalarıyla karşı karşıya kalan Türkiye’de yeni birtakım çabalar dikkat çekmektedir. Özellikle Yedinci ve Sekizinci Kalkınma Planlarında bölgesel gelişme ve planlama konularına geniş yer ayrıldığı ve ayrıntılı hedefler koyulduğu görülmektedir. Sekizinci Kalkınma Planı’nda Türkiye’nin iç ve dış dinamikleri açısından bölge politikası, yönetimi ve planlamasının gerekli olduğu ve bunun için çeşitli çalışmalar yapılması gerektiği öngörülmüştür. Bölgesel politikalar, aynı zamanda Avrupa Birliği’ne uyum olarak adlandırılan politik-yönetsel süreçlerin en önemli başlıklarından birini oluşturmaktadır. Kalkınma Ajanslarının kurulması ile ilgili yasama süreci bu konudaki son somut adımdır. Bütün bu gelişmeler, bölge politikalarında dünya çapındaki değişimin Türkiye’de izlediği seyri ve aldığı biçimi göstermektedir.

Bu çalışmada, Kalkınma Ajansları Yasası etrafında bölgesel politikalarda yaşanan dönüşüm incelenecek, bu dönüşümün temel hatları eleştirel bir bakışla ele alınmaya çalışılacaktır.

Kalkınma Ajansları Nasıl Kuruldu?

2002 sonbaharında Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasını oluşturan bir karar alınmıştır (RG: 22.09.2002, 24884). Bu uygulamanın amacı, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması olarak açıklanmıştır. İstatistiki bölge birimleri sınıflandırmasında hiyerarşik olarak üç düzey oluşturulmuştur. Ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlikler gösteren komşu iller arasında gruplandırmalar yapılarak 1. ve 2. düzey belirlenmiş, iller de 3. düzey olarak alınmıştır. Buna göre, 81 ilin her biri 3. düzey istatistiki bölge birimidir. Komşu illerin gruplandırmasıyla oluşturulan 2. düzey birimler 26, 2. düzeydeki birimlerin gruplandırılmasıyla oluşturulan 3. düzey birimler ise 12 tanedir. 3. düzey birimler, İstanbul, Batı Marmara, Doğu Marmara, Ege, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu şeklinde oluşturulmuştur. Bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bölge düzeyinde çalışmalar yaparken bu sınıflandırmayı esas almasının zorunlu olduğu da belirtilmiştir. DPT, 2. Düzey olarak sınıflanmış bölgelerin merkezi kabul edilen bazı illerde Kalkınma Ajanslarının oluşturulması yönünde çalışmalara başlamıştır.

Kalkınma Ajanslarının kurulması ilk olarak 25 Nisan 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı Taslağında geçmiştir. Ancak, daha sonraki tasarlarda bu madde yoktur. Ardından, bu ad altında gündeme gelen tasarılar kamuoyundan büyük eleştiriler almıştır. Cumhurbaşkanlığı tüm temel hükümlerini uygun bulmayarak tasarımı geri göndermiş, genel olarak Anayasaya aykırı bulunmuştur. Daha sonra KYTK taslağında yer alan birçok hüküm ayrı yasalar halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM) ve ülke gündemine gelmiştir. Örneğin, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünü kapatan yasal değişiklikler, belediyeler, büyük şehir belediyeleri ve il özel idareleri hakkındaki yeni yasalar KYTK tasarısının parçalarıdır.

Kalkınma Ajansları ile ilgili tasarı taslakları 2004 sonu- 2005 başında kamuoyu gündemine gelmiştir. Bu taslaklar üzerinden çeşitli kesimlerin tepkileri ortaya çıkmış ve TBMM’ye gelen yasada bu tepkilerin etkisi görülmüştür. Bunun en açık göstergesi, ilk tasarlarda geçen “bölgesel” kelimesinin TBMM’ye gelen ve kabul edilen yasada olmamasıdır. Kalkınma Ajansları yasa tasarısı taslağı, 2 Temmuz 2005’te TBMM Genel Kurulunda görüşülmeye başlanmıştır. Aslında yasanın TBMM’de görüşülmesi ve kabulü sürecinde de dikkat çeken bir durum vardır. 2 Temmuz 2005’deki görüşmelerde, ilk 25 madde üzerinde hiçbir konuşma, tartışma olmaksızın kabul edilmiştir. O dönemde TBMM içtüzüğü ile ilgili tartışmalardan dolayı muhalefet partileri TBMM oturumlarına katılmamış ve yasanın ilk 25 maddesi bu şekilde TBMM’den geçmiştir. Daha sonra 24-25 Ocak 2006’da yasanın kalan maddeleri TBMM’de görüşülmüş, üzerinde çeşitli tartışmalar olmuş, ancak kabul edilmiştir. Böylece, 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, 8 Şubat 2006’da Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesi, bölge kalkınması konusunda yürütülecek politikaların temel aracı olarak Kalkınma Ajanslarının konumunu kesinleştirmiştir.

Yasada her bir Kalkınma Ajansının kendi kuruluş kararnameşi ile oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Temmuz ayında da Mersin ve Adana’yı kapsayan TR62 ve İzmir ilini kapsayan TR31 bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının kurulması kararı çıkmıştır (RG: 06.07.2006, 26220).

Kalkınma Ajansları Sistemi

Kanuna göre, Kalkınma Ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amaçlarını gerçekleştirmek üzere kurulacaktır. Bu bağlamda Kalkınma Ajanslarının görevleri şu şekildedir:

a) Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.

b) Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına (DPT) bildirmek.

c) Bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.

d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.

e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.

f) Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.

g) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.

i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

İ) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan DPT sorumludur. Ancak, yeni kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ve Başbakanlıkla ilgili bir kuruluş olarak Kalkınma Ajansları ile ilişkilendirilmiştir. Bu merkezi ajans, ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisini belirlemek, yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerini koordine etmek ve desteklemek gibi görevlerini yerine getirirken kalkınma ajansları ile işbirliği halinde olacaktır. Ayrıca yerli ve yabancı sermaye yatırımları için gerekli işlemleri ilgili kurum ve kuruluşlar ile kalkınma ajansları nezdinde yatırımcılar adına yürütmek ve sonuçlandırmaktan sorumludur (RG: 04.07.2006, 26218).

Kalkınma Ajanslarının teşkilat yapısı kalkınma kurulu, yönetim kurulu ve genel sekreterlikten oluşmaktadır. Ajans merkezinin olmadığı illerde ise yatırım destek ofisleri kurulacaktır.

Kalkınma kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşacak şekilde kurulur. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararnamesi ile belirlenir. Kalkınma kurulunda demokratik ilkelerin geçerli olduğu; eşitlik, adalet, düşünce ve ifade özgürlüğü ve açık sayım kuralları ile bölgenin kalkınması hedef ve amacı doğrultusunda iller ve kesimler arasında dayanışma ve uzlaşma esas olacağı hükmüne bağlanmıştır.

İzmir ve Adana-Mersin Kalkınma Ajanslarını kuran Bakanlar Kurulu kararında, kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde merkezi idare, yerel yönetimler, üniversiteler ve diğer kamu tüzelkişileri;

özel kesim ve sivil toplum kuruluşları bünyesinde ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer sivil toplum kuruluşları temsil edilecek birimler arasında sayılmaktadır. Kalkınma kurulunda, merkezi idare bünyesinde kaymakamlar ile il ve ilçe idare kurulu üyeleri; yerel yönetimler bünyesinde ise belediye başkanları ile il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri yer alır. Karamürmede kalkınma kuruluna üye gönderecek kuruluşların toplam temsilci sayıları belirlenirken, kuruluşlar arasındaki denge ile bunların bölgesel kalkınmaya sağlayabilecekleri muhtemel katkılar, bölgedeki nispi ağırlıkları, bölge potansiyelini taşıma kapasiteleri ve misyonlarının dikkate alındığı belirtilmektedir. Kalkınma kurulu üye sayısı Adana-Mersin bölgesi için kamu kurum ve kuruluşlarından 40, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından 60 üye olacak şekilde belirlenmiştir. Toplamda 100 kişinin 49’u Adana’yı, 51’i Mersin’i temsil edecektir. Bu, her bir ilde 25 üye taban olarak kabul edilmek ve geri kalan üye sayısı illerin 2000 yılı nüfus sayımı sonuçları doğrultusunda bölgedeki nüfus oranlarına göre dağıtılmak suretiyle hesaplanmıştır. İzmir bölgesinde ise kamu kurum ve kuruluşları 30, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları ise 70 üye ile temsil edilecektir.

Yönetim kurulu, Ajansın karar organıdır. Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Yönetim Kurulu tarafından belirlenir. Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir. Yönetim kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, izleyen yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Genel sekreterlik, Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Yatırım Destek Ofisleri, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde kurulur. İhtiyaca göre bu sayı, yönetim kurulu kararı ve DPT’nin onayı ile artırılabilir. Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur.

Yatırımcılar, bir dilekçe ekinde, ilgili mevzuatta belirtilen bilgi ve belgelerle yatırım destek ofislerine başvurur. Bu başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz. Yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır. Daha önceden diğer kurumlara yapılan başvurular yatırımcının talebi üzerine ofis tarafından takip edilir. İlgili merciler, yatırım destek ofislerince kendilerine gönderilen işleri öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak zorundadır. Bu kural, söz konusu işler için ilgili mevzuatta belli bir süre öngörülen hallerde dahi geçerli kabul edilmiştir.

Yatırım destek ofislerinin takip ve koordine edeceği işlemler; gayri sıhhi müessese niteliğindeki kuruluşların imalat, madencilik, ulaştırma, taşımacılık, turizm, eğitim, sağlık ve enerji sektörlerindeki çevre, insan sağlığı, iş güvenliği ve gıda konularındaki izinlerle maden arama ruhsatı hariç olmak üzere yatırım yeri konularındaki izinlerle sınırlıdır. Bunlar dışında kalan izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerin yatırım destek ofisleri tarafından takip ve koordine edilmesi, yönetim kurulunun kararına bağlıdır. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler ücretsizdir. Ancak izin ve ruhsat veya diğer idari iş ve işlemler için ilgili mevzuatta öngörülen harç, ücret ve diğer mali yükümlülükler iş sahibine aittir (RG: 25.07.2006, 26239).

Kalkınma Ajansları personeli iş mevzuatı hükümlerine göre belirsiz süreli istihdam edilir, uzman personel ve destek personelinin oluşur. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari, mali ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının %20’sini

geçemez. Örneğin İzmir ve Adana-Mersin Kalkınma Ajanslarında ilk yıl için en fazla 30 uzman personel ve 5 destek personeli olmak üzere toplam 35 personel istihdam edileceği belirtilmiştir. Uzman personel ve iç denetçinin KPDS Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan bir belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilmesi Yasadaki dikkat çeken maddelerden biridir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır. Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabidir. Ajans personeline ilişkin tüm ihtilaflar iş mahkemelerinde görülür (RG: 25.07.2006, 26239).

Kalkınma Ajanslarının gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından vergi iadeleri ile yerel yönetimlere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay.

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.

c) Faaliyet gelirleri

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay.

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay.

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir.

Kalkınma Ajansları Üzerine Tartışmalar

Kalkınma Ajansları gündeme geldiği dönemden itibaren sürekli bazı tartışmaların konusu olmuştur. Yasanın ortaya çıkmasıyla var olan kamu yönetimi sistemi, idare hukuku ve kamu yararı ilkesi açısından, birçok maddesi fazlasıyla çelişkili bulunarak eleştirilmiştir. Ayrıca ana muhalefet partisi ve Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) tarafından dava konusu edilmiştir.

Kalkınma Ajansları Yasasının belli hükümlerinin incelenmesi tartışılan çelişkili durumların ana hatlarını gösterecektir. İdare hukuku açısından Kalkınma Ajanslarının yasal statüsü belirsizdir. Kalkınma ajansları tüzelkişilik sahibidir; ama ne özel ne de kamu tüzelkişisi olarak nitelendirilmiştir. Yasada ayrıca belirtilmedikçe, kuruluşun çalışmaları özel hukuk hükümlerine bağlanmıştır. Bir yandan, yasanın çeşitli hükümleri açısından Kalkınma Ajansları başta DPT olmak üzere, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları, valilikler ve belediyeler ile çeşitli konularda ilişkilendirilmiş ve ağırlıklı olarak kamu gelirlerini ve ancak bir kamu kurumunun kullanabileceği yetkileri kullanan kuruluşlar olarak tanımlanmış iken, yine yasada özel hukuk hükümlerine tabi oldukları belirtilmektedir. Diğer yandan, yasanın getirdiği birçok uygulamada Kalkınma Ajansları kamu yönetimi alanından çok uzaklaştırılmaktadır. Örneğin, Kalkınma Ajansları özel denetim kuruluşları tarafından denetlenmektedir. Ajansların personeli iş hukuku hükümleri tabidir. Öte yandan ajanslara yapılan başvurular kamu kurumlarına yapılmış sayılmaktadır.

Kamu yönetimi sistemi açısından, Kalkınma Ajanslarının merkezi yönetim, yerel yönetim ya da hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşu mu olduğu çok belirsizdir. Bazı kesimler DPT'nin Kalkınma Ajansları üzerinde koordinasyon yetkisinin olmasını ve ajans yönetim kurullarının başında valilerin olmasını, ajansların merkezi yönetimin parçası sayılacağı, vesayet altında olduğu şeklinde

yorumlayıp, bunu güçlü merkeziyetçi geleneğin devamı olarak değerlendirip eleştirmektedir. Öte yandan, hizmet alanının yerel olarak tanımlanması, belediye başkanlarının yönetim kurulunda yer alması kamu gelirlerinden yararlanış biçiminin yerel yönetimler sistemi ile ortak olması nedeniyle bir yerel yönetim kuruluşu olarak tanımlanabilir. Tüm bu yönlerden ajansların durumunun tamamıyla çelişkili olduğu, ne merkezi ne de yerel yönetim kuruluşu olarak tanımlanamayacağı, şu ana kadar olan sistemden farklı olarak adeta özerk bir bölge idaresi olarak tanımlanabileceği yönünde eleştiriler de vardır.

Kalkınma Ajansları kullandıkları gelirler bakımından aynı çelişkili konumu sergilemektedir. Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek payın aktarılması, bunun yanı sıra bölgedeki il özel idareleri ve belediyeler için cari yıl bütçesinden pay aktarılması, bunların kamu kaynaklarını kullanacağını göstermektedir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir. Ajansların gelirleri ile ilgili sözü geçen hükümler, bunların kamu tüzel kişiliği olduğu yönündeki yorumu güçlendirmektedir. Ancak burada daha önemli bir nokta vardır; genel bütçeden bu şekilde pay aktarılması sadece belediyelere ve il özel idarelerine, yani yerel yönetimlere özgüdür. Bu hüküm, günümüze kadar İller Bankası kanalıyla yürütülen yerel yönetimlere genel bütçeden pay ayrılması sistemi içinde ajanslara da yer açılması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla Kalkınma Ajansları bir tür yerel yönetim kurumu olarak nitelendirilebilir; bu haliyle ajanslar bölge idaresi olarak ortaya çıkmaktadır.

AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar Kalkınma Ajanslarının gelirleri arasında sayılmaktadır. Dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ve kullanımına ilişkin usul ve esaslarını DPT tarafından belirleneceği ifade edilmektedir. Bu yasanın çıkmasıyla Kalkınma Ajanslarına dönüşecek olan, daha doğrusu ajansların ön hazırlığı niteliğini taşıyan program koordinasyon merkezleri ve hizmet birliklerinin halihazırda AB fonları kullandığı görülmektedir. Öte yandan, yukarıda anlatılan hükümlerle Kalkınma

Ajanslarına büyük ölçüde bir kamu kaynağı ayrılacağı da ortadadır. Bölgedeki ticaret ve sanayi odalarının bütçelerinin yüzde biri de ajanslara gönderilecektir. Bu, tarımda doğrudan gelir desteği sisteminin yerleştirilmesi sürecinde olduğu gibi, önce dış kaynaklar kullanılsa da, sistem istenen şekilde oturduğunda kamu kaynaklarının kullanılacağını düşündürmektedir. Dolayısıyla, devletin bölüşüm ilişkilerindeki rolünde ve kamu kaynaklarının paylaşılmasında sorunlar yaratacak yeni bir durum ortaya çıkacaktır.

Kalkınma Ajanslarının mali açıdan denetimi Sayıştay tarafından yapılmamaktadır, bu iç denetimin konusu haline getirilmiştir. Ajansların hesapları ve işlemlerinin yanısıra, faaliyetleri ve performansları da ajans genel sekreteri veya yönetim kurulu başkanı ile iç denetçi tarafından denetlenecektir. Kalkınma Ajanslarının dış denetimi, İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile DPT'nin birlikte belirleyeceği esas ve usullere göre, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına yaptırılacaktır. Dolayısıyla, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı kamusal olmayan yollarla denetlenmiş olacaktır. Denetim sonucu, suç oluşturan bir durum ortaya çıktığında gerekli işlemleri yapmak için İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapma ve gerekli tedbirleri alma konusunda da DPT Müsteşarlığı görevlendirilmiştir. Mevcut sistemin işleyişinden farklı olarak, TBMM'nin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun ve diğer kamu denetleme usul ve ilkelerinin dışında farklı bir denetleme sistemi söz konusu olmaktadır.

Ayrıca, Ajanslar 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir.

Sonuç

Kamu reformu sürecinde gündemde olan çeşitli yasal düzenlemelerde bölge düzeyinde bir örgütlenme öngörülmektedir. Öncelikle ilk gündeme geldiğinde Kamu Yönetimi Reformu taslağının içinde sözü geçen Bölgesel Kalkınma Ajansları, daha sonra Kalkınma Ajansları adı altında ayrı bir yasanın konusu haline gelmiştir. Öte yandan, kamu kurumlarının yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da yönetime katılımının öngörüldüğü bu 'yönetişim' birimlerinin kurulmasına ilişkin olarak çeşitli kamu

kurumlarının faaliyetler yürüttüğü bilinmektedir. Bu kurumların başında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gelmektedir. DPT, 2. Düzey olarak sınıflanan bölgelerin merkezi kabul edilen bazı illerde Kalkınma Ajanslarının oluşturulması yönünde çalışmalara başlamıştır. Dolayısıyla, Kalkınma Ajanslarının yönetimi sürecinin 'katılımcılarından' biri olan kamu sektörü, çeşitli yasama ve yürütme çalışmalarıyla hazırlıklarını yapmaktadır.

Özel sektör, yönetim sürecine katılımcılık ilkesi çerçevesinde dahil olacağı Kalkınma Ajanslarını, AB'ye üyelik hedefine uyumlu bir şekilde, liberal ekonominin kuralları içinde, dünya ölçeğinde rekabet edebilen bölgelerin yaratılması için bir araç olarak savunmaktadır. Burada ilginç olan, bölge politikalarına ve Kalkınma Ajanslarına ilişkin karar verici ve icracı konumundaki kamu kesimi ile toplumun sadece bir kısmını oluşturan özel kesim arasında neredeyse hiçbir görüş farklılığı olmamasıdır. Dolayısıyla, bölge politikalarındaki son gelişmelerin, büyük ölçüde sermaye kesiminin görüşlerini temsil ettiğini ve çıkarlarıyla uyuştuğunu söylemek mümkün görünmektedir.

Bütün bunlar göz önüne alındığında, seçilen bölgesel politika, en genel hatlarıyla, her bölgenin 'yerli ve yabancı yatırımları çekerek' farklı sermaye kesimlerinin maksimum yararının sürdürüleceği biçimde 'kalkındırılmasıdır'. Bu tür bir kalkınmanın, sermayenin yatırım yapması için olumlu koşullara sahip olmayan bölgeler için büyük bir dezavantaj anlamına geldiği ortadadır. Kalkınma Ajanslarının hedeflerinden biri olarak konulan bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi, bu biçimde sadece yasaya konulmuş iyi bir dilek olarak kalmaktadır. Öte yandan, Kalkınma Ajanslarının sadece bir bölge içinde bile kamu yararını ve 'ortak iyiyi' nasıl temsil edeceği ayrı bir sorundur; bölge içi gelişmişlik farklarının da giderilmesi de sadece yasadaki bir dilek olarak kalacaktır. Sözün özü, Kalkınma Ajanslarının kurulması süreci, bu haliyle sermayenin yatırım yapması adına en uygun, kolay ve kısa yolların kurumsallaştırılmasından öte bir anlama gelmemektedir.

KAYNAKÇA

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No. 5449, Resmi Gazete: 08.02.2006, 26074.

Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun,

Kanun No. 5523, Resmi Gazete: 04.07.2006, 26218.

"Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar", Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı:2006/10550, Resmi Gazete: 06.07. 2006, 26220.

"Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının tanınlanmasına ilişkin Karar", Bakanlar Kurulu Kararı, Karar Sayısı: 2002/4720, Resmi Gazete: 22.09.2002, 24884.

Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete: 25.07.2006, 26239.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, Resmi Gazete: 25.07.2006, 26239.

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNDEKİ NEOLİBERAL YENİDEN YAPILANMANIN ÇEVRESEL SONUÇLARI

Doç.Dr. Mıhrıban ŞENGÜL

İnönü Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kamu Yönetimi Bölümü MALATYA

E-posta: msengul@inonu.edu.tr

1.GİRİŞ

Türkiye’de 1980’li yıllardan başlayarak hız alan küresel piyasalara eklemlenme sürecinde devleti küçültme ve uluslararası ekonomi ile bütünleşme söylemi ile devlet örgütlenmesi ve işlevleri yeniden düzenlenmiştir. Doğal çevrenin korunmasına ve iyileştirilmesine yönelik örgütlenme ve yönetim biçimi de bu çerçeve içinde düzenlenmiştir. Ancak sonda söylenmesi gerekeni başta söylemek gerekirse Türkiye’de çevre politikası, çevre yönetimi yapılanması ve işleyişi başından bu yana “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı doğrultusunda oluşturulmuş, bugünkü “piyasalaştırma” aşamasına adım adım hazırlanmıştır. Başka bir söyleyişle, neoliberal piyasa gerekleri doğrultusunda ilk yapılandırılan alanlardan biri çevre yönetimidir.

Türkiye’de yönetimin yeniden yapılandırılmasının dayandığı zeminin önemli unsurlarından biri de çevreye ilişkin ideolojik yaklaşımdır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının çevresel sonuçlarını değerlendirirken bu yeniden yapılandırmanın dayandığı ideolojik zeminin ve bu zemindeki çevre algılamasının ele alınmasında yarar vardır. Bu nedenle, bu çalışmada öncelikle söz konusu değişimin temel dinamiklerini oluşturan neoliberalizm ve neoliberalizmin devleti ve doğal çevreyi algılama biçimi incelenmiş, ardından Türkiye’de neoliberalizmin yerleşme süreci ve bu süreç

içinde çevre yaklaşımı ortaya konmaya çalışılmıştır. Son olarak da bu bağlam içinde kamu yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın çevreye ilişkin sonuçları, çevre yönetimi, yerel yönetimler ve kalkınma ajansları örnekleri üzerinde tartışılmıştır.

2. NEOLİBERALİZM VE ULUS DEVLET

Tarihsel olarak yaşadığı her krizi yeni bir ivme ile atlatan kapitalizm, 1970'lerde ortaya çıkan son önemli yapısal krizden de kendini yenileyerek çıkmıştır. Keynesci ve ithal ikameci sermaye birikim süreçleri çözülmüş, yaygın olarak "küreselleşme" biçiminde adlandırılan, neoliberal birikim süreci küresel ölçekte yerleşikleş(tiril)miştir.

Küreselleşmenin ilk ve temel koşulu piyasa şartlarının küresel çapta yaşama geçirilmesidir. Bunun anlamı basitçe, tabi ekonomilerin belirli toplumsal dönüşüm araçları kullanılarak kapitalist pazarın egemenliğine açık hale getirilmesi zorunluluğudur. Örneğin gelişmekte olan ülkelerdeki tarım üreticileri ile Amerika ve Avrupa'nın sübvansede edilen çiftçileri arasındaki rekabet ilişkisi, üçüncü dünya ülkelerindeki köylülerin piyasaya bağımlı çiftçilere dönüşmesini incelemektedir. Bu tarz toplumsal dönüşümler başlangıcından beri kapitalist emperyalizmin önemli bir işlevidir ve bağımlı devlet de bu dönüşümün vazgeçilmez aracıdır (Wood,2003,247).

Neoliberalizmle birlikte sermaye birikim sürecinde ulus devlete küresel ölçekte etkinlik gösterme beklentisi içindeki sermayenin önündeki siyasal, hukuksal ve yönetsel engelleri ortadan kaldırma rolü biçilmiştir. Açıkçası kapitalist küreselleşme devletlerin himayesi altında gerçekleşmektedir. Ancak devletin işlevi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılık göstermektedir. Küreselleşmenin etkin tarafı olan gelişmiş ülkelerde devletler, tüm dünyada kendi sermayeleri için kar getirici alanların önünü açmak, uluslararası alanda sermaye hareketlerini kolaylaştırmak ve bu konuda güvenli koşullar oluşturmak gibi işlevler üstlenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise devletler ülkelere yabancı sermaye girişini kolaylaştırmak (özelleştirme, serbest bölgeler oluşturma, aşırı mevduat garantileri gibi uygulamalarla), sermaye karlarını artıracak ve güvenceye alacak koşulları yerine getirme sorumluluğu üstlenmiştir. Bu süreçte gelişmiş ve gelişmemiş ülkelerin konumunu Başkaya (1997,197)'nin şu saptaması çok iyi açıklamaktadır: "Sanayileşmiş ülkeler kendi kaynaklarını 'ulusal', Üçüncü Dünya'nın

kaynaklarını da uluslararası sayıyorlar.”

İşte bu bağlamda kamu yönetimi örgütlenmeleri “*yönetimde reform*” adı altındaki “*paket düzenlemeler*”le yeniden yapılandırılmaktadır. Devletler, iktisadi ve mali liberalizasyona gitmekte, kamu hizmeti alanlarından hızla çekilmekte, bu alanları yerli ve yabancı sermayenin beklentileri doğrultusunda düzenlemektedir.

3. NEOLİBERALİZM VE ÇEVRE

Neoliberalizm çevre bakımından şöyle tanımlanabilir (Olivera ve Lewis’ten aktaran Liverman,Vilas,2006): Ormanlar, su ve biyolojik çeşitlilik gibi sahipsiz ya da devlet mülkiyetindeki ortak varlıkların özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi; çevre yönetimine kamu karışmasının ve harcamalarının durdurulması, çevre yönetiminin yerel ya da hükümet dışı kuruluşların ticaret, yatırım ve nakil faaliyetlerine uygun biçime getirilmesi.

Çevre yönetiminin bu şekilde dönüştürülmesi için ulus devletin temel politikaları, yapılanması ve işleyişi piyasa gerekleri dönüştürülmektedir. Böylelikle sermaye birikimine katkıda bulunabilecek bütün kaynakların (doğal varlıkların ve emek gücünün) ve alanların küresel ölçekte denetim altına alınması sağlanmaktadır.

Neoliberal yaklaşıma göre çevre varlıkları, sermaye birikimi sürecindeki üretim unsurlarından biridir. Başka bir söyleyişle; “*kaynak deposu*”. Denizler, okyanuslar, ormanlar, bitkiler ve hayvanlar, yeraltı ve yerüstü su varlıkları kısacası doğa, kapitalist meta döngüsü içine girmiştir. Doğa varlıkları hızla değişim değeri yüksek ürünlere dönüştürülmekte ve aynı hızla atık üretilerek yeniden doğaya bırakılmaktadır.

Sermaye için doğal çevrenin öteki anlamı ise, üretim ve tüketim süreci sonunda ortaya çıkan atıklardan kurtulmasını sağlayan “*bulaşık çukuru*”dur (Kovel,1997,11; Foster,2002,27). Ekosistem sermaye birikiminin sürmesi için varlığını ve verimliliğini sürdürmesi gereken bir dizgedir. Ekosistemin yaşadığı sorunlar bile yeni yatırım alanları yaratarak sermaye birikim süreçlerini desteklemektedir. Nitekim sermayenin küresel ölçekteki hareketlerinin temel nedenlerinden ikisi ucuz işgücü ve pazarlara ulaşma isteği, öteki ise doğal varlıkları (“kaynak depoları”nı) en

ucuz biçimde elde etme ve atıklarından en az maliyetle kurtulabileceği “bulaşık çukurları”na ulaşma güdüsüdür.

Doğaya bu biçimde yaklaşan neoliberal sermayenin çevre koruma önlemlerine karşı tavrı da şu gerekçeler nedeniyle olumsuzdur: (1) Doğayı korumak ya da doğayı koruyarak üretim yapmak maliyet ve rekabet eşitliğini bozmaktadır. (2) Çevresel önlemler, üretim sürecinin ve ticaretin kontrol edilmesi ve bu alanlarda kamu denetimi oluşturulması anlamını taşımaktadır. Kamu karışması ise piyasa işleyişini bozmaktadır. (3) Çevresel önlemler, yerli sanayinin dış rekabetten korunması işlevi görmektedir. Bu nedenle de küresel serbest ticareti öteki deyişle sermayenin sınıraşan dolaşımını engelleyen en önemli engellerden biridir. (4) Doğal çevrenin en etkin biçimde korunması yine piyasa araçları ile sağlanabilir.

Küresel sermaye, 1980’li yıllarda başlayan DB, IMF, OECD, AB ve DTÖ gibi kuruluşlar eliyle ulus devletlerin ve kamusal işlevlerinin yeniden yapılandırılması yoluyla yukarıda belirtilen “sorunlar”dan kurtulmaya başlamıştır. Küresel şirketler, teknolojinin ve ulaşım olanaklarının gelişmesinin sağladığı olanakları da kullanarak küresel ölçekte hareket edebilmekte, çevre korumaya yönelik engellerle karşılaşmadan ulus devletler eliyle hazırlanan yatırım olanaklarını kullanmakta, mal ve hizmet üretimini parçalayarak dünyanın dört bir köşesine yayabilmektedir. Farazmand (2001,445)’in vurguladığı gibi, fabrikalarını bir gecede “küresel köy”ün bir köşesinden ucuz emek ve çevresel sınırlamaların olmadığı başka bir köşesine taşıma kararı verebilmektedir. Çevresel, toplumsal ve ekonomik dışsal maliyetlerini ise ev sahibi ülkeye yüklemektedir.

Neoliberal piyasa taraftarları çevrenin piyasanın işleyişi içinde ve piyasa araçları kullanılarak korunabileceğini ileri sürmektedirler. BM, DTÖ, DB gibi küresel ölçekte ticaretin serbestleştirilmesi sürecinin temel aktörleri olan kurumların temel belgelerinde hem kalkınmanın sürdürülüp hem de çevrenin korunabileceği savı ile kalkınma paradigması olarak “**sürdürülebilir kalkınma**” önerilmektedir (Yıkılmaz,2003,115). Bu paradigma ile birlikte de yeniden yapılandırma süreçlerinin ana unsurlarından olan “**yerelleşme**” ve “**yönetişim**” önerilmekte ve son yirmi yıldır piyasaların ve devlet örgütlenmelerinin yeniden yapılandırılmasıyla birlikte tüm dünyaya taşınmakta ve işlerlik kazandırılmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının temel niteliklerini belirleyen ana belge olan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu (1987)’nin hazırladığı Ortak Geleceğimiz Raporu da az gelişmiş ülkelerin doğal varlıklarına daha kolay ve daha çok ulaşabilme, daha hızlı büyüme ve daha büyük sermaye akışını vurgulamaktadır. İşte yerleşme ve yönetim küresel sermaye için bu olanakları yaratmaktadır.

Ulus devletin aradan çekilmesiyle ya da “kolaylaştırıcılık” işlevi yüklenmesiyle küresel sermaye çevre varlıklarına doğrudan ve en az maliyetle ulaşabilme yeteneği kazanmış, atıklarından en az maliyetle kurtulma olanağını elde etmiştir. Günümüzde egemen hale gelen neoliberal sermaye birikim sürecinin en ağır sonuçları doğal çevre ve emek kitleleri üzerinde ortaya çıkmaktadır. Ekosistemin ve emeğin kendini yeniden üretme süreçlerine yaşamsal zararlar verilmektedir. Ulus devletlerin hazırladığı ya da “göz yumduğu” koşullar içinde çevre varlıkları “ucuz hammadde” kaynakları olarak hızla tüketilmekte, atıklar önlem alınmadan ekosisteme bırakılmaktadır.

4. TÜRKİYE’NİN “KALKINMA” ÖYKÜSÜ VE ÇEVRE

Türkiye’de 1908’den günümüze geçen süreç kapitalizmin gelişme ve yerleşikleşme dönemidir (Boratav,2004,202). Kuruluş yıllarından başlayarak izlenen politikalar, bu doğrultuda kararlı bir seyir izlemiştir.

Cumhuriyetin kuruluş yılları, yarı sömürgeleşmiş Osmanlı İmparatorluğu’ndan alınan miras, yıllar süren savaşların ardından yaşanan kıtlıklar ve sıkıntılar, ulus devlet oluşturma bilinci nedeniyle “devletçilik” ilkesi doğrultusunda ulusal ekonomi oluşturma dönemi olmuştur. Boratav (2004,40)’ın vurguladığı gibi ulusal ekonomi yaratma ilkesinin ürünü olarak, devlet desteğiyle bir yerli burjuvazi “yetiştirilmesi”ni kalkınmanın ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gören yaklaşım, 1923 sonrasının iktisat politikalarına damgasını vurmuştur. Bir tarım toplumunun kalıtı üzerinde kurulan Türkiye’de kapitalizmin ana unsurlarından olan burjuvazi, devlet eliyle oluşturulmuştur. Sonraki süreçlerde de dünya kapitalizminin dışında kalmamak adına adımlar atılmıştır.

1950’ye kadar uzanan Cumhuriyet’in bu ilk dönemi Büyük Bunalım ve İkinci Dünya Savaşı gibi olayları da kapsamaktadır. Dolayısıyla doğal çevrenin korunmasına ilişkin önceliklerin oluşması

söz konusu olmamıştır. Nitekim 1970’li yılların başına kadar dünyanın gündeminde de böyle bir konu yoktur.

Türkiye’nin yakın tarihi bakımından bir kırılma dönemi oluşturan 1950’den sonra da “devletçilik”, “karma ekonomi” adı altında, dışa kapalı düzense “ithal ikamesi” tanımlamasıyla 1970’li yılların ikinci yarısına kadar sürmüş, ekonomik gelişme denetimli ekonomi ile sürdürülmüştür (Kazgan, 1999, 90). Ancak devletin ekonominin bu kadar içinde ve belirleyici olduğu, sosyal devlet uygulamalarının yerleştiği bu dönemlerde, çevreye ilişkin konularda sosyal devlet yaklaşımı doğrultusunda düzenlemeler gerçekleştirilmemiştir. Türkiye’nin çevre politikasının ilk önemli belgesi olan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977)’nda kalkınmanın önceliği ısrarla vurgulanarak çevrenin korunması gerekliliği bu koşulla benimsenmiştir. Bundan sonraki kalkınma planları da sürdürülebilir kalkınma doğrultusunda kalkınma öngörülerini belirlemiştir.

1970’li yıllar serbest sermaye ithali ve finansal sermayenin etkilerine açılmanın başladığı dönemdir (Kazgan, 1999, 118). 1980’li yıllarla birlikte ise neoliberal yapılanma sürecine girilmiştir. 24 Ocak 1980 kararlarıyla ekonominin pazar ekonomisinin yönetimine bırakılması yönünde ciddi bir adım atılmıştır. İlk eide uluslararası finansal sermaye hareketleri üzerindeki kontrolü kaldırmaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ulusal mali piyasaların serbestleştirilmesi ve dış finans merkezleriyle eklemlenmesi sağlanmıştır. KİT’lerin özelleştirilmesiyle, kamu bankacılığının hızla tasfiye edilmesiyle devletin iktisadi alandan çekilmesi sağlanmıştır. Böylece Türkiye ekonomisi 1990’lı yıllara dışa açık bir ekonomi olarak girmiştir.

1980’li yıllarla birlikte “ithal ikameci” sermaye birikimi modeli terkedilmiş, ihracata dönük model uygulanmaya başlanmıştır. İhracata dönük modelde, dış pazarlarda yer bulma savaşı verecek ürünlerin girdileri olan işgücünün ve hammaddenin fiyatlarının en aza indirilmesi amaçlanır (Sönmez, 1992, 123). Çevresel önlemler ise hammadde fiyatlarını yükseltecek en önemli etkenlerden biridir.

Çevre Kanunu (1983)’nin yürürlüğe girmesi bu döneme rastlamaktadır. Çevre Kanunu yürürlüğe girse de uygulamada etkililiğini sağlayacak düzenekler kurulmamıştır. Böylelikle hem taraf olunan uluslararası sözleşmelerinin gereği yerine getirilerek çevre mevzuatının oluşturulması yönünde önemli bir adım atılmış hem de çevresel ölçünlerin kalkınma faaliyetlerine engel oluşturmaması sağlanmıştır.

İngiliz sanayi devrimiyle gündeme gelen uluslararası işbölümünün yeni versiyonu, Türkiye'ye, "mukayeseli üstünlükler" doktrini gereğince, avantajlı olduğu dallarda uzmanlaşmasını; buna karşılık kendisi için "iddialı" sayılan alanlardan vazgeçmesini önerilmektedir. Bu öneri, başta Dünya Bankası olmak üzere, uluslararası sermayenin ilgili her uluslararası kuruluşunca ifade edilmiş; ifadeden de öte, dış kredi mekanizmaları bu "uyum politikası"nın gerçekleşmesi için kullanılmıştır. Bu çerçevede Türkiye'ye uzmanlık alanı olarak sunulan alanlar, ucuz ve bol işgücünün, ayrıca tarımsal hammaddenin kullanılabileceği sektörlerdir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde karlılığı azalmış ve çevre sorunu yaratan bazı hantal ve kirli sanayilerde Türkiye gibi ülkelerin istediklerinde uzmanlaşabilecekleri sanayiler olarak tanımlanmıştır. Böyle olunca, ihracata dönük sanayilerin başlıcaları; gıda, dokuma ve giyim, deri, cam, seramik, çimento, ucuz emeğe dayalı hadde ürünler (demir-çelik) gibi alanlar olarak ifade edilmiştir. Denizi ve güneşi bol bir ülkeye bir de turizmde uzmanlaşması önerilebilirdi: Bu da yapılmıştır (Sönmez, 1992, 48).

1990'lı yıllarla birlikte devletin küçültülmesi ve kamusal hizmet alanlarının piyasaya açılmasıyla belirginleşen içinde bulunduğumuz döneme girilmiştir. Türkiye, tüm hizmet sektörlerinde küresel ölçekte liberalizasyonu sağlamayı amaçlayan GATS (The General Agreement on Trade in Services) çerçevesinde verdiği taahhütler doğrultusunda belirlenen kamusal hizmet alanlarından çekilmeye, bu alanları küresel (yerli ve yabancı) sermayeye açmaya ve güvenilir yatırım alanları oluşturma yolunda düzenleyici işlemler yapmaya başlamıştır. Bu süreçte kamu örgütlenmesi ve işleyişi hızla değişmektedir. Sonuç olarak, devletin asıl olarak "düzenleyici" işlev yüklendiği yeni bir büyüme ve birikim modeli yaşama geçirilmeye başlanmıştır. Böylece küresel süreçlerle uyumlu bir yönetsel yapının ortaya çıkarılması hedeflenmektedir.

1. TÜRKİYE'DE NEOLİBERAL YAPILANMANIN ÇEVRESEL SONUÇLARI

Türkiye'de çevre yönetiminin çok da kısa sayılamayacak bir geçmişi vardır. Oldukça kapsamlı bir çevre mevzuatı da oluşmuştur. Ancak başından bu yana "çevreyi koruma önlemlerinin kalkınma faaliyetlerinin önünde engel oluşturduğu" anlayışının egemen olduğu görülmektedir. Kalkınma kaygılarının çevresel kaygıların önünde olması nedeniyle çevre korumanın kapsamına üretim için

gerekli çevre varlıklarının dışında kalan çevresel alanlar alınmaktadır. Kısacası çevre rekreatif yaklaşımla korunmaya çalışılmaktadır. Ki bu alanlar da önemli yatırım alanlarından olan turizm için önemli fırsatlar yaratmaktadır.

Türkiye’de çevre politikası ve yönetimi, günümüz dünyasını yeniden yapılandıran neoliberal sermaye birikiminin taraflarınca da benimsenmiş olan sürdürülebilir kalkınma yaklaşımına dayanmaktadır ve devlet hiçbir zaman doğal çevrenin korunması adına güçlü bir tavır ortaya koymamıştır. Dolayısıyla 1990’lı yıllardan başlayarak hızlanan kamu yönetiminin örgütlenmesinin ve işlevlerinin yeniden yapılandırılmasıyla, Türkiye’de çevre yönetiminin yabancı ya da hazır olmadığı bir sürece girilmemiştir.

Anayasa’daki ve Çevre Kanunu’ndaki çevreye ilişkin hükümler yukarıda belirtilen sürdürülebilir kalkınma yaklaşımını ve devletin doğal çevreden yana tavır koymadığı savını destekler niteliktedir. Anayasa’da çevre hakkının 65. maddenin sınırlamalarının kapsamına giren “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlığı altında düzenlenmiş olması bu bakımdan oldukça anlamlıdır. Nitekim 65. madde devletin “sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek mali kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde” yerine getireceğini öngörmektedir. Aynı düzenlemeye Çevre Kanunu’nun 1. maddesinin değiştirilmeden önceki hükmünde de yer verilmiştir: “Çevrenin korunması ve kirlenmesinin önlenmesi konusundaki hizmetler, ekonomik kalkınma hedefleri, mali istikrar gözetilerek yapılır.” 5491 sayılı Kanun’la bu maddede yapılan değişiklik ile aynı vurgu “sürdürülebilir kalkınma” ilkesi ile yapılmıştır.

Ulus devletlerin mal ve hizmetlerin ticaretinin küresel ölçekte serbestleştirilmesi yolunda geri kalan engelleri de ortadan kaldırmaya devam ettiği günümüze kadar Türkiye’de devlet, çevrenin korunması yönünde ısrarcı olmayarak piyasaya destek verirken yapılan son düzenlemelerle, GATS kapsamında verilen taahhütler çerçevesinde “çevresel hizmetler” başlığı altında toplanan hizmetleri (kanalizasyon, çöplerin kaldırılması, sağlıkla ilgili ve benzeri hizmetler) piyasalaştırma sürecine girmiştir. Tüm düzenlemelere egemen yaklaşım, ormanları, toprakları, meraları, suları, kıyıları ve biyolojik çeşitliliği kısacası tüm doğal varlıkları üretim unsuruna indirgemektedir. Söz konusu düzenlemelerin ana işlevi ise bu varlıkları piyasalaştırma yolunu açacak hukuksal ve

kurumsal altyapıyı hazırlamaktır.

Kamu yönetiminin değişik sektörlerinde yapılan reformlar yalnızca ilgili alanla ilgili değil başta çevre olmak üzere öteki alanlarla ilgili sonuçlar da doğurmaktadır. Ayrıca çevrenin çok boyutlu olması nedeniyle pek çok alanda yapılan etkinlikler çevre üzerinde doğrudan ya da dolaylı biçimde sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla çevre örgütlenmesi dışındaki alanlarda yapılan değişiklikler de çevre üzerinde sonuç doğurucu niteliktedir. Bu nedenle, neoliberal yeniden yapılanmanın çevre açısından doğurduğu sonuçların yalnızca çevre örgütlenmesi üzerinden ele alınması önemli bir eksiklik olacaktır. Ancak bu çalışmanın sınırları dolayısıyla aşağıda çevre örgütlenmesi ile en önemli çevresel sonuçların ortaya çıktığı yerel yönetimlere ve bölgesel ölçekte neoliberal yapılanmalara ilişkin düzenlemeler kapsamında bir inceleme yapılmıştır.

Çevre Yönetimindeki Yapılanmanın Sonuçları

Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye'de çevre için yasal düzenlemeler ve yapılanma neoliberal yapılanmanın hızını aldığı dönem içinde gerçekleşmiştir. Bu bakımdan bu alanda köklü değişikliklerden değil de doğal varlıkların piyasalaştırılmasının giderek hızlanmasından söz edilebilir.

Türkiye'de çevre sorunlarına yönelik politika belirleme yolunda ilk önemli adım "kalkınmanın sürdürülmesi" ilkesini benimseyen Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile atılmıştır (1973-1977). İlk kurumsal yapılanma ise Çevre Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce 1978'de kurulan Başbakanlık Çevre Örgütü'dür ve Müsteşarlık düzeyindeki bu Örgüt 1984'de, kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler çerçevesinde, Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülmüştür. Ancak her iki kurum da uygulama ve yaptırım gücünden yoksundur; çevreye olumsuz etkilerin olmasının söz konusu olduğu durumlarda ve başvuru üzerine "görüş bildiren" durumundadır. Çevre Genel Müdürlüğü, 1989 yılında yine Çevre Müsteşarlığı'na dönüştürülmüştür. Bu Genel Müdürlüğün kuruluş kanunda, "sürdürülebilir kalkınma" açıkça vurgulanmıştır. Bu üç yapılanma biçimi de yaptırım yetkisiyle donatılmamıştır. "Kalkınma"yı engelleyecek unsurlar içermemektedir.

Çevre örgütlenmesi 1991 yılında Çevre Bakanlığı biçiminde

yeniden yapılandırılmıştır. Sürdürülebilir kalkınmayı temel alan çevre düzeni planları hazırlamak görevleri arasındadır. Kamu yönetimi yapılanmasında son dalga kapsamında Çevre Bakanlığı, Orman Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Böylelikle doğal çevreye ilişkin alanlardaki yeniden yapılandırmaların tek kurum üzerinden gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır.

Kuruluşundan bu yana yaşadığı bu örgütsel yeniden yapılanmalar ilk bakışta sanılabileceğinin aksine çevre yönetiminin iyileştirilmesini sağlamaktan uzaktır. Bugün gelinen noktada çevre yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi güçsüzdür, denetim ve yaptırım eksikliği içindedir.

2003'de gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile taşra teşkilatı ortadan kaldırılmak istenen bakanlıklardan biri de Çevre ve Orman Bakanlığı idi. Görev ve yetkilerinin belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışındaki tesislerinin il özel idarelerine devredilmesi, ilgili hizmetlerin yerel yönetim örgütlerince yerine getirilmesi öngörülmüştü. Bu Tasarı'nın yasalaşmaması üzerine aynı hedeflere sonraki düzenlemelerle ulaşılmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de çevre mevzuatı zaten sürdürülebilir kalkınma ilkesine dayanıyor olsa da 5491 Sayılı Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, bu ilkeyi yaşama geçirmek üzere daha somut düzenlemeler içermekte, neoliberal piyasa anlayışının doğasına uygun olarak çevre hizmetlerini kamusal bir hizmet olmaktan çıkarma, ticarileştirme konusunda daha köklü değişimler öngörmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nda çevre sorunlarının önlenmesi ya da giderilmesi konusunda "kirlenenin ödemesi" gibi piyasa araçlarının uygulanması benimsenmiştir. Bu 5491 sayılı Kanun (md. 3/h)'da daha açık biçimde ifade edilmiştir: "Çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirlenme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşvikler kullanılır." Bu maddede ilginç olan bir konu da, Türkiye'nin Kyoto Protokolü'nü imzalamamasına karşın "karbon ticareti" kavramına yer verilmiş olmasıdır.

Anayasa’nın 56. maddesi herkese “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı” vermektedir. Bu, bütün vatandaşların bu hakka ulaşabilmesi için çevresel hizmetlere kamusal hizmet niteliği kazandırmaktadır. Oysa Çevre Kanunu’nda yapılan değişikliklerle bu hizmetlerinin ticarileştirilmesinin yolu açılmıştır. 2872 sayılı Kanun’un 11. maddesinde yapılan değişikliklerle, çevre hizmetleri kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılmakta, ticarileştirilmektedir: Atık su ve katı atık tesislerinin “yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarının” bu hizmetten yararlanan veya yararlanacaklardan tahsisi öngörülmektedir. Dolayısıyla bu hizmetlerden ancak ödeme gücü olanlar yararlanabilecektir. Bu hükümler, aşağıda belirtilen aynı konuda yerel yönetimlerde yapılan düzenlemeleri destekler niteliktedir.

Çevre Kanunu’nun 11. maddesine eklenen hüküm de çarpıcıdır: “Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenler, ürünlerin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamaların karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliğe haiz birlikler oluştururlar. Bu kapsamda yükümlülük getirilen kurum ve kuruluşların sorumluluklarının bu birliklere devrine ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” Böylece özel sektör kuruluşları atıklarının toplanması, taşınması, geri kazanımı ve bertaraf edilmesi konusunda inisiyatif sahibi kılınmış, ilgili alandaki kamu yetkisini söz konusu birliklere aktarma yolu açılmıştır.

Çevre Kanunu’nun 3. maddesinde yapılan değişiklikle de “yönetişim” çok açık biçimde düzenlenmiştir: Çevrenin korunması, bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi konusunda Bakanlığın yerel yönetimlerle, gerekli hallerde meslek odalarıyla, birliklerle ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapacağı öngörülmüştür.

Yerel Yönetimlerde Yapılan Değişikliklerin Çevresel Sonuçları Üzerine

GATS ile çevresel hizmetlerin piyasa açılması konusunda verilen taahhütlerin yerine getirilmesinde ana hedef yerel yönetimler olmuştur. Ülke topraklarını ağ gibi ören bu yönetim birimleri aynı

zamanda çok büyük yatırım alanları olan su, çöp gibi altyapı hizmetlerini de yürütmektedir. Yerel yönetimler ölçeğinde yapılan düzenlemeler, temel kamu hizmetlerinin ve kalkınmanın mekansal olarak yeniden örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Nitekim bu alanlar arka arkaya yürürlüğe sokulan yasalarla köklü biçimde yeniden yapılandırılmıştır. Belediye, büyükşehir belediyesi, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerine ilişkin yeni düzenlemelerle bu yerel yönetim örgütlerine “işletme” niteliği kazandırılmış, sundukları kamu hizmetleri küresel piyasaya açılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin iç ve dış borçlanmasını neredeyse teşvik etmeye yönelik düzenlemeler yapılırken belediyeler piyasa koşulları içinde çalışan örgütlere dönüştürülmüştür. İşletme niteliği kazandırılan belediyeler, kentsel kamu hizmetlerini imtiyaz verme, yap-işlet veya yap-işlet-devret yoluyla piyasalaştırma, belediye şirket, işletme ve iştiraklerini özelleştirme yetkileriyle donatılmıştır (md.18/1).

Yine işletme nitelikleriyle donatılan ve piyasaya açmaları beklenen hizmet büyüklüğü bakımından küresel piyasalar için çok çekici fırsatlar içeren büyük şehir belediyeleri için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (md.7/1)’nda çevre görevi “sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olmak” koşuluyla ayrıntılı biçimde tanımlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile il özel idareleri de yeniden düzenlenmiştir. İl özel idarelerine, il sınırları içinde ilin çevre düzeni planını yapmak, toprağın korunması ve erozyonun önlenmesi, belediye sınırları dışında ise su, kanalizasyon, katı atık, çevre, ağaçlandırma gibi geniş içerikli başlıklarla belirlenen doğrudan çevre ile ilgili görevler verilmiştir (md.6/a,b). İl genel meclisine de, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi tanınmıştır (md.10/1).

Yerel ölçekteki çevresel hizmetleri piyasalaştırmaya yönelik düzenlemeler Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Kalkınma Ajansları Kanunu ile tamamlanmıştır. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (md.8) ile “birlik meclisi”ne belediye meclisine üye olmayanların da seçilme olanağı yaratılmıştır. Su, atık su, katı atık gibi altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda Bakanlar Kurulu ilgili yerel yönetimlerin birliğe

katılımına karar verebilmekte ve birlikten çıkabilmeleri de Bakanlar Kurulu'nun izniyle olabilmektedir (md.4). Yani çevresel hizmetler konusunda belediyeler kendi istençleri dışında oluşturulan birliklere katılmak zorunda bırakılacaklar ve bu birliklerin karar organlarına özel sektör temsilcileri de girebilecektir. Bu düzenlemeleri tamamlayacak biçimde de birlik meclisine, birlik yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli yapılmasına karar verme yetkisi verilmiştir (md.9/h). Yani belediyeler istemeseler de bu birliklere katılmak ve hizmet alanlarını piyasaya açmak durumunda kalabileceklerdir.

Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma olanaklarının rekabet koşulları içinde düzenlenmesi, potansiyel kalkınma olanaklarının ortaya çıkarılarak geliştirilmesi ve küresel piyasaya açılması işlevini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bundan önce ele alınan düzenlemeleri bütünlükten Kalkınma Ajansları Kanunu'nun amaçları arasında (md.1) "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini" ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini sağlamak vardır.

26 bölgede kurulması öngörülen "kalkınma ajansı"nın bulunduğu bölgede yatırım yapacak olan kişi ve şirketlerin başvuru işlemlerini takip etmesi, işlemlerin hızla sonuçlanmasını sağlaması öngörülmüştür (md.5/i). Bu düzenlemeler, Türkiye'deki egemen çevre yaklaşımı ve bu kanunun parçası olduğu yeniden yapılanmanın dayandığı ideolojik zeminde çözümlendiğinde şu çıkarımlar yapılabilir: Stratejik Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) süreçleri önemini yitirecek, formaliteye dönüşecek; çevre ve altyapı (katı atık, su, atık su) yatırımlarında, özelleştirme, taşeronlaşma, yabancılaştırma süreçlerini hızlandıracaktır. Kalkınma ajansları yetkili oldukları bölgelerde doğrudan altyapı ve çevre projesi gerçekleştirmeyeceklerse de bu alandaki kaynakları yerel yönetimlere yönlendirmede yetkili olacaklardır.

Ayrıca kalkınma ajanslarının sınırı, özel çevre koruma alanlarının, hassas ekosistemlerin, kıyı alanlarının, su havzalarının ve sulak alanların korunması ve yönetiminin gerektirdiği bölgesel ölçeklerin farklı olabileceği göz ardı edilerek belirlenmiştir. Ekolojik olarak beliren bölgesel ölçekli çevre sorunlarının önlenmesi ve giderilmesi çalışmalarında bu durumun da sorun yaratabileceği açıktır.

Yerel yönetimler ve kalkınma ajansları eliyle çevresel hizmetlerin

piyasalaştırılması sürecini tamamlayan başka bir düzenleme de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılmasıdır. Böylece il özel idarelerine devretme yoluyla belediye sınırları dışındaki çevresel ve altyapı hizmetlerinin de piyasalaştırması yolu açılmıştır.

Türk Ceza Kanunu'nun 181. ve 182. maddeleri ile getirilen cezai hükümler, Türkiye'de doğal çevreye verilen kirliliğin önlenmesi bakımından çok önemli bir adımdır. Bu hükümler, yalnızca belediyelere tanınan süreler nedeniyle tartışılmıştır. Yerel yönetimlerin atık hizmetlerine ilişkin düzenlemelerle birlikte ele alındığında, yerli ve yabancı şirketler için büyük altyapı hizmetleri pazarını da güvenceye aldığı görülmektedir. Bu, bu düzenlemenin neden "şimdi" yapıldığını da açıklayıcı niteliktedir.

Yalnızca yerel ve bölgesel ölçekte yapılan bu düzenlemelerin çevre açısından doğurabileceği sonuçlar kısaca şu şekilde toparlanabilir:

(1) Ülke içinde planlama bütünlüğü bozulmuştur. Türkiye doğanın korunmasına ve kalkınmaya ilişkin bütüncül planlama yapma ve uygulama yeteneğini kaybetmiştir. Buna ek olarak yatırım alanı olarak kârlı olmayan bölgelere hizmet gitmeyeceğinden bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı daha da artacaktır.

(2) Ülke ölçeğinde suyun piyasalaştırılmasının ve uluslararası tekelere bırakılmasının yolu açılmıştır. Su kaynaklarının verimli kullanılması, korunması ve geliştirilmesi için çalışmalar yapılmayacaktır. Bedelini ödeyebilen içilebilir ve kullanılabilir suya ulaşabilecek, toplumun geri kalanı su gereksinimini sağlıklı koşullarda karşılamak zorunda kalacaktır.

(3) Suyu ilişkin düzenlemelerle tarımsal sulama da piyasalaşacağından küçük çiftçiler işlerini sürdüremez duruma gelecektir. Bu düzenlemeler tarımın piyasalaştırılması yönündeki düzenlemelerin tamamlayıcısıdır.

(4) Katı atık ve atık su hizmetlerinin piyasalaşmasıyla bu hizmetlerden yararlanabilmek ancak bedelini ödeyebilenler için söz konusu olacaktır. Bedelini ödeyemeyen toplum kesimlerinin yaşam alanlarının kalitesi düşecek, toplum ve çevre sağlığını tehdit edecek durumlar ortaya çıkacaktır. Ayrıca Avrupa ülkelerinin ve ÇUŞ'ların atıklarından rahatlıkla ve en az maliyetle kurtulabilecekleri bir ortam yaratılacaktır.

(5) Kırsal ve kentsel alanda yaşayan yoksulların yaşamsal

temel hizmetlere ulaşabilme olanakları kısıtlanacağından toplumsal sınıf farklılıkları daha açık hale gelecek ve toplumsal sorunlar ortaya çıkacaktır.

2. SONUÇ

Doğal çevrenin korunması Türkiye'nin öncelikleri arasında değildir; bugüne kadar da olmamıştır. Doğal çevrenin korunması konusunda kararlı önceliklerin olmaması ve çevresel ölçünlerin zayıf olması nedeniyle ülke toprakları, yaşam alanları ve tüm ekonomik sektörler neoliberal yağmaya daha açık hale getirilmiştir.

Türkiye'de çevre politikası ve mevzuatında sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı içselleştirilmiştir. Bu, kamu yönetiminin öteki alanlarında gerçekleştirilen piyasalaştırma sürecinin ideolojik ve uygulayimsal zeminini bütünlemektedir. Dolayısıyla Türkiye'de çevre politikası ve yönetiminin günümüze kadar geçirdiği süreç genel olarak dünyada ve Türkiye'de yaşanan neoliberal dönüşümden ayrı okunmamalıdır.

Çevreye ilişkin ölçünler ve kurallar doğrudan ya da dolaylı olarak üretim süreçlerini ve kar oranlarını etkilediğinden yönetimde yozlaşmanın en somut gözlemlenebileceği örnek durumlar yaratmaktadır. Ayrıca küreselleşme süreci ile birlikte kötü yönetim, yabancı sermaye çıkarları yönünde gerçekleşmeye başlamıştır. Çevre yönetiminde gerçekleştirilen yeniden yapılanmanın çevresel açıdan olumsuz sonuçları, Türkiye'deki "kötü yönetim", sermaye lehine kayırmacılık, hatta yargı kararlarını uygulamamaya kadar varan direnç ile birleştiğinde öngörülebilirlerden daha kötü sonuçlar doğuracaktır. Türkiye'de bunun örnekleri Bergama'daki altın madeni olayında, Bursa'daki Cargill örneğinde halen yaşanmaktadır.

Neoliberalizmin ekosistem ve toplum yararına ilişkin öngörülebilir (ve yaşanmaya başlanan) olumsuz etkilerine karşın, Türkiye'de bu doğrultuda gerçekleştirilen yapılanmalar toplum tarafından desteklenmekte ya da sessizce gözlenmektedir. Ancak yine öngörülebilir bir gerçek de şudur: Türkiye'de neoliberal politikalar nedeniyle ortaya çıkmaya başlayan çevresel sorunların sonuçları yakın gelecekte ekonomik ve toplumsal boyutlarıyla da yaşanacaktır.

Dünyada ekosistem yaşam desteği sunma gücünün sınırlarına gelmiştir. Ekosistemin yaşadığı sorunlar en çok yoksul toplum kesimlerinin yazgısı haline gelmiştir. Hem doğrudan çevre yönetiminde hem de kamu yönetiminin öteki alanlarında hizmetlerin piyasalaştırılmasının çevresel, ekonomik ve toplumsal maliyetleri

katlanarak yoksul kesimlere yüklenmiştir. Hem gelişmiş hem de gelişmemiş ülkelerde yoksullar çevre sorunlarının da en mağdurlarıdır. Çevresel önlemlerin alınmamasına gerekçe oluşturan kalkınma çabalarının ürünleri de bu toplum kesimlerine bugüne kadar ulaşamamıştır.

George (1999)'un vurguladığı gibi, yaşamaya zorlandığımız neoliberalizm yerçekimi gibi doğal bir güç değil, öteki kimi insanların gerçekleştirdiği tümüyle yapay bir oluşumdur. Bu oluşumu birtakım insanlar gerçekleştirdiğine göre öteki insanlar da değiştirebilir. Ki bu oluşumun kaybedenleri kazananlardan daha çoktur ve birleştiklerinde bu oluşumu değiştirebilecek güce de sahip olacaklardır.

KAYNAKÇA

- Başbakanlık Çevre Örgütlenme ve Biçimi ve Görevlerine İlişkin Karar, RG. 12. Ağustos 1978/16375.
- BAŞKAYA, F., (1997), *Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü*, Ankara: İmge Kitabevi, 2. Basım.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG. 23.7.2004/25531.
- 5491 Çevre Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 13.5.2006/26167.
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 8.2.2006/26074.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RG. 11.6.2005/25842.
- 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, RG. 4.3.2005/25475.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RG. 3.7.2005/25874.
- BORATAV, K. (2004), *Türkiye İktisat Tarihi*, Ankara: İmge Kitabevi, 8. Basım.
- Çevre Müsteşarlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 9.11.1989/20337.
- 443 Sayılı Çevre Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 21.8.1991/209674856 Sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RG. 8.5.2003/25102.
- Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, (B. Çorakçı), (1987), *Ortak Geleceğimiz*, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını.
- FOSTER, J. B. (çev. H. Ünder), (2002), *Savunmasız Gezegen*, Ankara: Epos Yayınları.
- FARAZMAND, A. (2001), "Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States", *Public Organization Review*, 1 (4), pp. 437-463.
- GEORGE, S. (1999), "A Short History of Neoliberalism", www.Zmag.org./CrisesCurEvts/Globalism/george.htm, Erişim Tarihi: 11.10.2006.
- 222 Sayılı Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 18.6.1984/18435.
- 2872 Sayılı Çevre Kanunu, RG. 11.8.1983/18132.
- KAZGAN, G. (2005), *Küreselleşme ve Ulus-Devlet*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Basım.
- KOVEL, J. (1997), "The Enemy of Nature", *Monthly Review*, 49,6, pp.6-14.
- LIVERMAN, D. M., S. Vilas, (2006), "Neoliberalism and the Environment in Latin America", *Annual Review of Environment and Resources 2006*, <http://www.eci.ox.ac.uk/dliverman/CV/Liverman%20and%20Vilas%20ARER%202006%20draft.pdf>, Erişim Tarihi: 18.10.2006.
- SÖNMEZ, M. (1992), *100 Soruda 1980'lerden 1990'lara "Dışa Açılan" Türkiye Kapitalizmi*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- WOOD, E. M. (çev. E. Baltı, A. E. Doğan), (2003), "Sermaye İmparatorluğu", *Praksis Sayı: 10*, ss. 239-254.
- YIKILMAZ, N. (2003), *Yeni Dünya Düzeni ve Çevre*, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS YÖNETİMİNE GEÇİŞ: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Arş. Gör. Özer KÖSEOĞLU
Sakarya Üniversitesi
Kamu Yönetimi Bölümü
ozerk@sakarya.edu.tr

GİRİŞ

Son yıllarda Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının hız kazandığı gözlenmektedir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ardından yerel yönetimlerle ilgili yasalar da değişmiştir. 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılı içinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Bu yasalarla Türk kamu yönetiminde, merkezi ve yerel yönetimlerde, bir yandan yönetimde açıklık, vatandaş odaklılık, mali, performans ve etik hesapverebilirlik ilkeleri hakim kılınmaya çalışılırken; öte yandan stratejik plana dayalı olarak bütçeleme ve performansa dayalı bir kamu yönetimi amaçlanmaktadır.

Bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemelerle birlikte, dünyanın herhangi bir yerinde yaşanan gelişmeler toplumları öncekine göre daha fazla ve daha hızlı etkilemektedir. Kamu yönetimindeki gelişmeleri bu açıdan düşündüğümüzde özellikle 1980'lerden sonraki kamu yönetimi reform stratejileri, ilkeleri ve standartlarının adeta küresel bir nitelik kazanarak, uygulamada yaşanan farklılıklarla birlikte, giderek birbirine benzerlik gösterdiği rahatlıkla gözlenebilir. Örneğin birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede, yönetim kültürlerinden kaynaklanan uygulama farklılıklarına rağmen, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, bilgi edinme hakkı, performans yönetimi gibi yönetim uygulamalarını görmek mümkündür. Bu süreçte, ülkelerin kamu yönetimi reformunda

izledikleri süreç ve yöntemlerin karşılaştırılması da kamu yönetimi sorunlarının çözümü bakımından yeni açılımlar sunabilmektedir.

Çalışmada, ABD, İngiltere ve Hollanda kamu yönetimlerinin performansa dayalı bir yönetim anlayışı bakımından kazandıkları deneyim değerlendirilerek, bu ülkelerin tecrübeleri ile Türk kamu yönetiminde performans yönetimine geçiş stratejilerinin, ihtiyacının ve performans yönetimi sisteminin temel unsurlarının karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesi amaçlanmaktadır. Böylece uluslararası arenada performansa dayalı yönetim anlayışının gelişim eğilimi, Türk kamu yönetimine olan etkileri ve performans yönetimi uygulamasında karşılaşılabilecek sorunlar belirlenmeye çalışılacaktır.

1. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Kuramı

Kamu kurumlarını birer sistem olarak düşündüğümüzde, değişimi zamanında yakalayamayan örgütsel sistemlerin değişen ve farklılaşan toplumsal taleplere cevap veremeyeceği açıktır. Kamu yönetiminde yaşanan değişimi sadece iç faktörlere bağlı olarak açıklamak oldukça zordur. Kamu yönetiminin gelişimi ve reform uygulamalarında ülkeler arasında karşılaştırma yapmak da önemli bir role sahiptir. "Karşılaştırma" kavramı, genellikle kamu politikaları veya örgütsel düzenlemelerdeki benzerlikler veya farklılıkların tanımlanması olarak ifade edilir. Karşılaştırma yoluyla uluslararası alanda bilgi paylaşımının sağlanması, kamu politikaları ile idari yapıdaki farklılıkların karşılaştırılması ve toplumlar arasında genelleştirmelere gidilmesi mümkündür. Ulusal düzlemde çözülebilen bazı kamusal sorunların küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası alana taşınması karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarının önemini artırmaktadır (Geva-May, 2002: 276). Ayrıca çağımızı şekillendiren bilgi teknolojileri günümüzde karşılaştırmalı çalışmaların yürütülmesini kolaylaştırmıştır (Jreisat, 2005: 232).

Karşılaştırmalı analizler yoluyla, toplumsal deneyim farklılıkları yanında ülkelerin kendi içindeki ve başka ülkelerle arasındaki benzerlikler gözlenebilir. Karşılaştırma, ülkelerin kendi sınırları içinde kalmaları yerine, uluslararası alanda yönetim anlayışlarını keşfetmek, yansıtmak ve daha iyi anlamak hususlarındaki bilgileri genişletir. Ayrıca karşılaştırmalı yöntem, yönetim teorisinin ilerlemesi ve bu alandaki uygulamaların gelişimi için de gereklidir. Çeşitli

sorunları tanımlamamızı ve aynı zamanda kendi kamu yönetimimizin yapı ve işleyişinin sınırlılıkları ve kısıtlamalarını anlamamızı geliştirir (Jreisat, 2005: 232).

Karşılaştırmalı çalışmaların teorik faydalarının yanında, bazı pratik yararlar sağladığı da kuşku götürmemektedir. Bu çalışmalar, farklı yönetim sistemleri hakkında bilgi alınması, kamu kurumlarının performansını geliştirmek amacıyla en iyi uygulamaları anlamak ve bunlara uyum sağlamak için bir başlangıç oluşturmaktadır. Karşılaştırmalı bir yöntemle ortaya konulan yönetim bilgisi, politikacılar ve kamu yöneticilerinin ihtiyaçlarına hizmet ederek, onların tercih düzlemlerini genişletir. Karşılaştırma yoluyla, uygulayıcılar yönetsel performansı gözlemek, öğrenmek ve geliştirmek için kapasitelerini geliştirirler (Jreisat, 2005: 232).

Güler (2004: 17), karşılaştırma yapmanın amacını şu şekilde ifade etmektedir:

"...karşılaştırmayı taklit etmek ya da benzerini kurmak için değil, yönetsel gerçekliği açıklamak için yapmak gerekmektedir. Günümüzde karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında ulus-devlet örgütlenmelerinin statik yapı ve işleyişlerini öğrenme amacına değil, yeni dünya düzeniyle gelen 'kamu reformları'nın kendisini, yönünü ve sonuçlarını anlama, öngörme, açıklama, bu gelişmeleri yönetme amacına odaklanmak, gerçekçi ve doğru görünmektedir."

Çalışma, bu arka plan çerçevesinde, ABD, İngiltere, Hollanda ve Türkiye'de kamu sektöründe performansa dayalı yönetim uygulamalarının karşılaştırılmasını amaçlamaktadır.

2. Karşılaştırmalı Bir Perspektifle Kamu Sektöründe Performans Yönetimi

10 OECD üyesi ülkeyi kapsayan bir rapor performansa dayalı yönetim alanında önemli bir yol almış olan ülkelerin deneyimlerini karşılaştırmalı bir yöntemle incelemiştir. Rapora göre, farklı ülkeler performans yönetimi girişimlerini tanımlamak için farklı yaklaşımlar uygulamakta, kurumsal çerçeveler oluşturmak ve amaçları gerçekleştirmek amacıyla farklı seçeneklere başvurmaktadır. Performans bilgi sistemleri de genellikle bir performans ölçüm sistemini (faaliyetler, çıktılar, sonuçlar, kalite gibi), raporlama mekanizmalarını (bütçeleme, hesap verme, denetleme, gözden

geçirme ve değerlendirme), performans bilgisini (yıllık raporlar, bütçe raporları, ortak planlar, performans sözleşmeleri), bu bilgiyi kullanmak için gerekli olan mekanizmaları (performans bütçeleme, performansa bağlı ücret) ve sonuçlara odaklı yönetimi destekleyen teknikleri (risk yönetimi, kıyaslama, piyasa tahlili ve rekabet edebilirlik) içermekle birlikte uygulamalar açısından birbirinden farklılaşmaktadırlar (OECD, 1997: 9).

2.1. ABD: Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (GPRA)

ABD'de insan kaynakları yönetimi bağlamında performans ölçümü tartışmaları Taylor tarafından sistemleştirilen "Bilimsel Yönetim Yaklaşımı"na kadar geri gitmektedir. 1906 yılında kurulan New York Belediye Araştırma Bürosu (New York Bureau of Municipal Research), ABD'de ilk kez performans ölçümü ve hesapverebilirlik uygulamalarını geliştirmiştir. Kurum ilk zamanlarında istatistiki yöntemlere dayanarak belediyelerde hesap verme uygulamalarını ve Taylor'un bilimsel yönetim ilkelerini takip etmiştir. ABD'de performans verisi toplama, çıktı ve sonuç ölçütleri geliştirme, hesap verme sorumluluğunu sağlama gibi gelişmeler kurumun çalışmalarına dayandırılmaktadır (Williams, 2003; Lynch ve Day, 1996: 405).

1930'larda yaşanan ekonomik krizin de etkisiyle kamu harcamalarının kontrol altına alınması ve kaynakların ekonomik, verimli ve etkili kullanılması yolundaki vurgunun artmasıyla birlikte klasik denetim yöntemlerinin yetersizliği tartışılmaya başlanmıştır. 1960'lı yıllarda ABD'de ve genel olarak dünyada Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemini (PPBS) içeren reformlar gerçekleştirilmiştir. Aynı dönemde, ABD'de Drucker tarafından ortaya atılan "Amaçlara Göre Yönetim" yaklaşımı da gelişme göstermiştir. Amaçlara göre yönetim, örgütsel ve bireysel düzeyde performans ölçütlerini kapsayan performans ölçüm sistemlerini teşvik etmektedir. Bu yaklaşım, katılımcı süreçler aracılığıyla, mali, teknik ve stratejik performans amaçları ile çalışanların faaliyetleri ve hedeflerini birbirine bağlamayı; geri bildirim almayı ve örgütsel gelişmeye bağlı olarak ödüllendirmeyi amaçlamaktadır (Heinrich, 2003: 27-28). 1980'lerde kalite ve sonuçlara odaklanmada yaşanan artışla birlikte, dar anlamda çıktı ve verimliliğe önem veren PPBS sistemlerinin gerilemesine bağlı olarak kamu sektöründe sonuç odaklı performans ölçümü gelişmiştir. ABD'deki "İş Eğitimi Ortaklık Yasası" (JTPA) sonuç odaklı performans ölçümünün ilk

örneklerinden biridir (Heinrich, 2003: 28). 1982 tarihli JTPA'nın önerdiği sistem program sonuçlarına yönelik performans ölçütlerine odaklanması, kamu yönetiminin çeşitli düzeyleri arasında program performans ölçütleri arasında ilişki kurulması ve örgütsel sonuçların değerlendirilmesine bağlı olarak mali (bütçe) teşviklere sahip olması bakımlarından önceki performans sistemlerinden ayrılmaktadır (Heinrich, 2002: 713). JTPA, performans amaçlarını gerçekleştirmek için performans politikalarını ve eğitim hizmeti stratejilerini kendilerinin belirlemesini sağlamak üzere eyaletler ve yerel yönetimler arasında ayrıma izin veren çok düzeyli bir sistemdir. Federal düzeyde Çalışma Bakanlığı, bir dizi temel performans ölçütü belirler. Eyaletler, federal performans standartları üzerinde düzenleme yapabilir, kendi izleme ve ödüllendirme (cezalandırma) sistemlerini geliştirebilirler (Heinrich, 2002: 715).

ABD'de performans yönetimi alanındaki gelişmelere rağmen, modern anlamda performans ölçümü tartışmaları Kent Kurumu'nun (Urban Institute) 1970'lerden itibaren geliştirdiği çalışmalar ve Uluslararası Kent/County Yönetimi Birliği'nin (International City/County Management Association-ICMA) yayınları ile ilişkilendirilebilir (Williams, 2003: 651-652).

ABD'de performans yönetimi anlayışının gelişimini önemli biçimde etkileyen ve hızlandıran çalışmalar arasında Osborne ve Gaebler'in (1993) "Yönetimin Yeniden İcadı" (Reinventing Government) başlıklı çalışması ile Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından yürütülen "Ulusal Performans İncelemesi" (National Performance Review) projesi sayılabilir. Osborne ve Gaebler'e göre (1993: 138-165), bürokratik yönetimler sonuçlara değil, girdilere odaklanır. Geleneksel kamu kurumları başarısız olduklarında daha fazla kaynak alırlarken, girişimci yönetimler ise performansına bağlı olarak teşvik edilir ve ödüllendirilirler. Yazarlara göre, hesapverme sorumluluğu, performans ve sonuçlar gibi kavramlara yönetimler kayıtsız kalmaz. Yazarlar, her kurumun başlarda hatalar yapabileceğini, ancak ilkel olarak ölçütler belirlemenin hiç ölçüt belirlememeye tercih edilmesi gerektiğini belirtirler. Osborne ve Gaebler'in çalışmasının etkileriyle başlayan Ulusal Performans İncelemesi, 6 aylık bir çalışma sonucunda federal yönetimin gözden geçirildiği performansla dayalı bir projedir. Çalışmada, performans yönetimiyle ilgili ölçülebilir amaçlar ve raporlama sonuçlarının geliştirilmesi, kaliteli hizmet sunanların

ödüllendirilmesi, performans anlaşmalarının yapılması ve uygulanması gibi önerilere yer verilmiştir.

Gore raporunun bulgu ve sonuçlarına bağlı olarak 1993 yılında Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (Government Performance and Results Act of 1993-GPRA) kabul edilmiştir. 1993 yasası, ABD'de yönetimin yeniden icadı sürecinde merkezi bir role sahiptir (Kravchuk, 1996: 349). Yasanın amaçları federal kamu kurumlarını program sonuçları için hesap verebilir kılarak halkın federal yönetime olan güvenini artırmak, program amaçları oluşturmayı, program performansını ölçmeyi ve performans gelişimini raporlamayı içeren pilot projeler yoluyla program performans reformunu başlatmak, sonuçlara, hizmet kalitesine ve müşteri tatminine yeni bir odaklanma sağlayarak federal programların etkinliğini ve hesap verebilirliğini geliştirmek, program sonuçları ve hizmet kalitesiyle ilgili bilgilerle program amaçlarını birleştirerek federal yöneticilerin hizmet sunumunu geliştirmelerine yardımcı olmak, yasal amaçlara ulaşma, federal programların etkinlik ve verimliliği ile harcamalara ilişkin daha objektif bilgi sunarak kongrenin karar alma sürecini güçlendirmek, federal hükümetin iç işleyişini geliştirmektir.

GPRA ile birlikte üç önemli yönetim aracının uygulanması kabul edilmiştir. Yasaya uygun olarak hazırlanacak stratejik planlar, kapsamlı bir misyon ifadesi, kurumun genel yönetim ve işleyişiyle ilgili amaç ve hedefler, bu amaç ve hedeflerin nasıl başarılabileceğinin tanımlanması, performans hedeflerinin planda nasıl yer aldığının açıklanması, genel amaç ve hedeflerin başarılmasını etkileyecek iç ve dış faktörlerin belirtilmesi, amaç ve hedeflerin oluşturulmasında ve incelenmesinde kullanılan program değerlendirmelerinin analizini içerir.

Bütün program faaliyetlerini içeren yıllık performans planı, bir program faaliyeti ile gerçekleştirilen performans düzeyini tanımlayan performans amaçlarını oluşturmalı, bu hedefleri objektif, sayılabilir ve ölçülebilir bir biçimde ifade etmeli, performans amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli kaynakları, süreçleri, nitelik ve teknolojiyi kısaca tanımlamalı, her program faaliyetinin ilgili çıktılarını, hizmet düzeylerini ve sonuçlarını ölçmede ve değerlendirmede kullanılan performans göstergelerini içermeli, belirlenen performans amaçları ile gerçekleşen program sonuçlarını karşılaştırmak için bir temel

sağlamalı, ölçülen değerleri doğrulamak ve onaylamak için kullanılan araçları açıklamalıdır.

Bir önceki yıla ait olarak hazırlanan program performans raporları gerçekleştirilen performans amaçlarının başarısının değerlendirmesi, başarılan performans amaçlarına bağlı olarak performans planının değerlendirilmesi, gerçekleşmeyen performans amacının tanımlanması ve açıklanması, performans amaçlarının etkinlik değerlendirmesi, yıl içinde yapılan program değerlendirmelerinin özet bulgularını içermelidir.

Bir rapor olarak değil de yasa halinde kabul edilmiş olması, geniş kapsamlı olarak bütün kamu yönetimini dönüştürmeyi amaçlamaması, önceki karar alma süreçlerinin yerine performans bilgisine dayanan bir sistem kurmayı istemesi ve günümüzde halkın kamu yönetimine duyduğu performans ve güven açıkları nedeniyle GPRA ABD'nin önceki yeniden yapılanma çalışmalarından farklıdır (Groszyk, 1996: 73-74). Buna rağmen, GPRA uygulamaları netleştikçe yasa üzerindeki eleştiriler de yoğunlaşmıştır. Heinrich (2002: 713-714) bu eleştirilerin toplandığı noktaları şöyle açıklamıştır: Bazılarına göre yasanın uygulanmasında belirli performans amaçları, planlar ve sonuçlara ihtiyaç duyulması idari sınırlılıkları artırmış, program yönetiminin çeşitli düzeyleri arasında çatışmalar ortaya çıkarmış ve nihai olarak yasanın uygulanmasını güçleştiren siyasi karışıklıkları göz ardı etmiştir. Bazıları da sonuç odaklı performans yönetiminin önündeki engelleri, güçlü liderlik veya sonuç odaklılığı destekleyen birlikteliklerin yokluğu, esnekliği sınırlayan, amaç ve sonuçlarla iyi bağlantı kurulmayan ölçütler ve ölçütlerin uygulanmasında kurumlar arasındaki güven eksikliği olarak açıklamaktadır.

GPRA bağlamında gerekli olan dokümanları geliştirme faaliyetinin federal düzeydeki 14 bakanlıkta nasıl yürütüldüğünü araştıran bir çalışmada, uygulama sürecinde en sık karşılaşılan sorunların sırasıyla sistemlerin düzen eksikliği, kaynakların yetersizliği, başkanlık idaresinde değişimle ilgili belirsizlik, değişime direnç gibi kültürel sorunlar ile geçerli ve güvenilir veri eksikliğinin olduğu tespit edilmiştir. 14 kurumdan 5'inde bütçe ve planlama alanlarında güncel uygulamalar bulunmazken, 2 kurumun yönetim ve siyasa alanlarında herhangi bir kullanımına ulaşamamış, 2'si ise güncel veya yakın zaman içinde paydaşlarla olan ilişkilerini

ifade edememiştir. Oysa yazarlar, bu alanlara ilişkin güncel uygulamalara bakanlıkların tamamında rastlayacaklarını düşünmekteydi (Long ve Franklin, 2004).

Tüm bu eleştiriler ve uygulamadaki sorunlar bir yana, ABD kamu performans yönetimi alanında önemli ilerlemeler kaydetmiştir. Günümüzde performans yönetimi açısından tartışılan en önemli konular arasında sonuç ölçütleri geliştirme ve performans kıyaslaması bulunmaktadır. Denver metropoliten bölgesinde gerçekleştirilen ve itfaiye, polis, suç önleme, genel yönetim hizmetlerinin kıyaslandığı proje, ABD'de karşılaştırmalı performans ölçümüyle ilgili ilk uygulamalardan birisidir. 1990'lı yıllarda ise performans kıyaslaması alanında ABD'de olduğu kadar uluslararası alanda da ilgi artışı yaşanmıştır (Kopczynski ve Lombardo, 1999: 125).

2.2. İngiltere: Mali Yönetim Girişimi (FMI) ve En İyi Değer (Best Value)

İngiltere'de kamu sektöründe performans yönetimine geçilmesiyle ilgili kapsamlı ve sistematik girişimler 1980'li yıllarda gerçekleşmiştir. 1982 yılında başlatılan Mali Yönetim Girişimi (Financial Management Initiative) programı hizmetten yararlananların talepleri doğrultusunda kamu kurumlarının stratejik plan yaparak, öncelik ve amaçları ile performans göstergelerini belirlemesini amaçlamıştır. FMI, kamu sektöründe performans göstergelerinin sayısının artmasında önemli bir rol oynamıştır. 1986 yılında 500 olan gösterge sayısı, 1989'da 2302'ye ulaşmıştır. Ancak bakanlıklar, performans göstergelerinin belirlenmesinde ve kullanılmasında ciddi sıkıntılarla karşılaşmışlardır. Güvenilir gösterge belirlemede karşılaşılan kavram kargaşaları, güvenilir veri eksikliği, göstergeleri stratejik yönetime ve uygulama planlarına bağlamada yaşanan zorluklar bu sorunlardan bazılarıdır (Carter ve Greer, 1993: 407-408).

İngiltere'de performans ölçümünün gelişim çizgisi, 1988 yılında Verimlilik Birimi'nin (Efficiency Unit) sunduğu bir rapor üzerine başlatılan Sonraki Adımlar Girişimi (Next Steps Initiative-NSI) ile devam etmektedir. Mevcut kaynaklarla, paydaşlar için hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasını amaçlayan bu girişim, siyasa oluşturmaya hizmet sunumundan ayırmayı, Uygulayıcı Birimlerin (Executive Agencies) oluşturulmasını, performans geliştirme ve

raporlamaya yapılan vurguyu ortaya çıkarmıştır. Girişimde performans geliştirmeye ilgili vurgu, performans hedefleme, ölçme ve raporlamaya doğru odaklanmayı daha da artırmıştır (Hyndman ve Eden, 2001: 579–580). NSI ile oluşturulan izleme ve denetim sistemi, kurum çalışma planlarında belirlenen performans hedefleri aracılığıyla açıklanmaktadır. Bu planlar, sorumlu bakan ve ilgili birim tarafından belirlenen performans göstergelerini ve hedeflerini içermektedir. Planlar, kurumların mevcut kaynaklarla belirli bir performans göstermeyi vadeden sözleşmelerdir (Carter ve Greer, 1993: 409).

1999 yılında kabul edilen “Yerel Yönetim Yasası” (Local Government Act-LGA), İşçi Partisi hükümetinin yerel hizmetleri yeniden yapılandırma çabasının merkezinde yer almaktadır. 1999 yasası, güçlü bir biçimde “paranın değeri” (value for money) yaklaşımına dayanmaktadır (Martin, 2000: 211). Paranın değeri kısaca, kaynakların elde edilmesi ve örgüt amaçlarını gerçekleştirmede ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınmasını ifade eder (Kester ve diğ., 1993: 61).

1998 yılında “Yönetimin Modernizasyonu” (Modernising Government) projesinin bir parçası olarak sunulan “En İyi Değer” (Best Value-BV) programı, önceki muhafazakar hükümetler tarafından uygulanan yerel yönetim reformlarının bir uzantısı ve gelişmiş bir versiyonudur. Program, ne tamamen yeni ne de eskisinin benzeri bir uygulamadır. Program, süreklilik ve değişim unsurlarını bünyesinde birleştirmektedir. Önceki sistemden farklı olarak tüm yerel yönetim hizmetlerine uygulanan BV’de, hizmet standartlarında sürekli iyileşmeyi sağlamak için sürekli performans incelemesi yapılmakta, maliyet azaltmanın ve hizmet standartlarını geliştirmenin önemi vurgulanmakta, yerel yöneticilerin halka karşı doğrudan hesapvermesi önerilmekte, yerel yönetimler yerel performans göstergeleri, ulusal yasal göstergeler ve örgüt göstergeleri açısından geçmiş performans ve gelecek hedefleri içeren yıllık performans planlarını yayınlamakta ve tüm yerel yönetim hizmetleri denetlenmektedir (Martin, 2000: 211). En İyi Değer programı yeni, hakim bir “sonuç odaklı paradigmanın” gelişini haber vermekten çok, merkezi yönetimin yerel yönetim hizmetlerini düzenleme yaklaşımındaki değişime işaret etmektedir (Martin, 2000: 223).

BV'nin ayrıntılarının açıklandığı beyaz sayfada, maliyet, verimlilik, etkinlik, kalite ve hizmetlerden adil yararlanmadan oluşan beş anahtar performans ölçütü tanımlanmıştır. Bu durum, önceki muhafazakar hükümetin "3 e" (economic, efficiency, effectiveness) çerçevesinin genişlediğini göstermektedir. Ancak kavramların tanımlanış biçimleri incelendiğinde genel eğilime uyulmadığı anlaşılmaktadır. Mesela etkinlik, bir hizmetin, hizmet alanlar üzerindeki nihai etkisi olarak tanımlanmak yerine hizmetin idaresi anlamında kullanılmıştır. Hizmetlerden adil yararlanma da dar ve teknik bir biçimde yorumlanmıştır (Boyle, 1999: 2-3).

BV'de yerel yönetimlerin performansını geliştirmek için merkezi yönetim beş yıllık kalite, maliyet ve verimlilik hedefleri ile yıllık hedefler belirleme yetkisine sahiptir. Ancak hedeflerin merkezi yönetim tarafından belirlenmesi, yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz etkilediği ve yerel demokratik hesapverebilirliğine zarar verdiği için eleştirilmektedir. Ayrıca bütün yerel yönetim kuruluşlarının aynı performans göstergelerine dikkatlerini yönlendirmesinin, yerel yönetimlerin gelişmesini engelleyeceği ifade edilmiştir (Boyle, 1999: 3-4). BV'de performans planları da kabul edilmiştir. Ancak performans planlarında hem merkezi yönetimin standart hedef ve göstergeleri hem de kurumun kendi hedef ve göstergeleri bulunacağından ortaya çıkan veri bolluğu, performans bilgisinin kullanımını sınırladığı gibi yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğunu da zayıflatmaktadır (Boyle, 1999: 5).

İngiltere'de mali iş ve işlemleri denetleyen Sayıştay, performans bilgisini denetleyememektedir. Kurum performans bilgisine ilişkin genel sonuçlar her yıl hükümet tarafından "Sonraki Adımlar İncelemesi" raporunda yayınlanmaktadır. Yerel yönetim düzeyinde Sayıştay, performans bilgi sistemlerini incelemekte ancak performans sonuçlarına ilişkin herhangi bir denetim raporu açıklamamaktadır. Sayıştay sadece doğru veya gerçek olmadığı düşünülen performans bilgisine dikkat çekebilir (OECD, 1997).

2.3. Hollanda: Performans Bütçeleme

Hollanda'da performans ölçümüne ilişkin ilk uygulamalar 1976 yılında kabul edilen Hükümet Hesapları Yasası (Government Accounts Act) ile başlamıştır. Bu yasa ile bazı merkezi yönetim kurumlarında performans bütçeye geçilmiştir. Yasaya göre, harcama tahminlerinin her bölümü, faaliyetlerin sonuçları ve bu sonuçlarla

ilgili kaynaklar hakkında ek bir bilgi içermelidir. Performans bütçelemenin temel amacı, çeşitli kamu programlarındaki verimliliği artırmak ve karar alma sürecini geliştirmek için Parlamento'nun bütçe tahminlerini anlamasını güçlendirmektir. Bu yasa sayesinde merkezi yönetimdeki kurumlarda performans ölçütleri ile açıklanan bütçe önerilerinin sayısında ciddi bir artış yaşanmıştır (Sorber, 1993: 60, Mol ve Kruijff, 2004: 33). 1980'lerin ortalarında kamu kaynaklarının yasaya bağlı olarak etkin kullanımıyla ilgili bazı gelişmeler yaşanmakla birlikte, harcamaların denetimi sorunu önlenememiştir. Bunun üzerine, Maliye Bakanlığı, sonuç odaklı yönetim modeli geliştirmek ve bütçe ile siyasa süreçlerini uyumlaştırmak ihtiyacını duymuştur (Knaap, 2000: 336).

1990 yılında performans ölçümüyle ilgili bakanlıklar arası bir pilot uygulama başlatılmıştır. Projenin ilk ayağında üç sonuca ulaşılmıştır. Buna göre, performans ölçütlerinin gelişimi, tek bir kaynaktan veri toplanmasını gerektirir ki bu çok fazla zaman almaktadır, alt düzeydeki kurumlara bilginin geri bildirimi, bu düzeyde de performans ölçüm sisteminin kabul edilmesi için gereklidir ve özerk kurumların kurulması gibi bazı örgütsel durumlar başarılı ölçütlerin geliştirilmesini sağlayabilir. 1991 yılında başlayan projenin ikinci ayağında, uygulamanın tüm bakanlıkları kapsaması, devam eden çalışmaların derinleştirilmesi, performans ölçümünün politik kullanımının sağlanması ve bütçedeki ölçüt ve göstergelerin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Sorber, 1996: 97).

1992 yılında Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen iki çalışmada, bütçe harcamalarının %50'sinin performans bilgisiyle açıklandığı, ancak bazı bakanlıklar arasında büyük farkların bulunduğu belirlenmiştir. Ayrıca performans bilgisinin genellikle girdilerle sınırlı olduğu, çıktı ve etki göstergelerinin ise çok az olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Sorber, 1996: 94). Bu sonuçlar üzerine, Maliye Bakanlığı, danışma ve eğitim programlarını artırarak merkezi yönetim kurumlarının performans bütçelerinin niteliğini geliştirmeyi teşvik etmeye karar vermiştir (Sorber, 1993: 62). Bu çalışmalarla birlikte, 1990'ların başında Hollanda'da merkezi yönetim için üç değerlendirme aracının kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu araçlar, amaçların başarıma düzeyi ve kamu yönetiminin performansını değerlendirmek için kullanılan "performans ve etki göstergeleri sistemi", programların net etkilerine odaklanan ve genelde bir yıldan daha az süreli uygulanan "siyasa değerlendirme araştırması"

ve belli örgütlerin performansının ve faaliyetlerinin gözden geçirildiği "örgütsel denetim" den oluşmaktadır (Knaap, 2000: 337). Ayrıca pilot uygulama deneyimi örgüte odaklanmanın, belirli bir programa odaklanmanın, performans ölçülerinin karşılaştırılmasının ve verimlilik değerlendirmesinde kalitenin de dikkate alınmasının önemini ortaya çıkarmıştır (Sorber, 1996: 98).

Hollanda'da 1997 ve 1998 yılı bütçelerinde "anahtar performans göstergeleri" yerine, gerçek performans göstergelerine önem verilmiştir. Kamusal mal ve hizmetlerin maliyetlerini ve kalitesini de içerecek biçimde verimlilik anlayışı yerleşmiştir. Kalite ölçütleriyle birleştirilen "birim çıktıya düşen maliyet" verimliliği değerlendirmenin temel ölçütü olmuştur. 1998 yılından sonraki bütçelerde ise, bakanlık bütçelerinde kilit etkinlik göstergeleri geliştirilmeye başlanmıştır. Yine de bu alandaki bilginin oldukça yetersiz olduğu gözlenmektedir. 1999 yılında Hollanda hükümetinin girişimiyle Parlamento'ya gönderilen öneride bütçe dokümanları ve bütçe sürecinin daha fazla siyasa odaklı olması amaçlanmıştır (Knaap, 2000: 338-340). Hollanda'da da İçişleri Bakanlığı yerel ve bölgesel düzeyde performansa ilişkin kamu yönetimi reformlarını yönetmektedir. Hollanda'da Maliye Bakanlığı performans esaslı bütçeleri oluşturmakta, Sayıştay ise performans denetimi yapmaktadır (OECD, 1997). Türkiye'de de kamu kurumlarının performans ölçütlerinin oluşturulmasında Maliye Bakanlığı'nın rolü bulunmaktadır.

2000 yılının mali dokümanları kullanılarak ve 12 kamu kurumunun yöneticileri ile yapılan görüşmeler yoluyla Hollanda performans yönetimi sistemi üzerinde gerçekleştirilen ampirik bir araştırmada önemli bulgulara ulaşılmıştır. Çalışmaya göre (Mol ve Kruijff, 2004), yöneticilerin (mali) sonuçlar için hesap verme sorumlulukları beklentilerin daha altındadır, bazı kamu kurumlarında bütçeler ve çıktı hedefleri arasında dolaylı bağlantılara rastlanmakla birlikte, çoğu kez doğrudan bir bağlantı bulunmamakta, mali sonuçları kıyaslama yoluyla geliştirmeye önem verilmemekte, performans yönetiminde, performans ölçümünün düşünülmediği kadar hakim bir konumu bulunmamakta, performans ölçütleri mali kaynaklar ve bütçeyi açıkça kapsayamamaktadır.

Performans yönetimi alanında kazanılan deneyime bağlı olarak Hollanda'da 2000 yılından itibaren tüm kamu kurumlarının amaçların, performansın ve araçların birbiriyle sıkıca bağlı olduğu

performansa dayalı bütçeye geçmeleri hedeflenmiştir. Bu sistem ABD'deki PPBS'den büyük ölçüde etkilenmiştir (Noordegraaf ve Abma, 2003: 855). 2006 yılında Hollanda'da 12 belediye ile iki ildeki 23 politikacı ve yöneticiyle yapılan mülakata dayanan bir araştırmada katılımcıların çoğu, performans göstergelerini de içerecek biçimde, bütçe çıktılarının kalite ve etkilerini eleştirmiştir. Bazı katılımcılar, memurlar ve siyasilerin hizmetlerin verimliliği ve kalitesini düşünmeyi öğrenmelerini çıktı bütçelerinin olumlu etkisi olarak göstermiştir. Karşılaştırma sorunlarına rağmen bazı katılımcılar örgütlerine etkinlik anlayışı kazandırmada ve performansı geliştirmede kıyaslama (benchmarking) projelerini faydalı bulmuşlardır. Diğer yandan, katılımcıların çoğu, örgütlerinde kapsamlı ve düzenli bir biçimde verimlilik, etkinlik ve etki değerlendirmesi yapılmadığını ifade etmiştir. Bunun temel nedeni olarak da, kamu kurumlarında verimlilik ve etkinliği ölçmenin oldukça zor olması gösterilmiştir (Bogt, 2006).

2.4. Türkiye: Performans Denetimi ve Performans Esaslı Bütçeleme

Türk kamu yönetiminde performans denetimine ilişkin ilk çalışmalar arasında 1989'da DPT tarafından yürütülen "Merkezi Hükümette Çıktı ve Performans Ölçülmesi" başlıklı kılavuz yer almaktadır. 1996 yılında yapılan yasa değişikliği ile Sayıştay'a, kamu kurumlarını kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması bakımından denetleme yetkisi verilmiştir. Performans ölçümünün iç ve dış denetim aracı olarak Türk kamu yönetiminde uygulanması ise 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlamıştır. Son yıllarda, gerek akademik çalışmalardaki artış ve gerekse uygulamalarda yakalanan ivme kamu yönetiminde performans yönetiminin gelişimine katkıda bulunmaktadır.

2.4.1. Merkezi İdarede Performans Denetimi

5018 sayılı Kanun ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye dayalı, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi amaçlanmaktadır. Bu Kanunla Türk kamu yönetiminde performans denetiminin iç ve dış denetim sistemi olarak uygulanması ve performans esaslı bütçeleme de kabul edilmiştir.

Türk kamu yönetiminde performans denetimi veya ölçümü

stratejik planlamanın bir unsuru olarak düşünülmekte, bu süreçten bağımsız işlememektedir. Kamu kurumlarının stratejik plan oluşturmalarıyla birlikte performans denetimi faaliyetinin ilk adımı atılmış olmaktadır.

Kurumun mevcut durumu ve performans bilgilerini içeren performans programları her mali yılın başında hazırlanmakta ve ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanmaktadır. Böylece kamu hizmetinden yararlananlar, ilgili kurumun yıllar itibariyle stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerini ve geçmiş yıllardaki gerçekleştirmeler ile sapmalarını değerlendirme imkanına sahip olmaktadır. Stratejik plan ve performans programları kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğuna da temel oluşturmaktadır. Zira kamu idarelerinin hazırlayacakları faaliyet raporlarında stratejik planlama ve performans programları çerçevesinde yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri yer almaktadır.

İç denetçiler, kamu kurumlarını kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını, kamu harcamalarının stratejik plan ve performans programına uygun olarak yapılıp yapılmadığını denetler ve denetimler neticesinde gerekirse ilgililer hakkında soruşturma açılmasını kurum yöneticisine önerirler. İç Denetim Koordinasyon Kurulu idarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanı'na sunar ve aynı zamanda kamuoyuna açıklar. Sayıştay ise kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından kamu idarelerini denetlemektedir. İç ve dış denetimde yürütülen performans denetimi sonuçlarına göre mevcut mali yıldaki sapmalar ve bunların nedenleri belirlenerek gelecek yılların performans hedefleri gözden geçirilir.

Kamu kurumları, bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini performans göstergelerine dayandırmalıdır. Bu da performans esaslı bütçelemeye bir temel oluştururken, bütçede çıktı kontrolü yapabilme imkanı sunmaktadır. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alırken performans denetimleri de bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.

2.4.2. Yerel Yönetimlerde Performans Denetimi

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun kabul edilmesiyle birlikte ülkemizde performans denetimi uygulamaları yerel yönetimler açısından da belirginlik kazanmıştır.

Performans denetiminin önemli bir aşaması olan performans hedeflerinin ve ölçütlerinin belirlenmesi ve uygulanması noktasında belediyelerde belediye meclisi ile belediye başkanı arasında, il özel idarelerinde ise vali ile il genel meclisi arasında yeni bir sorumluluk paylaşımı ve hesap verebilirlik alanı ortaya çıkmıştır. Belediye meclisi/il genel meclisi, kurumun faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek ile görevli iken, belediye başkanı/vali, ise kurumun faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bununla ilgili raporları meclise sunmak ile yetkilidir.

Bütçenin hazırlanmasına ve performans denetiminin yapılmasına esas teşkil eden yıllık performans programını belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde ise vali, ilgili olduğu her yılbaşından önce hazırlayıp meclise sunar. Hazırlanan performans programlarında kurumun stratejik amaç ve hedefleri, performans hedefleri ve göstergeleri, bütçe bilgileri, kurumsal yapı ile proje ve faaliyetlerin değerlendirmesine ilişkin bilgiler bulunmaktadır.

Yerel yönetimler, stratejik plan ve performans programlarının yapılmasının ardından, belirlenen performans göstergelerine dayalı olarak performans denetimini gerçekleştirirler. Yerel yönetimlerde denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî ve performans denetimini kapsar. Performans denetimi, hukuki ve mali denetimin yapılmasına engel teşkil etmemekte, tam tersine kamusal harcamaların kurallara uygunluğunun yanında verimlilik, etkililik ve tutumluluk gibi ölçütlere dayanarak denetim alanını daha da genişletmektedir. Yasal düzenlemelerde hizmetleri performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek yerel yönetimlerde denetimin amaçları arasında sayılmıştır.

Yerel yönetimlerdeki performans denetimini hesap verme

sorumluluğu bakımından da değerlendirmek gerekir. Belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde ise vali 5018 sayılı Kanunda öngörüldüğü biçimde faaliyet raporu hazırlamaktadır. Faaliyet raporunda, stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetler, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenleri ve belediye borçlarının durumu açıklanmaktadır. Bu raporların internet veya başka araçlarla yayınlanması sonucunda vatandaşlar, yerel yönetimleri denetlemek açısından önemli bir araca sahip olmaktadır.

Performans denetimi gerçekleştirildikten sonra elde edilen performans bilgisine dayanarak, yerel yönetimlerde performansa dayalı bir ödüllendirme sisteminin kurulması amacıyla, memurlara başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu geçmemek şartıyla encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Çalışanlar için somut hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflerin belirli dönemlerde değerlendirilerek başarılı sonuçların ödüllendirilmesi, onların yetenek ve kapasitelerini geliştireceği gibi motivasyonlarını da artırır.

SONUÇ

Çalışmada, kamu yönetiminde yakın bir zamanda tartışılmaya ve uygulanmaya başlanan performans yönetimi karşılaştırmalı bir perspektifle incelenmiştir. Bu analizde, ülkelerin performans yönetimi politikaları ve uygulamaları soyutlama yöntemiyle ele alınmamış, aksine incelenen ülkeler tarihsel olarak kazandıkları yönetim deneyimleri ile birlikte değerlendirilmeye çalışılmıştır. Performans yönetiminin çeşitli boyutlarını son yıllarda uygulamaya başlayan Türk kamu yönetimi için bu alanda deneyim sahibi olan modellerin incelenmesinin önemli olduğu düşünülmektedir.

Performans ölçümü, yerelden merkezi yönetime kadar, her gün daha fazla düzeyi içerecek biçimde kapsamını genişletmektedir. Ayrıca giderek daha fazla yönetim fonksiyonunu içerdiğinden yoğunluğu da artmaktadır. Bu yönetim fonksiyonları, izlemeyi başlatarak karar alma, denetim ve hatta hesap verme sorumluluğunu sağlamaya kadar uzanmaktadır. Ölçütler, sadece yüksek yönetim kademesinde değil, program ve hizmet sunum düzeyinde de uygulanmaktadır (OECD, 1997: 19).

Performans yönetimi ve buna bağlı yönetim teknikleri, kamu kurum ve kuruluşlarının kaynakları ekonomik, etkin ve verimli

kullanılmasını, kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun sağlanmasını, kamu personelinin düşük performansını geliştirmeyi ve onları motive etmeyi amaçlayan kamu yönetimlerinde hızla yayılmaktadır. Ancak bu yönetim tekniğini uygulamaya çalışan ülkeler üzerinde yapılan derinlemesine çalışmalarda, bu ülkelerin performans yönetimi sistemlerinde önemli sorunların bulunduğu anlaşılmaktadır. Sorunlar, özellikle ölçüt belirleme noktasında toplanmaktadır. Sonuçlara dayalı bir yönetimin temel unsurları olan etki, etkinlik ve sonuç ölçütlerinin belirlenmesinde çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca stratejik planlar, performans planları ve uygulama planları arasında bağlar ile performans hedefleri ve performans ölçütleri arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, yakın zamandaki performans yönetimi ve performansa dayalı bütçeye ilişkin tartışmaların etki ve sonuç ölçütlerini iyileştirme ve çeşitlendirme, ölçülebilir kamu faaliyetlerinin alanını genişletme, kıyaslama yoluyla performans geliştirme gibi konularda yoğunlaşacağı tahmin edilebilir.

Türk kamu yönetiminde performansa dayalı yönetim anlayışının uygulanışı incelendiğinde, Hollanda'daki sisteme daha yakın olduğu gözlenebilir. Türkiye'de akademik çalışmalar ve uygulama örnekleri gelişmekle birlikte, performans yönetiminin ilk yılları içinde bulunulduğundan sağlıklı yorumlar yapabilmek için uygulama sonuçlarının beklenmesi gerekmektedir. Ancak şu anki haliyle performans yönetimi sistemi değerlendirildiğinde pilot uygulamaların sonuçlarının alınmadan performans uygulamalarının tüm kurumlara yayılmasının, hesap verme sürecinin ayrıntılı ve uzun sürmesinin, veri toplama ve karşılaştırma güçlüklerin, kamu yöneticilerinin uygulamada karşılaştıkları kavramsal karışıklıkların ve belirsizliklerin temel sorunlar olarak göze çarptığı söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Bogt, H. J. ter (2006), "New Public Management and Management Changes in Dutch Local Government: Some Recent Experiences and Future Topics", **Research Report**, http://som.ei.doc.uib.rug.nl/FILES/reports/themeD/2006/06D04/06D04_terBogt.pdf 10.10.2006.
- Boyle, G. A. (1999), "Introduction: Processes, Performance and Best Value in Local Government", *Local Government Studies*, Volume 25, Number 2, s. 1-15.
- Carter, N. ve P. Greer (1993), "Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators", *Public Administration*, Volume 71, Number 1/2, s. 407-416.
- Geva-May, I. (2002), "Comparative Studies in Public Administration and Public Policy", *Public Management Review*, Volume 4, Issue 3, s. 275-290.
- Gore, A. (1993), *Creating A Government That Works Better & Costs Less*,

Plume, New York.

Groszyk, W. (1996), "Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993" Performance Management in Government, OECD PUMA, Occasional Papers No: 9, s. 71-85.

Güler, B. A. (2004), "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Edt. B. A. Güler vd., AÜSBF Kamu Yönetimi Araştırma ve İnceleme Merkezi, Ankara, s. 3-18.

Heinrich, C. J. (2002), "Outcomes Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability", Public Administration Review, Volume 62, Number 6, s.712-725.

Heinrich, C. J. (2003), "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness", (Edt. B. Guy Peters ve Jon Pierre), Handbook of Public Administration, Sage Publications, London, s. 25-37.

Hyndman, N. ve R. Eden (2001), "Rational Management, Performance Targets and Executive Agencies: Views from Agency Chief Executives in Northern Ireland", Public Administration, Volume 79, Number 3, s. 579-598.

Jreisat, J. E. (2005), "Comparative Public Administration is Back in, Prudently", Public Administration Review, Volume 65, Number 2, s. 231-242.

Knaap, P. van der (2000), "Performance Management and Policy Evaluation in the Netherlands", Evaluation, Volume 6, Number 3, s. 335-350.

Kopczynski, M. ve M. Lombardo (1999), "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from A Consortium Effect", Public Administration Review, Volume 59, Number 2, s. 124-134.

Kravchuk, R. S. ve R. W. Schack (1996), "Designing Effective Performance-Measurement under the Government Performance and Results Act of 1993", Public Administration Review, Volume 56, Number 4, s. 348-358.

Kester, I., C. Painter ve C. Barmes, (1993), Management in the Public Sector: Challenge and Change, Chapman&Hall.

Long, E. ve A. L. Franklin (2004), "The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-up Implementation", Public Administration Review, Volume 64, Number 3, s. 309-319.

Lynch, T. D. ve S. E. Day (1996), "Public Sector Performance Measurement", Public Administration Quarterly, Volume 19, Number 4, s. 404-419.

Mol, N. P. ve J. A. M. der Kruijff (2004), "Performance Management in Dutch Central Government", International Review of Administrative Sciences, volume 70, Number 1, s.33-50.

Martin, S. (2000), "Implementing Best Value: local Public Services in Transition", Public Administration, Volume 78, Number 1, s. 209-227.

Noordegraaf, M. ve T. Abma (2003), "Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity", Public Administration, Volume 81, Number 4, s. 854-871.

OECD (1997), In Search of Results: Performance Management Practices, OECD, Paris.

Osborne, D. ve T. Gaebler (1993), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector, Plume, New York.

Sorber, B. (1993), "Performance Measurement in the Central Government Departments of the Netherlands", Public Productivity & Management Review, Volume 17, Number 1, s. 59-68.

Sorber, B. (1996), "Development and Using Performance Measurement: The Netherlands Experience", Performance Management in Government, OECD PUMA, Occasional Papers No: 9, Paris, s. 93-103.

Williams, D.I W. (2003), "Measuring Government in the Early Twentieth Century", Public Administration Review, Volume 63, Number 6, s. 643-659.

AVRUPA'DA VE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Arş.Gör. Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE

Pamukkale Üniversitesi, Kınıklı Kampüsü, İİBF, Denizli
Pinaryav@yahoo.com

GİRİŞ

Devlet destekli Keynesyen bölgesel politikalar; az gelişmiş bölgelerde istihdam ve geliri artırmada başarılı fakat verimliliği artırmada başarısız olmuştur. 1970'lerde ortaya çıkan petrol krizi ile başlayan süreç ile 1980'li yılların sonlarına doğru merkezden bölgeye (tümdengelimci) geleneksel politikaların yerini, bölgeden merkeze (tümevarımcı) politikalar almıştır ve bölgesel kalkınma politikaları önem kazanmaktadır. Böylece, ilgili politikaların daha organize bir şekilde sürdürülebilirliğini sağlayacak ve o bölgeyi iyi tanıdığı için bölgenin ihracatına ve doğrudan yabancı sermaye çekme potansiyeline olumlu etkileri olabilecek yerel kurumların, Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın (BKA) önemi artmaktadır (Oyan, 2005).

1950'li ve 1960'lı yıllardan bu yana birçok Avrupa ülkesinde BKA'lar bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek üzere faaliyet gösteren kurumlardır. Ülkemizde de yapısal reform çalışmaları dahilinde sayılabilecek ve yerelleşme açısından çok önemli bir adım olan, 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, 2006 ocak ayında kabul edilip şubat ayında yasalaşmıştır. Böylece, daha önce Türkiye'nin yönetim yapısında yer almayan yeni bir kavram olarak "bölge yönetimi" gündeme gelmiş ve

¹ 25.1.2006'da kabul edilen, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun bundan sonra yalnızca madde numarası ile belirtilecektir.

yasalaşmıştır. Yasa, tasarı aşamasından beri çok farklı açılardan eleştirilmektedir. Literatürde, bölgesel kalkınma ajanslarına yaklaşım bilim dallarına göre, özellikle Türkiye’de, farklılıklar göstermektedir. Ajanslara; iktisat alanındaki akademisyenler AB’ye uyum, yapısal fonlardan yararlanma ve kalkınma temelli düşünceleri ile olumlu bakarken; kamu yönetimi disiplinindeki araştırmacılar genel olarak olumsuz bakmakta ve çeşitli nedenler ileri sürmektedir. Bunlar; yasal konumları, ülkemiz idari yapısıyla uyumsuzluğu, GAP idaresinin geleceği, illerin kümelenmesindeki ölçütler, denetimleri, personel yapısı gibi konulardır. Bu eleştirilere katılmakla beraber, konunun farklı bir tarafını da ortaya koymak açısından Avrupa’dan başarılı kalkınma ajansları örneklerine yer verilmektedir. Çalışma, ayrıca, yasanın yönetsel, toplumsal, mekansal ve hukuki etkilerini AB üyesi ülkelerdeki örneklerle, kısaca da olsa, karşılaştırılarak ortaya koymak amacını da taşımaktadır.

Avrupa’da ve Türkiye’de BKA’lar

Bu bölümde, Avrupa ülkelerinde, özellikle de AB üyesi ülkelerde, onyıllardır faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının yapısı, 5449 sayılı yasanın öngördüğü kalkınma ajansları ile çeşitli açılardan karşılaştırılmaktadır.

AB ülkelerinde, “BKA’lar, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyip, bunların çözümüne yönelik olanakları saptayan ve bu çözümleri geliştiren, projeleri destekleyen ajanslar” (EURADA, 2006) olarak görülmektedir.

Türkiye’de BKA’lar; “merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla kurulmuş ajanslardır” (DPT, 2000; 54) şeklinde tanımlanmaktadır.

BKA’ların Amaçları: AB’deki BKA’lar, bölgelerarası rekabeti sağlamak amacıyla iken, Türkiye’deki BKA’lar, bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek amacıyla kurulurlar (md.1). Böylece, Türkiye’de de artık bölgesel rekabet önceliği kabul edilmiştir. Bölgesel gelişmedeki bu yenilik iki sonucu beraberinde getirecektir. Bunlardan ilki, bölgelerdeki planlama ve gelişme sorunlarının özel sektöre devredilmesi, ikincisi ise, bölgelerin ekonomik anlamda yabancı sermaye çekme, finansman sağlama ve yatırım yapma

konularında daha fazla serbestliğe kavuşmalarıdır. Yasa, sermaye kesiminin temsilcileri olan oda, dernek, vakıf gibi kuruluşlara bölge yönetiminde etkin roller vermektedir. Ancak, ajansların yönetiminin organik anlamda DPT'ye bağlı olması bu görüşün tartışmasız kabulünü engellemektedir.

Kurucuları: Avrupa'daki BKA'lar merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda ve bölgesel bazda faaliyet göstermelerine rağmen; kurucuları, merkezi hükümete ilaveten yerel hükümetler, yerel yönetimler ve vakıflar da olabilir.

Türkiye'de ise BKA'ların kuruluşu, DPT'nin bağlı olduğu bakanlık başvurusu ve bakanlar kurulunun onayı ile olur (md.3).

Genel Özellikleri: Avrupa'daki BKA'lar, yarı özerk konumdadırlar. Ajanslar; firmalara yumuşak politikalar önerirler ve uygulanmasında da destek olurlar, geniş kapsamlı araçlar kullanırlar, esnektirler ve gelişmeyi yönlendirici rol oynarlar (Dulupçu ve Çankaya, 2004; 147-159).

Türkiye'de ise, BKA'lara, (kurucular kısmında listelenen) bölgesel aktörlerin katılımı zorunludur. Yönetim kurulu başkanı hükümetin ildeki en yüksek temsilcisi olan validir.

Örgütsel Yapıları: Avrupa'daki BKA'lar, genel kurul, yönetim kurulu, başkan, denetim kurulu ve genel sekreterden oluşur. BKA'ların içsel örgütlenmesi ise genel kurul, denetim kurulu, denetleme komitesi ve genel müdür gibi temel öğelerden oluşan yasal yapıdır. (Berber ve Çelepçi, 2004; 1).

Türkiye'deki ajans yapılanmasında ise, bölge kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri yer alır (5449 md.1). Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşur. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Yönetim kurulunun başkanı validir ve ajansı yönetim kurulu

başkanı temsil eder. Genel sekreter, ajansın icra organıdır, yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Yasal Konumları: Avrupa'daki ajansların yasal konumları, kamu kurumu, anonim şirket, limited şirket, kâr amacı gütmeyen vakıf, belediyeler arası ajanslar, bakanlık dışı kamu kurumu ve özerk örgüt şeklinde olabilir. (Berber ve Çelepçi, 2004; 1).

Türkiye'de ise yasal konumları net şekilde belirlenmemekle birlikte, ajanslar; tüzel kişiliği haiz ve kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, bölgesel gelişme kapsamında hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Kalkınma ajansları merkezi düzeyde DPT ve İçişleri Bakanlığı ile yerel düzeyde de büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri ile ilişkilendirilmişlerdir.² Yasayla, anayasal tanımlara uygun olmayan ve ne yerel ne merkezi ne özel ne kamu idaresi niteliği taşıyan, kimliği belirsiz bir yapı oluşturulmuştur. Kamu kaynağı kullanan ve yönetiminde önemli kamu ajanlarını barındıran bir tüzel kişiliğin kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaması düşündürücüdür.

Faaliyet Alanları: Avrupa'daki BKA'ların faaliyetleri, 1950'li ve 1960'lı yıllarda yabancı yatırımcıları çekerek ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmak, ilerleyen zamanlarda ise yerel ve bölgesel şirketlere tek başlarına veya ortaklıklar halinde hizmet sunmak şeklinde olmuştur. AB, BKA'ların görevlerini ayrıntılı olarak şöyle belirtmiştir: Genel ve sektörel kalkınma stratejileri geliştirmek, piyasa başarısızlıklarını gidermek, işletmelere destek altyapı hizmetleri sağlamak, yenilik alanında farkındalık yaratmak, KOBİ'ler için finansal hizmetler vermek, yabancı yatırımcıları bölgeye çekmek, değişikliklere eşlik etmek, yerel/bölgesel otoritelere bölgesel stratejiler konusunda tavsiyelerde bulunmak, girişimcilere eğitim ve tavsiyeler vermek, finansal mühendislik eğitimleri vermek, mesleki yetiştirme kursları açmak, uluslararası ortaklık anlaşmaları hazırlamak, firma klüpleri yaratmak, geleceğe dönük senaryolar

² Genel Bütçe vergi gelirlerinin binde beşi oranında ajanslara pay aktarılması yerel yönetim maliyesi sistemine ait bir uygulamadır. Yine, 19. maddenin d bendinde "kesinleşmiş bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için yüzde 5 ve belediyeler için yüzde 1 oranında aktarılabacak olan pay" kamu kaynağının bir yerel yönetim teşkilatı olmayan ancak buraya aitmiş gibi görünen ajansa aktarıldığını göstermektedir (Turan, 2005; 78)..

oluşturmak (EURADA, 2006).

Türkiye'deki ajansların faaliyetleri ise yasada (md. 5): yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak; bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak; bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek; bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek; ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak; bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, araştırmaları desteklemek; bölgenin iş ve yatırım imkânlarının ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak; bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek, yönetmek; küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek; Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak ve ajansın internet sitesini oluşturmak şeklinde sıralanmıştır.

Finansal Kaynakları: Avrupa'da faaliyet gösteren BKA'ların en önemli finansman kaynağı kamu gelirleri ve AB fonlarıdır. AB'nin bölgelerarası rekabet ve sürdürülebilir kalkınma politikalarını üye ve aday ülkelerde gerçekleştirmek için yerinden yönetim kuruluşların (ulus-altı yapılar) büyük miktarda mali destek sağlaması, bu desteği de il ya da ilçe düzeyindeki yerel yönetimler değil, sadece bu konuya odaklı bölgesel örgütler aracılığıyla sağlamak istemesi, 1990'larda bölgesel kalkınma ajanslarının sayılarının hızla artmasına neden olmuştur (Özden, 2006).

Türkiye'deki BKA'ların gelir kaynakları ise (md. 19): Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi idareleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak

transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay; Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar; faaliyet gelirleri, bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ile bir önceki yıldan devreden gelirlerdir. **Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsis mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsis mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılabacak pay.**

Personel Yapıları: BKA'ların personel yapılarına bakacak olursak; ortak bir personel yapısı çıkarmak oldukça zordur. Çünkü her bir BKA'nın personel yapısı bölgesel ihtiyaçlara hizmet edecek biçimde geliştirilmiş olduğundan ortak bir yapı sergilememektedir. Ancak büyük ölçüde mevcut idari yapıların dışında konumlandırılan BKA'lar personel rejimi bakımından da kendine özgü bir yapı sergilemektedir. Genellikle BKA'ların mali haklar ve ücret açısından kendi kuruluş kanunlarına tabi olduğu, sosyal güvenceler bakımından da kamu görevlilerinin bağlı olduğu kanuna tabi olduğu söylenebilmektedir. Personelin istihdamının sürekliliği performansına bağlı olmaktadır (Güneşer Demirci, 2005: 73). Avrupa'daki ajanslar personel rejimi olarak esnek bir yapı benimsediğinden personel sayıları da bölgeye ve yerine getirdikleri faaliyetlere göre değişiklik göstermektedir. Ayrıca, ajans bünyesinde yerine getirilmesi gereken faaliyetleri desteklemek amacıyla oluşturulan çalışma grupları ve komitelerde personel istihdamına olanak sağlayan esnek düzenlemeler de yapılabilmektedir. BKA'larda istihdam edilecek personel doğrudan ajans tarafından istihdam edilmektedir. İstihdam edilmek istenen personelin nitelikleri bölgesel ve ulusal basında duyurulur ve işe alma BKA tarafından gerçekleştirilir. (Güneşer Demirci, 2005: 73).

Türkiye'deki BKA'lar için getirilen personel sistemi: Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 17/7/1964 tarihli ve 506

sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabidir. Avrupa'daki ajanslardan farkı ise personelin nitelik ve istihdamından doğrudan ajansın değil, DPT'nin sorumlu olmasıdır (md.18). Yasa *tasarısında*, "istihdam usulleri hem seçim ve işe alma, hem de ücret ödemede uzmanlığa, performansa dayalı ve başarıya odaklı tasarlanacaktır" dense de bu hükümlere en azından açık olarak yasada yer verilmemiş; sadece genel sekreterin görevleri arasında "personelin performansını değerlendirecektir" hükmü getirilmiştir. Görev ve yetkilerine baktığımızda, bu kadar önemli işleri yerine getirecek BKA'ların personel alımında aranan nitelikler açısından yetersiz olduğunu söyleyebilmekteyiz.

Denetimleri: Avrupa'daki ajansların çoğunluğu yerel ve/veya bölgesel yöneticilere, bir kısmı da kurucu ortaklara veya yönetim kuruluna karşı sorumludur. Bazıları ise ilgili bakan ve parlamentoya karşı hesap verir.

Türkiye'de ise ajanslarda iç ve dış denetim yapılır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur. Dış denetim; Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılır. Bağımsız denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na sunar (md.25).

Proje Merkezleri: Avrupa'da proje merkezleri olarak, Tek Durak Ofisleri (One-Stop Shop) vardır. Bunlar yatırımcılara hizmet vermekte ve proje koordinasyonundan sorumlu bulunmaktadır. Türkiye'de ise, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir (md. 15-16-17).

Tablo 1: Avrupa'daki ve Türkiye'deki BKA'ların Karşılaştırması

KRİTERLER	Avrupa'da BKA'lar	Türkiye'de BKA'lar
Amaç	Bölgelerarası rekabeti sağlamak	Bölgelerarası eşitsizlikten giderek
Kurucular	Merkezi Hükümetler, Yerel Hükümetler, Yerel Yönetimler, Vakıflar	DPT'nin bağlı olduğu Bakanlık başvurusu ve Bakanlar Kurulu'nun onayı ile kurulur.
Genel Özellikler	Yarı özerk bir kurum, firmalara yumuşak politikalar, geniş kapsamlı araçlar, esneklik, gelişmeyi yönlendirir	Bölgesel aktörlerin katılımı zorunlu, yönetim kurulu başkanı hükümetin ildeki en yüksek temsilcisi olan vali, bölgesel kalkınma politikalarda esneklik, mekanik işleyiş
Örgütsel Yapı	Genel Kurul Yönetim Kurulu Başkan Denetim kurulu Genel Sekreter	Bölge Kalkınma Kurulu Yönetim Kurulu Genel Sekreter Yatırım Destek Ofisleri
Yasal Konum	Kamuyu Kurumu - Anonim Şirket Limited Şirket - Kar Amacı Olmaya Vakit - Kamuyu Özel Yasa Kurumları Belediyeler arası Ajanslar Bakanlık dışı kamuyu kurumu, Özerk örgüt	Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, bölgesel gelişme kapsamında hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır
Faaliyet Alanları	İşsel kalkınma, Yabancı yatırımcı çekim, Girişimcilere sağlanan hizmetler, Yerel ve bölgesel yetkililere verilen hizmetler, Eğitim hizmetleri, Uluslararası faaliyetler, Finansal araçlık, Teknik yardım sağlama, Araştırma kurumları destekleme	Bölge kalkınma planlarının hazırlanması, Yerel yönetim planlarının desteklenmesi, Bölgesel işbirliğinin sağlanması, Bölgesel kalkınmaya yönelik araştırmalar ve çalışmaların finansal olarak desteklenmesi, Yabancı yatırımcılara yönelik tanıtımlar, Girişimciler için gerekli olan hukuki işlemleri takibe, Firmaların desteklenmesi
Finansal Kaynaklar	Katılımların sağladığı fonlar, Merkezi hükümet fonları, Hizmet Gelirleri, Bağışlar, AB Fonları	Genel bütçe vergi gelirlerinden il özel idarelerine ve belediyelere ayrılan pay düşüldükten sonra binde beş oranında yapılacak transferler, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, Faaliyet gelirleri, Bölgedeki il özel idareleri ve belediyelerin bir önceki yıl kesintiye uğramış bütçe gelirlerinden yüzde bir oranında aktarılabilecek pay Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının bir önceki yıl kesintiye uğramış bütçe gelirlerinden yüzde bir oranında aktarılabilecek pay, Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlara yapılan bağış ve yardımlar.
Personel Yapısı	Mali haklar ve ücret açısından kendi kuruluş kanunlarına bağlı. Sosyal güvenciler bakımından kamu görevlilerinin bağlı olduğu kanuna bağlıdır. Personel doğrudan BKA tarafından istihdam edilir. 11-500 kişi arasında	Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir. Ajans personeli, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden Sosyal Sigortalar Kanununa tabidir. Personelin mülki ve istihdamından DPT sorumludur.
Denetim	Çoğunluğu yerel ya da bölgesel yöneticilere, Bazıları ilgili bakan ve parlamentoya, kurucu ortaklara ya da yönetim kuruluna karşı sorumludur.	İç Denetim: Yönetim Kurulu, Genel Sekreter, İç Denetçi, Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu'na karşı sorumludur. Dış Denetim: Bağımsız Dış Denetim Kuruluşları tarafından, İçişleri Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı'na karşı sorumludur.
Proje Merkezleri	Tek Durak Ofisler (One-stop shop)	Yatırım Destek Ofisleri

• Tablonun bir kısmı Dulupçu ve Çankaya (2004) 'nın bildirisinden alınmıştır.

AVRUPA'DAN BAŞARILI KALKINMA AJANSI ÖRNEKLERİ

Yönetim yapıları farklılık gösterse de, değişik ülkelerden örnekler vermek uygulama sonuçlarını görmek açısından önemlidir. Çok yakın bir tarihte kurulum aşamasını tamamlamış iki kalkınma ajansımız (Mersin ve İzmir) olmasına rağmen, henüz yurtdışı örnekleri ile karşılaştırmaya veri teşkil edecek uygulama sonuçları olmaması sonucu, sadece Avrupa'dan kalkınma ajansları örneklerine yer verilmektedir. Aşağıda, İngiltere, İrlanda, İtalya, Almanya, Fransa, Avusturya ülkelerinden *literatürde* başarılı olduğu belirtilen kalkınma ajansı örnekleri yer almaktadır.

Alsace Kalkınma Ajansı (Alsace Development Agency): Avrupa'nın merkezinde; Paris, Zürih, Lyon, Brüksel, Frankfurt, Dusseldorf ve Milano gibi büyük kentlere sadece birkaç saatlik mesafede bulunan Alsace Bölgesi, başlıca piyasalara da kolay ulaşım imkanı sağlamaktadır. Bölge, alım gücünün Avrupa'da en yüksek olduğu bölgelerden biridir. 1 milyon 700 bin nüfuslu Alsace'de kişi başına gelir 24.000 Euro'dur. Üniversitelerin de dahil olduğu 142 kişiden oluşan genel kurulunun içinde yerel hükümetten sadece 23 kişi vardır. Kararları veren 50 kişilik kurulda da 25'den fazla *işadami* yer alır (adaalsace.com)

Projelere en uygun olan teşvikleri araştırmak ve başvuru formlarını oluşturmak için proje sahiplerine hizmet vermeyi amaçlayan Alsace Kalkınma Ajansı'nın bölgesinde; dünyanın en pahalı otomobili olan Bugati, Peugeot, VW Grup ve GM bulunmaktadır. Alsace'de gıda, makina, otomotiv, kimya ve sağlık, çeşitli tarım endüstrilerinin yanı sıra biyotek, bilgi teknolojileri ve yaşam bilimleri ile ilgili faaliyet alanları da bulunmaktadır. Büyümesini sürdüren Alsace'de, nano teknoloji gibi yeni teknolojiler ve çevreyle ilgili teknolojiler de gelişimini sürdürmektedir (Çakıroğlu, 2005). Ajansın ayrıca, dünya çapında dokuz ülkede (Almanya, Kanada, Çin, İngiltere, Japonya, Polonya, Rusya, Ukrayna ve ABD'da) ofisi vardır (adaalsace.com).

İngiltere Güney Batı Bölgesel Kalkınma Ajansı (South West Of England Regional Development Agency): Bölgeye yoğun yabancı yatırımı çekerek ülke ekonomisine de katkıda bulunan

ajans ayrıca çevresel, kültürel ve sportif aktivitelere de önem ve ağırlık vererek bölgede sürdürülebilir bir kalkınmaya öncülük etmektedir. Uzun vadeli yatırım ve istihdam yaratmada başarılı bir ajanstır (Özen, 2006). Ajans bünyesinde çalıştırdığı iktisadi zeka (economic intelligence) grubu sayesinde yılın her çeyreğinde ekonomik analizler yapıp yayınlamaktadır. Son 10 senedir yaratılan yeni iş imkanları ile 300.000 ek istihdam sağlanmıştır (Uğuş, 2006). Güney Batı İngiltere'de 240.000 adet işletme faaliyet göstermektedir. Bunlardan birçoğu 10 ve daha az çalışanı olan mikro işletmeler olmakla birlikte, Avon gibi bazı çokuluslu şirketlerin ana merkezleri de bu bölgede bulunmaktadır (Allen, 2002: 44).

Bölgenin en önemli özelliği, içerisinde faaliyet gösteren firmaların İngiltere'nin diğer bölgelerine kıyasla daha uzun süredir faaliyet göstermeleridir. Bunda, bölgenin, ülkedeki en kalifiye işgücüne sahip olmasının da etkisi büyüktür. Uzun vadeli yatırımlar işgücü döngüsünü de azaltmakta, istihdamda istikrar sağlamaktadır (southwestrda.org.uk).

Güney Batı İngiltere Kalkınma Ajansı, Güney Batı İngiltere Devlet Ofisinden 2005–2006 dönemi için toplam 153 milyon Sterlin kaynak alırken, 2000–2006 dönemi için AB'den yaklaşık 688 milyon Euro kaynak sağlamıştır. Güney Batı İngiltere bölgesi AB Yapısal Fonları'nın Hedef-1, Hedef-2 ve Hedef-3 bölgelerinin her üçüne birden dahil olmakta ve AB fonları araştırma ve teknoloji projeleri; enerji, ulaşım ve çevre projeleri; istihdam, eğitim ve kültür projeleri ile kırsal kalkınma ve balıkçılık projelerine aktarılmaktadır. Ajans, AB fonlarını ve kredilerini daha yakından takip edebilmek ve AB ile ilişkilerini sıkı tutmak için Brüksel'de bir ofis açmış, aynı zamanda da, bölgedeki yatırımcıların AB'deki diğer iş çevreleriyle işbirliğini kuvvetlendirmek için South West European and International Vision Group isimli bir platform oluşturmuştur (southwestrda.org.uk).

İrlanda Sanayi Geliştirme Teşkilatı (Industrial Development Authority) İrlanda Sanayi Geliştirme Teşkilatı (IDA), ülkeye yabancı yatırımın çekilmesi ve mevcut yabancı yatırımcıların da geliştirilmesinden sorumlu en önemli kamu kuruluşudur (Uncu, 2006). Temel felsefesi bölgesel kalkınmayı geliştirerek yerel

kalkınmayı sağlamaktır (idareland.com). IDA şu an İrlanda'da 1200'den fazla yabancı firmayla çalışmaktadır. Bu firmaların çalıştırdığı kişi sayısı 150.000'e yakındır. IDA, bu yabancı firmaları ülkeye çekmek için sermaye, istihdam, eğitim ve Ar-Ge yardımlarında bulunmaktadır. Yapılan bu yardımlar tamamen imalat sanayi ve uluslararası ticarete açık sektörlerde yapılmaktadır (Uncu, 2006).

Özellikle "Bilişim Sektörü"nün devlerinin yüksek kaliteli işgücüyle yatırım yapmaları ve Shannon bölgesinde oluşturulan yenilikçi teknoloji üsleriyle, yabancı sermayeyi kendisine çekmeyi başarmıştır. Bugün İrlanda ihracatının %85'i ileri teknoloji, ilaç, kimya ve elektronik ürünleridir. Dünyanın en büyük 20 ilaç ve kimya sanayilerinden 16'sına sahiptir. Bu firmalar arasında; Analog Devices BV, AOL, Apple Ireland, Astells Pharma Inc., Citigroup, Glaxo Smith Klein, Intel, Lucent Technologies, Medtronic Inc, Microsoft Cooperation, Olympus Cooperation, Oracle Cooperation, Premarica Systems Ireland Inc., Pfizer, Takeda Chemical Industries, Wyeth sayılabilir (idareland.com). Kısacası, ortak politikanın belirlenip eğitime gerekli desteğin verilmesi ve Avrupa Birliği üyeliğinin nimetlerinden yeterince faydalanılması İrlanda'nın kalkınması için temel etkenler olarak sayılabilir.

Stuttgart Bölgesel Kalkınma Ajansı (Wirtschaftsförderung Region Stuttgart): Avrupa'nın en önemli ve en başarılı ekonomi merkezlerinden biri olan Stuttgart Bölgesi; Almanya'nın güneyinde 2,6 milyon nüfuslu ve oldukça gelişmiş bir endüstriyel altyapıya, teknolojik düzeye ve yüksek yaşam kalitesine sahiptir. Bölgenin tam anlamıyla bir bilgi merkezi olduğu söylenebilir. Bu özelliğini bilgi yoğun ürün ve hizmetlerin üretiminden almaktadır. Bölge, Avrupa'da Ar-Ge harcamalarının ve patent uygulamalarının en yoğun gerçekleştirildiği yerdir. Stuttgart BKA, sadece bölgedeki firmaların rekabetçiliğini arttırmakla kalmayıp, aynı zamanda bölgedeki işgücünün yetenek seviyesini yükseltmekte, yenilikçi girişimleri teşvik etmekte ve bölge ekonomisinin makro anlamda stabil olması için çalışmalar yürütmektedir. Stuttgart BKA bir "bölgesel yenilik politikası" geliştirmiş ve uygulamaya koymuştur (İldırar, 2004; 132). Ajans, bölgede faaliyet gösteren firmalara uzun vadede yenilikçi olabilmeleri için uygun ortam ve şartları

sunmakla yükümlüdür. Bölgesel ağlar ve endüstri demetleri kurarak, işletmeler, eğitim sistemi ve araştırma kurumları arasında bağlantılar oluşturarak bölgenin ekonomik ve yapısal açıdan güçlü olmasını sağlamaktadır (wrs.region-stuttgart.de).

Stuttgart BKA Bölgesinde Chrysler, Porsche, Bosch, Hewlett-Packard ve IBM gibi dünyaca ünlü ve büyük şirketler faaliyet göstermektedir. İsimleri yenilik ve kaliteyle birlikte anılan Behr, Kärcher, Märlin ve Trumpf gibi firmalar da bölgede yer almaktadır (wrs.region-stuttgart.de). Yenilik ve kalkınmayı destekleyici sağlam kurumlara sahip olan bölgede, Almanya'nın en iyi bilimsel ve akademik araştırma kurumları patent uygulamaları üzerine ciddi çalışmalar yürütmektedir. Bölge, iki kez AB'nin "Award of Excellence of Innovative Regions" - Yenilikçi Bölgeler İçin Başarı Ödülü'nü almıştır. Ajansın, gerek bölge firmalarının yurtdışına açılmalarına destek olmak, gerekse bölgeye yabancı yatırımcıları çekebilmek amacıyla ABD, Japonya, Singapur, Hindistan ve Çin'de ofisleri vardır (İldırar, 2004; 132).

Sviluppo Italia Ulusal Kalkınma Ajansı (Sviluppoitalia): Sviluppo Italia, İtalya'ya yatırımın çekilmesi ve girişimcilerin desteklenmesi için kurulmuş bir ulusal kalkınma ajansıdır. Ajans, sermayesinin tamamı Hazine'ye ait olan ve Başbakan'a karşı sorumlu olan bir kamu şirketidir. İtalya'da devlet eliyle bir kalkınma ajansı kurulmasının temel nedeni, özellikle İtalya'nın geri kalmış güney bölgelerinin ekonomik ve sosyal kalkınması için 1990'lı yılların başından itibaren aktarılmaya başlayan AB fonlarıdır (tepav.org).

Sviluppo Italia'nın İtalya'da faaliyet gösteren şirketlerde hisseleri bulunmaktadır. Ajans, şirketlerin bölgenin ekonomik kalkınmasına katkısını ve ortak olduğu süre içinde yapılacak projelerin sürdürülebilirliğine bakarak, faaliyetlerini AB Yapısal Fonları Hedef 1 ve Hedef 2 alanlarında faaliyet gösteren ve kriz yaşayan sektörlerde çalışan küçük, orta ve büyük ölçekli şirketlerin hisselerinin %30'una geçici bir süre için ortak olur. Ayrıca, teknoloji ve araştırma firmalarının risk sermayelerine %50 oranında ortak olur. Bununla birlikte, bu projelerin karlılığı da göz önünde bulundurulur. Kurduğu bu ortaklıklarla Ajans, geri kalmış yörelerdeki ve kriz yaşayan sektörlerdeki yatırımları destekleyerek ekonomiye

müdahale etmektedir (en.sviluppoitalia.it). Bu şirketler bugün toplam 74.400 kişiye iş vermektedir. Böylece, Sviluppo Italia, kamu gelirlerinin yerel yönetim, merkezi yönetim ve özel sektör işbirliği ile tüm ülkeye yatırımın ve üretimin artırılması için dağıtıldığı bir sistemdir (tepav.org). Ajansın Brüksel'de de ofisi bulunmaktadır (www.en.sviluppoitalia).

Viyana Bölgesel Kalkınma Ajansı (Vienna Business Agency): Avrupa'nın en başarılı kalkınma ajanslarından biri sayılan Ajans, Viyana'daki iş ortamına, özellikle yenilik alanında yardımlarda bulunarak rekabetçilik anlamında katkıda bulunmayı amaçlayarak kurulmuştur (wwff.gv.at). 20 senedir faaliyet gösteren ajans, kalkınma trendlerini analiz ederek politika yapıcılara rehberlik etmektedir (Uğuş, 2006).

Uluslararası Kurumlar Birliği (UIA) tarafından, 2005 yılında düzenlediği 219 uluslararası kongre ile başarılı uluslararası kongre ve konferanslar düzenleme konusunda ikinci seçilmiştir. Sadece Avusturya'nın değil Orta ve Doğu Avrupa'nın da liderliğini yapan bölgede, bilgi ve haberleşme teknolojileri üzerine odaklanmış 73.000 kişi istihdam eden toplam 20.8 milyar euro'luk cirosu ile 8.000 uluslararası teknoloji firması bulunmaktadır. Bu toplamlar, aynı alanda ülke cirosunun ve istihdamının %70'ini oluşturmaktadır. Siemens, Hewlett-Packard ve IBM dünyadaki tüm pazarlama ağlarını buradan koordine etmektedir. Ajansın, Belçika, Çin ve Japonya'da temsilcilikleri vardır (wwff.gv.at).

Bölgelerarası rekabet politikalarının bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde ne ölçüde başarılı olacağı tartışmalıdır. Yukarıda kısaca ele alınan başarılı kalkınma ajansı örnekleri ajans uygulamasının her ülkeden ve her koşulda başarılı olacağı anlamına gelmemektedir. Zira, aday ülkelerin bazılarındaki deneyimler, bölgesel rekabet politikalarının eşitlik getirmedigine, aksine eşitsizliği daha da arttırdığına işaret etmektedir. Örneğin, Polonya'da 1990'lardan buyana uygulanan bu tür politikaların eşitsizliği artırıcı sonuçlar doğurduğu söylenmektedir (Blazyca ve diğ. 2002: 263-274). Sadece olumlu örneklerin kamuoyuna yansıtılarak yanlış bilgilendirme yapıldığı oysa ki diğer ülkelerde de eşitsizliği artırıcı durumların olduğu (Tomaney, 2000: 471-478) ifade edilmektedir.

SONUÇ

Türkiye son yıllarda attığı adımlarla kendine bir anlamda özeleştiri getirmiş ve değişime yüzünü dönmüştür. Ancak, şüphesiz Türkiye, Avrupa ülkelerini bölgesel kalkınma anlamında yakalayabilmek için çok daha hızlı hareket etmek zorundadır. Avrupa'nın Bölgesel Kalkınma Ajansları konusunda yaşadığı deneyimler göstermiştir ki; bu kurumlar, günümüzde sürdürülebilir bölgesel kalkınmanın vazgeçilmezleri haline gelmiştir.

Yeni kalkınmacılık anlayışının örgütsel biçimi olarak tanımlanabilecek BKA'lar, kamu devlet geleneğini önemli ölçüde tasfiye ederken kamusal alandaki ilişkilerine meşruiyet kazandırmak üzere de kamu gücünü kullanmaya adaydır. Avrupa'daki kalkınma ajansı uygulamalarında inisiyatif daha çok özel sektör temsilcilerinde ve sivil toplum kuruluşlarındadır. Uygulama örneklerinde de görüldüğü üzere, özel sektörün, bölgelerine yatırım yapması ile kalkınmayı amaçlayan ajanslar, tamamen özel sektör mantığıyla yönetilmekte ve hareket etmektedirler. Örneğin, halkın bilgisizliği ve ilgisizliği sonucu Çek Cumhuriyeti'nde ajansların yönetimi tamamen profesyonellere bırakılmıştır. Sonuçta, Avrupa'da bazı kalkınma ajanslarının büyük başarılar kazandığı, bazılarının ise başarısız kaldığı görülmektedir.

Türkiye'deki yapılanmaya bakıldığında görünen tablo ise; özel sektör ve sivil toplum örgütleri yapılanmanın içinde olmakla birlikte, son söz DPT'ye bırakılmıştır. Avrupa'dakilerden farklı bir yapılanma içinde olan Türkiye'deki BKA'lar, DPT'nin taşra teşkilatları olacak görüntüsünü vermektedir.

Karşılaştırmalı analiz sonuçlarından Türkiye ile Avrupa'daki kalkınma ajanslarının; amaçları, yasal konumları, denetimleri, personel istihdamı konularında farklılık gösterdiği bunun yanında kurucuları, genel özellikleri, örgütsel yapıları, faaliyet alanları, finansal kaynakları ve proje merkezleri konularında da benzerlikler gösterdiği ortaya konmuştur.

Tüm bu açıklamalardan sonra, BKA'ların, Türk idari, yönetim ve ekonomik yapısı ile uyuşması epey zaman alacak gibi

görülmektedir. Kuruluşu tamamlanmış kalkınma ajanslarının çalışmaları sonucunda da yapılacak araştırma ve incelemeler ile kalkınma ajanslarının Türk idari sistemi içindeki yerinin ne olduğu veya olması gerektiği daha net görülebilecektir.

KAYNAKÇA

- ALLEN, G. (2002), *Regional Development Agencies (RDAs)*, House of Commons, Research Paper 02/50, pp. 44-50.
- Alsace Development Agency, *ADA's World Network*, http://www.ada_alsace.com/dn/dn_ADA_world_network/ada_representations.htm (20/4/2006)
- Alsace Development Agency, *Alsace in Figures*, http://www.ada-alsace.com/dn/dn_figures_alsace/key_figures.html, (20/4/2006)
- BERBER M. ve ÇELEPÇİ E. (2005), "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu*, 13-14 Ekim, KTÜ, Trabzon, ss. 145-160.
- Blažyca G., Heffner K., Hughes E, "Poland-can Regional Policy Meet the Challenge of Regional Problems", *European Urban and Regional Studies*, V.9, N.3, London 2002, 263-274 (Berber ve Çelepci, 2005)
- ÇAKIROĞLU, P. (2005), "Söyleşi: Kalkınma Ajansında Fransanın Hatalarından Ders Almalıyız", www.gap-dogu-kalkinma.com/bolkalkinma/1_Bol_kal_ajan.htm (20/4/2006)
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (2000), VIII. Beş Yıllı Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- DULUPÇU, M. A. ve ÇANKAYA F. (2004), "Küreselleşme Sürecinde Yerelin Dönüşümü: Bölgesel Kalkınma Ajansları - Yönetişim Temelli Bir Model Önerisi", Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, *Yerel Yönetimler Kongresi Dünder Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Bildiriler Kitabı*, ss. 147-159.
- EURADA, *What We Do*, <http://www.eurada.org/whatwedo.php?menu=2> (23/3/2006).
- GÜNEŞER DEMİRCİ, A. (2005), "Bölge Kalkınma Ajanslarının Personel Yapısı", *Kamu Yönetim Reform'u, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu*, Ankara.
- IDA Ireland Services, <http://www.idaireland.com/home/index.aspx?id=80>, (17/4/2006)
- İLDİRAR, M. (2004), *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- OYAN, O (2005), *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, <http://www.birgun.com.tr> (15.05.2005).
- ÖZDEN, P. *Avrupa'daki BKA'ların Gelir Kaynakları*, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf> (24/4/2006).

ÖZEN, P. (2006), *Bölge Kalkınma Ajansları*, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf>, (30/3/2006)

South West of England Regional Development Agency, *Economics Review*, <http://www.southwestrdaborg.uk/region/economy.shtm> . (15/4/2006)

South West of England Regional Development Agency, *Income and Expenditure*, <http://www.southwestrdaborg.uk/about/reviewincome-and-expenditu-1.shtm> , (21/4/2006)

South West of England Regional Development Agency, *News Centre*, <http://www.southwestrdaborg.uk/news/release.asp?ReleaseID=982>, (15/4/2006)

Sviluppitalia, *Lines of Action* ,http://www.en.sviluppitalia.it/pagint3col.jsp.ID_LINK=16&area=6 (21/4/2006)

TURAN, M. (ed.) *Bölge Kalkınma Ajansları*, Paragraf Yayınevi, Ankara.

The WRS, http://wrs.region-stuttgart.de/sixcms/detail.php?template-id=135&fuery_id=0 , (13/4/2006)

UĞUŞ, B. (2006), *Avrupa Birliği ve Türkiye Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları*, <http://www.e-akademi.org/incele.asp>, (20/4/2006)

UNCU, K. *Yerel Kalkınma Modeli, İrlanda*, http://www.ekonomistler.com/arsiv/yerelkalkinma/Yerel_Kalkinma_Bulteni_Sayi_4.pdf, (27/3/2006)

Vienna Business Agency, *Vienna Business Agency News*, http://www.wvff.gu.at/wwff.aspx_param_target_is_104465_and_is_2.v.aspx (21/4/2006)

Vienna Business Agency, *About Us*, http://www.wvff.gu.at/wwff.aspx_param_target_is_104465_and_1_is_2.v.aspx , (21/4/2006)

BİR DÜZENLEYİCİ REFORM ARACI OLARAK BÜTÇE KANUNU MALİ DİSİPLİN İÇİN PERFORMANS YÖNETİMİ

Fatma Eda ÇELİK*

2003 yılında bütçe reformu üst başlığı ile gündeme gelen 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, kamu harcama seviyesinde ayarlama yapılması gerektiğini vurgulayan Dünya Bankası ile 1995 yılında imzalanan *Kamu Mali Yönetim Proje Kredisi* ile başlayan 11 yıllık uzun bir sürecin ürünüdür. 1 Ocak 2006 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılı bütçesinin hazırlanmasına temel oluşturan kanun, 1050 sayılı *Genel Muhasebe Kanunu*'nda cisimleşmiş bir asırlık maliye yönetimi geleneğini revize etme çabalarının başarıya ulaştığının göstergesidir.

Reformun nesnesi olan kamu mali yönetimi, bütçe kanununun kapsamının son yasa değişikliği ile genişletilmesiyle birlikte, 1050 sayılı kanunda belirtilen katma bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumları da içine alacak şekilde merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler kapsamındaki bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsar hale gelmiştir. Bütçe kanunu da dahil olmak üzere, denetim, yargı, muhasebe, planlama, borç yönetimi, ihale hukuku ve personel hukuku alanlarında düzenlemeler getiren 5018 sayılı kanun, *kamu hizmetlerinin örgütleniş tarzını* mali hukuk, gelir, harcama ve bütçe başlıklarını kapsayacak şekilde yeniden düzenlemektedir. Dahası Meclis, Maliye Bakanlığı, Hazine, DPT, Gelirler İdaresi ve Sayıştay gibi bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamalarında görev alan kurumların yapısında ve mali yönetim içindeki konumlarında da köklü bir değişimine vesile olmaktadır. Sonuç itibarıyla, 5018 sayılı kanun kamu yönetiminin tümünde yeni mali yönetim yasalarının egemen olacağının işaretini vermekte; bu durum

* ODTÜ

beraberinde kamu mali yönetiminde ilkesel bir d n    m  getirmektedir.

Dünya Bankası ile yapılan ortak bir çalışmanın ürünü olarak 2001 yılında gündeme gelen *Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi* (PEIR) adlı raporun alt ba lı ı *Etkin Yönetim için Bütçe ile İlgili Kurumların Reforme Edilmesi* idi.  ubat 2001 krizinin hemen ardından hazırlanan bu raporda, kriz, yönetim alanındaki kötü ve yetersiz uygulamalara ba lanmış ve krizlerin açılması için *iyi yönetişim ilkeleri*  er evesinde bütünlüklü bir kamu yönetimi reformuna gidilmesinin aciliyetinden bahsedilmiştir. Bu bağlamda PEIR, kamu harcama reformları ve kamu sektörü yönetiminin geliştirilmesine yönelik çalışmaları kapsayan iki aşamalı bir sürecin ba latıcısı olarak tanımlanmıştir. Ana hatları bu raporda çizilen düzenlemeler, yasa  alandaki yansımalarını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda bulacaktır. Bu yasalar birbirini bütünleyen yasalar olarak nitelendirilecek olursa, kamu yönetimi reformunun genel çerçevesini çizmesi öngörülen; ancak, büyük tartışmalar sonrasında kadük hale gelen 5227 sayılı kanunun getirdiği ilkelerin, bugün yürürlükte olan 5018 sayılı kanun ile fiilen yürürlüğe girmiş olduğunu iddia edebiliriz. 5018'in ikincil mevzuatının ve bu yasağı merkezi ve yerel düzlemde bütünleyen yasaların yürürlüğe girmesiyle, kamu yönetimi alanında yeni bir dönemin ba lamış olduğu bir gerçektir. Bu bağlamda, bu yazının savunasunu y r te i i iddia, kamu mali yönetimi alanında yapılan değişikliklerin, salt kamu yönetiminin yeniden yapılandırıldı ı süreci anlamaya yönelik bir örnekleme olarak ele alınmaması; tam tersine bu süreci yeniden kuran ve hızlandıran bir araç olarak görülmesi gerektiğidir. Bir yandan kamu yönetiminin ilkeleri fiili olarak de i tirilirken, bir yandan da kamu mali yönetiminde yeni ilkeler egemen kılınmaya çalışılmaktadır. O nedenle, kamu mali yönetimi bu ilkesel  er eve üzerinden incelenecektir.

Devletin ekonomideki yerinin önemli göstergelerinden biri olan bütçe, genel hatlarıyla "devletin belli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayaca ı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan kanun" (Uluatam, 1996, 7) olarak adlandırılırsa, bütçe kanunu milti gelirin nasıl b l   le i ini, bu b l   m sürecinde hükümet ve meclisin tercihlerini ortaya koyan bir araç olarak tanımlanabilir ( nder, tarihsiz). Bütçe kanununun bu özelliği, tarihsel bağlamı

içinde *bütçe hakkı*  zerinden verilen mücadeleleri veya aynı anlama gelecek şekilde bütçenin önemli bir değişim dinamiği olarak karşımıza çıktığını göz önünde bulundurdu umuz zaman daha fazla anlam kazanmaktadır. Bunun yanı sıra, II. Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesyen politikaların hakim hale gelmesi ile kendine yaygın kullanım alanı bulan ve etkin bir maliye politikası aracı haline gelen bütçe, 80'li yıllardan itibaren para politikalarına eklemlenmeye ve bağımsız-etkin bir maliye politikası aracı olarak görülmemeye ba lanmıştı. Bu özelliklerinden dolayı, kamu mali yönetimindeki değişimi, bütçe kanununda yarattığı değişim üzerinden okumayı tercih ediyorum. Bütçe kanununu da, harcama yönetiminde yapılan değişiklikler bağlamında incelemeyi doğru buluyorum; çünkü, son 20 yılda mali disiplini sağlama amaçlı yapılan bütçe reformlarının önceliği "daha fazla vergi toplamaya gerek kalmadan, harcamaların nasıl kısılac ı"dır (Mutluer,  ner ve Kesik, 2005, 5).

Bütçenin ekonomide oynadığı rolün azaltılması gerektiği tartışmaları, üstü kapalı olarak *denk bütçe* tartışmalarının içinde yapılagelmektedir (Buchanan, 2001). Klasik maliye g r  n n takipçileri, bütçe denkli ine sıkı sıkıya bağlıdırlar. Telafi edici bütçe anlayışını savunan Keynesyen iktisat ise, müdahalenin olmadığı koşullarda ekonominin kusursuz i leyemeyece i, depresyonların artacağı ve tam istihdamın sa lanamayaca ı düşüncesiyle bütçe açığının bir müdahale aracı olarak tercih edilebileceğini söylemektedirler (Mutluer, vd., s.93). Denk bütçeyi savunanlar ise, bütçe a ı larının gelirlerle dengelenemeyecek kadar artan harcamalardan kaynaklandığını, bu durumun bütçenin zorunlu olarak borçlanma ile finansmanını gündeme getirdiğini ileri sürerek, kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması (IMF, 2002, 18), kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve kamu yatırım programının rasyonelle tirilmesi gerektiğini iddia etmektedirler. Kamu harcamalarının etkinleştirilmesi enflasyonla mücadele programı altında sürdürülebilir büyüme ve sağlıklı bir borç pozisyonuna ba lanmakta; bunun ise ancak %6,5'luk bir faiz dışı fazla hedefini gözeten bir bütçe disiplini ile sa lanabilece i iddia edilmektedir (Merkez Bankası, 1999, 9). Bütçenin önüne konan bu programın dönemsel ve dolayısıyla tedbiri-geçici bir program mı olduğu yoksa yapısal bir dönüşümün göstergesi mi olduğunu anlamak için bütçe reformunun içine do du u sosyo-ekonomik koşullara daha derinlemesine bakmamız gerekiyor.

I. İlkesel Çerçeveyi Belirleyen Sosyo-Ekonomik Yapı

Yeldan (2002), II. Dünya Savaşı sonrasında izlenen içe dönük büyüme stratejilerini küresel gelişmelerin izin verdiği bir *ara birikim rejimi* olarak nitelendirir. Bonefeld'e (1999, 35) göre bu ara birikim rejiminin de belirleyeni *kapitali kapital yapan artı değer sömürsüdür*: "Bretton Woods Sistemi, emek sömürsü ile para arzının dünya ölçeğinde genişlemesi temelinde kendini gerçekleştirebilen dolaşım halindeki artı değer arasında bir ilişki kurmuştur" Sermayenin kendini gerçekleştirmesi *üretim artışına* bağlıdır. Resmi krediler aracılığıyla sağlanan bu üretim artışı, emeği iş gücü garantisi vasıtasıyla sermayeye entegre etmektedir. Bu eklemlenme sürecinde, asıl işlev devlete düşmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, iç piyasaya yönelik üretim yapan sermaye çevrelerinin yatırımlarının büyük çoğunluğunun kamu kesimi tarafından finanse edilmesi ve yabancı rekabetten korunmuş bir piyasa tesisi gibi sermayenin birikim yetersizliğini gidermeye yönelik devlet müdahaleleri, sanayi sermayesi birikimine dayanan ithal ikameci dönemin tamamlayıcı özelliklerindendir (Yeldan, 2002). Bu birikim rejiminde "emek üretkenliğindeki artış, ücretlerin üzerinde seyredebildiği sürece bir sorun yoktu" (Yeldan, 20); ancak, 73-74 petrol krizi olarak karşımıza çıkan "aşırı üretim" krizi bu birikim rejiminin daha uzun yıllar bu haliyle devam edemeyeceğini gösterdi.

Üretim ve sermaye arasındaki ilişkinin kopması, *merkezde biriken mali sermayenin kendini gerçekleştirmek için küresel ölçekte yayılmasını gerekli kıldı* (Bonefeld, 1999, 66). Bu durum, 1989 yılında alınan finansal liberalizasyon kararında da açıkça görüldüğü gibi ülkelerin dünya piyasalarıyla eklemlenme süreçlerinde mali sermayeyi daha da belirleyici hale getirdi. Celasun'un (2005) ifade ettiği gibi, Türkiye, bu dönemde yurtiçi hasıla artışını net yabancı sermaye girişlerine endekslemiştir. Bu sermaye girişleri, sıcak para girişi adlandırılmasına yakışır şekilde kısa dönemli olmuş ve büyük oranda net sermaye transferleri şeklinde yaşanmamıştır (Berksoy ve Boratav [ed.], 1993). Bu durum, mali piyasaların kredibilitesini azaltan ve mali piyasaların kırılganlığını arttıran bir yapı ortaya çıkarmış ve Türkiye'nin zayıf karnını oluşturmuştur.

80'li yıllarda yapılan büyüme tercihi 90'lı ve 2000'li yılları etkileyecek sonuçlar doğurmuştur. Sıcak para girişine bağlanan

büyüme, kısa dönemli döviz birikimi sağlamış; ancak TL'nin aşırı değerlenmesini beraberinde getirmiş ve buna paralel olarak Merkez Bankası'nı yüksek miktarda rezerv tutmaya zorlamıştır (Yeldan, 2002). İthalat ihracattan daha hızlı artmış ve bu nedenle cari işlemler açığı artış göstermiştir. Cari işlemler açığının artması ve ülke içinde sağlanamayan sermaye birikimi nedeniyle yaşanan sermaye yetersizliği (Falay, Şahin ve Kesik, 2006), sermaye girişlerini zorunlu hale getirmiştir. Büyüme, bağımlı ve yapay bir nitelik edinmiştir. Bu durum beraberinde, *fiziksel ve sosyal altyapı yatırımlarının kısılmasını* ve yerli sermayenin üretimden uzaklaşarak yüksek faiz üzerinden kar elde etmeye başlamasını getirmiştir. Yüksek faizle borçlanan ise devlettir. Yani mali sermaye karını, yatırımlardan uzaklaşan ve *vergi toplama yetisini kaybeden devleti* fonlayarak elde etmektedir. Bir başka deyiş ile *devlet borçlanmayı doğal bir bütçe finansman aracı olarak görmektedir*. Mali sermaye zenginleşirken, devlet iç ve dış borçlanma yoluyla net sermaye transferinde bulunmakta ve bu durum bütçe açıklarının artmasına neden olmaktadır. Bu yapının devlet tarafından uzun dönemli sürdürülebilir bir yapı olmaması, 90'lı yıllardan sonra Türkiye ekonomisinin krizlere teslim olmasına neden olmuştur. Bu krizlerin sonuncusu ve tahrip gücü itibarıyla en güçlüsü olan *2001 krizi*, Celasun'un (2005) dediği gibi, bütçe reformunun hayata geçirilmesi için *ıslah edici bir unsur* olarak kullanılmıştır.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2006), raporlarında, 1998 yılında IMF ile imzalanan Yakın İzleme Anlaşması sonrası dönemi, ekonomi politikalarında bir kırılma noktası olarak nitelendirir ve bu tarihi yeni bir dönemin açılışı olarak okumamız gerektiğini belirtirler. Konumuz itibarıyla Bağımsız Sosyal Bilimcilerin bu tespiti, Kamu Mali Yönetimi Reformu'na giden yolu biçimlendiren iki uluslararası aktörün Türkiye politikasında oynadığı rolü gözler önüne sermek açısından oldukça değerli. Bu iki aktörden biri *IMF*, diğeri *Avrupa Birliği*'dir. Bu iki aktörün incelenmenin, özellikle 5018'in içine doğduğu makro-ekonomik çerçeveyi anlamak için gerekli olduğunu düşünüyorum.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2006), 1998–2008 yılları arasında izlenen politikaları, IMF'nin, dünya ölçeğinde olduğu gibi Türkiye ölçeğinde de farklılaşan tarzıyla açıklıyorlar ve görüşlerini şöyle dile getiriyorlar:

"IMF, 1997 Asya Krizi'nden çıkardığı derslere de dayanarak, Türkiye ekonomisi üzerindeki denetimini bu tarihten sonra daha da derinle tirme ve bunu daha kurumsal bir niteliğe kavu turma ihtiya ı duymuştur. Benzer şekilde yerli burjuvazi de, 1998 sonrasında Türkiye'nin içinde bulunduğu dışa açık makroekonomik yapının rast gele (yaygın medyatik söylemi ile popülist) politikalar içinde bi imlendirilmesinden rahatsızlık duymuş ve uluslararası yeni i  bölümünde Türkiye'nin 'yeni yükselen piyasalar' arasında yer almasını garantiye alacak d n  mlerin bir an önce sonuçlandırılmasını açıkça (ve acilen) arzular hale gelmiştir." (s.3)

Bu tespiti, temellendirebileceğimiz kaynak, bizlere IMF tarafından sunulan 1999 Stand-by düzenlemesidir. 9 Aralık 1999 tarihinde gündeme gelen dönemin ilk Stand-by düzenlemesi, 2000-2002 yılını kapsıyordu. Bu ilk düzenlemenin hemen ardından, bu metni tamamlayan iki metin daha yayınlandı. Bunlardan biri, Merkez Bankası tarafından 9 Aralık 1999'da yayınlanan *2000 Yılı Enflasyonu D   rme Programı: Kur ve Para Politikası Uygulaması*; diğeri ise, 2000 Mart'ında Hazine tarafından Dünya Bankası'na verilen niyet mektubu (T.C. Hazine Müsteşarlığı, 2000) idi. Düzenlemenin, "enflasyonla mücadele genel stratejisi" başlığı altında topladığı bu üç yıla ilişkin  ng r     u unsura dayanıyordu: "Programın başlangıcında kamu sektörü temel fazlasının mümkün olduğunca yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikası ile desteklenmiş sıkı döviz kuru taahhütleri" (IMF, 7). Bu düzenleme ile, yüksek enflasyonun ana nedeni bütçe açığı olarak belirleniyor ve bunu kapamak için fiyat istikrarı politikasının yanı sıra faiz dışı fazla temelinde bütçe açığının kapatılması karara ba lanıyordu (Bağımsız Sosyal Bilimciler).

Bu makro-ekonomik programı belirli kurallara ba lama i i ise Avrupa Birliği'ne d  m  t r. Stephen Gill (2001), bütçe politikalarının mali disipline endekslendi i en iyi uygulamanın ulus-üstü bir birlik olan Avrupa Birliği'nin kurumsal çatısı altında bulunabileceğini söylemektedir. AB müktesabatına uyum çerçevesinde kimi kriterler gündeme gelmiştir. Bu kriterlerden *Maastricht Kriterleri*¹ *nominal*

¹ Enflasyon hedefi: fiyat istikrarı konusunda en başarılı performansa sahip 3  ye ülkenin ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmeyecek; Kamu Kesimi Dengesi:  ye ülkelerin kamu kesimi açıkları GSY H'nin % 3' nden fazla olmayacak; Kamu Brüt Borç Stoku: GSY H'nin % 65'ini a mayacak; Uzun Dönem Faiz Oranları: en d  k enflasyon oranına sahip 3  yerin uzun dönem faiz oranları ortalamasını 2 puandan fazla geçmeyecek, AB Yolunda Türkiye Ekonomisi, T.C. Merkez Bankası, Mart 2005

yakınsama başlığı altında toplanan ve ekonomik ve parasal birlik için belirlenmiş ekonomik kriterlere uyumu gündeme getiren kriterler iken, *Kopenhag Ekonomik Kriterleri*² 'de *reel yakınsama* başlığı altında kişi başına düşen milli gelir, mali sektör gelişmişliği, üretim yapısı gibi göstergeler açısından AB seviyesinin ne olduğunu belirleyen kriterler olarak karşımıza çıkmaktadır (Merkez Bankası, 2005).

Bu uyum süreci, Para Birliği'nin garantisi *İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi* (SGP, Avrupa Konseyi, 1997) temelinde, AB çatısı altındaki ulus devletlerde ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri ve ulusal programlar aracılığıyla gerçekleştirilir. İstikrar ve Büyüme Sözleşmesi'nin temelini oluşturan *Avrupa Topluluğu Kurucu Anlaşması* (Avrupa Birliği, 2002,) md. 99 ve md. 108 hükümlerine göre, Avrupa Birliği,  ye ülkelerin bütçe performanslarını Maastricht ve Kopenhag kriterlerine göre izler, değerlendirir, denetler ve sapmalar halinde yaptırım uygular.

Sadece  ye ülkeler için geçerliymiş gibi görünen bu süreç, tarama sürecinin başlamasıyla birlikte Türkiye için de adım adım uygulanmaya başladı. M ktesebata uyum çerçevesinde, Türkiye, AB mali uygulamalarının tümünü hayata geçirme taahhüdü altına girmiş bulunuyor. Bu taahhüdün Türkiye'nin ekonomi alanındaki temel planlarına ne oranda yansıdığı aşağıdaki tablo aracılığıyla net bir şekilde görülebilir.

Genel hatlarıyla özetlemeye çalıştığım bu ekonomi politikası, kamu harcamaları üzerinden yürüyen tartışmalara da önemli bir etkisi olmuştur.  nder'e göre kamu harcamalarında aşırı bir artışın olduğunu iddia ederek kamu harcamalarında kısıntıya gitmek gerektiğini söylemek yerine öncelikle    harcama kalemine (cari, yatırım ve transfer harcamaları) ayrı ayrı bakmamız gerekmektedir; çünkü "harcamaların işlevsel dağılımı, bir yandan konsolide bütçe içinde kullanılan kaynakların i  dağılımını, diğer yandan da sosyal nitelikli harcama kalemleri kanalı ile devletin fırsat eşitiliği ve/veya sosyal adalet açısından oynadığı rolü ve böylece, bir bakıma, harcamaların gelir dağılımına etkisini ortaya koyar" ( nder,12).

² öngörülebilir ve istikrarlı bir makro-ekonomik ortam ve işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı; Fiyat istikrarını içeren bir ekonomik istikrara ulaşılmış olması ve sürdürülebilir dış dengeinin varlığı, AB Yolunda Türkiye Ekonomisi, a.g.e.

Bütçe, KÖP ve Maastricht Kriterleri Karşılaştırma									
	2006 Bütçe Gerekçesi			Katılım Öncesi Ekonomik Programı			AB Maastricht Kriterleri		
	Borç Stoğu/ GSYİH	Bütçe Açığı/ GSYİH	Enflasyon (TÜFE)	Borç Stoğu/ GSYİH	Bütçe Açığı/ GSYİH	Enflasyon (TÜFE)	Borç Stoğu/ GSYİH	Bütçe Açığı/ GSYİH	Enflasyon (TÜFE)
2006	%56,5	%3,42	%5	%72,2	%4	%5	%60	%3	AB'nin en düşük enflasyona sahip üç ülkesinin yıllık enflasyon oranları ortalamasını 1,5 puan geçmemelidir.
2007	%52,8	%2,03	%4	%68,3	%3	%4			
2008	%47,8	%0,67	%4						
Kaynak: Katılım Öncesi Ekonomik Program ve 2006 Bütçe Gerekçesi									

Kamu harcamalarının aşırı bir artış gösterdiğinden, bu nedenle kamu harcamalarının rasyonel hale getirilerek kısılması gerektiğinden bahsedilmektedir. Konsolide bütçenin GSMH'ye oranına baktığımızda gerçekten nominal anlamda bir artış yaşandığını görmekteyiz. 1980'de %21,6, 1990'da %17,2 ve 2001'de %45,7'e tekabül eden bu oran ciddi bir artışın olduğunu göstermektedir. Ancak, yukarıda da belirttiğimiz gibi bu artışın nereden kaynaklandığını tespit edebilmek için harcama kalemlerine bakmamız gerekmektedir. Bir transfer harcaması olan faiz ödemelerinin GSMH'ye oranı, bu yıllar için sırasıyla %0,6, %3,5, %23,3 şeklinde gerçekleşmiştir. Aynı dönem içinde personel dahil cari harcamalar ile yatırım harcamalarında benzer bir artışın yaşanmadığı gözlenmektedir. Demek oluyor ki, kamu harcamalarındaki artışın birincil belirleyeni faiz ödemeleri olmuş; bir başka deyiş ile, yaratılan milli gelirden en fazla payı faiz ödemeleri almıştır. Bu nedenle önermeyi tersten kurarak, *bütçenin, artan sosyal nitelikli kamu harcamaları nedeniyle değil; borç faizleri nedeniyle açık verdiğini söylememiz gerekmektedir.* Dahası, vergi yükünde bir azalma olmadığı göz önünde bulundurulduğunda, borçla finanse edilen bütçenin *Kamu Kesimi Borçlanma Gereğini* de arttırdığını söyleyebiliriz. Bir başka deyiş ile, elde edilen faiz dışı fazla bile borç stoğunu azaltmaya yetmemekte (Gürdal, T. ve Yardımcıoğlu, F., 2005); bu durum *sürdürülebilir* (IMF, p.8); ancak *aşılabilir bir yapısal sorun* olarak gündemdeki yerini korumaktadır.

Bu yapı *kamu hizmeti anlayışında* köklü bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Bir kaynak tahsisi sorunu olarak yaşanan bu dönüşüm, kaynak tahsisini özel sektör ile kamu sektörü arasında

yaşanan bir bölüşüm sorunu olarak gören liberallerin bakış açısını egemen hale getirmiştir (Berksoy, T. ve Boratav, K.). Niteliğinden dolayı bazı mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasının mümkün olduğu hallerde, vakit kaybetmeden bu mal ve hizmetlerin özel sektöre devredilmesi gerektiği söylenmektedir. Böylesi bir devir hem devleti gereksiz yere harcama yapmaktan kurtararak mali disiplini koruyacak, hem de mal ve hizmetlerin kalitesinin yükseltecektir. Dahası, bu durum, kamu tarafından sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması için piyasa kurallarının egemen hale gelmesini gündeme getirecektir. *Daralma, parçalanma ve piyasaya benzeme* neo-liberal politikalar çerçevesinde üretilen kamu hizmetlerinin belirleyici özellikleri haline gelecektir (Karahanoğulları, 2003).

Bir mali disiplin aracı: düzenleyici devlet

80'lerde devletin alanının daraltılması doğrultusunda uygulamaya konulan neo-liberal politikalar, 90'ların ikinci yarısından itibaren II. dalga reformları adı altında *düzenleyici işlevler* doğrultusunda devletin yeniden yapılandırılmasına hizmet etmiştir. Bütçe reformu tartışmalarında, genel olarak bütçe sisteminde bir kuralsızlaştırmanın hakim kılınmaya çalışıldığından söz edilmektedir. Ancak, bu süreç, bir kuralsızlaştırma veya deregülasyon süreci değildir; süreç, bir *yeniden düzenleme (regülasyon) ve kural koyma süreci*dir. Bu yasa değişikliğinin nasıl olup da sadece kendi alanıyla sınırlı veya dönemsel uygulamalara yönelik bir düzenleme olmaktan çıkıp kamu yönetimine yön veren bir kurallar bütünü olduğunu anlamak için *yeni kurumcu iktisat* temelinde yükselen stratejik tasarıma bakmak gerekmektedir. Bu stratejik tasarım doğrultusunda değişen sadece günlük algımızı oluşturan kavram seti değil; bir bütün olarak *kamu politikası oluşturma süreci*dir.

Yeni kurumcu iktisatçılar, "iktisadi performansın sağlanmasında genelde kurumların, özelde de piyasaların işleyişini yönlendiren (North, 1979) ve biçimlendiren yasal kurumların önemi üzerinde" (Demir, Ö, 1996, 66) durmaktadırlar. "Bireylerin içinde faaliyet gösterdikleri etkinlik çerçevesini çizen *işlem kuralları ve gelenek*" (Demir, 1996, 70) olarak tanımlanabilecek kurumlar, kuruluşlardan farklı olarak oyunun kuralının ne olduğunu belirleyen bir değerler kümesi, normlar bütünü olarak tanımlanabilir (Bayramoğlu, 2005).

Bu haliyle kurumlar, resmi (formel) kuralların (yasalar, düzenlemeler) yanı sıra davranış biçimleri ve teamüller gibi gayri resmi (enformel) kuralları da içerir (Bayramoğlu, 2005). Buchanan (2001), bireysel tercihlerin kolektif tercihler ile uyumlaştırılabileceği bir kamu tercihi anlayışının ancak kurumsal çerçevesi anayasa ile belirlenmiş bir çatı altında mümkün olabileceğini savunur. Bir başka deyiş ile teknolojik gelişimle birlikte değişim gösteren sosyal yapının etkin işleyebilmesi için sosyal değerler ve bireysel değerler arasında ortaya çıkan çelişkilerin uzlaştırıcı kural oluşturma süreci ile bertaraf edilmesi gerekir (Demir, 1996). Kurumsallaşma adı verilen bu süreç etkin ve makul kuralların konulması veya stratejik işlemler aracılığıyla kurumsal değişimin sağlanmasıdır (Demir, 1996).

I. Dalga reformların üzerinden ilerlediği zemin, *Washington Consensus* adı verilen makro-ekonomik istikrar politikaları temelinde sağlanmış bir konsensüstü. 1998 yılına gelindiği vakit, IMF Genel Direktörü Camdessus'un (1999, Kasım 19) da dile getirdiği gibi, "yüksek kaliteli bir büyüme" ivmesi yakalamak için makro-ekonomik istikrar yetmemekte ve piyasa mekanizmasının iyi işleyişini uzun vadede garantileyecek uluslararası standart ve normlar tarafından şekillenen yasal ve kurumsal bir çerçeveye ihtiyaç duyulmaktadır. Post-Washington Consensus adı verilen bu dönem, II. Dalga reformlarıyla birlikte *uluslararası mali mimarinin* yeniden inşa edilmesi gerekliliğinin uluslararası kurumlar tarafından fark edildiği bir dönemdir. Dönem, ulusal piyasalardaki bölüşüm ilişkilerinin kendi haline bırakılması dönemi değil; bölüşüm ilişkilerinin izlenebilir, kontrol edilebilir ve yönlendirilebilir kılınmasını sağlayacak bir mekanizma içinde gerçekleşmesinin yasal temelini sağlama dönemidir. Yerel bazda devlet, küresel bazda da uluslararası mali kuruluşlar kimi düzenleyici işlevlerle donatılarak, bu mekanizmanın ana unsurları haline getirilmelidirler.

Özetlemek gerekir ise, kamu mali yönetiminin yasal çerçevesinin çizilmesi demek, kamu mali yönetiminin işleyiş ilkelerinin belirlenmesi ve bu ilkeler doğrultusunda işleyişin garanti altına alınması demektir. Dahası, kamu yönetimini yeniden kurduğu iddia edilen bu ilkeler bütününün kaynakları arasında küreselleşme sürecinin uluslararası aktörleri de vardır. 5018 sayılı kanun, IMF ile makro-ekonomik çerçevesi çizilen, Avrupa Birliği tarafından Türkiye'nin siyasi taahhüt listesine eklenen, Dünya Bankası ile kamu mali yönetimi alanına özelleşen ve OECD ile kamu yönetimi

reformunun bütünlüklü bir parçası haline getirilen bir politika transferidir. Bu politika transferiyle yapılmak istenen, *uluslararası mali mimarinin çizdiği yasal ve kurumsal düzenlemeler çerçevesinde mali disiplini orta ve uzun vadede sağlamayı taahhüt eden ve bu süreci izlenebilir ve denetlenebilir kılan bir bütçe reformudur*. 5018 sayılı kanunun hazırlanma sürecinde belirleyici kurumlardan biri olan Hazine Müsteşarlığı, bu durumu şu şekilde özetlemektedir (Hürcan, 1999):

“Mali kurallar, makro-ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanabilir. Daha dar bir tanım hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Bu kurallar başlıca, *denk bütçe kanunları, borçlanmaya, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları* içeren kurallardır.” (s.7)

5018 sayılı kanun, kamu mali yönetiminin anayasası statüsüne yükseltilmekte; genel ilkeleri, uluslararası standart ve normlara dayandırılmaktadır. İlkeler bir kez belirlendikten sonra, yetkinin kamu hizmetinin sunumunda müşteriye en yakın birime verilmesi süreci, salt teknik bir süreç olmaktan öteye gidememektedir. Kural ve standartları belirleme yetkisi uluslararası mali kuruluşlara devredilirken, ulusal karar alma süreçleri by-pass edilmekte ve merkezi idare içinde yaşanan yetki devri veya kamu idarelerinin özzerkleştirilmesi süreci salt teknik uygulama bazında yaşanmaktadır (Bağımsız Sosyal Bilimciler). Bayramoğlu (2005), bu yapıyı tanımlarken siyasetin merkeze çekilirken, yönetimin parçalanmakta olduğundan bahsetmektedir. Bu mekanizmanın, siyaset-yönetim ayrımını derinleştiren bir yapıyla desteklendiğini düşünüyorum. Yani, yönetim teknik bir süreç olduğu ölçüde merkez içindeki daha alt birimlere devredilebilir hale gelmektedir.

Böylesi bir ikili yapı yarattığı zaman, maliye yönetimi kendine has ilkeler çerçevesinde yönetilen ve siyasal süreçlerin, yani toplumsal tercihlerin dışında belirlenen bir yapıya dönüştürülmüş olur ki, bu da, piyasa kurallarının kamu sektörüne olduğu gibi transfer edilmekte olduğu gerçeğinin üstünü örtmeye başlar. Güler (2003) bu durumu şu sözlerle dile getirmektedir:

“Yeni kurumcu iktisat, neoklasik iktisadın devlet-piyasa karşıtlığı üzerine yükselen bakış açısının, devlet ve piyasayı ortaklaşa

kesen *kurum* terimi ile aşılmasını sağlamıştır. Böylece bir yandan devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasa kurallarının yönetimine devredilmesine, dolayısıyla toplumsal yaşamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamıştır." (99)

İlkeleri IMF ve Avrupa Birliği tarafından çizilmiş bir makro ekonomik çerçevenin içine yerleştirilen bütçe, kamu harcama oranları ve tarzı itibarıyla kurulu bir saate benzer. Bir başka deyiş ile, düzenleyici işlevlerin çerçevesi bir kez belirlendikten sonra bu işlevlerin de nasıl bir mekanizma içinde hayata geçirileceği belirlenmiş olur. Yazının bundan sonraki kısmında bütçe özelinde bu ilkelerin nasıl hayata geçirilmekte olduğu tartışılacaktır. Kamu maliyesinin nasıl yönetileceğinin ilkesel rotasını ortaya koyması ve mekanizmanın üst belirleyici olması anlamında bu ilkeleri önemseyimi bir kez daha vurgulamak istiyorum: 5018 sayılı kanunun amacının ortaya konduğu 1. maddesi bu ilkesel çerçeveyi yalın bir şekilde bizler için çiziyor:

"Bu Kanunun 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 sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemektir."

II. Bütçe Kanununun Omurgası: Performans Yönetimi

5018 sayılı yasayla ilkeleri, uygulama tarzı, uygulayıcıları belirlenen yeni bütçe kanununun ismi henüz konmuş değil. Kimi kaynaklar bütçeye analitik bütçe adını verirken, kimi kaynaklar ise performans esaslı bütçeleme adlandırmasını tercih ediyorlar. Bu iki adlandırma üzerinden net bir ideolojik kavga yaşandığını düşünüyorum. Adlandırmaların yarattıkları kavramsal çağrışımlara odaklandığımız zaman, bu durum net bir şekilde su yüzüne çıkıyor. Analitik bütçe, bütçenin hangi muhasebe standartları doğrultusunda sınıflandırılacağını göstermek için kullanılıyor. 2004 yılında yapılan değişiklik ile "program bütçe kod yapısı" terkedilerek, yerine IMF GFS 2001 ve AB ESA 95 standartlarına dayanan analitik bütçe sınıflandırması kullanılmaya başlanmıştır. 5018 sayılı kanunun savunucuları, kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finans tipi

sınıflandırma türlerini içine alan analitik bütçe sınıflandırmasından yola çıkarak hem bütçe kapsamının genişletildiğini, hem fonksiyonel sınıflandırma sayesinde farklı kurumlar tarafından benzer hizmetlerin yerine getirilmesinin engellendiğini, hem de kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesinde belirleyici bir unsur olarak hangi hizmetlerin hangi kaynaklardan finanse edildiğinin görülebileceğini dile getirmişlerdir. 1050 sayılı kanunun bütün bütçe türlerini, kurum ve kuruluşları içine almayan yapısının yanında gerçekten analitik bütçe, bütçe sistemimize bir sistematik kazandırma işlevi üstlenebilecek gibi gözükmektedir. Ancak, araçsal yönü ağır basan bu adlandırmanın, bütçe sisteminin *sonuç odaklı* olması gerektiğini savunan reform aktörleri tarafından tercih edilmesinin şaşırtıcı, hatta kendi kendiyi çelişen bir durum arz ettiğini düşünüyorum. Bence tercih edilmesi gereken adlandırma bütçe reformunun özünü de oluşturduğunu düşündüğüm performans esaslı bütçe sistemidir.

Kamu kaynağının nasıl kullanılacağını gösteren sistemlere, bütçe sistemi denir. Türkiye’de, 1927 yılından bu yana üç farklı bütçe sistemi kullanılmış ve bu sistemler arasındaki geçiş, kaynak tahsisi usullerinde önemli tartışmaları gündeme getirmiştir. 1927–73 yılları arasında, örgüt bütçeleri de denilen, sıkı bir hiyerarşik hat takip edilerek hazırlanan Klasik Bütçe Sistemi uygulanmıştır. Klasik bütçeleme sistemini şu şekilde özetleyebiliriz: “hangi kuruluşlara hangi harcama kalemlerinden ne miktar ödenek verileceği tespit edilerek ve ödenekler parlamentonun onayından geçirilmek suretiyle bütçeler oluşturulur” (Coşkun, 2000, 12). Yıllık bazda belirlenen ve kullanımı sıkı bir denetime tabi olan ödeneklere dayalı olduğu için bu sisteme girdi odaklı bütçeleme sistemi de denmiştir. 1973–2006 yıllarında Plan-Program-Bütçe sistemi uygulanmıştır. Bu bütçe sistemi ile planlama süreci ile bütçeleme süreci arasında bir bağ kurulmaya çalışılmıştır. Ödenekler harcama kalemlerine tahsis edilmeyip, plan ve programlarda belirlenmiş hizmetler için ayrılmıştır. “Konuya kuruluşlar düzeyinde değil, ülkenin ulaşmak istediği amaçlar doğrultusunda yaklaşmak” lazım denilerek (Mutluer, K., vd., s.139) yapılan sistem değişikliğinin, fayda ve maliyet unsurlarının göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygunluğun sağlanabileceği bir yapılanmaya da olanak sunacağı söylenmiştir. Ancak, bu sistem ulaşmak istediği amaçları gerçekleştirmek için fazla merkezîyetçi bulunmuş ve sistem içinde etkin bir araç olarak görülen merkezi planlamanın performans

 l  tlerini kullanarak alternatifler arasından seçme yapılmasını zorlaştırdığı iddia edilmiştir (Mutluer, 142). Bu eleştirilerin belirleyici olduğu yeni bütçe kanunu 2006 yılında y r rl e girmiştir.

Performans Türkçe sözlükteki (1988) anlamıyla "başarı", "bir işi başarı", "en iyi dereceyle başarı" anlamına gelmektedir. İngilizce kökeni itibarıyla sözcük sadece ortaya çıkan başarıya değıl; aynı zamanda başarının ortaya çıkmasını sağlayan sürece de işaret etmektedir. Kamu yararını gözetten bir kamu yönetimi anlayışında, kamu harcamalarının sosyal refahı arttıracak bir kaynak tahsisi olarak görülmesi ve bunu sağlayan bir bütçenin başarılı sayılması mümkündür. Ancak, yeni kamu işletmeciliğı bakış açısıyla şekillenen bütçe kanununda başarının kıstası farklı şekilde tanımlanmaktadır. Demek ki, bir bütçenin başarılı olup olmadığı başarı-performans kriterlerinin niteliğine bağlıdır. İşletmecilerin literatüre kazandırdıkları "performans kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet üretiminde *ekonomiklik*, *verimlilik* ve *etkililik* düzeyini ifade etmektedir" (5227 sayılı Kanun gerekçesi, s.24). Bir başka deyişle, başarının kıstası, * ıktı* (output) ve *sonuç* (outcome)  zerinden belirlenmektedir. *Teknik etkinlik* olarak adlandırılan "aynı çıktının en az girdi ile"  retilmesi ile *etkililiğı*, yani mal veya hizmetin "uygun kalite dikkate alınarak sağlanması" (5227 sayılı Kanun gerekçesi, s.24) veya toplum üzerindeki etkisinin müşteri memnuniyeti gözetilerek ölçülmesini bir araya getiren performans yönetimi, kamu maliyesine bir tür *teknik-ekonomik ussalık* ile yaklaşmakta (Güzelsarı, 2004); başarı kriteri olarak *maliyet ve kalite* kavramlarını esas almaktadır.

Maliyet boyutuyla ele alındığı vakit, "performansa dayalı bütçe tekniğinin diğ erlerinden (diğ er bütçe sistemlerinden) temel ayrılığı, mali disiplini sağlamayı hedeflemesidir" ( zyılmaz, 2000,4). 5018 sayılı kanuna göre performans esaslı b t eceleme süreci, "makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayan ve kalkınma planları ile hükümetin öncelikleriyle uyumlu olacak" şekilde hazırlanan *Orta Vadeli Program* ile "3 yıla ilişkin merkezi yönetim bütçesinin toplam gelir ve gider tahminlerini içeren, hedef bütçe dengesini ve açık varsa bu açığın hangi tür borçlanma araçları ile kapatılacağını ya da bütçe fazlası varsa bu fazlanın nasıl değerlendirileceğini belirten" *Orta Vadeli Mali Plan*'ın hazırlanması ile başlar (md. 16). Orta Vadeli Program DPT, Orta Vadeli Mali Plan Maliye Bakanlığı

tarafından hazırlanır. Yeni düzenlemeyle birlikte DPT ve MB'dan, bütçenin işleyeceği genel çerçeveyi çizen birer düzenleyici kurum gibi davranması beklenmektedir. Görüldüğü gibi 5018'in getirdiği *çok yıllık bütçe uygulaması* ile orta ve uzun vadeli plan ve programların belirlenmesi, bunların kamu maliyesinin temel ilkeleri (5018, md.5) olan "makro-ekonomik hedeflerle uyum", "mali disiplin", "ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde oluşturulan kamu tercihi" ile uyumlu olması birincil hedeftir. Bundan da önemlisi performans yönetiminin, çerçevesi orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile çizilen ve günümüzde mali disipline endekslenmiş olan makro-ekonomik yapının ihtiyaç duyduğu fayda-maliyet dengesini *kurumsal ve fonksiyonel bazda* sağlayabilecek bir araç olarak görülmesidir. Sürecin performans yönetiminin araçları olan *performans bilgisi, benchmarking (rekabetçi kıyaslama, [Serinka, 2006]), düzenleyici etki analizi, stratejik plan, raporlama-hesap verme sorumluluğu ve muhasebe standartları-mali saydamlık* ile maliyetlere duyarlı bir şekilde planlanabilir olması, performans yönetiminin gücünü artırmaktadır.

Performans bilgisi

Performans bilgisi, "hedefler, planlar ve tasarımlarla ilgili olarak karar almak amacıyla sistematik biçimde toplanan bilgidir" (Sayıştay, 2002,7). Başarıyı değerlendirmek için kullanılan somut hedefler, standartlar ve kıyaslamalar olarak nitelendirilen ve kamu yönetimi tarafından belirlenen *misyon ve vizyon*larla uyumlu olması beklenen performans kriterinin sağlanıp sağlanmadığı performans göstergeleri üzerinden değerlendirilir. Performans göstergelerinin *ölçülebilir* olma özelliği, bu göstergeleri standardizasyona da açık hale getirmektedir. Hürkan (1999), "mali kurallar, makro-ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar veya oranlar olarak tanımlanabilir" (29) diyerek, performans göstergelerinin ülkeler arasında standardize edilmiş makro-ekonomik göstergeler olarak kullanılabilmesini gösterir. Elbette performans göstergelerinin ne olacağı, ortaya çıkacak performans bilgisini de etkiler.

Benchmarking-rekabetçi kıyaslama

Performans bilgisinin oluşturulmasında benchmarking (rekabetçi kıyaslama)'ın rolü büyüktür. İşletme literatüründe benchmarking, sektör lideri olarak bilinen veya çok güçlü olan rakiplerin ürünlerini, hizmetlerini ve uygulama şekillerini kendisi ile karşılaştırma süreci;

dolayısıyla stratejik ve operasyonel başarıyı arttırmak için en iyi uygulamaları araştırma yöntemidir (Serinka, 2006). Bir bakıma benchmarking, bir referans noktası saptama; ancak referans noktasını da saptarken devletin uluslararası piyasalardaki rekabet etme gücünü artırma işlevi taşır. Yukarıda Avrupa Birliği bölümünde, karşılaştırmalı olarak verdiğimiz 2006 bütçe hedeflemeleri Avrupa Birliği standartlarına uygun olarak belirlenmiştir. Böylelikle, diye biliriz ki, bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYH'nin belirli bir oranında sınırlandırılması performans göstergeleriyle mümkün olabilmektedir. Ülke arası arasındaki performans ölçümlerinden yola çıkarak, karşılaştırmalı üstünlüklerden sonra rekabet gücü yüksek üstünlükler de tespit edilebilir ve devletin düzenlemeler yaparak rekabet gücünü artırması sağlanmış olur (Hürcan,40).

Düzenleyici Etki Analizi

Benchmarking yöntemini tamamlayan bir başka araç ise, OECD tarafından geliştirilen düzenleyici etki analizidir. DEA, devletin *Fayda-maliyet ve sosyal fayda-maliyet hesaplamaları üzerinden bir düzenleyici kuruma indirgenmesi girişiminin en iyi göstergelerinden biridir. Performans esaslı bütçelemeyi savunanlar, onu diğer bütçe sistemlerinden farklı kılan özellik olarak kaliteli, katılımcı, esnek iş üretme potansiyeline atıfta bulunurlar. Kriterlerin ve kriterlere uygun ölçülerin belirlenmesinde, bu üç özelliğin gözetilebilmesi için OECD düzenleyici etki analizini önermektedir (OECD, 1995 ve 2005). 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu 5-c maddesinde "yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır denmektedir". Madde gerekçesinde düzenleyici etki analizi şu şekilde açıklanır:*

"Yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, fayda-etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir." (md.5)

Düzenleyici etki analizi vasıtası ile performans ölçü ve kriterleri belirlenebilir; böylelikle kaliteli iş üretilebilir. Maliyet ve kalite ikilisini birleştiren bu anlayış, hem fayda-maliyet dengesini ölçmekte hem de yaratılan mal ve hizmetin *toplum-müşteriler* üzerindeki etkisini

belirleyen kalite kıstasları üzerinden sosyal fayda-maliyet değerlendirmesi yapabilmektedir. Bu yöntem aynı zamanda, "düzenlemelerin maliyet ve faydasını karşılaştırmak suretiyle düzenlemeler ve düzenleyici konular arasında öncelikler oluşturulmasına yardım etmektedir" (Yüksel, 2006, 163). Bu araç, kaynak tahsisi konusunda öncelikler oluşturma, alternatifler arasından seçim yapmayı beraberinde getirecektir. Bu da harcama kalemlerinin önceden belirlenmek zorunda olmadığı ve doğrudan karar alma süreçlerinde yer alan katılımcıların istekleri doğrultusunda belirlenen sıfır tabanlı bütçe uygulamalarına (Özyıldız, 2000) ve alternatifler arasından seçim yapmaya izin veren stratejik planlara (Yılmaz, 2000) izin verecektir.

Düzenleyici etki analizinin en etkin kullanılabildiği alan standardize edilmiş işlemler yapan küçük birimlerdir. OECD, *Mali Yönetim ile Performans Yönetimini Birleştirme* adlı 23 Temmuz 1999 tarihli PUMA Raporu'nda, düzenleyici etki analizinin nasıl bir yönetsel yapı içinde gerçekleştirilebileceğini ve hangi tür bütçelerin düzenleyici etki analizine uygun olduğunu tartışmaya açar. Bu raporda OECD, *toplam harcamalar* ve *sektörler arası kaynak tahsisi* hakkında karar alma düzeyleri ile *sektör içi, program öncelikli işletme yönetim*³, *fonksiyonel yönetim*⁴ düzeylerini birbirinden ayırır. İlk kategoride yer alan karar alma düzeyi, bütçe hazırlık süreci; ikinci kategorideki ise bütçe uygulama süreci olarak tanımlanabilir. İlk kategori karar alma süreci, diğer karar alma süreçlerinin çerçevesini belirleyen ve genellikle düzenleyici ve denetleyici kurumlar tarafından yürütülen bir koordinasyon ve değer belirleme süreci olarak görülen *ideal kamu hizmetini* kapsar. İkinci kategori ise, daha çok "hizmet sunumunun yapıldığı müşteriye en yakın birim" tarafından uygulanan ve *somut-standardizasyonu kolay* mal ve hizmetler üzerinden karar alma sürecini betimler. İlk kategori için performans bilgisi üretilemeyeceğinden, düzenleyici etki analizi de yapılamaz. Siyaset-yönetim ikiliğinin keskinleştiği bu analiz yönteminde, siyaset, bir değer üretimi ve koordinasyon aşaması olarak düzenleyici kurumlara bırakılırken; yönetim, standardize edilmiş mal ve hizmetleri daha kaliteli, verimli ve ekonomik hale getirme işi olarak görülmüştür. Böylelikle siyasetin konusu olan sosyal fayda, *a priori* olarak kabul edilmiş bir takım değerler üzerinden belirlenmekte ve toplumsal çıkar çatışmalarının

3 Belirli bir program içinde kaynakların belirli faaliyet ve kurumlara yönlendirilmesi.

4 Belirli bir faaliyet veya kurum içinde kaynak tahsisine dayalı karar alma.

konusu olmaktan çıkarılmaktadır; kısacası, siyasal niteliği elinden alınan sosyal fayda bir etkililik-verimlilik sarmalına teslim edilmektedir. Dahası, teknik bir süreç olarak görülen ve düzenleyici etki analizi uygulanan alanlarda üretilen bilginin ideal hizmet alanına taşınması sağlanmakta; bir başka deyiş ile, bu analizler yeni düzenlemelerin yapılmasına katkı sağlamakta ve siyasal karar alma süreci teknik bir sürece indirgenmektedir.

Stratejik planlama

5018 sayılı kanunda "Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim" olarak tarif edilen *harcama birimlerinin en üst yöneticileri harcama yetkilisidir*. Adem-i merkezîyetçilik üzerinden tartışılan bu yetki devri, kanımca ancak yukarıda yürütülen tartışmalar ışığında son halini alabilir. İddiam bu birimlerde karar alma anlamında mutlak bir özerkliğin olamayacağı; ancak, "ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu" (5018, md.32) olan bu birimlerin performans bilgisi, kıyaslama ve düzenleyici etki analizi gibi yöntemler vasıtasıyla kaynakların dağılımında stratejik bir planlama yapabilecekleridir. 5018'de performans programı ve performans hedefleri başlığında bu noktaya açıkça değinilmiştir (md.41). Performans programı, bir yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program olarak tanımlanmaktadır. Performans hedefleri için ise, stratejik amaçlara ulaşmak için 1 yılda ulaşılması gereken performans seviyesini gösterir denmektedir.

Schick, bu nedenle performans esaslı bütçelemeyi "kamu idarelerinin tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli" (Schick, A., aktaran Erüz,4) olarak tanımlamaktadır. Bu yapı 1050 sayılı kanundaki *genellik ve adem-i tahsis* ilkesine aykırıdır. Osmanlı'da hazine birliğinin bozulduğu, Maliye Bakanlığı'nın otoritesi dışında Duyun-u Umumiye gibi otoritelerin ortaya çıktığı zamanlara özgü olan tahsis anlayışı, "belirli gelirlerin belirli giderler için ayrılabilmesi" görüşünü benimsemektedir (Uluatam, 1999,40). Belirli fonksiyonları, faaliyetleri üstlendikleri düşünülen veya belirli program ve projeleri yürüten kamu idarelerine, faaliyete yönelik kaynak tahsis etme ve faaliyet esaslı maliyetlendirme anlayışı kamu idarelerinin sınırlı

 zerkli ine rağmen, kamu yönetimi anlayışımızın temelini oluşturan merkezi planlama doğrultusunda yapılan kaynak tahsisi düzenlemesine son verdiği için özel bir önemi hak etmektedir. Dahası, belirli mal ve hizmetlerin üretimine sadece maliyetli olduğu gerekçesiyle son verilebilir; ya da, bu mal ve hizmetlerin farklı kaynaklar tahsis edilerek yürütülmesine karar verilebilir. 5018 sayılı kanunda yer yer de inildi i gibi bu mal ve hizmetlerin nihai olarak idarelerin kendi öz kaynaklarıyla üretilmeleri tercih edilmelidir; bu mali disiplini bozucu kaynak aktarmaların da önüne ge ebilece ek bir önlem olarak görülmektedir.

Hesap verme sorumluluğu

Stratejik planlamanın tamamlayıcısı olarak görülen ve mali yönetim sorumluluğunun *katılımcılık* başlığı altında kamu yönetimi teşkilatının bütününe yayılmasına olanak verdiği düşünülen bir ilke de hesap verme sorumluluğudur. Mali hesap anlamına gelen *account* kelimesinden türetilen *accountability* kavramı, kamu politikaları üzerinden gündeme gelen siyasal sorumluluk olan *responsibility* kavramından tam anlamıyla farklıdır (Bevir ve Rhodes, 2001). 5018 sayılı kanunun 11. ve 32. maddeleri hesap verme sorumluluğunu doğrudan performans kriterleri olan ekonomiklik, verimlilik ve etkililik kavramları ile ba lantılandırmaktadır. Bu performans kriterlerine ulaşılıp ulaşılmadığı üzerinden yapılan denetim, müşteri memnuniyetine odaklandığı için bir yerindelik denetimi olarak görülüyor ve halka hesap verme boyutunu da kapsadığı iddia ediliyor (Er z). Aynı şekilde *performans esaslı denetimin* bir aracı olarak görülen *faaliyet raporları* (5018, md.41)  zerinden gerçekleştirilen bu süreç teknik bir hesap verme; bir başka deyiş ile tercih edilen kamu politikasının sorgulanmasındansa, kamu politikasının iyi bir şekilde gerçekleştirilip ger ekleştirilmedi in kontrol edildiği bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Sayıştay'ın merkezinde durduğu yasal ve merkezi denetimin yerine performansla dayalı muğlak bir denetimin geçirilmeye çalışılmakta,  n mali kontrol, yargı işlevleri elinden alınan, kamu yönetimindeki kolu olan saymanların tasfiye edilmesi ile görev alanı daraltılan Sayıştay'ın yerini i  denetçilere bırakması istenmektedir.

Harcama yetkilileri üzerinden tarif edilen bu süreç, Atiyas ve Sayın'ın belirttiği gibi hesap verme sorumluluğunun siyasal ve yönetsel iki ayrı sorumluluk alanı üzerinden tanımlanmasına şahit olmaktadır. Atiyas ve Sayın (1997), yönetsel sorumluluk alanını da şu şekilde tanımlar:

"Kamu idaresi işlev açısından ikiye ayrılır; merkezi kontrol üniteleri (Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine) ve harcama üniteleri (kuruluşlar). Kontrol üniteleri doğrudan başbakana ve bakanlara sorumludur, onların belirlediği politikaların kamu idaresince yerine getirilmesini sağlamaya çalışır. Genellikle, bütçe sürecinin anlatılan özelliklerinden dolayı, harcama ünitelerinin kontrol ünitelerine göre kamu hizmetlerinin kime sunulduğu, miktarı, kalitesi ve burada kullanılan girdilerin maliyeti hakkında daha fazla bilgisi vardır." (md.29)

Ülkemizde bakanlıklar kendi hizmet alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler ve ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Ancak, bakanların ayrı ayrı başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu kılınmaları, *Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 3046 sayılı kanunun* "yönetim kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ve *Anayasa'nın* "Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur." (md.112) diyen maddelerine aykırıdır ve kamu politikası üzerinden hesap verme sorumluluğunun zayıflatılmakta olduğunu göstermektedir.

5018 sayılı kanuna göre bakanlar siyasi ve mali hesap verme sorumluluğunu birlikte taşırlar. Ancak, 3046 sayılı kanunun 22.md'sine göre, "bakana yardımcı olan, bakan adına, bakanın emiri yönünde, plan ve programa ve hukuka uygun olarak, bakanlık hizmetlerini yürüten kişi" diye tanımlanan müsteşar, harcama yetkilisi kılınarak bakanlık çatısı altında ikili bir durum yaratılmaktadır. Bir kişi siyasi-mali hesaplardan sorumlu iken, bir kişi de sadece mali hesaplardan sorumlu kılınmıştır. Bu durumun önemi, *performans sözleşmesi* adı verilen araçta kendini göstermektedir. Yeni Zelanda ve İngiltere'de kendine uygulama alanı bulmuş "bu modelde bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır" (Erüz, 24).

Mali saydamlık

Mali saydamlık veya şeffaflık ile ilgili düzenlemeler, IMF'nin 16 Nisan 1998 tarihli *Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Tüzüğü*'ne dayandırılabilir. Kamu yönetimi içinde yolsuzlukların artması gerekçesiyle gündeme gelen mali saydamlık hesap verme

sorumluluğunun tamamlayıcı unsuru olarak lanse edilmiştir. Kamu mali yönetimi içindeki yerine baktığımız zaman mali saydamlık alanındaki uygulamaların bizi *standart bir muhasebe sisteminin uygulanması* olgusuna götürdüğünü görüyoruz. IMF GFS 2001 ve AB ESA 95 muhasebe standartlarında yansımaları bulan bu yapı, verilerin ulaşılabilirliğini, kapsamlılığını, zamanlılığını, anlaşılır olmasını ve devlet faaliyetlerinin (iç ve dış faaliyetlerinin) *uluslararası karşılaştırılabilir olmasını sağladığı* için önemsenmektedir (Hürçan, 1999, 41). Söz konusu standartlar, 2004 yılında analitik bütçe sınıflandırmasının kullanılmaya başlanmasıyla birlikte kamu mali yönetiminde kendine uygulama alanı bulmuştur.

Bütçe performansının genel olarak ölçümü, analitik bütçe sınıflandırması ile sağlanan bölümlerler vasıtasıyla, harcama kalemleri için de performans ölçümlerinin yapılmasına olanak vermektedir. Ayrıca aynı zamanda tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiş olması, nakit akışını izlemeyi de kolaylaştırmakta ve performans değerlendirmesi yapmak için 1 veya 3 yıl gibi bir sürenin beklenmesi gerekmemektedir.

Bu GFS rehberinin bizim açımızdan en önemli özelliği, muhasebe standartlarını düzenlerken kamu yönetimini yeniden kurmasıdır. Bu özelliğinden dolayı da 5018'in yaratıcı kaynakları arasında sayılmayı hak eder. GFS 2001 ile, geleneksel kamu yönetimi şemamız değişmiş ve değişen bu şema olduğu gibi 5018'e yansımıştır. GFS 2001, devleti, genel yönetim (general government) kavramıyla tanımlar ve mali anlamda faaliyet göstermeyen kamu teşebbüsleri ile kamu mali kurumlarını bu yapının kurucu bileşenleri olarak sayar. Genel yönetim kendi içinde rehberde 5 kategoriye ayrılmıştır: (1) Merkezi yönetim, (2) ülkedeki idari bölünüşe göre eyalet, il yada bölgesel yönetimler, (3) belediyeler, okul yönetimleri vb. dahil yerel yönetimler, (4) ulusal sınırlar içerisinde vergi toplayan ve devlet harcamaları yapan uluslar üstü kuruluşlar ve (5) Sosyal Güvenlik Kuruluşları. Bu tanımlamayla, ilk bakışta devletin alanının genişletildiği anlaşılmaktadır. Ancak, daha yakından baktığımızda mali nitelikli faaliyet gerçekleştiremez hale gelmiş, merkezi yönetim-taşra teşkilatı bağı koparılmış⁵, sosyal nitelikli hizmet alanı

⁵ 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması teklifinde bulunulmuş, İl Özel İdaresi Kanunu ile bu teşkilatlara ait taşınır ve taşınmaz malların yerel yönetimlere devri sağlanmıştır.

daraltılan⁶ bir merkezi yönetim yapısıyla karşı karşıya geliyoruz. Dahası, bu yeni yapılanmayla birlikte bu alanlar için farklı bütçe türlerinin uygulanabilir hale geldiğini görüyoruz. Yukarıda sosyal nitelikli kamu harcamalarında bir dönüş yaşandığından, kamu yatırımlarının yerini özel yatırımlara bıraktığından bahsedilmişti. Bu yeni uygulamayla birlikte, bu değişikliklerin dönemsel değişiklikler olmadığını, uluslararası kaynaklar aracılığıyla yapısal değişikliklere zemin hazırlandığını ve bu yeni düzenlemelere son noktasını koyan bir standardizasyona gidildiğini görüyoruz. Son tahlilde, merkezi yönetimin işlevlerinin, kapsamının ve dolayısıyla etkisinin daraltıldığı bir yapıyla karşı karşıya geliyoruz.

Sonuç: Piyasa Dostu Devlet

Çerçevesi 5018 sayılı kanun ile çizilen yeni kamu mali yönetimi anlayışı, kapsamı ve getirdiği değişiklikler ile farklı boyutlarda incelemeyi hak ediyor. Bu çalışma, sadece alanı düzenleyen ilkeler ve bu ilkeler çerçevesinde kamu yönetiminde egemen hale gelmesi muhtemel görülen performans yönetimi ve onu bütünleyen araçlara odaklanmaya çalıştı. Bu yönüyle mütevazı bir katkı olmaktan öteye gidemeyecek bu çalışmanın, öneminin, alanı, maliye kuramcılarının pek telaffuz etmeyi tercih etmediği bütünlüklü bir kuramsal çerçeveye oturtma çabasından aldığını düşünüyorum.

Teknolojik ilerlemenin kamu yönetimindeki ilkeleri dönüştürücü yapısından yola çıkarak, küreselleşme sürecinin evrensel ilkelerini ortaya koymaya çalışan kuramcıların performans, strateji, hesap verme, saydamlık, kıyaslama gibi ilke-aracıları içine doğdukları sosyo-ekonomik çerçeveden soyutlayarak nötrleştirmeye çalıştıklarını söylemeye çalıştım. Yazının iddiası, bu genel kabule karşı çıkarak; bu kavramlar üzerinden kurulmaya çalışılan yapının nötr, evrensel olamayacağı; içinde bulunduğu sürecin ihtiyaçlarını karşılamaya hizmet edeceğidir. Bu ihtiyaçlar, genel anlamıyla sermayenin kendini gerçekleştirme sürecinin devam ettirilebilirliğini sağlama üzerine kuruludur ve bu bağlamda devlet-piyasa ilişkileri yeniden şekillendirilmeye çalışılmaktadır. İlişkilerin yeniden kurulduğu bu süreç, kamu yönetimi anlayış ve ilkelerini de değiştirecek bir özelliğe sahiptir.

⁶ Sosyal Güvenlik Kurumları, 5018'in ilk halinde merkezi yönetim içinde sayılırken, 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile merkezi yönetim kapsamından çıkarılmıştır. 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 24/12/2005, Sayı: 26033

Devlet, bütçe hakkını kullanarak ekonomiye, sosyal yaşama müdahale etme hakkını kaybetmekte; salt piyasa mekanizmasını düzenleyen bir kuruma indirgenmektedir. Bu noktada asıl tehlikeli olan, devletin bütçe hakkını halktan aldığı düşünülürse, halkın ekonomi, sosyal harcamalar, bölüşüm ilişkileri içindeki söz hakkını kaybetmesidir.

KAYNAKÇA

- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu. RG: 9/6/1927. sayı: 606
18. IMF Niyet Mektubu. (2002, 18 Ocak) www.treasury.gov.tr
3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, RG: 9.10.1984, Sayı: 18540
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. RG:24/12/2003. sayı: 25326
5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. 15/07/2004. 22. Dönem 2. Yasama Yılı. 116. Bileşim. 03/08/2004 Cumhurbaşkanından iade
5227 sayılı Kanun Gerekçesi, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731), www.tbmm.gov.tr
Atıyas, İ. ve Şerif, S. (1997), Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi: bir yeniden yapılanma önerisine doğru. İstanbul: TESEV Yayınları
Avrupa Birliği. (1997, Ağustos 2), Consolidated version of the treaty establishing the European Community. Official Journal C 236 , 02/08/1997 P. 0001 - 0002. <http://europa.eu.int/11997E>
Avrupa Konseyi. (1997, Haziran 17), Resolution of the European Council on the stability and growth pact. Official Journal C 236. 02/08/1997 P.0001-0002. Amsterdam. <http://europa.eu.int/sqp>
Bağımsız Sosyal Bilimciler (2006, Haziran), IMF Gözetiminde on uzun yıl: farklı hükümetler, tek siyaset. www.bagimsizbilimciler.org
Bayramoğlu, S. (2005), Yönetişim zihniyet-Türkiye'de üst kurullar ve siyasal iktidarın dönüşümü. İstanbul:İletişim Yayınları
Berksoy, T. ve Boratav, K. (ed.) (1993), Türkiye'de kamu maliyesi, finansal yapı ve politikalar. Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları
Bevir, M. ve Rhodes, R.A.W. (2001, Mayıs), Decentering tradition interpreting British government. *Administration and Society*. Cilt 33. No. 2. 2001 Sage Publications. s.107-132.
Bonefeld, W. (1996), Monetarism and crisis. Bonefeld, W. ve Holloway, J. (ed.), *Global capital, nation state and politics of money*. Londra: St. Martin's Press. s.35-68
Buchanan, J. (2001), Maliye politikası ve mali tercih: denk olmayan bütçelerin etkileri. Demircan, E.C. (çeviren), *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*. Sayı: 3. Yıl: 1. Temmuz-Ağustos-Eylül 2001
Camdessus, M. (8 Kasım, 1999), *Second generation reforms: reflections and new challenges*. Opening Remarks to IMF Conference on Second Generation Reforms. <http://imf.org/external/np/speeches/1999/110899.htm>
Celasun, M. (2005, Aralık), Turkey's public sector finances and EU perspective. *ODTÜ Gelişme Dergisi*. Cilt 32. Sayı 2. s.213-258, s.221
Coşkun, G. (2000), *Devlet bütçesi: Türk bütçe sistemi*. Ankara: Turhan Kitabevi
Dünya Bankası. (2001, Ağustos 20), *Turkey public expenditure and institutional review (PEIR)*. Report No: 22530-TU. Poverty Reduction and Economic Management Unity, Europe and Central Asia Region. www.wb.gro
Falay, N., Şahin, M. ve Kesik, A. (2006, Şubat), *Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori*

ve Uygulama). Seçkin Yayıncılık

Gill, S. (2001), *The Redefinition of the political under new constitutionalism: constitutionalizing inequality and the clash of globalization*. British International Studies Association için hazırlanmış tebliğ. Edinburg. 16-19 Aralık. 2001

Güler, B.A. (2003), Yönetişim: tüm iktidar sermayeye. *Praksis-Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye: Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü*. 2003 Kış-Bahar. s.93-116

Gürdal, T. ve Yardımcıoğlu, F. (2000), Türkiye'de faiz dışı fazlanın gelişimi ve ekonomik etkileri açısından değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 58. s.21-39

Güzelsarı, S. (2004, Şubat), Kamu yönetimi disiplini yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları. AÜ SBF GETA Tartışma Metinleri Serisi. www.ankara.edu.tr/kamuyonetimi/yonetimincelemeleri

Hürcan, Y. G. (1999), Mali disiplinin sağlanmasında yasal düzenlemelerin yeri, önemi, dünya uygulamaları ve Türkiye örneğinin incelenmesi. *T.C. Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. Araştırma ve İnceleme Dizisi: 23*

IMF. (1999, Eylül 26), *Code of good practices on transparency in monetary and financial policies*. www.imf.org

IMF. (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFS 2001)* www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual

Kamu Mali Yönetimi Projesi. Resmi Gazete: 22613, 16/04/1996, Karar Sayısı: 96/7952

Karahanoğlu, O. (2003), Kamu hizmetleri kavramı ve kamu hizmetleri alanında yeni eğilimler. *KESK'in Sesi Sempozyumu Dizisi: 1. Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar* (1-2 Şubat 2003). Ankara

Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2005, Mayıs), *Bütçe hukuku*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

North, D. (1979), A framework for analyzing the state in economic history. *Explorations in Economic History*. Cilt 16. s.249-259

OECD. (1995), *1995 Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*. <http://www.oecd.org>

OECD. (1999, Temmuz 23), *Integrating financial management and performance management* [http://www.oecd.org/puma/sbo\(99\)4/FINAL](http://www.oecd.org/puma/sbo(99)4/FINAL)

OECD. (2005), *2005 OECD guiding principles for regulatory quality and performance*. <http://www.oecd.org>

Önder, İ. (tarihi belirli değil) *Bütçe politikaları*. http://www.ato.org.tr/dosyalar6/dosyab6/izzettin_onder.html

Özyıldız, H. (2000, Ocak 13), Kamu harcama politikalarının denetlenmesi ve performansa dayalı bütçe. *Hazine Dergisi*. Sayı: 13

Sayıştay. (2002, Ocak 28), Yönetim ve hesap verme sorumluluğu amaçları bakımından performans bilgisi. Baran Özeren ve Cem Suat Aral (çev.). www.satistay.gov.tr

T.C. 1982 Anayasası. (2005, Mart), Turhan Kitabevi. 9. Baskı

T.C. Hazine Müsteşarlığı (2000, Mart 10), *Türkiye ekonomik reform kredisi kalkınma politikası mektubu*. www.hazine.gov.tr/duyuru/erl_idp_tur.htm

T.C. Merkez Bankası. (1999, Aralık 9), *2000 yılı enflasyonu düşürme programı: kur ve para politikası uygulaması*. www.tcmb.gov.tr

T.C. Merkez Bankası. (Mart, 2005), *AB yolunda Türkiye ekonomisi*. www.tcmb.gov.tr

Ulutaam, Ö. (1999), *Kamu maliyesi*. Ankara. 6. Baskı

Yeldan, E. (Eylül, 2002), Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirme. *Praksis- Küreselleşme, Emperyalizm: Ne Yapmalı, Nasıl Direnmeli?*. Sayı 7

Yılmaz, K. (td.) Kamu kuruluşları için stratejik planlama uygulaması. *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 50-51. s.67-86

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM YASALARINDA YEREL ÖZERKLİK

**Prof. Dr. Ahmet H. AYDIN¹
Dr. İ. Ethem TAŞ²**

Giriş

Uzun yıllardır Türkiye gündemini meşgul eden önemli konulardan biri kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması olmuştur. Yeniden yapılanma bağlamında yapılan çalışmalarda merkezi yönetimin yerel yönetimlerle ilişkilerinde de birtakım sorunlar yaşamakta olduğu tespit edilmiş ve bunlara yönelik çözümler üzerinde durulmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili yaşanan temel sorunlar şöyle sıralanmaktadır: Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yetersiz mali kaynaklar, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ile merkezi hükümete aşırı bir biçimde bağımlılık. Bu sorunların temelinde yerel yönetimlerin gerektiği şekilde yerel özerkliğe sahip olmamaları yatmaktadır. Bu sorunların giderilmesi, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi gereği hükümet programlarında ve kalkınma planlarında vurgulanmıştır. Hatta 1996, 1998, 2000 ve 2001 yıllarında farklı yerel yönetimler yasa tasarıları hazırlanmış, ancak yasalaşmaları mümkün olmamıştır. 10.07.2004 tarihine kadar bu doğrultuda somut bir adım atılamamıştır. Bu bağlamda 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 22.02.2005 tarih ve 5302 nolu İl Özel İdaresi Kanunu ve 03.07.2005 tarih ve 5393 nolu Belediye Kanunları çıkarılarak bu konuda önemli adımlar atılmıştır.

Yeni yerel yönetim kanunlarını Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik

¹ KSÜ İİBF Dekanı, Avşar Yerleşkesi K. Maraş, ahaydin@aks.edu.tr

² KSÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Avşar Yerleşkesi K. Maraş, ietas@aks.edu.tr

Şartı, Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı paralelinde incelemek mümkündür. Ancak, Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı henüz yürürlüğe girmedikinden (<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakanseyanlasma/a2.php>), ve diğerlerinden farklı olarak yerel yönetimlerin imzasına açılan Avrupa Kentsel Şartını da Türkiye’de daha imzalayan belediye olmadığından (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2006:393) söz konusu kanunlar yerel özerklik bakımından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde ve eski kanunlarla karşılaştırılarak incelenecektir. Burada 5393, 5216 ve 5302 sayılı yasaların yerel özerkliğe nasıl yaklaştıkları, neler getirdikleri ve özerkliğe ilişkin sorunlara ne kadar çözüm getirdikleri irdelenecektir.

Özerklik ve Yerel Özerklik Kavramları

Özerklik, kelime anlamı itibarı ile yönetim açısından dış baskı ve denetimden bağımsız olma durumunu anlatır (Demir ve Acar 1997:177). Özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikte olan işlerini kendi başına kendi organları eli ile görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesidir (Keleş, 1994:43). Bir başka ifade ile kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik demektir (Eryılmaz, 2006:69). Ancak bu dokunulmazlık ve bağımsızlık anlamına gelmemektedir. Özerkliğin boyutu Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içindedir. Yasaların olumsuz yorumlanarak ülke çıkarlarına ters kararlar alınması ve bu doğrultuda uygulamalar yapılması özerklik ile bağdaşmaz. Özerklikte temel amaç hizmete yöneliktir ve hizmetlerin bu şekilde daha iyi yürütülmesi söz konusudur (Tortop, Aykaç, Yayman ve Özer, 2006:54).

Özerklik, Kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak koşulu ile, bu idarelerin kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organları aracılığı ile koyabilme hak ve yetkisine sahip olmalarıdır (Pıtırılı, 1989:63). Özerklik için aynı paralelde bir başka tanım ise şöyle yapılmıştır: Yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nitelikteki işleri, kendi sorumlulukları altında ve kendi organları ile yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve imkanıdır (Eryılmaz, 2006:123).

Yerel özerklik kavramı Avrupa yerel yönetimler Özerklik Şartı 3. maddesinin 1. fıkrasında açıklanmıştır. Buna göre, yerel

makamların³, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve yetkisine sahip olmalarıdır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı ifade edilmektedir.

Şartın tanıdığı yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi temel kurallarını koyabilme, kendi işlerini istedikleri gibi yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere karışmasını önleyebilme, kendi yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel topluluk üyelerinin genel refahı ve mutluluğuna katkıda bulunabilme hak ve yetkisini sağlamaktadır (Yeter,1995:33-34).

Gerçek anlamda yerel özerkliğin söz konusu olabilmesi için kararlara, organlara ve mali olanaklara ilişkin birtakım koşulların bulunması gerekir (Tortop, İsbir ve Aykaç 2005:85-86):

- Yerel yönetimler karar alırken, üst makamların ön iznine veya onayına bağlı kalmadan hareket edebiliyorlarsa,
- Yerel yönetimlerin personeli merkezi yönetimin etkisinden uzak kalıyorlarsa, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin personelini azletmek veya isteğine göre atamak yetkisi yoksa;
- Yerel yönetim organları seçimle işbaşına geliyorlarsa;
- Yerel yönetimler, yetki ve görevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için yeterli parasal olanaklara sahip iseler yerel özerklikten söz etmemiz mümkün olur.

Üst makamların ön izni veya onayına bağlı olarak karar almak zorunda kalıyorlarsa, personelleri üzerinde merkezi yönetimin baskısı söz konusuysa ve parasal olanaklar açısından zayıf ve merkezi yönetime bağımlı bir durumdalar ise yerel yönetimlerin yerel özerkliklerinden söz etmek mümkün değildir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndan yerel yönetimlere verilen önemin nedenlerini, geliştirilmeleri için yapılması gerekenleri ve özerkliklerinin sağlanması konusunda nelere dikkat edilmesi

³ Ruşen Keleş, "yerel makamlar" ifadesini çeviri hatası olarak değerlendirmekle ve burada kastedilenin "yerel yönetimler" olduğunu belirtmektedir. "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler Uluslararası Konferans*, Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, Antalya, 16-17 Kasım 1995a.

gerektiğini genel hatları ile şöyle sıralamak mümkündür:

Yerel Yönetimler;

- Doğrudan halka dayandıkları için demokrasinin gerçek dayanağıdır,

- Halkın kamu yönetiminde söz sahibi olmalarının temel aracıdır,

- Daha fazla yetki ve sorumlulukla vatandaşa daha etkili hizmet verebilirler,

- Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemeli,

- Karar organları hür seçimle gelmeli,

- Görevlerinin yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde olmalı,

- Denetimler sadece kanunilik ekseninde olmalı,

- Görevleri ile orantılı gelire sahip olmalı.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulması doğrultusunda yapılan çalışmaların ürünü olarak ortaya çıkan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde Sözleşme olarak imzaya açıldı. Şart, yürürlüğe girmesi için gerekli olan şartların yerine gelmesini müteakip, 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girdi.

Türkiye, Şart'ı 21 Kasım 1988 tarihinde imzaladı. 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görüldü ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylandı. (Resmi Gazete: 3.10.1992 - 21364). Türkiye, yürürlük tarihini ise 1 Nisan 1993 olarak belirlediği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümlerini benimserken bazı hükümlerine çekince koydu.

Burada dikkat çekmemiz gereken bir diğer konu yerel özerklik ve subsidarite ilkesi arasındaki ilişkidir. Bilindiği gibi bu ilke, uzun süre görmezlikten gelinmiş olsa bile Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin 1988 yılında Sözleşme olarak imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onayladığı günden beri Üskül'ün (1995:25) ifadesi ile "arka kapıdan" hukuk düzenimize zaten girmişti. Subsidarite ilkesi Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrasında tanımını şöyle bulmuştuk: "Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve

ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Sorumluluk vatandaşın en yakın olan makamlara bırakılacak ve ciddi gerekçeler söz konusu olmadığı sürece bu sorumluluklara herhangi bir müdahale olmayacaktır. Görüldüğü gibi subsidiarite ilkesi bünyesinde yerel özerkliği barındırmaktadır.

23-26 Eylül 1985 tarihleri arasında Arjantin’in başkenti Rio de Janeiro’da Dünya Yerel Yönetimler Birliği tarafından yapılan kongre sonucunda yayımlanan Yerel Yönetimler Özerklik Beyannamesi’nde yerel yönetimlerle ilgili önemli hükümler yer almıştır. Buna göre, dengeli bir toplumun oluşturulmasında halka en yakın olan yerel yönetimlerin önemli rolleri vardır. Vatandaşların aktif katılımını kolay bir şekilde yerel yönetimler sağlayabilir, yönetimle bütünleşmelerine imkan verebilir. Bundan dolayı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, daha etkili ve daha demokratik bir halk yönetimi sağlayacak ve ulusun güçlendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Yeni Düzenlemelerin Yerel Özerklik Adına Getirdikleri

Yapılan yeni düzenlemeler yerel özerklik açısından neler getirmiştir. Yaşanan sıkıntılara çözüm getirebilmişler mi? Önceki yasaların eksikliklerini giderebildiler mi? Aşağıda bu konular ele alınacaktır.

1593 sayılı Belediye Kanununun Yerel Özerkliğe Yaklaşımı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinde yerel özerklik ibaresi yer almamaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan “yerinden yönetim” ibaresi “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde kullanılmıştır. Buradaki yerinden “yönetim ilkesi” yerel özerklik olarak yorumlanabilirse de, açık bir şekilde yerel özerkliği kast ettiğini ileri sürmek güçtür. Oysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin özerkliği kuralının her ülkede yasalarda mutlaka ve mümkün olduğu durumlarda da anayasalarda yer alması gerektiğini belirtmektedir.

Ancak yerel yönetimlerimize ilişkin olarak yapılan son düzenlemelerde bu konudaki eksikliğin yasal düzeyde giderildiği görülmektedir. 5393 Belediye Yasası, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresini tanımlarken özerklik

kelimesini kullanmakta, idari ve mali özerkliğe vurgu yapmaktadır. 1593 sayılı yeni Belediye Kanununa göre belediye: “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, **idari ve mali özerkliğe** sahip kamu tüzel kişisi”dir.

Eski Belediye Kanunu 94. maddesinde, Bakanlar Kurulunca gerek görülmesi durumunda bazı il merkezlerine İçişleri Bakanlığı tarafından, il merkezi olmayan yerlere ise vali tarafından belediye başkanlarının atanabilmesine imkan tanınmaktaydı. Aynı yasa, bu gibi belediyelerde vali ve kaymakamların da belediye başkanlığı görevini yerine getirmelerine imkan vermektedir. Söz konusu yasanın bu hükmü seçimle iş başına gelmiş olmayı sınırlandıran bir anlam taşımakta, açık bir biçimde Şart hükümleri ile çelişmekteydi ve yerel özerkliğe müdahaleye kapı aralamaktaydı.

Yeni Belediye Kanunu belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar, belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılacağını ve görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması gerektiğini hükme bağlamıştır. 5393 sayılı Yasa öncelikle belediye başkanının seçimle gelmesini istemekte ve bunu 45. madde ile düzenlemektedir. Mecbur kalındığı takdirde atama yoluna başvurulabileceğini kabul etmekle birlikte Yasa bunun için “görevlendirme” ifadesini tercih etmektedir. Gönülsüz bir kabul söz konusu olsa bile belediye başkanının atama ile gelebileceğini kabul yerel özerklik açısından olumsuz bir tavidir.

Yerel özerklik açısından olumsuz algılanabilecek bir konu da belediyelerin karar organlarından biri olan Belediye Encümeninin oluşumudur. Encümen, bilindiği gibi karma bir yapıya sahiptir ve atanmışlarla seçilmişlerden oluşmaktadır. Benzer durumun yeni kanunda da devam ettiği görülmektedir. Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümleri ile çelişmektedir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olması bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Belediye Encümenlerinin bu karma yapısının değiştirilerek sadece seçilmiş üyelerden oluşması özerklik açısından daha yararlı olacaktır.

Belediyenin görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde yeni Belediye Kanunu yetki ve genel yetki ilkelerini birlikte benimsemiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu belediyenin görev ve sorumluluklarını tadadi usulle teker teker saymaktaydı. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, genel yetki ilkesini kabul etmiştir. Genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin, başka yönetimlere bırakılmamış ancak, kendilerine de yasalarla herhangi bir yasaklama getirilmemiş olan yerel nitelikteki her türlü faaliyeti yapabilme yetkisidir. Şart genellik ilkesi ile yasalarla aksi belirtilmedikçe olabildiğince fazla yetki alanının yerel yönetimlere bırakılması gerektiğini kabul etmektedir. Bu hükmün, Anayasanın 6. maddesinde yer alan ; “Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz” hükmüne aykırı olduğu ileri sürülebilir. Gerçi Anayasanın 90. maddesinin son fıkrası, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir ve bunların Anayasaya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine gidilemez ve iptal davası açılmaz” hükmüne haizdir. Bu hüküm karşısında, anlaşmaların doğrudan anayasal denetime tabi tutulması mümkün değildir. Ancak, doktrinde, anlaşmaların uygun bulma yasaları dolayısıyla anayasal denetime tabi kılınması yönünde çeşitli görüşler de vardır.

Şüphesiz, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uluslararası bir antlaşmadır. Uluslararası antlaşma ilkelerinin iç hukuk açısından bağlayıcı olabilmesi için onaylanması gereklidir. Bu konuda iki sistemin uygulandığı görülmektedir. Hukuk normlarının birliği yaklaşımının benimsenmiş olduğu ülkelerde uluslararası hukuk ile iç hukuk bir bütün oluşturmaktadır. Bunun için ayrı bir yasa çıkarmaya gerek bulunmadığı ileri sürülmektedir. Buna karşılık, parlamentonun üstünlüğü ilkesi pek çok ülkede anayasal kurallarla güvenceye bağlanmış bulunmakta ve bu gibi konularda yasal düzenlemeler yapmayı gerekli kılmaktadır. İkili sistemlerde ise, uluslararası antlaşmaların iç hukukta geçerli olabilmesi için genellikle parlamentodan bir yasa geçirilmesi zorunlu görülmektedir. Bu bağlamda, Şart’ın üye devletlerin iç hukukunda yerini bulması, uygulanması ve kurallarına uyma zorunluluğu oluşması ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Uluslararası hukuk ile iç hukukun birliğini benimsemiş olan ülkelerde Şart’ın imzalanması ve Resmi Gazetede yayınlanması yeterli olmaktadır. Ancak, ikili sistemin kabul edildiği ülkelerde, bu amaçla parlamentolardan bir yasa

çıkarılması zorunluluğu vardır (Keleş, 1995:7). 1982 Anayasası uluslararası anlaşmaların onaylanması yetkisini yasama ve yürütme arasında paylaştırmıştır. Anayasa uluslararası anlaşmaların onaylanmalarının uygun bulunması konusunda 90. madde ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, 104. madde ile de Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na yetki vermiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu yetkisini yasa çıkararak kullanmaktadır. İşte bu uygun bulma yasası anlaşma metninden bağımsız olarak anayasa mahkemesinin denetimine tabi olabilmektedir. Bu yasanın iptali anlaşmayı da fiilen ortadan kaldırmaktadır. Uluslararası sözleşme metninin Meclis tarafından kabul edildikten sonra dolaylı da olsa yürürlükten kaldırılabilmesine imkan veren bu tür girişimlere müsaade edilmemelidir (Yeter, 1995:36).

Yeni Belediye Kanunu her iki ilkeyi benimseyerek orta yolu bulma gayretindedir. Ancak yerel özerklik açısından konuya baktığımızda yerel yönetimlerin genel yetkili olmaları gerektiğini söyleyebiliriz.

Meclis toplantısı yeni Belediye Kanununda yerel özerkliğe uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Toplantının her ayın ilk haftasında yapılacağı hükme bağlanmıştır. Özerk bir yönetimin karar organının her ay toplanması ve ilgili birimin işlerini görüşmesi olumlu bir değişiklik olarak görülmektedir. Önceki kanuna göre belediye meclisi Ekim Şubat ve Haziran aylarında olağan olarak yılda üç kez toplanmaktaydı.

5393 sayılı Yasa yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceğini hükme bağlamıştır (m.23). Belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesini yazarak yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Ancak meclis karında salt çoğunlukla ısrar ederse, karar kesinleşir. Bu durumda belediye başkanı meclisin ısrarı üzerine kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kesinleşen kararların yürürlüğe girebilmesi için en geç yedi gün içinde mülki amire gönderilmesi gerekir. Benzer şekilde mülki amir de hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhinde 10 gün içinde idari yargıya gidebilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

Belediye başkanının meclis kararını onaylamaması bir nevi,

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasındaki getirilen geciktirici veto yetkisine benzetilmektedir. Önceki yasaya göre belediye meclisi kesin kararlarına karşı duyuru tarihinden itibaren 10 gün içinde, il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına, il merkezi olmayan yerlerde ise valiliğe itirazda bulunulabilmekteydi. Bu itiraz il merkezi olmayan yerlerde il İdare Kurulunca 15 gün içinde, il merkezi olan yerlerde valilik görüşü alınarak Danıştay'ca bir ay içinde karara bağlanmaktaydı. **Yine vali kararı ile meclis kararının uygulanması ertelenebiliyordu.** Meclis kararları üzerinde gerek belediye başkanının gerekse de merkezi yönetimin temsilcisinin etkisinin sınırlandırıldığı ve yasaya aykırılığın idari yargıda sonuçlanabileceğinin hükme bağlandığı görülmektedir.

İl ve ilçe sınırlarının değiştirilmesini gerektirecek sınır uyuşmazlıklarında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre: "İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile yapılır." Bu maddeye göre il sınırlarının belirlenmesinde il halkının görüşüne başvurulmasına gerek yoktur. Bu tür değişikliklerin yapılması kanun ile mümkündür. Bu durumun Şart'ta yer alan hükme aykırı olduğu açıktır. Bu kanun maddesinin iptal edilmesi yahut değiştirilmesi var olan farklılığı giderecektir. Şart'ın beşinci maddesi yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasını düzenlemektedir. Yerel sınırlarda yapılacak değişikliklerin ilgili toplulukların usulüne göre görüşü alınarak yapılacağı belirtilmektedir. Burada da hem Şart'a hem yerel özerkliğe aykırı bir durum söz konusudur.

Yerel özerkliğin önemli bir ayağı da mali özerkliktir. Şart'ın 9. maddesinde yerel yönetimlere kendi yetkileri içerisinde serbestçe kullanabilecekleri kaynakların sağlanması gereğinden söz edilmektedir. Bu gelir kaynaklarının hiç değilse belli bir bölümünün, oranlarını yerel yönetimlerin kendilerinin belirleyebilecekleri vergiler ve harçlardan oluşması gerektiği karara bağlanmaktadır. Türkiye açısından önem taşıyan bir konu, ancak bugün ülkemizde böyle bir durum yoktur.

Ülkemizde her zaman, belediyelerin öz gelirleri devlet vergilerinden aldıkları paylardan daha az olmuştur. Yerel yönetimleri güçlü olan ülkelerde, öz gelirlerin belediye gelirleri içindeki oranının artmakta olduğu görülmür. Ülkemizde belediye gelirleri 2464 sayılı yasa ile düzenlenmiştir (Keleş, 1987: 73). Yerel yönetimlere

görevleri ile orantılı gelir sağlama konusunda önemli bir çaba olarak değerlendirilen İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı’nda da öngörülen kaynakların öz gelirlerden daha çok belediye ve il özel idarelerinin önceden sahip oldukları kaynakların artırılması, merkezden gelen kaynaklara dayandırılması ve merkezin sıcak bakmakta tereddüt edeceği gelirlerinin yerel yönetimlere transferi şeklinde olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin yeterli düzeyde artırılmayıp, merkezden gelen kaynaklarla desteklenmesi yerel yönetimlerin mali özerkliğinin istenilen biçimde güvence altına alınmasını engellemektedir (Yıldırım, Öner, Ayırcay ve Taş, 2006:58). Yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları ve vergi tahsis yapıldığı zaman görüşlerine başvurulmamaktadır. Yetki ve gelir devri ülkemizde tamamen merkezi yönetimin ve yasama organının inisiyatifindedir.

Belediyeler, yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye İçişleri Bakanlığı’nın izniyle karar verebiliyorlar. Bu tür ilişkilerin İçişleri Bakanlığı’nın iznine tabi olması yerel özerkliği zedelemektedir.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlere gerektiğinde yargı yoluna başvurmalarına imkan tanımaktadır. Şartın kendilerine tanımış olduğu özgürlük ve haklardan yararlanmaları yargısal koruma altında olacaktır. Bu konuda herhangi bir engelleme ile karşılaşmalarında yerel yönetimler yargı yerlerine başvurabileceklerdir. Bilindiği gibi bu yargı yerleri idare mahkemeleri, Danıştay ve Anayasa Mahkemeleri’dir. Yerel yönetimler, Anayasa ile veya diğer yasalarla kendilerine tanınan hak ve yetkilerin serbestçe uygulanmasını sağlayıcı önlemlerin alınması için yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptirler.

Meclisin faaliyet raporundaki yetersizlikten dolayı belediye başkanını başkanlıktan düşürmesi mümkündür. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte

Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararının, Danıştay'ca uygun görülmesi durumunda belediye başkanı, başkanlıktan düşer. Eski yasada bu oran üçte iki çoğunluk şeklindeydi. Yeni yasanın başkanın meclis karşısındaki konumunu biraz daha güçlendirdiği söylenebilir.

Meclis, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratar ve görevleriyle ilgili olmayan siyasî konularda karar alması durumunda İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Eski kanunda kanunen belirtilen yer ve zaman dışında toplanma da meclisin fesih sebebi sayılmaktaydı. **Yeni kanunda fesih şartlarının daraltıldığı görülmektedir. Meclisin daha serbest hareket edebilmesine imkan verilmiştir.**

Belediye Encümeninin 1580 sayılı kanunda olduğu gibi atanmış ve seçilmişlerden oluşmaktadır. Encümenin seçilmiş kişilerden oluşmasının yerel özerklik açısından gerekli olduğunu düşünmekteyiz. Önceki kanunda yer alan encümenin belediye başkanının harcamalarını denetleme yetkisine 5393 sayılı yasada yer verilmediği görülmektedir. Bunun sebebinin belediye meclisinin ayda bir kez olmak üzere daha sık toplanması ve bu görevi bizzat ifa etme imkanına sahip olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

Yerel özerklik bakımından önemli gördüğümüz bir diğer konu **kent konseyidir**. Bu konsey Yerel yönetimlerin güçlerini aldıkları yerel halkla iç içe olmalarına ve yerel katılıma imkan vermektedir. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir.

Belediye bütçe tasarısı belediye saymanlığı tarafından hazırlanır, encümende incelenir, meclis tarafından karara bağlanır. **Bütçe bir meclis kararıdır. Meclis kararı olması yerel özerkliğin gereğidir.** Daha önce özel bütçe olarak adlandırılan mahalli idareler bütçeleri "mahalli idareler bütçesi" olarak adlandırılmıştır.

Bu nedenle belediye bütçeleri mahalli idareler bütçeleri niteliğindedir. Eski kanunda Bütçenin onayı mülki amirlerin vesayet yetkisi içinde iken bu kanunla kaldırılmıştır. Ancak mülki amirin meclis kararlarının kesinleşmesinden sonra bir hafta içerisinde haberdar edilmesi ve gerekli gördüğünde 10 gün içinde idari yargıya başvurabilme yetkisi aynen burada da devam etmektedir. Belediyelerin bu Kanun hükmüne uyumlu olarak çeşitli gelirleri henüz yeniden düzenlenmemiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmiş yerel yönetim sistemine uygun bir mali desteklemeden halen yoksun oldukları ifade edilebilir. Kanun koyucu yerel yönetimleri güçlendirdiği halde, artan hizmetlere paralel bir şekilde mali destekte henüz bulunmamıştır.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun Yerel Özerkliğe Yaklaşımı

Büyükşehir Belediyesi Kanunu Büyükşehir belediyesi tanımını yaparken; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; **idari ve mali özerkliğe sahip** ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlamaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun bir şekilde ve 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunundan farklı olarak **idari ve mali özerkliğe** vurgu yapmakta ve yasal hükme bağlamaktadır.

Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını 5216 Sayılı Yasa liste usulü ile saymıştır.

Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi adeta hiyerarşik bir yetkiye dönüşmüştür.

Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyelerinin, kurulma amaçlarına uygun olarak, yörenin ortak ve yerel ihtiyaçlarını gidermek için bazı görevleri doğrudan üstlendiği; ilk kademe ve ilçe belediyelerinin yürüttüğü görevlerle ilgili olarak da koordinasyonu

sağlamak amacıyla birtakım tasarruflarda bulunduğu görülmektedir. Ancak ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde kurulan böylesi bir vesayet ilişkisi, ilçe belediyelerinin kamu tüzel kişisi olarak özerklik sınırlarını ciddi bir biçimde daraltmaktadır. Öyle ki alarındaki ilişki vesayetten öte hiyerarşik ilişkiyi çağrıştırmaktadır. Bu da 5216 sayılı yasanın önemli eksiklerinden birini oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediye yönetiminin asıl karar organı olan büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclisi üyelerinin içinden seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bir yerel yönetim birimi olarak büyükşehir belediye meclisinin üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmemesi Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.

Her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Önceki yasa, toplantı yöntemi ve sürelerini Kasım, Mart ve Temmuz ayları olarak belirlemişti. Yeni yöntemde belediye meclisinin bir önceki toplantıda görüştüğü konuların sonuçlarını değerlendirebilme imkanına sahip olmuştur. Asıl karar organının sürekli işbaşında olmasına imkan verilmiştir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının **salt çoğunluğuyla** ısrar edilen kararlar kesinleşir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Hukuka aykırı gördükleri kararlar için belediye başkanı veya mülki amir on gün içinde idari yargıya gidebilir. 3030 sayılı yasa meclisin kararının kesinlik kazanabilmesi için, 2/3'lük bir çoğunlukla kararında ısrarını gerekli görüyordu. Burada meclisin başkan karşısındaki konumunun önceki yasaya göre biraz daha güçlendiğini ifade edebiliriz.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının katılmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık etmektedir. (m.16). 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre encümenin tüm üyeleri

atanmışlardan oluşmaktaydı. Encümene seçimle işbaşına gelen kimse yoktu. **Yeni yasa encümen üyelerinin yarısının meclis üyeleri arasından seçilmelerini** hükme bağlamıştır. Özerk bir yapı için gerekli ve olumlu bir gelişme, ancak yeterli değil. Tüm üyelerinin seçimle gelmesi gereklidir.

5216 sayılı yasada da benzer şekilde encümenin başkan harcamalarını denetleme yetkisine yer vermemiştir. Burada da meclisin sık toplanmasından buna gerek olmadığı düşünülmektedir.

Büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir belediye başkanının görevine Danıştay kararıyla son verilir.

Belediye personeli kural olarak belediye başkanınca atanır.

5216 ve 5393 sayılı kanunlar birlikte değerlendirilen hükümlerinden, büyükşehir belediyesi bütçesinin, ilçe ve ilk kademe bütçelerinin bütününden oluştuğu anlaşılmaktadır. Artık özel bütçe olarak anılmayan ve mahalli idareler bütçeleri içinde yer alan büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve il kademe belediyelerinden gelen bütçeler belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. **Büyükşehir belediye bütçesi meclis tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.** Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapıla değişikliklere karşı 10 gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay itirazı 30 gün içinde karara bağlar.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunun Yerel Özerkliğe Yaklaşımı

Kanun İl özel idaresini, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, **idari ve mali özerkliğe** sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlamaktadır. Yasanın özellikle il özel idarelerinin idari ve mali özerkliklerini hüküm altına alması ve özerklik kapsamını belirlemesi özerklik için olumlu bir gelişmedir.

Halkın il düzeyindeki mahallî ve müşterek olan ihtiyaçları kastedilmektedir. İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunacağı hükme bağlanmıştır. Subsidiarite ilkesini çağrıştırmaktadır.

İl özel idarelerinin organları il genel meclisi, il encümeni ve

validir. Ancak, 5302 sayılı kanun valiyi il genel meclisi doğal başkanı olmaktan çıkarmış, bununla birlikte, ayrı olarak öngördüğü il genel meclis başkanını da bir organ olarak görmemiştir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Bu kararın yürürlüğe girebilmesi için de gereklidir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Önceki kanunda öngörülen meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için vali tarafından imzalanması şartı kaldırılmıştır.

İl genel meclisi faaliyet raporundan hareketle vali hakkında yetersizlik kararı verebilmektedir. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Ancak, Vali hakkında verilen yetersizlik kararı nihayetinde Danıştay'a gitmemekte, İçişleri Bakanlığı'na gitmektedir. **Takdir yetkisini kullanma hakkı İçişleri Bakanlığı'ndadır.** Bunu sebebi olarak valinin seçilmiş değil, atanmış olması düşünülebilir.

İl genel meclisinin feshi konusunda 5216 ve 5393 sayılı kanunlardakine benzer düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre İl genel meclisi, kanunla verilen görevleri il özel idaresine ait işleri aksatacak şekilde süresi içinde yapmayı ihmal eder ve kendisine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. Burada da meclisin nispeten daha fazla serbest hareket edebilmesine olanak verilmiştir.

İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Eski yasada encümenin tüm üyeleri seçilmişlerden oluşurken yeni yasada diğer yerel yönetim encümenlerinkine benzer şekilde karma bir yapı

tercih edilmiştir. Burada **geriye gidiş** söz konusudur.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır. 5302 sayılı kanun valinin encümen kararını durdurma yetkisini daha belirginleştirmiştir.

Encümenin önceki kanundaki valinin aylık harcamalarını incelemek görevinin bu kanunda ortadan kalktığı görülmektedir. Burada da il genel meclisinin ayda bir toplanmasının öngörülmesi sebebiyle encümenin bu yetkisine yer verilmemiştir. İl daimi encümeninin, il genel meclisinin toplantıda olduğu zaman zarfında acil durumlarda meclisin yerine geçerek karar verebilmesine de 5302 sayılı kanun yer vermemiştir.

5018 sayılı kanunla "mahalli idareler bütçesi" olarak adlandırılmıştır. Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yılbaşından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denklliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. İl özel idarelerinin güçlendirilmesi meyline paralel şekilde henüz bir gelir artırımına gidilmediği dikkat çekmektedir.

5302 sayılı kanun il özel idarelerinin tüm faaliyetlerini yürütmek için sekreteryaya hizmetleri de dahil organların kararlarının uygulanması için gerekli takipleri yapmak üzere il genel idaresinden ayrı bir il özel idare teşkilatı kurmuştur. İl özel idaresi teşkilatının; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağını ve ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin il genel meclisinin kararıyla olacağını hükme bağlamıştır.

Sonuç

Yeni yerel yönetim yasalarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda vurgulanan özerkliğe ilişkin düzenlemelerin dikkate alınarak yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşturma kaygı ve çabaları görülmektedir. Her şeyden önce il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin "idari ve mali özerliğe" sahip kamu tüzel kişileri oldukları söz konusu yasalarda açık bir şekilde ifade edilmekte ve hüküm altına alınmaktadır. Bilindiği gibi 1982 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliklerini açık bir biçimde hüküm altına almamaktadır. Ancak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da Anayasa'da ya da yasada yerel yönetimlerin özerkliklerinin yasal güvenceye kavuşturulmasını istemektedir. Yeni yasalarda bu eksikliğin giderildiği görülmektedir.

Yeni yerel yönetim yasalarında karar organı olarak meclisinin konumunun güçlendirilmesi, meclisin aldığı kararlarında salt çoğunlukla direnebilmesi, herhangi bir onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girebilmesi, meclisin feshine sebep olan konuların sınırlandırılması ve yerel yönetim bütçelerinin meclis kararı olarak düzenlenmesi yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirilebilecek hususlardır. Yasada kent konseyine yer verilmesi, kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesinin hükme bağlanması da yerel katılıma zemin hazırlaması yönünden yerel özerkliğin sağlıklı işlemesi açısından önemlidir. Büyükşehir belediye encümeninin yarısının seçimle işbaşına getirilmesi gerektiğinin yasal hükme bağlanması da bu önemli hususlar arasında sayılabilir.

Yerel özerklik açısından olumsuz olarak değerlendirilebilecek konular da vardır. İl özel idaresi encümeninde daha önce atanmış kimse bulunmazken yeni düzenleme ile encümen üyelerinin yarısının atanmış kişilerden oluşacağı hükme bağlanmıştır. İkinci derecede karar organı olarak değerlendirilebilecek encümene atanmış üyelerin seçilmesi yerel özerklik açısından olumsuz bir durum olarak değerlendirilmektedir. Burada bir geriye gidiş söz konusudur. Mali açıdan yerel özerkliğin yeterli ölçüde sağlanmaması, yerel yönetim organları üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın vesayetinin devam etmesi, il genel meclisinin vali ile ilgili yetersizlik kararında takdir yetkisinin İçişleri Bakanlığı'nda olması, gönülsüz de olsa atama ile belediye başkanının gelebileceğinin kabul edilmesi yerel özerkliğe zarar veren konular olarak sayılabilir. Özerkliği zedeleyici bir başka konu da büyükşehir

belediyesi ve il özel idarelerinde genel sekreterin belediye başkanı ve valinin önerisi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmasıdır. Bu konudaki bir başka önemli eksiklik de büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisidir. Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi adeta hiyerarşik bir yetkiye dönüşmüştür. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye verilen sürenin sonunda bu eksiklik ve aykırılıkları giderebilmektedir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde kurulan böylesi bir vesayet ilişkisi, ilçe belediyelerinin kamu tüzel kişisi olarak özerklik sınırlarını ciddi bir biçimde daraltmaktadır.

Genel olarak yeni yerel yönetim yasalarında, birtakım eksiklikler olmakla birlikte, özerk yerel yönetimler için önemli ölçüde olumlu çabalar gözlenmektedir. Yerel yönetimleri düzenleyen 1982 Anayasası’nın 127. maddesi daha genel bir çerçeve çizerek daha özerk yerel yönetimlerin kurulmasını sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi ile daha özerk yerel yönetimler kurulabilecektir.

KAYNAKÇA

- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
5393 sayılı Belediye Kanunu
5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Demir Ö. ve Acar M. (1997), Sosyal Bilimler sözlüğü, 3.b., Vadi Yayınları Ankara.
Eryılmaz, B. (2006), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma2.php>
Keleş R. (1994), Yerinden Yönetim ve Siyaset 2.b., Cem Yayınevi, Ankara.
Keleş R. (1995), "Yerel yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 6, Kasım.
Keleş R. (1995), "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı, Antalya, 16-17 Kasım.
Keleş R. (Aralık 1987), "Belediye Gelirleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 20, Sayı 4.
Pıtırılı A. (1989), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Sayı 383, İçişleri Bakanlığı, Ankara.
Resmî Gazete, 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 Sayılı
Tortop N., Aykaç B., Yayman H. Ve Özer M. A. (2006), Mahalli İdareler, Nobel Yayım Dağıtım, Ankara.
Tortop N., İsbir E. G. ve Aykaç B. (2005), Yönetim Bilimi 4.b., Yargı Yayınevi, Ankara.
Üskül Z. (1995), "Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları", Yeni Türkiye, Yıl 1, S. 4, Mayıs-Haziran.
Yeter E. (1995), "Yasalar ve Anayasamız Açısından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler, Uluslararası Konferans 16-17 Kasım 1995, Antalya: Türk Belediyecilik Derneği, Akdeniz Belediyeler Birliği ve Konrad Adenaur Vakfı.
Yıldırım U., Öner Ş., Arıçay Y. Ve Taş İ.E. (2006), İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı Taslağı: Mali Özerklik mi? Merkez Kaynaklı Gelirlerin Revizyonu mu?, Ç.Y.Y.D. C.15., S. 3., Ankara.

5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN İDARİ VESAYET DENETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bayram COŞKUN*

GİRİŞ

Günümüzde, devlet örgütlenmesinde ve kamu hizmetlerinin sunumunda ademi merkeziyetçi anlayış ve politikaların ön plana çıkması geleneksel ulus devlet yapılanması içinde belirlenmiş yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisini ve bu kapsamda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin yapısını da değiştirmektedir. Bu doğrultuda merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi azaltılarak birçok konuda, idari makamların yerine yargı oranları devreye sokulmaktadır.

Türkiye'de eskiden beri merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetiminin oldukça kapsamlı olduğu, bunun yerel yönetimlerin özerklik alanını oldukça daralttığı, dolayısıyla vesayet denetiminin azaltılarak, yerel yönetimlerin özerkliklerinin güçlendirilmesi gerektiği yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren içine girilen kamu yönetimi reformu süreci doğrultusunda yerel yönetimlerle ilgili temel yasaların yenilenmesi bu konuda iyi bir fırsat sunmuştur.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5292 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun eski kanunlara kıyasla belediye ve il özel idareleri üzerindeki idari vesayeti azalttığı, bunun yerine birçok konuda yargısal denetimi ikame ettiği ve yeni bazı idari denetim mekanizmaları öngördüğü görülmektedir. Ayrıca

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun kamu örgütleri için öngördüğü denetim sistemi belediyeler ve il özel idareleri içinde geçerlidir.

Bu çalışmada, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü idari denetim sistemi ele alınmaya ve irdelenmeye çalışılacaktır. Bu yapılırken bazen eski yapıyla karşılaştırma yapma yoluna da gidilecektir. Çalışmada genelde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun içerdiği hükümler itibarıyla konu değerlendirilmekle beraber, önemli görülen bazı konularda, diğer mevzuattaki düzenlemelere de değinilmiştir. Bunun yanında incelemeye geçilmeden önce, idari vesayet denetimi kavramının ele alınmasında yarar görülmüştür.

I. İDARİ VESAYET DENETİMİ KAVRAMI

Vesayet aslında bir özel hukuk kavramı olmasına karşın, idari vesayet kavramı, özel hukuktaki kavramdan çok farklı bir anlam taşır. Devlet yapılanması içinde yerel yönetimlerin özerkliği genel bir kabul görmekle beraber, kamu düzeni ve kamu yararı bakımından merkezi yönetim belirli konularda yerel yönetimleri çeşitli şekillerde denetleme yetkisini saklı tutmuştur. İdari vesayet bu denetim ilişkisinin bir sonucudur (Coşkun, 1976:15).

Öğretide, idari vesayet kavramının tanımında büyük ölçüde görüş birliği bulunmaktadır. İdari vesayet; merkezi yönetimin, yerinden yönetim sistemine dayalı olarak kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla öngörülen sınırlar içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisi olarak tanımlanabilir (Arslan, 1990: 508). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*'nde idari vesayet; "merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında, yönetimin bütünlüğünü sağlamaya yönelik hukuksal ilişki" olarak tanımlanmıştır (1998:106) Bu bağlamda idari vesayetin dayandığı iki temel neden vardır (Pirler, Tortop ve Başoy, 1995:44):

- Merkez ile yerinden yönetim kuruluşlarının arasında bir ilişki kurarak çelişkileri önlemek,
- Devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlamak.

Nasıl ki, "yetki genişliği" merkezden yönetiminin yumuşatılmasını sağlayıp, bazı sakıncalarını giderme amacına yönelikse, aynı biçimde idari vesayet denetimi de, yerinden yönetimin bazı sakıncalarını giderme amacına yöneliktir. Bu yolla, ayrı tüzelkişilik

sahibi olan yerel yönetimler, onlara varlık veren Devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenir (Gözübüyük, 2004:89).

Anayasa'nın 127. maddesine göre, merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde şu nedenlerle vesayet hakkı tanınmıştır:

- 1- Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi,
- 2- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- 3- Toplum yararının korunması
- 4- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

Anayasa, vesayet denetimini, yalnızca hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırmamış, ona "yerindelik" unsurunu da eklemiştir. Nitekim vesayet denetiminin amaçları içinde yer alan, "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri, hukuki denetimi değil, yerindelik denetimini zorunlu kılar (Eryılmaz, 2006:166). İdari vesayet denetimi kapsamında yerindelik denetiminin yapılması günümüzde uygun görülmeyen bir denetim biçimidir. Bir kararın yerinde olup olmadığının takdiri, o kararı alan makama aittir (Pirler, Tortop ve Başoy, 1995:42).

Anayasa ile tanınan yerel yönetimler üzerindeki merkezin denetim yetkisi, yerel yönetimlerin elini kolunu bağlayacak biçimde çok ağır vesayet uygulamalarına yol açabileceği gibi, üniter bir devlet olmanın gerektirdiği dozda, dengeli bir merkez-yerel yönetim ilişkisi içinde de kullanılabilir (KAYA Yerel Yönetimler Raporu, 1992: 44)

Anayasa Mahkemesi 1988 yılında almış olduğu bir kararda, Anayasa'daki idari vesayeti şöyle yorumlamıştır:

"Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü "idari vesayet", merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, "... Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması..." amaçlarına yöneliktir. Ayrıca, idari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı

güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir.”¹

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da, idari vesayet denetimine ilişkin bazı temel hükümler içermektedir. Şartın “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlığını taşıyan 8. maddesinde yer alan düzenlemeler şu biçimdedir:

1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.² Şartın bu düzenlemeleri ile, idari denetimin amacına, biçimine, sınırlarına, ve yöntemine ilişkin sınırlamalar vardır (Keleş, 1996:32). Son düzenlemelerden önce, ülkemizdeki yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yukarıda belirtilen ve Türkiye'nin de imzalamış olduğu ilkeleri çok aşan bir biçimde kullanılmıştır (KAYA Yerel Yönetimler Raporu, 1992:50)

Türkiye'deki yönetim örgütlenmesi ile benzerlikler taşıyan Fransa'da 1982 yılından bu yana yapılan düzenlemeler ile, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi yerine önemli oranda “yargısal denetimin” ikame edildiği görülmektedir. 2 Mart 1982 tarihli komünlerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin yasa merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde köklü bir değişim sağlamayı amaçlamıştır. Bu değişiklik sonucunda “vesayet” sözcüğü bırakılmış, onun yerinde “yönetimsel denetim” kavramı konmuştur (Bourdon, 1996:42).

Fransa'daki yeni yönetimsel denetim kuralları doğrultusunda,

¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas sayısı: 1987/18, Karar Sayısı: 1988/23, Karar Günü: 22. 6. 1988

² 8. maddenin 3. fıkrasına Türkiye çekince koymuştur.

yerel yönetim işlemleri üzerinde merkezi yönetimin temsilcisi olan kişinin önceden (a priori) yaptığı vesayet denetimi yerine, idare mahkemesi yargıcı tarafından işlemin hayata geçirilmesinden sonra yapılan denetim (a posteriori) ikame edilmiştir. Bu kurallar gereğince yerindelik denetimi kaldırılıp, yerine hukuka uygunluk denetimi konmuştur. Bununla beraber, organlar ve yönetimler üzerinde önceden izin alma, onaylama ve yerine geçerek kara verme gibi hükümet temsilcisine ait kimi disiplin yetkileri muhafaza edilmiştir (Bourdon, 1996:42; Tortop, 1995: 81-87). Bunun yanında, Fransa'da 2003 yılında gerçekleştirilen anayasa değişiklikleri ile, yerel yönetimlerin daha da güçlendirildiği ve bu idarelere daha fazla serbestlik alanının tanındığı görülmektedir (Karahanoğlu, 2004: 72-74).³

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun öngördüğü idari denetim sistemi, büyük ölçüde Fransa'daki yapıya benzemektedir.

II.İDARİ VESAYET DENETİMİNİN BİÇİMLERİ

Merkezi yönetim, yerel yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet denetimini işlemler, eylemler, organlar ve personel üzerinde olmak üzere, çeşitli biçimlerde gerçekleştirir. Kısaca bu denetim alanlarını açıklamakta yarar vardır (Arslan, 1978:61-62).

A. İŞLEMLER ÜZERİNDEKİ DENETİM

İdari vesayetin büyük bir kısmı esas itibariyle, yerinden yönetim kuruluşlarının kararları üzerinde uygulanır. Kararlar üzerindeki idari vesayet, onama (tasdik), önceden izin, yerine geçme, iptal (ortadan kaldırma) ve yürütmenin durdurulması biçimlerinde olabilmektedir.

1-Tasdik (Onama)

Kararlar üzerindeki idari vesayetin kullanılmasının temel biçimi, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarının, merkezi yönetim veya ajanlarınca incelenerek tasdik edilmesidir. Tasdik, yerinden

³ 2003 yılında yapılan değişikliklerle Fransız Anayasasının 1. maddesinde "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" (l'organisation décentralisée de la République) biçiminde bir değişiklik yapılmıştır. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına olanak tanınmış ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Bunların yanında, yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Eliçin-Arkan, 1994: 39).

yönetim makamları tarafından alınan kararların, idari vesayet makamlarının tetkike yetkili bulunduğu belirli işlere ait olması durumunda, yasalara aykırı ve sakıncalı bir tarafın görülmemesi halinde, uygun görülerek onaylanmasıdır. Bu kararlar merkezi yönetim veya onun ajanı tarafından onaylanmadıkça yerel yönetimlerce uygulanamazlar. Bu nedenle tasdik, alınan bir kararın yürürlüğe girebilmesi için, merkezi yönetim tarafından yapılması gereken bir işlem olduğu söylenebilir (Erdoğan, 1972:203).

Kararların önemine veya özelliğine göre tasdik makamı değişmektedir. Bazen Bakanlar Kurulu, bazen Bakan veya Bakanlıklar ve çoğu zamanda Vali veya Kaymakam tasdike yetkili olmaktadır.

1.Önceden İzin

Yerel yönetimler yapacakları bazı işler için ilgili mevzuat doğrultusunda karar almadan önce, konuyu vesayet makamına sorarak veya bildirerek izin (müsaade) alırlar. Bu gibi durumlarda, kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından önceden izin alınması şarttır.

2.İkame (Yerine Geçme)

İkame, vesayet makamının, yerel organlar yerine karar alması veya yerel yönetim organlarının aldıkları kararlar üzerinde değişiklik yapabilmesidir. İkame ağır bir vesayet biçimidir. Ancak belirtmek gerekir ki, vesayet makamına tanınan ikame yetkisi aslında istisnai bir durumdur. Çünkü böyle bir yetkinin vesayet makamına istisnai olarak değil de genel olarak verilmesi yerel özerklik düşüncesini büyük ölçüde, zedeler hatta ortadan kaldırır. Vesayet makamına yerel yönetim organlarının aldığı kararları değiştirmek yetkisinin verilmesi, genellikle, yerel yönetimleri yasalarca verilmiş bazı zorunlu görevleri yerine getirmeye veya alması gereken kararları almaya zorlamak içindir (Arslan, 1990:518-519).

3.İptal (Ortadan Kaldırma, Fesih)

İptal, yerel yönetim organlarının aldıkları bir kararın genel ve yerel çıkarlara veya mevzuata aykırı görülmesi halinde, vesayet makamı tarafından kararın bütün sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırılmasıdır (Erdoğan, 1972: 204).

4.Yürütmenin Durdurulması (Erteleme, Tehir)

Erteleme, yerel yönetim organlarından çıkan bir kararın mevzuata aykırı bulunması yada, yerel ve genel menfaatlere aykırı görülmesi halinde uygulamanın bir süre durdurulmasıdır (Özer, 1985:18).

B. EYLEMLER ÜZERİNDEKİ DENETİM

Yönetimin eylemleri ya idari bir işlemin uygulanması, yada hiç bir hukuksal işleme dayanmadan, doğrudan doğruya yapılan eylemler biçiminde kendini gösterir. Yönetimsel işlemler, yönetim adına irade açıklamaya yetkili olanlar tarafından yapılmasına karşın, yönetsel eylemleri herhangi bir kamu görevlisi yapabilir (Gözübüyük, 2001:273). Merkezi yönetimin idari vesayet yetkisine dayanarak yerel yönetimlerin kararlarını olduğu kadar bunların uygulamasını da denetim altında bulundurur.

Eylemler üzerindeki denetim, kararlar üzerindeki vesayetten farklıdır. Çünkü eylemler üzerindeki vesayet esas itibarıyla teftiş yani fiili denetim biçiminde gerçekleşir. Fiili denetimin konusu ise, fiili durumun hukuki duruma ve uygulanması gereken diğer hukuki durumlara uygun olup olmadığını belirtmekten oluşmaktadır, yani bu denetimin konusu eylemler ve maddi olaylarla sınırlıdır. Bu denetim, yalnız yerel yönetimlerin yaptıkları eylemlerini değil, yasal görevlerinin yerine getirilmemesi şeklinde beliren pasif eylemleri de kapsar (Arslan, 1990:521).

C. ORGANLAR ÜZERİNDEKİ DENETİM

Organlar üzerindeki denetim vesayet makamlarına, yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde, onların faaliyete geçebilmeleri, acele hallerde toplantıya davet edilmeleri, faaliyetlerine son verilmeleri konusunda tanınan yetkiyi ifade eder. Vesayet makamına organlar üzerinde tanınan en önemli denetim yetkisi, organların faaliyetlerine yani görevlerine son vermedir. Bu yetki yani merkezin fesih yetkisi, merkezi yönetimin, yerel yönetim idarelerinin organları üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisinin bir çeşit disiplin gücü biçiminde ortaya çıksıdır (Erdoğan, 1972:204).

D. PERSONEL ÜZERİNDEKİ DENETİM

Aslında " personel " terimi geniş bir kavramdır. Bu kavram geniş anlamıyla, seçimle iş başına gelen yerel yönetimlerin yönetici

ve görevlileriyle birlikte, yerel yönetim hizmetlerinin görülmesinde, fiilen çalışan çeşitli kademelerdeki kimseleri de kapsamaktadır.

Ancak personel üzerindeki denetim derken, seçimle iş başına gelenleri kapsam dışında bırakmak yerinde olur. Çünkü organlar üzerindeki denetim sırasında seçimle iş başına gelen personel dolaylı olarak denetlenmektedir. Zaten merkezi yönetimin seçilmiş kişiler üzerindeki denetimi sınırlıdır ve bazı hallerde ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, personel üzerindeki denetimden esas itibariyle yerel yönetimlerin seçilmemiş personelinin denetimi anlaşılmalıdır. Yerel yönetim personeli üzerindeki denetim genellikle kadroların oluşturulması, özlük hakları, işten el çektilme gibi konularda olmaktadır (Arslan, 1978:71).

III. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NA GÖRE İDARİ DENETİM

1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi oldukça geniş kapsamlı olup, belediyeler üzerinde uygulanan bu kapsamlı denetim, bazı hallerde belediyenin çalışmalarını engelleyici bir nitelikte idi (Arslan, 1990:537). Bu nedenle, gerek akademik çalışmalarda ve gerekse de uygulayıcıların dile getirdikleri görüşlerde uygulanan idari vesayet denetiminin hafifletilmesi düşüncesi sürekli dile getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu genel olarak değerlendirildiğinde, belediyeler üzerindeki idari vesayet denetiminin eskiye göre azaltıldığı, birçok noktada, idari yargı yoluyla denetimin (hukuksal denetim) devreye sokulduğu görülmektedir. Yeni durumun tam tespitini yapabilmek için yeni kanunla öngörülen denetimin yapısı ve niteliğini; belediyelerin eylemleri, işlemleri, organlar ve personeli bağlamında ayrı ayrı ele almakta yarar vardır. Konu incelenirken yeni Belediye Kanunu'nun öngördüğü yapıya odaklanılmıştır, ancak önemli görülen alanlarda, diğer kanun ve düzenleyici işlemlerde yer alan konu ile ilgili düzenlemelere de değinilmiştir. Ayrıca ihtiyaç duyulan bazı konularda eski durumla bazı karşılaştırmalar da yapılmıştır.

A.BELEDİYELERİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

Belediyelerin karar organları, belediye meclisi ve belediye

encümenidir. Bu nedenle belediyelerin işlemleri üzerindeki vesayet denetimi bu iki organ açısından incelenmiştir. Bu kapsamda, belediye meclisi ve belediye encümeninin karar ve işlemleri, onay, önceden izin, yerine geçme ve iptal bağlamında değerlendirilecektir.

1. Belediye Meclisinin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi

5393 sayılı Belediye Kanunu bazı özel durumlara ilişkin belediye meclisi kararları hariç, belediye meclisinin kararlarının kesinleşebilmesi için herhangi bir vesayet makamının onayını öngörmemiştir. Ancak alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için mülki amire gönderilme mecburiyeti vardır. Bunun yanında, Kanun, belediye başkanına ve valiye hukuka aykırı olarak gördükleri belediye meclisi kararları için idari yargıya gitme hakkı tanımıştır.⁴ Bu genel düzenleme dışında, belediye meclisinin bir kısım kararlarının onaya tabi olduğu görülmektedir. Bu işlemler aşağıda belirtilmiştir.

a) Belediye Meclisinin Onaya Tabi İşlemleri

Belde isminin değiştirilmesi: Bir beldenin adının değişebilmesi için önce, belediye meclisinin üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğu oranıyla karar alması gerekir. Alınan kararın onay mercii İçişleri Bakanlığıdır. Ancak bu süreçte valinin görüşü de alınmaktadır (md. 10). 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda, belde isminin değiştirilmesinin sürecine il idare kurulu ve Danıştay da dahildi. Ayrıca belediye meclisince alınan kararın onaylanması da Bakanlar Kurulu tarafından yapılmaktaydı. Böylece belde isminin değiştirilmesi için öngörülen idari vesayet denetiminin yeni kanunla hafifletildiği ve onay sürecinin kısaltıldığı görülmektedir.

Mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ve mahalle adlarıyla sınırlarının değiştirilmesi: Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla, sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve

⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre; "Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir."

kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur (md. 9). Eski Kanun döneminde bu konudaki onay yetkisi yine Vali'de olmakla beraber, ayrıca ilgili il veya ilçe kurulunun kararı gerekmekteydi.

Belediye sınırları ile ilgili kararlar: Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir (md. 6). Eski Belediye Kanunu beldelerin nüfuslarına göre bir ayırım yapmakta idi. Eğer beldenin nüfusu 80.000'den aşağı ise, onay mercii, il idare kurulu, 80.00'den yukarı ise, İçişleri Bakanlığı idi.

Yine bir il dahilindeki beldeler veya köyler arasındaki uyuşmazlığı çözme yetkisi yeni Kanunla Vali'ye verilmiştir.

Belediye bütçesinin onaylanması: Yeni Kanun, Belediye bütçesi üzerinde 1580 sayılı Kanun'un öngördüğü mülki amirin tasdik yetkisini kaldırmıştır. Böylece bütçe belediye meclisinde kabul edildiği zaman doğrudan yürürlüğe girmektedir. Ancak Belediyelerin bütçe tasarısını İçişleri Bakanlığı'na gönderme zorunluluğu vardır.⁵

Yine yeni kanuna göre bütçenin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra Nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin Mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır (md. 64). Böylece kesin hesap üzerindeki mülki amirin onay yetkisinin de kaldırıldığı görülmektedir. Bunların yanında yeni kanun bütçe fasılları arasındaki aktarmalarda da, mülki amirin onayını kaldırmıştır.

Böylece belediye bütçesinin kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi, bütçe fasılları arasında aktarma yapılması, bir önceki döneme ait kesin hesabın kabulü konularında merkezi yönetimin vesayet yetkisinin kaldırıldığı görülmektedir.

Borç verme ve borçlanma kararlarının tasdiki: 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin borçlanmasını yeni esaslara

⁵ 5393 sayılı Kanun'un 62. maddesine göre, "Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder."

bağlamıştır. Anılan kanunun 68. maddesine göre;

- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapabilirler.

- Yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir.

Böylece belediyeler en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde onuna kadar hiçbir onaya tabi olmaksızın borçlanabilirler. Eğer borçlanma miktarı bu oranı aşarsa o zaman İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Yalnız borçlanma açısından bir üst sınır söz konusudur. Belediyelerin alacağı borç miktarı (toplam borç stoku), en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarını geçemez.

Ancak, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar için böyle bir sınırlama yoktur. Bunun yanında dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşünün alınması zorunluluğu vardır.

Yeni kanun, getirdiği usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri için açık bir yaptırım da öngörmüştür. Buna göre belirlenen borçlanma hükümleri dışında borçlanma yoluna giden belediye yetkilileri için, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

Eski Kanun, 25 yıldan az süre için yapılan borç alma ve borç verme işlemleri için, belediye meclisinin kararı ve mahallin mülki amirinin onayını, 25 yıldan fazla süreli borç alma veya borç verme işleminde ise, il idare kurulunun görüşü, valinin uygun görmesi ve Danıştay'ın onayını da öngörmekteydi.

Cadde, sokak, meydan vb. yerlere ad vermek: Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye

meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer (md.81).

Yukarıda belirtilenlerin dışında, 1580 sayılı Kanuna göre, belediye meclisinin kabul ettiği Zabıta Yönetmeliği mahallin en büyük mülki amirince onaylanarak yürürlüğe girerdi (md. 71). 5393 sayılı Kanun ise, Belediyelerin yönetmelik çıkarma yoluyla görev alanlarını düzenleme yetkisini genişletmiş, belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında (md. 15) "Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak" konusunu da belirtmiştir. 18 madde ile de "belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek" belediye meclisinin görevleri arasında sayılmış ve kabul edilen yönetmelikler için de herhangi, bir onay mercii öngörmemiştir.⁶

Ayrıca, 1580 sayılı kanuna göre, belediye tarafından yapılan hizmetlere ait ücret ve tarifeler, belediye meclisince belirlenir, mülki amirce onaylanarak kesinlik kazanırdı. 5393 sayılı Kanuna göre ise, "kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek" yetkisini belediye meclisine vermiş ve bu konuda alınacak kararlar için bir onay makamı belirlememiştir.

b) Belediye Meclisinin Vesayet Makamından Önceden İzin Almasını Gerektiren İşlemleri

5393 sayılı Belediye Kanunu'na bakıldığında, belediye meclisinin alacağı karar için ilgili merkezi yönetim biriminden önceden izin almasını gerektiren tek durum, yurt dışı ilişkiler konusunda karşımıza çıkmaktadır. Kanunun 74. maddesine göre; Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmek veya bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet

⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyelerin yönetmelik çıkarma yetkisini genişletmesi Anayasa'ya uygunluk açısından yerinde bir düzenlemedir. Çünkü Anayasa'nın 24. maddesine göre, "...kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler". Anayasa'nın bu genel hükmüne karşın, 1580 sayılı Kanun, sadece belediye zabıtası hakkında yönetmelik çıkarma yetkisini belediyeler vermekte idi.

projeleri gerçekleştirebilmek veya kardeş kent ilişkisi kurabilmek için önceden İçişleri Bakanlığının iznini almak zorundadır.

Bunun dışında belediyelerin taşıt alımı konusunda eskiden 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almayıp da, 237 sayılı Taşıt Kanunu ile öngörülen genel bir düzenleme vardı. Bu düzenlemeye göre belediyelerin taşıt alabilmeleri Bakanlar Kurulunun iznine bağlı idi. Ancak kanun kapsamına giren taşıtlardan, ambulans ve cenaze taşıma araçlarının satın alınması için Bakanlar Kurulu 8.4.1986 gün ve 86 / 10559 sayılı kararıyla, belediyelere önceden izin verilmisti (Pirler, 1993:65).

2005 yılında 5393 sayılı Kanunla 237 sayılı Kanunun 10. maddesinde yapılan değişikliğe göre, belediyelere önceden izin almaksızın belediye meclisinin kararıyla taşıt alma yetkisi tanınmıştır. Böylece taşıt alımı konusundaki ön izin kaldırılmıştır.

Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretler toplamının, yıllık gelirin % 30'nu geçemeyeceğini, eğer ihtiyaca göre bu oranı aşma söz konusu olacaksa, İçişleri Bakanlığından izin alınmasını hüküm altına almış idi. 5393 sayılı Kanun ise, bu konuda farklı bir düzenleme getirmiştir.

Kanunun 49. maddesine göre, "Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir."

Böylece 5393 sayılı Kanun, belediyelerin personel giderlerinin bir önceki bütçe gelirlerinin % 30 (nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için % 40)'unu aşması durumunda gereken merkezi yönetim iznini kaldırmış ve eski kanun döneminde gerçekleşen suiistimallerin önüne geçebilmek için de, belediye başkanlarını

kişisel olarak sorumlu tutmuştur. 1580 sayılı kanun döneminde "yıllık gelir" dendiği için, belediyeler yıllık gelirlerini fazla göstermek suretiyle, bu % 30'luk oranı kağıt üzerinde aşmamış görünebiliyorlardı. 5393 sayılı kanun ise "gerçekleşen en son yıl bütçe gelirini" esas alarak olayı somut bir temele oturtmuştur. Bunun yanında belediye başkanlarının öngörülen orandan fazla yapılan ödemeler için kişisel olarak sorumlu tutulması, etkili bir yaptırım olarak görülmektedir. Böylece belediyelerin gereğinden fazla personel istihdamı önlenebilecektir. Bunun yanında bu tarzdaki bir düzenleme, İş Kanunu doğrultusunda yapılan toplu görüşmeler üzerinde de dolaylı bir baskı oluşturabilecektir.

c) Belediye Meclisi Kararları Yerine Vesayet Makamı Kararlarının Geçerli Olması

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesi, belediye bütçesi onaylanmak üzere gönderildiğinde, tasdike yetkili makamlara kanunda yazılı hallerde kendiliğinden (re'sen) bütçe üzerinde düzenleme yapma yetkisi vermekte idi. Buna karşın 5393 sayılı Kanuna bakıldığında, merkezi yönetimin herhangi bir birim veya yetkilisine, bazı durumlarda, belediye meclisi yerine geçip karar verme yetkisinin tanınmadığı görülmektedir.

Ancak, 5393 sayılı Kanunun "Hizmetlerde Aksama" başlığını taşıyan 57. maddesinin tanımladığı durumun ortaya çıkması halinde, valiyeye bazı belediye hizmetlerini görme yetkisi verilmektedir.⁷

Bu durumda, eğer söz konusu belediye hizmeti, belediye meclisinin kararını gerektirecek ise, herhalde valinin belediye

⁷ 57. madde şu şekildedir: "Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir."

meclisinin yerine karar vermesi söz konusu olacaktır. Kanunun bu düzenlemesi yeni olduğu için, 57. maddenin uygulanmasına ilişkin herhangi bir örnek henüz ortaya çıkmamıştır. Dolayısıyla uygulamanın nasıl gerçekleştiğine ilişkin şimdilik ancak bazı tahminlerde bulunulabilir.

d) Belediye Meclisi Kararlarının Vesayet Makamı Tarafından İptal Edilmesi

1580 sayılı Kanuna göre bazı hallerde⁸ belediye meclisinin aldığı kararlar, valinin veya İçişleri Bakanlığı'nın istemi üzerine il idare kurulu veya Danıştay tarafından iptal edilebilirdi. 5393 sayılı Kanuna göre ise, kesinleşen belediye meclisi kararları en geç yedi gün içinde vali veya kaymakama gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremez. Ancak mülki idare amirinin belediye meclisi kararlarına müdahale etme yetkisi yoktur. İlgili mülki amir sadece hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Burada nihai takdir yargı organınınındır.

2. Belediye Encümenin İşlemleri Üzerindeki Vesayet Denetimi

Belediye yönetiminin ikinci karar organı belediye encümenidir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 83. maddesi, Belediye Kanunu'nda yer almayıp da, çeşitli özel kanunlarla belediye meclislerine verilen görevlerin, meclisler toplantı halinde bulunmadıkları zaman, belediye encümenleri tarafından incelenip karara bağlanacağı biçiminde bir düzenleme içermektedir. Bu hallerde belediye meclisi kararları için öngörülen vesayet denetimi söz konusu olmaktadı idi.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise, böyle bir düzenleme içermemektedir. Bu herhalde belediye meclislerinin toplantı sıklığının artırılmasından kaynaklanmaktadır. Genel olarak bakıldığında, belediye encümeninin kararları kesin kararlar türündendir. Ancak mevzuatımızda, idari vesayet mercilerine bazı hallerde denetim hakkı tanındığı da görülmektedir.

a) Kamulaştırmada Kamu Yararının Varlığına Dair Belediye Encümeni Kararlarının Tasdiki

⁸ 74. maddede belirtilen haller şunlardır: Belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılar dışında karar alması, kanunla kendisine verilen yetki ve görevler dışında karar alması, belediye meclisinin kanun ve tüzüklere aykırı karar alması.

5393 sayılı Belediye Kanunu "yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak" yetkisini belediye encümenine vermiştir. Yine 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5. maddesine göre, belediye lehine yapılan kamulaştırmalarda, kamu yararı kararı verecek olan mercii belediye encümenidir. Ancak, belediye encümenlerinin kamu yararının varlığına dair kararları, ilçede kaymakam, il merkezlerinde vali tarafından tasdik edildikten sonra yürürlük kazanır (md.6).

Vali veya kaymakamın, belediye encümeninin kamu yararı kararını tasdik etmemeleri halinde, belediye tüzel kişiliğinin bu tasdik etmeme hakkında iptal davası açarak, sorunu idari yargı mercileri önüne getirme hakları vardır.

b) Belediye Encümeniyle, Belediye Başkanı veya Belediye Meclisi Arasında Çıkan Anlaşmazlıkların Çözülmesi ve Belediye Başkanının Encümen Kararlarına İtirazı

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye encümeni ile belediye başkanı veya belediye meclisi arasında bir anlaşmazlık çıkması hallerine ilişkin biraz ayrıntılı düzenlemelere gitmiş ve bazı vesayet makamları (il idare kurulu, Danıştay) belirlemiş idi. Ancak 5393 sayılı Kanun'da bu konuda ayrıntılı bir düzenleme yoktur. Sadece belediye meclisinin görevleri arasında "belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak" hususunu da belirtmiştir. Böylece bu konuda herhangi bir vesayet makamı öngörülmemiştir. Bunun yanında konu ile ilgili olarak bir boşluktan bahsetmek mümkündür. Örneğin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bakıldığında, il encümeninin başkanı olan valiye, encümen kararlarına karşı itiraz ve kesinleşen kararlara ilişkin idari yargıya gitme yetkisinin tanındığı görülmektedir.⁹ Fakat 5393 sayılı Kanunda belediye başkanına böyle bir yetkinin verilmediği görülmektedir.

⁹ Konu ile ilgili 5302 sayılı Kanunun 27. maddesinde öngörülen düzenleme şöyledir: "Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır." Burada itirazın Danıştayca 60 gün içinde karara bağlanmasına yönelik düzenleme, idari yargının işleyişi açısından doğru bir düzenleme gibi görülmemektedir. Çünkü herhalde, ilk itirazın ilin idare mahkemesine yapılması gerekir. Bu durumda Danıştay ancak temyiz mercii olarak devreye girer ki, belki taraflar yerel mahkemede alınan kararı temyiz etmeyeceklerdir.

B. BELEDİYELERİN EYLEMLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye eylemlerinin denetimi açısından tamamen yeni bir yaklaşım getirmiştir. Önce 54. maddede denetimin amacı belirtilmiş, ardından 55. madde ile denetim mercileri ve türleri belirlenmiştir. Belediyelerde denetimin üç ana eksen üzerinde yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bunlar; iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî denetim ve performans denetimidir.

Belediyelerde yapılacak denetim iç ve dış denetim olarak iki kategoride belirlenmiştir. Bu iç ve dış denetimlerin nasıl yapılacağı konusunda ise, 5393 sayılı Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na atıfta bulunmuştur. Dolayısıyla belediyelerde iç ve dış denetimin nasıl yürütüleceğini anlamak için 5018 sayılı Kanuna bakmak gerekir.

Anılan kanunun 63. maddesine göre "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 ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî 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."¹⁰ Genel olarak bakıldığında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun düzenlemelerine göre iç denetim, belediyeler bünyesinde yer alan, ama alanla ilgili özel

¹⁰ 5018 sayılı Kanunun genel düzenlemesinden sonra, iç denetçiler hakkında ikincil nitelikte düzenlemelerin yapıldığı da görülmektedir. Bu kapsamda, 8 Ekim 2005 tarih ve 25960 sayılı Resmi Gazete'de "İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifikasyon Yönetmeliği", ve "İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", 12. Temmuz 2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete'de "İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ve en son olarak ta, 8 Eylül 2006 tarih ve 26283 sayılı Resmi, Gazete'de "İç Denetçi Atamalarında Uyulacak Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ" yayınlanmıştır. Böylece iç denetçilerin nasıl bir süreç sonucunda atanacakları ve bunların kamu kuruluşları açısından hangi ilke ve kurallara dayalı olarak çalışacakları belirlenmiş durumdadır. Belediyeler açısından iç denetçilerin kadro durumları heniz belirlenmediğinden bu kadrolara henüz atama yapılamamaktadır. Bu konudaki düzenlemenin de yakında yapılması beklenmektedir

eğitimden geçirilen ve özerk bir biçimde çalışma imkânı sağlanan kişiler tarafından yapılacaktır. İç denetim elemanlarının daha çok "verimlilik", "etkinlik" ve "rehberlik" gibi konularda yoğunlaşacağı anlaşılmaktadır.

Ancak bunun yanında 5018 sayılı Yasa'da "iç kontrol" diye bir denetim işleminden de bahsedilmektedir. Yasa'nın 55. maddesinde iç kontrol "Kamu malî yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri" biçiminde tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi bu maddede "iç kontrol" daha çok, kamu idarelerince yapılacak harcama vb. işlemlerin mevzuata uygunluğunu sağlama faaliyetleri biçiminde ifade edilmektedir. Böylece "iç denetimin" daha çok verimlilik ve etkinlik gibi konular ekseninde bir denetimi, buna karşılık "iç kontrolün" mevzuata uygunluğu denetleyen bir amaca sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Dış denetim ise, 5018 sayılı Yasa'nın 68. maddesinde "Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetim" olarak belirlenmiş, dış denetimin amacı da; "genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması" olarak belirtilmiştir. Buradaki tanımlamadan "dış denetim" in Sayıştay tarafından yapılacağı ve genel olarak malî işlemlere ilişkin olacağı anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kanunun öngördüğü bu denetimin dışında, 5393 sayılı Kanunun 55. maddesine göre, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Böylece belediye eylemlerinin denetlenmesi amacıyla iki merkezi yönetim kuruluşuna yetki verildiği görülmektedir. Bunlardan birincisi Sayıştay'dır. Sayıştay esas olarak mali denetime yetkili olmaktadır. İkincisi ise, İçişleri Bakanlığı'dır. İçişleri Bakanlığı ise, idari işlemleri denetlemekle yetkilidir.

Bunun yanında, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9/D maddesi valiye¹¹, 31/Ç maddesi de kaymakama¹², belediye ve bunlara bağlı bütün kurumları denetleme ve teftiş etme yetkisi vermektedir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 84. maddesinde bu Kanuna aykırı olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece belediyeler üzerindeki mülki amirlerin genel gözetim ve denetim yetkilerinin İçişleri Bakanlığına geçtiği söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı bu denetimi herhalde eskiden olduğu gibi mülkiye müfettişleri ve mahalli idare kontrolörleri aracılığıyla yapacaktır. Çünkü 3152 sayılı İçişleri Bakanlığına ilişkin Yasa ve Teftiş Kurulu Tüzüğü gereğince Mülkiye Müfettişleri, yerel yönetimleri ve bunlara bağlı kuruluşların her çeşit işlemlerini incelemek ve teftiş etmekle görevlidirler.¹³

Ayrıca 3152 sayılı Yasa ile, İçişleri Bakanlığı'na bağlı mahalli idareler kontrolörleri de yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlarının işlemlerini Mülkiye Müfettişleri gibi denetlemeye yetkili kılınmıştır. İçişleri Bakanlığı belediyeler üzerindeki denetimi genellikle mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla yürütmektedir (Özdemir, 1991:71).

Burada belirtilebilecek diğer bir konu da, daha önce de değinilen, 5393 sayılı Kanunun 57. maddesinin öngördüğü düzenlemedir. Bu maddeye göre belediyeler, hizmetlerde halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede etkileyen ciddi bir aksamaya yol açar iseler, İçişleri Bakanlığı müdahil olarak duruma el koyabilir. Ancak

¹¹ "Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askerî teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler, teftiş eder" (md. 9/D).

¹² "Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekml müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler." (31/Ç)

¹³ Bu konuda 3152 sayılı Kanunun Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın görevlerini düzenleyen 15. maddesinin a fıkrası şöyledir: "Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların, il ve ilçelerin ve mahalli idarelerle, bunlara bağlı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulmuş birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak."

bunun için, yetkili sulh hukuk hâkiminin belediyenin görevlerini ciddi bir biçimde aksattığına ilişkin karar vermesi gerekir. Böylece İçişleri Bakanlığının olaya müdahil olabilmesi için öncelikle yargı kararı öngörülmüştür. Yargı kararından sonra, İçişleri Bakanlığı makul bir süre tanıyarak, aksaklıkların giderilmesi ister, eğer bu uyarıdan sonra da aksaklıklar giderilemezse, bakanlık aksayan belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi için ilgili valiliği görevlendirir.

Yukarıdan belirtilen halde merkezi yönetim, belediye organları yerine geçerek, doğrudan karar almak ve hizmet üretmek yetkisiyle donatılmıştır. Ancak merkezi yönetimin bu yetkiye sahip olabilmesi için koşul olarak bağımsız yargıya ait kararın gerekliliği, bu yetkinin günlük politik kaygılarla kötüye kullanılmasını engelleyici bir faktör niteliğindedir.

C.BELEDİYELERİN ORGANLARI ÜZERİNDEKİ İDARI VESAYET DENETİMİ

Merkezi yönetimin belediye organlarından belediye meclisi ve belediye başkanı üzerinde bazı vesayet yetkileri vardır.

1. Belediye Meclisi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin olağan toplantı süresinin uzatılması, belediye meclisinin olağan üstü toplanması gibi konularda valilerin sahip oldukları bazı yetkiler vardı. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bakıldığında belediye meclisi üzerinde eski duruma bezer herhangi bir idari vesayet durumu görülmemektedir. Burada söz konusu edilebilecek bir durum, kesinleşmiş belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için en geç yedi gün içinde mülki amire gönderilme zorunluluğudur. Mülki amir burada belediye meclisi kararları üzerinde doğrudan bir tasarrufta bulunmamakta, eğer kararı hukuka aykırı görürse, idari yargıya başvurabilmektedir.

Diğer bir konu görevden uzaklaştırma ile ilgilidir. 5393 sayılı Kanun'un 47. maddesine göre, "görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir." Dolayısıyla bu hükme dayanarak, İçişleri Bakanlığı, belediye meclisini veya meclis üyelerinden bazılarını şartlı ve geçici olarak görevden

uzaklaştırabilir.¹⁴

1. Belediye Başkanları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Belediye başkanı üzerindeki vesayet denetimi, bazı hallerde, onun atanması, bazı hallerde de görevden alınması sırasında kullanılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesine göre, "belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır." Böylece Kanun çok sınırlı hallerde merkezi yönetime belediye başkanı atama yetkisi vermektedir ve bu yetki yeni seçim yapılincaya kadardır. 1580 sayılı Kanun'un "Mansup Reisler" başlığını taşıyan 94. maddesi Bakanlar Kurulunca, herhangi bir şart öngörmeksizin "görülecek lüzum üzerine" belediye başkanlarının atanabileceğini düzenlemektedir.¹⁵

Yine esasta Anayasa'nın 127. maddesinin öngördüğü ve belediye meclisleri bağlamında değinilen durum belediye başkanı için de geçerlidir. Göreviyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye başkanları kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir. Ancak İçişleri Bakanlığı'na verilen bu yetkiye yönelik itirazlar da vardır. Örneğin, Çoker İçişleri Bakanına verilen bu yetkiyi, "demokratik ilkeyi zedeleyen ve onu yaşamdan uzaklaştıran" bir unsur olarak görmektedir. Çoker'in önerisi yetkinin İçişleri Bakanı'ndan alınarak, yasal düzenlemeler sonucu, acil önlem alınma durumunda bile, yargıya bırakılmasıdır (Çoker, 1993:13-14).

D.BELEDİYE PERSONELİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

Belediye personeli memur, işçi ve sözleşmeli olarak başlıca

¹⁴ Bilindiği gibi bu düzenleme Anayasa'nın 127. maddesinde de aynen vardır ve bu düzenleme daha sonra yapılan değişiklik ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer almaktaydı. Bu konudaki 5393 sayılı Kanunun getirmiş olduğu yenilik, "görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır" biçimindeki düzenlemedir.

¹⁵ Ayrıca yine aynı madde, Bakanlar Kurulunun uygun gördüğü yerlerde ve Ankara'da belediye başkanlığının İçişleri Bakanlığının önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla vali ve kaymakamlara verilebileceğini öngörüyordu.

Üç kategoride ele alınabilir. Bu kategorilerin her birine ait işlemler ve vesayet denetimi farklıdır. Yeni kanun eski duruma kıyasla, sözleşmeli ve kısmi zamanlı sözleşmeli personeli istihdamını yaygınlaştırmaktadır.

1. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Tabi Personel İle İlgili Vesayet Denetimi

1580 sayılı Kanun döneminde, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde kadroların ihdası, iptali ile derece, unvan ve sınıf değişiklikleri 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin¹⁶ 5. ve 11. maddesine göre yapılmaktaydı.¹⁷ Ancak 5393 sayılı Kanun belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının belediye meclisi kararıyla belirleneceğini hüküm altına almaktadır. Belediye meclisleri norm kadroları belirlerken, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı (DPB) tarafından ortak olarak belirlenen norm kadro ilke ve standartlarına göre hareket etmek zorundadırlar. (md. 49)¹⁸⁻¹⁹

¹⁶ 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

¹⁷ Söz konusu K.H.K'nin 5. maddesi: "İl özel İdareleri ve Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, 657 sayılı D.M.K.'nın kapsamına giren memur kadroları ile ilgili usulüne uygun taleplerini bu Kanun Hükmünde Kararname'de belirtilen esaslara göre İçişleri Bakanlığı'na gönderirler. İçişleri Bakanlığı, uygun gördüğü kadro istekleri hakkında Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi'nin görüşlerini alır. Buna göre Bakanlıkça hazırlanan kadro teklifleri, bahis konusu görüşler aynen eklenerek Başbakanlığa sunulur. Uygun görülen kadrolar Bakanlar Kurulu kararı ile ihdas edilir." 7. 12. 2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 87. maddesi ile belediyelerle ilgili olan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin (b) bendi, 5 inci maddesi ve 11 inci maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu böyle bir iptal hükmü içermemektedir. Aynı kanun 5272 sayılı Kanunu da yürürlükten kaldırdığından konu ile ilgili alışılmadık bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Sorunun çözümü, aynı iptal maddesinin 5393 sayılı Kanuna ilave edilmesi ile mümkündür.

¹⁸ 5393 sayılı Kanunun geçici ikinci maddesine göre: "Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar belediyenin, bağlı kuruluşlarının ve mahallî idare birliklerinin memur kadrolarının ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, İçişleri Bakanlığının teklifi, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar, Bakanlar Kurulu tarafından ihdas edilmiş mevcut kadrolar 49 uncu maddenin üçüncü fıkrasının uygulanması açısından norm kadro kabul edilir. Sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları ise norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilir."

¹⁹ "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahallî İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslar"ı içeren 2006/9809 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 22 Nisan 2006 ve 26147 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Ancak Danıştay 15. 11. 2006 tarihinde verdiği bir kararla bu Bakanlar Kurulu Kararının yürütülmesini durdurmuştur.

Belediyelerdeki memur kadrolarına atama yetkisi belediye başkanındadır. Ancak belediye başkanı bu yetkisini kullanırken, 18/03/2002 tarihli ve 2002/3975 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan *Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliği*²⁰ ilgili hükümlerine bağlı kalmak zorundadır. Anılan yönetmeliğe göre; belediyeler açıktan atama yapacakları memur kadroları için bu kadroların koşullarının belirlenmesi amacıyla İçişleri Bakanlığına başvurur. İçişleri Bakanlığı aldığı başvuruları; unvan, sayı, sınıf ve derecesi ile aranan koşullar yönünden inceleyerek görüşlerini DPB'ye bildirir. DPB da gerekli incelemeyi yaparak bilgileri ÖSYM'ye iletir. ÖSYM'de adayların tercihlerini alarak, onların KPSS puanına göre yerleştirmede bulunur.

Böylece herhangi bir belediyeye alınacak personeli seçme yetkisi merkezi sınav yoluyla merkezi yönetime aittir. Burada belediyelerin yaptığı tek işlem, bir "sınav komisyonu" kurarak, ÖSYM tarafından kendilerine bildirilen isimlerin kurumun istediği şartları taşıyıp taşımadığını kontrol etmektir. Yalnız müfettiş yardımcılığı kadrosu (A) grubu kadrolar kapsamına girdiği için eğer belediyeler isterlerse KPSS sınavından sonra ayrıca bir "kurumsal sınav" yapabilirler.

Personel alımında merkezi sistemin bazı sakıncaları olmakla beraber, ülkemizde uzun yıllar uygulanan "kurumsal sistem" liyakat ilkesinden uzaklaşıp, kayırmacılığın yaygın halde gelmesine yol açmıştır. Dolayısıyla personel alımında merkezi sistem en azından kayırmacılık gibi olumsuzluklara son vermiştir. Ancak özellikle belediyeler açısından bu merkezi sistemin bazı sakıncaları da vardır.²¹

2. İşçi Kadrosunda (4857 Sayılı Kanuna Tabi) Çalışan Personelle İlgili Vesayet Denetimi

1580 sayılı Kanun döneminde belediyeler ile belediyelerin kurdukları birlik ve müesseselerde, sürekli işçi çalıştırılması, 190

²⁰ 3. 5. 2002 tarih ve 24744 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²¹ Örneğin Muğla Belediyesi'nin halkla ilişkiler biriminde boş olan kadro için bildirimde bulunduğunu düşünelim. Doğal olarak belediyenin burada çalışan kişiden beklediği yöreyi iyi tanımak, insanlarla ilişki kurmakta zorlanmamak gibi özellikler olacaktır. Teorik olarak bu sistemde Muğla'yı hiç görmemiş ve sosyal diyalog açısından içine kapanık birisinin de bu kadroya yerleştirilmesi mümkündür.

sayılı K.H.K.'nin 11. maddesine göre, Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayalı olarak İçişleri Bakanlığı'nın vizesine tabi idi. Bu maddenin yürürlükten kaldırıldığına daha önce değinilmişti. 5393 sayılı Kanunun 49. maddesi ve "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İske ve Standartlarına İlişkin Esaslar*"a göre belediyelerde merkezi yönetimin belirlediği ilkeler ve norm kadro esasına dayalı olarak, daimi işçi kadrolarının ihdası yetkisi belediye meclislerindedir. Aynı şekilde kadro değişikliği ve iptal yetkisi de belediye meclislerine verilmiştir.

Norm kadro çerçevesinde boş daimi işçi kadrolarına atanacak personelin seçimi yine merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Bu konudaki hükümler "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği*"²² ve "*Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar İçin Yapılacak Merkezi Sınav Girecekler İle Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Merkezi Sınav Dışında Kalanlar Ve Bunların İşe Yerleştirilmelerine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ*"²³ hükümleri doğrultusunda olmaktadır.²⁴ Ancak daimi işçi kadrolarına atanacak kişiler için belediyeler mülakat sınavı yapabilirler.

Belediyelerde istihdam edilecek geçici işçi sayısının belirlenmesi yetkisi belediye meclisindedir. Ancak "*Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İske ve Standartlarına İlişkin Esaslar*" hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararına göre, belediyelerde kullanılacak geçici işçi pozisyonları, belediyeler için belirlenen memur norm kadro standardı toplamının yüzde kırkını geçemez. (md.20)

5393 sayılı Kanunun geçici ikinci maddesine göre, sürekli işçi kadroları ile iş pozisyonları ise norm kadro uygulamasına geçilinceye kadar İçişleri Bakanlığının vizesine tâbidir. İçişleri Bakanlığı vize yetkisini valiliklere devredebilir. 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun 25/f maddesine göre İçişleri Bakanlığına verilen geçici işçilere ait geçici iş pozisyonu vize onay yetkisi 05. 01. 2006 tarih ve 2006/2 sayılı genelge ile valiliklere devredilmiştir.

²² 20.7.1983 tarih ve 18110 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

²³ 11. 04. 2006 ve 26136 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır

²⁴ Daha önce DiS sonucunda kamuya daimi işçi alınırken, şu anda kamuda çalışacak daimi işçilerin yerleştirmesi için KPSS esas alınmaktadır.

3. Sözleşmeli Personelle İlgili Vesayet Denetimi

5393 sayılı Kanun birçok meslek alanında²⁵ kadroya dayalı olarak sözleşmeli personel istihdam etme yetkisini de belediyelere vermektedir. Genelde sağlık, teknik dallarda ve uzmanlık alanlarında olan bu mesleklerde çalıştırılacak kişiler yıllık yapılan bir sözleşmeyle çalıştırılabilmektedirler. Sözleşmeli olarak çalıştırılacak kişileri seçme yetkisi belediyelerde olup, bunların ücretleri de 49. maddede belirtilen azami sınırı geçmemek şartıyla belediye meclisine aittir. Ancak sözleşmeli personelle yapılan sözleşmelerin birer örneğinin sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi gerekir. Bunun yanında 5393 sayılı Kanun, sözleşmeli olarak çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı'na unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilme yetkisi vermektedir.

SONUÇ

1580 sayılı Kanun'la karşılaştırıldığında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimini azalttığı, birçok konuda, merkezi yönetimin denetimi yerine yargısal denetimin ikame edildiği görülmektedir. Böylece eskiden beri söylene gelen belediyelerin üzerinde idari vesayet denetiminin yoğun ve aşırı olduğu biçimindeki eleştirilerin göz önünde bulundurularak bir düzenlemeye gidildiği söylenebilir. Bunun yanında 1580 sayılı kanun döneminde var olmayan bazı denetim mekanizmaları da yeni yasada yer almaktadır. Bu doğrultuda belediyelerin iç denetimlerin de güçlendirildiği görülmektedir.

Bu kapsamda olmak üzere;

- Belediyelerin bazı eylem ve işlemlerinde idari vesayet denetimi tamamen kaldırılmıştır. (Örneğin belediye meclisinin aldığı bazı kararlar ve belediye bütçesinin kabulü gibi konularda)
- İdari vesayetin korunduğu bazı konularda, vesayet yetkisi merkezi yönetimin başkent birimlerinden alınıp, taşra birimlerine aktarılmıştır.
- Bazı konularda merkezi yönetimin sahip olduğu yetkiler, daha somut ölçütlere bağlanmıştır. (Örneğin atamayla belediye

²⁵ Bu meslekler ve alanlar; çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel olarak belirlenmiştir. (md. 49)

başkanın işbaşına getirilmesi durumunda)

- Eski durumda vesayet makamlarının yetkili olduğu sınırlamalar, kanunun kesin olarak öngördüğü sınırlamalar haline getirilmiş ve bu sınırların aşılması halinde doğrudan belediye organları sorumlu tutulmuştur.

- Bazı konularda belediye organları yetkili kılınmış, ancak belediye organlarının bu yetkilerinin hareket alanının merkezi yönetimin belirlediği sınırlar içinde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

İdari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin özerkliği bir birini etkileyen uygulamalar olduğundan, idari vesayetin azaltılması yoluyla belediyelerin özerklik alanlarının genişletildiği görülmektedir. Nitekim Anayasa'da yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin bir vurgu olmamasına karşın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde belediyelerin "idari ve mali özerkliğe" sahip olduğunun vurgulanması önemli bir olgudur. Böylece genelde Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça düşük olan yasal özerlik düzeyi (Koyuncu ve Coşkun, 2003: 292-296) artmıştır. Ancak özerkliğin mali altyapısının oluşturulabilmesi için, akçal dengeleme (mali tevzin) ilkesi gereği yeni Belediye Kanunundan sonra, belediyelerin mali kaynaklarının yeniden düzenlemesi gerekmektedir.

Genelde yerel yönetimler özelde belediyeler üzerindeki idari vesayetin azaltılıp, birçok konuda yerine yargısal denetimin getirilmesi beraberinde bazı tartışmaları da getirmiştir. Bu kapsamda, bir yandan, Türkiye'de eskiden uygulanan şekilde "idari vesayetin merkezileşmesi tahkim ettiği, yerel inisiyatifleri zayıflattığı, yerel ihtiyaçlardan kaynaklanan kamu hizmetlerini yer yer engellediği" gerekçeleriyle idari vesayetin kaldırılması veya çok az konuya inhisar ettirilmesi istenirken (Erdoğan, 2006), diğer taraftan idari vesayetin kaldırılmasının, idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasını olanaksızlaştıracığı, dolayısıyla merkezi üniter devlet yapılanmasının bundan zarar göreceği (Güler, 2004: 29) yönünde görüşler vardır.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, günümüz Türkiye'sinde; nüfus artışı, eğitilmiş ve nitelikli insan sayısının çoğalması ve yaygınlaşması, eğitim kurumlarının yaygınlaşması, idari yargının il ölçeğinde örgütlenmesi gibi etmenler, daha ademi merkezileşen bir yönetim yapısının uygulanmasına uygun bir altyapı

oluşturmaktadır. Dolayısıyla yeni Belediye Kanunu ile idari vesayetin azaltılmasının, belediyelerin etkin ve verimli hizmet sunumunda olumlu katkı yapacağı söylenebilir. Kaldı ki, belediyeler üzerindeki idari vesayetin azaltılmasının daha önce literatürde dile getirilen ve çeşitli alan araştırmaları ile ortaya konan görüşlerle (Pirler, Tortop ve Başoy, 1995; Yalçındağ, 1993; Coşkun ve Uzun, 1999) önemli oranda örtüştüğü görülmektedir.

Bunların yanında, Belediyeler üzerindeki idari vesayetin azaltılıp, bunun yerine hukuksal denetimin ikame edilmesi olgusunun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bu alanda ortaya çıkan uluslararası deneyim (özellikle Fransız deneyimi) ve Ülkemizin üyelik sürecinde bulunduğu AB'nin yerel yönetimler konusundaki genel perspektifine uygun olduğu söylenebilir. Burada belki üzerinde durulması gereken önemli noktalardan birisi, yerel yönetimlerin yönetim kapasitelerinin artırılması yönünde çaba göstermektir. Diğer bir konu ise, idari yargının (idare mahkemelerinin) bütün illerde oluşturulmasıdır.

KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas sayısı: 1987/18, Karar Sayısı: 1988/23, Karar Günü: 22. 6. 1988
- Ankan, Yeşeren E. (2004), "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş*, Mart
- Arslan, S. (1978), *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109
- Arslan, S. (1990), "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar ", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs 1990, İkinci Kitap
- Bourdon, J. (1996), *Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye*, Uluslararası Konferans Türk Belediyecilik Derneği- Konrad Adenauer Vakfı, 5-6 Aralık 1996, Ankara
- Coşkun, S. (1976), *İdari Vesayet*, Ankara
- Coşkun, B. (1995), *Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir
- Coşkun, B. (1996), *Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği* "Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs
- Coşkun, B.-Uzun, T. (1999), *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla Üniversitesi Yayını, Muğla
- Çoker, Z. (1993), "Anayasa ve Yerel Yönetimler", *Yerel Yönetimlerde Reform Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayınları*, No: 2, Ankara
- Erdoğan, M. (2006), "Türkiye İçin Bir Demokratikleşme ve Sivilleşme Perspektifi", <http://www.liberal-dt.org.tr/index.php?long=tr&message=artide&art=542>, 16. 8. 2006

Erdoğan, S. (1972), "Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri", *Belediyelerimize Yararlı Bilgiler*, T.D.B. yayını, Ankara

Eryılmaz, B. (2006), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık, İstanbul

Gözübüyük, Ş. (2001), *Yönetim Hukuku*, 15. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara

Gözübüyük, Ş. (2004), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara

Güler, B.A. (2004), "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", *TÜSIAD, Görüş*,

Mart

Kamu Yönetimi Sözlüğü (1998), (Edit. Ö. Bozkurt-Turgay Ergun-S. Sezen), TODAİE Yayını No: 283, Ankara

Karahanogulları, O. (2004), "Fransa", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (Yayına haz. Nuray E. Keskin), AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 1, Ankara

Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu TODAİE yayınları no: 247, Ankara-1992

Keleş, R. (1996), *Avrupa'da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Tutarlılık*, 2. Uluslararası Konferans, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, 5-6 Aralık 1996, Ankara

Koyuncu, B.-Coşkun, B. (2003), "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Modelleri ve Uygulamaları", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Edit: A. Balci, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun), Şekçin, Ankara

Özdemir, M. (1991), "Belediyeler Üzerindeki Denetimin Boyutları", *Mülkiyetler Birliği Dergisi*, Sayı: 134, Ağustos-1991

Özer, A. (1985), "Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 368, Eylül

Özer, A. (1990), "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İli Sistemlerinde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", *1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, 1-4 Mayıs 1990, İkinci Kitap

Pirler, O. (1993), "Yerel Yönetimlerde Taahhüt ve İş Makinesi Satın Almaları, Kullanılmaları ve Satın Alınmaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler* Cilt: 2, Sayı: 6, Kasım

Pirler, O.-Tortop, N.-Başoy, A. (1995), *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara

Tortop, N. (1995), "Fransa'da, Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart

Yalçındağ, S. (1993), "Bitmeyen Senfoni, Yerel Yönetimler Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, Mart

<http://www.yerelnet.org.tr>

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

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

YEREL HİZMETLERE GÖNÜLLÜ KATILIM ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Yrd.Doç.Dr. Saadet Aydın

Abant İzzet Baysal Üniversitesi

İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

sonuvars@gmail.com veya aydin_s@ibu.edu.tr

GİRİŞ

Bu çalışmanın konusunu, 9 Ekim 2005 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren "İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği" oluşturmaktadır. Bu yönetmelik, kamu yönetiminde reform girişimleri çerçevesinde yenilenen, belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yasalarına uygun olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanmıştır. Bu çalışma ile, böyle bir yönetmeliğe gerek duyulmasının gerekçeleri üzerine bir tartışma amaçlanmıştır. Çünkü bu yönetmelik olmadan da kişi ve kuruluşlar gönüllülük temelinde birtakım hizmetleri yerine getirmekteydiler. Ne değişti de üçüncü sektör olarak adlandırılan bu kesim, tüzel düzenlemeye konu yapılma gereği duyulmuştur? Yani kısaca bu tüzel düzenleme ile amaçlanan nedir? sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu nedenle önce küreselleşme sürecindeki değişimler bağlamında yerel hizmet olgusunun değişimi ve Türkiye'ye yansımaları, ardından da gönüllülük kurumunun Türkiye'deki uygulamaları ve İngiltere örneklerinin karşılaştırılması ve son olarak da mevcut kuruluş ve girişimlerin bir değerlendirmesi yer almaktadır.

1. Küreselleşme sorunları ve yönetime yansımalar

Dünya, teknolojik, ekonomik, kültürel ve kurumsal olmak üzere, çok yönlü bir yapısal dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu sürecin, pek çok fırsatlar yarattığı kadar tehlikeleri de barındırdığı düşüncesi

yayılmaktadır. Çünkü bu dönüşümün bir ayağında devletin uluslararasılaşması, diğer ayağında ise yeni liberalizmin küresel genişlemesi yer almaktadır (Gleeson ve Low, 2000:15). Şu anda karşılaştığımız en temel sorun ya da bir anlamda tehlike de diyebiliriz, bu geçişi (dönüşümü) yani küresel ekonomik ilişkiler ağına girmeyi gerçekleştirecek olan siyasal kurumların krizleridir. Bunların başında da, yurttaşlar ile onların temsilcileri arasındaki kopukluktan kaynaklanan, politik meşruiyet ile ilgili bir yönetim (governance) krizi gelmektedir (Castells, 2005:9). Yani, yönetilenlerin yöneticilere ve vekillerine olan güvensizliği ekseninde gittikçe büyüyen bir krizden söz edilmektedir. Bu krizi aşacak olan reçete ise saydamlık (transparency) ve iyi yönetim (good governance) kavramları ile formüle edilmektedir.

BM HABİTAT Örgütü'nü hazırlamış olduğu Mart 2004 tarihli raporda, "iyi yerel yönetim (good urban governance)" ve "yönetimde saydamlık (transparency)" temaları işlenmiştir (UN-HABITAT, 2004:8). Sıklıkla Dünya Bankası yazanaklarına göndermede bulunulan bu kaynaktan, şeffaflık kavramı, yerel halkın özel sektör, sivil toplum örgütleri ve yerel topluluklar ile birlikte yönetime, kararlara ve uygulamalara katılabilmesi olarak tanımlanmıştır. Dünya Bankası ve BM'in yerel yönetimde şeffaflık konusu üzerine bu denli eğilmelerinin nedeni, dünyada gittikçe artan kentsel yoksulluğun kaygı verici düzeylere ulaşması¹ ve buna gerekçe olarak da gerek özekselsel gerekse yerel yönetimlerin yurttaşı ve yerdeşi dışlayıcı, şeffaf olmayan ve yolsuzluğa dayalı² (corruption), yönetim anlayışını görmeleridir.

Yönetimde şeffaflık, açıklık ilkesinin temel gerekçesi olarak her ne kadar demokratikleşme ve halk katılımının sağlanması önermeleri öne çıksa da asıl niyetin, bütün uluslararası belgelerde göze çarpan, piyasaların işleyişinin önündeki engelleri kaldırma ifadesi ile somutlaşan, sermayenin küreselleşmesi ve her tür ticaretin (mal ve hizmet) serbestleştirilmesi yönünde olduğu düşünülmektedir. Kentlerin küreselleşmesi ile yeni liberalizmin yönetimlere, piyasalara ve tüm sivil toplum örgütlerine her düzeyde

¹ Yazanakta, (s.4) yoksulluğun kadınlaşması ve kentleşmesi ifadesi, "urbanisation and feminisation of poverty" kullanılmıştır.

² UN-HABITAT s.10. Raporda kullanılan terim "corruption" ve bu terim Türkçe'de "ahlaki bozulma, çürüme, namussuzluk, rüşvet" gibi sözcüklerle karşılanmaktadır. Kısaca "yolsuzluk".

nüfuz etmesi örtüşmektedir. Bu, yönetim, hizmetlerin dağılımı ve planlama işlevlerinin piyasalaşması, özelleşmesi ve kuralsızlaştırılması (de-regulation) anlamına gelir. Kentler, küresel rekabete kilitlenmiş özel şirketler gibi görünmekte ve bu kentlerin yerdeşleri ise kendilerine biçilen "müşteri" rolünü oynamak zorunda kalmaktadırlar (INURA,2003:953).

Diğer gelişmekte olan ülkeler gibi Türkiye de, IMF ve Dünya Bankası'nın istekleri doğrultusunda 1980'lerde başlayıp, bu güne kadar hızını artırarak devam eden, ekonomik ve siyasal bir yeniden yapılanma sürecini yaşamaktadır. Devletin bütün kurumları, işlevleri ve yurttaşlarıyla olan ilişkileri bu yeniden yapılanmanın temel zeminini oluşturmaktadır. Devleti yeniden tanımlamak ve anlamlandırmak (girişimci, rekabetçi ve kar maksimizasyonunu amaçlayan devlet), devlet yurttaş ilişkisine yeni boyutlar kazandırmak (kamu işletmesi-müşteri ilişkisi) ve özellikle de subsidiarity ilkesine uygun bir yerelleşmeyi gerçekleştirmek, bu yeniden yapılanmanın yöneldiği alanlar olmaktadır. Bu süreç, Türkiye'nin tüm kurumları ile kapitalist ekonomik sisteme eklenmesi gerçekleşinceye dek devam edecektir. Böyle bir sistemde, yani küresel kapitalist ekonomi düzeneğinin hegemonyası altındaki uluslararası bir sistemde devletin asli rolü, kar ençoklamasını sağlayacak toplumsal, siyasal ve ekonomik dönüşümü gerçekleştirebilecek (Yeldan,2003:428-429) türden bir yönetsel yapılanmayı içselleştirmektir. Bir başka deyişle, geleneksel giysilerinden sıyrılıp, pek çok yerini açıkta bırakma bahasına yeni ve modern iddiası taşıyan şatafatlı giysilere bürünmektir. Üstelik bu *modern* giysi, yeniden yapılanma rüzgarına kapılan bütün kamu yönetimlerine aynı beden, aynı renk aynı, model olarak giydirilmeye çalışılmaktadır. Bu yeni modanın adı da kamu yönetiminde yeniden yapılanma olmaktadır.

2.Yeniden yapılanmanın mantığı ve çerçevesi

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın odak noktasında, kamu hizmeti kavramının içeriği yer almaktadır. Aslında temel iddiası, etkin ve verimli hizmet sunumu olsa da bu etkinliği ve verimliliği sağlayacak tedarikçiler arasında kamu kurumlarının adının anılmaması, sunum sürecindeki yeniden yapılanmadan çok, kamu hizmeti kavramında bir değişimin hedeflendiğini hissettirmektedir. Hizmet sunucularını çeşitlendirirken, özekten

yerele görev aktarımını genişletip, yerelin görevlerini de piyasa ve piyasa dışı girişimlere yaymanın demokratik katılımcı yanına vurgu yapılmaktadır. Böylece yerelleşmeye karşı bir duruş, sizin ne kadar demokrasi düşmanı olduğunuzu da kanıtlayacaktır. Ancak, kamu hizmetlerinin piyasa kurumları ve piyasa dışı vakıflar, dernekler, cemaatler gibi sivil toplum unsurlarına devredilmesi süreci, kamu hizmeti kavramının kapsam olarak daraltılmasına yol açarken; yerel ve merkezi yönetimlerin "kamu hizmeti üretememe sorununu başından" atmalarına da (Oyan, 2004:111) hizmet edecektir. Bu sürecin ise şöyle gerçekleşeceği tahmin edilmektedir:

1. Kamu hizmeti kavramı geleneksel devlet anlayışının egemen olduğu 1980'lere kadar, karşılıksız olarak ve toplu tüketime konu olacak biçimde kamu kurumları eliyle sunulan hizmetleri içermektedir. Bu hizmetler, ülkenin coğrafi bütünlüğü içinde, ırk, dil, din, etnisite ve mezhep gibi ayrımlar olmaksızın, merkezin belirlediği politikalara bağlı olarak kamu yönetimlerinde yerine getirilir ve vatandaş yoksul olduğu için hizmetten dışlanmak gibi bir risk altına girmezdi. Devlet, sunduğu hizmetlerin sosyal yönünü göz önünde bulundururdu. Eğitim ve sağlık ücretsiz olarak sunulurdu.

2. 1980'lerden itibaren Türkiye'de Devlet'in kurumsal yapısı, IMF ve Dünya Bankası tarafından çizilen bir rota çerçevesinde değişime yönlendirilmiştir. Bürokrasi üzerinden girilen müdahaleler, bürokrasinin varlık nedeni olan kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanmasına ve kamu görevlisi – memurların statüsünün değiştirilmesine kadar uzanan bir dizi değişimi içermektedir. Ekonomiye müdahale noktasında kamu bürokrasisinin kanallarını tıkayan ve devleti geri çekilmeye zorlayan bu yapılanma sürecinde özelleştirme ve deregülasyon politikaları, neo liberal iktisadın hegemonyası altında biçimlenirken, geniş kitlelerin siyasetin dışına itilmiş olması bu geçişi yumuşak ve sancısız kılmıştır. Bu ortamda gündelik yaşamın yaygın tüketim nesnelerine dönüşen renkli televizyon ve özel kanallar, boyalı basın, özel okul ve hastahaneler, lüks otomobiller ve konut siteleri ile dünyanın bütün markaları, Türkiye'nin göreceli yoksunluğunu topluma kanıtlamak için kullanılmıştır.

3. İnsanlar güzel şeylere layıktır diyen reklam sloganları, bu

iyi ve güzel şeyler sunacak olan yeni burjuvazinin yolunu aydınlatırken, kalitenin yaşam kalitesinin devletin hantal gövdesinin uzantısı uyuşuk ellerinden beklenemeyeceğini de ifade etmektedir. Devlet sırtındaki kamburlardan (KİT'leri ve kamu personelini) kurtulamadığı sürece etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunamayacaktır. Hizmetleri sunmayı istekli olduğu sürece de hantalılıktan ve kamburlarından kurtulamayacaktır. Bu kısır döngü içinde en makul yol, hizmetleri kamunun dışındaki kurumlara bırakıp bunların etkin ve verimli sunulmasını denetlemekle yetinmesidir. Böylece personel ve kaynak sıkıntısı çekmeden halkın iyi hizmet almasını sağlayacak düzenleyici devlete geçiş sağlanacaktır. Bu sayede şişkin kamu personelini azaltacak, mevcutların da sürekli ve güvence içeren statülerini geçici, sözleşmeli, yarı zamanlı gibi kavramlarla dönüştürebilecektir (Göktürk, 2005).

4. Bu noktada kamu dışı kurumların yani özel kesimin kamu hizmetlerini yüklenmesi için verilmesi gereken ödünler vardır. Yatırım özendirme, vergi indirimi, kredi kolaylıkları gibi kimi teşvikler yoluyla başlatılan yolculuk, kamu hizmetlerinin piyasa içi arz talep dengelerine terk edilmesiyle sonuca ulaşmaktadır. Çok tipik bir örnek olması nedeni ile Milli Eğitim'e bağlı ilköğretim okullarına bakılabilir. Bilindiği gibi ilköğretim zorunlu ve parasız bir kamu hizmeti olarak nitelendirilir. Okullar açılırken veliler kayıt sürecinde **gönüllü** olarak **bağışta bulunmaya zorlanırlar**. Okullar açıldıktan sonra bu bağış ve yardım talepleri süreklilik kazanır. Çoğu okul kayıt sırasında velilerden okulun kırtasiye malzemelerini de temin eder. Eğer yaptığınız ya da yapacağınız bağışın nerede kullanılacağını sorgularsanız, size verilen listede okulun su, elektrik, temizlik, ısınma, kırtasiye, telefon ve personel giderlerini görürsünüz. İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nü arayıp da bu durumu anlatırsanız size muhtemelen söylenecek olan, Bakanlığın kaynak yetersizliği nedeniyle okullara ödeme yapamadıklarıdır. Yani okulun eğitim hizmetini yerine getirebilmesi için, velilerin para ödemesi gerekir. Okulun temizliği, onarımı, ısınması velilerin ödeyecekleri paraya bağlıdır. Peki bu durumda ilk öğretimin parasız olduğu yada bir kamu hizmeti olduğu nasıl iddia edilebilir. Milli Eğitim Bakanlığı sadece öğretmen maaşlarını ödemektedir, onun dışındaki neredeyse tüm giderler, kamu hizmetlerine katılımın karşılığı olan vergilerin yüklenicisi vatandaştan alınmaktadır. Peki o zaman şu soruyu yanıtlamak gerekir; vergiler neyin karşılığıdır?

5. İşin daha vahim olan yanı, velilerin de kendilerinden istenen bağışları vermenin bir borç ve görev olduğu düşüncesinde olmalarıdır. Hizmetin niteliği ve yurttaşlık görevi bağlamında yapılan sorgulama, cimrilik ya da devlet düşmanlığı olarak değerlendirilmektedir. Bu vahim durum, bir kamu hizmetinin nasıl bir evrim süreci ile piyasalaştığının ve bu yumuşak, sessiz geçişin de katılımcılık ve dayanışma bağlamında nasıl ustalıkla pazarlandığının iyi bir örneğidir. Bu örnek, vatandaşın hizmetlere gönüllü katılımının kamusal düzenlenmesi ile bütün hizmetlere yaygınlaştırılmaktadır. Yeterli geliri olmayan için katılım, emeği ile gerçekleşecektir.

6. **Gönüllülük**, kavram olarak içerisinde iyilik yapmak ya da sevap işlemek gibi erdemli güdülerin yer aldığı vicdani bir olgu; veya - **ABD'nin Irak'a demokrasi götürürken** Amerikan askerlerini kullanması örneğinde olduğu gibi - riskli, tehlikeli bir işin tatmin edici maddi karşılığını da ödeyerek üçüncü kişilere yaptırılmasını içeren bir hizmet tedariki biçimidir. Her iki durumda da hizmetin asıl sorumlusu, bazı kazanımlar elde eder. İlk durumda personel giderlerinden büyük bir tasarruf elde ederken, hizmetin sorumluluğu hala kendisinde olduğu için getireceği itibar, güven ve artı oy gibi kazanımlara da el koyar. İkinci durumda kendi personeline ödediğinden daha fazla ödeme yapıyor olsa da toplamda personel giderlerinde oldukça önemli bir tasarruf elde ettiği açıktır. Çünkü gönüllülere yapılan ödeme hizmet akdi ile sınırlı olacak ve iş bittiğinde ilişki ve ödemeler de sona ermiş olacaktır. Bu arada kendi asli ve sürekli personelini de azaltabilecektir. Tam bu noktada, Adana Büyükşehir Belediyesi'nin 1990'ların başındaki bir uygulamasını anımsatmak isterim. Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak'ın "gerekirse koltuğumu bile özelleştiririm"³ dediği bu dönemde bütün yerel hizmetler, emlak vergisinin tahsilatı da dahil olmak üzere özel kesime gördürülmekteydi. Büyükşehir Belediyesi'nin yetki alanındaki hizmetlerden başıboş köpeklerin toplanması ve itlafı işi de gönüllü kişilere para karşılığı yaptırılmak istendi. Getirilen köpeğin büyüklüğüne göre, getiren kişi belediyeden para alıyordu. Böylece belediyenin elemanları sokakta köpekleri toplamak için zaman ve yakıt harcamıyor, hatta belediye bu iş için

³ Başkan bu cümleyi bir televizyon programında canlı yayın sırasında kullanmıştı. Gerçekten de özelleştirme konusunda en cüretkar girişimler Durak tarafından ve O'nun zamanında gerçekleştirilmiştir.

personel ayırmak zorunda kalmıyordu. Ancak, bu gönüllülük temelinde yürüyen iş bir süre sonra inanılmaz bir çılgınlığa dönüşmüştü. Artık değil Adana'da, çevre yerleşim yerlerinde, yakın köylerde bile ortalıkta dolaşan köpek kalmazken, gözünü para hırsı bürüyen gönüllüler, sahipli köpekleri bağlı oldukları bahçelerinden ve yaşadıkları evlerden kaçırarak itlaf merkezine taşımışlardı. Olay, köpekleri ortadan kaybolan Adana halkının Belediye'ye başvurması ile ortaya çıkmış ve uygulama sona ermişti (Aydın, 1994).

7. Yerel hizmetlerin üçüncü kişilere, yerel ve merkezi örgütler dışındaki personele ürettirilmesi ve sundurulması yöntemlerinden birisi olarak gönüllü katılımın, 9 Ekim 2005 tarihli yönetmeliğin düzenlediği biçimi ile herhangi bir karşılık beklemeden, salt insani amaçlarla gerçekleşeceği düşünülmektedir. "Almadan vermek Allah'a mahsustur" gibi özlü sözlerin itibar gördüğü ve kişi başına düşen gelir açısından ülke sıralamalarında gerilere düşüldüğü, üstelik bu rakamların da son derece adaletsiz bir gelir dağılımını gizlediği bir toplumda, maddi karşılık beklemeden çalışacak birilerini bulmak zor olabilir. Böyle bir durumda emek ve zaman harcayacak gönüllülerin, toplumun belirli kesimleriyle sınırlı kalması çok da şaşırtıcı gelmeyecektir. Örneğin cemaat ve tarikat ilişkilerini kullanan, İslami sermayeye dayanan gurupların bu alanda etkin olması beklenebilir. Nitekim Türkiye'de eğitim alanında öğrenci yurtları ve evleri üzerinden örgütlenmiş, şeriatçı bir dünya görüşünü genç beyinlere benimsetmeye çalışan tarikatlar olduğu, resmi ve sivil herkes tarafından bilinmektedir. Üstelik bu gönüllü örgütler salt öğrenciye değil öğrencinin ailesine de maddi destek sağlayarak varlıklarını sürdürmektedirler. Örnek olarak burada "İlim Yayma Cemiyeti"nden söz edebiliriz. Bu topluluk, kurduğu web sitesinde kendisini "55 yıllık hayır kapısı" olarak tanımlıyor. Kendilerine biçtikleri misyon, "*hukuki, dini, ahlaki, edebi, içtimai, fenni, sinai ve zirai bilgileri yaymak; Milli Eğitim Temel Kanunu genel amacında belirtilen milli, ahlaki, dini, manevi ve kültürel değerleri benimseyen, koruyan, geliştiren, vatanını ve milletini seven bir toplumun yetişmesine katkı sağlayacak eğitim ve kültür faaliyetlerinde bulunmak; ahlaka ve adaba uygun olmayan davranışları, içki, kumar ve uyuşturucu gibi fert ve cemiyet hayatında büyük zararlar doğuran kötü alışkanlıkların zararlarını açıklayan yayınlar yapmak.*" olarak belirtiliyor. Bu cemiyetin sadece İstanbul'da 19 olmak üzere 81 şubesi var ve genç beyinleri yardım/burs adı altında sahip

oldukları öğrenci yurtlarında dini bir eğitim ve öğretimden geçirmektedirler. 2005-2006 eğitim öğretim yılında 2890 öğrenciye burs ve yatak sağlamışlar. Bunlardan 300'ü yurtdışı ve özel üniversitelerde eğitim gören gençler. Bu örgütün dikkate değer bir başka yönü de yönetim kurulunun yedek ve asil tüm üyelerinin erkeklerden oluşmasıdır.

8. Bir diğer gönüllü kuruluş örneği olarak Deniz Feneri gösterilebilir. Bu örgüt, 1996 yılı ramazan ayında "Şehir ve Ramazan" adlı bir televizyon programı ile düşünsel temellerine kavuşuyor. Kanal 7'de yayınlanan bu program, Ramazan ayı bittikten sonra "Deniz Feneri" adı ile devam ettirilmek isteniyor. Çünkü halktan hem yoğun bir yardım talebi geliyor hem de yardım etmeye gönüllü geniş bir kitlenin varlığı keşfediliyor. Bu durum üzerine 2.7.1998 tarihinde dernek tüzel kişiliği için resmi başvuru yapılıyor. Bugün İstanbul, Ankara ve İzmir'deki üç şube ve Erzurum'daki bir temsilcilik, bir telefon numarası ve internet sitesi aracılığıyla ilişki kurulabilmektedir. Yardım alanları; doğrudan yoksullara yiyecek, giyecek ve ev eşyası sağlanmasının yanı sıra gerekli hallerde aile bireylerinin sağlık bakımı, eğitimi ve iş bulmasını da kapsıyor. Çocuklar için "denizyıldızı" adını verdikleri bir proje var. Ancak, sosyal yaşamın tüm gereksinimlerine hitap eden bu örgüt de dini motifleri kullanıyor. Örneğin web sitelerinde "bilinmesi gerekenler" başlığı altında din adamları tarafından hazırlanmış, fitre, zekat, adak, oruç, kurban konuları yer almakta. Bu dinsel ritüellerin yerine getirilmesinde Deniz Feneri bir aracı kurum gibi çalışmakta, zaten bu ödemeleri inançları gereği yapmak zorunda olanları ihtiyacı olanlara kanalize ederek "hayır" işlemektedirler. Deniz Feneri'nin gönüllüleri, gerçek ihtiyaç sahiplerinin sosyo-ekonomik durumlarını araştırmak ve belirlemek, yapılan bağışları yardım sahiplerine iletmek ya da doğrudan kendi olanaklarını ihtiyaç sahiplerine açmak gibi faaliyetleri yapmaktadırlar. Ancak, bu yardımlar ülke coğrafyası ile sınırlı tutulmamakta, ihtiyaç sahibi Müslümanların yaşadığı ülkelere de yardım (20 farklı ama Müslüman ya da Müslüman nüfusa sahip ülke) yapılmaktadır. Ülke içi ve dışındaki bağışlar, "genel nakit bağış; ramazan kumanyası; sıcak yemek; iftariyelik; bayramlık; çocuk kolisi; adak; fitre ve zekat" adları altında toplanmakta ve dağıtılmaktadır. Deniz Fenerini pek çok özel şirket ve kuruluşun yanı sıra İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Eminönü, Fatih, Kadıköy, Ümraniye, Üsküdar ve Zeytinburnu Belediyeleri ile THY de kurumsal düzeyde

desteklemektedirler. 12.07.2005 tarihinde alınan 9171 sayılı kararla izin almadan yardım toplayabilme ayrıcalığına kavuşmuşlardır (dernekler.gov.tr, 2006).

9. Bugün dünya ekonomisi içerisinde, üçüncü sektör olarak adlandırılan gönüllü hizmet sektörü, göz ardı edilemeyecek bir büyüklüğe ulaşmıştır. Çok büyük fonları yönetir duruma gelmişlerdir. Oysa daha 1990'lara kadar ekonomide marjinal sektör olarak görülüp önemsenmemekteydiler. Üzerlerine yapılan akademik incelemeler daha çok sosyolojik boyutlarına, dinsel inançlarla ilişkilerine ya da sosyo-psikolojik temellerine yoğunlaşmaktaydı. 1990'ların sonuna gelindiğinde küresel ekonomide 1 trilyon dolarlık bir büyüklüğe ulaştığı sanılıyor (Palmer, 1998). Bu büyük bir kaynak ve gerek ekonomiye gerekse kentsel politikalara çok önemli katkısı olduğu düşünülüyor (Davies, 2004). Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde gönüllü kuruluşlar sektörü o denli yüksek bir hızla büyümekte ki, salt İngiltere'de 169 bin aktif durumda gönüllü örgüt olduğu (<http://www.ncvovol.org.uk/policy/index.asp?id>) ve bunların %70'inin de yerel düzeyde faaliyet gösterdikleri belirtilmektedir (www.e.volve.or.uk/aboutus). Örneğin, Hampshire Kent Konseyi'ne bağlı olarak çalışan binlerce grup ve bireysel gönüllü yer almaktadır. Wandsworth kent konseyine bağlı çalışan gönüllü kuruluşlardan Açık Kapı Toplum Merkezi, Kingsway adlı bağımsız bir kilise tarafınca desteklenmektedir. Bu kilise yerel topluluklara Hristiyan inançlarını yayarak tinsel ve özdeksel yardımlarda bulunmaktadır. Maddi yardımları bir yıl içinde yüz binlerle ifade edilen Eurolardan oluşmaktadır (www.kicc.org.uk/community.asp). Üstelik bu örgütler ekonomide gözden kaçırılmaması gereken bir büyüklüğe sahiptirler. İngiltere'de gönüllü sektörde 608 binden fazla sayıda insana istihdam sağlanırken, yıllık 26,3 milyar Euro gelir elde ettikleri hesaplanmıştır. Bu gelirin sadece %38'inin yasa ile düzenlenmiş resmi kaynaklardan elde edildiği düşünülürse, geri kalan miktarın ekonomideki önemi daha iyi anlaşılır. Yani bu sektör sosyal sermayenin üretiminde ve devingenliğinde kilit rol oynamaktadır (<http://www.ncvo-vol.org.uk>).

10. Bütün bunlar şunu göstermektedir ki, temelinde iyilik, iyilikseverlik, yardım, bağış gibi kavramların yer aldığı gönüllü kuruluşlar, bu iyilik ve yardımları dinsel bir güdü altında yerine getirmektedirler. Bu dinsel temel Avrupa'da Hristiyan kilise, Türkiye'de ise Müslüman cemaatler ve tarikatlar etrafında vücut

bulmaktadır. Elbette gönüllü hizmet sektörü salt dinsel içerikli yardımlarla sınırlı değildir, farklı topluluklar farklı alanlarda (örneğin çevre koruma ve geliştirme, belirli bir kültürü ya da dili yaşatma, bir kenti güzelleştirme gibi) farklı kaygılarla gönüllülük esasında hizmet sunmaktadırlar. Ancak, ekonomik açıdan değeri olan, topladıkları büyük miktar bağışlar nedeniyle dikkat çeken kurumlar, dinsel temellidir. Çünkü inanç temelinde yani inançları kullanarak, sevap ve hayır işleme kavramlarına vurgu yaparak bağış toplamak, dindar bir toplumda, en etkin yoldur. Türkiye’de cami yaptırma derneklerinin sayısı, okul yaptırma ya da sağlık ocağı yaptırma dernekleri ile kıyaslanabilir mi? Son yıllarda Türk Hava Kurumu (THK) ile cami ve cemaatler arasında yaşanan kurban derisi bağışlarını toplama gerilimi, THK’nin resmi görevli kılınması ile aşılmıştı. Bu gerilim boşuna değildi çünkü derilerin değeri çok yüksekti. Öyle ki Ankara Ticaret Odası, 2005 yılında halkın kurban kesmek için 1 milyar YTL harcadığını tahmin ederek, bu kurbanların derilerinin ekonomik değerini 50 milyon YTL olarak hesaplamıştır. İç organlarının ve kurban derilerinin doğru değerlendirilememesi durumunda ise ekonomide 15 milyon YTL değerinde bir kayba uğranacağını hesaplamıştır. <http://fireball.atonet.orf.turkce/bulten/bulten.php3?sira=292>).

11. Her ülkede yurttaşlara çeşitli yöntemlerle hizmet sunulabilir. Hizmet sunucular çeşitlenebilir. Bu yöntemler arasında piyasa merkezli ve müşteri odaklı sunum biçimleri, “tüketim kültürünün modern dünyasına” (Clarke,2006:425), daha uygun düşebilir. Gerçekten de müşteri odaklılık, esnek üretim ve müşteri doyumu gibi temel doğrultuları kullanan bir sunum biçimi, ekonomik gücü elinde bulunduran kesimlerin çeşitlenen taleplerini daha iyi karşılayabilir. Ancak ekonomik gücü kısıtlı ya da hiç olmayan kesimler için farklı bir yöntem gerekir ki bunu ancak kar amacı gütmeyen kişi ve kurumlar gerçekleştirebilir. Yani klasik kamu hizmetleri alanı. Ancak “modern” devlette bu alan, yani geleneksel kamu hizmetleri alanı, üçüncü sektör denilen gönüllü kesime kaymaktadır. Aslında gönüllü hizmet sunumu yeni bir olay değilken, bu kurumsal ve tüzel düzeydeki ilgi artışı nereden kaynaklanmaktadır? Bunu anlamak için yönetmeliği çok iyi incelemek gerekiyor.

12. Adı geçen yönetmelik, belediye ve il özel idaresinin hizmet alanlarında yer alan “...sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik,

itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürli'lere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlere gönüllü katılıma" ilişkin olarak, gönüllü kişi ya da kurumların, valilik veya belediyeye başvurarak, bir gönüllü kimlik kartı almasını öngörmekte. Böylece, yerel yönetim alanında gönüllü katılımcıların kaydı tutulabilecektir. Hangi alanda ne kadar gönüllünün çalıştığı belirlenebilecek ve bunların kimlik bilgileri yerel yönetimin eli altında bulunacaktır. Gönüllü katılımı ile yapılan hizmetin sorumluluğu ilgili yerel yönetime ait olacaktır ancak sorumluluğun kapsamına ilişkin ayrıntılar yapılacak bir protokolle düzenlenecektir. Yönetmelikte geçen gönüllü kavramı, almış olduğu eğitimi ve sahip olduğu bilgi, beceri, yetenek ve de zamanı, herhangi bir maddi karşılık beklemeksizin yerel yönetim hizmetine sunacak olan gerçek ya da tüzel kişiyi ifade etmektedir. Gerçek ve tüzel kişilerin yanı sıra sivil toplum örgütleri ve yabancı uyruklu gönüllüler de bu kavram içerisinde yer almaktadır.

13. Ancak, bilindiği üzere kapitalizmin yapısından ve doğasından kaynaklanan kriz dönemleri vardır. Sermaye birikimi sürecinde tıkanıklıklar yaşanması, talep yetersizliği ve piyasalarda durgunluk gibi nedenlerle dönemsel olarak yaşadığı bu krizlerden, her seferinde yeni bir çıkış kapısı bularak sıyrılmayı başarmıştır. Harvey'in sermayenin ikincil döngüsü adını verdiği mekan üretimi, yani yapıllı çevreye yatırım yapmak, bu çıkış yöntemlerinden birisi ise, yeni bir çıkış kapısı olarak gönüllü hizmet sektörü de sermayenin üçüncül döngüsünü oluşturmaktadır (Aslanoğlu, 1998:68). Aslında Harvey'nin söylediği tam da bu olmasa da böyle bir sonuca ulaşmak mümkündür. Harvey sermayenin üçüncül döngüsü ile işgücünün verimliliğini arttıracak türden sosyal hizmetlere ve bilim, teknoloji alanlarına yatırım yapılmasını önerir. Ancak, gönüllü sektörün bu türden hizmetler içerdiğini biliyoruz. Gönüllüler, emek ve zaman harcamalarının yanı sıra ekonomide para ve mal dolaşımına katkıda bulunmakta ve yastık altı paraları dolaşıma girmeye ikna etmekte. Veya kurban derisi örneğinde olduğu gibi ekonomik bir değere dönüşmelerine aracılık etmektedirler. Öyleyse bu sektörün ekonomik gücünü iyi kontrol etmek gerekir. Kayıt altına almak kontrolü kolaylaştıracak ve kaçakları da önleyecektir. Sadece yerel yönetimin kimlik belgesine sahip olanlar bağış toplayabileceklerdir.

14. Bu yönetmelik bağlamında gönüllü hizmet sektörünün

etkinlikleri, kent konseyler ile ilişkilendirilecektir. Yani kent konseyinin yetki ve denetim alanına girecektir ki İngiltere'de de uygulama böyle gerçekleşmektedir. Bu durumun kentsel politikalar bağlamında faydalı olacağı düşünülebilir. İyi bir koordinasyon çerçevesinde kalmak koşuluyla, yerel kaynakları yerdeşlerin yaşam kalitelerini artırmak için kullanmak mümkün olacaktır. Sadece bireylere ve hanelere doğrudan destek değil, kentin sosyal ve fiziki yapısına da katkı sağlanabilecek, daha düzenli, daha sağlıklı, daha güvenli bir kent yaşamı için ortak eylem planları gerçekleştirilebilecektir. Yerel halkın yerel hizmetlere her düzeyde katılımına, yani subsidiarity ilkesinin uygulanmasına olanak sağlanabilecektir.

15. Son olarak, yerel hizmetlere gönüllü katılımın kurumsallaşması, siyasal iktidarın bölüşüm ilişkilerine müdahalesiz müdahale kapsamında değerlendirilmelidir. Kitlelerin meşru ihtiyaçları olarak görülen şeylerin karşılanmasında siyasal iktidarın ve toplumun yükümlülükleriyle ilgili geleneksel görüşler, halkın beklentilerinin ahlaki temelini ve bu beklentileri gerçekleştirmenin piyasa dışı yollarını oluşturur (Buğra, 2000:99). Piyasa dışı yollardan birisi olan karşılıklılık, özgül bir toplumsal ilişki içerisindeki bireyler ya da gruplar arasındaki alma verme ilişkisidir. Bu ilişkide hem tarafların toplumsal konumları hem de güven ve dayanışma ağları önem kazanır (Buğra, 2000:11). Bu ilişki biçimi aile ve cemaat türü gruplarda görüldüğü gibi mafya türü örgütlerde de görülebilmektedir. Her durumda, piyasanın değişim ilişkileri içerisinde kendisine yer bulamayan yoksul kesimlerin kullandığı, bir ihtiyaçları karşılama yöntemidir. Yeniden dağıtım ise kaynakların topluluk üyeleri arasında bölüştürülmek üzere bir merkezde toplanmasıdır. Gönüllü yardım kuruluşlarının yaptığı tam da böyle bir şeydir. Yani hem piyasa dışı kalmış kitlelerin ihtiyaçlarını karşılıklılık ilişkilerini kullanarak gidermek hem de ekonomideki kaynakların bir kısmını bir merkezde toplayarak yeniden dağılımlarını gerçekleştirmek. Bu iki ilişki biçimine de temel niteliklerini, eşit olmayanlara eşit olmayan muamele olarak ifade edilen bir ahlaki ilke verir. Ancak bu ilke, ne üretim ilişkilerine ne de sistemin bütünlüğüne bir müdahale içerir. Yapılan yalnızca sistemin dışarı ittiği kesimleri iktisadi sistemle bütünleştirmektir (Harvey, 2003:197). Bu yolla da neo-liberal sistemin üzerine oturduğu sacayaklarından en önemlisini oluşturan sivil toplum, siyaseten etkin bir aktör olarak yeniden biçimlenmektedir.

3.Sonuç yerine

Bu çalışmada, yaklaşık bir yıl önce yürürlüğe girmiş olan bir yönetmelik üzerine düşünceler yer almaktadır. Toplam 15 maddeden oluşan yönetmelik incelendiğinde, toplum içerisinde dağınık biçimde mevcut olan gönüllü kurum ve kuruluşlarla kişilerin faaliyetlerinin, yerel yönetim hizmetlerini görmek üzere harekete geçirilmesinin zeminini oluşturduğu görülmektedir. Yani mevcut gönüllülerin sahip oldukları para, mal, taşınmaz ve emek güçlerinin, yerel yönetim hizmetlerinde kullanılması amaçlanmıştır. Bu amaçla gönüllü girişimlerin, kent konseylerinin örgüt ve etkinlikleri içerisine alınmaları kararlaştırılmıştır. Böylece hem sektörel olarak denetimleri sağlanacak, hem de yerel hizmet sunum maliyetlerinin özellikle istihdama ilişkin kısmının düşürülmesine katkıda bulunacaklardır. İstihdamın akçal yükü, gönüllü kişi ve kurumlarca taşınacaktır.

Piyananın eşit olmayanlara eşit muamelesi karşısında, "genelleşmiş karşılıklılık" ilkesine dayanan bir yeniden dağıtımçı müdahale ile ortaya çıkan gönüllü kuruluşlar, yerel yönetimlerle güçlerini birleştirerek, kapitalist sistemin sürdürülmesine ve kendini yeniden üretmesine yardımcı olmaya devam edeceklerdir. Toplumsal kültürün dayanışmacı, cemaatçı tarzı ile toplumda gittikçe yükselen inanç üzerinden siyasal iktidar savaşımının bir araya getirilmesi sonucunda, yerel iktidarlar için son derece işlevsel ve verimli bir siyaset alanı da yaratılmış olmaktadır. Yerel düzeydeki ekonomik kaynakları kent konseylerinin çerçevesinde iyi kullanabilen yerel yönetimler, kentsel politikalarının başarısını da finanse edebileceklerdir.

Artık ihtiyaçlar karşılandığı sürece kimin karşıladığının önemi kalmamaktadır. Kamusal ve özel alan, kamu hizmeti ile özel hizmetler birbirinin içine geçmiştir. Sivil toplumun gönüllü kanadı da bu geleneksel ayrımların bulanıklaşmasında gittikçe daha etkili olmaktadır. Kamunun sınırları nerede başlıyor, nerede sona eriyor artık bilebilmek olanaksız hale gelmiştir. Geleneksel devlet modern devlete dönüşürken, ne ilginç bir çelişkidir ki, modern toplum geleneksel topluma (bireyselliklerin öne çıktığı toplumdan cemaatçi ve dayanışmacı topluluğa) kaymaktadır. Tönnies'in kavramları ile Gesellschaft (cemiyet) Gemeinschaft'a (cemaate) dönüşmektedir.

KAYNAKÇA

- Aslanoğlu, R. (1998), *Kent, kimlik ve küreselleşme*, ASA Kitabevi:11, Bursa.
- Aydın, S.(1994), *Belediyelerde Hizmet Özelleştirmesi Adana ve Malatya Örnekleri*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında hazırlanan yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya.
- Buğra, A. (2000), *Devlet Piyasa Karşıtlığının Ötesinde*, İletişim Yayınları: İstanbul.
- Castells, M. (2005), *Global Governance and Global Politics, Political Science and Politics*, Volume 38, Jan. p.9.
- Clarke, J. (2006), "Consumers, clients or citizens? Politics, policy and practice in the reform of social care", *European Societies*, ESA, Routledge Taylor and Francis Group, Volume 8, Number 3, ss.423-442.
- Davies, Larissa E. (2004), "Valuing the voluntary sector in sport: rethinking economic analysis", *Leisure Studies*, Vol. 23, No: 4, pp: 347-368.
- Gleeson, B. Nicholas Low (2000), "Cities as consumers of the world's environment", *Consuming Cities*, London and New York Routledge, s.15.
- Göktürk, A. (2005), "Gönüllülük" Kamu Yönetiminde Yeni Bir "İstihdam" Biçimi mi?, 7-9 Aralık 2005 tarihleri arasında yapılan 9. Türk Sosyal Bilimler Kongresi'ne sunulan bildiri,
- Harvey, D. (2003), *Sosyal Adalet ve Şehir*, İstanbul: Metis.
- [http:// fireball.atonet.org.tr.turkce/bulten](http://fireball.atonet.org.tr.turkce/bulten), (14.10.2006).
- [http:// ramazan.denizfeneri.org.tr/](http://ramazan.denizfeneri.org.tr/), (15.10.2006).
- INURA, (2003), "An Alternative Urban World is Possible: A Declaration for Urban Research and Action", *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 27.4.
- Oyan, O. (2004), "Kamu yönetimi reformu mu? Kamu hizmeti kavramının yok edilmesi mi?" *Emperyalizmin İpi, Meclisin Ritmi, Mülkiye*, Cilt XXVIII, Sayı 243, ss:109-130.
- Palmer, J. (1998), "Economic significance of voluntary sector still not understood", www.worldvolunteerweb.org/news-view . 1 Ocak 1998 tarihinde yayınlanmış makale, (indirilme tarihi 14.10.2006.)
- Resmi Gazete (9 Ekim 2005), İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, Sayı: 25961.
- Tönnies, F. (2000), "Gemeinschaft ve Gesellschaft", *Şehir ve Cemiyet içinde*, (Hazırlayan, Ahmet Aydoğan) İstanbul: İz Yayıncılık, ss: 185-217.
- UN-HABITAT (2004), *Tools to Support Transparency in Local Governance*, Urban Governance Toolkit Series, March 2004: Nairobi, Kenya.
- www.e.volve.org.uk/aboutus, (14.10.2006)
- www.derneker.gov.tr, (14.10.2006).
- lyc.org.tr/, (14.10.2006)
- kicc.org.uk/community.asp, (14.10.2006)
- www.tumbelsen.org, (07.06.2005), *Dünyada Kentleşme Eğilimleri*
- www.tumbelsen.org, (07.06.2005), *Küreselleşme Kazananlar ve Kaybedenler*
- Yeldan E. (2003), "Neoliberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan)* içinde, (editorler) A.H.Köse, F. Şenses ve E. Yeldan, İstanbul: İletişim, ss:427-452.

ÇEVRESEL YÖNETİM STANDARTLARININ ve DENETİMİNİN ÖZELLEŞMESİ

Arş. Gör. Ferhunde Hayırsever TOPÇU

Ankara Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı

Giriş

Piyasa ekonomisinde şirketin örgüt yapısının belirlenmesi ilke olarak girişimcinin takdirine kalmıştır. Çünkü örgüt firmanın rekabetçi çevresinin zorluklarına bir yanıttır (Rehbinder, 1999). Ancak çevre sorunlarının önem kazanması ve bu sorunları çözmeye yönelik olarak devlet tarafından emisyon düzeyleri ve ekipman standartları gibi kuralların belirlendiği ve firmaların bu kurallara itaatlerinin sıkı bir şekilde denetlendiği emir-kontrol tipi çevresel düzenlemeler endüstrinin örgüt yapısı açısından da etkiler yaratmıştır. Bu tür düzenlemelere karşı endüstri örgüt yapıları ve faaliyetleri çerçevesinde kendi çevresel hedeflerini başarmak için gönüllü ve kendi-kendini düzenlemeyi tercih etme eğiliminde olmuştur. Son yıllarda devletler de endüstrinin kontrolünde emir-kontrol tipi düzenlemelerden gönüllü girişimlere doğru yönelmektedirler (Clapp, 2001/2002).

1990'ların başlarından itibaren eko-disayn, eko-etiketleme ve çevresel raporlama gibi bir dizi gönüllü aracın yanı sıra çevresel denetim çevresel yönetim içinde önemi artan bir yer edinmeye başlamıştır. Bu yeni araçların tümü piyasa kurumları içinde üretim faaliyetlerine uygulanma eğilimi taşıırken, çevresel denetim uygulama açısından daha kümesel olarak durmaktadır.

Çevresel denetim iki denetlenebilir teknik ya da aracı içinde barındırmaktadır: çevresel hesap verme (Environmental Auditing) ve çevresel yönetim sistemleri (Environmental Management

Systems EMS). EA bir dizi kurumsallaşmış uygulamaların çevresel performansı ile ilgili bilgi toplama ve raporlama için bir araç sağlar. Denetlenen ve belgelenen EMS ise söz konusu kurumun çevresel performansında bir iyileşmeyi sağlamayı amaçlayan, gözlemlenen prosedürel teknikleri uygulamaya koyduğu konusunda tüketicileri ve vatandaşları bilgilendirir (Langley, 2001).

Başlangıçta teknik, ürün standartları ile ülkeler arasında standartların uyumsuzluğunu azaltarak ya da ortadan kaldırarak uluslararası ticareti ve teknoloji transferini hızlandırmak amaçlanmıştır. Bu amaçla 1946 yılında Uluslararası Standardizasyon Örgütü (International Organisation for Standardization -ISO) kurulmuştur. Zaman içinde ürün standartlarının yanı sıra sistem ya da süreç standartları ortaya çıkmıştır.

Küresel ticaretin liberalizasyonu süreci ile bu tür standartların önemi daha da artmıştır. Uygulamada kota, gümrük vergisi vb. şeklindeki ticaret engelleri gibi kısıtlamaların ortadan kaldırılmasına ek olarak ülkelerin tüketici güvenliği ve çevre koruma amaçlı olarak hazırladıkları standartlar ve teknik düzenlemelerin, tarife-dışı engeller şeklinde uluslararası ticareti olumsuz olarak etkilemesi önlenmesi gereken bir olgu şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu tür engelleri ortadan kaldırmanın *birinci yolu* teknik engellerin ortaya çıkmaması için uluslararası standart kuruluşlarının aynı ürünler için farklı standartlar ve teknik düzenlemelerin hazırlanmasını önleyici tedbirleri ve politikalarıdır. Bu durumda bu görevi uluslararası düzeyde ISO/IEC, AB düzeyinde CEN/CENELEC yerine getirmektedir.¹

İkinci yolu ürünlerin ilgili standartlara uygunluğunu tespit etmek, tüketici beklentilerini karşılar nitelikte olduğunu ortaya koymak için yapılan deney, muayene ve belgelendirme çalışmalarının nitelik itibarıyla ülkeler arasında farklılık göstermeden yürütülmesini sağlayan düzenlemeler yapmaktır. Bu tür düzenlemeler DTÖ, AB, APEC ve NAFTA tarafından da desteklenmektedir (Erişim Tarihi 16.06.2006).

¹ IEC: Uluslararası Elektronik Komisyonu (International Electronics Commission-); CEN: Avrupa Standardizasyon Komitesi (Comité Européen de Normalisation-) ve CENELEC: Avrupa Elektronik Standardizasyon Komitesi (Comité Européen de Normalisation de Electrotechnique)

Bu çalışma çevresel yönetim sistem standartlarını ve bunların belirlenmesi ve denetim sürecini konu almaktadır. İlk olarak söz konusu standartların belirlenmesi açısından belirleyici olan Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO) ve çevresel yönetim sistem standartlarının belirlenmesi süreci incelenecektir. Ülkemizde ISO'nun üyesi ve tek temsilcisi olan TSE bu standartları kabul ederek, bunlara ulusal standartlar niteliği kazandırmaktadır. Diğer yandan 1990'lı yıllarla birlikte, sistem belgelendirme hizmetlerini yürütecek kuruluşları akredite etmek üzere ulusal düzeyde kamu-özel akreditasyon kurumları kurulmuştur. Ülkemizde de 1999'da Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) kurulmuştur. Bu çerçevede konunun uluslararası boyutunun ardından, ülkemizde bu alanda faaliyet gösteren TSE ve TÜRKAK ve bunların akredite ettiği belgelendirme şirketleri ve bunların birbirleriyle ilişkileri üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Bu çerçevede öne çıkan unsurlar bir tarafta devletin emir-kontrol gibi düzenlemeleri yerine kendine düzenlemeyi tercih eden piyasa aktörleri, diğer tarafta ise özellikle bu tür standartların küresel ticaretin önünde bir engel oluşturmaması için söz konusu standartlara uygunluğun denetiminin devletin gözetimi altında, ancak özel sektör mantığı ile düzenlenmesidir.

ÇEVRESEL YÖNETİM SİSTEMLERİ

Çevresel yönetim sistemlerinin oluşturulmasındaki temel düşünce onu kabul eden firmaların yönetimlerinin her aşamasında çevresel düşünceleri hesaba katmaya zorlanacaklarıdır. Firmaların bir çevre politikası geliştirerek kendi faaliyetlerinin çevresel etkilerini ciddi olarak düşünmeleri gerekmektedir. Firmanın çevre politikası mevcut çevre yasalarına uyum taahhüdünü içermektedir. Çevresel konularda sürekli iyileşme ve kirliliğin önlenmesi taahhüdü ise teoride firmaların gerçekte çevresel sorunlardan kaçınan daha iyi teknolojileri benimsemesine yol açacaktır (Clapp, 2001/2002).

Uluslararası sistemde, özellikle uluslararası ekonomik sistemde BM'den Bretton Woods Kurumlarına ve Dünya Ticaret Örgütüne doğru genel olarak bir güç değişimi olmaktadır. Bu güç değişiminin ışığında da, standartlar, özellikle süreç ya da üretim standartları ulusal/uluslararası düzenlemeye bir alternatif olarak ortaya çıkmaktadırlar. Bu standartlar iş etiği, şirket kuralları seti, etiketler gibi piyasa-temelli mekanizmalar olarak adlandırılan araçların bir

parçasıdır. Bu yeni politika araçlarının temel özelliği politikanın yönünün tüketiciler ve "piyasa" tarafından belirlenmesidir (Finger, 1997, s.s.y.).

Çevresel denetim ve yönetim sistem standartlarının belirlenmesinde AB ve ISO önemli rol oynamaktadırlar. AB içinde Çevre politikasının en kapsamlı örgütsel aracı AB Çevresel-Yönetim ve Denetim Planı (Eco-Management and Audit Scheme-EMAS)²'dir. ISO bünyesinde de ISO-14000 standartları çevresel yönetim sistem standartlarıdır.

ISO 14000 ÇEVRESEL YÖNETİM SİSTEM STANDARTLARI VE STANDARTLARIN DENETİMİ

1990'ların ilk yarısında ISO tarafından geliştirilen ISO 14000 çevresel yönetim sistem standartları serisi uluslararası düzeyde hakim gönüllü endüstriyel çevresel yönetim kuralları olarak ortaya çıkmıştır (Finger, 1997).

ISO'nun örgütsel yapısına bakıldığında, ISO'ya üye 146 ülke vardır. 15 Aralık 2004 tarihi itibarıyla üyelerin dağılımı şu şekildedir: 100 üye organ (%35'i gelişmiş ülkelerden, %65'i gelişmekte olan ülkelerden); 35 karşılıklı haberleşilen (correspondent) üye (%6 gelişmiş ülkelerden, %94 gelişmekte olan ülkelerden); 11 karar hakkı olmayan (subscriber) üye (tümü gelişmekte olan ülkelerden). 146 ülkenin 110'u gelişmekte olan ülkelerdendir. ISO üyeleri

² AB Çevresel-Yönetim ve Denetim Planı (EMAS) şirket ve diğer örgütlerin kendi çevresel performanslarını değerlendirme, raporlama ve geliştirmeleri için gönüllü bir yönetim aracıdır. Konsey 29 Haziran 1993'te EMAS'ı kabul etmiştir. EMAS'ın ardındaki temel neden 1990'ların başlarında Almanya, Danimarka, Fransa ve İngiltere'de ortaya çıkan ulusal EMS standartlarının boyutunun Tek Pazar oluşturma çabaları-açısından sorun olarak algılanmasıdır. (D'Souza, 2004; Langley, 2001) EMAS 1995 yılından itibaren şirketlerin katılımı için hazırdır. Sistem ilk haliyle AB ve Avrupa Ekonomik Alanı'nda -İzlanda, Liechtenstein ve Norveç- faaliyet gösteren endüstriyel sektör şirketlerine açıktır. 2001 yılından itibaren EMAS kamu ve özel hizmetler dahil tüm ekonomik sektörlerle açılmıştır. Ayrıca EMAS, EN-ISO 14001 çevresel yönetim sistem standardı ile entegrasyonu, EMAS kaydının tüm dünyada görülmesi için EMAS logosunun kabul edilmesi, finansal hizmetler ya da yönetsel ve planlama kararlarında daha güçlü dolaylı etkiler yaratma düşüncesi ile güçlendirilmiştir. Bu EMAS-II olarak adlandırılmaktadır. Aday ülkeler de AB'ye katılım hazırlıkları içinde bu planı uygulamaktadırlar.

(http://ec.europa.eu/environment/emas/about/summary_en.htm
http://ec.europa.eu/environment/emas/about/history_en.htm, Erişim Tarihi 30.06.2006)

ülkelerin ulusal standart örgütleridir (ISO, 2004).

Endüstrileşmiş ülkelerde standart oluşturan örgütler özel örgüt olma eğiliminde iken, gelişmekte olan ülkelerde bunlar devlete bağlı kamu kurumu niteliğindedirler. ISO üyelerinden oluşan çeşitli teknik komite ve altkomiteler örgüt için standartlar belirlemektedir. Bu komiteler endüstri, araştırma enstitüleri, hükümet yetkilileri ve tüketici organlarından temsilciler içerebilmektedir (Clapp, 2001/2002).

ISO dünya çapında ulusal standardizasyon örgütlerinin bir federasyonudur. ISO sadece hükümet delegasyonlarından oluşmamaktadır. Bir başka deyişle, bir hükümetlerarası örgüt ya da BM ya da onun sisteminin bir parçası değildir. ISO kendisini bir hükümet-dışı örgüt olarak gruplandırmaktadır. Ancak UNCTAD ISO'dan özel-endüstri-temelli örgüt olarak söz etmektedir (Langley, 2001). ISO ve IEC uluslararası düzeyde, dünyanın *devlet güdümünde olmayan en büyük gönüllü endüstriyel ve teknik birliğini* oluşturmaktadır (Akreditasyonun Uluslararası Boyutu", <http://www.turkak.org.tr> , Erişim Tarihi 13.10.2006).

ISO'nun standartları ayrıntılı bir şekilde belirleyen teknik komite ve çalışma grupları şirketlerden, özellikle çokuluslu şirketlerle yakın ilişki içinde olan "uzmanlar"dan oluşmaktadır. Hauselmann tarafından ormancılık çalışma gruplarından birinde gerçekleştirilen bir araştırma delegelerin çokuluslu şirketlerle bağlantısını göstermektedir. Örneğin, Procter&Gamble (Kanada delegasyonu); Canon, Toshiba ve NEC (Japonya delegasyonu); Tetra Pack ve Sony (Singapur delegasyonu); ve yine Procter&Gamble, 3M, Georgia Pacific ve General Electric (ABD delegasyonu) (Finger, 1997).

Yönetişimin çok aktörlü doğası ISO 14000 serileri örneğinde görülebilir. 1990'ların başlarında dünyanın birçok yerinden hukuk uzmanları ve sektörlerarası şirket grubu bu küresel çevresel yönetim sistemini tasarlamaya başlamışlar ve nihai olarak 1996'da kabul edilmiştir. ISO 14000 kamu ve özel sektör üyelerinin karmasına sahip olmasına karşın, tasarlanmasında şirket temsilcileri ağırlıklı olmuştur ve büyük çokuluslu şirketlerin çıkarlarını yansıtmıştır. ISO 14000'nin çokuluslu şirketlerin ulusötesi faaliyetlerinde ticari işlem maliyetlerini azaltmak için EMS'ye

başvurmalarına izin veren küresel bir standart olması amaçlanmıştır (Falkner, 2003).

Bu çerçevede ISO standartları gibi özel rejimler güç ve meşruiyet kazanmıştır, çünkü bunlar devletler ve uluslararası örgütler tarafından kabul edilmektedir. Bundan daha fazlası ise, bunlar endüstri temsilcileri ve düzenleyici hükümet görevlilerinden oluşan ulusötesi politika ağları tarafından yaratılan hibrid rejimlerdir. Devletler bu özel yönetim formlarının özel sektör tarafından kurulmasını ve sürdürülmesini tolere ederek ve hatta teşvik ederek etki göstermektedirler. Bu nedenle özel ve kamu arasındaki basit dikotomiler çevre yönetişimini anlamaya yardım etmemektedir (Falkner, 2003).

ISO 14000 standartları etkin bir Çevresel Yönetim Sisteminin temel unsurları olarak hizmet eden standartlar olarak tanımlanabilir. ISO 14000 standartları süreç standartlarıdır ve performans standardı getirmezler. Bu nedenle firmalara başarımları gereken çevresel performansın ne olduğunu bildirmezler. Bu standartlar örgütün kendi hedeflerini başarmasına yardım edecek bir sistem tanımlarlar. Temel varsayım geliştirilmiş çevresel yönetimin dolaylı olarak çevresel performansın iyileştirilmesine yol açacağıdır (D'Souza, 2004, s.s.y.).

ISO'nun kontrol ve zorlama gücü vardır. ISO'ya kayıt ya da ISO'nun sertifikasyonu gibi bir şey söz konusu değildir. Sertifikasyon etiketleri bir firmanın ISO çabalarını değerlendiren ve "derecelendiren" bağımsız denetim şirketleri tarafından yaratılmakta; bu sertifikasyon denetim şirketinin söz konusu standarttan ne anladığına dayanmaktadır (D'Souza, 2004).

Şirketlerin bu standartları izlediğine ilişkin olarak verilen sertifikalar bunun yazılı bir güvencesi niteliğindedir. Bu tür sertifikalar ISO'dan bağımsız sertifikasyon kurumları tarafından verilmektedir. Sertifikasyon kurumları ise genellikle özel şirketlerdir. Bu bağlamda sertifikasyon şirketleri kendilerinin belirlenmesinde etkili oldukları standartların uygulanmasını denetlemeyi de üstlenmektedirler. Bu şekilde ulusal ve/veya uluslararası düzenleme işlevini yüklenmektedirler. ISO ve sertifikasyon şirketleri bir tarafta ticaretin ötesine giden küresel bir politika izlemekte, diğer tarafta ise hesap veriliği olmayan ve birkaç çokuluslu şirketin lehine hemen hemen

özelleştirilmiş bir yeni sistem kurmaktadır (Finger, 1997).

ISO çevresel iyileştirme için geleneksel olarak belirlediği teknik standartlar tipi yerine yönetim standardı belirleyerek açıkça kamusal politika alanına yönelmiştir. ISO 14000 standartlarının kamu politikası açısından önemi bu standartların *de facto* bir koşul olarak firmalar arasında geniş kabul görmesinden dolayı artmaktadır. Ayrıca bunların hükümetler ve DTÖ gibi hükümetler arası örgütler tarafından kamu politikası amaçları için meşru olarak tanınması bunlara ulusal ve uluslararası düzeyde yasal bir ağırlık kazandırmaktadır. Bu standartlar kamu politikası için önem kazandıkları için, bunları tamamiyle gönüllü firma düzeyi standartlar olarak değerlendirmemek gerekir. 1999'un sonunda 75 ülkede 13 000'den fazla şirket ISO 14001 standart belgesi almıştır (Clapp, 2001/2002, s.27). 1998 yılında ISO 14001 sertifikalı şirket sayısı 7900'dür. (Langley, 2001, s.83). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden firmalar bunları kabul etmeye başlamaları nedeniyle, bu standartlara bağlılığın küresel piyasalarda faaliyet gösteren şirketler için *de facto* bir koşul olması söz konusudur (Clapp, 2001/2002, s.27).

ISO 14001 ulusal standart-belirleme örgütleri tarafından geniş ölçüde kabul edilmiştir. Bu nedenle içinde bulunduğumuz dönem yerel standartların yerine küresel standartların konulduğu bir dönemdir. Küresel üretim çokuluslu şirketler tarafından yönlendirilmekte ve bu şirketler de kendi standartlarını dünyanın her yerinde hakim kılmaktadırlar. Çokuluslu şirketlerin yönetim merkezi ile üretim merkezi arasındaki ayrılık, bu şirketlerin üretim merkezlerini fiziksel denetleme olanaklarını ortadan kaldırmaktadır. Yeni denetleme standartları ISO gibi uluslararası standartlar ve yeni bilgisayar teknolojileri aracılığıyla kurulmaktadır. ISO standartları yerel standartları ortadan kaldırmakta ve yerine küresel standartları koymaktadır. Bu noktada Türk Standartları Enstitüsü gibi ulusal standartlara uygunluğu saptayan birimler artık yaptıkları işten büyük ölçüde vazgeçmiş; ISO belgesi vermeye başlamışlardır (Dikmen, 2003).

DTÖ kendi sistemi içinde uluslararası standartlar olarak gönüllü ISO standartlarını tanımıştır. (Falkner, 2003) Ticarete Teknik Engeller Anlaşması (The Agreement on Technical Barriers to Trade-TBT) çevresel ürün (ve bu şekilde üretim) standartlarına

uygulanmaktadır. TBT Anlaşmasının çevreye uygulanışı sonradan olacakların bir habercisidir. Anlaşma çevresel ve işgücü (ve daha geniş bağlamda sosyal) standartları ticaret ile bağlantılandıran kapıyı açan "süreç" standartlarını içermiştir (Finger, 1997).

DTÖ TBT anlaşması aracılığıyla ticarete teknik engelleri önlemeye çalışırken, şimdi de dünya ticaretini düzenleme potansiyeline sahip süreç standartlarına yönelmektedir. Bu DTÖ'nün serbest ticaret örgütünden küresel bir düzenleyiciye döndüğü anlamına gelmektedir. Ancak bu düzenleyici örgüt, uluslararası hukuk aracılığıyla değil, standartlar aracılığıyla işlemektedir. Ayrıca bu standartlar demokratik olarak oluşturulmamaktadır. Çevre alanında yeni çok taraflı anlaşmaların ya da bunların araçlarının yokluğunda, bu tür standartlar ticaret ve kalkınmayı kontrol etmek için kullanılabilir. DTÖ bu standartlar için ISO'ya bakmaktadır. DTÖ ve Avrupa Komisyonu ISO'yu daha sonra yasalar için temel olarak kullanılabilecek uluslararası standartları belirlemek için yetkili bir organ olarak tanımışlardır. ISO, TBT komite çalışmaları ile yakından ilişkilidir; görüşmelerde gözlemci statüsüne sahiptir (Finger, 1997).

ISO 14001 standartlarına ilişkin olarak artan sorun ve endişeler vardır. Clapp bu sorunları çevresel performans, rekabet etkisi ve standartların oluşum süreci açısından ortaya koymuştur (Clapp, 2001/2002). ISO 14001 çevresel yönetim sistem standartlarının çevresel performansı iyileştirmediği; firmaların daha temiz üretim pratikleri benimsemeleri için çok az teşvik sağladığı; firmaların kendi kendilerini gönüllü olarak düzenlemeleri, kendi belirledikleri hedeflere göre değerlendirilmeleri, bunların daha sıkı devlet düzenlemelerinin yerini alması ve devletlerin de bunları onaylaması ve teşvik etmesi, bu standartların DTÖ tarafından kabul edilmesi ile devletlerin bunların dışında belirleyecekleri standartların ticarete engel olarak görülmesi gibi nedenlerle ulusal ve uluslararası düzeyde düzenleyici çerçeveleri zayıflatabildiği; uluslararası ticarette söz konusu standartların *de facto* bir koşul olarak görülmesinin, bu standartların maliyetlerinin çok yüksek olmasının³ geliştirmekte olan ülkelerin küçük ve orta boy girişimlerinin rekabetini

³ ISO 14001 standartlarının maliyet kalemleri ve ücretleri endüstrileşmiş ülkelerde tek başına büyük firmalar için 100 000 dolardan 1 milyon dolara, küçük ve orta-boy işletmeler için ise 10 000 dolardan 50 000 dolara kadar uzanmaktadır. (Clapp, 2001/2002)

kısıtlayacağı; standartların tasarlanma aşamasına gelişmekte olan ülkelerin eşitsiz katılımı⁴ ve bu nedenle gelişmekte olan ülkeler için yardım ya da bu ülkeler için bir geçiş- aşaması, teknoloji transferi ve daha eşitlikçi temsil gibi konuların dışarıda bırakıldığı, söz konusu standartlara yönelik eleştirilerin başlıcalarıdır.

Bu şekilde farklı eleştiriler alan çevresel yönetim sistem standartlarının küresel ticaretin önündeki engellerin kaldırılması anlamında da kimi sorunları vardır. Özellikle ISO'nun herhangi bir denetim ya da belgelendirme yetkisinin olmaması nedeniyle ürünlerin ilgili standartlara uygunluğunu tespit etmek, tüketici beklentilerini karşılar nitelikte olduğunu ortaya koymak için yapılan deney, muayene ve belgelendirme çalışmaları nitelik itibarıyla ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Süreç içinde bu tür denetimler genellikle özel şirketler tarafından farklı şekillerde yapılmaktadır. Bu nedenle bunların da düzenlenmesi gerekmektedir. Bu tür düzenlemeler DTÖ, AB, APEC ve NAFTA tarafından da desteklenmektedir. DTÖ "Ticarette Teknik Engeller (TBT)" anlaşması ile uygunluk değerlendirmesi veren kuruluşların, uluslararası ilgili kriterlere göre faaliyet göstermelerini sağlamak için, anlaşmayı imzalayan ülkelere akreditasyon sistemlerini kurma şartını getirmiştir (<http://www.turkak.org.tr/TURKAK-AMACLAR.htm>, Erişim Tarihi 16.06.2006).

Denetim ve sertifikasyon için ödenen yüksek ücretler nedeniyle gelişmekte olan ülkeler de kendi ulusal sertifikasyon endüstrilerini kurmaya yönelmişlerdir. Ancak bunun da kendi maliyetleri vardır. Gelişmekte olan dünyada standart belirleyen kuruluşlar genellikle kamu kurumu olduklarından, bu tür bir endüstriyi kurma sorumluluğu da devlete kalmaktadır. Bu nedenle devlet denetim şirketlerini akredite edecek bir organ kurmaktadır. Bir devletteki akreditasyon kurumunun akredite ettiği belgelendirme şirketinin denetlediği ve onayladığı şirketin bir başka devlette aynı şekilde bir denetimden

⁴ Gelişmekte olan ülkelerin ve NGO'ların ISO 14000 standartlarının belirlenmesi sürecine katılımı düşük kalırken, endüstri grupları ve çevresel danışmanların katılımı çok daha yüksek olmuştur. Örneğin, ABD delegasyonunda endüstriden 400 temsilci, hükümet ve kamusal çıkar örgütlerinden 20 temsilci yer almıştır. TC 207 aynı zamanda esas olarak büyük çokuluslu şirketler, standart-oluşturma örgütleri ve danışman firma yöneticilerinden oluşmuştur. TC 207 altkomite ve çalışma gruplarının başkanlarının hepsi endüstrileşmiş ülkelere gelmiştir. Bunların yarısı da büyük çokuluslu şirketlerin çalışanlarıdır. (Clapp, 2001/2002)

geçmesine gerek kalmadan faaliyet göstermesine imkan verecek şekilde bu akreditasyon kurumlarının da onay alması gerekmektedir (Clapp, 2001/2002). Bölgesel ya da uluslararası düzeyde örneğin Avrupa Akreditasyon Birliği (EA) ya da Uluslararası Akreditasyon Birliği (IAF)'nin üyesi almak ya da onayını almak bu açıdan önemlidir.

Gelişmekte olan ülkeler açısından standardizasyon örgütlerinin genellikle kamuya ait olması gibi uygulamadan kaynaklanan zorunlulukların yanı sıra genel olarak bu görevin kamu tarafından üstlenilmesi gerektiği düşüncesi de belirleyici olmuştur. Bir başka deyişle, üretim ve süreçlerin sertifikasyonu ticaret hakkı ve çevresel ve sosyal konular gibi teknik-olmayan konularla ilgili ise, sertifika verme hakkının en azından bir kamu kurumu tarafından akredite edilmesi gerektiği düşünülmektedir (Finger, 1997).

Uluslararası düzeyde çevresel yönetim sistem standartlarının belirlenmesi, uygulanması ve denetimi açısından görülen bu yapı ulusal düzeydeki eş örgütleri ile devam etmektedir. Bunlar Türk Standartları Enstitüsü ve Türk Akreditasyon Kurumu'dur.

TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ VE TÜRK AKREDİTASYON KURUMU

Türk Standartları Enstitüsü 18.11.1960 tarihinde 132 sayılı Kanun ile kurulmuştur (RG: 22.11.1960, S:10661). Kuruluş Kanununa göre, TSE'nin kuruluş amacı, "(h)er türlü madde ve mamulleri ile usul ve hizmet standartlarını yapmak"tır. Enstitü tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine göre yönetilen bir Kamu Kurumu'dur. Bu özellikleri ile TSE bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumu sınıflandırması içinde yer almaktadır. Bu tür kamu kurumlarının ortaya çıkışına bakıldığında, önceleri esas itibarıyla özel sektör tarafından yürütülen bu tür faaliyetlerin zaman içinde kamu hizmeti olarak düzenlenmeye başlanması ile bu faaliyetleri yürütmek üzere kamu tüzel kişiliği olan kamu kurumları kurulmuştur (Günday, 2002).

TSE'nin kuruluş kanununda belirtildiği gibi, görevlerinden ilki her türlü standardı hazırlamak ve hazırlamak; Enstitü bünyesinde ya da dışında hazırlanan standartları tetkik etmek ve uygun

bulunduğu takdirde Türk Standartları olarak kabul etmek; kabul edilen standartları yayımlamak ve ihtiyari olarak uygulanmalarını teşvik etmek, zorunlu olarak yürürlüğe konmalarında fayda görülenleri ilgili Bakanlığın onayına sunmak; uluslararası ve yabancı standart kurumları ile ilişkiler kurmak ve bunlarla işbirliği yapmak; kamu ve özel sektörün talebi üzerine standartları veya projelerini hazırlamak ve görüş bildirmektir. Bunların yanı sıra standartlar konusunda bilimsel işbirliği sağlamak, konuyla ilgili yayın yapmak, standartların uygulanmasını kontrol etmek için laboratuvar kurmak; bilimsel teknik incelemeler yapmak gibi görevleri vardır.

TSE'nin görevleriyle ilgili olarak 1985 yılında yapılan değişiklik ile Enstitünün görevlerine "standartlara uygun ve kaliteli üretimi teşvik edecek çalışmalar yapmak ve bunlarla ilgili belgeleri düzenlemek" görevi eklenmiştir. Bu görev Enstitüyü kalite sistem standartları ile tanıştırmıştır. Bu şekilde TSE, 132 sayılı kuruluş yasası ile kendisine verilen "her türlü madde ve mamulleri ile usul ve hizmet standartlarını yapmak" görevini yerine getirirken standardizasyonun yanı sıra kalite ve çevresel yönetim sistemi konusuna da eğilmiştir. Kurumun bu alanda yürüttüğü çalışmalar son yıllarda özel bir önem ve yoğunluk kazanmıştır.

ISO 14001 çevresel yönetim sistemi standartları çevresel etkilerin yasal uygulamalardan çok piyasa güçleri ile kontrol edilmesi gereksiniminden doğmuştur. TSE de söz konusu gereksinimi şu şekilde ifade etmektedir: "Her geçen gün daha da küçülen dünyamızın kaynaklarının sonsuz olmadığı, ürün ve faaliyetlerin çevre etkilerinin yerel ve bölgesel kalmayıp, global olduğu artık tüm dünyada kabul edilmiştir. Bu bilinç çevresel etkilerin yasal uygulamalardan ziyade piyasa kuvvetleri ile kontrol edilmesi ihtiyacını da beraberinde getirmiştir."

Türk Standartları Enstitüsü'nün organları Genel Kurul, Teknik Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Kurulu ile İhtisas Kurullarıdır.

Genel Kurul, TSE'nin en yüksek karar organıdır. Genel Kurul ilgili bakanlıkların, özel sektör ve bilim kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. 132 sayılı Kanuna göre, bu temsilciler: Başbakanlık, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı,

Devlet Malzeme Ofisi, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu tarafından üst seviyede görevlendirilecek 2'şer temsilci; Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Yüksek Denetleme Kurulu, Milli Prodüktivite Merkezi ve Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü tarafından üst seviyede görevlendirilecek birer temsilci; üniversitelerden Üniversitelerarası Kurulca seçilecek 8 temsilci; Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğince görevlendirilecek 12 temsilci (madde 4)'dir.

Bu yapı 1985 yılında yapılan değişiklik ile kabul edilen yapıdır. 132 sayılı Kanunun 1960 yılında ilk kabul edildiği halinde Genel Kurul, temsilci ve doğal üyelerden oluşmaktadır. Temsilci üyeler üç gruptan oluşmaktadırlar. Bunlar (a) üniversitelerin standartlarla ilgili kürsüleri ve enstitüleri ve standartlarla ilgili diğer bilim kuruluşlarından ve Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB)'nden; (b) Ticaret, Sanayi, İmar ve İskan Bakanlıkları ve standartlarla ilgili diğer bakanlıklardan; (c) Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği ve Türk Standartları Enstitüsü gelirlerine katılan oda ve borsalar, standartlarla ilgili bankalar ve özel kuruluşlardan gelecek temsilcilerdir. Temsilci üyeler ülkedeki standart çalışmalarının durumuna göre Genel Kurul tarafından tespit edilmektedirler. Bir gruptaki temsilci üye sayısı diğer iki gruptaki temsilci üye sayısının toplamını geçmemektedir. Doğal üyeler ise teşkilat kanunlarında standart işleri ile görevlendirilmiş olan bakanlıkların bu hizmeti gören dairelerinin amirleri ile Genel Kurulun toplantı tarihinde görevli hazırlık grupları başkanları ve TSE'nin eski Yönetim Kurulu Başkanlarıdır. Bu şekilde Genel Kurulun doğal üyeleri olarak bakanlıkların standartlarla ilgili daire amir ve başkanları standart çalışmalarının durumuna göre, temsilci üyeleri seçmektedirler.

132 sayılı Kanunda 1985 yılında yapılan değişiklik ile Genel Kurul üyeleri açısından bu ikili üye sistemi kaldırılmıştır. Standart çalışmalarının durumuna göre Genel Kurul'un doğal üyeleri tarafından seçilen temsilciler yerine Kanunla söz konusu temsilci sayı ve yerleri sürekli olarak belirlenmiştir. 1985 değişikliği ile

önceki temsilciler arasında yer alan TMMOB üyelikten çıkarılmıştır.

Enstitünün diğer organları ise şunlardır: *Teknik Kurul*, Enstitüce hazırlanan standartları kabul eden ve bunlardan zorunlu olarak yürürlüğe konmaları gerekenleri belirleyen teknik bir organdır.⁵ *Yönetim Kurulu*, Türk Standartları Enstitüsünün yürütme organıdır. Yönetim Kurulu bir başkan ve dört üyeden oluşur. Enstitü Başkanı Yönetim Kurulunun da başkanıdır. Başkan ve üyeler ile üç yedek üye, Genel Kurul tarafından, kendi üyeleri arasından gizli oyla üç yıl için seçilir. Yönetim Kurulu personel kadrolarını ihtiyaca göre belirleyip, her yıl bütçesi ile birlikte Genel Kurulun onayına sunar. *Denetleme Kurulu*; Genel Kurul üyesi olan veya olmayan Başbakanlığın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının elemanları arasından Başbakanlıkça görevlendirilen birer kişiden oluşan üç kişilik bir kuruldur ve Türk Standartları Enstitüsünün hesapları ve bunlarla ilgili muamelelerini denetler. *İhtisas Kurulları*; İhtisas kurulları, Türk Standartları Enstitüsünün bilimsel inceleme ve standartları hazırlama kurullarıdır. İhtisas Kurulları Genel Kurul kararıyla kurulmaktadır.

TSE'nin Genel Kurul ve Teknik Kurulu görüldüğü gibi, üye oluşumu açısından karma bir üyelik sistemine sahiptir. İlgili bakanlıklar ve kamu kuruluşlarının yanı sıra bilim kuruluşları ve Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğince seçilen üyeler de yer almaktadır. Üye tam sayısının yaklaşık dörtte birini özel sektör oluşturmaktadır. TSE'nin hesapları ve bunlarla ilgili işlemleri Başbakanlık, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı temsilcilerinin denetimi altındadır. Türk Standartları Enstitüsü ISO'nun üyesi ve Türkiye'deki tek temsilcisidir. Kalite Sistem Belgelendirme faaliyetleri Türk Akreditasyon Kurumu ve Hollanda Akreditasyon Kurumu RVA tarafından akredite edilmiştir.

Ülkemizdeki ve yurt dışındaki laboratuvar, belgelendirme ve

⁵ Teknik Kurul a) Yönetim Kurulu Başkan ve Üyeleri, b) İhtisas Kurulu Başkanları, c) Bayındırlık ve İskan, Tarım Orman ve Köyleri, Sanayi ve Ticaret ile konuyla ilgili bakanlıkların, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının Genel Kurulda bulunan yalnız birer temsilcileri, d) Üniversitelerin Genel Kurulda bulunan temsilcilerinden Genel Kurulca seçilecek üç temsilci, e) Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği temsilcilerinden Genel Kurulca seçilecek üç temsilciden oluşur (madde 6).

muayene hizmetlerini yürütecek kuruluşları akredite etmek üzere 4 Kasım 1999 tarihinde yayımlanan 4457 sayılı Kanunla Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK) kurulmuştur. Kuruluş Kanununa göre, TÜRKAK'ın kuruluş amacı "...laboratuvar, belgelendirme ve muayene hizmetlerini yürütecek yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşları akredite etmek, bu kuruluşların belirlenen ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyetlerde bulunmalarını ve bu suretle ürün/hizmet, sistem, personel ve laboratuvar belgelerinin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek..."tır.

TÜRKAK'ın kuruluş amacı, küresel ticaretin liberalizasyonu süreci ile doğrudan bağlantılıdır. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi, küresel ticaretin önündeki engellerin kaldırılması ürünlerin ilgili standartlara uygunluğunu tespit etmek, tüketici beklentilerini karşılar nitelikte olduğunu ortaya koymak için yapılan deney, muayene ve belgelendirme çalışmalarının nitelik itibarıyla ülkeler arasında farklılık göstermeden yürütülmesini sağlayan düzenlemeler yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Türkiye açısından bu tür bir zorunluluk hem DTÖ üzerinden hem de AB üzerinden işlemiştir. DTÖ'nün "Ticarette Teknik Engeller (TBT)" anlaşması anlaşmayı imzalayan ülkelere akreditasyon sistemlerini kurma şartını getirmiştir. Bu anlaşmanın yanı sıra Avrupa Gümrük Birliği anlaşmasında getirilen standardizasyon, belgelendirme konularında AB'nin ilgili mevzuatına ve uygulamalarına uyulması şartı gereği Türkiye'de buna uygun kurumsal düzenleme yapılmıştır. TÜRKAK'ın kendi amaçları arasında da bu şu şekilde ifade edilmiştir: "Ülkemizde üretilen malların piyasalarda dolaşımı için, yukarıda değinilen anlaşmaların öngördüğü şekilde; güvenilir ve şeffaf uygunluk değerlendirmesi işlemlerinden geçirilerek ilgili rapor ve belgelerin tanzim edilmesini sağlamak, Türk Akreditasyon Kurumu'nun temel amacıdır" (<http://www.turkak.org.tr/TURKAK-AMACLAR.htm>, Erişim Tarihi 16.06.2006). TÜRKAK Başbakanlıkla ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir statüdedir.

TÜRKAK bu nitelikleri ile Türk idare yapısı içinde farklı bir yere oturmaktadır. Aynı bir kamu tüzel kişiliği olması ve idari ve mali özerkliğe sahip olması nedeniyle farklı sınıflandırmalar içinde yer almaktadır. Özellikle Kurumun bir bağımsız idari otorite olup olmadığı konusunda da farklı düşünceler vardır. Kimi sınıflandırmalarda TÜRKAK bağımsız idari otoriteler arasında

sayılırken (Gözübüyük, 2005, s.184-185), kimi sınıflandırmalarda bağımsız idari otoriteler arasında TÜRKAK'tan bahsedilmemiştir (Günday, 2002; Bayramoğlu, 2005).

Bağımsız düzenleyici kurumlar olarak da ifade edilen bu kurumların genel olarak özellikleri şu şekilde özetlenebilir: (Gözübüyük, 2005; Bayramoğlu, 2005, Günday, 2002) Bu kurumların kurumsal özelliklerinin en belirgin yanı bağımsız olmalarıdır. Kuruluş amaçları genellikle kuruldukları sektörü düzenlemektir. Devletin sorumluluk ve yetki alanına giren düzenleme ve denetim işlevine katılmaktadırlar. Kamu hukukuna dayanan sorumluluklara ve yetkilere sahiptirler. Aynı bir tüzel kişiliğe sahiptirler. Üyeleri bağımsız, yönetimleri özerktir. Faaliyetleri yargısal denetime tabi olup hiyerarşi veya vesayet türü yönetsel denetime tabi değildir. Doğrudan hesap verme yükümlülükleri yoktur; örgütsel olarak bakanlıklardan ayrıdırlar. Kanunla kurulmaktadır. Mevcut kamu yönetiminin geleneksel personel rejiminden farklı olarak daha esnek bir örgütsel yapı ve işleyişe sahiptirler. Yaygın istihdam biçimleri sözleşmeli personel, danışman, uzman vb.dir. Esnek ücret politikaları benimseyen bu kurumların ücret miktarlarını genellikle kurum yöneticileri belirlemektedir. Mali özerkliğe sahiptirler.

Bağımsız düzenleyici kurumlar bu genel özelliklerinin yanı sıra kendilerine özgü özelliklere de sahiptirler. TÜRKAK bu çerçevede yukarıda sayılan özelliklerin bazısına sahip iken, aynı anda farklı özellikler de taşımaktadır. Bu nedenle genel olarak idari yapı içinde bu kurumların yerlerinin ne olduğuna ilişkin tartışmalara TÜRKAK kendi özellikleri ile ek sorular getirmektedir. Bu çalışmada kapsamında TÜRKAK ve diğer bağımsız düzenleyici otoriteler arasında ayrıntılı bir karşılaştırma yapmak mümkün değildir. Ancak bu genel özelliklerin ardından TÜRKAK'ın özellikleri ortaya konulduğunda farklılıklar bir ölçüde kendiliğinden ortaya çıkmış olacaktır.

TÜRKAK 4457 sayılı Kanuna göre tüzel kişiliği olması, idari ve mali özerkliğe sahip olması ile bağımsız düzenleyici kurumlara yaklaşırken, Başbakanlıkla "İlgili" olması ve özel hukuk hükümlerine göre çalışıyor olması ile farklılaşmaktadır.

4457 sayılı Kanuna göre, TÜRKAK'ın görev ve yetkilerinin bazıları şunlardır:

a) Kurum faaliyetleri ile ilgili düzenlemeleri yapmak, akreditasyon ile ilgili gerekli kriter ve önlemleri belirlemek, bunları uygulamak ve gerektiğinde değiştirmek, düzeltmek ve yürürlükten kaldırmak,

b) Akredite edilmek üzere başvuruda bulunan; laboratuvar, ürün/hizmet, sistem, personel ve benzeri belgelendirme konularında faaliyet gösteren özel ve/veya kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili standartlara ve kriterlere göre değerlendirmesini yapmak ve bu değerlendirme sonucunda kuruluşun akredite edilip edilmemesine karar vermek, akredite edilen kuruluşları izlemeye almak ve gerektiğinde geçici veya devamlı olarak akreditasyon kararını durdurmak ve bu alanlarda faaliyette bulunacak tüm kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak,

c) Akreditasyon amacıyla başvuran kuruluşların müracaatı, değerlendirilmesi ve akredite edilmesi ile ilgili olarak elde edilmiş bilgilerin gizliliğini sağlamak, madde3)

Görüldüğü gibi, TÜRKAK akreditasyon ile ilgili gerekli kriter ve önlemleri belirlemekte, bunları uygulamakta ve gerektiğinde değiştirmekte ya da yürürlükten kaldırmaktadır. TÜRKAK akredite edilmek üzere başvuruda bulunan laboratuvar, ürün/hizmet, sistem, personel ve benzeri belgelendirme konularında faaliyet gösteren özel ve/veya kamu kurum ve kuruluşlarının ilgili standartlara ve kriterlere göre değerlendirmesini yapmakta ve bu değerlendirme sonucunda kuruluşun akredite edilip edilmemesine karar vermekte ve onayladığında söz konusu kurum ve kuruluşları izlemektedir. Gerektiğinde geçici veya devamlı olarak akreditasyon kararını durdurma yetkisi de bulunmaktadır.

Konumuz açısından bakıldığında, ISO 14 000 çevresel yönetim sistem standartları ISO tarafından belirlenmekte; ISO'nun belirlemiş olduğu bu standartlar ülkemizde uygulanabilmesi için TSE tarafından onaylanmakta; bu standartları kendi faaliyetlerinde uygulamak isteyen kamu ve özel kuruluşlar bunun belgelenmesi için ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ya da özel şirketlere başvurumaktadırlar. Söz konusu özel ve/veya kamu belgeleme kuruluşlarının uygunluk denetimi TÜRKAK tarafından yapılmaktadır. Bu durumda TSE hem standartların onaylayıcısı olmakta hem de uygulayıcı olarak TÜRKAK bünyesinde akredite edilen belgelendirme kuruluşlarından birisi olmaktadır.

Bağımsız düzenleyici kurumlar uygulamada genellikle karar organı olarak "kurul" ve yürütme organı olarak "başkanlık" ve "hizmet birimleri"nden oluşmaktadırlar. TÜRKAK'ın organları ise Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve Genel Sekreterlik'tir.

TÜRKAK Genel Kurulu, kurumun en üst karar organıdır ve üç grup delegeden oluşmaktadır.⁶ (A) grubu delegelerin sayısı 17 olup, 4457 sayılı Kanun'da belirtilen bakanlık ve bağlı kuruluş temsilcilerinden oluşmaktadır.⁷ (B) grubu delegelerin sayısı 8 olup, 4457 sayılı Kanun'da belirtilen kamu görevi ifa eden kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşmaktadır.⁸ (C) grubu delegelerin sayısı 24 olup, özel sektör temsilcilerinden oluşmaktadır.⁹ Bir başka deyişle, Genel Kurul söz konusu temsilcilerin doğrudan katılımıyla, Bakanlar Kurulunun herhangi bir seçim yetkisi olmadan oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu, (A) grubundaki kuruluş temsilcilerinden üç, (B) grubundaki kuruluş temsilcilerinden iki ve (C) grubundaki kuruluş temsilcilerinden iki olmak üzere Yönetim Kurulu Başkanı dahil toplam yedi üyeden oluşmaktadır. Herhangi bir kuruluştan birden fazla temsilci Yönetim Kurulunda yer alamaz. Yönetim

⁶ Rekabet Kurumu'nun "kurul" şeklindeki karar organı (Rekabet Kurulu)'nın on bir üyesinden dört üye Rekabet Kurulu'nun, iki üye Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın, bir üye DPT Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının, birer üye de Yargıtay, Danıştay, Üniversitelerarası Kurul ile TOBB'un gösterecekleri ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. (Gözübüyük, 2005)

⁷ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığından üçer temsilci; Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından birer temsilci.

⁸ Türk Standartları Enstitüsünden üç temsilci; Yükseköğretim Kurulu, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Rekabet Kurumu, İhracatı Geliştirme Etüd Merkezinden birer temsilci.

⁹ Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği "TOBB" ve Türkiye İhracatçılar Meclisinden üçer temsilci; en fazla üyeye sahip ilk altı Sanayi Odaları ve en fazla üyeye sahip ilk iki Ticaret Odaları ile Ticaret ve Sanayi Odalarından birer temsilci, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı ve Türk Loydu Vakfından birer temsilci; Kurumca akredite edilmiş en fazla üç kuruluştan, Yönetim Kurulu önerisiyle ve Genel Kurul tarafından oy çokluğu ile üç yıl için seçilecek birer temsilci.

Kurulu asıl ve yedek üyeleri; Genel Kurul üyeleri arasından bu maddenin birinci fıkrası esasları çerçevesinde grupların kendi içinde gizli oyla ve ayrı ayrı seçilir. Bu seçimler yargı gözetim ve denetiminde yapılır. Yönetim Kurulu üç yıl için seçilir ve Kurul kendi üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan yardımcısı seçer. Yönetim Kurulu Başkanı (A) grubu üyeleri arasından seçilir. Yönetim Kurulu başkanı ve üyeleri Kurumun sürekli personeli değildir. Ayrıca her gruptan iki kişi olmak üzere, altı yedek üye seçilir.

Denetim Kurulu; Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca bildirilecek birer temsilciden oluşur. Denetim Kurulu üyeleri Kurumun sürekli personeli değildir. Denetim Kurulu, yıl içinde lüzumlu gördüğü her zaman denetleme yapabilir. Denetim Kurulu, Yıllık Denetim Raporunu Genel Kurul üyelerine gönderir. Denetim Kurulu, denetimi sırasında, Yönetim Kurulu üyelerinden biri veya bir kaçının görevleriyle ilgili suç işlediğini tespit ederse, durumu bildirmek üzere, Genel Kurulu olağanüstü toplantıya çağırabilir. Diğer personelin görevleri ile ilgili suç işlediğinin sabit olması halinde ise durumu Yönetim Kuruluna bildirir. Bu çerçevede TÜRKAK açısından yargı denetiminden söz edilebilir.

Yönetim Kurulunca, Kurumun idari, teknik ve sekreteryaya işlerini ve Yönetim Kurulunun aldığı kararları yürütmek üzere, bu Kurula karşı sorumlu bir *Genel Sekreter* atanır. Genel Sekretere bağlı *ana hizmet birimleri* vardır.

TSE bünyesinde Genel Kurul içinde üye dağılımı içinde yaklaşık toplam üye sayısının dörtte biri olan özel sektör temsilcilerinin sayısı TÜRKAK Genel Kurulunun toplam üye sayısının yaklaşık yarısı (bir eksiği)ni oluşturmaktadır. Ayrıca özel sektör temsilcilerinin bileşimi de değişmiştir. TÜRKAK bünyesine TMMOB, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı ve Türk Loydu Vakfı¹⁰ eklenmiştir. Bu şekilde 24 özel sektör üyesinin 5'ini bu

¹⁰ Türk Loydu, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Gemi Mühendisleri Odası tarafından 1955 yılından itibaren "meslek komiteleri" kurularak başlatılan çalışmalar sonucunda, Türkiye Sigorta ve Reasürans Şirketleri Birliği'nin de katkılarıyla 1962 yılında kurulmuş olup, 1967 yılında da bağımsız, tarafsız ve kar amacı olmayan bir kuruluş olarak "vakıf" haline gelmiştir. Vakfın ticari faaliyetleri Vakıf ve yönetim organlarına bağlı olarak "Türk Loydu Vakfı İktisadi İşletmesi" tarafından yürütülmektedir. Türk Loydu Vakfı İktisadi İşletmesi, TÜRKAK tarafından kalite ve çevresel yönetim sistem standartları belgeleme kuruluşu olarak akredite edilen sistem değerlendirme kuruluşları içinde yer almaktadır; (<http://www.turkloydu.org/TR/TL/default.asp>), Erişim Tarihi 13.10.2006)

Yeni kurum temsilcileri oluşturmaktadır. Bu yeni kurumlar TÜRKAK bünyesinde toplumu temsilen katılan "sivil toplum örgütleri" temsilcileridirler.

TÜRKAK Genel Kuruluna eklenen bir diğer grup temsilci ise TÜRKAK tarafından akredite edilen sistem değerlendirme kuruluşları arasından Yönetim Kurulu'nun önerisi ve Genel Kurulun onayı seçilecek üç temsilcidir. TÜRKAK tarafından akredite edilen sistem belgelendirme kuruluşlarına bakıldığında, bunlar kalite ve/veya çevre yönetim sistem standartlarını belgeleyen kuruluşlardır.¹¹

Sistem belgelendirme kuruluşları içinde Türk Standartları Enstitüsü gibi kamu kuruluşu, Türk Loyd Vakfı İktisadi İşletmesi gibi ulusal özel kuruluş, Moody International gibi uluslararası bir şirket ya da NIS-Sert Uluslararası Sertifikasyon ve Denetim Hizmetleri Ltd. Şir. (Alman NIS-ZERT belgelendirme kuruluşlarının Türkiye temsilcisi) gibi uluslararası şirketlerin ulusal yavru şirketleri bulunmaktadır. Bu şekilde farklı yerli ve yabancı özel ya da kamu kurumu karması bulunmaktadır. Türk Standartları Enstitüsü bu durumda TÜRKAK'a akredite olmak üzere başvuran yerli ya da yabancı kamu ya da özel kuruluşlarının tercih edebilecekleri seçeneklerden sadece biridir. Diğer yandan TÜRKAK Genel Kuruluna bu kuruluşlardan üçü Yönetim Kurulu'nun önerisi ve Genel Kurulun onayı ile seçilmektedir.

¹¹ 13 Ekim 2006 itibarıyla TÜRKAK tarafından akredite edilen sistem belgelendirme kuruluşları şunlardır: TSE Personel ve Sistem Değerlendirme Başkanlığı, Türk Loyd Vakfı İktisadi İşletmesi, Nis-Sert Uluslararası Sertifikasyon ve Denetim Hizmetleri Ltd. Şir., MEYER Yönetim ve Belgelendirme Hizmetleri Ltd.Şir., TÜV Teknik Kontrol ve Belgelendirme A.Ş., BEC Belgelendirme ve Muayene Hizmetleri Ltd. Şir., TÜV SÜD Teknik Güvenlik ve Kalite Değerlendirme Ltd. Şir., MOODY International Moody International Kalite Servisleri Ltd. Şir., TÜV REHINLAND Uluslararası Standartlar ve Sertifikasyon ve Denetim A.Ş., ROYALCERT Belgelendirme ve Gözetim Hizmetleri A.Ş., SGS SUPERVISE Gözetim Etüd Kontrol Servisleri A.Ş., KALİTEST Belgelendirme ve Eğitim Hizmetleri Ltd. Şir., BSS Uluslararası Sertifikasyon ve Belgelendirme Ltd.Şir., UKS Uluslararası Kalite Sistemleri ve Belgelendirme Ltd. Şir., Standart Belgelendirme Gözetim Deney Muayene ve Teknik Kontrol Ltd. Şir., BBS Birleşik Belgelendirme ve Eğitim Gözetim Servisi İç ve Dış Ticaret A.Ş., ALBERK Kalite Ekspertiz Gözetim Yazılım Eğitim Sistem ve Teknik Belgelendirme Ltd Şir., UNIVERSAL Sertifikasyon ve Gözetim Hizmetleri Ltd. Şir., AJA 9000 Belgelendirme Ltd. Şir. (<http://www.turak.org.tr/akredite/sistem.htm>). Erişim Tarihi 13.10.2006)

TÜRKAK'ın kurumsal yapısında olduğu gibi, kamu ve özel (şirketler ve sivil toplum kuruluşları) karması şeklindeki kurumsal yapıda kamunun görevi "ürünlerin ilgili teknik düzenlemelere ve standartlara uygunluğunu tespit eden ve belgelendiren kuruluşların; bu süreçte yer alan muayene birimleri ve laboratuvarların, resmi otoritelerce yapılmakta olan denetim çalışmaları kapsamındaki test çalışmalarının; uzmanlık gücü yeterli ve kalite sistemine sahip birimlerce yapılmasını garanti altına almak" olarak ifade edilmektedir. Bu görevin yerine getirilmesinde en önemli araç durumundaki akreditasyon kuruluşları, ilgili yasal düzenlemeler ile kamu otoritesi olarak yetkilendirilmektedir. Ancak bu kamu otoriteleri "yasal düzenlemeler ile verilen görevlerini tarafsız olarak yerine getirmeleri, idari ve mali bağımsızlık sahibi olmaları, genel bütçeden gereken yardımları alabilmeleri, akreditasyon hizmetinin etkilediği ekonomik operatörlerin bünyede temsil edilmesi" şeklindeki ek özellikler taşımaktadır. Bu ek özellikler TSE'nin de onayladığı TS EN 45010 no'lu Avrupa Standardında yer almaktadır. Ulusal akreditasyon kuruluşlarının ve sistemlerinin ilgili uluslararası standartlarda tarif edilen özelliklere uyması, akreditasyon işlemlerinin kabul edilebilirliği açısından büyük önem taşımaktadır.

TÜRKAK idari ve mali özerkliğe sahiptir. 4457 sayılı Kanuna göre, idari özerkliğin bir parçası olarak Yönetim Kurulu Genel Sekreter ve diğer personelin atamalarını yapmak yetkisine sahiptir. Kurum personeli hizmet akdi ile çalıştırılmaktadır. Kurumda bir göreve atanmışlar *istekleri halinde* Emekli Sandığı ile ilişkilendirilmektedirler. Hizmet akdi ile sürekli istihdam edilen personele verilecek aylık ücret, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil ücretinin iki katını geçmemek üzere, Yönetim Kurulunca belirlenmektedir (madde 20). Yönetim ve Denetim Kurulu üyelerinden üyelik niteliklerini herhangi bir şekilde kaybedenlerin üyelikleri, bu vasıfların kaybedildiğinin öğrenildiği tarihten itibaren herhangi bir işleme gerek kalmaksızın kendiliğinden düşmüş sayılmaktadır. Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri ile Kurum personeline suç teşkil eden fiil ve hareketlerinden dolayı Devlet memurları hakkında tatbik edilen cezalar uygulanır. Ancak Yönetim ve Denetim Kurulu üyeleri ile Kurum personeli hakkında Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleri

uygulanmaz (madde 22).

Diğer personelin durumu Türk Akreditasyon Kurumu Personel Yönetmeliği (RG: 17.01.2001, S: 24290) ile düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğe göre, kurum hizmetlerinin gerektirdiği görevlerin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan personelin istihdam şekilleri sözleşmeli personel, geçici personel ve kısmi zamanlı personeldir. *Sözleşmeli Personel:* Kurumun hizmetlerinin gerektirdiği, tahsis edilen kadroya bağlı, asli ve yönetim kademelerinde sürekli çalışmak üzere idari hizmet sözleşmesi ile bu Yönetmeliğe göre atanan yönetici, teknik ve idari personeldir. Karşılık gösterilen bu kadrolara başka atama yapılamaz. *Geçici Personel:* Kurumun yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan istisnai hollere münhasır olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasa ihtiyaç gösteren veya tam gün çalışmaya ihtiyaç göstermeyen geçici işlerde sözleşmeli personel dışında sözleşme ile yaptırılmasında fayda görülen işlerde istihdam edilmek üzere, belirli bir süre şartına bağlı olarak çalıştırılan (yabancı uyruklu personel dahil) personeldir. *Kısmi Zamanlı Personel:* Geçici nitelikte olan hizmetleri yapmak üzere haftanın belirli günlerinde çalıştırılan ve kadrolu sayılmayan personeldir (madde6).

Mali açıdan özerk olan TÜRKAK, ayrı bütçe ve gelir kaynaklarına sahiptir. Kamu kurumu olması sebebiyle gelirleri içinde yer alan genel bütçe gelirlerinden payın yanı sıra özel gelirleri bulunmaktadır. 4457 sayılı TÜRKAK'ın Kuruluş Kanununa göre, Kurumun gelirleri şunlardır: (a) Akredite edilmiş kuruluşların, yıl içinde akreditasyon kapsamındaki faaliyetleri karşılığı elde ettikleri brüt gelirlerinin % 1'i, (b)Yapılan hizmetler karşılığı alınacak ücretler, (c) Genel bütçeden yapılacak yardımlar, (d) Her türlü yardım ve bağışlar, (e) Kuruma ait taşınmazların gelirleri, (f) Yukarıda sayılan gelirlerin nemalandırılması suretiyle elde edilecek gelirler (madde 21).

Bu şekilde Kurum genel bütçe gelirlerinin yanı sıra akredite edilmiş kuruluşların akreditasyon kapsamındaki faaliyetleri karşılığı elde etmiş oldukları gelirlerden de pay almaktadır. Söz konusu

kuruluşlar özel ve/veya kamu kuruluşu olabilmektedir. Türk Akreditasyon Kurumunun gelir-gider fazlası Kurumun bir sonraki yıl bütçesine aktarılmaktadır.

Genel olarak TÜRKAK, kamu tüzel kişiliği olmakla birlikte, özel hukuk hükümlerine göre çalışan, bir başka deyişle, sırtını kamuya dayayan bir şirket gibi yapılanmıştır. Bu anlamda yönetim modelinin bir örneğini oluşturmaktadır. Türk Standartları Enstitüsü ise bu noktada küresel olarak belirlenen standartların onaylayıcısı ve uygulayıcısı olarak sistemde yer almaktadır.

SONUÇ

Özellikle çevresel hesap verme ya da çevresel yönetim sistemleri üzerinden bakıldığında, çevresel yönetimde birbirleriyle ilişkili iki kurumsal eğilim söz konusudur (Langley, 2001). Birinci olarak, küresel çevresel yönetimde kurumsal değişimin bir kısmı kurum- içi dinamikler dizisidir. Diğer gönüllü araçlar gibi, çevresel denetim bir kurum- içi kendi kendini-düzenleme biçimidir. Gönüllü araçları destekleyenler bunların emir ve kontrol yaklaşımlarının sahip olmadığı etkinlik kazanımlarına ve olumlu teşviklere yol açacağını savunmaktadırlar. Özellikle kazanımlar gönüllü araçların kurum içinde teknolojik gelişmeyi teşvik etme ve farklı uyum maliyetlerinden doğan sorunları çözme kapasitesinden kaynaklanmaktadır. Gönüllü araçların artan hakimiyetinin sonucu olarak, yönetim "artan ölçüde örgütlerin içine ve bunların iç kendini-değerlendirme ve kontrol sistemlerine sokulmaktadır." Esas olarak piyasa kurumları ile birleşirken, bu kurum- içi değişim artan ölçüde devlet kurumlarında da örneğin, EMS standartlarını kabul etmek gibi, hakim olmaktadır. Bu tür kurum- içi değişiklikler çevre yönetiminde kurumsal değişimin ayrılmaz bir parçasıdır.

İkinci olarak yönetimin örgütsel ilkesi olarak şeffaflığın kendisi çevre yönetiminde otoritenin kurumsal dağılımında daha ileri değişikliklerin habercisi olmaktadır. Çevresel hesap verme ya da çevresel yönetim sistemleri doğal olarak gönüllü örgüt- içi girişimlerdir. Çevresel performansla ilgili bilginin şeffaf olarak

ortaya konmasını kontrol edecek mekanizmaların yokluğunda, çevresel hesap verme ya da çevresel yönetim sistemleri sadece bunları uygulamayı seçen kurumlar için bir değer ifade edecek, bu yüzden küresel çevresel yönetişimin önemli bir parçasını oluşturmayacaktır. Ancak artan şeffaflık talebi ve denetlenebilir standartlar kurma çabası uygulamada denetim kurumlarının kendilerine bir yönetim rolü kazandıracaktır. Denetim kurumları devlet ve piyasa kurumlarının çevresel performansı ile ilgili şeffaflığın garantörü olmuşlardır.

Söz konusu kurumlar bu rollerini yönetim modelinin öngördüğü kamu-özel ortaklığı şeklinde yerine getirmektedirler. Şirketlerin küresel ticarete engel teşkil etmeyecek şekilde standartların belirlenmesindeki etkileri süreci "özelleştirirken"; aynı zamanda bu standartların küresel ölçekte faaliyet gösteren şirketler için ayrı işlemlere gerek kalmadan her yerde uygulanabilir olmasını sağlayacak şekilde düzenlenmeleri için kamu gücüne ihtiyaç duyulması süreci "kamu-özel ortaklığı"na dönüştürmektedir. Ancak bu ortaklıkta kamunun kendisinin bir şirket gibi örgütlenmesi yine süreci "özel" kılmaktadır.

KAYNAKÇA

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

Clapp, J., (2001/2002), "ISO Environmental Standards: Industry's Gift to a Polluted Globe or The Developed World's Competition-Killing Strategy?", *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*, (ed. Olav Schram and Øystein B. Thommessen), Earthscan Publ., London, s.27-33.

D'Souza, C., (2004) "ISO 14000 Standards: An Environmental Solution or a Marketing Opportunity?", *Electronic Green Journal*, Issue 20, s.s.y.

Dikmen, A.A. (2003), "Standart Üründen Marka Standardizasyonuna", *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar Korkut Boratav'a Armağan*, İletişim Yay., (der. A.H. Köse, F. Şenses, E. Yeldan), İstanbul, s.515-538.

Falkner, R., (2003), "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links", *Global Environmental Politics*, Vol:3, N:2, s.72-87.

Finger, M., (1997), "Globalization and Global Standards", *WTO, Globalization and Development World Conference of the Society for International Development*, Santiago de Compostella, Spain, 1997, s.s.y., <http://www.twinside.org.sg/title/std-cn.htm> ; Erişim Tarihi 23.1.2006.

Gözübüyük, Ş., (2005), *Yönetim Hukuku*, , Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 22. Basım, Ankara.

Günday, M., (2002), *İdare Hukuku*, Yenilenmiş 5. Baskı, İmaj Yay., Ankara.

http://ec.europa.eu/environment/emas/about/history_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/emas/about/summary_en.htm

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

<http://www.turkak.org>

<http://www.turkloydu.org>

ISO, (2004), *ISO Action Plan for Developing Countries 2005-2010*, Genève.

Langley, P., (2001), "Transparency in the Making of Global Environmental Governance", *Global Society*, Vol:15, N:1, s.73-92.

Rehbinder, E., (1999), "States Between Economic Deregulation and Environmental Responsibility", *Environmental Justice and Market Mechanisms Key Challenges For Environmental Law and Policy*, (ed. K. Bosselmann, B. Richardson), Kluwer Law International, London, s.251-256.

TÜRKİYE’DE KENTSEL ALANLARIN YÖNETİMİ SORUNU

Doç.Dr. Hüseyin Özgür

Araş.Gör. Pınar Savaş Yavuzçehre

Araş.Gör. Mısra Cigeroğlu

Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,

huseyinozgur@yahoo.com, pinaryav@yahoo.com,

mcigeroglu@mynet.com,

<http://kamuyonetimi.pamukkale.edu.tr>

GİRİŞ

Türkiye’de kentleşme hızı 1950’lerden itibaren yüksek seyretmekte ve giderek nüfusun önemli bir kısmı büyük ve ortanca şehirler ile kıyılardaki irili ufaklı yerleşim öbeklerinde yığılmaktadır. Sonuçta, büyükşehir sistemi kurulmadan önce özellikle İzmir ve İstanbul gibi şehirlerde gözlenen parçalanmış idari/siyasi yapı artık Şanlıurfa, Antakya ve Kütahya’dan Trabzon’a, Zonguldak ve Edremit Körfezi’nden Denizli’ye, Afyon ve Aydın’dan Alanya ilçesi’ne, Kocaeli ve Adapazarı’ndan Kuşadası ilçesi’ne, Adana ve Malatya’dan Bodrum Yarımadası’na kadar Türkiye’nin farklı büyüklüklerdeki kentsel alanlarında gözlenmektedir.

Ortanca ve küçük ölçekli kentsel alanların yönetim sorunlarını hafifletmek için kullanımı ve/veya faydaları sınırlı kimi alternatifler gündemdedir. Bunlar arasında; belediye birlikleri, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 8. ve 11. maddelerinde düzenlenen katma ve birleşme, eski ve yeni belediye kanunlarındaki mücavir alan genişletmesi, belediyelerarası işbirliği ve paralel hareket etme, özerk su-kanalizasyon idareleri gibi tek amaçlı örgütler bulunmaktadır. Ancak, halen Türk kamu yönetimi sisteminde, kentsel alan yönetiminin ne derece önemli bir sorun olduğu ile esnek ve uygulanabilir alternatif çözüm önerilerinin gerekliliği

yeterince anlaşılmış değildir. Özellikle parçalanmış kentsel alanlarda yaşanan yönetim sorunları ve bunlar arasında 10 değişik il merkezinden 1993'den beri yükselen büyükşehir belediye statüsü talepleri konuyu biraz gündeme taşımışsa da, detaylı alan araştırmalarının yapılmadığı, önerilerin yetersiz olduğu ve daha önemlisi potansiyel büyükşehir belediyesi adayı dışındaki kentsel alanlarda da yönetim sorunlarının ciddi boyutlarda olduğu söylenebilir. Malatya, Denizli, Trabzon ve Antakya gibi ortanca veya büyükçe kentsel alanlar kadar Marmaris, Kuşadası, Bodrum, Edremit Körfezi, Alanya, Rize gibi daha küçük ölçekli kentsel alanlarda da ciddi boyutlarda yönetim sorunları vardır.

Bu çalışmada, Türkiye'de yaşanan kentsel alan yönetimi sorunu tarihsel perspektifte incelenmektedir. Sorunun, taslak, rapor ve hukuki düzenlemelere yansıması, ortanca ve metropoliten alanlardaki boyut ve biçimleri, kamu yönetimi sisteminin ve kanun koyucunun sorunu değerlendirme biçimi ele alınmaktadır. Kentsel alan yönetim sorununa Türkiye'nin değişik coğrafi bölgelerinden örnekler verilmektedir. Çalışma genel değerlendirme ve öneriler ile son bulmaktadır. Bu haliyle çalışmada, sadece metropoliten kentsel alanlara ve büyükşehir belediyelerine odaklanılmayıp, orta ölçekli kentsel alanların yönetim sorunları beş ana dönemde ele alınmaktadır.

OSMANLI DEVLETİ TANZİMAT SONRASI DÖNEM

Osmanlı Devleti döneminde, kentsel hizmetler çoğunlukla merkezi hükümet tarafından yerine getirilmiştir (Toprak, 2001). 1854 öncesi İstanbul, Dersaadet, Üsküdar, Galata ve Eyüp bölgelerine ayrılarak yönetilmekteydi. İstanbul'un Merkez bölgesi olan Dersaadet'i yöneten İstanbul Kadısı diğerlerinden üstün olup doğrudan Sadaret (Başbakanlık) Makamı ile haberleşirdi. Diğer üç bölgenin kadısı bulundukları bölgenin başkanı konumundaydılar. Söz konusu dört bölge kırk şubeye ayrılmıştı. Bu bakımdan İstanbul'un yönetim yapısı eskiden beri yetki genişliği veya yerinden yönetim ağırlıklı idi (Eryılmaz, 1997:39).

İlk belediye idaresinin kurulması çalışmaları Batı ile ilişkilerin yoğunlaşması sonucu başlamıştır. Osmanlı devrinde bugünkü belediyelerin işlevini gören kurum olan Şehremaneti'nin kuruluşu, 16 Ağustos 1854'dür (Ulusoy ve Akdemir, 2006). 1854'te, Meclis-

i Vâlâ tarafından bir nizamname hazırlanarak, Dersaadet'te (Suriçi'nde) ve Bilâd-ı Selâse'de (Galata, Üsküdar ve Eyüp Sultan) Şehremaneti ünvanıyla yeni bir memuriyet ihdas edilmesi ve bir Şehir Meclisi kurulması kararlaştırıldı (Ortaylı, 2000; www.ibt.gov.tr).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile her karyede “İdare-i Belediye” kurulması hükme bağlanmış ancak uygulama başarılı olamamıştır. 1868'den itibaren İstanbul dışında da belediye örgütü kurma girişimleri başlamıştır. 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile, belediye teşkilatının bütün İstanbul'da yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehreminiği teşkilatı kurulmuş, şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır (Ortaylı, 2000; Ortaylı, 1974:117). 1868–1871 arasında bu dairelerden sadece ikisi kurulabilmiş ve bazı değişiklikler yapılmıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, vilayet, sancak ve kazalarda belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır (Öner, 2006:35). 1876'da hazırlanan Vilayet Belediye Yasası, her kent ve kasabada bir belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. 1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ile eski belediye kuruluşları aynen muhafaza edilmiş ve İstanbul'daki 14 belediye dairesi sayısı 20'ye çıkarılmıştır. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi hakkında geçici kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, yerlerine belediye şubeleri getirilmiştir.

1913'te çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, yerlerine belediye şubeleri getirilmiştir. Bu sistem 1930 yılına, 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene dek işlemiştir.

1961 ANAYASASINA KADAR OLAN DÖNEM

Cumhuriyet kurulduktan sonra, uzun süre belediye hizmetleri valilik tarafından yürütülmüştür (www.ibt.gov.tr). Türkiye’de büyük kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğunun vurgulanması, en azından 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’na kadar gitmektedir.

1924 Tarihli ve 442 Sayılı Köy Kanunu: Türkiye’de büyük kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğunun vurgulanması, 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanununa kadar gitmektedir. Bu kanunun gerekçesinde, ileriki yıllarda üç tip/büyükölçekteki belediye için ayrı ayrı kanunların çıkarılmasının

planlandığından bahsedilmiştir. Bunlardan birincisi kasabalar, ikincisi normal belediyeler ve üçüncüsü büyükşehir belediyelerine yönelik olacaktı. Ancak, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu tek tipçi bir düzenleme ile tüm belediyeleri 1983 yılında çıkarılan ve 1984’te 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na dönüştürülen KHK’ye kadar aynı düzenlemeye tabi tutmuştur.

1580 Sayılı 1930 Tarihli Belediye Kanunu: 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2000’i geçen yerleşim birimleri ile nüfusu ne olursa olsun tüm ilçe merkezlerinde belediye kurulması kabul edilmiştir. Tektipçi bir anlayışı benimseyen¹ 1580 sayılı Belediye Kanunu çok farklı büyüklüklerdeki ve özelliklerdeki belediyelerin yönetimini düzenlemişti². Zamanla büyükçe belediyelerin, özellikle 1950’lerde başlayan köyden kente göç hareketi ile, daha da büyüyen milyonluk kentler haline gelmesi sonucu, daha kırsal ve düşük nüfuslu tek belediye kentleri modernist bakış açısıyla ve tepeden inmeci anlayışla yönetmeyi öngören 1580’in etkililiği gerilemiştir. 1930-1983 arasında tüm belediye yerleşimlerinde geçerli olan Belediye Kanunu’nda nüfusu 80.000’i geçen belediyelerde şube müdürlüğü kurulması gibi kimi düzenlemeler ve değişiklikler yapılsa da, bunlar kentsel alanları yönetmek, idari/siyasi parçalanmışlığı önlemek, kentsel alan bütünlerindeki bölgesel hizmetleri tek elden yürütmek açısından sınırlı etki göstermiştir. Ancak, Belediye Kanunu dışındaki, İmar ve İskan Bakanlığı’na bağlı olarak kimi büyük kentlerde faaliyet gösteren Nazım Plan Büroları gibi mekanizmalar sayesinde alan yönetimi ve planlaması konusunda bazı iyileştirmeler yapılmıştır.

1961–1982 ARASI DÖNEM

Türkiye’de metropoliten özellikler gösterdiği düşünülen İzmir ve İstanbul gibi birkaç önemli kentsel alanın yönetimi için 1961 Anayasası döneminde (1970’lerde) belediye birlikleri ve benzeri

¹ 1580 sayılı Kanunda yansıması görülen tektipçi belediye sisteminin özellikle büyük kentleri, kıyı kentleri, turistik kentler, kırsal yerleşimler gibi farklı özellikleri olan belediyeleri yönetme konusundaki yetersizliğine ve sisteme genel eleştirilere ilişkin görüşler için bakınız: Polatoğlu, 2001; Keleş, 2006a, Özgür, 2005.

² Aslında kendi içinde, gelişme ve nüfusa göre zamanla anlamsızlaşan farklılıklar vardı. Gelire göre zorunlu görevler, nüfusa göre personel, meclis üyesi sayısı, şube kurma, müdürlük ihdası bunlara örnektir. Ancak, bunlar yapısal ve niteliksel farklılıklar yaratmayıp, nicel farklar yaratıyordu ve bütçe rakamları enflasyon karşısında güncellenmeyince zorunlu-gönüllü hizmet ayrımı önemini kaybetmişti.

öneriler getirilmişse de bunlar yasalaşamamıştır. İstanbul, Ankara, Zonguldak, Samsun, İzmir gibi kentsel alanlar için 1980 öncesi Nazım Plan Büroları gibi özel çözümler de yetersiz kalmıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1968–1972) şehirleşme konusunda varılan ilkelerden birisi şudur: “... Büyükşehirler, büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadi ve sosyal gelişmeye katkısını artıran bir güç kazanmaktadırlar. ... Bu anlayışla, büyükşehirlerin büyümesi önlenmeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenecektir”. (7.BYKP, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi ÖİK Raporu, 1994:7). Gittikçe büyüyen metropoliten alanlarda çok sayıda belediye ve uygulayıcı kurumun bulunmasının hizmetleri yerine getirmede eşgüdüm güçlükleri ortaya çıkardığının farkına varılmıştır. Nitekim, konuya ilişkin olarak 1969 yılı programında “koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanması metropoliten idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır. İçişleri Bakanlığı’nda başlatılmış olan ‘Metropoliten İdare Araştırması’ Temmuz 1969’a kadar derhal uygulamaya geçilecektir” ifadeleri yer almıştır.

Nazım Plan Büroları: Hızlı kentleşme ve göç sonucunda çarpık gelişen kentleri planlayabilmek için İmar ve İskan Bakanlığı içinde Metropolitan Planlama Dairesi oluşturulurken, planlamanın yerinde gerçekleştirilmesi için üç büyük kentte Nazım Plan Büroları kurulmuştur. Bürolar, planlama öncesinde yaptıkları araştırmalar ve plan raporları ile o dönemdeki planlama yazınına önemli katkıda bulunmuşlardır. Bu çerçevede özellikle Ankara Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu’nun gerçekleştirdiği çalışmalar önemlidir. Ankara’da metropoliten ölçekte planlama çalışmaları merkezi yönetime bağlı Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu’na 1969 yılında başlamıştır. Büro, çalışmalarını 1972 yılında tamamlamış, kentin makroformu belirlenmiştir; ancak, Plan 1982 yılında onanmıştır. 1984 yılında Metropolitan Alan Nazım Plan Bürosu kapatılmış, metropoliten ölçekte planlama yetkileri dağıtılmış, mevcut planlama sistemi ve yönetimi değiştirilmiştir (Tekeli, 2003:69-71; Keleş, 2006a).

Birlik Tasarıları: 1961 Anayasası yeni bir yerel yönetim birimine izin vermeyen bir yapıda düzenlenmiştir. Bu nedenle, 1961 Anayasası döneminde büyükşehir belediyesi veya benzeri yerel yönetim birimleri oluşturulamadığından 1970’li yıllarda metropoliten alanların yönetimine odaklanan çözüm arayışlarının daha çok

metropoliten alan hizmet birliği formülü³ üzerinde durdukları bilinmektedir. Yetmişli yıllar, ülkemizde yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin güncel hale geldiği, önemsendiği yıllardır. Yaşanan gelişmeler 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulması sonucunu doğurmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kuruluşu ile kapanışı arasındaki kısa süre içinde bakanlık, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını desteklemiş; bu dönemde sayıca dikkat çekmese de katılımcılarının çokluğu ve üstlendikleri görevlerin çeşitliliği ile dikkate değer olan belediye birlikleri kurulmuştur (Sayın, 2006).

Büyükşehir yönetimlerinin yetersizliklerine yönelik 1970’li yıllarda geliştirilen çözüm önerileri arasında İçişleri Bakanlığı’nın tasarıları öne çıkmaktadır. Buna ilaveten Şerif Tüten’in bir önerisi ile İmar ve İskan Bakanlığı’nın da kimi tasarı hazırlıkları⁴ olmuştur. Bunlar arasındaki ilk tasarı 1972 yılında “Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” adıyla hazırlanıp hükümete sunulmuştur. Başbakanlığa sunulan 1972 Tasarısı’nın hükümete sunulmaması üzerine İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı ortaklığında “İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” hazırlanıp 1975 yılında Başbakanlığa sunulmuştur. Meclise de sunulan tasarı yasalasmamıştır. Ankara Eski Valisi ve 1975–1980 arası dönemde Cumhurbaşkanı’nca Seçilen Senatör Üye olarak mecliste görev yapan Şerif Tüten 1976’da Cumhuriyet Senatosu’na kendi hazırladığı “Metropoliten Hizmet Birliği Kanun” teklifini sunmuştur.

2560 Sayılı Kanun, İSKİ ve Diğer Su-Kanalizasyon İdareleri: İstanbul kentsel alanında su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ)⁵ kurulmasına dair 2560 sayılı Kanun 20.11.1981’de kabul edilmiştir. Bu Kanunun Geçici 10.

³ Daha fazla bilgi için bakınız: Eke, 1982: 169-176; Keleş, 2006a: 292; Keleş, 2006b: 370-372; Tuzcuoğlu, 2003: 264-268; Kavruk, 2002: 199-200.

⁴ Bu tasarılar hakkında geniş bilgi ve tartışmalar için bakınız: Eke, 1982: 169-175; Keleş, 2006.

⁵ İSKİ ve diğer su ve kanalizasyon idareleri hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, www.ibb.gov.tr; Kavruk, 2002: 223-226; Keleş, 2006a; Keleş, 2006b: 374-375; 23.11.1981 tarih ve 17523 nolu R.G., 2560 sayılı İSKİ Kanunu.

maddesine göre, diğer büyükşehir belediyelerinde su ve kanalizasyon idarelerinin kurulmasına da imkân sağlanmıştır. Mevcut durumda büyükşehir belediyesi kurulan her il merkezinde bir de su ve kanalizasyon idaresi kurulmaktadır. Örneğin, ASAT - Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü, İZSU - İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi. Gerek İSKİ gerek diğer su ve kanalizasyon/atıksu idareleri bulundukları ilin büyükşehir belediyesi ile organik bağı olan ancak özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip, kendi özgelirleri ile idare olunan, büyük bütçeli, profesyonel, alan yönetimi kuruluşlarıdır.

1980-1982 Geçiş Dönemi: 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra işbaşına gelen hükümetin metropoliten alan yönetimine yönelik yaptığı önemli düzenlemelerden birisi, 1980 yılındaki 34 sayılı kararla, büyük kentlerde ana belediyelerin çevresindeki küçük belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarınca ana belediyeye bağlanmasıdır (Tuzcuoğlu, 2003:268). Kararın uygulanması sonucunda, belediye sayısı 1700'den 1580'e düşmüştür ve aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Kararın uygulanmasında görülen farklılıklardan dolayı, anakent alanlarında yönetim yapısını yeniden düzenleyen, 2561 sayılı birleştirme yasası Aralık 1981'de çıkarılmıştır. Bu düzenleme nüfusu 300.000 ve üzeri olan kentler ile onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendirdiği için, sadece, nüfusu o dönemde 300.000'in üzerinde olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir merkezlerini kapsamaktaydı. Bu düzenlemede, büyükşehirlerde etkin bir yerel yönetim modelini gerçekleştirme kaygısının yanında, iç güvenlik gibi etmenler de önemli ölçüde rol oynamıştı (Keleş, 2006b:293-294).

Metropoliten alanlar için başarısız çözüm arayışları dönemi olan 1970'lerin ardından Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) 1980'deki 34 sayılı kararı, 1981'deki 2560 ve 2561 sayılı Kanunlar ve 1982 Anayasası ile metropoliten alanlar için yeni ve daha köklü çözümlerin üretilmesi mümkün olmuştur. Dolayısıyla, 1980-1983 arası geçiş dönemdeki bahsedilen gelişmeler, bugünkü büyükşehir belediye sisteminin kurulmasına ve yenilenmesine katkı sağlamıştır.

1982–2003 DÖNEMİ

1980’lerde büyükşehir sisteminin kurulmasıyla duraklama dönemine girmiş, 1993’te ortanca irisi bazı kentsel alanların büyükşehir olması ve diğerlerinin de olmak istemeleri ile tekrar önem kazanmıştır.

Büyükşehir Belediyeleri

1982 Anayasasının 127. maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” şeklinde bir hüküm yer almıştır. Büyükşehir belediyelerinin yapısıyla ilgili yasal düzenlemeye ilişkin hükümler 18.01.1984 tarih ve 18285 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. 2972 sayılı ve Ocak 1984 tarihli yerel seçimlerle ilgili yasa’da ise bir ildeki belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunması durumunda, ilde büyükşehir meclisi ve ilçelerde ilçe belediye meclisi oluşturulacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediye yönetimi Mart 1984 tarih ve 195 sayılı KHK’nın ardından, Temmuz 1984’te 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimine dair yasayla düzenlenmiştir. Uygulama yönetmeliği ise Aralık 1984’te yürürlüğe girmiştir (Keleş, 1985:67–82).

1984 yılındaki yerel seçimler ile bu düzenlemelere paralel uygulama, İstanbul, Ankara ve İzmir’de başlatılmış olup daha sonra büyükşehir sisteminde ikinci kuşağı oluşturan Adana 1986’da, Bursa, Gaziantep ve Konya 1987’de, Kayseri ise 1988’de, bu düzenleme kapsamına alınmıştır. Böylece, büyükşehir sayısı 8’e çıkmıştır. 1993’te, büyükşehir sürecinde üçüncü kuşak olarak 7 şehir daha tartışmalı ve sorunlu 504 sayılı KHK ile (Toprak, 2003) –Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum– 3030 sayılı yasa kapsamına alınmıştır (Yaşar, 1995: 94). 3030 sayılı yasa, 10 Temmuz 2004 tarihindeki 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yasalaşmasına dek önemli değişikliklere uğramadan yürürlükte kalmıştır.

İlçeli Büyükşehir Belediyeleri: Türkiye’de belediye ve büyükşehir yönetiminde 1984’te yeni düzenlemeler yapılmıştır. Böylece, ülkenin üç temel metropol alanını oluşturan İstanbul, Ankara ve İzmir Belediyelerinin mevcut siyasal, kurumsal ve mali yapıları köklü bir değişikliğe uğratılmıştır. 3030 ile gelen yeni yönetim modeli, büyükşehirlerde “büyükşehir” ve “ilçe” belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim sistemi getirmektedir (7.B.Y.K.P.

Mahalli İdareler..., 1994:109).

Dar, yetkisiz ve sınırlı görevlere sahip ilçe belediyeleri ile devasa sınırlara sahip, tüm yetkileri elinde tutan ve ilçe belediyeleri üzerinde vesayet sahibi büyükşehir belediyesi yapıları söz konusudur. Mali bakımdan güçlü merkez belediye ile mali yapıdan güçsüz ilçe ve alt kademe belediye yapılarıyla büyükşehirlerin sorunlarının çözümü mümkün olamamıştır. Benzetme yapılırsa, gelişmiş, güçlü bir vücut ve ufacık, güçsüz kollar yaratılmıştır (7.B.Y.K.P. Mahalli İdareler..., 1994:115).

İstanbul ilçe belediyelerinin hemen hemen hepsinde hatta Ankara ilçe belediyelerinde, nüfus ve alan, hizmet ve katılım bakımından optimal düzeyin üstüne çıkmış durumdadır. Bu etmenler, ilçelerin bölünmesini zorunlu kılmaktadır. Bakırköy, Fatih, Şişli ve Kartal gibi belediyelerde gerçek anlamda bir katılıma olanak bulunamaz. Bakırköy'ün birkaç ilçeye bölünmesi de soruna çare olmamıştır (Keleş, 2006a:287).

Alt/İlk Kademeli Büyükşehir Belediyeleri: 3030 sayılı Kanunla bir yerde büyükşehir belediye idaresinin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, şayet yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüş idi. Başlangıçta kanundaki bu yol izlenmekle birlikte, sonradan yeni ilçeler kurmanın yapaylığı ve ağır maliyeti nedeniyle, büyükşehir belediyelerinin yeni ilçe kurulmaksızın oluşturulması fikri benimsenmiştir. Böylece, alt/ilk kademe belediyeleri oluşturmak veya kentsel alan bütünündeki mevcut belediyeleri alt/ilk kademeye dönüştürmek suretiyle yedi ilde 1993 yılında 504 sayılı KHK ile büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçerli olduğu 1984-2004 arasındaki yirmi yıllık dönemde kurulan ilk sekiz büyükşehir belediyesi *ilçeli* büyükşehir, ikinci gruptaki yedi büyükşehir belediyesi ise *alt/ilk kademeli* idi. İlçeli büyükşehir belediyelerinde ikinci kademeyi büyükşehir belediyesi kurulmadan varolan veya kurulma aşamasında oluşturulan ilçe belediyeleri oluştururken, alt/ilk kademeli büyükşehirlerde ikinci kademeyi o ilin merkez ilçesinin 2-4 belde belediyesine bölünmesiyle oluşturulan büyükşehir alt kademe belediyeleri oluşturmaktaydı.

Adapazarı (Büyükşehir Belediyesi) Modeli: Adapazarı Büyükşehir Belediyesi her iki grubun da özelliklerini taşıyan ve aslında bugünkü 5216 sayılı yeni yasanın özellikleriyle de uyumlu –hatta yeni yasaya öncü-- karma bir modeldir (Eryılmaz, 2005; Öztekin, 2005). Bu karma –üçüncü-- modelde; Sakarya İlinin Adapazarı adını taşıyan merkez ilçesinde Ferizli ve Söğütlü adlarıyla iki yeni ilçe oluşturulması ve Adapazarı Belediyesi ile komşu bazı belde belediyelerinin Merkez İlçe adını almasıyla büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. 593 sayılı KHK ile kurulduğu 2000 yılında 3 ilçeli ve 10 belediyeli olan Adapazarı BŞB bugün 5216 sayılı Yasanın geçici 2. maddesindeki Pergel düzenlemesi ile 7 ilçeli ve 16 belediyeli bir büyüklüğe ulaşmıştır.

Adapazarı modeli aslında orta ölçekli kentsel alanların sorunlarını çözmek açısından önemli bir fırsat ve dönüm noktasıydı; ancak Adapazarı’na 3030’a tabi büyükşehir belediyesi vermek yerine ayrı bir hukuki düzenleme yoluna gitmek diğer orta ölçekli kentsel alanlar açısından daha isabetli bir düzenleme olacaktı (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2006).

Büyükşehir Teklifi Veren Diğer/Orta Ölçekli Belediyeler

İdari/siyasi açıdan parçalanmış kentsel alan özelliği gösteren ve nüfusu 100.000’den fazla olup büyükşehir belediyesi statüsü ile ilişkisi bulunmayan yerleşim öbeklerinin il merkezi olanlarından Malatya, Denizli, Trabzon, Antakya, Kahramanmaraş, Balıkesir, Zonguldak, Ordu, Manisa, Şanlıurfa, Kütahya, Osmaniye, Aksaray ve Aydın başı çekmektedir. Bunlardan özellikle Denizli, Malatya, Trabzon, Antakya ve Zonguldak gerek nüfusları, idari/siyasi parçalanmışlık dereceleri, gelişmişlik düzeyi (Dinçer, Özasan ve Kvasoğlu, 2003:55–56) ve alt bölgesel merkez olmaları gibi nedenlerle daha da önem kazanmaktadır. Balıkesir, Denizli, Elazığ, Kahramanmaraş, Kırıkkale, Malatya, Şanlıurfa, Trabzon, Van için 1993–2004 arası dönemde, bazıları için birden fazla kez büyükşehir belediyesi teklifi verilmiştir; ancak bu teklifler yasalasamamıştır. Zonguldak’ın büyükşehir olması meclis konuşmalarında ve Aydın, Edirne ve Antakya’nın büyükşehir belediyesi olması ise yerel düzeyde gündeme gelmiştir. Nüfus, yerleşim birimi sayısı, idari/siyasi parçalanmışlık, yerleşim birimlerinin ilçe geçmişliği, bölgesel merkez oluşu gibi açılardan büyükşehir belediyesi kurulmasına uygun olabilecek Ordu, Kütahya, Antakya (Hatay), Osmaniye,

Adıyaman, Aksaray ve Manisa'da büyükşehir belediyesi kurmak için herhangi bir kanun teklifi verilmemiştir.

Anadolu'nun cazibe merkezleri olabilecek, geniş hinterlanda sahip, ard bölgesine üst düzey kamusal hizmetleri ve özel malları sunan/sulabilecek konumdaki bu orta ölçekli kentlerin çoğu ciddi yönetsel, hukuksal, mekânsal ve siyasal sorunlar ile boğuşmaktadır. Sayıları yirmiyi aşan il merkezi statüsündeki bu orta ölçekli kentsel alanlara ilavefen, statüsü ilçe olup da belediye nüfusu 100.000, ilçe nüfusu ise 200.000'i sınırını aşmış Tarsus, Afanya, İnegöl ve İskenderun gibi ilçe merkezi belediyeler ile belediye nüfusu 50.000'i, ilçe nüfusu ise 100.000'i⁶ aşan kentsel alanların sayısı da artmaktadır. Mevcut (5216) ve eski (3030) yasalara göre, büyükşehir olamayacak ve olması da pek rasyonel gözükmeyen, ancak nüfusu 50.000'den 500.000'e kadar değişen aralıkta olup birkaç ayrı belediyeden müteşekkil kentsel alanların sayısı ciddi boyutlardadır (Özgür, 2005:476-483).

1993-2004 arasında verilen büyükşehir belediyesi kurulması hakkındaki kanun tekliflerinde büyükşehirlerin nasıl kurulacağına, sınırlarının ve ikinci kademe belediyelerinin nasıl belirleneceğine dair dört farklı yöntem/yol ortaya çıkmıştır: 1) Bazı illerde büyükşehir belediyesi merkez ilçe sınırlarında (Balıkesir örneğinde olduğu gibi) sadece yeni ilçeler kurmakla. 2) Bazı illerde karar Bakanlar Kurulu'na bırakmakla, (Şanlıurfa ve Kırıkkale örneği). 3) Bazı illerde Adapazarı modeline uygun olarak --Adapazarı, Trabzon, Denizli gibi kimi il merkezlerinde-- hem yeni ilçelerin kurulması hem de kimi belde belediyelerinin varlıklarının korunması suretiyle⁷ bazı illerde detaylı planlar hazırlanmaksızın ama hem merkezde yeni ilçeler kurmak hem de çevredeki birkaç ilçeyi kurulması teklif edilen büyükşehir belediyesine bağlamak suretiyle (özellikle Malatya, bazı Denizli teklifleri).

2003 SONRASI DÖNEM

2003 Kasımında tek başına iktidar olan Ak Parti, Aralık 2003'te

⁶ Özellikle Bandırma, Nazilli, Manavgat, Siverek, Viranşehir, Çorlu, Ceyhan, Kızıltepe, Bafra, Fethiye, Akhisar, Salihli, Turgutlu, Karadeniz Ereğli, Erciş, Söke, Turhal.

⁷ Bu yolla alt/ilk kademe ve ilçe belediyelerinin aynı çatı altında yer alabildiği büyükşehir belediyesi oluşturulmak istenmiştir. Tam ve açık olarak ifade edilmemiş olsa da, teklifler yeni bir modeli dolaylı olarak işaret etmektedir.

pergel düzenlemesini ve Denizli bütünşehir tasarısını ardı ardına Parlamentonun gündemine getirmiştir. Meclisten onay alıp her ikisi de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen bu yasal düzenlemelerden ilki 2004'deki 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda çok az değişiklikle bir madde olarak, Denizli kentsel alanı için özel bir yasa olan ikincisi ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, (11. madde) dolaylı olarak ve oldukça değişerek kanunlaşmıştır. Türkiye'de yerel yönetim birlikleri eski olmakla birlikte 2006'da yeni bir birlikler yasası çıktığı ve belediye birlikleri önem kazanmakta olduğu için 2003 sonrası dönemde ele alınacaktır. Aşağıda bu düzenlemeler özetlenmektedir.

Pergel Düzenlemesi: 2003 yılının son günlerinde meclise gelen ve kısaca pergel düzenlemesi olarak da anılan 5019 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"un 2. ve geçici 2. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Cumhurbaşkanı kanunu 26 Aralık 2003 tarihinde Meclis'e geri göndermiştir. İlgili Kanunun 2. maddesi, 3030 sayılı Kanunun 5inci maddesini aşağıdaki şekilde değiştirmeyi öngörmüştü: "Nüfusu 5.000.000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyük şehirlerde il mülki sınırı; valilik binası merkez kabul edilmek üzere, nüfusu 2.000.000'dan 5.000.000'a kadar olan büyük şehirlerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyük şehirlerde 30 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyük şehirlerde 25 kilometre yarıçaplı dairesel alan içinde kalan ve il sınırları içinde bulunan alanlar büyük şehir belediye sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan tüm ilçeler 'büyük şehir ilçe belediyeleri', tüm beldeler 'büyük şehir ilk kademe belediyeleri' sayılırlar. İlçelerin mülki sınırları ve mücavir alan sınırları ile beldelerin belediye ve mücavir alan sınırları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan köyler, ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlı mahalle statüsüne dönüşürler". 5019 sayılı kanun değişikliği girişimi Cumhurbaşkanınca veto edilince, pergel düzenlemesi 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda çok benzer biçimde yeniden düzenlenmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun geçici 2. maddesine göre büyükşehir

statüsündeki il merkezlerimizin (İstanbul ve İzmit dışında) belediye hizmet alanları bir daireyle belirlenmektedir. Bir bilimsel dayanağı olmayan, bu geometrik sınırlamalara göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen 20, 30 veya 50 kilometrelik dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle gibi nitelendirilmektedir. Formülün yarattığı --oldukça suni ve --tam çember biçimli sınır çizme şeklindeki-- sıkıntılı durumlar 2005 ve 2006 düzenlemeleri ve her bir büyükşehir belediyesi için yerinde yapılmakta olan çalışmalar sonucunda hafifletilmektedir. 5216 sayılı kanuna işlenemeyen hükümleri arasında kalan ve 2/7/2005 tarihli ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı kanuna eklenen bir hüküm ile büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları ile merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köylerinin statülerinin yeniden düzenlenmesine imkan tanınmıştır. 5390 sayılı kanun ile yapılan bu ek düzenleme suretiyle 14 büyükşehir belediyesinde 20, 30 ve 50 km yarıçap formülleri uygulanarak elde edilecek sınırların daha gerçekçi olmasına olanak tanınmaktadır.

5216 sayılı yasa, yeni büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu zorlaştırmaktadır. TBMM bünyesinde 1993’den bugüne sadece Adapazarı büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur.⁸ 3030 sayılı yasadan farklı olarak 5216 sayılı yasada büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir il merkezi belediyede ve o belediyenin sınırlarına 10 kilometrelik bir mesafe içinde yaşayan nüfusun 750.000’den daha fazla olması kıstası asgari şartlardan en önemlisi olarak getirilmiştir. Kanunun gerekçesindeki 1.000.000 sınırı yasalaşma sürecinde 750.000’e düşürülmekle birlikte, büyükşehir statüsü için ciddi ve somut bir nüfus büyüklüğüne sahip olma, o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi kurulması için uygun olması şartı öngörülmüştür. Böylece, hem TBMM üzerinde büyükşehir belediyesi için zaman zaman orta ölçekli kentlerden yükselen baskıların ve taleplerin hem de kıt mali kaynakların etkisiz ve verimsiz şekilde kullanılmasının önüne geçilmesi arzu edilmiş olsa gerek.

Türkiye’de, kentsel alan yönetimi açısından sorun yaşayan, henüz büyükşehir olmamış ve yeni büyükşehir kanunuyla da

⁸ Bakınız: Özgür (2006); Özgür, Savaş Yavuzçehre, Cigeroğlu (2006).

çoğunun yakın gelecekte büyükşehir olma ihtimali zayıf, birçok orta ölçekli il merkezi daha bulunmaktadır. Bunlar arasında Denizli, Edirne, Bolu, Balıkesir, Manisa, Zonguldak, Trabzon, Ordu, Sivas, Batman, Kütahya, Erzincan, Elazığ, Malatya, Antakya, Osmaniye, Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Mardin ve Van sayılabilir. Bu il merkezlerinin yönetim sorunlarının çözümünde kullanılabilecek en uygun dört alternatif; geniş bir kentsel alandaki yerleşim birimlerini kanunla birleştiren özel yasa (5026), 5393 sayılı yasanın "birleşme" ve "katma"yı düzenleyen 8. ve 11. maddelerinin uygulanması, belediye birlikleri, belediyeler arası işbirliği ve mücavir alan düzenlemeleridir.⁹

(Veto Edilen) 5026 sayılı Denizli Bütünşehir¹⁰ Yasası: Denizli’de en ilginç Bütünşehir Yasası diye adlandırılan ve Cumhurbaşkanı’ndan seçimlere ilişkin tali bir sebepten geri dönen 5026 sayılı ve Aralık 2003 tarihli yasa başta olmak üzere kentsel alanı yönetmek için 1990 başlarından buyana bir dizi deneme gerçekleştirilmiştir. Zamanla diğer orta ölçekli kentlerin yönetimine de örnek teşkil edebilecek bu yasa, Denizli merkez ilçe ile birkaçı merkez ilçede komşulayan diğer ilçelerdeki Denizli kentsel alanına yani merkez ilçeye yakın kısımlarındaki 22 belediye ile 25 köyü 1997 nüfusu 275.000 olan Denizli Belediyesi’ne bağlamak suretiyle, hayli geniş bir alanı ve yaklaşık 500.000’i (bazı iddialara göre 600.000’i) aşan nüfusu bu belediyenin yönetimine devretmek amacını gütmekte idi. Bu yasanın benzeri ne Denizli için ne de başka bir kentsel alan için Ekim 2006 itibarıyla bir daha gündeme gelmemiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Birleşme ve Katmaya Yönelik Hükümleri: 5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu’nun “Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi” alt başlığını taşıyan 11. maddesine göre; “Belediye sınırı veya meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel altyapı hizmetlerinin gerekli

⁹ Bu alternatiflerin Denizli özelinde değerlendirilmesi için bakınız: Özgür ve Kösecik, 2006; Özgür, 2005.

¹⁰ Tam adında “bütünşehir” sözcüğü geçmeyen ama pratikte sıklıkla “(Denizli) Bütünşehir Yasası” diye anılan ve veto edildiği için uygulanmayan 5026 sayılı hukuki düzenleme “Bazı Belediye Ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun”u ifade etmektedir.

kılması durumunda; Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri haline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder”. Bu hükme göre, Bu yetki kullanılırken iltihak olunacak belde sakinlerinin rızasını/oylarını alma zorunluluğu da ortadan kaldırılmaktadır. Bu durumda, nüfusu birkaç binler seviyesindeki bir ilçe belediyesi bile aynı ilçe sınırlarındaki komşu belediye ve köyler, uygun gerekçe gösterildiği ve ilgili makamlardan olumlu görüş alındığı takdirde ana belediyeye katılabilir. Bu uygulamada nüfusu 50.000’den az da olsa il ve ilçe belediyeleri de aynı özel hakka sahiptir. 5393 sayılı Belediye Kanununun “Birleşme ve Katılmalar” alt başlığını taşıyan 8. maddesi ise meskun sahaların birleşmesi halinde iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulması gereğini ortadan kaldırılarak iltihakı, otomatik ve tek bir kararla mümkün kılmasa da, oldukça kolaylaştırmaktadır.

Belediye Birlikleri: Birçok kamu hizmetleri için tek tek belediyeler en uygun hizmet alanlarını oluştururlar ancak belediyeler birbirlerine yaklaştıkça, kaynaklar azaldıkça ve metropolitenleşme arttıkça tek bir belediyenin hizmeti yerine getirmesi uygun ve mümkün olmayabilir. Kimi zaman, yerleşim birimlerinin çıkarları çatışmakta, çakışmakta ya da içiçe geçmektedir. Ulaşım, kanalizasyon, temizlik, imar, planlama ve çevre gibi birçok hizmetlerin bir bölge veya havzada bir bütün olarak ele alınması daha rasyoneldir. Kıt, çoğaltılamayan bir doğal kaynak olan toprağın en uygun bir biçimde kullanılması ve planlanması da, geniş alanlar içindeki yerel birimlerin birleşmesini zorunlu kılar duruma getirmiştir (Keleş, 1998:23-24). Nüfusun artışı, yerleşim birimlerinin birbirlerine doğru büyümesi, halkın beklentilerinin artması, hizmetlerin belirli standartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi yönündeki talep ve mevzuat, tek tek yerel yönetim birimlerinin gerçekleştiremeyeceği veya gerçekleştirmeleri optimal ve rasyonel olmayan çeşitli beledi ve yerel hizmetleri ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimler, çeşitli resmi ve kurumsal ya da gayri resmi ve basit işbirliği yöntemlerini kullanabilirler.

Son yıllarda gerek il gerekse bölgesel düzeyde pek çok belediye birlikleri kurulmuştur. Kocaeli, Konya, Bursa, Ege, Marmara ve Boğazlar, Karadeniz, Akdeniz, Güneydoğu Anadolu (GAP),

Bakırçay, Ege Kıyı Belediyeleri Birliği, Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliği (GATAB), Çeşme ve Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (ÇALBİR), İçel Sahil Bandı Belediyeleri Pissu Katı Atık Hizmetleri Birliği, Trabzon ve Rize İlleri Yerel Yönetimler Katı Atık Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (TRAB-Rİ-KAB) gibi (Başsoy, 1996:484-485; Sayın, 2006).

DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

5216 mevcut büyükşehirlerin alanını Kocaeli ve İstanbul'da il sınırlarına genişletirken diğerlerinde de 20, 30 ve 50km formülleri ile oldukça genişletmiştir¹¹. Aslında, formülün yarattığı sıkıntılı duruma ve büyükşehir kanunundaki eleştirilen diğer hususlara rağmen Türkiye'nin gerçek bir büyükşehir / metropoliten belediye sistemi olan ender ülkeler arasına girdiği söylenebilir. Türkiye'de mevcut büyükşehir belediyelerinde alan yönetimi ve yeni katılan belediye ile köylerin statüleri konularında sıkıntılar vardır. Daha önemli sıkıntı büyükşehir belediye statüsü olmayan diğer orta ölçekli kentsel alanlarda, özellikle de parçalanmış idari/siyasi yapıya sahip Denizli, Trabzon, Malatya, Antakya gibi il merkezleri ile Alanya ve İskenderun gibi nüfusça büyük ilçe merkezlerinde olduğu söylenebilir. Nispeten hızlı büyüyen ve kentsel katı atık deponi alanından içme suyu teminine, çevre yollarından yeni aktif ve pasif yeşil alanlara, konut projelerinden kent-içi ulaşım sistemine kadar geniş anlamdaki tüm kentsel alanı kapsayan bir bölgede uygulanması gereken önemli projelerdeki aksama ve gecikmeler nedeniyle sıkıntılar yaşandığı ve Türk kamu yönetimi sisteminin bunlara ancak yeni yeni çözümler önermeye başladığı söylenebilir.

Yüksek kentleşme eğilimi olan Türkiye'de işsizlik, köyden kente ani göç, kentleşmede sanayileşmenin etkisinin düşüklüğü, niteliksiz ve yarı nitelikli işgücünün kentlerin emme kapasitelerinin üstünde oranlarda kentsel alanlara yığılması ile Türkiye'nin büyük yerleşimleri aşırı ve sorunlarla dolu olarak büyümektedir. Türkiye'de nüfusun dengeli dağılımı, kıt kaynakların verimli kullanımı, üst düzey mal

¹¹ Örneğin; 3030 sayılı Kanun yürürlükte iken Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin 42.000 Ha. (420 km2) olan yetki alanı içerisinde Muratpaşa, Konyaaltı ve Kepez olmak üzere üç alt/ilk kademe belediyesi yer alıyordu. Yeni düzenlemeden sonra Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları genişledi, mevcut üç belediyeye ilaveten 11 alt/ilk kademe belediyesi daha yetki alanı içerisine alındı. Böylece, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin sorumluluk alanı 141.719 Hektara (1417,19 km2) yükseldi (www.antalya.bel.tr).

ve hizmetlerin halka daha yakın yerleşimlerde sunulması gibi çeşitli açılardan hayli önemli olan orta ölçekli kentsel alanlar, politika yapıcılar, siyasetçiler, bürokratlar ve akademisyenlerin yoğun ilgisini çeken büyükşehirlerin gölgesinde unutulmaktadır. Türkiye’de orta ölçekli kentsel alanların yönetimine ilişkin geçmişte ve bugün kimi deneme ve girişimlere rastlanmakla birlikte, bunların çoğu amacına yeterince ulaşamamıştır. Orta ölçekli kentsel alanların yönetimi sorunlarına yönelik çözüm girişimleri; genellikle lokal kalmış, sistematize ve yaygın olarak uygulanmamış, öneriler üzerinde yeterince ve derinlemesine çalışılmamıştır.

Özellikle yerleşim birimlerinin optimal ölçeğin çok altında olduğu, kaynaşmış bir şehirsal alanda çok sayıda yerel yönetim birimi bulunduğu münferit hizmet sunmanın rasyonallitesi daha da azalmakta; alternatif yöntemleri denemek zorunluluk haline gelmektedir. Ancak, belediyeler ve köy yönetimleri, alternatif hizmet sunmayı yeterince denememekte, istekli olanların önünde çok çeşitli ve önemli hukuki, teknik, idari ve yerel halktan kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Dolayısıyla, kentsel alanın yerel yönetim birimleri arasında aşırı parçalanmış olduğu durumlarda gönüllü yöntemler yerine yerel halkın uzun vadeli çıkarları düşünülerek kanun koyucunun veya mülki idare amirinin tek taraflı kararı geçerli olmaktadır.

KAYNAKÇA

- BASÖY, A. (1996), "Kocaeli Belediyeler Birliği Ortak İtfaiye Teşkilatı", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Eylül-Ekim, ss. 484-487.
- DİNÇER, B., ÖZASLAN, M. ve KAVASOĞLU, T. (2003), *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, DPT, yayın no: 2671.
- EKE, A. E. (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, İstanbul, Birleşik Yayıncılık.
- ERYILMAZ, B. (2005), *Kamu Yönetim İkinci Baskı*, Sakarya, Yazarın kendi baskısı.
- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ (2006), "İstanbul Tarihçesi", <http://www.ibb.gov.tr/TR/Kurumsal/BelediyeTarihçesi/IstanbulTarihçesi/> (E.T. 25.09.2006)
- KAVRUK, H. (2002), *Anakente Bakış: Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Ankara, Hizmet-İş Sendikası.
- KELEŞ, R. (2006a), *Yerinden Yönetim ve Siyasat, Genişletilmiş 5. Basım*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, R. (2006b), *Kentleşme Politikası, Gözden Geçirilmiş 9. Basım*, Ankara: İmge Kitabevi.

- KELEŞ, R. (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset, Genişletilmiş 3. Basım*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, R. (1985), "Türkiye'de Anakent Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2, ss. 67-82.
- ORTAYLI, İ. (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu.
- ORTAYLI, İ. (1974), *Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, TODAİE, Ankara.
- ÖNER, Ş. (2006), *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- ÖZGÜR, H. (2006), "Granting Greater Municipality Status in Turkey: Issues, Policy Process and Outcomes", University of Thessaly and the Greek section of ERSA, 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA): Enlargement, Southern Europe, and the Mediterranean, Volos, Yunanistan, August 30th - September 3rd, 2006.
- ÖZGÜR, H. (2005), "Türkiye'de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu", H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform içinde*, Ankara, Nobel Kitabevi, ss. 471-499.
- ÖZGÜR, H.; KÖSEÇİK, M. (2006), "Management Problems of Denizli Urban Field and Other Middle-Sized City Regions in Turkey: Assessing Alternative Administrative Models", *First Bi-Annual EURA (European Urban Research Association) Conference: Cities in City Regions*, 11-14 May 2006, Warsaw, Poland.
- ÖZGÜR, H.; P. SAVAŞ YAVUZÇEHRE; M. CİĞEROĞLU (2006), "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları", *30. Dünya Şehircilik Günü (6. Ulusal Şehircilik Kongresi)*, 6-7-8 Kasım 2006, Dokuz Eylül Üniversitesi ve Şehir Plancıları Odası İzmir Şubesi, İzmir.
- ÖZTEKİN, A. (2005), *Yönetim Bilimi, Güncelleştirilmiş, Geliştirilmiş ve Yenilenmiş 3. Baskı*, Ankara, Siyasal Kitabevi.
- POLATOĞLU, A. (2001), *Kamu Yönetimi (Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması)* Ankara: ODTÜ Geliştirme Vakfı.
- SAYIN, D. (2006), *Birlikler, Genel Yapı* (<http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php>) (E.T. 10.10.2006)
- TEKEL, A. (2003), *Kentsel Rantın Oluşumu, Düzenlenmesi ve Yönlendirilmesinde Planlama ve Planlama Yönetiminin Rolü; Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme*, M. A. Çukurçayır ve A. Tekel (Editörler), *Yerel ve Kentsel Politikalar içinde*, Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 65-78.
- TOPRAK, Z. (2003), *Belediye Kurulmasında Ve Sınırlarının Genişletilmesinde Ölçütler Neler Olmalıdır? Sn.Cumhurbaşkanı Pergel Yasasını Geri Yollamakta Haklı Mıdır?* <http://www.geocities.com/yereldemokrasi/anakent.htm> (E.T. 27.09.2006)
- TOPRAK, Z. (2001), *Yerel Yönetimler*, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- TUZCUOĞLU, F. (2003), *Metropoliten Yönetim: Kentleşmenin Temel Kavram ve Kuramları ile Dünya'da ve Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi*, Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- ULUSOY, A., T. AKDEMİR (2006), *Mahalli İdareler: Teori - Uygulama - Maliye*, 4. Baskı, Ankara, Seçkin.
- YAŞAMIŞ, F. D. (1995), "Büyükşehir Sorunsalı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, Mart, ss. 93-111.

YEREL GÜNDEM 21 UYGULAMALARI SÜRECİNDE HATAY VE YEREL KATILIM SORUNU

Doç.Dr.Muharrem GÜNEŞ*
Eylem BEYAZIT**

Giriş

Dünya bir değişim ve dönüşüm sürecinin içerisinde... Ulus-devletten küresel dünyaya, modern anlayıştan postmodern anlayışa, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin yaşandığı ve beraberinde çeşitli tartışmaları da getiren bir değişim ve dönüşüm sürecidir bu. Demokrasi kavramı da bu tartışmalar içerisinde en ön sırada yerini almakta, tartışılmakta, eleştirilmekte ve soruna yeni çözümler aranmaya çalışılmaktadır. Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte yoğunlaşan demokrasi tartışmalarının odak noktasını *"temsili demokrasinin beklentileri karşılayamadığı"* olgusu oluşturmaktadır.

Yapılan demokrasi tartışmalarının sacayaklarından biri *"yerel demokrasinin kent düzeyinde nasıl uygulanabileceği"*dir. Bu noktada yerel demokrasinin kent düzeyinde *"nasıl"* ve *"ne şekilde"* uygulanabileceği sorunu küreselleşmecilerin yeni bir katılım modeli olarak önerdikleri Yerel Gündem 21 (YG 21) ile çözülmeye çalışılmaktadır. Uluslararası bir örgütlenmeyle Türkiye gündemine de giren YG 21'in temel çıkış noktası, bulundukları kenti *"yeni aktörler"* olarak nitelenen işletmelere, sivil toplum kuruluşlarına, kadınlara, çocuklara ve diğer aktörlere yönettirmektir ki bu birliktelik *"yönetişim"* kavramı ile sağlanmaya çalışılmaktadır.

* Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi
** Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi ABD Yüksek Lisans Öğrencisi

Türkiye gerçeğinden hareketle, yerel aktörlerin yapıları, nitelikleri ve hareket tarzları yerel siyasette belirleyici olmakta; yerel demokrasi ve katılım bağlamında yeni açılımlar getirmektedir. Söz konusu yerel aktörlerin yapılarının, niteliklerinin ve hareket tarzlarının yerel siyaseti ve dolayısıyla yerel demokrasi ve yerel katılımı "*belirleme oranı*"nı konu alan bu çalışma ile yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinde yeni bir katılım modeli olarak ortaya konulan YG 21 uygulamaları temel alınarak, bu tip katılım modellerinin yerel demokrasi ve yerel katılım açısından bir çözüm olup olamayacağı Hatay örneğinde belediye başkanları özelinde sorgulanmaktadır.

Çalışma sosyal bilimler alanında en etkili veri toplama yöntemi olarak yerini alan derinlemesine görüşme yönteminin uygulandığı bir alan çalışmasıdır. Çalışmanın bulguları çeşitli kaynaklardan elde edilen verilerin yanı sıra Hatay'daki 11 (onbir) ilçenin belediye başkanları ile 1 (bir) Antakya merkez ilçe belediye başkanı ve 21 (yirmibir) Antakya merkezine bağlı belediye başkanları olmak üzere toplam 33 (otuzüç) belediye başkanı ile yapılan görüşmelerden elde edilmiştir.

YG 21 gibi katılımcı süreçler "*tek tip yerel*" kabulünden yola çıkmaktadır. Bu tür katılımcı süreçler Türkiye koşullarının kendine özgü niteliklerinden uzaktır ve "*tepeden inme*" bir katılım modeli önermektedir. Bu tezden hareketle YG 21'in Hatay'da yaşama şansı yoktur. Hatay yereline -görelî olarak diğer illere- hakim olan feodal, dinsel ve cemaatçi yapı kent yönetiminde oldukça etkilidir. Sosyal yapı bu öğeler üzerine oturmaktadır. Hatay yerelinde, yerel katılımı sınırlandıran ve engelleyen koşulların aşılması durumunda yerel demokrasi ve yerel katılım sorunu aynı şekilde sürmeye devam edecektir.

Demokrasi ve Yerel Demokrasi Üzerine

Kök anlamları demos (halk) ve kratos (yönetim) olan ve Eski Yunanca "*democratia*" kelimesinden gelen demokrasi ile ilgili "*halkın halk için yönetiminden*", "*doğrudan yönetime ve halkın iktidarına*", "*halk egemenliğinden*", "*eşitlik ve özgürlüğün politik gerçekleştirmesine*" kadar çeşitli tanımlamalara rastlamak mümkündür (Özcan, 2002).

"Halkın yönetime katılım yollarını açık tutan, farklı görüşlerdeki partiler arasında temsil için seçimleri sağlayan, temel hak ve

hürriyetlerin yasa ile korunduğu, 'Hukuk Devleti' ilkesinin hedef alındığı, kuvvetler ayrılığı temelinden hareketle iktidarın sınırlandırılmasına yönelik tedbirleri içeren, azınlığın çoğunluğa karşı korunması ve iktidar yolunun açık olması vb. ilkelerin bütünlük içinde var olduğu bir kültür" (Tek, 2004:173) olarak da tanımlanan demokrasi, Tibi'ye göre (1999:59) modernlikle ilişkili bir hükümet sistemidir. Hükümet biçimi, yaşam felsefesi ve yaşayış biçimi arasındaki etkileşimler gereğince oluşan demokrasi sadece bir yönetim biçimi olarak değil, aynı zamanda kültürel ve entelektüel bir gelenek olarak da değerlendirilmektedir (Ertürk, 1993:165; Scheben, 1999:98). Wolin de (1999:51) demokrasiyi, sıradan yurttaşların siyasal potansiyelleriyle, yani onların ortak ilgi alanlarını ve bunları gerçekleştirecek eylem modellerini kendi başlarına keşfetme yoluyla siyasal varlıklar haline gelme olanaklarıyla ilgilenen bir proje olarak görmektedir.

Demokrasiyi ortak kararların verildiği, ortak bir tavrın seçildiği ve sürekli olarak değişen bir çıkar çatışması ve iktidar mücadelesi bağlamında yaşamın pratik alanına yönelik ortak değerlerin yaratıldığı veya dile getirildiği bir rejim/kültür/sivil toplum/hükümet olarak ifade eden Barber (1999:495), bu siyasal tanımdan yola çıkarak demokrasi politikasına özgü önerilen bazı nitelikleri şu şekilde açıklamaktadır: Demokrasinin doğrudanlığı, yaratıcılığı ve değişime açıklığıyla bağlantılı devrimci ruhu; bağlanımı, katılımı ve yasal hak tanınmasını benimsemeyi gerektiren demokrasinin özerkliği ve bir tür demokratik cemaatçiliği ve ortak iradeyi gerektiren bir demokrasideki demokratik yargının paylaşımcı veya kamusal niteliği.

Halka en yakın birim ve aynı zamanda demokrasi için en uygun ölçek olarak nitelenen "yerel" kavramı da, demokratikleşme tartışmalarında önemli bir rol üstlenmekte ve sürekli gündemde kalmaktadır. Herhangi bir ulus-devlet sınırları içerisinde yer alan yönetsel bir birimi ve bu birimde yer alan tüm unsurların konulan hedef çerçevesinde sorumluluk üstlenmesinin beklendiğini ifade eden yerel kavramı, soyut bir kavram olan "küresel"i aksine somuttur, içinde yaşanandır (Tekeli, 2004:27).

Bu bağlamda yerel yönetimler de, her kesimin önem verdiği birimler haline gelmiştir. Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimi olarak özel bir konum taşımaktadırlar (Uğur, 1990; Yıldırım,

1990; Keleş, 1995; Göymen, 2000). Zira demokratik potansiyeli diğer yönetimlerden daha üstündür; bireyin yönetime gerçekten katılabileceği en uygun düzey olan "yerel" in yönetimidir. Yönetenler ve yönetilenler arasındaki mekansal ve toplumsal uzaklığın az olduğu birimdir yerel yönetimler; dolayısıyla, yönetenler ile yönetilenler arasında yakın ilişkilerin doğmasına olanak sağlayıp demokrasinin özü olan siyasal sorumluluk duygusunun gelişmesiyle denetim işlevine katkıda bulunur. Günlük hayatın bugünü ve yarını için özel öneme sahip birçok kararın alındığı, uygulamanın yapıldığı yerdir. Bu yönetim, söz konusu kararların alınmasında, uygulanmasında halkın etkinliğinin sağlanabileceği ve aynı zamanda topluluğun yararı için bireylerin bilgi ve yeteneklerinin harekete geçirilebileceği en uygun konumda bulunan yönetimdir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle, dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri, tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi kavramları bu özerkliklerin sonucu olan kavramlardır (Keleş, 1993:35; Keleş, 1998:47-56; Yıldırım, 2002:18).

Halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olması nedeniyle hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde geleni gözüyle bakılmaktadır. Halk kendi eliyle seçmiş olduğu organlar aracılığıyla yönetimde söz sahibidir. Kuşkusuz yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşacağını öngörülmesi, kurumlara demokratik nitelik kazandırmaz. Biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, gerçek bir halk katılımını sağlamak da gerekir. Bu ise, toplumdaki türlü katmanlara katılım yollarını açmakla sağlanır. Bu nedenlerle yerel yönetimler demokrasinin uygulamadaki birinci ayağı, temeli, demokrasi okulu ve beşiği olarak görülmektedir. Ancak yerel yönetimlerin demokrasi için "ideal okul" olarak nitelendirilmesine rağmen demokrasi ile yerel yönetimler arasındaki bu yakın ilişkinin bir özdeşlik olarak algılanmaması gerektiğinin altı çizilmekte, yerel yönetimlerin bu işlevleri ne denli gerçekleştirebildikleri sorgulanmaktadır (Keleş, 1993:20-34; Sayın, 1994:24; Keleş, 1998:47-56; Yıldırım, 2002:18; Tek, 2004: 174).

Demokrasi kavramına yönelik kuramsal ve kavramsal açmazlar söz konusudur. Pratik demokrasi sorunlarını aşmak için yeni yeni

kavramlar ortaya atılmakta, yapılan tartışmalar bu zemine oturtulmakta ve çözüm için yerel demokrasi ve yerel katılım mekanizmalarına bel bağlanmaktadır.

Son yıllarda öncelikle Batı'da olmak üzere, ortaya çıkan farklılık/kimlik siyaseti ile farklılıkların ve farklı kimliklerin temsil sorunlarına dikkat çekilmiş ve Batı liberal demokrasilerinin bu konudaki yetersizliklerinin aşılması yönünde kuramsal ve pratiğe yönelik çabalar gelişmiştir. Türkiye de bu gelişmelerden etkilenmiş ve benzer tartışmalar gündeme gelmiştir (Üstüner, 2000:184-185). Tek bir demokrasi tanımı ve pratiğinden söz etmenin güç olduğunu öne süren Üstüner (2000:185), bu savını demokrasi üzerine yapılan tartışmaların temsili demokrasi, liberal demokrasi, radikal demokrasi, müzakereci demokrasi, çatışmacı demokrasi, feminist demokrasi, sosyalist demokrasi, katılımcı demokrasi gibi birbirinden farklı başlıklar altında sürmesiyle desteklemektedir.

Demokrasiler özellikle bazı kavram ve uygulamaları nedeniyle eleştirilmektedir (Köker, 1992; Basch, 1998; Schmidt, 2002; Yıldırım, 2002; Canfora, 2003; Wantchekon, 2004). En temel eleştiri demokrasinin biçimine ilişkindir. Temsiliyetin profesyonelleşmesi, siyasi katılımın ve partilerin belirli elit kesimler tarafından neredeyse tekel altına alınması demokrasilerde, özellikle de dezavantajlı konumda bulunan yığınlar açısından bir tür eksik ve yetersiz temsiliyet durumu doğurmakta, bu tür bir demokrasi uygulaması yönetimden uzak, yabancılaşmış ve pasif vatandaş tipini doğurmakta dolayısıyla vatandaşlık bilinci ve sorumluluğu gelişmemektedir (Yıldırım, 2002:17-18).

Katılım ve Yerel Katılım Üzerine

Katılım kavramının farklı disiplinlerle ilişkisi ve dolayısıyla farklı tanımlamaları vardır. Katılım terimi, bir şeyden pay almak, bir şeyin içine girmek, bir şeye ortak olmak, bir şeyin aktörleri arasında yer almak gibi çok anlamlı bir kavramı ifade etmektedir (Bilgin ve Göregenli, 2002:53).

Katılım, "kamu siyasalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma" ya da "iktidar kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler" olarak tanımlanmakta; "bir toplumsal var oluş biçimi", "gücün yeniden dağılımı", "halkın kendisini gelecekte etkileyecek olan

çevresine biçim vermesi", "halkın ekonomik açıdan olduğu gibi iktidar ve karar almaya katılması" kapsamında değerlendirilip daha çok "yönetişim" anlamında kullanılmaktadır. Bu kavram zaman içerisinde etkili yönetim, hizmet dağılımı, büyüme gibi şehir yönetimlerinin kendi çevrelerinde ve kendi meseleleriyle ilgili konuları icra etmede bir araç olma niteliği kazanmış; modern toplumu geleneksel toplumdaki ayıran temel ölçüt olarak değerlendirilmiştir (Çitci, 1996:9; Görmez, 1997:35).

Habermas'ın (Göymen, 1999:73) modelinde ise katılım, yalnızca dar kapsamlı bir siyasal alanda mümkün olan bir aktivite olarak değil, aynı zamanda toplumsal ve kültürel alanlarda da gerçekleşebilen bir aktivite olarak görülmektedir. Katılım kendi kendine gerçekleşmemekte; bireylerin inanç ve tutumlarının, bilişsel yapılarının katılım davranışına uygun bir sosyalizasyon sürecine bağlı olarak geliştiği durumda söz konusu olabilmektedir (Kozcu ve Göregenli, 2002:202).

Katılım iyi bir yönetsel sistemin kurulması ve çıkar çatışmalarının giderilmesinde aracı olup, genel amacı daha fazla demokrasidir. Katılımla, siyasal sistemin alacağı kararların ilgili kamuoyuyla birlikte alınması ve kamuoyunun karar süreçlerinin işleyişinden olabildiği ölçüde bilgi sahibi olması sağlanmakta ve bu yolla bireyin siyasal sisteme yabancılaşması önlenmektedir. Daha fazla yurttaş katılımı ile birlikte yönetim/karar alma mekanizmaları bireyle ilgili eşitlik, yönetimi denetleme, bireysel hakların korunması; devletle ilgili bütünleşme, meşruluk, doğru karar alma, etkinlik şeklinde ifade edilen işlevlerin gerçekleşmesi amaçlanmaktadır (Çukurçayır, 2002:41-48).

Bireysel kararların tersine kolektif kararların etkin olduğu bir kavram olan katılım, demokrasinin ön şartı olarak kabul edilmekte ve birey ile siyasal toplum örgütleri arasında bir sinerji (görevdeşlik) yaratmaktadır. Katılım, yerel hizmetlerin daha etkin, çabuk ve ucuz olarak görülmesi, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi amacını taşır. Dolayısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan, demokrasi ve insan hakları gibi değerlere saygılı toplumlarda kalkınma için yararlanılan bir araç durumundadır (Keleş, 1993:20-22; Göktürk ve Kavili, 2002).

Katılım yöntemleri "yaşama sahip çıkmanın alternatif yöntemleri"

(Çukurçayır, 2000) olarak nitelendirilmektedir. Çünkü kuramsal ve pratik değeri ile katılım, yaşamı başkalarının iradesine bırakmak değil, aksine ona her zaman sahip çıkmak ve biçimlendirmek olarak ifade edilmektedir. "Yaşama sahip çıkmanın alternatif yöntemleri" incelendiğinde, geleneksel katılım yöntemlerinin yanı sıra yeni katılım yöntemlerine de başvurulduğu görülmektedir. Seçimlere katılmak, yöneticilere mektup yazmak, imza toplama kampanyasına katılmak, herhangi bir dernekte ya da sivil toplum kuruluşunda çalışmak, gösterilere katılmak gibi geleneksel katılım yöntemleri, katılımcı bir demokratik toplum yapısı oluşturma açısından yetersiz bulunmaktadır. Çağdaş katılım modelleri olarak da nitelendirilen yeni katılım yöntemleri ise yurttaş girişimleri, planlama çemberleri, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, toplumcu örgütlenme, yuvarlak masa toplantıları ve forumlar, kamuoyu yoklamaları, halk toplantıları, elektronik demokrasi ve internet, telefon, dilekçe şeklinde sıralanmaktadır (Yıldız, 1999:156; Çukurçayır, 2002:128-147).

Dünyada gelişmiş demokrasilerde, kent yönetimleri kentsel hayatı biçimlendiren ve orada yaşayan değişik nüfus gruplarının yaşamlarını etkileyen kararlar alırken, kentte yaşayanlar da seçimler ve onun dışında çeşitli yöntemlerle kent yönetimine katılma ve onu etkileme çabası içerisindeyler. Kenttaşlar, kent yönetimlerini yalnızca alınan kararlar açısından etkileme değil, aynı zamanda kent yönetimlerine projeler geliştirip önererek yerel hizmetlerin yürütülmesine ortak olma ve onları bizzat üstlenme olanaklarının yaratılması yolunda da mücadele vermektedirler (Yıldırım, 2002:30-31).

Yıldırım'a göre (2002:30-31) batıdaki yoğun katılım deneyimleri, katılımın sağladığı üç temel gelişme üzerinde durmaktadır. Bunlardan birincisi, katılımın bireylerdeki demokrasi duygusunu geliştirmesidir. Katılım süreci vatandaşlara demokrasi eğitimi sağlar, ona iyi vatandaş olmayı uygulamalar aracılığıyla öğretir. İkinci olarak katılım, topluluk oluşturarak bu topluluk üyeleri arasında sevgi, anlayış, hoşgörü ve eşitlik duygusunu geliştirir ve ortak değerlerin oluşmasını sağlar. Üçüncü olarak katılım, kurumların yapısını değiştirerek onların demokrasinin gerçek ve etkin araçları olmalarını, kurumlarda vatandaşın istek ve tercihlerine yanıt verme anlayışının gelişmesini sağlar. Bunun yanı sıra katılım, insan yaşamıyla ilgili değerlerin gün yüzüne çıkmasını ve eşitlenmesini

amaçlar. Toplumsal akıl katılım olmadan sağlıklı bir biçimde oluşamaz. Katılım, sosyal statü, ırk, din, dil gibi nedenlere bağlı sınıfsal temelli; yine ırk, etnik köken ve dile bağlı yerel grup kaynaklı; örgütlü katılım biçimleri, örneğin siyasal parti temeline dayalı ve çeşitli kabile türü toplumsal temellere dayalı olarak gelişebilir (Çukurçayır, 2002:21-32).

Paterman da (Bilgin ve Göregenli, 2002:56; Kozcu ve Göregenli, 2002:202), bireylerin gelişiminin bizzat katılım süreci içinde gerçekleştiğini; katılımın kendisi için gerekli nitelikleri üretip teşvik ettiğini belirtmekte, katılımın temel işlevinin geniş anlamda eğitici olduğunu vurgulamaktadır. Bu bakış açısına göre, bireylerin gelişimi bizzat katılım süreci içinde gerçekleşmekte, bireyler ne kadar çok katılırlarsa o denli katılma kapasitesine sahip olmaktadır.

Katılımı etkileyen faktörler Buran (Göktürk ve Kavili, 2002) tarafından "uygun yasal, kurumsal, örgütsel düzenlemeler ve yönetimde açıklık ilkesinin geçerli olması yanında, toplumun siyasal kültürü, eğitim durumu, sosyal, ekonomik, teknolojik kalkınmışlığı ve örgütlenme düzeyi" şeklinde sıralanmaktadır. Bunun yanı sıra ulusal bağımsızlığa koşut olarak yönetilenlerin bağımsız olması, can güvenliğinin, asgari bilgi, iletişim ve eğitim düzeyinin sağlanması ve biçimsel katılım olanaklarının var olması, yurttaşların bu olanakları etkin biçimde kullanması ve katılımın siyasaların üzerinde etkisinin olması gerekmektedir (Çitci, 1996:10).

Katılım, yönetimde ve halkta güçlü bir katılım güdüsünün bulunmasını şart koşmakta; güdü eksikliği katılım için oluşturulan mekanizmaları güdük, katılımı verimsiz ve biçimsel kılmaktadır. Bireyin katılımdan beklentileri, katılım için ayırabildiği zaman ve kent yönetiminin katılım konusundaki tavrına duyulan güven katılımı etkilerken; yönetim açısından bakıldığında demokratik gelişme düzeyi, yöneticilerin siyasal kültürünün yüksek olması, katılım yollarının toplumun her kesimine tüzel ve eylemli olarak açık olması, yöneticilerin kişisel tutumları, dünya görüşleri de katılımı etkilemektedir (Keleş, 1993:26-32).

Katılım kavramı, bu kavramla özdeşleştirilen çok çeşitli anlamların olması, kavramın farklı ve çoğu kez çelişik bağlamlarda kullanılması sebebiyle anlamsızlaştırılma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Katılım üzerine yapılan tartışmalarda bunu görebilmek mümkündür (Lyons ve diğerleri, 2001; Şengül, 2001; Yanez, 2004;

Lindstrom, 2005). Tartışma daha çok sivil toplum hareketleri üstünde odaklanmakta, bu çerçevede katılım talebinin bir tür iktidar paylaşımı veya karşı iktidar hareketi olup olmadığı, temsili demokrasi içindeki yeri ve sivil toplumun gelişme sürecindeki rolü tartışılmaktadır. Sivil toplumun gelişmesine paralel temsili demokrasi krizine dikkat çekilmektedir (Kalaycıoğlu, 2000; Sarıbay, 2000; Schmitt, 2006).

Katılım üzerine yapılan çalışmalarda katılımın, demokratik toplumlarda bir kültür ve eğitim temelinde gelişmiş ve yerleşmiş, hizmetlerin ülke düzeyinde etkin, adil, verimli ve dengeli bir biçimde sunulmasını sağlayan bir olgu olduğundan hareketle Türkiye’de -bu kavramlara yabancılik nedeniyle- katılım bilincinin gelişmediği, katılımın öneminin kavranamadığı, örgütlenme ve çeşitli katılma yollarının idari ve hukuki yapı gereği mümkün olmayıp katılımın bu yüzden güdük kaldığı bulgulanmıştır (Ündül, 2001:111). Pek çok ülkede yapılan gözlemler yerel düzeyde katılımın ülke düzeyinde katılımdan yüksek olduğunu göstermektedir. Ancak Türkiye kentlerinde halk yerel düzeyde dahi etkin olabileceğine inanmamaktadır (Görmez, 1997:119).

Buna karşın katılımın söylem düzeyinde de olsa vazgeçilemeyen bir kavram olduğu vurgulanmaktadır. Katılımın artırılabilmesi ve katılımcılığın yaşama geçirilebilmesi için halk katılımının tüzel çerçevesini oluşturmak, yerel yönetimlerde halkın kamu belge ve bilgilerine özgürce erişebilmesini sağlamak, katılımcılara tarafsız bir şekilde yaklaşmak, katılımcıları gelişmelerden ve yeni projelerden bilgilendirme ve danışma amacıyla haberdar etmek gerekmektedir (Göktürk ve Kavili, 2002).

Göymen de (1999:75-77) Türkiye’deki belediyeçilik bağlamında, belediye meclislerine alternatif oluşturan yapılar, YG 21 girişimleri ve proje demokrasisi teması içinde ele alınan katılımcı planlama ve uygulama çabaları gibi katılım mekanizmalarından söz etmektedir. Herhangi bir yasa ya da yönetmeliğe dayanmayıp, var olan sistem karşısındaki hoşnutsuzluğun resmi olmayan ürünlerini oluşturmaları bu mekanizmaların ortak yanı olarak izah edilmektedir. Kent parlamentosu, kent meclisi, kent danışma kurulu gibi çeşitli adlar altında oluşturulan “belediye meclislerine alternatif” bu yapılar, merkezi hükümetin alan örgütlenmesindeki yöneticilerin, belediyenin hem seçilmiş meclis üyelerinin hem de belli başlı

resmi görevlilerin; siyasal partilerin, sivil toplum kuruluşlarının ve mesleki-gönüllü kuruluşların görevlendirilmiş temsilcilerinin bir arada çalıştığı oluşumlardır. Bu oluşumlarla katılım kültürünün yaratılmasının yanı sıra süreç içinde değişik temsil şekilleri denenmektedir. Birkaç siyasal önderin ve topluluk önderinin peşine takılarak başlayan bu tip gelişmeler, yerel yönetim dinamiklerinin yeşerdiği organik bir gelişme haline dönüşebilmektedir.

Yeni Bir Katılım Modeli Olarak "Yerel Gündem 21"

Son yıllarda tüm dünyada yerellik ilkesinin yaygınlaşmasıyla birlikte "yerelde yönetim" kavramı yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır. Bu kavramın uygulamaya yansımaları olarak gösterilen Gündem 21'lerin sayısı Türkiye dahil birçok ülkede her geçen gün artmaktadır (Özer, 2005:363).

Dünyada YG 21, 1992 Rio Zirvesi'nden bu yana yaklaşık 135 ülkedeki binlerce kentte uygulanmaktadır. YG 21 adının arka planda tutulduğu "Sürdürülebilir Kentler Programı", "Sağlıklı Kentler Programı" gibi adlar altında aynı sürece yönelik yürütülen çalışmalar da mevcuttur. Gelişmiş ülkelerdeki YG 21 uygulamalarında Avrupa ülkeleri başı çekmektedir. 2000'li yılların başında Avrupa'da 4000'in üzerinde belediyenin YG 21 sürecini etkin olarak yürüttüğü belirtilmekte; İngiltere, Almanya, Hollanda ve İskandinav ülkelerindeki yerel yönetimlerin tamamında "birbirinden farklı" YG 21 uygulamaları görülmektedir (O'Riordan ve Voisey, 2000; Atkinson, 2001; Quaid, 2002; Emrealp, 2005:29). YG 21 süreci Türkiye'de, 1996 Birleşmiş Milletler Habitat 2 Konferansı'nın hemen ardından 1997 yılı sonlarında başlamıştır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın desteklediği 85 ülkeden birisi olan Türkiye'de 50'nin üzerinde kentte YG 21 uygulamalarına rastlanmaktadır.

YG 21, Gündem 21'in yerel düzeyde yaşama geçirilmesini hedeflemektedir. YG 21'lerin hazırlanması, bir çevre ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi projesidir; bir toplu girişim projesidir. YG 21 sürecinin öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı yönetim anlayışının yaşama geçirilmesini geçerli kılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte

anlam kazanmasından hareketle, YG 21'in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda "yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi" olduğu ileri sürülmektedir (www.la2/turkey.net).

"Gelecek nesillerin de kendi gereksinimlerini karşılamak yeteneklerinden ödün vermeden bu günün gereksinimlerini karşılamak anlamına gelen" **sürdürülebilirlik**; "....her kadın ve erkek, etnik kökeni, ırkı, dini, siyasal ya da diğer tercihleri ne olursa olsun, temel gereksinimleri adil bir şekilde karşılanırsa, kendini daha yetkin ve güvenli hissedecek, içinde yaşadığı topluma katkıda bulunmaya ve başkalarının haklarına saygı göstermeye hazır olacaktır. Süregelen haksızlık ve dışlanma, bencil, anti-sosyal ve üretkenliği öldürücü davranışlar geliştirebilir ve bu da sonuçta yurttaşlık ruhunu yok eder" tanımında kendini bulan **eşitlik** ve "insan yerleşimlerine ait, insanın kişisel ve kolektif ruh sağlığına ve bir yerleşimin sakinleri olmaktan dolayı duydukları doyuma benzersiz bir şekilde katkıda bulunan bazı uzamsal özellikleri ve nitelikleri ifade eden" **yaşanabilirlik**, YG 21'in ilkeleri olarak kabul edilmekte olup her üç ilke de katılımı ilintilidir (Göymen, 1999:77-78).

Başlıca karar alma ve uygulama mekanizmaları, çoğunlukla kent konseyleri şeklinde oluşturulan ve çalışma grupları, kadın ve gençlik konseyleri, çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformları, desteklenen yerel ilgi gruplarıdır. Bu süreçte kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları bağlamında yerel karar alma süreçleri oluşturulup yeni bir yerel yönetim modeli ortaya konulmak istenmektedir (Güneş, 2004:33).

21.yy'ın "demokratik yerel yönetim anlayışını" ifade eden YG 21, yeni bir katılımcı proje olarak sunulmaktadır. Ancak katılımın hemşehri sorumluluğu kavramı çerçevesinde yaratılmaya çalışıldığı bu proje çeşitli açılardan tartışılmakta, eleştirilmektedir.

YG 21'in yönetim boyutundaki olumsuzlukların dönüşümünü sağlamak üzere bir araç olarak geliştirildiğini ama olumsuzlukları değiştirmeyi hedeflemede eksik kaldığını, izleyici konumunda bulunduğunu belirten Göktürk ve Kavili'ye göre (2002) YG 21 projelerinde, tanımlamalar uygulamaya yansıtılmadıkça, doğru belirlenen sorunların aşılmasının mümkün olmadığı görülmektedir. YG 21'de bürokrasi ve sivil toplum kuruluşları yürütülen karar süreçlerinin kolektif bir nitelik kazanmasını sağlamakta ve ağırlıklı

olarak sermayenin destekçisi konumunda bulunmaktadır (Göktürk ve Kavili, 2000:247). Güneş'e göre de (2004:31) sorunları çözecek bir anahtar olarak ortaya atılan YG 21, yapısı ve işleyişi ile uluslararası sermayenin, genel anlamda kapitalizmin kendi bunalımını aşacak "yarışmacı kentler yaratma" projesine hizmet edecek bir araçtır. "Mantar gibi fişkırmaya başlayan" (Göymen, 1999:83) YG 21 girişimleri, kentlerin sorunlarına her bir kentin insanlarıyla birlikte çözüm aramayı öngörmesine karşın "yerel demokrasi modeli" oluşturmada istenilen başarıyı sağlayamamışlardır (Emrealp, 2003). Özellikle Türkiye'de YG 21 hareketi sivil toplum kuruluşu gibi algılanmaktadır.

Hatay ve Yerel Katılım Sorunu

Tarihte pek çok uygarlığın beşiği olan Hatay, farklı etnik ve dini toplulukların iç içe yaşadığı çokkültürlü bir yapıya sahiptir. Bir sınır kent olma özelliği taşıyan Hatay, coğrafi konumu ve toplumsal yapısı nedeniyle sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerden hayli etkilenmekte; sosyal ve siyasal dokusuyla çeşitli çalışmalara konu olmaktadır. Hatay yerel demokrasi ve katılım olgularının incelenmesine oldukça elverişli bir laboratuardır.

Yerel aktörler nitelikleriyle, yapılarıyla ve hareket tarzlarıyla yerel siyaseti etkiler, yerel katılım konusunda belirleyici rol oynarlar. Hatay örneğinde, yerel aktörlerin yerel siyaseti dolayısıyla yerel katılımı "ne oranda" belirlediği noktasından hareket eden bu çalışma, küreselleşme süreciyle birlikte artan yerel demokrasi ve katılım tartışmalarının ışığında yeni bir katılım modeli olarak ortaya konulan YG 21 projesinin ve bu bağlamda yeni katılım modellerinin katılım açısından ifade ettiği anlamı Hatay'da belediye başkanları özelinde sorgulamak amacını taşımaktadır.

Hatay'da görüşme yapılan belediye başkanlarının "demokrasi", "yerel demokrasi", "katılım" ve "yerel katılım" kavramlarını algılayış biçimleri oldukça dikkat çekicidir. Söz konusu kavramlarla ilgili sorular karşısında tutuk davranış şekli sergilemekte ve net tanımlar yapamamaktadırlar. Belediye başkanları "bilmedikleri her konuda ketum olma" şeklinde ifade edilebilecek bir tavır geliştirmişlerdir. Bunun yanı sıra kentlerinde yerel demokrasi ve yerel katılım gibi olguları hayata geçirebilme noktasında umutsuz olduklarını ifade etmekte ve buna sebep olarak da "feodal aile bağları"nı

göstermektedirler.

Feodal, dinsel ve cemaatçi yapılar ile ilgili sorular karşısında verdikleri cevaplar ise belediye başkanlarının çoğunun kavramlarla büyük problemler yaşadıkları sonucunu ortaya koymaktadır. Özellikle eğitim düzeyi düşük belediye başkanlarına her sorudan önce kavramlarla ilgili olarak ayrıntılı bir şekilde açıklama yapılmak zorunda kalmıştır.

Bu bağlamda çalışma ile Hatay belediye başkanları özelinde katılım olgusunun en önemli aktörlerinden olan belediye başkanlarının yerel katılıma "duyarsız" ve yerel katılımdan "habersiz" olduklarının yanı sıra yerelde "feodal, dinsel ve cemaatçi yapı"dan alabildiğine etkilendikleri ve katılım olgusunu bu öğeler üzerine oturttukları bulgulanmıştır. Ayrıca, aile liderleri, dini liderler ve cemaat önderleri gibi toplumsal aktörler ve dolayısıyla feodal, dinsel ve cemaatçi yapı belediye başkanları üzerinde oldukça etkilidir. Bu durum özellikle belediye meclis üyeleri listeleri oluşturulurken daha da belirginleşmekte, listelerin üst sıralarına fazla oy potansiyeline sahip ailelerin önerdikleri isimler ile dini kimlik taşıyan kişiler yerleştirilmektedir. Bunun yanı sıra belediye başkanlarının büyük bir kısmı, ilçe/beldelerinde halkı yönlendirici etkiye sahip olan din adamlarının görüşlerine başvurduklarını ve gerek seçim öncesi, gerekse seçim sonrası her süreçte din adamlarının isteklerini dikkate aldıklarını açıkça ifade etmişlerdir.

Belediye başkanlarının kentlerindeki feodal, dinsel ve cemaatçi yapılanmayı siyasi gelecekleri açısından bir güvence olarak görüp bu yapılanmanın yerel demokrasi ve yerel katılım olgusuna engel olabileceği konusunda fikir sahibi olmamaları bu çalışmanın dikkat çekici bulgularından biridir. Belediye başkanları geleceklerini bu yapıda gören birer "feodal kent yöneticisi" olarak kenti yönetmeye çalışmaktadırlar.

Yönetime katılımın anahtarı olarak öne sürülen, en büyük amacı sivil toplumun hareketlendirilmesi ve bu kapsamda halkın karar alma mekanizmalarına katılımını sağlamak olan YG 21, Hatay'da "yerele inememiş"tir. Hatay'da sadece bir yerde uygulanan bu projenin şartların değişmemesi durumunda Hatay yerelinde örgütlenme ve yaşama şansının mümkün olmadığı görülmektedir. Kaldı ki YG 21 projesi belediye başkanlarının çoğu tarafından bilinmemektedir. YG 21'i bilen az sayıdaki belediye başkanı ise

bu projeyi inandırıcı bulmamaktadır.

Hatay'da görülen tek YG 21 uygulama örneğinde en aktif çalışma grubunun kadınlar kozası olması nedeniyle belediye başkanlarının bir kısmı YG 21 denilince "*kadınlara yönelik bir oluşumu*" akıllarına getirmektedir. YG 21'i "*gazete*" olarak tanımlayan belediye başkanları da bulunmaktadır.

Türkiye'de yukarıdan aşağıya bir örgütlenme anlayışı ile ele alınan ve yeni bir katılım modeli olarak ortaya konulan YG 21 projesi Hatay'da görüşme yapılan belediye başkanlarıncı benimsenmemiştir. Belediye başkanlarının "*daha fazla yerel katılım*" gibi endişeleri bulunmamaktadır.

Sonuç Olarak

Yerel demokrasi ve katılım olgusuna yönelik tartışmalar katılımın "*ne derecede*" ve "*nasıl*" olabileceği noktasında düğümlenmektedir. Var olan ekonomik, sosyal ve siyasal yapı içerisinde her kesimin ve her yurttaşın katılımını sağlamak mümkün olmadığından, yurttaşların temsilcileri aracılığıyla katılımı söz konusu olabilmektedir. Bu temsilcilerden anlaşılması gereken dün milletvekilleri idi, ama bugün STK'lardır.

Ancak burada da "*temsil sorunu*" karşımıza çıkmaktadır. Temsilcilerin, temsil edilenleri "*ne derecede*" yansıtabildiği tartışmalarının odağında ise "*yönetişim*" kavramı vardır. Yapılan tartışmalarda "*yönetişim*" kavramı bir kurtarıcı gibi gösterilmekte; "*iyi yönetişim*", "*demokratik yönetişim*", "*çok aktörlü yönetişim*" veya "*yereide yönetişim*", adı her ne olursa olsun, açacağı veya kapatacağı kapılar dikkate alınarak, "*paslı bir anahtar kavram*" olarak tartışılmakta ve bu tartışmalar uzun süreceğe benzemektedir.

KAYNAKÇA

- ATKINSON, A. (2001), "Local Agenda 21 in the Context of Radical Political Reform", *City*, Cilt:5, No:1, s.19-32
- BARBER, R.B. (1999), "Temelcilik ve Demokrasi", S.BENHABİB (Ed.), *Demokrasi ve Farklılık-Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması*, İstanbul: WALD-Demokrasi Kitaplığı, s.492-508
- BASCH, R.M. (1998), "The Effects of Ethnic Separation on Democratization: A Comparative Study", *East European Quarterly*, Cilt:33, No:2, s.221-242
- BİLGİN, N. - GÖREGENLİ, M. (2002), "Kentsel Katılım ve Çoğulculuk", F.YILDİRIM (Ed.), *Kente Birlikte Yaşamak Üstüne*, İstanbul: WALD-Demokrasi Kitaplığı, s.51-64

- CANFORA, L. (2003), *Demokratik Retoriğin Eleştirisi*, (Çev. D. Kundakçı), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları
- ÇİTÇİ, O. (1996), "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara: TODAİE Yayınları, Cilt:5, Sayı:6, s.5-14
- ÇUKURÇAYIR, M.A. (2000), "Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde Halkın Yönetim Süreçlerine Katılım Olanakları", *TODAİE Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Kasım 2000, Ankara
- ÇUKURÇAYIR, M.A. (2002), *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset*, Konya: Çizgi Kitabevi
- EMREALP, S. (2003), "YG 21'ler Demokrasi Okulu Olmalı", <http://www.kazate.com.tr/httpdocs/arsiv/2003/34/index.php?>, (11 Ocak 2005)
- EMREALP, S. (2005), *Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler El Kitabı*, İstanbul: IULA-EMME Yayını
- ERTÜRK, S. (1993), *Diktacı Tutum ve Demokrasi*, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları
- GÖKTÜRK, A. - KAVİLİ, S., (2000), "Yerel Gündem 21 ve Katılım.....", *Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 1-2 Kasım 2000, s.237-249
- GÖKTÜRK, A. - KAVİLİ, S., (2002), "Bilgi Çağı Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model: Gündem 21", 1. *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Tebliğleri*, <http://ibbf.kov.edu.tr/ekonomi/tebliğler/OTURUM%206%20C.zip> (15 Temmuz 2005)
- GÖRMEZ, K. (1997), *Kent ve Siyaset*, Ankara: Gazi Kitabevi
- GÖYMEN, K. (1999), "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara: TODAİE Yayınları, Cilt:32, Sayı:4, s.67-83
- GÖYMEN, K. (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara: TODAİE Yayınları, Cilt:9, Sayı:2, s.3-13
- GÜNEŞ, M. (2004), *Yerel Gündem 21 "Ulusal" Kentlerden "Küresel" Köylere*, Ankara: Detay Yayıncılık
- KALAYCIOĞLU, E. (2000), "Sivil Toplum ve Neopatrimonyal Siyaset", E.F.KEYMAN-A.Y.SARIBAY (Ed.), *Global/Yerel Eksende Türkiye*, İstanbul: Alfa Basım-Yayım, s.119-140
- KELEŞ, R. (1993), "Kentsel Katılım Nedir? Ne Değildir?", *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, IULA-EMME, Ankara: Kent Basımevi, s.20-34
- KELEŞ, R. (1995), "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Ankara: TODAİE Yayınları, Cilt:4, Sayı:1, s.3-14
- KELEŞ, R. (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi
- KOZCU, Ş. - GÖREGENLİ, M., (2002), "Gençlik ve Yerel Yönetimler: Bursa ve İzmit Araştırmaları", F.YILDIRIM (Ed.), *Gençlik ve Kent Yönetimi*, İstanbul: WALD-Demokrasi Kitaplığı, s.199-224
- KÖKER, L. (1992), *Demokrasi Üzerine Yazılar*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- LINDSTROM, M. (2005), "Ethnic Differences in Social Participation and Social Capital in Malmö, Sweden: A Population-Based Study", *Social Science & Medicine*, Cilt:60, No:7, s.1527-1547
- LYONS, M. - SMUTS, C., - STEPHENS, A., (2001), "Participation, Empowerment and Sustainability: (How) Do The Links Work?", *Urban Studies*, Cilt:38, No:8, s.1233-1251
- ORRIORDAN, T. - VOISEY, H. (2000), "The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe", *APA Journal*, Cilt:66, No:2, s.217-218
- ÖZCAN, A. (2002), "Türkiye İçin Demokrasi: Demagoji ve Jakoben Tavrı", <http://yarindergisi.com/yarindergisi2/yazilar.php?id=14>, (29 Haziran 2005)

- ÖZER, M. A. (2005), **Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya**, Ankara: Platin Yayınları
- QUAID, A. (2002), "The Sustainability Inventory: A Tool to Assist US Municipalities Advance Towards Sustainability", **Local Environment**, Cilt:7, No:4, s.447-452
- SARIBAY, A.Y. (2000), "Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum", E.F.KEYMAN-A.Y.SARIBAY (Ed.), **Global/Yerel Eksende Türkiye**, İstanbul: Alfa Basım-Yayım, s.99-118
- SAYIN, D. (1994), "Hemşehriler ve Belediye Meclisi Toplantıları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayınları, Cilt:3, Sayı:5, s.11-24
- SCHEBEN, T. (1999), "Hangi Demokrasi, Hangi İslam?", Y.S.TEZEL-W.SCHONBOHM (Ed.), **Dünya, İslamiyet ve Demokrasi**, Ankara: Konrad Adenauer Vakfı, s.72-98
- SCHMIDT, M.G. (2002), **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (Çev. M.E. Köktaş), Ankara: Vadi Yayınları
- SCHMITT, C. (2006), **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, (Çev. A.E. Zeybekoğlu), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları
- ŞENGÜL, T. (2001), **Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, İstanbul: WALD-Demokrasi Kitaplığı
- TEK, M. (2004), "Belediye Başkanı ve Belediye Meclis İlişkileri Çerçevesinde Belediyelerde Demokrasi Sorunu ve Yerel Yönetim Reformu", M.GÜNEŞ (Ed.), **Küreselleşme Kısacasında Kent ve Politika**, Ankara: Detay Yayınları, s.173-203
- TEKELİ, İ. (2004), "Örgütlü Kentler", **Antakya Kent Kurultayı Bildiriler Kitabı**, Ankara: Detay Yayıncılık, s.23-28
- TİBİ, B. (1999), "İslam, Demokrasi ve Bir İslami Devlet Vizyonu", Y.S.TEZEL-W.SCHONBOHM (Ed.), **Dünya, İslamiyet ve Demokrasi**, Ankara: Konrad Adenauer Vakfı Yayını, s.55-68
- UGUR, N. (1990), "Türk Siyasal Gelişimi İçinde Yerel Yönetimler", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu**, Kasım 1990, Ankara: Metropol İmar A.Ş.-IULA-EMME, s.57-60
- ÜNDÜL, H. (2001), **Metropolitan Yönetimlerde Planlama ve Halk Katılımı**, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)
- ÜSTÜNER, F. (2000), "Türkiye'de Demokrasi Tartışmalarının Düşünsel Arka Planı:1945-1950", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Ankara: ODTÜ, Cilt:27 (1-2), s.183-206
- WANTCHEKON, L. (2004), "The Paradox of Warlord Democracy: A Theoretical Investigation", **American Political Science Review**, Cilt:98, No:1, s.17-33
- WOLIN, S.S. (1999), "Eile Tutulmaz Demokrasi", S.BENHABİB (Ed.) **Demokrasi ve Farklılık-Siyasal Düzenin Sınırlarının Tartışmaya Açılması**, İstanbul: WALD-Demokrasi Kitaplığı, s.51-71
- YANEZ, C.J.N. (2004), "Participatory Democracy and Political Opportunism: Municipal Experience in Italy and Spain", **International Journal of Urban&Regional Research**, Cilt:28, No:4, s.819-839
- YILDIRIM, F. (2002), "Yerel Demokrasi ve Kentteki Gençlik", F.YILDIRIM (Ed.), **Gençlik ve Kent Yönetimi**, İstanbul: WALD-Demokrasi Kitaplığı, s.11-37
- YILDIRIM, S. (1990), "Yerel Yönetim ve Demokrasi", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu**, Kasım 1990, Ankara: Metropol İmar A.Ş.-IULA-EMME, s.7-43
- YILDIZ, M. (1999), "Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD'de ve Türkiye'de Elektronik Kamu Bilgi Ağları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:8, Sayı:4, s.144-156
- <http://www.la21turkey.net>

KAMU YÖNETİMİNDE YAPISAL DEĞİŞİM SÜRECİ VE ÜNİVERSİTELER

Sultan KAVİLİ ARAP*

Giriş

Çağdaş yaşamın temel unsurlarından olan eğitim ve bilimsel araştırma açısından en önemli kurumlardan birisi üniversitelerdir. İdeal bir üniversite, üretilen bilginin türü ne olursa olsun, bilginin arandığı, bilimsel tartışmaların yapıldığı ve bulunan gerçeklerin yüksek sesle dile getirildiği yerler olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede üniversitenin görevleri, araştırma ve eğitimle ilgili yeni bilgi yaratıp bunu yaymak, insani değerlere, etiğe ve davranışlara geniş etkisi olacak tartışmalara önderlik etmektir. Ancak günümüzde üniversitelerinin bu tanım çerçevesinde işleyip işlemediği uzun süredir üzerinde tartışılan bir konudur. Bu tartışmalar sonucunda ortaya çıkan temel değerlendirme gerek dünyada gerek Türkiye'de üniversitelerin küresel ve ulusal düzeyde yaşanan toplumsal, siyasal ve ekonomik değişikliklerden etkilenecek varlık amaçlarıyla çelişen yapısal ve işleyişsel özellikler edindiğidir. Bu bağlamda kamu yönetimindeki özelleştirme süreci üniversitelerde de yansımaları bulmakta, girişimci bir rektör önderliğinde kendi kaynağını kendi yaratan, akademisyenlerin performans değerlendirmeye tabi tutulduğu, öğrencilerin finanse ettiği bir üniversite modeli yaratılmaya çalışılmaktadır. Bazı bakış açılarına göre bu durum olması gereken, olumlu ve beklendiği bir gelişmedir. Özellikle piyasa talebinin öne çıktığı bu dönemde, devletin üniversite hizmeti sağlayıcısı olmaktan düzenleyicisi olmaya yöneldiği, tüketici eğilimlerine duyarlı, sistemle uyumlu bir üniversite biçimi "multiversite" adıyla birçok ülke ile birlikte Türkiye'de varlık göstermektedir.

* Adnan Menderes Üniversitesi Aydın Meslek Yüksekokulu, Öğretim Görevlisi, kavilis@yahoo.com

1. Tarihsel Gelişimine Göre Üniversite Sistemleri

Bu yaklaşım çerçevesinde öncelikle üniversitelerin tarihsel gelişimine ve siyasal gelişmelere koşut olarak nasıl bir sınıflandırmaya tabi tutulduğuna bakmak gerekmektedir.

Üniversite kurumunun 900 yıllık tarihi içindeki gelişimi, üç farklı üniversite yapısının ortaya çıkışı ve birbirine dönüşümü üzerinde durularak tanımlanmaktadır. Bu üç aşama, 1) Ortaçağın kilise merkezli üniversitesi, 2) Ulus devletler dünyasının üniversitesi (Humboldt Üniversitesi olarak da adlandırılmaktadır), 3) Bilgi toplumu üniversitesi (Multiversite) biçiminde sınıflandırılmaktadır (Tekeli,2003:128; Türel,2004:153-154).

Bu sınıflandırmada yer alan kilise merkezli üniversite, 12-15 yüzyılda bozulmamış bir biçimde uygulandığı ifade edilen, öğrenci yada öğretmen loncaları halinde biçimlenen kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Tekeli,2003:129). Bu kurumlarda belirlenmiş bir programa göre eğitim yapılmakta ve bilimsel, siyasal ve teolojik bilgileri aktarılmaktadır. 16. yüzyıldan itibaren kilisenin üniversite üzerindeki etkisi azalırken, devletin etkisi artmaya başlamıştır. Teoloji ve dini hukuk önemini kaybederken, programlar ruhban sınıfını eğitmekten çok, kamu yöneticilerini yetiştirmeye yönelik olarak düzenlenmeye başlamıştır (Gürüz ve diğerleri,1994:57-58).

17. yüzyıldan itibaren, üniversite öğrenciliği ruhban sınıfının hakimiyetinden çıkmış, ancak bu kez de neredeyse asillerin ve zenginlerin çocuklarına mahsus ayrıcalık haline gelmiştir. Üniversitenin toplumun her kesimine açılarak, kişilerin doğumuna göre değil, yeteneklerine göre toplumda yükselmelerinin aracı haline gelmesinin felsefi temelleri ise 19. yüzyıl başlarında atılmaya başlamıştır (Gürüz,2001:77).

18. yüzyıl sonları ve 19. yüzyıl başlarında birçok Kıta Avrupası üniversitesi, kilisenin etkisini yok etmek amacıyla, Napoleon tarafından kapatılmıştır. Böylece Fransız üniversiteler devletin bir organı haline getirilmiştir ve üniversitelerin amacı, merkezi hükümetin ideolojisi doğrultusunda elit kadrolar yetiştirmek olarak tanımlanmıştır. Böylece, Avrupa'nın eski dönemde milletler üstü bir şebeke niteliğindeki evrensel üniversite sisteminin yerini, ülkelerin millî yükseköğretim sistemleri almaya başlamıştır. Zamanla Fransa'nın etkisiyle oluşan bu tür pratik amaçlı düşüncelere karşı

Prusya'da entelektüel tepkiler ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılda Napoleon tarafından kapatılan üniversitelerden biri olan Halle Üniversitesi yetkililerinin Prusya Kralı 3.Frederick'e başvurmaları sonucu William Von Humbolt eğitim sistemini yeniden düzenlemek üzere Kral tarafından Prusya Eğitim Dairesi Başkanlığı'na atanmıştır. Humbolt bir yandan bu görevi yerine getirirken diğer yandan da Berlin Üniversitesi'nin kurulması çalışmalarını yürütmüştür (Gürüz ve diğerleri,1994:61-62, Gürüz,2001:78-79; Terzioğlu,2003:306). Şubat 1809-Nisan 1810 tarihleri arasında bu görevi yürüten Humbolt, Kant'ın üniversite üzerindeki düşüncelerinden etkilenecek oluşan (Timur,2000,69-71; Tekeli,2003:130) ve daha sonra kendi adıyla anılacak olan bir sistemi yerleştirmiş olup, bu sistemin temel ilkeleri şöyle sıralamıştır (Gürüz ve diğerleri,1994:62; Sertlek,1997:246; Bozkurt ve diğerleri, 1998:247; Terzioğlu,2003:306; Tekeli,2003:130):

- Üniversite, tüm bilim alanlarındaki eğitim-öğretimin, araştırma faaliyetleri ile birlikte ve bir bütünlük içinde yürütüldüğü bir kurumdur. Yeni bilgi yaratmak için araştırma yapılacak ve üniversite öğrencileri bilgiyi otoriteye değil, araştırma sonuçlarına dayanarak aktaracaktır.
- Üniversite mesleki ve teknik yüksekokuldan farklı bir kurumdur. Temel işlevi, herhangi bir mesleğe yönelik olmaksızın eğitim-öğretim ve araştırma yapmaktır. Her mezun ortak bir temel kültüre sahip olmalıdır.

- Üniversitenin sahibi devlet değil millettir; devletin görevi öğretim üyelerini atamak, bunların maaşlarını ödemek ve çalışmalarını için gerekli olan özgürlük ortamını oluşturmaktır. Öğretim üyeleri ve öğrenciler dini veya siyasi hiçbir otorite tarafından yönlendirilmeden, hiçbir etki altında kalmadan özgürce araştırma ve eğitim yapabilmelidirler.

Böylece, bilimsel bilgi üretimini merkeze alan modern üniversite, Fransız Devrimi'nin ve Napolyon Savaşları'nın etkisiyle Almanya'da doğmuştur (Tekeli, 2003:130; Timur,2000:65). Modern üniversitenin kaynağı olarak değerlendirilen (Timur, 2000:64-66) bu üniversiteyi biçimlendiren iki olgudan biri üniversite dışında gerçekleşmeye başlayan bilim devrimi iken, diğeri ulus devletlerin doğmuş olması ve ulusçuluğun gelişmesi olarak ifade edilmektedir (Tekeli, 2003:130).

Belirli bir toplumsal ve kültürel koşulların ürünü olan Humboldt Üniversitesi öğretim ve araştırma özgürlüğü düşüncesini yüceltmıştır.

Humboldt sistemi araştırmayla öğretimi birleştiren evrensel bir model olarak tanımlanmaktadır (Timur, 2000:150,323). Bu sistemde üniversite bir akademisyenler komünitesi olarak bilimsel ve örgütsel otonomiye sahip olacaktır ve finansal denetim dışında dıştan denetlenmesi söz konusu olmayacaktır. Kollegial yani kurullar eliyle bir yönetime sahip olacaktır ve sistemin başındaki rektör (bir yıl) kısa süreli olarak üniversite profesörleri tarafından seçilecektir. *Rektör, lider olarak değil, eşitler arasında birinci olarak görülmektedir.* Profesörlere bilim için bilim yapabilmelerini kolaylaştıracak iş güvencesi veren "tenür" (ömür boyu memuriyet, dokunulmazlık) sistemleri geliştirilmiştir. Bu sistemde üniversitelerin dili artık ulusal diller haline gelmiştir. Üniversite, ulus devletlerin vatandaşlarına sağlamak durumunda oldukları fırsat eşitliği karşısında toplumun her kesiminden gelen öğrencilere açık hale gelmiş ve devlet tarafından finanse edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, üniversitenin diploması ulus devlet içinde geçerli olacaktır (Tekeli, 2003:128-131). Bu üniversite modeli, Napoleon'un yeni üniversiteden her türlü özerkliği esirgemesinin tersine, üniversiteyi bir akademik özgürlük ocağı yapmak yönündedir (Janne, 1973:9).

Üniversite yönetiminin kurumsal bir yapı kazanmasının kökenlerinin Humbolt'un fikirlerine dayanmakta olduğu belirtilse de, Gürüz ve diğerlerine (1994:62) göre, Humbolt'un fikirlerinin önemli bir kısmı ütöpik bulunarak uygulamaya konulmamıştır. Ancak, sistemin ortaya attığı eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerinin birlik ve bütünlük içinde yürütülmesi ilkesi günümüz üniversitesini kalıcı bir şekilde etkilediği de inkar edilmemektedir (Terzioğlu, 2003:310). 1923-1961 yılları arasında yapılan incelemelerde Humbolt sistemi tekrar ele alınmış, geliştirilmiş ve daha sonraki üniversite anlayışına ışık tutmasına çalışılmıştır (Janne, 1973:9). Ancak bu gelişmelere karşın özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Alman üniversiteleri bilim alanındaki öncülüğünü ABD üniversitelerine devretmiştir. Yeni bir üniversite türü olarak ortaya çıkan ABD üniversitelerinin, Humbolt tipi araştırma üniversitesi ile Amerikan popülizminin bir kurumu olan Land-Grant Kolej'lerinin bir sentezi olarak oluştuğu ifade edilmektedir (Tekeli, 2003:131). Bu dönemde üniversite artık bilgiye değil aksiyona dönüktür (Janne, 1973:12).

20. yüzyıldan itibaren görülmeye başlanan bu üniversitelerdeki gelişmeler, temel olarak iki özelliğe sahiptir. Bunlardan birincisi,

temel bilimsel ve uygulamalı araştırmalar ile "toplum" hizmetlerinin, üniversitenin temel işlevleri arasına girmeye başlamasıdır. İkincisi ise mesleki öğretimin önem kazanması ve üniversitenin faaliyetlerinin yürütülmesi için gerek kamu kaynaklarından gerekse özel kaynaklardan giderek artan miktarlarda harcama yapılmasına başlanmasıdır. Bu dönemde meydana gelen önemli bir gelişme ise *yükseköğretimin kitleselleşmesidir*. Böylece Kıta Avrupası modeli ciddi bir biçimde eleştirilirken, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra hızlanan süreç ile birlikte öğrenci sayıları hızla artmaya başlamıştır (Gürüz ve diğerleri, 1994:64-66).

Bu sistemle birlikte Alman üniversitesinde yer alan kürsüler ve enstitüler yerini daha esnek olan *bölümlere* bırakmıştır. Yeni oluşturulmaya çalışılan üniversite tipi kendini sadece bilim dünyasına "hapsestmemiştir." Artık üniversite dış dünyanın taleplerine piyasanın isteklerine uyum sağlamak hedefini de taşımaktadır. Yeni üniversite, öğretim, araştırma yapma ve topluma hizmet sunma işlevlerini yüklenen değişik türde organizasyonlar topluluğu haline gelmiştir. Bu yeni oluşum *multiversite* olarak adlandırılmıştır. Bu üniversite biçimi bir diğer ifade ile *girişimci* üniversite olarak da adlandırılmakta olup, araştırmanın ve eğitimin içeriği de değişmiştir. Öğretilen ve araştırılan artık bilim için bilim değildir. Pratik sorunların çözümü için öğretim ve araştırma yapılmakta, ayrıca meslek okulları da bu kurumun içinde yer almaktadır. Üniversite piyasa güçlerinin etkisi altında şekillenen bir organizasyonlar topluluğu haline gelmiştir. *Rektör ise artık eşiller arası birinci değil, daha uzun süreli olarak seçilen/atanan, lider niteliği ön plana çıkan kısmen kollegial kısmen toplam kalite anlayışında girişimci bir konumda yer almıştır* (Tekeli, 2003:128-132). "Girişimci üniversite temel hatlarıyla "üniversite yönetimi"nden "üniversite yönetişi"ne geçmiş üniversitedir" (Şahin, 2006:5).

Görüldüğü üzere dünyanın "sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime" (Tekeli, 2003:132-133) geçmesiyle sistemde yaşanan değişim ile üniversitelerden multiversiteye geçiş birbiriyle benzer bir gelişim süreci izlemektedir. Bu sistemle birlikte eğitim de kar odaklı hale getirilme hedefiyle biçimlendirilmeye çalışılmakta, sistem toplam kalite yönetimi modeliyle desteklenmektedir. Esnek üretimin pazara sürekli olarak yeni ürünler sunma zorunluluğu, pazarı canlı tutmanın tek yolunun ise pazarlanabilir bilgi üretiminden geçmesi nedeniyle, "yenilik-

buluş-patent-rekabet" gibi kavramlar bilim dünyasının ve doğal olarak üniversitelerin temel kavramları haline getirilmeye çalışılmaktadır (Şahin, 2006:4-5). Üniversitelerdeki bu dönüşüm tarihsel olarak dünyanın ekonomik ve siyasal değişimlerinin etkisi ile gerçekleşmektedir.

Bir yandan devlet artık üniversite hizmetlerinin sağlayıcısı olmaktan çok düzenleyicisi olma işlevini üstlenmeye doğru bir eğilim sergilerken, bunun doğal sonucu olarak da üniversiteler kendi mali sorunlarını çözmeyi hedefleyen ya da bunu bir zorunluluk olarak üstlenen kurumlar olarak hem "kullanan öder ilkesi" gereği sağlanan eğitim için öğrencilerden gün geçtikçe artan oranlarda ücret alınmaya başlanmış, hem de girişimci üniversite olmanın gereği olarak üniversite-sanayi işbirliği çerçevesinde bilim üretimi piyasaya yönelik yürütölmeye başlanmıştır.

20. yüzyılla birlikte kurumsallaşan bilimin üretim gücü ve toplumsal kontrol işlevi giderek daha belirgin hale gelmiştir. Üniversite sanayi işbirliğini sağlama çabaları içerisinde Amerikan sanayi, üniversitelere karlı bir işbirliği ve yatırım alanı olarak kapılarını ve kasalarını açmıştır. Bunun sonucu artık üniversitelerdeki bilimsel çalışmalarda hangi soruların peşine düşöleceğini, hangi problemlerin inceleneceğini, ne tür çözümler aranacağını ve ne tip sonuçlar çıkarılması gerektiğini bu yapılar belirler olmuştur (Ansal, 1997:190-191). Diğer bir ifade ile bu sistemde bilim kalkınma ve toplum için değil, yalnızca sermaye sınıfı için çalışmaktadır (Şahin, 2006:6). Bu dönemle birlikte ileri sürölen önemli tezlerden birisi de, bilimle teknolojinin giderek aynı şey haline geldiğidir. Bu görüşün temel dayanağı, bilimin maddi üretim için kullanılacağı, bunun dışında bir bilimsel faaliyetin anlamsız olduğı şeklindedir (Sertlek, 1997:242).

II. Türkiye'de Üniversite Sistemlerinin Uygulanması ve 1980'lerden Sonraki Gelişimi

Türkiye'de üniversitenin gelişim süreci incelendiğinde, sırasıyla Fransa, Avusturya, Almanya ve ABD'nin etkili olduğı görölmektedir. Bu nedenle Fransız dili ve kültürü 19. yüzyıldan 20. yüzyılın ortalarına kadar etkili olmuştur. Bu dönemde Fransız öğretmenler Türkiye'de görev yapmışlardır. Mekteb-i Mülkiye başından itibaren Fransa'ya yöneliktir. İlk konservatuar kurma denemesi 1913'te bir

Fransız tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu belirgin Fransız etkisi, Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla zayıflamıştır. Ancak Birinci Dünya Savaşı sonrasında da birçok Fransız öğretmen Darülfünun'da görev yapmıştır. Avusturya ve Almanya ise, öncelikle tıp okullarının gelişmesine etki etmiştir (Widmann, 2000:57-59).

Cumhuriyet tarihinde üniversitenin gelişiminde Alman ve ABD etkisinin varlığına ilişkin bir görüş hakimdir. Bu etkiler yukarıda tanımlanan sistemlerden ikisi olan Humbolt ve Multiversite adları altında tanımlanmıştır. Bunlardan ilki (her ne kadar sistemin dünyada tam anlamıyla uygulanmadığı ifade edilse de), 1933 üniversite reformundan itibaren yerleştirilmeye çalışılan Humbolt tipi üniversite uygulamasıdır. İkincisi ise temelleri, "Bölge Üniversiteleri"nin açılmaya başlandığı 1955'lerde atılan ancak hızlı ilerlemesi 1981 tarihli 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile birlikte olan *Girişimci Üniversite* modelidir.

1930'lu yıllarda Almanya'daki baskı ortamından kaçan Musevi kökenli profesörlerin Ankara ve İstanbul Üniversitelerinde göreve başlamaları ile araştırma odaklı üniversite sistemini yerleştirmeye başlamıştır (Peker, 2005). 1933 Reformu Türkiye'de çağdaş üniversitenin kuruluşunu Humbolt modeli doğrultusunda başlatan bir sistem olarak tanımlanmakta, 4936 ve 1750 sayılı yasalar bu modele bağlı çerçeve yasalar olarak değerlendirilmektedir (Türel, 2004:164). 1981 yasası ise multiversite modelinin pek çok ögesinin bilerek ve isteyerek yasa metnine taşındığı bir adım olarak değerlendirilmektedir (Tekeli, 2003:138; Türel, 2004:164).¹

Multiversitenin Türkiye üniversite sistemine taşınmasına ilişkin önemli adımları attığı belirtilen 6 Kasım 1981 tarihli 2547 sayılı "Yükseköğretim Kanunu", 12 Eylül 1980 askeri darbe sonrası hakim olan sosyal, ekonomik ve kültürel yeniden yapılanma

¹ Diğer bir sınıflandırma ile Batılı anlamda ilk üniversitenin kurulmasından (1773) itibaren Kıta Avrupası Modeli ilkelerine göre işleyen Türk yükseköğretimi (üniversite, akademi ve yüksekokullar şeklindeki yükseköğretim kurumları ilgili yasalara göre yönetildiler fakat ODTÜ mütevelli heyetiyle yönetilmiştir), 1981 yılında çıkarılan 2547 sayılı "Yükseköğretim Kanunu" ile bu modelden ayrılarak Anglo-Sakson Modeli'nin temel ilkelerine dayandırılmıştır (Erdem, A., 2004; Gürüz, 1992a, 323). Buna göre Anglo-Sakson ülkelerinde olduğu gibi bir ara kuruluş olarak YÖK oluşturulmuştur (Erdem, A., 2004; Gürüz, 2001, 305). Günümüzde Türkiye'de Anglo-Sakson Yönetim Sistemi'nin uygulandığını öne süren görüşlerin yanı sıra, her iki sistemin birlikte olduğu karma bir sistemin varlığı da ifade edilen görüşler arasındadır, özellikle de bütçe konusunda.

sürecinde üniversitenin de payına düşeni almasını sağlamıştır. Bu kapsamda üniversiteler YÖK'ün merkezi otoritesine bağlanmıştır (Gök, 1998:79). Böylece üniversiteyi siyasi otoritenin denetimine ve egemenliğine sokacak bir kurumsal yapı oluşturulmuştur (Şenatalar, 1993:49). Bu gelişmeler nedeniyle 12 Eylül askeri rejimi YÖK sistemini gerçekleştiren tamamlayıcı halkadır (Timur, 2000:339).

12 Eylül rejimi üniversitelerde büyük çaplı bir tasfiye başlatmıştır. Ayrıca çıkarılan 2547 sayılı Yasa'yla kurulan yeni yüksek öğretim sistemi 12 Mart'ın getirdiği YÖK'ü daha güçlü biçimde canlandırmış ve üniversite özerkliğine son vermiştir. Bu dönemle birlikte YÖK, öğretim üyelerini meslekten uzaklaştırmak da dahil, her türlü yetkiye sahip olmuştur (Timur, 2000:339-340). 12 Eylül döneminde 1402 sayılı Sıkıyönetim Yasasına dayanılarak birçok nitelikli öğretim üyesinin görevine son verilmiştir. MGK 19 Eylül'de, 1402 Sayılı Yasa'da yaptığı değişiklikle tasfiyenin yolunu açmıştır (Fişek,2000).²

1981 değişikliği Timur'un (2000,346) ifadesinde "akademik özgürlüklerin askıya alındığı üniversitenin 'kışla'ya benzetilmeye çalışıldığı bir süreç" olarak yer almıştır.

Bu yasa ile birlikte üniversitelerin sahip olması gereken temel amaç ve ilkelerden uzaklaştığının altı çizilmektedir. Soysal (1976:279) bu durumu açıklarken amacın, 1960 Devrimi ile ülkede gelişen özgürlük ortamının daraltılması, 1971'e kadar uygulanan 1961 Anayasası'nda yer alan özerklik kavramı üzerinde geniş ve yaratıcı yorumlar yapılmadığı halde kavramın birçok kişiyi rahatsız ettiği için, 12 Mart'a yol açan olayların baş sorumlusu olarak üniversitelerin görülmesi olarak ifade etmiştir. Benzer bir yaklaşımla İnsel (2003:74) "YÖK yasası amaçları bakımından ne 1933, ne de 1946'da yürürlüğe giren Üniversiteler Yasalarında belirtilen amaçlarla karşılaştırılması mümkün olmayan, totaliter devlet tınısı yüksek bir ideolojik çerçeve çizmiştir" biçiminde bir belirleme

² Görevden alınan öğretim elemanlarının sayısı tam olarak bilinmemektedir. Ayrıca 12 Eylül ile üniversiteden uzaklaştırılan öğretim üyelerinden daha fazlası bu işlemi protesto etmek için üniversiteden istifa etmişlerdir. İstifa edenlerin de sayısı da tam olarak bilinmemekle birlikte 900 ila 1000 kişi arasında olduğu belirtilmektedir. Esas olarak sosyal bilimciler atılmıştır. İstifa edenlerin de çoğu sosyal bilimcidir. 1987-1988'de Danıştay tüm özlük haklarıyla birlikte üniversiteye geri dönmelerine onay vermiştir. 1990'da buna ilişkin yasa çıkartılmış ama yasa Danıştay kararlarının gerisinde kalmıştır. (Kepenek,2003).

yapmıştır.

Tekeli (2003:138-139) YÖK dönemini üç farklı alt dönem olarak ele almaktadır. Bu yaklaşıma göre, birinci dönemde YÖK askeri yönetimin kaygıları doğrultusunda uslandırıcı, homojenleştirici işlevler görmüş, ikinci dönemde özellikle yeni açılan üniversitelerde dini cemaatlerin radikal siyasal grupların örgütlenmesine tolerans gösteren bir yapıda olmuş, üçüncü dönemde ise üniversitelerde laiklik karşıtı kadrolaşmaya karşı çıkan, atama ve terfi standartlarının nesnelleştirilmesine ve yükseltilmesine önem veren bir nitelik kazanmıştır.

1981 yılında mevcudu 19 olan devlet üniversitesi sayısı, 1991'de 29'a ve 2000 yılı itibariyle 53'e, 2006'da yapılan son eklemeler ile 68'e çıkmıştır. Ayrıca bu yasa ile birlikte kapı aralanan özel üniversitelere ilişkin ilk girişim, 1984 yılında vakıflarca kurulmaya başlanan kamu tüzel kişiliğini haiz vakıf üniversiteleri³ olmuş, bu üniversitelerin sayısı hızla artmaya başlamış ve günümüzde 24'e ulaşmıştır. Diğer yandan "Anayasa'da adı geçmemekle birlikte özellikle teknoloji alanlarında yüksek düzeyde araştırma, eğitim, öğretim, üretim, yayın ve danışmanlık yapan kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip devlet yüksek teknoloji enstitüleri de 3708 sayılı Yasa ile 1992 sonrası sisteme katılmıştır" (Özaslan ve diğerleri, 1998:51).

Defalarca değişikliği gündeme gelen 2547 sayılı Yasa'da, günümüze kadar çok sayıda değişiklik yapılmış ve halen yapılmaya devam etmektedir. Yasa, 22 yıllık süre içerisinde en az 30 kez yapılan değişiklikle "yamalı bohça" haline gelmiştir (Doğan, 2003:1).

Üniversitelere ilişkin 1980'li yıllardan sonra kalkınma planlarında yer alan ve girişimci üniversiteyi özendiren özel üniversite açılmasına yönelik Anayasa değişikliğini öneren hedefler, daha çok yedinci plan ve sonrasında artmaktadır. Yedinci plan dönemi içinde gerçekleştirilmesi planlanan mevzuata yönelik düzenlemeler; 2547 sayılı Yasa'nın iyileştirilmesi, özellikle de üniversite ve

³ Devlet ile vakıf üniversiteleri arasındaki temel fark, vakıfların mali ve idari özerkliğe sahip olmasıdır. Devlet üniversiteleri yalnızca bilimsel özerkliğe sahiptir. Mali ve idari özerklikleri yoktur. Vakıf üniversiteleri mali ve idari konular dışında, akademik çalışmalar, öğretim elemanlarının sağlanması ve güvenlik yönlerinden devlet eliyle kurulan yükseköğretim kurumları için Anayasa'da belirtilen hükümlere tabidir (Özaslan ve diğerleri, 1998,51).

fakültelerin yetkilerinin artırılarak kaynak yaratılması, üniversite-sanayi işbirliği konularını içermektedir. Bu çerçevede Teknopark ve Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun çıkarılması ve böylece yeni teknoloji geliştirme bölgelerinin oluşturulması, 2547 sayılı Yasa'da bu amaçla yapılacak değişiklikleri kapsayacak biçimde üniversite-sanayi işbirliğini içeren değişiklikler yapılmasına ilişkin çalışmalarının tamamlanması planlanmıştır (DPT, 1998).

Yedinci plan ile birlikte üniversite literatürüne yeni giren bir diğer kavram "Rekabet" olmuştur. Planda üniversite içinde ve üniversiteler arasında rekabet ortamının oluşturulması önerilmiştir. Bu plandan itibaren rekabet kavramı plan ve programlarda sıklıkla yer almış olup, bu konuda da mevzuat değişikliği gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bunun yanı sıra daha önceden başlayan üniversite-sanayi işbirliği, yüksek lisans ve doktora tezlerinin sanayinin ihtiyaçları doğrultusunda seçilmesi, özel sektörün eğitime el atmasının gerekliliği ve sanayiye işgücü yetiştiren bölümlerin açılma hedefleri Türkiye'de girişimci üniversite modelinin işletilme çabaları olarak görülebilir.

Sekizinci plan döneminde, 4702 sayılı Yasa ile sınav sisteminde yapılan değişiklikle MYO'larına 2002-2003 ders yılından itibaren sınavsız öğrenci kabul edilmeye başlanmıştır. Söz konusu yasayla multiversiteye geçişte var olan bir diğer uygulama olan meslek eğitiminin üniversite eğitimi içinde yer alarak önemli bir yer işgal etmesi, mesleki eğitimin yükseköğretim sistemindeki payının yüzde 30 seviyesine yükseltilmesi hedeflenerek sağlanmaya çalışılmıştır (DPT, 2002, 141-142). Bundan sonraki süreçte de meslek yüksekokulları ve sanayi işbirliği üzerinde durulan önemli bir konu olarak sistemde yer almaya devam etmiştir. 1980'li yıllardan sonra özellikle Sekizinci plan dönemiyle birlikte hazırlanan plan ve programlarda YÖK, merkeziyetçi ve bürokratik yapısı, rekabeti özendirmemesi, vb özellikleri olduğu gerekçesiyle sürekli eleştirilen ve değişimine ilişkin öneriler getirilen bir kurum olmuştur (DPT, 2000c, 33). Araştırma işlevine ilişkin gelişme sağlayabilmek için üniversitelerde hazırlanan yüksek lisans ve doktora tezlerinin sanayicilerin işine yarayacak konularda hazırlanması, araştırmacıları daha çok üniversitelerde toplanması eleştirilerek özel sektör tarafından da finanse edilmesi, sanayi-üniversite ilişkilerinin kurumsallaştırılması, bu ortaklık çerçevesinde teknoparklar, teknoloji geliştirme merkezlerinin kurulması ve sayılarının hızla artırılması,

bu alanda hareket serbestisi yaratacak bir mevzuat düzenlenmesi hedefler arasına alınmıştır.

Bu döneme kadar olan bütün gelişmeler ışığında dokuzuncu plan'da, yükseköğretim kurumlarında finansman kaynaklarını geliştirilecek ve çeşitlendirilecek; öğrenci katkı paylarının, yükseköğretimin finansmanındaki payının artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılması, etkin bir kalite değerlendirme ve denetim sistemi kurularak özel yükseköğretim kurumlarının açılabilmesine olanak sağlanması, yükseköğretim kurumlarının, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda idari ve mali özerkliğe sahip olmaları ve yerel özelliklere uygun şekilde uzmanlaşmaları sağlanarak, sistemin rekabetçi bir yapıya kavuşmasının desteklenmesi (DPT, 2006:88) hedefler arasında yer almıştır. Ayrıca, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı kalkınma anlayışı içinde; kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, üniversiteler ve STK'lann işbirliğiyle girişimciliği geliştirmeye yönelik özel eğitim programlarının desteklenmesi, üniversitelerin toplumla ve iş dünyasıyla tam bir etkileşim içinde yerel uzmanlaşma alanlarına yönelik eğitim, araştırma ve hizmet faaliyetlerinde yoğunlaşmasının sağlanması da (DPT, 2006:93) üzerinde durulan diğer konular olmuştur.

Türkiye'nin 2013'e kadar kaderini çizecek olan bu planda önceliklerden farklı olarak görülen özel üniversite açılmasına ilişkin hedef çerçevesinde, yabancı üniversitelere de yeşil ışık yakılmıştır. Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener, "World School House" diye bir kavram etrafında dünyanın bir üniversite evi haline dönüştürülme projesinin olduğunu belirtmiş ve bu doğrultuda Türkiye'de de yapılacak değişikliklerle yabancı üniversitelerin yüksek öğretimde rekabet, kalite, uluslararası deneyim ve başarıyı Türkiye'ye kazandırmasının sağlanacağını söylemiştir ("Türkiye'de, Yabancı...", 2006).

Üniversitelerin gelişimine ilişkin 58. Hükümet Programında (2005), üniversitelerin, son yıllarda uygulanan yanlış politikalar nedeniyle problem yumağı haline geldiği ifade edilirken, YÖK'ün mevcut sisteminin değiştirilmesi, üniversitelerin planlı bir şekilde yurt düzeyinde daha yaygın hale getirilmesi, meslek eğitimi veren meslek yüksek okullarının düzenlenmesi ve geliştirilmesi konusunda düzenlemeler yapılması hedefleri dikkati çekmektedir. 59. Hükümet Programında ise (2006), bunlara ek olarak özel sektör, üniversite

ve devlet arasında işbirliğini güçlendiren, yaratıcı AR-GE faaliyetlerinin etkinliğinin artırılması yer almıştır.

Bu hedefler çerçevesinde 2006'da çıkarılan ve 15 üniversitenin daha açılmasını kararlaştıran 5467 sayılı Yasa ile yapılan en temel değişikliklerden birisi vakıf üniversiteleri ve yönetim sistemi olan mütevelli heyetlerinin, Yasa'nın 2. ve 3. maddeleri ile 2547 sayılı Yasa'ya eklenmesidir. Böylece 2547 sayılı Yasa'nın 57. maddesinde, "Vakıf üniversitelerinde ita amiri mütevelli heyet başkanı" olduğu ve 15. maddesinde Yönetim Kurulu görevlerinin vakıf üniversitelerinde nasıl işletileceği belirtilmiştir (5467 SK,2006). Bu sayede vakıf üniversitelerine ilişkin düzenlemelerin yaygınlaştırılması çabaları devam etmektedir.

Bir diğer değişiklik ise yeni kurulan üniversitelerin rektör atamalarına ilişkin olup, geçici 1. maddede yer alan ve bir önceki 5447 sayılı Yasa'nın Cumhurbaşkanı tarafından idaresinin de gerekçesini oluşturan "Bu kanunla kurulan üniversitelerin kurucu rektörleri iki yıl için, Millî Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği üç isim arasından Cumhurbaşkanınca atanır" ifadesi doğrultusunda yapılması hedeflenmiştir. Ancak bu maddenin iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle Anayasa Mahkemesi'nde açılan dava sonucu, 04.05.2006 tarih ve 2006/51 Esas ve 2006/57 Karar sayılı karar ile ilgili maddenin iptaline karar verilmiş olup, gerekçeli karar 12 Ağustos 2006 tarih ve 26257 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır (YÖK, 2006). Halen öğrencisi, akademik ve idari personeli bulunan yeni üniversitelerde devamlılığın ve eşgüdümün sağlanması ve bu üniversitelerin rektör adaylarının seçimle belirlenebileceği bir konuma getirilmesi zorunluluğu gerekçesiyle konu Yükseköğretim Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sonucu, 5467'nin 8. maddesi ile 2809 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu'na eklenen geçici 31. maddede öngörülen "...yeni kurulan ve bağlantısı değiştirilen yükseköğretim kurumlarında uygulamayla ilgili ortaya çıkacak sorunlar Yükseköğretim Kurulu Kararıyla çözümlenir" hükmü uyarınca; bu üniversitelerde rektör seçimleri yapılarak atanıncaya kadar, mevcut üniversite rektörlerinden bazılarına ikinci bir görevlendirme yapılarak çözüm üretilmeye çalışılmıştır (YÖK,2006)⁴.

⁴ Başbakan Erdoğan, vakıf üniversitelerin rektörlerinin, vakıf kurucuları (iş adamları) tarafından atanmasını önermektedir ("Erdoğan: Vakıf Üniversitesi...",2006).

Son yıllarda YÖK, yapılan tartışmalara kendince bir yön verebilmek amacıyla yaptığı bir araştırmanın sonuçlarını, taslak raporla kamuoyuna sunmuştur. Üzerinde çok sayıda tartışmalar yapılan bu taslakta, YÖK'ün nitelik değiştirerek, doğrudan karar verici işlevler görmesinden çok, yönlendirici ve denetleyici işlevler görmesi, üniversitelerde performans ölçütlerinin geliştirilmesi ve performans ölçütlerine dayanan mali özendiricilerin yer alması, saydamlık ve hesap verme kavramları yer almaktadır (YÖK taslak rapor, 2006,15). Ayrıca bu taslak raporda "vakıf üniversitelerinin payının % 7'den %16'ya çıkması öngörülmüştür." (YÖK Taslak Rapor, 2006:17).

Görüldüğü üzere şimdiye kadar hükümet ve YÖK başta olmak üzere taraflar arasında fikir birliği olmadığına ilişkin bir tablo çizilse de konu, üniversitelerde kurulmaya çalışılan yeni düzeneğe geldiğinde, son yıllarda yasalarda yapılan değişiklikler, kalkınma planları, hükümet programları ve YÖK'ün kendi çalışmaları hep aynı doğrultuda hedefler sunmaya başlamıştır. Bunlar, rekabet edebilirlik, kullanan öder ilkesinin işletilmesi, saydamlık ve hesap verebilirlik, üniversite-sanayi işbirliği ile üniversiteyi yeni bir çerçevede tanımlamak ve üniversitenin işlevinin ağırlıklı olarak sermayeye teknoloji üretmekle biçimlenmesi, üniversitelerin hızlı bir biçimde devletten özel sektöre kayması, vb konuları olmaktadır.

Yukarıdaki raporda görüldüğü üzere Timur'un (2000,351-353) yıllar önce ifade ettiği YÖK kurmaylarının da özel sektörden ve özel üniversiteden yana olduğu görüşü dikkat çekmektedir. Timur, bu yaklaşımında Türk üniversite sisteminin bir yandan özel üniversitelerle büyümekte olduğunu, diğer yandan sisteme ABD modeli egemen olmaya başladığını vurgulamıştır. Bu çerçevede, üniversitelerin ABD'dekine benzer biçimde "şirket" gibi çalışmalarını, "modern işletmecilik teknikleri" ile yönetilmelerini, yeni liberal anlayışı benimsemelerini isteyenler bulunmaktadır. Türkiye'de bu yaklaşımı benimseyen kimi çevrelerde üniversite reformunun ana eğilimi olarak özel girişimi ön plana alan, kamu müdahalesini ancak kaynak sağlamak, kimi düşünceleri sınırlamak ve gerekli hallerde tasfiye yapmakla sınırlayan Amerikancı modelin Türkiye koşullarına aktarılmış karikatürüne yönelik çabaların belirdiği de vurgulanmıştır (Timur, 2000:366).

Bu durumun ciddiyetine işaret eden Işıklı (2002:74),

"yükseköğrenimi ve genel olarak eğitimi paralılaştırmak piyasa düzenine endekslemek, böylece bilimi, bilim adamını alınır satılır bir meta haline dönüştürmek, öğrenciyi müşteri konumuna indirmek, üniversiteleri ticarethaneye çevirmektir. Bu ciddi bir tehlikedir, böyle bir ortamda bilim yeşermez, bilim adamı yetişmez" demektedir.

Üniversitelere yeni kazandırılmaya çalışılan biçimi değerlendiren Önder (1999:25), dünya bağlamında yapılan köklü değişikliklerin, son yıllarda Türkiye toplumsal, politik ve ekonomik yapısında da değişiklikler yarattığını ifade ederken, yeni dünya düzenine uyma çerçevesinde yapılan bu değişikliklerden üniversitelerin de payına düşeni aldığını belirtmiştir. Önder'e göre, geline süreçte, sermayenin eğitim faaliyetlerini denetlemesi, üç nedenden dolayı kaçınılmaz olmuştur. Bunlardan ilki, eğitimin beşeri sermaye ünitesi olmasıdır. İkincisi, eğitimin sermayeye teknoloji üreterek, maliyet tasarrufu sağlama unsuru olması, üçüncüsü ise, eğitimin toplumsal ideolojileri koruyan ve sermaye yanlısı ideoloji üreten bir araç olmasıdır. Bu denetimin en etkili yolu ise, yükseköğretim kurumlarını piyasaya açmaktır. İşte özelleştirme ya da ticarileştirme adları altında gerçekleştirilmek istenen, yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerinin sermaye denetimi içine almaktır. Hatta bazı üniversitelerdeki sosyoloji, felsefe, antropoloji gibi bölümlere ticarileşmede yeterince talep gören ve üretime katkısı olan alanlar olmamaları nedeniyle artık öğrenci bile alınmamaktadır. Bu durum öğrencilerin mezuniyet sonrası iş bulma konusunda sıkıntı çekmeleri sonucunda bu bölümlere ilişkin tercihlerin azalması ile de perçinlenmektedir.

Türkiye'de üniversite kavramı sosyo-politik bir çözümleme için seçilebilecek en verimli kavramlardan biridir. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde üniversiteler, "siyasal iktidarların karar alma, yürütme ve bunlar için gerekli toplumsal rıza süreçlerini yürütmeye başvurduğu resmi organların başında gelmiş... Üniversitenin ideolojik-politik sisteme katkısı, onun faaliyet alanı bağlamıyla sınırlı kalmamış. Resmi ideolojik-teorik üretim ve öğretim yanında, üniversiteler kamu ve özel sektör ile politikaya kadro sağlamada en güv. kaynaklar olagelmışler... 12 Eylül darbesinden bu yana burjuvazinin en çok saldırdığı ve en gerici kesimlerinin kalıcılığının sağlanması için özel politikalar üretildiği kurum üniversite oldu... Resmi ideolojinin gözü kapalı yeniden üretimi ile sınırlı 'teorik üretim' ve çağdışı bir

eğitim ekseninde gündeme gelen üniversite, rejimi üretirken kendisini hızla tüketmeye başladı" (Demirer ve diğerleri, 2000:9-10).

Kapitalist ekonomilerde "sermayenin üniversite üzerinde hakimiyet kurması ve üniversitenin toplumsal işlevini sermaye lehine köreltmesi bilimsel, yönetsel ve finansal etkilme ve baskılayıcı yöntemleriyle gerçekleştirilmektedir". Bu köreltilmenin aracı olan yönetsel baskılar, üniversitelerin YÖK disiplini altına alınmasının yanı sıra, TÜBİTAK'ın örgütlenmesi ve işleyişine olduğu kadar, üniversitelerde araştırma görevlisi atamalarına kadar Başbakanlık düzeyinde hükümetin karıştırılması biçiminde görülmektedir (Önder, 2005:12). 1946'dan bu yana üniversite yasaları çok önemli bir reform sayılacak çok partili hayata geçmenin bir sonucu olarak oluşturulmuştur. Daha sonraki süreçte üniversite yasaları askeri darbelerle gelen iktidarlar tarafından hazırlanmıştır. Günümüzde ise üniversite yasalarını sermayenin talepleri doğrultusunda biçimlendirilme eğilimi ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Günümüz üniversite anlayışını değerlendiren Wallerstein (1999) konuya farklı bir açılım getirmiştir. Yazar, üniversitelerin işlevlerini yitirmediğini, aslında Ortaçağ üniversitelerinin ortaya çıktıktan sonra 300 yıl içinde yok olduğunu, bugün var olan üniversitelerin ise, 19. yüzyıl'da Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da yaratılarak bir yüzyıl boyunca yavaş yavaş, 1945 sonrası dönemdeyse müthiş bir hızla dünyanın diğer bölgelerine yayılan öncekinden çok farklı bir kurum olduğunu ifade etmiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde günümüzde tanımlanan üniversite, kavramın ortaya çıkışında tanımlanmış olan ideal üniversite olmamaktadır.

Sonuç

Günümüzde üniversiteler piyasanın, yasa koyucuların ve YÖK'ün, başlangıçta farklı gibi görünse de, ortak görüşü çerçevesinde yeniden biçimlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu yaklaşım çerçevesinde bir yandan üniversiteler hızla kendi finansmanını kendi sağlama zorunluluğuyla karşı karşıya bırakılmaya çalışırken, diğer yandan rekabetçi bir sistem eşliğinde emeğini piyasanın hizmetine sunmaktadır. Üniversitelerin yönetişimin temel ilkeleri olarak tanımlanan şeffaflık, hesap verebilirlik, "kullanan öder" vb. ilkeler temelinde yönlendirilmeye çalışmaları ön plana çıkmaktadır. Devlet artık üniversitelere hizmet sağlayıcı değil, düzenleyici işlev üstlenmiş, yeni açılan üniversitelerin

artık devlet üniversitesi değil, özel üniversiteler olmasına ilişkin görüş yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede gerek üniversite gerekse bilim adamı kavramları, anlam değişimine uğramış, ortaya çıktığı dönemden çok farklı bir biçimde tanımlandığı ve farklı işlevler yüklendiği bir döneme geçilmiştir.

1980'li yıllardan günümüze, üniversite sayısı özellikle 1990'lardan itibaren hızlanarak artmakta, "her ile bir üniversite" sloganı ile altyapısı yeterince hazırlanmadan birbiri adına üniversiteler açılmakta ve bu üniversitelere sağlanan kısıtlı bütçe ile kendi çözümünü kendi üretmesine neredeyse mecbur bırakılmaktadır. Bu durum ise üniversitelerin, üniversite-sanayi işbirliği çerçevesinde piyasaya *proje* anlayışla iş yapmalarını meşrulaştırmanın önemli bir gerekçesi olmaktadır. Böylece üniversiteler bir yandan sermayenin karlılığını korumanın temel araçlarından biri olurken, diğer yandan kendisi de karlılığını korumaya çalışan bir işletme biçimini almaktadır. Bununla birlikte, üniversite öğreniminden faydalanmanın da ücreti her geçen gün artmakta, bu durum kalkınma planlarında ve yapılan düzenlemelerde bu hizmetten yararlananların ücretini ödemesinin gerekliliği olarak belirtilmektedir. "Kullanan Öder" yaklaşımının fırsat eşitliğini zedelediğini göstermek için ise ödeme gücü olmayanlar için burs düzeneğinin geliştirilmesinin gerektiği belirtilmektedir. Ancak burs sistemin ne kadar işlediği üzerinde tartışılması gereken bir konudur!

Sonuç olarak üniversite sistemi küreselleşme çerçevesinde hızla biçim değiştirme yoluna girmekte, eski temel işlevleri konusunda güç yitirmektedir. Üniversitelerin eski temel işlevleri olan eğitim ve bilimsel araştırma konuları artık önemini kaybetmiştir.

Bugün artık üniversitenin farklı işlevleri vardır: Piyasa sisteminin bir parçası olmak ve bu sisteme proje ve işgücü üretmek. Bu yeni üniversite yapılanmasına karşı duruş çabaları ise sistemin gelişme hızını durdurmaya yetmemektedir.

KAYNAKÇA

- BOZKURT, Ö., Ergun T. ve Sezen S. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını No: 283.
- DEMİRER, Y., Duran M., Orhangazi Ö. (2000), *Ateş Altındaki Üniversite*, Özgür Üniversite Defterleri 5, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Forumu Vakfı- Özgür Üniversite Yayını.
- DOĞAN, M. (2003), "Yükseköğretim Yasası ve Yükseköğretimin Sorunlarına Bazı

- Yaklaşımlar", Erişim tarihi: 23.11.2003, www adresi: http://yunus.hacettepe.edu.tr/~dogan/23.html
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1973), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977, Yayın No. DPT:1272, Ankara: Başbakanlık DPT Yayını.
- DPT, (1998), 1999 Yılı Programı, Erişim tarihi: 16. 02.2006 www adresi: http://ekutup.dpt.gov.tr/program/1999/
- DPT, (2000a), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) Erişim tarihi: 16. 02.2006 www adresi: http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf.
- DPT, (2000b), 2001 Yılı Programı, Erişim tarihi: 16. 02.2006 www adresi: http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2001/2001.pdf.
- DPT, (2000c), Yükseköğretim Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı), Erişim tarihi: 17.02.2006 www adresi: http://ekutup.dpt.gov.tr/egitim/olk550.pdf.
- DPT, (2002), 2003 Yılı Programı, Erişim tarihi: 17. 02.2006 www adresi: http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2003.pdf
- DPT, (2006), Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, Erişim tarihi: 20.06.2006 www adresi: http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/9kalkinmaplani.pdf.
- "Erdogan Vakıf Üniversitesi Rektörünü Kendi Atamalı.", 2006, 7 Ekim, Milliyet, Erişim Tarihi: 13 Ekim 2006, www adresi: http://www.milliyet.com.tr /2006/10/07/son/sonsuy11.asp.
- FİŞEK, K. (2000), 20 Temmuz, "Mal Müdürü Eşekse Adam Ne Yapsın?", Hürriyet, Erişim tarihi: 10.10.2005, www adresi:http://egitim.aku.edu.tr/fisek1.htm.
- GÖK, F. (1998), "Cumhuriyet Dönemi'nde Eğitim Sistemi ve Üniversiteler", İktisat Dergisi, S.383, s. 75-80.
- GÜRÜZ, K., Şuhubi E., Şengör C., Türker K. ve Yurtsever E. (1994), Türkiye'de ve Dünyada Yükseköğretim Bilim ve Teknoloji, Yayın No. TUSİAD/94,6-167, İstanbul: TUSİAD Yayını.
- GÜRÜZ, K. (2001), Dünyada ve Türkiye'de Yükseköğretim Tarihçe ve Bugünkü Sevk ve İdare Sistemleri, Ankara: ÖSYM Yayınları 2001-4.
- IŞIKLI, A. (2002), "Neoliberal Bir Salgın", Evrensel Kültür Dergisi, S:123, s:74-75.
- İNAN, N. (1989), "Türkiye'de Üniversitelerin ve Yükseköğretim Kavramının Nitelikleri", Yükseköğretimde Değişmeler, Türk Eğitim Derneği 12. Eğitim Toplantısı, Ankara: Türk Eğitim Derneği, s:21-41.
- İNSEL, A. (2003), "Bir Zihniyet Tarzı olarak YÖK", Toplum ve Bilim Dergisi, S:97, s:72-80.
- JANNE, H. (1973), Üniversite ve Çağdaş Toplumun İhtiyaçları, Uluslararası Üniversiteler Birliği Yayınları No:10, İstanbul: ITÜ Türk Teknik Haberleşme Merkezi Yayını.
- KEPENEK, Y. (2003), "Yorum", Erişim tarihi: 25.12.2005, www adresi: http://www.imgo.com.tr/product_reviews_info.php?products_id=4789&reviews_id=75.
- ÖNDER, İ. (1999), "Eğitim Üzerine". Eğitim: Ne için? Üniversite: Nasıl? YÖK: Nereye? İçinde Ankara: Utopya- ÖES Ortak Yayını. s:19-28.
- ÖZASLAN, İ., Korkmaz E., Batirel Ö.F. ve Erkal M. (1998), Yükseköğretim Kurumlarının Bölgesel Gelişime Farklılıkları Açısından Önemi ve İşlevleri, Yayın No:1998-19, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- PEKER, A.U. (2005), 26 Haziran, "Üniversitelere Bologna Süreci", Radikal, Erişim tarihi: 29.03.2006, www adresi:
- SERTLEK, T. (1997), "Bilim ve Emek Süreci", Bilim, Bilim Politikası ve Üniversiteler, (Yayına Hazırlayan Emine Akalın, Hakan Aydoğdu, Reşat Saraoğlu), İstanbul: BağlamYayınları, s:239-252.

- SOYSAL, M. (1976), **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 3. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- SÖNMEZER, K. (2004), "Mimar Sinan Üniversitesi'nin Tanıtımı", Hasan Hüseyin Doğan, Fulya Akyıldız (Ed.), **Üniversite Yerleşke Planlaması ve Çevre Düzenlemesi 1. Ulusal Çalıştayı** 16-17-18 Ekim 2003, Malatya: İnönü Üniversitesi Çevre Sorunları Araştırma Merkezi, s:138-164.
- ŞAHİN, Y.E. (2006), "Bilimin Ekonomi Politikası", "Bilim ve İktidar" Karaburun Bilim Kongresi 8-10 Eylül 2006, Yayımlanmamış Bildiri.
- ŞENATALAR, B. (1993), "Yükseköğretimde 12 Eylül Düzeni Sürüyor", **İktisat Dergisi**, S. 342, s. 47-50.
- TEKELİ, İ. (2003), "Dünya'da ve Türkiye'de Üniversite Üzerinde Konuşmanın Değişik Yolları", **Toplum ve Bilim Dergisi**, S:97, s:123-143.
- TERZİOĞLU, T. (2003), "Akademik Özgürlükler", Gündüz Vassaf (Ed.), **Özgürleşmenin Sorunları- Mehmet Ali Aybar Sempozyumları 1997-2002**, İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, s:303-311.
- TİMUR, T. (2000), **Toplumsal Değişme ve Üniversiteler**, Ankara: İmge Kitabevi.
- TÜREL, O. (2004), "Türkiye'de Yükseköğretimin (Yeniden) Kurumsallaşması Üzerine Düşünceler", **Mülkiye Dergisi**, C:XXVIII, S:242, s:151-180.
- "Türkiye'de Yabancı Üniversiteler Açılacak", 2006, 25 Nisan, **Hürriyet**, Erişim tarihi: 08.05.2006, www adresi:
- WALLERSTEIN, I. (1999), "Üniversite Sisteminin Geleceği", Fernand Braudel Center Erişim tarihi:28.12.2005, www adresi: <http://ibc.binghamton.edu/27-tr.htm>
- WIDMANN, H. (2000), **Atatürk ve Üniversite Reformu**, İstanbul: Kabcacı Yayınevi
- YÖK, (2006), "Yeni Kurulan 15 Üniversiteye Rektör Görevlendirmesi İle İlgili Yükseköğretim Genel Kurulunun 18.08.2006 Tarihli Kararı" İndirilme Tarihi: 19.08.2006, www web: www.yok.gov.tr
- "Yükseköğretim Kurulu'nun Görüşü", (1992), **Çağdaş Eğitim Çağdaş Üniversite**, Ankara: Başbakanlık Yayını, s:9-25.
58. Hükümet Programı, (2005), Erişim Tarihi: 15.09.2006, www adresi : http://www.akparti.org.tr/haber.asp?haber_id=6866&kategori=1
59. Hükümet Programı, (2006), Erişim Tarihi: 15.09.2006, www adresi: <http://www.akparti.org.tr>
- 5467 SK, (2006), "Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" Erişim tarihi: 15.05.2006, www adresi: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5467.html>

ÜNİVERSİTE-SERMAYE İŞBİRLİĞİ VE TÜBİTAK

Doç. Dr. Yeşim Edis Şahin

Dokuz Eylül Üniversitesi/İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Bilim, evrene ve topluma ilişkin olguları çözümlemek ve bu olguları birbirine bağlayan yasalara ulaşma, bilimsel faaliyet ise "bilinmeyi bilme" çabası olarak açıklanabilir. Bu nedenle kuşku duyma ve sorgulama bilimin özünü oluşturur. Bu bağlamda Feynman, bilimi "kuşkulama özgürlüğü" (Feynman, 1995)." olarak tanımlamaktadır. Böylesi bir çaba içinde olan bilim insanı ise egemen güçlerden bağımsız olmalı ve özgür düşünebilmelidir. Bilimin üretildiği kurumlar olan üniversiteler, bilim insanının özgür düşünebilmesini sağlayan "bağımsız ve özerk" bir yapıda olmalıdır. Tarihsel süreçte üniversiteler iktidardan tam bağımsız olamamış ancak görece bir özerklik alanına sahip olabilmıştır. İçinde yaşadığımız dönemde ise bilim kurumlarının özerkliği yalnızca mevzuatta yer alan biçimsel bir öge haline dönüşmüştür. Bu dönüşümde "üniversite-sanayi işbirliği" adı altında uygulanan "üniversite-sermaye işbirliği" politikaları ve bu kapsamda gerçekleştirilen Ar-Ge projeleri önemli bir rol üstlenmiştir.

Ar-Ge araştırmaları; pazara yönelik, rekabetçi, yenilikçi olmalı, patentle sonuçlanan bir teknoloji üretmelidir. Ar-Ge araştırmalarının amacı şirketin rekabet gücünü yükseltecek yeni bir ürün ya da model geliştirmektir, bu nedenle Ar-Ge şirket bünyesinde yer alan bir birimdir. Üniversite-sermaye işbirliğiyle, üniversitelerin piyasa tercihlerine uygun olarak şirketlerle ilişkiler kurması ve şirketlerin gereksinimlerine göre Ar-Ge projeleri hazırlamaları amaçlanmaktadır. Böylelikle bilim üretmesi gereken kurumlar olan üniversiteler şirketlerin Ar-Ge birimi haline getirilmektedir.

Üniversitelerdeki akademisyenler ise kuşkulama ve sorgulama özgürlüğünden yoksun uzmanlar haline dönüşmektedir.

Postfordist birikim süreci ile birlikte diğer kamu politikaları gibi bilim politikaları da değişmiş, bilim kurumları yeniden yapılanmıştır. Bu kapsamda, TÜBİTAK 1990'larda toplam kalite yönetimi çerçevesinde yeniden yapılandırılarak müşteri odaklı çalışmaya başlamış, kamu-özel işbirliği söylemiyle kamu kaynaklarını sermayeye aktaran bir kurum haline gelmiştir. Bir bilim kurumu olmaktan uzaklaşarak, kamu kaynaklarının sermayeye aktarımında bir koordinatör ve hakem rolü üstlenmiştir. Bünyesinde oluşturduğu çeşitli birimlerle sermaye ve üniversite arasında bir köprü ve aracı işlevi görmeye başlamıştır.

Çalışmanın amacı, TÜBİTAK'ın 1990'lı yıllarda yaşadığı dönüşümü üniversite-sermaye işbirliği açısından çözümlemek ve bu dönüşümün üniversitedeki bilimsel üretime etkisini çözümlemektir. Bu amaçla bilim kavramı, üniversite-sermaye işbirliği ve Ar-Ge, 1980 sonrasında Türkiye'de bilim kurumlarının dönüşümü kısaca durulduktan sonra TÜBİTAK, üniversite sermaye işbirliği ve üniversitelere etkisi çözümlenecektir.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE:

Bilim tarihsel süreçte tüm toplumsal ve ekonomik sistemler tarafından bir ölçüde kullanılmıştır, bununla birlikte, bilim kurumlarının ve bilim insanlarının göreceli bir özerkliği olmuştur. Kapitalizm, bilimi en çok kullanan ve bilimi yönlendiren sistemdir. Kapitalizm, modern dünya sistemini kurarken, evreni anlama çabası içinde olan bilimi yeniden düzenlemiştir; bilginin yapısı da buna bağlı olarak dönüşmüştür (Wallerstein, 1998:145). Kapitalizmin günümüzde geldiği aşamada ise bilim kurumları ve bilim insanlarının göreceli özerkliği ortadan kalkmıştır. Kapitalizm ve bilim arasındaki bu tamamlayıcı ilişkiye karşın, Fordist birikim sürecinde bilim kurumlarının göreceli bir özerkliği bulunmaktaydı, bu özerklik postfordist birikim sürecine geçilmesiyle beraber aşama aşama yitirmeye başlamış, 1990'lı yıllarda gerçekleştirilen "ikinci dalga" reformlar kapsamında üniversitelerin yeniden yapılandırılmasıyla tamamen yok olmuştur.

Post-fordist birikim rejimi; meta ilişkilerinin küresel düzeyde yayılması, daha önce metalaştırılmamış olan tüm etki alanlarının,

özellikle siyaset, sağlık, eğitim ve bilimin metalaştırılması ve bu etkinliklerin kâr odaklı hale getirilmesi mantığı üzerine geliştirilmiştir (Jessop, 1997:567). Sağlık, eğitim ve bilimin metalaşması amacına ulaşılabilmesi için kamu yönetiminde "toplam kalite yönetimi" uygulaması temel araçlardan biri olmuştur. Bu bağlamda bilim kurumlarında toplam kalite yönetimi uygulamasının kurumsallaştığı "ikinci dalga" reformlar sonucunda bilim kurumlarının var olan görelî özerkliğini tamamen yitirmişlerdir. Üniversite yönetimi ya da "girişimci üniversite" adı altında gerçekleşen, üniversite-sermaye işbirliğine dayanan bu kurumsallaşma bilim kurumlarını sermayeye bağımlı kılmış Fordist dönemdeki görelî özerklik alanı ortadan kalkmıştır.

Küreselleşme sürecinde bilim kurumlarının Fordist dönemdeki görelî özerkliklerini* yitirmelerinin arkasında postfordist sermaye birikiminin zorlayıcılığı bulunmaktadır. Kapitalist küreselleşmenin ana fikri sermaye birikiminin mekânsal dağılımıdır, temel aracı sermaye hareketliliğidir (Nitzan, 2001:246). Farklılaşmış üretim-tüketim modeline dayanan postfordist birikim rejiminde ise pazara sürekli olarak yeni ürünler sunulmak zorundadır. Bu bağlamda yeni metalar üretmek ve yeni alanları metalaştırarak yeni pazarlar yaratmak sermaye birikiminin sağlanması için vazgeçilmez bir koşuldur. Bilim ve teknoloji temelli alanlar yeni ürünlerle bu süreci desteklemektedir ve özellikle biyoteknoloji gibi alanlarda şirketler büyük kârlar sağlamaktadır, bu bağlamda şirketler bilimi, büyük ticari başarılar için anahtar olarak görmektedir (Powell vd. 2000:294).

Bu nedenle "yenilik-buluş-patent-rekabet" gibi kavramlar bilim dünyasına temel bilimsel değerler olarak sunulmaktadır. Postfordist birikim rejiminde yeni metalar üretmek ve yeni pazarlar yaratmak açısından bilim ve teknoloji anahtar bir kavram haline gelmiştir. Diğer yandan da metalaşmamış bir alan olan yüksek öğretimin özelleştirilmesiyle sermayeye yeni pazarlar açılmıştır.

Postfordist üretim sistemine bağlı olarak, endüstriyel araştırma birimleri sorunlarının çözümü amacıyla üniversitelerle örtülü ticari ilişkilere girmiş; ekonomik koşulların baskısı altındaki üniversiteler sanayi için buluş ve patent arayışına girerek sanayi ile olan bağlarını güçlendirerek, kendilerini ticari şirketler biçiminde yapılandırmışlardır (Zaheer, 2001:403). Üniversitedeki bilgi ve

* Bilimin, Fordist birikim rejiminde görelî özerkliğini korumasındaki en önemli nedenlerden biri; kapitalizme alternatif bir sistem olan SSCB' nin varlığıdır.

birikimi sanayiye aktararak, ülke kalkınmasına katkıda bulunmak söylemiyle başat bir yüksek öğretim modeli haline getirilen, "üniversite-sanayi" işbirliği uygulamada "üniversite-sanayi" işbirliği politikasına dönüşmüştür. Süreç içerisinde üniversiteler sanayi şirketlerinin "Ar-Ge" birimleri gibi çalışmaya başlamış, şirketlerden sağlanan gelirleri üniversitelerin ve bilim insanlarının yıllık gelirlerinde önemli bir orana ulaşmış ve üniversiteler bilimsel değerleri dikkate almaksızın ticari şirketler gibi çalışmaya başlamıştır.

GİRİŞİMCİ ÜNİVERSİTE / ÜNİVERSİTE YÖNETİŞİMİ

Postfordist birikim rejiminin beraberinde getirdiği üniversite modeli; "girişimci üniversite" olarak kavramsallaştırılmıştır. "Girişimci bilim insanı", kendisini izole ettiği, bilimsel yenilik ve buluş odaklı çalışmaların yapılmadığı "fildişi kule"sinden çıkmış; bilim ile sanayinin talep ettiği bilimsel yenilik arasındaki mesafeyi kapatan buluşlar yapan mühendisler ve bilim insanlarıdır (Etzkowitz, 1998:827). Girişimci üniversite, ekonomik olarak kendi kendini üretebilen, kurumsal ilkeleri ve araştırmalarında "verici-odaklı" odaklı çalışan örgütlerdir ve üniversite-sanayi işbirliğiyle yetinmeyip toplumla kurumsal bağlar kurar (Etzkowitz, 1998:828). Etzkowitz' in üzerinde önemle durduğu üniversite-toplum işbirliği, üniversite-sivil toplum örgütü ilişkisidir, bu bağlamda girişimci üniversite, "üniversite yönetimi"nden "üniversite yönetişimi"ne geçmiş üniversitedir.

Etzkowitz' in üniversite toplum işbirliği olarak adlandırdığı üniversite yönetişimini Gibbons "yeni toplumsal sözleşme" dönemi olarak açıklamaktadır. Yeni sözleşmeye göre, bilgi üretimi topluma açık olmalı, toplumsal bir biçimde dağıtılmalı, kendi hesapverebilirlik ve denetim sistemini oluşturmalıdır (Gibbons, 1999:17). Gibbons' in, yeni toplumsal sözleşme yaklaşımında, üniversite toplum arasındaki ilişkiler; hesapverebilirlik, işletmecilik ve pazarla ilişkiler kurma boyutlarında tasarlanmıştır (Gibbons, 1998:59). Hesapverebilirlik üniversite toplum üniversitenin toplumla bütünleşebilmesi için temel öğedir, diğer öğeler güven ve pazardır. Kurumlar bu öğelerin kombinasyonu sonucunda toplumla bütünleşirler. Üniversite yönetişiminin iki önemli kuramcısı olan Etzkowitz ve Gibbons' in açıklamaları çözümlendiğinde üniversite yönetişiminin toplum odaklı ve toplum için var olan bir üniversite değil, pazar odaklı ve sermaye için

çalışan bir üniversite modeli olduğu görülmektedir.

Üniversite - sermaye - sivil toplum örgütü işbirliği, üniversite toplum işbirliği olarak gösterilmekte ve üniversite yönetişimi toplumun bütünü için oluşturulmuş bir model gibi sunulmaktadır. Buna karşın, girişimci üniversite ya da üniversite yönetişimi "bilginin kapitalizasyonu (Etzkowitz, 1998:833)" üzerine yapılandırılmıştır; bilgi parası olanın satın alabileceği bir meta haline gelmiştir. "Üniversite-sermaye" işbirliğiyle üretilen bilgi şirketler için ticari meta haline dönüşmekte, patent sistemiyle şirketler bu üründe tekel oluşturmakta ve ürünün pazar fiyatlarını istedikleri gibi belirleyebilmekte ve kârlılık oranlarını arttırmaktadır. Diğer yandan satın alma gücü sürekli olarak düşen işçi sınıfı bu bilimsel gelişmelerden yararlanamamaktadır. İlaç sanayi ve üniversite işbirliği bu durumun en tipik örneğidir. İlaç sanayi ve üniversite işbirliğiyle elde edilen bilgi, topluma parası olanın satın alabileceği ilaçlar olarak yansımakta, bilginin toplumsal sınıflar arasında eşit dağılımı mümkün olmamaktadır. Bu anlamda "girişimci bilim" kalkınma ve toplum için değil, yalnızca bir toplumsal sınıf için "sermaye sınıfı" için çalışmaktadır.

Üniversite-sermaye işbirliği, 1980'li yıllarda üniversite ve sermayenin doğrudan doğruya ilişki kurması biçiminde uygulanmıştır. 1990'lı yıllarda ise "ikinci dalga" reformlar kapsamında üniversite yönetişimine geçilmiş; modele devlet ve sivil toplum örgütleri eklenmiştir. Devlet Türkiye örneğindeki TÜBİTAK gibi bilim kurumları aracılığıyla sermaye ile üniversite arasında aracı bir işlev üstlenmiş ve Ar-Ge projeleri için sermayeyi desteklemiştir; devlet destekli Ar-Ge süreci başlamıştır. Bilimsel vakıflar, dernekler, meslek odaları ve devlet-özel-sivil toplum örgütü işbirliğiyle oluşturulan dernek ya da vakıf* statüsündeki kurumlar, üniversite yönetişimi modelinin üçüncü boyutunu oluşturmaktadır. Sivil toplum örgütleri üniversite, sermaye, devlet ve ulusüstü örgütler arasında kurdukları çok yönlü ağ ilişkileri içerisinde çalışmakta; bu öğeler arasında aracılık işlevini üstlenmektedir. Sivil toplum örgütlerinin üniversite yönetişimindeki diğer bir işlevi de sermaye tarafından bilimsel gerçekleri örten bir peçe ve olarak

* Bu tür örgütlerin Türkiye'deki örneği, özel ve kamu işbirliğiyle oluşturulan Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfıdır (TTGV).

kullanılmalarıdır. Örneğin, Amerikan Diyetisyenler Derneği (ADA), gıda sanayi ile yakın ilişkiler kurmuştur ve Mc Donalds ve Coca Cola gibi şirketler doğrudan doğruya üniversiteye bir araştırma yapmak yerine, kamuoyunda saygınlığı olan dernekleri kullanarak tıbbi araştırmalar yaptırmakta, kamuoyu ve çoğu zaman araştırmacı araştırmacının arkasındaki kurumu bilmemektedir (Jacobson, 2005:350). Sermaye bu kurumların toplumsal saygınlıklarından yararlanmakta, bu kurumlar aracılığıyla ya da işbirliğiyle yapılan bilimsel araştırmalarla üniversiteleri sermaye için özel buluşlar gerçekleştirecek biçimde yönlendirmektedir (Demeritt ve Loretta, 2005: 129).

BİLİM POLİTİKASI BELGELERİNDE ÜNİVERSİTE SERMAYE İŞBİRLİĞİ

Postfordist birikim süreci ile birlikte diğer kamu politikaları gibi bilim politikaları da değişmiş, bilim kurumları yeniden yapılanmıştır. Bilim kurumlarının yeniden yapılanması sürecinde YÖK (1982) ve BTYK Kurulu(1983) kuruluşu, 1990 sonrasında TÜBİTAK'ta gerçekleşen dönüşüm ve 2001'de Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanununun çıkartılması önemli dönüm noktalarıdır. YÖK'ün kurulmasından bir yıl sonra, İlgili Devlet Bakanlığı tarafından, Türkiye'nin ilk bilim politika belgesi olarak adlandırılan "Türk Bilim Politikası: 1983-2003" başlıklı rapor hazırlanmıştır. Rapor, bundan sonraki bilim ve teknoloji belgelerinde olduğu gibi, Türkiye'nin "rekabet gücünü" artırmak ve "sürdürülebilir kalkınmayı" sağlamak amacıyla "Ar-Ge harcamalarının GSMH'a oranı ve tam zaman eşdeğeri araştırıcı sayılarının 10000 çalışan nüfusa oranını" yükseltmek üzerinde odaklanmıştır. Bu amaçla raporda; özel sektörde yürütülen Ar-Ge çalışmaların özendirilmesi için "mali teşvik araçları" ve "üniversite-endüstri işbirliğinin sağlanması" bilim politikasının araçları olarak belirlenmiştir (T.C. Devlet Bakanlığı, 1983:9). Ayrıca, üniversitelerin araştırmalarının genellikle akademik araştırmalara yönelmiş olması bir sorun olarak değerlendirilerek, uygulamaya dönük çalışmaların özendirilmesi gereği üzerinde durulmuş ve "döner sermaye imkanlarının ortaya çıkmasıyla birlikte bu araştırmalarda canlanma başlamasına karşın, etkin bir Ar-Ge performansı göstermekten uzak olduğu (T.C. Devlet Bakanlığı, 1983:4)" saptaması yapılmıştır.

4 Ekim 1983 tarih ve 77 sayılı KHK ile bilim politikasının ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda saptanması, yönlendirilmesi ve eşgüdümü amacıyla, Başbakan'a bağlı olarak "Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (BTYK)" kurulmuştur. BTYK'da alınan kararların uygulanmasında ilgili tüm kuruluşlar görevlidir, TÜBİTAK kararları uygulamanın yanı sıra, kararların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Kurul'a aktarmakla görevlendirilmiştir. BTYK ilk toplantısını 1989, ikinci toplantısını 1993 yılında yapabilmiş, Bu tarihten 1997 yılına kadar toplanamamıştır. 1993 yılında yapılan ikinci BTYK toplantısında, TÜBİTAK tarafından hazırlanan "Türk Bilim ve Teknoloji Politikası: 1993-2003" başlıklı çalışma kabul edilmiştir. 1993 yılından başlayarak, BTYK toplantılarında alınan kararlar "Bilim ve Teknoloji Politikası Dokümanları" haline getirilmiştir.

"Türk Bilim ve Teknoloji Politikası: 1993-2003" belgesinde, "onbin nüfus başına yedi olan araştırmacı sayısının onbeşi aşması, Ar-Ge harcamalarının GSMH içerisinde %0,33 olan payının %1'i aşması, ülke Ar-Ge harcamaları içinde %18 olan özel sektör payının %30'a çıkarılması" bilim politikasının temel hedefi olarak benimsenmiştir. Özel sektörün Ar-Ge harcamaları içindeki payının artırılmasına yönelik olarak; "Ulusal Ar-Ge Bütçesi oluşturulması", risk sermayesi şirketlerinin geliştirilmesi, KOBİ'lerde Ar-Ge faaliyetlerinin geliştirilmesi ve "üniversiteler ve araştırma kurumları ile sanayi arasında işbirliğinin gelişmesinde önemli bir araç olan teknopark faaliyetlerinin TÜBİTAK ile koordine edilerek yürütülmesi" araç olarak önerilmiştir (TÜBİTAK, 1993:7). Bu kapsamda Mart 1997 tarihinde TÜBİTAK ile KOSGEB arasında bir protokol imzalanmıştır. Üçüncü toplantısını 1997 yılında yapan BTYK, bu toplantıda alınan kararlar da TÜBİTAK'ı sermaye ile bütünleştirmiş ve üniversite-sermaye işbirliğini kolaylaştırıcı görevler verilmiştir. Bu bağlamda, "Teknoloji Geliştirme Bölgeleri", Üniversite-Sanayi Ortak Araştırma Merkezleri", kurulması ve Sanayi kuruluşlarının üniversite ile ortak araştırma merkezleri kurmasını özendirmek amacıyla, Ar-Ge'ye devlet yardımı ile ilgili yeni düzenlemeler

" BTYK, Başbakanın başkanlığında, ilgili Devlet, Milli Savunma, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Orman, Tarım ve Köyşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanları ile YÖK Başkanı, DPT Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarları, TÜBİTAK Başkanı ile bir yardımcısı, TAEK Başkanı, TRT Genel Müdürü, TOBB Başkanı ve YÖK'ün belirlediği bir üniversitenin seçeceği bir üyeden oluşur. Ayrıca, ilgili kurum ve kuruluş temsilcileri de BTYK'da davetli sıfatıyla yer alırlar.

yapılması kararı en dikkat çekici kararlardır. Bu toplantıda toplumsal ve ekonomik değişimin yarattığı toplumsal sorunlara çare bulmak amacıyla, "sosyal ve beşeri bilimler alanındaki araştırmaların desteklenmesi ve teşviki" ve bu konuda TÜBİTAK bütçesine ek ödenek tahsisi ve verilecek desteklerin tüm idari ve mali işlemlerinin, TÜBİTAK usullerine göre yürütülmesi kararı alınmıştır (TÜBİTAK, 1997: 63). Bu kararla temel bilimler alanında üniversite-sermaye işbirliğini sağlama işlevini üstlenmiş olan TÜBİTAK, sosyal bilimler alanında da üniversite sermaye işbirliğini sağlayan bir rol üstlenmiştir.

TARAL VE "ÜNİVERSİTE YÖNETİŞİMİ"

13 Aralık 2000 tarihli BTYK toplantısında "2003-2023 yılları için "Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Stratejileri Belgesi" hazırlanması kararı alınmış; 24 aralık 2001 tarihli BTYK toplantısında belgenin adı "Vizyon 2023: Bilim ve Teknoloji Stratejileri" olarak belirlenmiştir. "Vizyon 2023" projesi kapsamında, Mart 2005' de yapılan BTYK toplantısında TÜBİTAK tarafından hazırlanan, "bilim ve teknoloji alanında temel eylem planı" olarak nitelenen "Bilim ve Teknoloji Politikaları Uygulama Planı (BTP-UP)" onaylanmıştır. "Ar-Ge'ye olan talebi ve Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payını artırmak, bilim insanı, mesleki ve teknik eleman sayısını ve niteliğini artırmak (TÜBİTAK, 2005a:73)" "ana hedefler" olarak belirlenmiş ve üniversite sanayi işbirliği ve Ar-Ge'ye devlet yardımı araç olarak gösterilmiştir. Bu belgeleri diğerlerinden farklı kılan nokta "Türkiye Araştırma Alanı (TARAL)" adlı oluşumun bu sürece girmesidir, BTP-UP TARAL kapsamında yapılması gereken eylemleri belirlemektedir.

TARAL, 19 Ekim 2004 tarih 2004/24 sayılı Başbakanlık Genelgesinde şöyle açıklanmıştır "ARGE faaliyetlerini gerçekleştiren (üniversiteler, araştırma kurumları, sanayi kuruluşları, vb.), bunların sonuçlarını talep eden (özel ve kamu kurumları, STK'lar, vb.) ve bu faaliyetlere kaynak sağlayan (kamu ve özel sektör) tüm kurum ve kuruluşların işbirliği ve stratejik odaklanma içinde etkinlik göstereceği" bir araştırma alanı olarak açıklanmaktadır. TARAL, TÜBİTAK koordinatörlüğünde, üniversiteler-kamu kurumları-sermaye-sivil toplum örgütleri ve TÜBİTAK arasında çok yönlü ilişkiler sistemi içinde işleyen bir model olarak tasarlanmıştır. TARAL'ın resmi belgelede tanımlanması Türkiye'de "bilim yönetiminden" "bilim yönetişimine" geçişin tipik bir

kurumsallaşmasıdır. Sanal bir oluşum olan ve belgelerde "kavramsal bir bütünlük (TÜBİTAK, 2005a:69)" olarak anılan TARAL, ulusüstü örgütler tarafından önerilen "ikinci dalga" reformlar kapsamında; üniversite sermaye işbirliğine üçüncü aktör olarak sivil toplumu ekleyerek hem TÜBİTAK'ta hem de üniversitelerde "bilim yönetişimini" kurumsallaştırmıştır. TARAL'ın oluşumunu izleyen süreçte; TARAL kapsamında mevzuat değişiklikleri yapılmış, kamu araştırmaları ve sosyal bilimler araştırmalarına verilen destekler yeni programlara bağlanmıştır.

TÜBİTAK'ın Ar-Ge ödeneğini proje ve programlara dağıtırken uyması gereken esaslara "TARAL dokusunu sağlamlaştıracak şekilde oluşturulacak işbirlikleriyle (üniversite, sanayi, kamu, STK'ların ikili, üçlü, vb. ortaklıkları ile) gerçekleştirilecek" projeler olması ilkesi eklenmiştir. TARAL için kullanılmak üzere TÜBİTAK bütçesine 2005 yılında 416 milyon, 2006 yılında 440 milyon YTL tahsis edilmiştir (TÜBİTAK, 2006a:43).

TÜBİTAK VE ÜNİVERSİTE SERMAYE İŞBİRLİĞİ

TÜBİTAK üniversite ve sermaye arasındaki aracı ve koordinatör işlevini çeşitli programlar kapsamında yerine getirmektedir. Bu programlardan önemli olanları amaçları ve verileri açısından ele alındığında, TÜBİTAK'ın üniversite-sermaye işbirliğinde geldiği nokta belirgin biçimde görülmektedir.

Üniversite - Sanayi Ortak Araştırma Merkezleri Programı (ÜSAMP):

Üniversite ve sermayenin ortak araştırma merkezleri kurmasını destekleyen bu program, üniversitelerin TÜBİTAK desteğiyle girişimci üniversite haline getirilmelerinin en tipik örneğidir. Programdan beklenen; "sanayicilerden ve devletten sağlanan kaynakların, üniversite-sanayi işbirliğini özendirici yönde ve sanayicinin benimsediği araştırma konularında kullanılması, bu konularda deneyimli mezunlar yetiştirilmesi, üniversitenin araştırma potansiyelinin artırılması (TÜBİTAK, 2005c: 19)"dır.

Tablo 1. 31 Aralık 2005 Tarihi İtibariyle ÜSAMP

Üniversite	Sanayi	Araştırma Merkezi
Ege Üniv.	Türk Tekstil Vakfı	Tekstil Araştırma Merkezi
Anadolu Üniv.	26 Sanayi Kuruluşu	Seramik Araştırma Mer. (SAM)
Çukurova Üniv.	Bölgesel Sanayi Kuruluşları	Adana Üniv. /Sanayi Araş. Mer.
İTÜ	Otomotiv Sanayicileri Derneği	Otomotiv Teknoloji AR-GE Mer.
ODTÜ	OSTİM Organize San. Böl. Müd., OSTİM San. Kuruluşları	ODTÜ-OSTİM Onadoğu İleri İmalat Sistemleri ve Teknolojileri AR-GE Mer.
Hacettepe Üniv.	5 Sanayi Kuruluşu, Organize Sanayi Böl. Müd.	Biyomühendislik Araştırma Mer.

Kaynak: TÜBİTAK Faaliyet Raporu - 2005, s.93

TÜBİTAK, ÜSAMP aracılığıyla üniversitelerin sermaye ile doğrudan bir işbirliği kurmasını sağlamakta; TÜBİTAK bünyesinde oluşturulan bu merkezlerde üniversiteler şirketlerin Ar-Ge birimleri gibi çalışmaktadır.

AR-GE Proje Pazarı Platformu Destekleme Programı

Tablo 2. Desteklenen Proje Pazarları

Yıl	Kurum	Proje Pazarı	Proje Sayısı
2002	Ege Üniv. Bilim-Teknoloji Uygulama ve Araştırma Mer.	Agroendüstri Ar-Ge Proje Pazarı	96
2002	ODTÜ İnşaat Mühendisliği Bölümü	İnşaat Teknolojileri Üretim Ar-Ge Proje Pazarı 2002	76
2002	ODTÜ BİLTİR Merkezi	Tasarım Ve Üretim Ar-Ge Proje Pazarı	111
2003	ODTÜ Mühendislik Fak.	Bilişim Ar-Ge Proje Pazarı	58
2003	DEÜ Mühendislik Fakültesi	Üretim, Ürün Geliştirme, Teknoloji Yönetimi, Sanayide Bilişim Ar-Ge Proje Pazarı	39
2003	Çukurova Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fak.	Doğu Akdeniz Ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Makina Cihaz Ve Sistem Tasarımı Ve Üretimi Ar-Ge Proje Pazarı	50
2003	Ege Üniversitesi EBİLTEM	Ar-Ge Proje Pazarı II	160
2004	Ege Üniversitesi EBİLTEM	Ar-Ge Proje Pazarı III	106
2005	Ege Üniversitesi EBİLTEM	EBİLTEM-ESBAŞ Ar-Ge Proje Pazarı	110

Kaynak: <http://www.teydeb.tubitak.gov.tr>, erişim 19/09/2006,

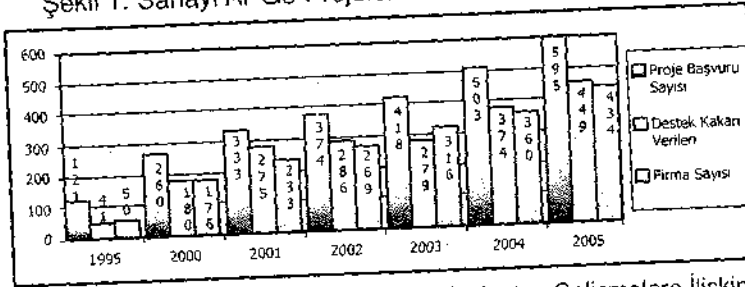
Program, "Üniversitelerden, araştırma ve sanayi kuruluşlarından

temsilcileri" buluşturarak Ar-Ge projelerini birbirlerine tanıtmalarını sağlayacak bir "pazar" yaratmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla; üniversitelere ve "sanayi şemsiye kuruluşlarına (sanayi kuruluşlarının oluşturdukları her türlü birlik, dernek, vakıf v.b. kuruluşlar)" desteklenmektedir, destek miktarının üst sınırı her yıl "Bilim Kurulu" tarafından belirlenir(TÜBİTAK, 2005d:4). TÜBİTAK desteklediği AR-GE Proje Pazarlarıyla "girişimci bilim insanları" ile girişimcileri buluşturarak üniversite-sermaye işbirliğindeki aracılık işlevini yerine getirmektedir. Bu bağlamda 2002-2005 döneminde toplam üniversite ve sermaye tarafından önerilen toplam 806 proje desteklenmiştir.

Sanayi Ar-Ge Projeleri Destekleme Programı

Program "TÜBİTAK-Sanayi Araştırma-Geliştirme Projeleri Destekleme Programına İlişkin Yönetmelik" çerçevesinde TÜBİTAK ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından ortaklaşa yürütülmektedir. Program fonunun %25'i Dış Ticaret Müsteşarlığı, %75'i ise TÜBİTAK bütçesinden karşılanmaktadır. İlgili yönetmeliğe göre "Ar-Ge nitelikli projeler" geri ödemesiz olarak desteklenmektedir (madde: 2) ve destek oranı proje maliyetinin en fazla % 60'dır (madde:5).

Şekil 1. Sanayi Ar-Ge Projeleri Destekleme Programı Verileri



Kaynak: TÜBİTAK, BTYK Onüçüncü Toplantısı-Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, s.36

1 Ocak 2005-31 Aralık 2005 döneminde Uygulama başlangıcından bu yana yıllık en fazla proje başvurusu, 2005 yılında alınmış (yıllık artış oranı % 18) ve başvuran toplam proje sayısı 3666 olmuştur. Bu program kapsamında devlet TÜBİTAK aracılığıyla sermayenin Ar-Ge projelerini desteklemekte, sermaye vergi indirimi ve geri ödemesiz desteğe ek olarak kamu üniversitelerinin laboratuvar vb. olanaklarından ve bilgi birikiminden

yararlanmaktadır. Bu bağlamda veriler dikkate alındığında; Üniversitelerin TÜBİTAK aracılığıyla hızlı biçimde işletmelerin Ar-Ge birimlerine dönüştürüldüğü, toplum için değil sermaye için "bilim" üreten kurumlar haline getirildiği görülmektedir.

TÜBİTAK ve Üniversite Projeleri

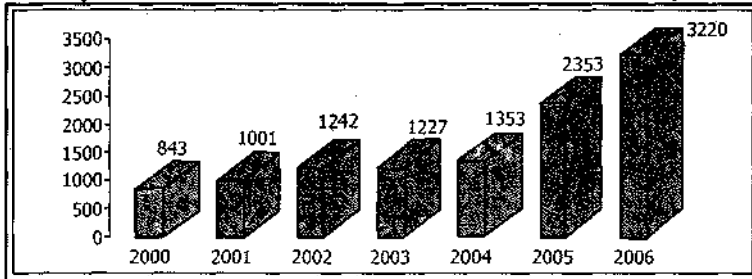
TÜBİTAK, "Sanayi Ar-Ge Projeleri Destekleme Programı" dışında üniversitelere yönelik araştırma projeleri vermektedir. Bununla birlikte üniversitelere verilen araştırma projelerinin önemli bir kısmını üniversitelere verilen Ar-Ge projeleri oluşturulmaktadır. Akademik Ar-Ge projelerinden "patent" alınabilecek pazara yönelik bir sonuç elde edilmesi beklenmektedir. Desteklenen akademik proje sayısı ile desteklenen akademik Ar-Ge projeleri karşılaştırıldığında, akademik Ar-Ge projelerinin daha fazla desteklendiği görülmektedir. 2005 yılında 1411 akademik proje desteklenirken, 2353 akademik Ar-Ge Projesi desteklenmiştir. Akademik Ar-Ge projelerindeki artış akademik üretimi: pazara yönelik, rekabet edebilir, patent alınabilir bir "buluş" yapma ile sınırlandırılmış, toplum ve insanlık için bilim yerine pazar için bilim anlayışını yerleştirmiştir

Tablo 3. Üniversitelere Verilen Akademik Proje Sayısı

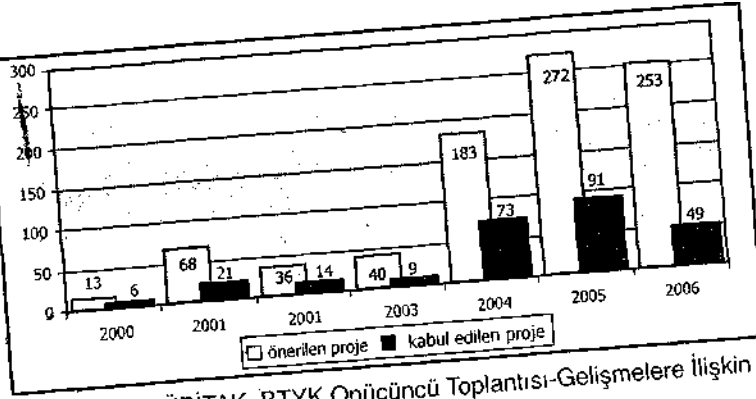
Yıl	Üniversitelerden Önerilen Proje Sayısı	Desteklenen Proje Sayısı
2000	863	330
2005	3.760	1.411
Artış Oranı	% 435	% 428

Kaynak: TÜBİTAK, BTYK Onüçüncü Toplantısı - Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, s.40,

Şekil 2. Üniversitelere Verilen Akademik Ar-Ge Projeleri



Kaynak: TÜBİTAK, BTYK Ondördüncü Toplantısı-Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, s.36



Kaynak: TÜBİTAK, BTYK Onüçüncü Toplantısı-Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, s.9

Sosyal bilimler alanında desteklenen proje sayısı da desteklenen akademik Ar-Ge projeleriyle karşılaştırılamayacak kadar düşüktür. Bu oranlarda, akademik faaliyetin Ar-Ge ile sınırlandırılan yaklaşımın tipik bir örneği olarak değerlendirilebilir.

Tablo 3. 2006 TÜBİTAK TARAL Bütçesi (Milyon YTL)

	2005 Yılı			2006 Yılı		
	Odenek	Kullanım	Devir	Odenek	Tahsis	Harcama
Akademik	90	90	-	80	105	82
Sanayi	116	75	41	215	63	58
Başkanlık ve Enstitüler	70	70	-	-	-	0
SAVİTAK (Savunma Gv. Tek. Araş. Grubu)	50	37	13	60	38	27
KAMAG (Kamu Araştırma Grubu)	50	36	14	50	39	23
BİDEB (Bilim İnsanı Dest. Da. Bsk.)	25	11	14	27	25	11
Bilim ve Toplum	15	4	11	8	3	3
TOPLAM	416	323	93	440	273	204

*15/8/2006 itibarıyla

Kaynak: TÜBİTAK 13. ve 14. BTYK Toplantısı-Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar

Bir "üniversite yönetimi" uygulaması olan TARAL bütçesi incelendiğinde en az kaynağın "bilim ve toplum" ve bilim insanı desteklemeye ayrıldığı görülmektedir. Buna karşın en fazla kaynak sanayiye ayrılmıştır. Sunulan veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde TÜBİTAK Türkiye'de "girişimci üniversite" anlayışını yerleştirme görevini üstlenmiştir. Bu dönüşümle ilgili raporlar ve mevzuat YÖK tarafından hazırlanırken, TÜBİTAK

"girişimci üniversite"yi fiili olarak yaşama geçirmeye başlamıştır. Bu bağlamda bir yandan üniversite-sanayi merkezleri benzeri programlarla "girişimci üniversiteyi", bir yandan da "girişimci bilim insanını" yaratmıştır.

SONUÇ:

Özel- kamu – sivil toplum biçiminde üç direk arasında kurulmuş ağ ilişkileri olarak sunulan üniversite yönetişimi, gerçekte devlet ve sermaye olarak iki direk arasında işlemekte, şirketler bilim dernekleri aracılığıyla kendi amaçları doğrultusunda bilgi üretmekte, bilim derneklerini de peçe olarak kullanmaktadır. Üniversite yönetişimi modelinde üniversitenin rolü pazarlanabilir bilgi üretmektir. Sermayenin üniversiteler arasında seçim yapmasını kolaylaştırmak amacıyla uluslararası "bilimsel" ölçütler geliştirilmiştir, üniversiteler bu ölçütleri tutturdıkları ve sıralamada yukarı çıktıkları ölçüde Ar-Ge projesi olarak gelirlerini arttırmaktadır. Sonuç olarak üniversiteler, bilimsel kurum olmaktan çok, proje pazarından pay kapma yarışı içine girmiş kurumlar haline dönüşmüştür. Türkiye'de bu dönüşümün yaşanmasında TÜBİTAK aracı kurum işlevini üstlenmiş çeşitli programlarıyla üniversite-sermaye işbirliğini gerçekleştirmiş ve üniversitelerde "pazara yönelik" akademik üretim anlayışının yerleştirmiştir.

Bilimin üretim koşulları, üretilen bilginin paylaşımını da biçimlendirmiştir. Girişimci bilgi yaklaşımı ve üniversite yönetişimi çözümlenirken günümüzde bilimin sermayeden yana çalıştığı vurgulanmıştır. Bölüşüm konusunda diğer önemli noktaları şöyle özetleyebiliriz.

- Bilimin metalaşması yüksek öğrenimi paralı hale getirmiş, işçi sınıfından ailelerin çocuklarının üniversite de okuyabilmesi, burs kazanacak özel yeteneklere sahip olmasına bağlanmıştır.
- İleri teknoloji ürünü olan ve insanlığı yakından ilgilendiren örneğin sağlıkla ilgili ürünler tekellerin elinde toplanmakta ve yüksek fiyatla pazara sunulmaktadır. Patent sistemi bu ürünlerin başka kurumlar tarafından üretilmesini engellemektedir. Bu nedenle bu ürünler, AIDS ilaçlarında olduğu gibi maliyetlerinin çok üstünde satılmaktadır. Şirketler rekabet üstünlüğü sağlayıp sermaye kârlılığını arttırırken, bu teknolojiden emekçiler yararlanamamaktadır.

Kavramların yeniden kavramsallaştırıldığı, değerlerin yeniden belirlendiği post-fordist dönemde, bilim ve bilim insanı kavramları yeniden kavramsallaştırılmış, bilimsel değerler değişmiştir. Bilim insanı "fildişi kule"sinden çıkartılarak, sermayenin kalesine itilmiştir. Bu kaleye girmeyi başarabilmek için, evreni ve toplumu sorgulamak yerine, sermaye için projeler üretmiş, "indeksli" yayın ve atıf gibi ölçütleri tutturmaya çalışmıştır. Sermayenin kalesini seçmiş "akademisyenlerin" unutmaması gereken gerçek, kendilerinden istenenleri yerine getirebildikleri sürece bu kalede yer bulabileceklerdir. Kaledeki konumları ise ayrı bir tartışma konusudur. Akademisyenlerin büyük bir kısmı, bu ölçütleri tutturup, kaleye girme amacıyla çabalamakta, bilimsel değerlerden uzaklaşmaktadır. Sayıca az olmalarına karşın bilimsel saygınlıkları yüksek, David Goodstein gibi bir grup akademisyen ise yazılarıyla bu sürece karşı direnmektedir.

Goodstein, temel bilimlerin; evreni anlamak yoluyla insanların gereksinimlerini karşıladığını, bilimsel gelişmenin temel bilimler sayesinde olduğun ve temel bilimler olmaksızın uygulamalı bilim ve teknoloji olamayacağını söyleyerek temel bilimlerin alanındaki araştırmaların önemini vurgulamaktadır (Goodstein, 1996). Bu bağlamda temel bilim araştırmalarının devlet tarafından "kamusal amaçla" desteklenmesi üzerinde siyasal bir uzlaşmaya varılmasını önermektedir (Goodstein, 1994). Goodstein'in önerisi Fordist birikim rejiminde ve sosyal devlet modelinde uygulanabilir, ancak post-fordist birikim rejiminde böylesi bir siyasal uzlaşma mümkün değildir. Bu sorunun yanıtı, emperyalizmin makyajlanmış formu olan küreselleşmenin önüne geçemeyiz, onunla bütünleşelim ya da antiemperyalist savaşım verelim seçenekleri arasında vereceğimiz yanıtta yatmaktadır. Bilim anlayışında ve üniversitelerde yaşanan değişim bütünden ayrı tutulamaz, değişimi zorlayan nedenler ortadan kalkmadan da çözülemez. Kısa dönemde akademisyenlerin yapabileceği; sermaye-araştırma çarkına karşı direnmek, pazarlanabilir bilgi üretmenin bilim üretmek olmadığını çevrelere anlatmak ve örgütlenmektir.

KAYNAKLAR

- Demeritt, D. & Loretta L. (2005). "Research relevance, 'knowledge transfer' and the geographies of case studentship collaboration", *Area*, 37(2), 127-137.
- Etzkowitz, H. (1998). "The norms of entrepreneurial science: cognitive effects of the new university-industry linkages", *Research Policy*, 27, 823-833.
- Feynman, R. (1995). "The value of science", National Academy of Sciences toplantısında yaptığı konuşma, erişim 24/05/2006 <http://calteches.library.caltech.edu/40/02/Science.htm>.
- Gibbons, M. (1998). Higher education relevance in the 21st century, The World Bank, education paper 19717, erişim 26/05/2006, http://www.aen.edu.yu/mainpages/e_biblioteka/5_HE_Soc/5_10_WB_HE_relevance_21_cent_1998.pdf.
- (1999). Science's new social contract with society, Macmillan Publishers Ltd., erişim 26/05/2006, www.reflexives.lpr.org/bibliotheque/Michael_Gibbons.pdf.
- Goodstein, D. (1994). "The big crunch", NCAR 48 Symposium, Portland, OR September 19, 1994, erişim 16/08/2006, http://www.its.caltech.edu/~dg/crunch_art.html.
- (1996). "Conduct and misconduct in science", erişim 16/08/2006, http://www.its.caltech.edu/~dg/conduct_art.html.
- Jacobson, M. (2005). "Lifting the veil of secrecy from industry funding of nonprofit health organizations", *International Journal of Occupational and Environmental Health*, 11(4), 349-358.
- Jessop, B. (1997). "Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance", *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581.
- Nitzan, J. (2001). "Regimes of differential accumulation: mergers, stagflation and the logic of globalization", *Review of International Political Economy*, 8(2), 226-274.
- Powell W., Koput K.W., Bowie J.I. & Smith-Doerr L. (2000). "The spatial clustering of science and capital: accounting for biotech firm-venture capital relationships", *Regional Studies*, 36(3), 291-305.
- T.C. Devlet Bakanlığı, (1983). Türk bilim politikası: 1983-2003, Ankara.
- TEYDEB, Desteklenen Proje Pazarları, erişim 19/09/2006, <http://www.teydeb.tubitak.gov.tr/>
- TÜBİTAK, (1993). Türk bilim ve teknoloji politikası 1993-2003, erişim 01/11/2006 <http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btyk/BTYK1993-2003.pdf>.
- (1997). Türkiye'nin bilim ve teknoloji politikası, erişim 01/11/2006, <http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btspd/politika/politika.pdf>.
- (2005a). BTYK Onbirinci toplantısı - gelişmelere ilişkin değerlendirmeler ve kararlar, erişim 10.5.2006, http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btyk/BTYK_11.pdf.
- (2005b). Bilim ve teknoloji politikaları uygulama planı (BTP-UP), erişim 10.5.2006, http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btyk/BTYK_11.pdf.
- (2005c). Faaliyet raporu - 2005, erişim 21.10.2006, <http://www.tubitak.gov.tr/hakimizda/2005/faaliyetyfRapor2005.pdf>.
- (2005d). AR-GE Proje pazarı platformu destekleme programı uygulama esasları, erişim 01/11/2006, http://www.tubitak.gov.tr/tr/mevzuat/esaslar/esaslar11_5/esaslar11_5.pdf.
- (2006a). BTYK Ondördüncü Toplantısı - Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, erişim 24/10/2006, <http://basin.tubitak.gov.tr/14btyk-karar.pdf>.
- (2006b). BTYK Onüçüncü Toplantısı - Gelişmelere İlişkin Değerlendirmeler ve Kararlar, erişim 24/10/2006, <http://www.tubitak.gov.tr/btpd/btyk/btyk13/13btykkarar.pdf>.
- Wallerstein, I. (1998). "Contemporary Capitalist Dilemmas, The Social Sciences, and Thegeopolitics of The Twenty-First Century", *Canadian Journal of Sociology*, 23(1), ss.141-158.

ÜNİVERSİTELERİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINDA NEO-LİBERALİZM VE BİLGİ TOPLUMUNUN YANSIMALARI: TÜRKİYE'NİN YÜKSEKÖĞRETİM STRATEJİSİ TASLAK RAPORU

Yrd. Doç. Dr. Ahmet Nohutçu
Kocaeli Üniversitesi, İİBF, SBKY Bölümü
anohutcu@yahoo.com

1. Giriş

1980'lerin sosyal, siyasal ve ekonomik yapıları kökten dönüştüren atmosferinde, genelde tüm eğitim kurumları, özelde yükseköğretim kurumları temel yapı, işlev ve örgütlenişleri bakımından önemli değişimler geçirmeye başlamıştır. Bilgi devrimi ve küreselleşmenin dinamikleriyle, bilgi ekonomisinin ve toplumunun motor gücü ve stratejik merkezleri olan yükseköğretim kurumları, geleneksel değer, anlayış ve işleyişlerinde değişimi zorunlu kılan yapısal krizden ötürü yeniden yapılanma sürecine girmişlerdir. Bu süreçte, bir taraftan neo-liberal ideolojinin piyasa odaklı dayatmaları çerçevesinde yükseköğretimi özelleştirme, öğrencileri müşterileştirme, üniversite yönetimini şirketleştirme, araştırma ve öğretim hizmetlerini ticarileştirme, öğretim elemanlarını güvence, akademik özgürlük, yönetsel ve mali özerklikten yoksunlaştırarak özel sektör çalışanlarına dönüştürme girişimleri başat rol oynamıştır. Diğer taraftan, sanayi devriminin sermaye odaklı yapılanma ve mekanizmalarının tıkanması sonucu ortaya çıkan bilgi devriminin yatay ağsal ilişkileri çerçevesinde, insan odaklı katılımcı, açık, şeffaf, hesap veren, özerkliği, yerindeliği ve hukukun üstünlüğünü temel alan ilkeleri ve koşulları oluşmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, üniversite yönetiminde ve yapılanmasında yönetsel ve mali özerklik, akademik özgürlük, kamusal yarar ve hizmet bağlamında toplumsal

sorun ve beklentilere çözüm üretme, yerel ve toplumsal kalkınmaya katkıda bulunma, öğretim ve araştırmalarda kalite, etkinlik ve verimlilik, etik norm ve standartlarda duyarlılık girişimleri de yaygınlaşmaya ve yerleşmeye başlamıştır.

Bu makalede, teknolojik, siyasal ve sosyo-ekonomik gelişmeler çerçevesinde, yükseköğretim kurumlarının yaşadıkları kriz tanımlanarak, yeni üniversite paradigmasının oluşumunda neo-liberalizmin ve bilgi toplumunun çatışan ve yarışan etki ve rolleri tartışılmaktadır. Önce, neo-liberal politikaların ideolojik yönelimli müdahale ve dayatmalarının üniversitenin çekirdek işlev ve amaçlarını yozlaştırıcı, bir piyasa aracına ve kar amaçlı ticaret şirketine dönüştürücü etkisi ortaya konacaktır. Sonra, bilgi devriminin ve toplumunun üniversite yapının akademik, mali ve yönetsel bakımdan özgürlüğünü, özerkliğini, katılımcılığını ve şeffaflığını sağlayan, toplumsal sorumluluk taşıma, kamusal hizmet sunma ve etik davranma yükümlülüğünü vurgulayan koşul ve ilkelerinin önemi ve katkısı değerlendirilecektir. Daha sonra, Yükseköğretim Kurumu'nun (YÖK) Temmuz 2006'da kamuoyuna sunduğu "Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi Taslak Raporu"nın temel ilke ve felsefesi özetlenerek, neo-liberalizmin ve bilgi toplumu dinamiklerinin Rapor'daki yansımaları ve etkisi karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Sonuç bölümünde ise, dinamik, karmaşık ve değişken siyasal, ekonomik, sosyal ve yönetsel çevrede, kamu hizmeti sunma işlevi temelinde ve geleneksel akademik değer ve ilkeler çerçevesinde, yükseköğretimde yeniden yapılanmanın farklı içerik ve boyutları tartışılacaktır.

2. Yükseköğretimde Kriz ve Değişim

Geleneksel üniversite paradigması, 1970'lerde, kapitalizmin bir evresi olan sosyal refah devletinin tıkanması sonucu çözüm arayışlarına bir çıkış yolu olarak gelişen neo-liberal odaklı "yeni sağ" politikaların ve sanayi devriminin üretim biçim ve ilişkilerini dönüştürerek yeni bir uygarlık devriminin sosyal, siyasal, ekonomik, kültürel alanlarda yansımaları olan bilgi toplumu ve küreselleşme olgularının etkisiyle ciddi bir krize girmiştir. Bu doğrultuda, yükseköğretim kurumlarının üç temel işlevi olan eğitim ve öğretim, araştırma ve bilgi üretme ile kamu hizmeti sunma etkinlikleri ile ilgili vizyonlarında, çağdaş dönüşümlere, beklenti, talep ve dinamiklere duyarlı ve yanıt verebilecek yeni bir "üniversite

paradigması" oluşmaya başlamıştır. Yükseköğretim kurumlarındaki bu yeniden yapılanma ve değişim, hem bir dizi ekonomik, siyasal, ekonomik ve yönetsel alandaki değişimin sonucu, hem de, üniversitelerin bilgi toplumu ve ekonomisinin temel stratejik birimleri olmaları nedeniyle, bu dönüşüm sürecinin proaktif biçimde yönlendiricisi ve belirleyicisidir.

Üniversitelerde, küresel olarak farklı düzey, içerik ve boyutlarda yeniden yapılanmaya yol açan temel etmenler şöyle sıralanabilir (Nohutçu, 2006:347-350):

- Bilgi-iletişim teknolojileri devrimi ve bilgi toplumu
- Küreselleşme ve uluslararasılaşma
- Liberalleşme ve kamusal finansmanda azalma
- Yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim
- Eğitimde yeni pedagojik yaklaşımlar (eğitim) ve teknolojik gelişmeler
- Yükseköğretime girişte artış (yığınlaşma)

Tüm bu etmenler sonucu üniversiteler, geleneksel yapılarında var olan merkezi ve esnek olmayan yönetimler, eğitim ve araştırmalarda verimsizlik, düşük mezuniyet ortalamaları, uzayan eğitim süreleri, önceden tanımlanmış katı kriterlere bağlılık gibi açmaz ve kabuklarını kırarak, yeni araştırma ve öğretim sistemlerini benimsemeye, yerel, bölgesel ve ulusal kalkınmada etkin ve sorumluluk sahibi bir rol almaya ve yenileşmeci girişimlerde bulunmaya ve dönüşümlere uyum sağlamaya başlamışlardır.

Ülkelerin kültürel, ulusal, tarihsel ve siyasal perspektiflerine göre farklılık göstermekle birlikte, küresel ölçekte yükseköğretim kurumlarının yeniden yapılanma sürecindeki deneyim, girişim ve birikimleri incelendiğinde, ortak eğilim ve gelişmeler şöyle özetlenebilir (Nohutçu, 2006: 351-356):

a. *Yönetişim, Hesap Verebilirlik ve Özerklik.* Yeniden yapılanma sürecinde üniversiteler, aşırı merkeziyetçi, monolitik karar verme mekanizmaları ve sınırlı yönetsel ve mali özerkliğe dayanan geleneksel yapılarından uzaklaşıp, bir taraftan kurumsal, akademik ve mali özerkliğe kavuşarak, bu özerklik ve özgürlük karşısında topluma ve ilgili kuruluşlara hesap verme göreviyle yükümlenirken, diğer taraftan karar verme yetkilerini diğer toplumsal paydaşlarla beraber kullanmaya başlamışlardır.

b. Yeni Finansman Sistemleri ve Girişimci Üniversite. Kamusal finansmanlardaki azalma ve yükseköğretime olan talebin aşırı artmasıyla ortaya çıkan yığılma sonucu üniversiteler, hem iç yapı ve işleyişlerinde etkin ve verimli olmanın yollarını aramaya başlamışlar, hem de piyasa değerlerine yönelerek öğrencilerden ve özel sektörden mali kaynak edinme arayışında olan, girişimci güdülerle hareket eden kurumlara dönüşmeye başlamışlardır.

c. Yeni Bilgi Üretme ve Araştırma Yaklaşımı. Bilgi toplumunda bilgi ve teknoloji üretmenin, ekonomik gelişme ve ulusal kalkınma için birincil düzeyde stratejik öneminin olması ve üniversitelerin de bilgi ekonomisinin fabrikaları olması nedeniyle, bilim akademileri ve yüksek teknoloji enstitüleri toplumun en itibarlı ve cazip kurumları haline gelmiş, bu bağlamda üretkenlik ve verimliliği artırmak için farklı disiplinler, bilim dalları, üniversiteler ve hatta farklı ülkeler arasında işbirliği ve ortaklığa dayanan yeni araştırma tarzları tercih edilmeye başlanmıştır.

d. Yükseköğretim Hizmetlerinde İkili Yapı (düalite). 1980'lere kadar bir kamu hizmeti olarak görülen ve kamu kurumları aracılığıyla sunulan yükseköğretim hizmeti, ekonomik liberalleşme politikalarının sonucunda özelleştirilmeye başlanmıştır. Sonuçta, üniversiter yapıda ikilik ortaya çıkmış, özel yükseköğretim kurumlarının hızla büyümesi ve denetimindeki eksiklikler sonucu, öğretim hizmetlerinin kalite ve güvenilirliğinde ciddi kuşkular ve sorunlar yaşanmaya başlamıştır.

e. Yükseköğretimde Kalite Güvencesi ve Akreditasyon. Yükseköğretim hizmetine küresel ölçekte taleple meydana gelen aşırı okullaşma ve yığılma, yukarıda değinilen özelleştirme politikaları sonucu özel yükseköğretim kurumlarının sınırsız ve sorumsuz biçimde artışı ve giderek artan uluslararası yükseköğretim hizmetinin hareketliliği gibi gelişmeler, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde "kalite güvencesi" konusunu ön plana çıkarmıştır. Bu bağlamda, kredi transferi, diploma eki (diploma supplement) ve diploma tanınması (diploma recognition), derece aşamalarında standart, akreditasyon ajanının kurulması, akademik tanınma, mesleki (professional) akreditasyon, yükseköğretimden beklenen sonuçların (learning outcomes) tanımlanması ve ölçülmesi gibi pek çok konu gündeme gelip uygulamaya geçirilmektedir.

f. Yükseköğretimin Toplumsal Sorumluluğu ve Etik Davranma Yükümlülüğü (Üçüncü Rol). Yükseköğretim kurumlarının yeniden yapılandırılmaları sürecinde sosyal sorumluluk ilkesi, kamu hizmeti üretme ve etik davranma yükümlülüğünün bir uzantısı olarak

"üçüncü rollerinde" özenli davranmaları, yani ürettikleri bilgi ve araştırma sonuçlarını toplumsal gelişmeye, yerel ve bölgesel kalkınmaya katkıda bulunacak biçimde yönlendirmeleri, bu bağlamda, araştırma sonuç ve bulgularını hiçbir zaman ve hiçbir şekilde insanlığın, çevrenin ve canlı türlerinin zararına kullanmamaları ilkesi, yaygınlaşarak kabul edilmekte ve hukuksal ve kurumsal birtakım düzenleme ve yaptırımlarla uygulamaya koyulmaktadır.

g. Bişim Teknolojileri ve Uluslararasılaşma. Bilişim ve iletişim teknolojileri sayesinde, geleneksel akademik kurumların kampüse, tek bir disipline (bilim dalına), belirli zamana, süreye, krediteye ve ülkeye bağlı, öğretici odaklı ve monolitik eğitim sisteminden, öğrenci ve öğreticinin etkileşimine dayanan, ülke, disiplin dalı, bitirme süresi, zaman ve kampüs zorunlulukları olmayan "öğretim" sistemine geçilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda, e-öğretim (e-learning), sanal üniversite (virtual university) veya "tıklamayla üniversite eğitimi" (clicking university) uygulamaları başlamış, böylelikle eğitimde zaman ve mekan esnekliğine (flexi-times, flexi-place) geçilmiş, "tam zamanında eğitim" (just-in-time education) ve "tam olayda eğitim" (just-in-case education) gibi teknikler kullanılmaya başlanmıştır.

3. Neo-liberal Politikaların Yükseköğretime Etki ve Dayatmaları

1980'lerle beraber ortaya çıkan "yeni sağ" akımın ve neo-liberal ideolojinin baskın etki ve dayatmalarıyla tüm dünyada ekonomik-politik sarkaç, sosyal refah devletinden liberal devlet alanına salınım yapmış, dönemin başat özelleştirme, kamusal hizmetlerde küçülme, serbest piyasa değerlerinin kamusal hizmet ve etkinliklerde etkili olması, başarı-odaklılık, etkinlik, esneklik, rekabet, yerinden yönetim gibi olgu ve politikalarının baskısıyla, devletin "gece bekçisi" veya "jandarma devlet" metaforuyla ifade edilen çekirdek hizmet alanlarına geri çekilmesi yaygın kabul görmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Sınırların kaybolmaya başladığı (borderless world) bu yeni siyasal düzen ve sosyo-ekonomik yapılanmada, tekno-parklar aracılığıyla kıyasıya bir rekabet ortamında etkinlikte bulunan, öğretim ve araştırmaya odaklanmış özel kuruluşların eğitim alanına girmesiyle, bir kamu hizmeti olarak yükseköğretim hizmetini sunma tekeline sahip üniversiteler, geleneksel işlev ve konumlarını hızla kaybetmeye başlamışlardır

(Fuller 2003:WB, 2002). Devletin rolü, kamu hizmeti üreticisi olmaktan yalnızca bu hizmetlerin düzenleyicisi olmaya dönüşmüş, bu bağlamda, yükseköğretim hizmeti artık "kamu malı" olarak görülmemeye, tersine rekabet temelinde kar amaçlı bir özel yatırım alanı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.

Kamusal finansman kaynaklarındaki daralma ve yükseköğretim hizmetine olan talep patlaması sonucu üniversiteler, bir yandan yeni dışsal finansman arayışlarına itilirken, diğer taraftan ellerindeki sınırlı kaynakları daha verimli ve etkin kullanmanın yollarını araştırmaya başlamışlardır. Sonuçta, öğretim giderlerinin karşılanmasında öğrenci katkı paylarını, araştırma giderlerinin karşılanmasında ise sanayi kuruluşlarını finansman kaynağı olarak kullanma yolunu seçen üniversiteler, girişimci güdülerle hareket eden, vermiş olduğu hizmetten kar eden, piyasa değerlerinin, talep ve beklentilerinin etkisiyle eğitim içerik ve yöntemlerini, araştırma bulgu ve sonuçlarını metalaştıran ticari şirket benzeri "girişimci üniversite" modeline dönüşme eğilimine girmişlerdir. Bu bağlamda, literatürde "akademik kapitalizm" (Ylijoki, 2003; Slaughter & Leslie, 1997:8, 65), "bilgi girişimciliği" (Butera, 2000), "the McUniversity" (Ritzer, 2002), müşterilerin gereksinimlerine göre hizmet üreten "hizmet üniversitesi" ve doğrudan kar amacı güden "şirket üniversitesi" (Nowotny vd., 2001:92) gibi kavram ve tanımlamalar yapılmaya başlanmıştır.

Neo-liberal politikalar sonucu ortaya çıkan girişimci üniversite olgusu çerçevesinde, yükseköğretim kurumları kazançlarını yükseltmek için, piyasa mantığıyla hem daha fazla öğrenci çekmek, hem de daha çok araştırma projesi almak için kıyasıya rekabete başlamışlardır. İngiltere, Kanada ve Avustralya'daki üniversiteler, girişimci ve kar amaçlı güdülerle, yükseköğretim hizmetlerini, ticari bir mal gibi, geliştirmekte olan ülkelere pazarlayarak ihraç etme yarışına girmişlerdir (Williams & Kitaev, 2005; Barnett, 2005). Üniversitelerin, piyasanın kural ve öncelikleriyle hareket etmesi, uzun vadede, bu kurumların kamu hizmeti sunma ve toplumsal sorumluluk taşıma gibi etik ve sosyal içerikli işlev ve duyarlılıklarını kaybetmeleriyle sonuçlanmaktadır.

Yeni sağ akımın sacayaklarından biri olan özelleştirme politikaları sonucunda ortaya çıkan özel yükseköğretim kurumları, üniversite yapısında dūaliteye neden olmuş, pek çok geliştirmekte olan ülkede

özel yükseköğretim kurumlarında okuyan öğrenci oranı %50'lerin çok üzerine çıkmıştır. Bugün, dünya üzerinde özel yükseköğretim gören öğrencilerin oranının ortalama %30 civarında olduğu tahmin edilmektedir (OECD, 2005). Ancak, özel sektörün yükseköğretim hizmeti sunumundaki sınırsız ve sorumsuz gelişmesi, üniversitelerin eğitim hizmetlerinin kalitesi ve güvenilirliği azaltmış, kar amacıyla denetimsiz ticarileşmelerine neden olmuş, sonuçta, yükseköğretim hizmetinin "kamu yararı" üretme niteliğinin kaybolması, mesleki yeterlilik (accreditation) ve akademik tanınmanın (academic recognition) bulunmayışı gibi pek çok olumsuzluk ve sorun alanı ortaya çıkmıştır (YÖK, 2006:41).

Neo-liberal politikaların üniversitelerin örgütleniş ve işleyişinde de etkileri derinleşerek yayılmaya başlamıştır. Üniversite yönetimi yerine, "şirket ussallığı" mantığıyla "stratejik işletme" kavramı kullanılmaya başlanmış, üniversitenin dışarıdan finansman bulma zorunluluğu, neo-liberalizmin ideolojik ekseninde şekillenmiş "yeni işletmecilik" tekniğinin üniversite yönetimine egemen olmasını getirmiştir (Deem, 2001: 11). Bu bağlamda, katılımcı süreç ve mekanizmaları dikkate almayan sonuç-odaklı yönetim anlayışı çerçevesinde, çeşitli siyasal ve ekonomik güç odaklarının "paydaşlar" olarak üniversite yönetiminde söz sahibi olmasıyla, karar alma süreçleri merkezde ve tepede toplanmış, kurumsal ve mali özerklik, akademik özgürlük kaybolmuştur (Amaral vd., 2002). Üniversite yönetiminde etkinlik, verimlilik ve hızlılığın öncelikli hedefler haline gelmesiyle, üniversitelerin akademik kaygıdan uzak bir ticaret şirketine dönüşmesini anlatan "mekdanıit üniversite"den (the McDonaltization) (Ritzer, 2002) söz edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda yükseköğretim gören öğrenciler de, bu hizmeti satın alan "müşteriler" olarak değerlendirilmektedir (Amaral & Magalhaes, 2003).

Şirket benzeri tutum ve güdülerle hareket eden "girişimci üniversite", üniversitenin eğitim ve öğretim, araştırma ve bilgi üretme, kamusal hizmet üretme işlevlerinde, her türlü sosyal ve ekonomik güç odaklarının, siyasal kuruluşların ve özel sektör yatırımcılarının baskı ve etkisinden bağımsız olmalarını güvence altına alan "akademik özgürlüğü" sınırlayıp tehdit etmektedir. Lieberwitz'e (2006) göre, neo-liberal politikaların bir uzantısı olan yükseköğretim kurumlarında şirketleşme eğilimleri, üniversitelerin kamu hizmeti sunma işlevlerini ve akademik özgürlüklerini üç

yönden tehdit etmektedir. Öncelikle, yükseköğretim kurumlarındaki şirketleşme olgusu, geleneksel akademik değerler çerçevesinde, akademik araştırmaların yöntem ve sonuçlarının herkese açık olmasını, kamuoyuyla paylaşılmasını, isteyen herkesin bu bulguları deneyip kendi çalışmalarında kullanılmasını içeren "akademik özgürlük" ilkesini zedelemiştir. Örneğin, ABD'de 1980'de çıkan Bayh-Dole Yasası'nda, federal fonlarla yapılan akademik araştırmalara da patent alınmasının teşvik edilip yasallaştırılmasıyla, akademik araştırmalarda özelleşme ve ticarileşme başlamış, üniversite-sanayi ilişkisi çerçevesinde, özel şirketlerle ticari ittifak ve ortaklıklar kurulmuş, sonuçta geleneksel akademik özgürlük, bağımsızlık ve kamu hizmeti/yararı değerleri kaybolmaya yüz tutmuştur. Şirketlerle ortaklık yapan üniversiteler, bir taraftan, tıp ve eczacılık gibi önemli buluşlarda bile ortağı olan şirket akademik sonuçlara patent alma işlemini tamamlayıncaya kadar bulgularını kamuoyuyla paylaşmaktan kaçınmaya başlamış, diğer taraftan buluşlara fahiş tekelci fiyatlar uygulanmaya başlanmıştır. Örneğin, 50\$ maliyeti olan göğüs kanseri testi, üniversitenin işbirliği yaptığı şirketin patent hakkından dolayı 2400\$'a pazarlanmaktadır (Lieberwitz, 2006:390-391).

İkinci olarak, 1990'larda başlayan kar-amaçlı uzaktan eğitim (long-distance education, e-learning), derslerin, müfredat ve içeriklerin parayı ödeyecek hedef kitlenin gereksinim, beklenti ve çıkarlarına uyumlu olarak şekillenmesini sağlayarak yükseköğretimde piyasalaşmaya ivme kazandırmıştır. Kamu yararı yerine özel çıkarların eğitsel politikaları belirlemesi, akademik bağımsızlık, özgürlük ve kamu hizmetine yönelik işlevlerin yok olmasını beraberinde getirmektedir. Üçüncü olarak, güvenceli istihdam yerine sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaşması, üniversite yöneticilerinin patron gibi davranmalarını, akademisyenleri kendi istek, irade ve amaçları doğrultusunda yönetmeye başlamalarını beraberinde getirmiştir. Bu da akademik özgürlük ve özgünlüğe önemli ölçüde darbe vurmuştur (Lieberwitz, 2006:392-394).

4. Bilgi Toplumunun Yükseköğretime Katkı ve Yansımaları

İnsanlığın deneyimlediği üç büyük uygarlık devrimi olan tarım, sanayi ve bilgi-iletişim devrimlerinde, stratejik ekonomik birim ve kurumlar, sırasıyla, toprak, fabrika ve yükseköğretim kurumlarıdır. Çağdaş toplumda belirleyici faktör sermaye, işgücü, hammadde

ya da enerji olmayıp "bilgi" ve bilginin rekabetçi kullanımıdır. Son çeyrek yüzyılda, bilişim, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmelerin etkisiyle, sanayi devriminin kurum ve yapıları, bilgi devriminin öncelik, parametre ve mekanizmalarıyla değişmeye başlamış, sanayi devriminin işçileri ve fabrikalarının yerini "bilgi işçileri" olan araştırmacılar ve "bilgi fabrikası" olan üniversiteler almıştır. Dolayısıyla, siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel, yasal vb. alanları değiştirip dönüştüren bilgi devriminin ve bilgi toplumunun kalbi ve motoru, bilginin üretilip dağıtıldığı yer olan üniversiteleridir. Bu çerçevede, üniversiteler geleneksellikten yenilikçiliğe, uzmanlaşmadan çeşitlenmeye, ulusallıktan küresel ve yerel vizyona, sayısal büyümeden nicelik ve içerik temelli büyümeye, dar ve birbirinden kopuk çevreden rekabetçi bir ortama, içine dönük ve kapalı çalışma düzeninden sınırlar ötesinde ortaklıkları temel alan işbirliklerine yönelmektedirler. Sonuç olarak, üniversitelerin yerel, bölgesel ve toplumsal kalkınmaya katkı sağlayan, etkin ve rasyonel işleyen ve yönetilen, şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve katılımcı yönetim modellerini uygulayan toplumsal kurumlar olarak yeniden yapılanmaları kaçınılmaz bir gerçek ve zorunluluk olarak belirmektedir (Nohutçu, 2006: 347).

Bilgi toplumunun tüm sosyal, ekonomik, siyasal, kültürel ve hukuksal alanları değiştirip dönüştüren önemli etkisi kabul görmüş, son çeyrek yüzyılda bu konuda kapsam ve içerik olarak son derece geniş bir literatür oluşmuştur. Castells (2000), *Bilgi Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür* isimli üçlemesinde, yeni bir çağın başlangıcı ve toplumsal işlevlerin ağsallaşması (networking) olarak tanımladığı bilgi toplumunda, küreselleşen ve küresel piyasanın temel aktör olduğu hızla gelişen ekonomide, yenilenmenin, bilginin ve öğrenmenin vurgulandığı "bilgi kapitalizminin" doğuşuna dikkat çekmektedir. Bilgi toplumunun avantajlarını lehlerine çevirmeye çalışan uluslararası kuruluşlardan Dünya Bankası (1998) "*Bilgi kalkınmaktadır*" sloganı ile yola çıkarken, OECD (1996:14) "Bilgi ve bilgiyi kullanma biçiminin, toplumların başarı ve refahının merkezi ve temeli" olduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda, ülkelerin bilgi toplumuna geçiş sürecinde, bilgi üretme, paylaşma ve dağıtma aracı olan eğitim sistemlerini etkinlik, rekabetçilik, yenilikçilik, çok misyonluluk, çok ulusluluk ve kalite güvencesi gibi ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırmaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Belirleyici ve sınırlayıcı bir çerçeve olması bakımından, bilgi toplumunda çağdaş bir üniversitenin temel amaç ve hedeflerinin ortaya konması yararlı olacaktır. Taylor ve Miroiu (2002:9), İngiltere'deki bir ulusal Komite'nin kararına referansla, tüm dünyada kabul görmüş ve geçerli olan, tüm yükseköğretim kurumları için felsefi bir çerçeve oluşturan, bilgi toplumunda yükseköğretimin dört temel hedefini şöyle sıralarlar:

a) Bireylerin yaşamları boyunca kendilerini gerçekleştirebilecekleri ve zihinsel potansiyellerini en üst düzeyde kullanabilecekleri donanım ile yetişmelerini, bütünlükle yaşadıkları topluma katkıda bulunmalarını ve kişiliklerini tam ve özgürce geliştirmelerini sağlamak,

b) Bilginin artmasını ve anlaşılıp paylaşılmasını sağlayarak ekonomi ve topluma yararlı olarak kullanılabilmesine olanak vermek,

c) Yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde uyumlu ve sürdürülebilir bilgi temelli ekonominin koşullarını oluşturmak ve

d) Demokratik bir toplum ve bireylerin kendilerini özgürce geliştirebilecekleri bir yurttaşlık anlayışının oluşmasına katkıda bulunmak.

Yükseköğretimin yukarıda betimlenen amaçlar ekseninde yeniden yapılandırılması sürecinde, bilgi toplumunun öncelik ve ilkelerinin yansımaları olan başlıca gelişme ve eğilimler şöyle özetlenebilir (Nohutçu, 2006: 351-355): Geleneksel yükseköğretim kurumları aşırı merkeziyetçi bir yapıda, monolitik karar verme mekanizmaları çerçevesinde, topluma karşı hesap verme sorumluluğu olmadan, son derece sınırlı yönetsel ve mali özerkliklere sahip olarak işlevlerini yürütüyorlardı. Bilgi toplumunun dinamikleriyle birlikte, üniversiteler, bir taraftan kurumsal, akademik ve mali özerkliğe kavuşup topluma ve ilgili kuruluşlara hesap verme göreviyle yükümlenirken, diğer taraftan karar verme yetkilerini diğer toplumsal paydaşlarla birlikte kullanmaya başlamışlardır.

Üniversitenin temel işlevlerini yürütebilmesinin temel koşulu olan yönetsel, mali ve akademik özerklik ve özgürlüğün sağlanması, yeniden yapılanma sürecinde en önemli konulardan biridir. Üniversitelerin, temel işlevlerinden olan öğretim ve araştırma hizmetini sunarken her türlü siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik kurum, çevre ve etkilerden bağımsız olmaları, Lima Bildirgesinde, akademik özgürlük ile ilgili olarak belirtilen, ayrımsız olarak herkesin

hiçbir engelleme ve sınırlama olmadan akademik dünyaya girme, akademisyenlerin özgürce ve hiçbir baskı ve yönlendirme olmadan bilgiyi araştırma, inceleme, tartışma, belgeleme, yaratma, üretme, öğretme, iletme, geliştirme hakkına sahip olmaları ifadeleriyle kabul edilmiştir (Özdemir, 2006: 60-61). Yine, yükseköğretim kurumlarının kendi özyönetimleriyle ilgili kararları, tabandan gelen katılımcı demokratik mekanizmalarla gerçekleştirmeleri de yönetsel özerkliklerinin doğal sonucudur.

Yönetsel ve mali özerkliğin dengelenmesi, bu kurumların her türlü işlem ve eylemlerinde şeffaf, saydam ve herkese açık mekanizmalar kullanmalarıyla sağlanabilir. Her türlü kurumsal işlevlerinin kamuoyuna açık gerçekleşmesi, yönetsel ve mali kararlarının hesabını ilgili kuruluşlara ve topluma açıkça verebilecekleri (accountability) düzenlemelerin oluşturulması, yükseköğretim reformunun temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır.

Bilgi toplumunda bilgi ve teknoloji üretmenin ekonomik gelişme ve ulusal kalkınma için birincil düzeyde etkili olması, bu anlamda üniversitelerin bilgi ekonomisinin fabrikaları ya da endüstrisi olmasından ötürü, bugün, bilim akademileri ya da yüksek teknoloji enstitüleri, yükseköğretimin en gözde ve prestijli kurumlarından biri haline gelmiştir (Enders, 2004). Burada, araştırma ve bilgi üretme yaklaşımındaki değişikliğin geleneksel üniversitelerin iç yapılanışına ve işleyiş tarzına getirdiği yeniliği, Gibbons ve arkadaşlarının çalışmasına (1994) dayanarak vurgulamak yerinde olacaktır. Gibbons'un "Mod 1" diye adlandırdığı geleneksel araştırma tarzı, disiplinler çerçevesinin dışına çıkmadan, o alanda daha önce konmuş kurallar ve çalışmalar çerçevesinde ve sadece alanın araştırmacıları tarafından gerçekleştirilir. Yeni "Mod 2" araştırma biçiminde ise araştırmayı, farklı disiplinler ve bilim dallarından, farklı enstitü ve üniversitelerde, hatta farklı ülkelerden yalnızca o araştırma için geçici olarak bir araya gelmiş (ad hoc) araştırmacı grubu yapar. Gibbons ve arkadaşları, kitaplarında (2004), pek çok farklı bilim dalından, üniversiteden ve ülkeden bilim adamının bir araya gelerek gerçekleştirdikleri bu disiplinler arası işbirliğinin giderek yaygınlaşacağını ve üniversitelerin işleyiş tarzlarını (modus vivendi) ve yapılanmalarını, bu etkinliklere göre yeniden düzenleme durumunda kalacaklarını belirtirler. Gerçekten de, günümüzde Avrupa Birliği'nin büyük ölçekli ve önemli araştırma projelerinin kabulünde farklı ülkelerden, üniversitelerden ve disiplinlerden

araştırmacıların işbirliğinin bir önkoşul olarak istenmesi (European Commission, 2004), araştırma biçimlerindeki yeniliklerin, üniversitelerin yapılanmalarında dönüşüme yol açacağı savını doğrulamaktadır.

Bilgi devriminin öncelik ve yansımaları çerçevesinde, yükseköğretim kurumlarının özerkliklerinin sağlanması ile hesap verebilirliklerinin artırılması, özgürlüklerine kavuşmalarıyla toplumsal sorumluluk sahibi olmaları arasında bir denge olduğu kabul edilmektedir. Bilgi toplumunun merkezi ve temel kurumları olarak kabul edilen yükseköğretim kurumlarının, yeniden yapılandırılmaları sürecinde "*üçüncü rol/misyon/görev/dalga/ayak/akım/yol*" (third role/mission/task/flow/leg/stream/way) denilen sosyal sorumluluk ve kamu hizmeti sunma işlevinin ısrar ve önemle altı çizilmektedir (Williams & Kitaev, 2005:127, Shattock, 2005). Buna göre, üniversiteler, içinde bulundukları yerel, bölgesel ve ulusal toplumla sürekli etkileşim içinde bulunmalı, ürettikleri bilgi ve vardıkları araştırma sonuçlarını, sosyal sorumlulukları ve kamu hizmeti yükümlülükleri çerçevesinde ekonomik ve yerel gelişme ve kalkınmaya katkı olarak sunmalıdırlar. Örneğin, Finlandiya, 1990'larda yaşadığı ciddi ekonomik kriz ve yüksek işsizlik oranları sonucu yaşadığı darboğazi, yükseköğretim kurumlarının diğer kamu kuruluşları, sanayi ve teknoloji enstitülerini koordine edip öncü oldukları ekonomik gelişme ve toplumsal kalkınma girişimleriyle aşmıştır (Kitagawa, 2005).

Üniversitenin içinde bulunduğu toplumun gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunması, sosyal, ekonomik, kültürel ve yasal sorunlarına çözümler üretmesini içeren üçüncü rolünü yerini getirmesi, aynı zamanda etik yükümlülüğü olarak da değerlendirilmektedir. Bilginin sosyal bir sermaye olduğu, ancak toplumun menfaatlerine uygun olarak üretilip, geliştirilip, paylaşılabileceği ve bunun yükseköğretim kurumlarının etik sorumluluk ve yükümlülüğü olduğu vurgulanmakta, her ne biçimde olursa olsun insanların, toplumların, çevrenin, yerkürenin ve canlı türlerinin varlığının, sağlığının ve güvenliğinin zararına olan hiçbir bilimsel çalışma ve bilgi üretimin kabul edilemeyeceği ve böyle girişimlerin olması durumunda, bunları önlemenin yine araştırmacıların öncelikli etik sorumluluğu içinde olduğu kabul edilmektedir (Bernheim & Chaui, 2003:22).

Özet olarak, bilgi iletişim devriminin en önemli sermayesi olan

"bilgi"nin üretilmesi ve paylaşılmasında öncelikli sorumluluğu olan üniversitelerin işlevi, rolü, konumu ve kurumsal yapılanması dünyadaki tüm ülkelerin öncelikli gündem maddesi haline gelmiştir. Bilgi toplumunun gereksinim, beklenti ve talepleri doğrultusunda, üniversitelerin daha fazla öğrenciye ve daha geniş bir yaş grubuna eğitim veren, bölgesel ve ulusal kalkınmaya daha fazla katkıda bulunan, kalite yönetim sistemini içselleştirmiş, yönetsel ve mali özerklikleri olan, saydam, esnek, paydaşlarına hesap verebilen, demokratik yönetim temeline yapılanmış, performans denetimi ve stratejik planlamayı temel alan etkin (efficiency) ve etkili (effective) bilimsel kurumlara dönüşümleri için farklı düzey ve içerikte stratejiler geliştirilmekte ve uygulanmaktadır.

3. Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi Taslak Raporu'nda Yükseköğretim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması: Neo-Liberalizm mi, Bilgi Toplumu mu?

Yükseköğretim Kurulu'nun (YÖK) 3 Temmuz 2006'da önce Cumhurbaşkanı'na sunup sonra kamuoyuyla paylaştığı "Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi Taslak Raporu", Türkiye'de yükseköğretimin yeniden yapılandırılması için üzerinde müzakere edilmek üzere bir stratejik plan öngörmektedir. Rapor, YÖK tarafından belirlenen bir yükseköğretim stratejisi hazırlama komisyonu tarafından hazırlanmıştır. Rapor'un en önemli açmazı da burada başlamaktadır. Hazırlık komisyonunun tamamına yakın YÖK üyelerinden oluşması, komisyonda yeniden yapılanmanın hedefi olan, farklı kurum ve düzeylerde geniş tabanlı bir akademisyen ve öğrenci grubunun temsilcilerinin olmaması, Rapor'un bir sonuca ulaşmak amacıyla kabullenilip tartışılmasını engellemektedir. Nitekim, yapılan yüz yüze mülakatlarda, Rapor'un temel çerçeve ve ilkelerinin önceden belirlenerek gelmesinin uygun bulunmadığı, hazırlanış sürecinde gerçek anlamda geniş ve yaygın bir katılımın olmadan ortaya çıkmasından dolayı üzerinde mutabakat sağlamanın olanaklı ve anlamlı olamayacağı ortak bir görüş olarak dile getirilmiştir. Yine, mülakatlarda ortak olarak beliren bir diğer görüş, taslak Rapor hakkında bundan sonra

* Bundan sonra yalnızca YÖK Rapor'u ya da Rapor olarak anılacaktır.

** Rapor hakkında akademisyenlerin görüş ve eğilimlerinin tespiti amacıyla İstanbul, Marmara, Ankara ve Kocaeli Üniversitelerindeki farklı akademik kariyer ve yöneticilik kademelerinde bulunan 21 akademisyenle yüz yüze mülakatta bulunulmuştur.

yapılacak görüş, eleştiri, dilek ve katkıların da Rapor'un son haline yansımayacağı ve etkili olmayacağı yönündedir. Bu tür kaygı ve güvensizliğin temelinde, ülke olarak müzakereci ve oydaşmacı bir demokratik kültüre sahip olunmaması da bulunmakla beraber, toplumun en üst entelektüel kesimini oluşturan üniversite camiasının karşılıklı olarak görüş, beklenti, istek ve gereksinimler doğrultusunda bir uzlaşmaya vararak yeniden yapılanma sürecini birlikte aşmaları, çağdaş katılımcı ve oydaşmacı yönetim uygulamasına örnek ve önder olmaları önemli bir kazanım olacaktır.

Bu arada Rapor'un hazırlanma sürecinde 14-15 Kasım 2006 tarihlerinde YÖK tarafından, dünyada ve Türkiye'deki yükseköğretim sorunlarının tartışıldığı "Uluslararası Yükseköğretim Konferansı" düzenlenmiştir. Türkiye'nin en kritik gündem maddelerinden biri olan yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili olan bu konferansın duyurusunun üniversitelere yapılmaması ve sürekli Rapor'da anılan paydaş kavramının en önemli kesimini oluşturan akademisyen ve öğrencilerin bu konferansa katılımının sağlanamaması büyük bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Yine, Rapor'u hazırlayan "strateji komisyonunun çalışmaları için yararlı bir girdi" (s.31) olması yönüyle bu konferansın katılımcı tabanının geniş tutulmaması, akademik çevrelerin ve kamuoyunun talep, beklenti ve görüşlerinin ihmal edilmesinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Uluslararası toplantının akabinde, Türkiye için "Türk Yükseköğretiminde Reform için Politika" isimli bir rapor hazırlayan Dünya Bankası uzmanı Quentin Thompson'un basına yansıyan (Sabah Gazetesi, 17 Kasım 2005) görüşleri ilgi çekicidir. Thompson'un, YÖK Raporunu da etkilediği anlaşılan reform için politika önerileri, YÖK'ün sadece strateji ve politika kurumuna dönüşmesi, yükseköğretim kurumlarının misyonlarının çeşitlenmesi, meslek yüksekokullarının yerel iş piyasalarının gereksinimlerine yoğunlaşmaları, üniversitelere mali özerklik tanınması, devletin yükseköğretim kurumlarına performanslarına göre finansal destek vermesi, üniversite yöneticilerinin seçim değil atama yoluyla belirlenmesi, üniversite projelerine özel sektör desteği sağlanması gibi konuları kapsamaktadır.

Temel ilkeleri ve felsefesi bakımından neo-liberalizm ya da bilgi toplumunun dinamiklerinden ne ölçüde ve düzeyde etkilendiğini anlamak için Rapor'un ana bölümleriyle değerlendirilecek olursa, Rapor'un üç temel başlıktan oluştuğu görülmektedir. İlk bölümde,

stratejiyi küresel ve ülkesel bağlama oturtmak amacıyla dünyada ve Türkiye'de yükseköğretimin gösterdiği gelişme eğilimleri ve beklenen gelişmelerin bir çözümlemesi yapılmış, bu çerçevede Avrupa Yükseköğretim Alanı'nın (AYA) oluşumu, Bologna süreci ve Türkiye'nin yükseköğretim sisteminden beklentilerinin gelişme perspektifleri ele alınmıştır. İkinci bölümde, Türkiye'nin yükseköğretimi sisteminin yapısı, kurumları, yapısal farklılaşmaları ve mekansal dağılımları, tarihsel gelişimi, finansmanı, ortaöğretim sisteminin arzı ve öğrenci seçme ve yerleştirme sınavları, yükseköğretimin eğitim, araştırma ve kamu hizmeti sunumu ve performansı, yönetim kültürü, öğrencilere sunduğu yaşam kalitesi gibi açılardan çok yönlü analizi yapılmıştır. Bu bölümün sonunda, Türkiye'nin yükseköğretim stratejisinin çözmeye yöneleceği sorunlar, hedeflerin belirlenmesinde göz önünde tutulması gereken dört mantık ve strateji tasarımı kullanılabilecek araç ve yaklaşımlar ortaya konmuştur. Son bölümde ise, Türkiye'nin yükseköğretim vizyonu ve stratejik hedeflerinin belirlenmesinden sonra, yükseköğretim sisteminin yönetim yapısı, meslek yüksekokullarının niteliğinin geliştirilmesi, etik değerler, yaşam ve yönetim kültürü, kalite güvencesi, performans ölçütleri, finansman konuları gibi on dört ayrı konuda öneriler yer almıştır.

İlk bölümde, dünyadaki yükseköğretim sisteminde değişen eğilimler ve beklentilerde değişimler, yirminci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan bilgi toplumuna geçiş çerçevesinde bilginin üretilmesi ve paylaşılmasında birinci derecede sorumlu olan üniversitelerin küresel bilgi ekonomisindeki başat rolü ve konumuna bağlanarak açıklanmıştır (s.6&34). Bilgi toplumun stratejik merkezi haline gelen üniversitelerin, yeni beklenti ve gereksinimlere yanıt vermesi için yeniden yapılandırılmasının zorunluluğunun vurgulanması, Rapor'un bilgi devriminin felsefesi, öncül ve dinamiklerinden etkilendiğini göstermektedir.

Bilgi toplumun ve ekonomisinin yükseköğretimdeki değişimin tetikleyicisi olduğu ortaya konduktan sonra, geçiş sürecinde üniversitelerin yapılandırılmasında yeni eğilimler ve beklentilerdeki gelişmeler ele alınmakta, yani Rapor'un stratejisinin yönünü belirleyen rotası çizilmektedir. Bu eğilimler sırasıyla (s. 34-48):

- Yükseköğretimde yığınlaşma
- Yükseköğrenimin küreselleşmesi
- Yükseköğrenimin finansmanı

- Yükseköğretimde özelleşme
- Üniversite özerkliği ve hesap verebilirlik
- Yükseköğretimde kalite güvencesi ve akreditasyon
- Yükseköğretimin yönetimi/yönetişimi

Bu sıralanan eğilim ve beklentiler içinde hem neo-liberal politikaların, hem de bilgi toplumunun dinamiklerinin etki ve yansımaları birlikte bulunmaktadır. Özellikle, yükseköğretimin finansmanı ile ilgili maddede, neo-liberal politikaların öncelediği piyasa değerlerinin yaygınlaşması teşvik edilmektedir. Yükseköğretime artarak büyüyen talep artışından dolayı, bu hizmetlerin mevcut kamusal kaynaklarla sürdürülemeyeceği, dolayısıyla, giderlerin kamu kesimi yanında diğer paydaşlar (öğrenciler ve özel sektör) tarafından da karşılanması, gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve kamu kaynaklarının dağıtım ve kullanımında verimlilik ilkesine uyulması önerilmektedir. Bu bağlamda, öğretim.giderlerinin karşılanmasında, bu hizmetten bireysel olarak yararlanan öğrencilerin ödeyeceği katkı payı; araştırma giderlerinin karşılanmasında ise üniversite-sanayi işbirliği içinde özel sektör desteğinin kullanılması öngörülmektedir (s.38&39).

Sonuçta, bir kamu malı sayılan, dolayısıyla kamu hizmeti ve yararı çerçevesinde devlet tarafından ücretsiz karşılanması gereken yükseköğretim hizmeti, neo-liberal politikalarla uyumlu biçimde ücretlendirilmektedir. Şu an Türkiye'de, yükseköğretimin paralı olma pratiğinin devam ettiği, bu uygulamayla yararlanıcıdan para almanın Anayasa'ya aykırılık taşımadığının açıklık kazandığı, devlet üniversitelerinin finansmanına öğrenci katkısının sadece %4 civarında olduğu ve bu miktarın artırılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Harç miktarlarının artırılması ise, yükseköğretim alan öğrencilerin toplumun varlıklı kesimlerinde gelmeleri nedeniyle, ücret almaksızın verilen eğitimin toplumun varlıksız kesimlerinden varlıklı kesimlerine transfer anlamına geleceği, varlıksız kesimlerden gelebilenlerin harç ve ücretlerinin yardım ya da kredi halinde devletçe karşılanması durumunda, harç ya da ücret almanın daha adil bir davranış olacağı gerekçesine dayandırılmaktadır (s.197). Makul gibi görünen bu gerekçe, aslında gelir dağılımı dengesizliği ve fırsat eşitsizliği gibi daha köklü ve derin bir sorunun geçici ve geçersiz bir yolla çözülmüş gibi gösterilmesidir. Bir taraftan yükseköğretime çoğunlukla varlıklı kesimden öğrenci geleceği,

dolayısıyla varlıksız kesimin "eğitim hakkından" yoksun bırakıldığı kabul edilmekte, diğer taraftan bu durumu çözümlemek yerine, eğitim hizmetini sunma yükümlülüğü olan sosyal devletin işlevi budanarak, var olan farklılıkları daha da körükleyen bir yol tercih edilmektedir.

Neo-liberal güdümlü politikaların, toplumsal sorumluluk taşıması gereken ve etik davranma yükümlülüğü bulunan yükseköğretim kurumlarını yönlendirip, piyasa değerlerinin ve sermaye odaklarının egemenliğine girmesine yol açan bir diğer nokta, üniversitelerin araştırma giderlerinin sanayi-üniversite işbirliği çerçevesinde özel sektör tarafından karşılanmaya başlanmasıdır. Bu durumda üniversite, bilimsel araştırmalarını yerel ya da toplumsal kalkınmanın gerek ve önceliklerine göre değil, işbirliği içinde olduğu ticari şirketlerin kar amaçlı etkinlik ve taleplerine göre seçmekte; araştırma yöntem ve bulgularını toplumla değil işbirliği yaptığı özel sektör kuruluşuyla paylaşmaktadır. Benzer piyasalaşma eğilimlerine uzaktan eğitim (e-learning), ikinci öğrenim, sürekli eğitim merkezleri gibi yollarla öğretim hizmetinde de karşılaşılmaktadır. Ders programı ve müfredat, öğretimin gerektirdiği nitelik ve içerikten daha çok, yüksek ücretler alınan hedef müşteri kitlesinin beklenti ve çıkarlarına göre hazırlanmaktadır. Sonuçta, akademik özgürlük, mali ve kurumsal özerklik kaybolmakta, kamusal ve toplumsal değer ve işlevler yerine piyasa ve sermayenin öncelik ve çıkarları egemen olmaktadır.

İlginç biçimde, tüm bu olumsuzluklara yol açan finansman sistemini öneren Rapor'da, bu sakıncalar da açıkça ifade edilmektedir: "Üniversitelerin piyasa değerlerince yönlendirilmesi, sunduğu hizmetlerin belli gruplara yönelmesi sonucunu doğurmaktadır. Akılcılık adına siyasetin ve piyasanın miyopik bakış açılarıyla yönlendirilen bir üniversitenin topluma yapabileceği katkılar çok sınırlanmış olmaktadır. (...) Uzun erimli mantıkların ve soğukkanlı değerlendirmelerin hakim olduğu böyle bir kurumun niteliğinde yaşanan bu doğrultudaki gelişmelerin, uzun erimde çok önemli olumsuz sonuçları olabileceği göz ardı edilmemelidir." (s.40).

Rapor'da, neo-liberal politikaların sac ayaklarından biri olana özelleştirme konusu da, dünyadaki beklenti ve eğilimlerden biri olarak sayılmıştır. Yükseköğretim hizmetlerinde özelleştirme,

Rapor'da, bir taraftan neo-liberalizmin kendini meşrulaştırma gerekçesi olarak sunduğu refah devletinin krizine, diğer taraftan da kamu kesiminin yükseköğretimdeki yığılınlaşmayı karşılayamamasından dolayı özel kesimin birikimlerinden yararlanma gerekçesine dayandırılmaktadır. Ancak, bunun bir kamu malı olan yükseköğretim hizmetinin özel hizmet olarak üretilmesi değil, bir kamu malının özel olarak sunulması (private provision of public goods) biçiminde değerlendirilmesi gerektiğinin altı çizilmektedir (s.40&41). Bu arada, hem bir iddia, hem de gerçekleştirilebilir bir nitelik taşıdıkları ifade edilen stratejik hedefler çerçevesinde, vakıf üniversitelerinin 2005'te %7 olan toplam yüksek öğretim içindeki payının, 20 yıl sonra 2025'te %16'ya çıkarılması öngörülmektedir (s.16&156).

Üniversitelerin özelleştirilmesi, yani, özel sektörün yükseköğretimdeki payının artması, bir takım gerekçelerle meşrulaştırılmaya çalışılsa da, bunun neo-liberal politikaların yükseköğrenime bir dayatması olduğu açıktır. Özel üniversitelerin, Rapor'da belirtildiği gibi özel sektörün birikiminden yararlanılmak amacıyla tercih edilmesi tartışmalıdır. Özel sektörün, bilimsel bir birikimi ya da kaygısı olabileceği düşünölmeyeceği için, bu ancak sermaye ya da işletmenin yönetimiyle ilgili birikiminden yararlanılması olarak değerlendirilebilir. Ancak, özel üniversiteler, kamudan özel sektöre hem sermaye, hem de yetişmiş nitelikli akademisyen transferi yapmaktadırlar. Bunun yanında, özel üniversiteler sahiplerine ek kar ve getiriler de sağlamaktadır: "...inşaat şirketleri, yurtlar, öğrenciye yönelik mal ve hizmetler bilinen gelir aktarma mekanizmalarıdır. Kendi holdinglerinin bilgisayar şirketinden pahalı mal ve hizmet almak gibi başka yöntemlere de bu üniversitelerde rastlanmaktadır (Yetkin & Atabek, 2006). Dolayısıyla özel üniversitelerin teşvik edilmesini, toplam yükseköğretim içindeki paylarının 20 yıl içinde %135'lik bir artışla projelendirilmesini, Rapor'da neo-liberal ideolojinin etki ve dayatması olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

Bunun yanında, Rapor'da, yükseköğretim sisteminde yeni eğilimler ve beklentiler bölümünde, bilgi toplumunun dinamiklerinin ve değerlerinin yansımaları olarak değerlendirilebilecek, toplumla güçlü köprüler kurarak bölgesel ve ulusal kalkınmaya daha fazla katkıda bulunmak, üniversite özerkliğini ve akademik özgürlüğü sağlamak, paydaşlarına hesap verebilen, açık ve saydam yönetim

modelleri geliştirmek, yükseköğretimde kalite güvencesi ve akreditasyon sistemini kurumsallaştırmak gibi konu ve uygulamalar da kapsamlı biçimde vurgulanmaktadır (35&42-48). Bu bağlamda, üniversiteden beklenen yaratıcılığın ve uzun erimli bakış açıları getirebilmenin bu kurumların özerkliğine bağlı olduğu, kurumsal özerkliğin akademik özgürlüğün güvencesi olduğu ifade edilmektedir. Hesap verebilirlik ve kalite güvencesi sistemlerinin hayata geçirilerek, üniversitelerin mali ve idari işlemlerini ve akademik performanslarını saydam bir şekilde dış denetimlere açmaları ve topluma hesap vermeleri istenmektedir (s.42). Bu arada, Rapor'da, 2001'de Türkiye'nin de katıldığı ve yükseköğretim sistemini uyumlaştırmak için girişimlerde bulunduğu Bologna süreci ve Avrupa Yüksek Öğretim Alanı'nın gelişmesi ve temel özellikleri de bir örnek olması amacıyla özet olarak yer almıştır (s.48-53).

Stratejiye geçiş bölümünde, yükseköğretimde stratejik hedeflerin belirlenmesinde göz önünde tutulması gereken dört ayrı mantık, bilgi toplumunun felsefesine koşutluk göstermektedir. Bunlar, yükseköğretime bir kamu hizmeti üretme mantığıyla, gelişmeci ve yatırımcı bir mantıkla, yurttaşlık anlayışını geliştirme ve toplumsal dayanışmayı sağlama mantığıyla ve üniversitenin tarihinden gelen özel kültürünü korumak ve sürdürürebilmek mantığı ile yaklaşmayı öngörmektedir (s.143-146). Bunlardan, özellikle yükseköğretimle geliştirilecek yurttaşlık anlayışı, bilgi toplumunun yurttaşlık ve insan tanımıyla tamamen örtüşmektedir. Bilgi toplumunda "bir yandan insan haklarının evrensel bir değer haline gelmesi, öte yandan dünyada küresel ağ toplumlarının gelişmesi, geçmiştekinden farklı, geliştirilmesi daha çok çaba gerektiren, ama insan onuruyla daha çok bağdaşan bir kimlik ve yurttaşlık anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur" (s.145). Dışarıdan belirlenmiş hedeflere göre koşullandırılarak empoze edilmeyecek, kişinin eğitim süresince yaşamının bir parçası olarak özgürce kendisinin oluşturacağı bu kimlik ve yurttaşlık, hem insan haklarından kaynaklanan evrensel öğeleri, hem de yaşanan kültürün niteliklerinden kaynaklanan yerel ve bireysel özellikleri barındıracaktır. Yine, bilgi toplumunun temel yaklaşımıyla uyumlu biçimde, tarihinden gelen özel kültürünü koruması çerçevesinde, kitle üretimine geçiş ve piyasa değerlerinin yükseköğretimde yaygınlaşmasıyla üniversitenin, tarih boyunca sahip olduğu farklı bir kurum olma niteliğinin kaybolduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda, piyasa değerlerinin yozlaştırıcı etkilerine karşı,

üniversitelerin, evrensel iddialar taşıyan özel kültürünü üretmesi ve geliştirmesi, iletişimsel hoşgörünün bulunduğu, toplumun sorunlarına duyarlı, epistemolojik bir topluluk oluşturma becerisine sahip, eleştirel düşünme kabiliyetinin var olduğu, özgürleştirici, soğukkanlılığın korunduğu, stillerin ve zerafetin kaybedilmediği bir mikro kozmos oluşturmaları (s.146) gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Türkiye için yükseköğretim stratejisi kapsamında, yükseköğretimin eğitim ve öğretim, bilgi üretimi ve araştırma, kamusal hizmet işlevlerinden oluşan üç temel etkinliği ile ilgili vizyonlar oluşturulmaktadır (s.150-155). Eğitime ilişkin vizyon, dünyanın bilgi toplumuna geçerken küreselleştiği bir dönemde, öğrencilerin yeni koşullar içinde başarılı olmalarını olanak hazırlayacak potansiyellerle donanmalarını sağlamak, girişimde bulunmaktan ve sorumluluk yüklenmekten kaçınmayan, insan hakları, demokrasi ve çevresel, kültürel ve estetik değerler konusunda duyarlı olmalarını temin etmek ve onları eleştirel düşünme becerilerine sahip aktif yurttaşlar olarak yönlendirmek; yükseköğretim vizyonu ise, bilgi toplumunun küreselleşmiş dünyasında çoklu beceri ve yaşam boyu öğrenme kapasitesini geliştirmek olarak belirlenmiştir. Türkiye'de yükseköğretim sisteminde bilgi üretimi ve araştırma işlevine ilişkin vizyon, bilimsel araştırmaların iç ve dış tarihi bulunan ve uluslararası düzeyde saygınlığı olan bilimsel bilgi üretimine yönelmiş olmasıdır. Burada dış tarih ile, araştırmaların toplumun dinamik ve gereksinimlerinden kaynaklanması, iç tarihle ise, ülkedeki bilim insanlarının epistemolojik bir komünite oluşturabilmeleri anlatılmaktadır. Yüksek öğretimin sunduğu kamu hizmetleri beş grup içinde toplanmıştır: Eğitim hizmeti, sağlık hizmeti, sanayinin ve ülke savunmasının gereksinmesini duyduğu yeniliklerin ve projelerin üretilmesi hizmeti, yerel kalkınmaya öncülük etmesi hizmeti ve güçsüz kesimlerin, doğal ve kültürel mirasın korunmasını içeren savunmacılık hizmeti. Kamu hizmeti ile ilgili önerilen vizyon bir taraftan üniversiteyi piyasa kurumlarından ayıran etik çerçeveyi çizerken, öte yandan kamu hizmeti üretiminin üniversiteye getireceği gelirin kullanılma ve bölüşülme biçiminin saydamlığını ve hakçılığının sağlanmasını önermektedir.

3. Değerlendirme ve Sonuç

Üniversiteler, bulunduğu coğrafyanın değil, ismin içerdiği anlama

koşut olarak, bilimsel, kültürel ve uygarlıkla ilgili tüm birikim ve ortak mirası barındıran tüm yerkürenin ve insanlığın evrensel kurumlarıdır. 900 yıllık bir tarihi olan üniversite, önceleri elitist model çerçevesinde (the guild system) yalnızca üst düzeyde devlet görevlisi yetiştiren bir kurum iken, sanayi devrimi sonrası 19. yüzyılda kütesel öğretim ve araştırma kurumu olma niteliğini (the Humboldtian model) kazanmıştır. Üniversite, 20. yüzyılın son çeyreğinde gerçekleşen bilgi devrimi ile, bilgi toplumu ve ekonomisinin en stratejik ve merkezi kurumu olmuş, küresel düzeyde yükseköğretime olan talep patlaması ile bir yığınlaşma ortaya çıkmış ve çok yönlü, çok işlevli ve çok boyutlu bir kurumsal yapılanmaya (multiversity) evrilmiştir.

İşte bu süreçte, kapitalizmin yeni evresi olan neo-liberal ideolojinin dayatmaları bir taraftan, üretim ilişkilerini ve araçlarını değiştiren bilgi devriminin sosyal yapılanması olan bilgi toplumunun yansımaları öte taraftan üniversitelerin işlev, amaç, yapı ve yönetimlerini değiştirmeye zorlamaktadırlar. Üniversiteler, dışarıya kapalı bir vakum içinde işleyen kurumlar olmayıp, tam tersine toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel gelişim ve değişimlerden etkilenen ve taşıdıkları sosyal sorumluluk ve entelektüel kapasite sonucu, proaktif biçimde, öncülük edip bu dönüşümleri yönlendiren kurumlardır. Bir taraftan bilgi devriminin yarattığı, diğer taraftan neo-liberalizmin dayattığı belirsiz, dinamik ve karmaşık çevre içinde, yükseköğretim kurumlarının temel öğretim, araştırma ve kamu hizmeti üretme işlevleri, sosyal sorumluluk ve etik davranma yükümlülükleri içinde, üniversitelerin yapısal ve yönetsel yeniden yapılanmaları ve tanımlanmaları kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Nitekim, bu konuda literatürde de bir mutabakat oluşmaya başlamış görünmektedir. Üniversitelerin var oluş nedenlerini koruyarak işlevlerini etkin olarak sürdürebilmeleri için, "birleştirme (bridging) stratejileri" (Enders, 2002:83) çerçevesinde, temel akademik gelenek ve değerlerin gelişen koşul ve beklentilere uyumlu olarak dönüşmesi, bunun üniversite yapıya bir tehdit olarak algılanmaması (Marginson, 2000:32; Nowotny vd., 2001:93-94) ifade edilmektedir. Yine Shattock (2003:22,155,156), akademik başarı ile ekonomik ve sosyal taleplerin dikkate alınmasının birlikte düşünülmesi gerektiğini, girişimci üniversite yaklaşımında ekonomik kazanımın ancak akademik başarı ile geleceğinden dolayı,

akademik duyarlılık ve sorumluluğun her zaman ön planda tutulmasının zorunluluğunu belirtirken; Williams (2002:19), kaliteli öğretim ve araştırma işlevlerinin temel kaygı ve öncelik olarak kaldığı sürece, "girişimci üniversite" anlayışının, üniversiteyi kuvvetlendirip amaçlarını daha etkin ve başarıyla gerçekleştirmesinde yardımcı olacağını vurgulamaktadır.

YÖK'ün hazırladığı "Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi Taslak Rapor"unda da, makale boyunca analiz edilmeye çalışıldığı gibi, hem neo-liberal ideolojinin, hem de bilgi toplumunun önceliklerinin etki ve yansımaları gözlemlenmektedir. Nitekim, Rapor'u hazırlayan komisyonun üyelerinden Prof. Dr. Fikret Şenses, basında çıkan bir yazısında (2006), Rapor'da sınırlı da olsa neo-liberal bakış açısının yansımalarının olduğunu ifade etmektedir. Neo-liberal politikalarının dayatmaları iki alanda göze çarpmaktadır. İlkinde, yükseköğretimin finansmanın öğretimde, ücretlendirme yoluyla öğrencilerden, araştırmalarda ise özel sektörden karşılanması önerilmektedir. İkinci olarak ise, yükseköğretim hizmetlerinin özelleştirmesi kapsamında, günümüzde özel üniversitelerin toplam yükseköğretim hizmetleri içindeki payının %7 iken, 2025 projeksiyonunda %16'ya yükseltilmesi öngörülmektedir. Bu uygulama ve politikaların, neo-liberal ideolojinin dayattığı ve tasarımı olduğu biçimde, yükseköğretimin piyasa değerlerinin egemenliğine ve özel sektörün çıkar ve güdümüne girmesine zemin hazırlayacağı açıktır.

Bunun yanında, Rapor'da, bilgi toplumunun dinamikleri ve yansımaları da geniş ölçüde ve kapsamlı olarak yer almaktadır. Üniversitelerin toplumla güçlü köprüler kurarak bölgesel ve yerel kalkınmaya katkıda bulunmaları, topluma hesap verebilen, açık, saydam, demokratik özyönetim temelinde yönetim modelleri geliştirmeleri, tam bir kurumsal özerklik ve akademik özgürlüğe sahip olmaları, kalite güvencesi ve akreditasyon sistemini kurumsallaştırmaları, insan hakları ve onuru gibi evrensel öğeler ile içinde yaşanan yerel kültürün niteliklerini beraber barındıran ve bireyin kişiliğini özgürce ve tam olarak geliştirebileceği yeni kimlik ve yurttaşlık anlayışına zemin oluşturmaları, sosyal sorumlulukları dolayısıyla toplumsal sorunlara ve gereksinimlerin çözümüne öncelik vermeleri, etik davranma yükümlülükleri dolayısıyla araştırma bulgu ve sonuçlarının insanlığa, canlılara ve çevreye zararlı olmayacak biçimde yönlendirmeleri gibi konular,

tümüyle, insan onur ve özgürlüğünü temel alan bilgi toplumunun dinamiklerinin yansımalarıdır. Tüm bu bilgi toplumunun felsefe ve önceliklerini somutlaştıran konuların, neo-liberal politikaların dayattığı piyasa ilkelerinin karşısı olduğu düşünülürse, yükseköğretimin yeniden yapılandırılmasında, geleneksel akademik değer ve duyarlılıkla, özel sektör çıkarlarının çatışıp yarıştığını söylemek olanaklıdır. Bu bağlamda, sosyal sorumlulukla hareket eden ve kamu yararını sağlamak için bir kamu malı olan yükseköğretim hizmetini sunan akademisyenlerin, başta YÖK Raporu olmak üzere, üniversite kurumunun tarihsel misyon, amaç, işlev ve duyarlılığı doğrultusunda, demokratik müzakere ve katılım mekanizmaları ile ortak çabada bulunması bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- Amaral, A. & A. Magalhaes (2003). "The Triple Crisis of the University and its Reinvention", *Higher Education Policy*, 16(2):239-253.
- Amaral, A., G.A. Jones & B. Karseth (2002). "Governing Higher Education: Comparing National Perspectives", *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, A. Amaral vd. (ed.s), Kluwer Academic Publishers, Boston, s.279-298.
- Barnett, R. (2005). "Convergence in Higher Education: The Strange Case of 'Entrepreneurialism'", *Higher Education Management and Policy*, 17(3):51-64.
- Bernheim, C.T & M.S. Chau (2003). *Challenges of the University in the Knowledge Society, Five Years After the World Conference on Higher Education*, UNESCO Forum Occasional Paper Series No. 4, UNESCO, Paris.
- Butera, F. (2000). "Adapting the Pattern of University Organization to the Needs of the Knowledge Economy", *European Journal of Education*, 35(4):403-419.
- Castells, M. (2000). *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I, *The Rise of Network Society*, 2nd Edition, Blackwell Publishers, Oxford.
- Deem, R. (2001). "Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important?", *Comparative Education*, 37(1):7-20.
- Enders, J. (2002). "Governing the Academic Commons: About Blurring Boundaries, Blistering Organisations and Growing Demands", *The Cheps Inaugurals 2002*, s.70-105.
- Enders, J. (2004). "Higher Education, Internationalization, and the Nation-State: Recent Developments and Challenges to Governance Theory", *Higher Education*, 47:361-382.
- European Commission (2004). "The Ingredients for Building a World-Class University", *CORDIS News*, 23 April 2004.
- Fuller, S. (2003). "Can Universities Solve the Problem of Knowledge in Society without Succumbing to the Knowledge Society?", *Technology in Society*, 25(2):217-234.
- Gibbons, M. Vd. (1994). *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications, London.
- Kitagawa, F. (2005). "Entrepreneurial Universities and the Development of Regional

- Societies: A Spatial View of the Europe Knowledge", *Higher Education Management and Policy*, 17(3):65-89.
- Lieberwitz, R.L. (2006). "Universities and Markets: The Ownership of Knowledge?", *Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, 3-5 Kasım 2006, Kocaeli/Türkiye, Cilt 1: 387-396.
- Marginson, S. (2000). "Rethinking Academic Work in the Global Era", *Journal of Higher Education Policy and Management*, 22(1): 23-35.
- Nohutçu, A. (2006). "Bilgi Toplumunda Yükseköğretim Kurumlarının Yeniden Yapılandırılması ve Yönetimi: Başlıca Eğilimler, Gelişmeler ve Bologna Süreci", *Uluslararası Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, 3-5 Kasım 2006, Kocaeli/Türkiye, Cilt 1: 345-361.
- Nowotny, H., P.Scott & M.Gibbons (2001). *Rethinking Science, Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Polity Press, Cambridge.
- OECD (1996). *Knowledge Bases for Education Policies*, Paris.
- OECD (2005). *Education Data Base*, Paris.
- Özdemir, M.Ç. (2006). *Türkiye Üniversiteleri Öğretim Elemanı Araştırması*, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Ritzer, G. (2002). "Enchanting McUniversity: Toward a Spectacularly Irrational University Quotidian", *The McDonaldisation of Higher Education*, D.Hayes & R.Wynyard (ed.s), Bergin and Garvey, London, s.19-32.
- Sabah Gazetesi, 17 Kasım 2005.
- Shattock, M. (2005). "European Universities for Entrepreneurship: Their Role on the Europe of Knowledge The Theoretical Context", *Higher Education Management and Policy*, 17(3):13-25.
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*, SRHE and Open University Press, Buckingham.
- Slaughter, S & L.L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, The John Hopkins University Press, Baltimore/London.
- Senses, F. (2006). "Yükseköğretim Stratejisi Raporu", *Cumhuriyet*, 14 Eylül 2006.
- Taylor, J. & A. Miroiu (2002). *Policy-Making, Strategic Planning, and Management of Higher Education*, UNESCO-CEPES, Paris.
- Williams, G. (2002). "An Honest Living or Dumbing Down", *The Enterprising University Reform, Excellence and Equity*, G.Williams (ed.), SRHE and Open University Press, Buckingham.
- Williams, G. & I. Kitaev (2005). "Overview of National Policy Contexts for Entrepreneurialism in Higher Education Institutions", *Higher Education Management and Policy*, 17(3):125-141.
- World Bank (1998). *World Development Report*, Washinton DC.
- World Bank (2002). *Constructive Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washinton DC.
- Yetkin, Ç. & Ü.Atabek (2006). "Vakıf Üniversiteleri Gerçeği", *Cumhuriyet*, 15 Eylül 2006.
- Ylijoki, O.H. (2003). "Entangled in Academic Capitalism? A Case-Study on Changing Ideals and Practices of University Research", *Higher Education*, 45(3):307-335.
- YÖK (Yükseköğretim Kurulu) (2006). *Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi (Taslak Rapor)*, YÖK, Ankara. (www.yok.gov.tr)

ÜNİVERSİTE- PİYASA İŞBİRLİĞİNİN ÜNİVERSİTELERİN İDARİ ve MALİ ÖZERKLİKLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Ali ERDEM
alierdem@akdeniz.edu.tr

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, evrensel bilginin üretildiği, bireylere uzmanlık eğitimi veren ya da bireyleri nitelikli işgücü haline getiren, bununla birlikte toplumsal ve evrensel duyarlılığı arttıran, ülke refahına doğrudan katkıda bulunan, eğitim ve araştırma faaliyetlerini yürüten ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan üniversite sayılarında önemli değişiklikler olmuştur. Ülkemizde, eğitim talebinin kitleselleşmesinden ve siyasilerin popülist politikalarının bir sonucu olarak sayıları artan üniversiteler, her dönemde özerklik sorunuyla karşı karşıya kalmışlardır. Özellikle üniversitelerin (vakıf üniversiteleri hariç) mali özerkliklerinin olmaması, her şeyin devletten beklenmesine yol açmıştır ve devletin rolünün ne olacağı bir türlü yerli yerine oturtulamamıştır.

Diğer yandan, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde, özellikle 1990'lardan sonra, üniversite-piyasa işbirliği gündeme gelmiştir. Bu noktada, bilimin ticari bir meta haline getirilebileceği kaygısı karşımıza çıkmaktadır. üniversite-piyasa bütünleşmesinin, üniversitelerin idari ve mali özerkliklerini nasıl etkileyeceği ve piyasanın, bu kurumlarda nasıl temsil edileceği sorunu tazeliğini koruya gelmiştir.

Aslında üniversite-piyasa(sanayi) bütünleşmesi(işbirliği) ile karşılaşılacak sorun bir yetki kullanımı ve otonomluk sorunundan ziyade üniversite bileşenleri üzerinde meydana gelebilecek yıkım olarak düşünülmelidir. Bu araştırma, konuyu genel hatlarıyla bu çizgide ele alacak ve irdeleyecektir.

Tarihi Süreçte Üniversiteler

Çok genel anlamda, bilimin tarihi gelişim evreleri ele alınacak olursa karşımıza çıkan manzara, bilimin felsefeden kopuşu, disiplinler arası duvarın sorgulanmaya başlanması ve yıkılması, üniversitelerin mali kaynaklarının kısılmaya başlanması, çalışanların başka kurumlara yönelmesi ya da yönlendirilmesidir. Şimdi ise, ister kamu ister özel üniversite olsun, kendilerine sağlanan finansal destek gereği, foncuların kısa dönemli çıkarlarına tamah eden bir yapıdan kurtularak sığınabilecekleri yeni bir kurum inşa edilmesi beklenmektedir.

Üniversite yönetimleri ve foncuların çoğalması bağlamında da tarihi sürece değinmek yerinde olacaktır. 1088'de Bologna Üniversitesi ile öğrenci denetiminde olan üniversiteler, 1160'da Paris Üniversitesi ile öğretim üyelerinin denetim ve yönetiminde olan bir yapılanma ile tanışmışlardır. XV. yy'ye kadar öğrenci kaynaklı bir yapılanma ile varlıklarını sürdüren üniversiteler, yavaş yavaş Paris Üniversitesi modelinin de benimsediği gibi, prenslikler ve Kiliseden gelen kaynaklara da açık bir hal almaya başlamışlardır. XVI. yy'de içe kapalı yönetim anlayışından, Mütevelli Heyetlerinin oluşturulmasıyla, topluma açık bir yönetim anlayışına geçilmiştir. XVII. yy'de, büyük atılımlar ve reformları hep Üniversiteler dışında gerçekleşmesi nedeniyle Bilim akademileri kurulmuştur. Bilimsel bilgiyi benimseyen ilk üniversiteler, kilise değil, Kent Yönetimleri himayesinde ortaya çıkmıştır. (Tekeli, 2003:129) Bu da bize, dogmatik bilgiler ışığında bilimsel bilgiye ulaşamayacağını açık bir şekilde göstermektedir.

İleriki başlıklarda da değineceğimiz yüksek öğretimde çeşitlilik kavramı ilk kez, 1806'da Napolyon'un, üniversiteleri kapatıp, farklı yüksek öğretim kurumları kurmasıyla gündeme gelmiştir. Bilimsel bilgi üretimi, ilk kez Almanya'da merkeze alınmıştır. Buna, ulusçuluğun artması ve atılımların üniversite dışında yapılması sebep olmuştur. Bu üniversitelerden istenen, bilgi için bilgi üretmeleri ve kültür oluşturu işlevini tam anlamıyla yerine getirmeleriydi. Bu nedenle dışarıdan bir denetime gerek yoktu ve üniversiteler otonom olmalıydılar. Bu dönemde üniversiteler, tamamen devlet tarafından finanse edilmişlerdir. Meslek eğitime üniversitelerde yer olmadığı için, mühendislikler üniversite dışında örgütlenmiştir.

Teknolojinin gelişmesinde öncülüğü bu kurumlar yapmıştır (Tekeli, 2003:130).

II. Dünya Savaşı yıllarında, Alman üniversitelerinin elindeki öncülüğü Amerikan üniversiteleri almıştır. Bunlar kendilerini sadece bilim dünyasına hapsedmiyor, dış dünya ve piyasa isteklerini de dikkate alıyorlardı. Artık pratik sorunların çözümü için bilim yapılmakta ve meslek okulları da bu yapının temel taşlarını oluşturmaktaydı (Tekeli, 2003:132).

Üniversitelerin, yüksek öğretimin tarihini incelerken, W. Von Humbolt ve KANT'a değinmeden geçmek doğru olmaz. Kısaca bakacak olursak;

- **W. Von Humbolt:** Araştırma üniversitelerinin kurucusu olarak tarihe geçen Humbolt, içinde olunan uygarlık krizinin farkındaydı. Sanayileşmenin ve kapitalizm yerleşeceğinden de emindi. Bu nedenle de araştırma üniversiteleri üzerinde durmuştur (Timur, 2000:69).

- **KANT:** Üniversitelerin özgürlüklerden uzaklaştığı döneme derik gelmiştir. Ona göre, üniversiteler 3 üst ve 1 alt fakülteden oluşmalıydı (Timur, 2000:70).

Üst Fakülteler: **Hukuk, Tıp ve Teoloji**, → devlete vaat ettikleri fayda ikincil şeydir,

Alt Fakülte: **Felsefe** → Öğrenmenin ilk ve temel koşulu olan asıl şeydir.

Üniversite yönetimleri bağlamında çeşitli kaynaklarda da belirtildiği üzere karışımıza 2 tür model çıkmaktadır. Bunlar:

- **Anglo Sakson Yönetim Sistemi:** Bölüm sistemine dayanır. Müttevelli heyetler ya da tayinle gelmiş yöneticiler eliyle yönetilirler.

- **Kıta Avrupası Yönetim Sistemi:** Milli Eğitim Bakanlıklarının oldukça geniş kontrolü altında daha ziyade bürokratik ağırlıklı bir modeldir.

Üniversitede Özerkliğin Ortaya Çıkması

Özerklik sorunu, sadece üniversiteler için değil, her tür yönetim birimi için gündemde olan ve bu güncelliğini koruyan fakat üzerinde standart bir yapı oluşturulamayan ve bunun imkansızlığının açık olduğu bir sorundur. Bu nedenlerle de, özerkliğin ölçüsünün ne olacağının bilinmemesi gerek teorik anlamda gerek uygulama anlamında büyük bir sorun gibi görünmektedir. Özerklik kavramı içerisinde, idari-mali özerklik ve akademik özgürlüğü barındırmaktadır.

Üniversite özerkliği ve akademik özgürlük farklı toplumsal oluşumlar sonucu ortaya çıkmışlardır. Özerklik mücadelesi ilk başlarda artan öğrenci sayısına bağlı olarak özellikle idari açıdan, Kilise'ye karşı verilirken daha sonra gerek idari gerek mali açıdan devlet aygıtına karşı verilmiştir. Akademik özgürlük ise, XVIII. yy İngiliz düşünürlerinin sivil toplum olarak adlandırdıkları ortamda doğmuş ve aydınlanma çağından itibaren de resmi kurumları etkilemeye başlamıştır (Timur, 2000:341).

Batıda akademik özgürlükler ön plana çıktıktan sonra, üniversite özerkliği, devletle burjuva arasında ikili bir direnç gereksinimi içinde kalmıştır. Devlet burjuvaya karşı, burjuva devlete karşı, üniversiteler de her ikisine karşı özerkliği korumaya çalışmışlardır.

Üniversiteleri etkileyen oluşum ve dönüşümler

Neoliberalizm: Saf pazar mantığının yoluna çıkabilecek tüm kolektif yapıları ortadan kaldırmaya yönelik bir program. Teknik aklın üstünlüğü, uygulamaya dönük, meta değeri taşıyan ve paket programlar çerçevesinde edinilebilir olan bilginin üretimi ve aktarımı üniversitenin yegane işlevi olarak takdim eden bir süreç (Tekin, 2003:144).

Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş: Bilginin metalaşması; üniversiteler artık bilgi için bilgi üretmekten ziyade bilgi üretimini piyasa yönlendirmesi içinde bir ticari meta olarak üretmeye yönlendirilmektedir. (Tekeli, 2003:124) Evet üretilen bilginin piyasa tarafından kullanılması gerçekte günümüz koşullarında gerekli iken, sorun; hangi bilginin üretileceğine üniversitelerin değil, piyasanın yön vermesidir.

Fordist Bir Üretimden Esnek Bir Üretime Geçiş: İstihdama yönelik eğitim; üniversiteler, artan öğrenci sayılarına paralel olarak, kitle eğitimine geçiş sorunu yaşamaktadır. Artık çok sayıda öğrenci yetiştirmekten ziyade istihdam yapısının gerektirdiği, sürekli değişen hüner ve bilgiye sahip işgücünün eğitilmesi ve üretilmesi gerekmektedir. Durum böyle olunca istihdam koşullarındaki bir değişiklik, özelde yüksek öğretim genelde de eğitim-öğretimin her basamağında kendini gösterecektir.

Küreselleşme ile Ulus-Devletlerin Değişen Roller: Devlet hizmet sağlayıcı değil, hizmetleri düzenleyici konumdadır artık; küreselleşme ile devletler egemenliklerini tekrar tanımlamak durumunda kalıyorlar ve toplumsal denetim mekanizması olmaktan çıkıyorlar. Bu oluşum üniversitelerin devlet odaklı kaynaklarında azalmaya yol açmaktadır. Durum böyle olunca farklı aktörler ortaya çıkmaktadır. Üniversiteler foncuların kısa vadeli çıkarlarıyla yönlendiriliyor ve adeta firmalaştırılıyorlar (Tekeli, 2003:125).

Modernlikten Post Modernliğe geçiş: Bilginin toplumsallaşması ve varlığı olanaksız hale geliyor; bilgi görecelileşiyor. Her şey herkese göre değişir hale geldiği için, üniversitelerin işlevlerinden olan toplumsallaşma sürecine olan katkısı işlevsizleştiriliyor (Tekeli, 2003:126,127).

Akademik Özgürlük ve Özerklik

1988'de yayımlanan LİMA bildirgesine göre: "**Akademik özgürlük**", akademik bir çevre üyelerinin tek tek ya da toplu halde bilgiyi araştırma, inceleme, tartışma, belgeleme, üretme, yaratma, öğretme, anlatma veya yazma yoluyla edinmelerinde, geliştirmelerinde ve iletmelerindeki özgürlükleri anlamına gelir (Demir, 1996:65). "**Özerklik**" yüksek öğretim kurumlarının iç işleyişlerine, mali işlerine ve yönetimlerine ilişkin kararlar almada ve eğitim, araştırma, dışa yönelik çalışmalar ve diğer ilgili faaliyetlerde kendi politikalarını oluşturmada devlet ve toplumun tüm diğer güçleri karşısındaki bağımsızlıkları anlamına gelir (Demir, 1996:66).

Özerklik kavramını sınırsızlaştırmak doğru değildir. Doğru olan, özerklik yerine, özerkliğin derecesinden veya göreceli özerklikten bahsetmektir. Özerklik sorununa ilişkin çeşitli görüşler dile

getirilmektedir. Kimilerine göre özerklik, demokratikleşme süreci ve seçim olgusunun varlığıyla eşdeğerken kimilerine göre bu kavramın, demokratikleşme veya katılımı hiçbir ilgisi yoktur.

Dikkate alınan; üniversite yöneticisinin görevlendirilme yöntemi ve yetkileri, profesörlerin ve diğer öğretim üyelerinin atanması, öğretim üyelerinin bir üst maaş kademesine geçirilmesi, yeni bir fakülte kurulması yetkisi ve öğretim üyesi kadrolarının fakülteler arasında dağıtılması gibi kriterler ışığında, OECD araştırması kapsamına giren ülkelerdeki üniversitelerin Göreceli Özerklik Endeksi'ne göre sıralamaları çizelge 1'de belirtilmiştir (Tosun, 2003:5).

Ülke	Göreceli Özerklik Endeksi
Birleşik Krallık (üniversiteler)	100
İsveç	59
İtalya (devlet üniversiteleri)	46
Danimarka	43
Hollanda	43
Fransa	42
Avusturya	32
Federal Almanya	29
İsviçre (federal üniversiteler)	20

Çizelge-1, (Tosun,2003:5)

Tablodan görüldüğü gibi, kaynak tahsisi konusunda hükümetin belirlediği politikalar dahilinde güçlü yetkilere sahip bölgesel ara kuruluşların bulunduğu ve üyelerinin büyük çoğunluğunu üniversite mensubu olmayan kişilerin oluşturduğu Council'ler tarafından atanan rektörlerce (vice-chancellor) yönetilen Birleşik Krallık üniversiteleri, bu tür ara kuruluşlar bulunmayan ve rektörleri seçimle iş başına gelen Alman üniversitelerine kıyasla yaklaşık dört misli daha özerktir (Gürüz, Şuhubi, Şengör, Türker, Yurtsever, 1994).

Rektörün seçimle belirlendiği ülkeler	Finlandiya, Fransa, Japonya, Kore, İsviçre, Türkiye
Rektörün atamayla belirlendiği ülkeler	Avustralya, Hollanda, İsveç, İngiltere, ABD
Rektörü seçimle belirlerken atama yöntemine geçen ülkeler	Avusturya, Danimarka, Norveç

Çizelge-2, (Tosun,2003:17)

Tüm açıklananlar ve ileriki konularda yapacağımız açıklamalar ışığında, artık yüksek öğretim sistemlerinde, Anglo Sakson modeline bir yönelişin varlığı açıkça görülmektedir. Eğer özerklik kavramı, demokratikleşme ve seçim ile eşdeğer ise çizelge 2'de de görüldüğü gibi bu sistemi var eden ve en iyi uygulayan ülkeler neden seçim değil de atamaya ağırlık vermektedirler. ABD'deki üniversitelerin kurum, bölüm ve birim yöneticileri atamayla gelmektedir. Buna gerekçe olarak da, merkezden alınan kararların atanmışlar tarafından daha iyi ve etkin bir şekilde yerine getirilebileceği gösterilmektedir (Rosovsky, 1990). Buna karşı dengeleyici bir güç olarak Mütevelli Heyetler aktif bir rol oynamaktadırlar.

Üniversitelerin işlevleri

Üniversitelerin çeşitli işlevleri olmakla birlikte, en önemli bazı işlevleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir. Bunlar; eğitim, araştırma, hizmet, toplumsallaşma sürecine katkısı, kültürün yorumlanması ve yeniden üretilmesi süreçlerindeki rolü ile politik bilincin şekillenmesindeki rolüdür.

Üniversiteler tüm bu yukarıdaki işlevlerini eşgüdümlü bir şekilde yerine getirdikleri sürece, kuruluş amaçlarından sapmadan, evrensel ilkeler ışığında varlıklarını sürdürebileceklerdir. Ama artık günümüzde, yukarıda sayılan işlevler birbirinden kopmuş durumda ya da böyle bir yapılanmaya zemin hazırlanmaktadır. Bu yapılanmaya bağlı olarak, özelde yüksek öğretim genelde ise eğitim-öğretimin her alanında çeşitlilik karşımıza çıkmaktadır.

Multiversite

Yukarıda gelişim evreleri ışığında açıkça söyleyebiliriz ki; artık üniversiteler toplumsal hayatın bütün karmaşıklığına denk düşen bir eğitim düzeni içindedir. Hakikat arayışından ziyade, ileri kapitalizmin, post modern toplumun ve önemli bir akademisyen katmanının yeni gereksinimlerini karşılayan bilginin üretimine adanmış bir pratik (Multiversite) (Aktay, 2003:96-99). Artık günümüzde bir çok alanda olduğu gibi yüksek öğretim alanında da kurumsal bir çeşitlenme çabası söz konusu olmuştur. Ülkemiz genel anlamda kurumsal çeşitlenmeye gidemediği ya da bunu gerçekleştiremediği için kurum içi işlevlerinde çeşitlenmeye gitmektedir. Fakülte, bölüm, birimler ders programlarında ve

içeriklerinde değişiklikler yapmak, yaz okulları, tezsiz yüksek lisans programları açmak gibi çeşitlendirmelere gitmektedirler. Artık kamu sırtında kambur gibi görünen üniversiteler, kendilerine kısmen de olsa bu yollarla kaynak sağlamaya çalışmaktadırlar. Devlet bu yükü sırtından atmak isterken, bir yandan üniversiteler kendi çabalarıyla yeni kaynak arayışlarına girmekte diğer yandan devlet belirli ölçülerde de olsa aracı kuruluşlar da diyebileceğimiz kurum ya da kuruluşlar oluşturmaktadır. Aşağıda açıklanacak TÜBİTAK bunun en belirgin örneğidir.

C. Kerr (1995) bu konuda şöyle bir çıkarımda bulunmuştur; "bir üniversite ideali", bütünlüğe kavuşturma, bütünsel yaklaşım anlayışı geliştirmek artık çok zordur. Uzmanlaşma ve pazar şartları ile eğitimin evrensel iddialardan uzaklaşmasıyla gelişen bir süreç. Bütünsel yaklaşım istemi, totaliter bir istemdir" (Timur, 2000:257-260). Kerr bu açıklamalarıyla, günümüz koşullarında, çeşitlendirilmiş bir yüksek öğretim sisteminin daha gerçekçi olduğunu göstermeye çalışmaktadır.

Üniversite-Sanayi İşbirliği (ÜSi)

1980'li yıllardaki gelişmelere paralel olarak, yüksek teknolojiyi uygulama ihtiyacını karşılamak, dünyayla rekabeti göğüsleyecek teknolojiye ulaşmak için seçkin üniversiteler, gerçekten çağdaş ve ileri yönetim ve teknolojileri özümseyen ders programları geliştirerek, ÜSi (Üniversite-Sanayi İşbirliği) sürekli eğitim programları çerçevesinde topluma hizmet vermeye başlamışlardır. Mali ve hukuki engelleri ise üniversiteler vakıflar kurarak aşma yolunu seçmişlerdir. Bilindiği üzere, Ar-Ge faaliyetleri yüksek risk ve maliyetli faaliyetlerdir. Bu maliyetleri düşürmenin yolu olarak ÜSi (Üniversite-Sanayi İşbirliği) desteklenmiştir (Demir, 1996). OECD 2003 verilerine göre; GSMH içinde ar-ge faaliyetlerinin oranı, Türkiye'de %0.6, Avrupada %2 ve ABD'de %3'tür. TÜBİTAK 2005 yılı bütçesi 450 trilyondu. 2010 yılına kadar Türkiye'de %2'ye ulaşmayı hedeflemektedir. Bu hedeften daha önce de 1993-2003 yılları arası Türk Bilim ve Teknoloji Politikasıyla bu yönde hedefler belirtilmiş, adımlar atılmıştı. Hedefler şöyleydi: "İktisâden faâl on bin nüfus başına 7 olan, tam zamana eşdeğer araştırmacı sayısının 15'e çıkarılması, araştırma-geliştirme (ARGE) harcamalarının gayri safi yurtiçi hâsıla içinde % 0,33 olan payının % 1'e çıkarılması, ülkemizin, evrensel bilime katkı açısından, dünya

sıralamasında 40. sırada olan yerinin 30'unculuğa yükseltilmesi ve özel sektörün, toplam ARGE harcamaları içinde % 18 olan payının % 30'a çıkarılması öngörülmüştü." (Göker,2003:2)

AR-GE faaliyetlerinin desteklenme oranları:

Gelişmekte olan ülkelerde % 60-65 kamu destekliyor,

Batıda % 65-70 özel sektör destekliyor.

Japonyada ise % 80 özel sektör desteklemektedir (Göker, 2003).

Görüldüğü üzere eğitim geliştirmekte olan ülkelerde ağırlıklı olarak devlet tarafından desteklenmektedir. Eğitim hizmeti artık devletin sırtında kambur gibi görülmeye başlanmış ve ülkemizde birçok alanda olduğu gibi özelleştirme ya da kaynakların piyasadan sağlanması yoluna geçilmeye başlanmıştır. Bu yapılanma ÜS'nin desteklenmesindeki bir diğer nedendir.

Üniversite-Sanayi işbirliğinin oluşması için, "çıkar gruplarının" belirlenmesi ve aralarında var olan dinamik ilişkilerin incelenmesi gerekmektedir. Bunlar;

Üniversite Eğitim kalitesini,

Sanayi Karlılığını ve pazar payını arttırmayı,

Devlet Refah ve güvencesinin devamını,

Bankalar Projelerin verimliliğini arttırmayı, (İnelmen, 1995:325,326).

Toplum Üniversite özerkliğinin meşruiyetini sağlayan şey, sonuçta kolektif bir varlığın yararına kullanılacak sonuçlar yaratmasıdır. Toplum genel anlamda en büyük kamu tüzel kişiliği olan devlet aracılığıyla, kamu hizmetlerinin temel ve sürekli foncusu olarak sunulan hizmetlerin ve çıktıların sürekliliğini ve verimliliğini isteyecektir.

Yukarıda yaptığımız gruplamaya şu tür bir açıklık getirmek yerinde olacaktır. Üniversite ile ağırlıklı olarak kamu üniversiteleri, sanayi ile de, büyük sanayi kuruluşlarına ek olarak ağırlıklı olarak küçük ve orta büyüklükteki işletmeler anlatılmaya çalışılmaktadır.

Son zamanlarda çeşitli platformlarda, fonlanan araştırma faaliyetleri %43, kullanılan %33 dolaylarında olan Türkiye'nin, bu oranlarını arttırması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Bu bağlamda karşımıza, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini

kredi ve üyelik gibi önkoşullarla dayatan, IMF, Dünya Bankası, NATO, AB gibi uluslararası aktörler ve bu aktörlerin direktiflerini gerçekleştirmeye çalışan, işin operasyonel kısmını, mühendisliğini üstlenen, TÜBİTAK, TTGV, KOSGEB gibi ulusal aktörler çıkmaktadır ve bu kurumlara kaynaklar aktarılmaktadır.

ÜSİ ve TÜBİTAK

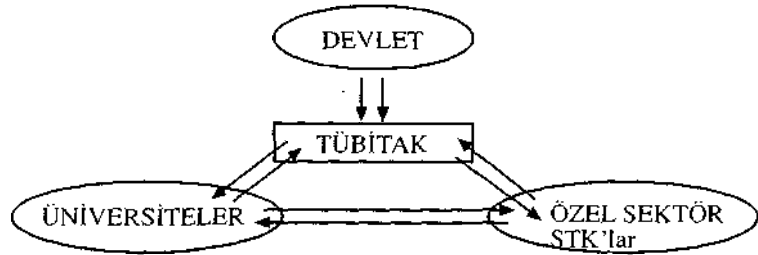
Yukarıda yer yer değinmiş olduğumuz TÜBİTAK, uluslararası alanda rekabet gücünü geliştirmek amacıyla ÜSAMP (Üniversite-Sanayi Araştırma Merkezi Projesi) modelini geliştirmiştir. ÜSİ'yi hayata geçirmekte, kurulacak merkezde:

TÜBİTAK devlet, üniversite ve sanayi adına üst kurul gibi işlev yapacak, 5 yıl boyunca, sanayinin yaptığı katkıyı geçmeyecek şekilde katkı yapacak ve karşılık beklemeyecektir (Gökçora,2005).

Üniversite kuruluş yerleşkesinde belli bir alan, alt yapı ve araştırmacı desteği sağlayacaktır.

Sanayi kuruluş sermayesini karşılayacak ve 5 yıl boyunca maddi katkı sağlayacaktır. Sanayi burada sistemin parçası haline getirilmektedir. 5 yıl sonunda merkezin kendi devinimini sağlayacağı hedeflenmektedir. Bu hedef ya da beklenti, sanayicileri, merkeze pazar alanı bulma ya da yaratma çabası içine itmektedir (Serbest, 2003).

Merkezin kurulması, ilk başvuru, planlama ve kuruluş başvurusu gibi uzun bir süreci kapsamaktadır (Serbest,2003). Buradaki amaç tarafların birbirilerini tanıyabilmeleri ve anlayabilmeleridir. Bu yapılanma içinde, esas belirleyici olan sanayi temsilcileri yani piyasadır. TÜBİTAK'ın sayfasında da belirtildiği üzere aşağıdaki şemayı incelemekte yarar vardır.



Şema-1

Yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere, TÜBİTAK bu üç taraf arasında bir geçiş alanı, bir aktarım kurumu, düzenleyici bir kuruluş olarak görev yapmaktadır. Aslında geniş bir perspektiften bakılacak olursa ortada bir kaynak aktarımı söz konusudur. Kaynak devletten çıkarak, TÜBİTAK eliyle piyasaya ve üniversitelere sunulmaktadır. TÜBİTAK ise bu aktarımları üniversite-sanayi işbirliği zemininde gerçekleştirmek için özendiriciler kullanmaktadır. Uygulamalı bilimlerde kabul edilen proje oranlarının sosyal bilimlere göre çok fazla olması bunun en belirgin örneğidir. Fakat dikkatimizi çekmesi gereken önemli bir konuda, özel sektör (piyasa) ve STK'lar aynı çember içine alınmış olmasıdır. Aslında bu şemada STK'lar ayrı birer toplumsal aktör olarak belirtilmeliydi. Çünkü özel sektör ve STK'lar kuruluş amaçları bakımından en baştan ayrılmaktadırlar. Özel sektör için, kar, büyüme, kazanç birincil plandayken, STK'lar için böyle bir amaç ya yoktur ya da ikincil plandadır. Toplumsal olanı koruma, geliştirme ve savunmayı hedef alan STK'lar özel sektörle aynı tarafa konulmamalıdır.

ÜSİ ve KOBİ'ler(Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler)

KOSGEB'in bazı verilerine göre:
KOBİ'ler imalat sanayinde faaliyet gösteren işletmelerin %99,9'unu,
imalat sanayindeki istihdamın % 61,1'ini,
yaratılan katma değerin ise % 27,3'ünü oluşturmaktadır (İpekgil Doğan, Marangoz, 2002).

Yukarıdaki oranlar incelendiğinde açıkça görülmektedir ki, KOBİ'lerin sanayi işletmeleri içindeki oranının, yukarıdan aşağıya doğru inildikçe, istihdama ve katma değere paralellik göstermesi gerekirken, oranlarda bir düşüş yaşanmaktadır. Üniversite-sanayi işbirliği ile KOBİ'lerin katma değer'e olan katkısının artırılması hedeflenmektedir. Bu yolla, KOBİ'lerdeki istihdam oranı değişmekte, daha kalifiye iş gücü istihdam edilmektedir. Aslında Üniversite-Sanayi İşbirliği'nin temelini oluşturan KOBİ'lerdir. Ülkemiz koşullarında, KOBİ'lerin üniversite ile yapacakları işbirliklerinin ne kadar yararlı olacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Aslında tüm bunlar dışında, hangi işletmelerin KOBİ'ler kapsamına gireceği de düşündürücüdür. Dünyada hemen her ülkenin bu konudaki kriterleri birbirinden ayrılmaktadır. Türkiye'nin KOBİ olarak gördüğü işletmelerde çalışanların sayısı Avrupa ve ABD'ye göre oldukça

düşüktür. Bu tür irili ufaklı işletmeler genelde mevsimlik, kısa dönemli planlar yapmakta ve ömürleri de o kadar kısa olmaktadır. Bu gerçeklerden yola çıkarsak, ülke refahını geliştirme yolunun, üniversitelerin birincil işlevlerinden olan bilimsel bilgi üretiminin ve akademik merakın temeli olan Ar-Ge faaliyetlerinin özgünlüğünü ve özerkliğini tehlikeye atarak aranması oldukça sakıncalı bir durumdur.

ÜSİ ve Teknoparklar

ÜSİ teknoparkların temel hedefleri ve beklenen katkıları arasında yer almaktadır. Katma değeri yüksek ürün üretmek, teknoloji tabanlı ürün imal etmek, yerel sanayinin ar-ge ile modernizasyonu sağlamak, yabancı sermayeyi çekmek, beyin göçünü engellemek ve nitelikli işgücü yetiştirmek gibi amaçlar gütmektedir (Yüksel, 2005:10).

Üniversitelerin göbeğinde kurulan ve temelinde Ar-Ge faaliyetleri bulunan Teknoparkların bazı hedeflerini sıraladık. Teknoparklar kuruluş yasaları da incelendiğinde görülecektir ki, piyasa bileşenleri (sanayi, sanayici) ve piyasaya hizmet edecek akademik camia için her tür kolaylık sağlanmış ve özendiriciler kullanılmıştır. Ortalama 5 yıllık vergi muafiyeti bunlardan sadece bir tanesidir. Yukarıda belirttiğimiz ÜSAMP modelini de bu tabloya eklersek, üniversitelerin, bir yandan devletin merkezi hiyerarşisine ve baskısına diğer yandan kendi yerleşkesi içinde bulunan bu tür yapılanmalara karşı çetin bir özerklik mücadelesi vermesi kaçınılmaz ve bir o kadar da zordur.

Bölgesel İnovasyon Sistemleri: OECD tanımına göre; bir fikri, ürün, hizmet, imalat dağıtım yöntemi, yeni toplumsal hizmete dönüştürebilme, pazarlanabilir kılma. Ulusal inovasyon sisteminin temel taşı devlet ve dolaylı olarak hükümetlerdir. İnovasyon sistemleri ile bilimsel bilgi, inovativ ürünlere dönüşmekte ve bu süreç hızlanmaktadır. İnovasyon sistemleri ÜSİ'de köprü görevi yapmaktadır (Arıkan,2003).

Sermayenin (Piyasanın) Şekillendirdiği Üniversiteler

Devletin yerini "yönetişim" olgusu bağlamında sermaye almaktadır. Devletin eşitlikçi hiyerarşisi yerine, verimlilik, kar,

büyüme hedefleyen, işletme-müşteri mantığı güden özel sermaye gelmektedir.

Üniversiteler, fikirlerle yaşamaktan uzaklaşmaya başlamış ve çabuk tüketilebilir fikirler fabrikasına dönüşme sürecine girmişlerdir (Ergur,2003:193). Üniversitelerin temel işlevlerinden olan eğitim ve araştırma birbirinden ayrılmaya başlamıştır. Üniversiteler artık talep edilebilir bilgiler üretmek peşinde koşuyorlar. Görünmez İlg Koşullanması: ÜSİ ile sermaye aktarımında bulunan endüstri kuruluşları, araştırma konularının seçilmesinde doğrudan ve dolaylı olarak yönlendirici olmaktadır. Akademisyenler, artık istem dışı, farkında olmadan bilimin evrensel ilkelerinden koparak, piyasanın kısa vadeli çıkarlarına ilgi duymaya başlamakta ve hizmet etmektedirler. Disiplinler hiyerarşisi dengesi bozulmaktadır. Mesleki eğitim işlevindeki artışa paralel olarak yüksekokullaşmaya gidilmektedir. Akademik Kapitalizm: Zeynep Gambetti, Gökhan Gökçen'in ve Selin Zırlı'nın da belirttiği üzere (Radikal, 07/03/2004), üniversite bileşenlerinden oluşan araştırmacılar, araştırma fonlarını özel sermayeden karşılamaya başlamışlardır ve bu süreç hızla devam etmektedir. Eğitim ve bilimde değişim değeri olan bir meta haline gelecektir. Özel sermaye yaptığı finans desteğinin hesabını soracak ve karşılığını alacaktır. Bu çevrelerin kamu üniversitelerinin yönetim organlarına katılmaları, üniversitelerin prestijlerini de olumsuz yönde etkileyecektir.

Yeni trend STK'ların dikkate alınmadığı araçsallaşmış bir eğitim yapısıyla piyasanın toplumsal süreçlere hakimiyeti olacaktır.

Öneriler

Üniversitelerin çeşitlendirilmesine üniversite yönetimleri hazır olmalı ve üniversitelerin denetlenmesi konusunda toplumsal konsensusların oluşturulması gerekmektedir;

- çalışmanın özerkliğini, koruyucu ve gözetici kurullar,
- üniversitelerin kaynak sağlayıcı kuruluşlarla ilişkilerini gözetici kurullar,

•üniversitelerin, yaptığı işlerle, ilan ettiği işlevlerin nasıl yerine getirdiğini araştıran kurulların oluşması ve bu kurulların üniversite yönetiminden ya da kaynağını sağlayan unsurlardan bağımsız olması gereklidir (Ortaş, 2003).

Mütevelli heyetler, Sosyal Konsey gibi köprü kuruluşlar, heyetler kurulabilir. Bu heyetlerle ikincil olmak koşuluyla temsiliyet hakkı tanınabilir. Teknik danışmanlık firmaları ya da benzer işlevi yapabilecek şemsiye kuruluşlar devreye girebilir.

İş çevreleri için danışman kuruluşlar oluşturulabilir. İş çevreleri, hükümet temsilcileri, üniversite-sanayi merkezleri çevresinde ilgili danışma birimlerinde yer alabilirler, zaten bu çevreler vakıf üniversiteleriyle istedikleri modelleri uygulayabilmektedirler (Bu noktada yukarıda da değinildiği üzere, KOBİ'ler akla gelmektedir).

Özguçurlu'nun da belirttiği üzere (2003:280), "*özgür bilim pratiğinin üzerine düşünmek, bilginin üretim ve toplumsallaşma süreçlerini sermayenin gerçek egemenliğinden nasıl kurtaracağımızı düşünmek anlamına geliyor. Bunun için izlenecek yol açıktır: Mevcut üniversite sisteminde kamusal gedikleş açmak ve çoğaltmak...*"

Mali Özerklik: Bütçe, üniversitelerin üretkenliği, öğrenci sayısı ve kalite oranları gibi kriterler oranında verilebilir buna ek olarak üniversitelerin yönetimi otonom güç olmalıdır. Eğer ÜSİ her halükarda gerçekleştirilecekse, Üniversite-Sanayi İşbirliği ihraç gelirlerinin bir kısmı Ar-Ge faaliyetlerine aktarılabilir.

SONUÇ

Aslında burada akademik camiyı düşündüren, rektör, senato, üniversite yönetim kurulu gibi makam ve kurulların yetkilerinin sınırlandırılmasından ve oradaki temsiliyet sorunundan ziyade bu sınırlamaların üniversitelerin kuruluş amaçları olan bilimsel bilginin özgürce üretilmesi, öğretilmesi ve dağıtılması işlevlerine zeval getirecek olmasıdır. Yukarıda sıralanan tüm bu oluşumların, devlet dışındaki tüm aktörleri (STK'lar hariç) PİYASA çatısı altında toplarsak, sanayinin de bir ve çok önemli bir piyasa bileşeni olduğunu düşünürsek, etkileri açık şekilde görülebilmektedir.

Bu bağlamda ortaya çıkan ve çözülmesi gereken sorunlar iki şekilde düşünülebilir: Bunlardan birincisi, üniversitenin dışında olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde kendini her alanda hissettiren devlet aygıtı ve piyasa bileşenlerinin karşılıklı ilişkileri, ikincisi ise üniversitelerin temel bileşenleri olan akademik camianın

içinde bulunduğu durumdur.

Birinci sorun, Habermas'a göre, bu oluşumu mümkün kılan şey, piyasanın işgal etmiş ve etmeye devam ettiği üniversitelerin, bilimsel bilginin tözselliğini yitirmiş olmasında değil, pazar dinamiklerini frenleyecek, denetleyecek herhangi bir politik çerçevenin bulunmaması, yani ulus-devletin, bu yöndeki işlevlerini yitirmekte veya onlardan pazar lehine vazgeçmekte oluşu ve buna bağlı olarak da piyasanın dizginlenememesidir (Tekin, 2003).

İkinci sorun, devletin merkezileşmiş yapısını kendine engel görüp ve buna karşılık çıkış yolu olarak, kaynak yaratma bağlamında özel sektör-sermayeye yönelmiş ve bu ikilem arasında kalmış, tüm bu etkiler sonucu, gerek kişisel çıkarlarını maksimize etme peşinde koşan, kadro, mevki, makam sevdalısı gerekse profesyonel adanmışlık duygusuyla, bilimin ve evrensel olanın önceliklerini gözeten, akademik camianın mevcut süreçte nasıl davranacakları konusunda ortak bir kaniya ulaşamamalarıdır.

Karar mekanizmaları, üniversitelerin en başta kuruluş amaçları ışığında hareket etmeli ve üniversiteleri, her tür, gerek ulusal gerek uluslararası siyasal örgüt, çıkar, politika, güdü ve sermaye dışında tutmalı, bu aktörlere karşı göreceli bir kavram olan ÖZERKLİK zırhını güçlendirmeli, idari-mali konularda sıkıntılı yapılanmalardan ziyade geliştirmeye, varolan sorunları çözmeye yönelik yapılanmalar önermeli ya da oluşturmali, mevcut ya da olası işbirlikleri bağlamında üniversitenin (bilimsel kaygılarla üretilenin) yanında olmalı, üniversitelerin öz yapılarını aşındırıcı düzenlemelere ve aktörlere yol vermemeli ve tüm bu düşünce silsilesinin tüm akademik camiaya hakim olmasını ve bu yönde davranmalarını sağlayarak ya da akademik camianın pozisyonlarında ufak rötüşler yaparak kendi devinimi içinde bu bilince kavuşmalarını sağlamalıdır (yeni ücret ve istihdam politikaları gibi...).

KAYNAKÇA

- Alışkan, M. (2004), "Yüksek Öğretim Mevzuatı", Yaylın Yayıncılık, İstanbul.
Aktay, Y. (2003), "Üniversiteden Multiversiteye Taşra-Merkez Diyalektiği", Toplum ve Bilim, Sayı-97, Birikim Yay., Ankara, s. 93-123.
Arıkan, C. (2003), "Ulusal İnovasyon Sistemi", [/docs/AYK_TBTP_1993-2003_Uyg_Durumu2.doc](#)
Avcı Sarıççek, H. (Ekim-2005), Teknoparklarda Başarı Ölçütleri, II. Teknoparklar Zirvesi

- "Uluslararası Projelere Açılımda Teknoparklar Arası İşbirliği" Bildiriler Kitabı, Mavi Basımevi, Lefkoşa(KKTC).
- Berry, A. (1996), "Bilimin Arka Yüzü", (çev. Levent Aysever), TÜBİTAK yay., Ankara.
- Demir, A. (1996), "Uluslararası Belgelerde Akademik Özgürlük ve Üniversite Özerkliğine İlişkin Ortak Ölçütler", II. Üniversite Kurultayı, Sarmal Yayınevi, İstanbul, s.53-73.
- Ergur, A. (2003), "Üniversitenin Pazarla Bütünleşmesi Sürecinde Akademik Dünyanın Dönüşümü", Toplum ve Bilim, Sayı-97, Birikim Yay., Ankara, s.183-217.
- Erkan, H. (1993), "Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme", Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Gambetti, Z.- Gökçen G.- Zırhlı, S., "Kamu Yönetimi Reformuna Doğru", Radikal, 07/03 / 2004.
- Gökçora, H. İ. (Haziran-2005), "Tübitak- 2005: Türk Bilmi İnsanları Nerede?", Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, <>
- Göker, A. (2003), "Onuncu Yılında Türk Bilim ve Teknoloji Politikası:1993-2003, 3 şubat 1993 Günü Yapılan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu Toplantısında Alınan Kararlar ve Uygulama Sonuçları", <TBTP_1993-2003_ Uyg_Durumu2 .doc>
- İşıkılı, A. (Eylül-2002), "Bilime ve Üniversiteye Karşı Küresel Saldırı", Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Cilt 2, Sayı 3, <>
- İnelmen, E. (1995), "Üniversite- Sanayi İşbirliğinin Sağlanmasında Devlet ve Vakıfların Bütünleştirici İşlevleri", II. Üniversite Kurultayı, Sarmal Yayınevi İstanbul, s.323-328.
- İpekçil Doğan, Ö., Marangoz, M. (2002), "Kobi'lerin Dış Pazarlara Açılımda Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri ve Bir Uygulama", <<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan2002/kobi.htm>>
- Ortaş, İ. (Mart-2003), "Milli Eğitim Bakanı'na Yeni Yüksek Öğretim Yasası Taslağı Konusunda Açık Mektup", Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, <>
- Özçuğurlu, M. (2003), "Özel Üniversite: Üniversite Sistemindeki Gedikten Sistemin Kendisine", Toplum ve Bilim, Sayı-97, Birikim Yay., Ankara, s.260-281.
- Rosovsky, H. (2000), "Üniversite-Bir Dekan Anlatıyor", (çev. Süreyya Ersoy), TÜBİTAK y., İstanbul.
- Serbest, H. (Aralık-2003), "Üniversite-Sanayi Ortak Araştırma Merkezleri ABD'den Örnekler", Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Cilt 3, Sayı 4, <>
- Tekeli, İ. (2003), "Dünyada ve Türkiye'de Üniversite üzerinde konuşmanın değişik yolları", Toplum ve Bilim, Sayı-97, Birikim Yay., Ankara, s. 123-144.
- Tekeli, İ.- Özçuğurlu, S. Ç. - Akşit, B. - İrzık, G. - İnam, A. (2005), "Bilgi Topluma Geçiş: Sorunsallar/Görüşler, Yorumlar/ Eleştiriler ve Tartışmalar", Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara.
- Tekin, S. (2003), "Üniversite İdeasını Yeniden Düşünmek: Neoliberalizm, Teknik Akıl ve Üniversitenin Geleceği", Toplum ve Bilim, Sayı-97, Birikim Yay., Ankara, s. 144-164.
- Timur, T. (2000), "Toplumsal Değişme ve Üniversiteler", İmge Yayınevi, Ankara.
- Tosun, İ. (Kasım-2003), "Yüksek Öğretimde Ne Yapılmalı Ne Yapılmak İsteniyor", <<http://www.che.metu.edu.tr/~itosun/data/yuksekokretim.pdf>>.
- Yüksel, U. (Ekim-2005), Bilgi Çağında Sürdürülebilir Rekabet: Bilim, Teknoloji, İnovasyon, Girişimcilik, II. Teknoparklar Zirvesi "Uluslararası Projelere Açılımda Teknoparklar Arası İşbirliği" Bildiriler Kitabı, Mavi Basımevi, Lefkoşa (KKTC).
- http://www.aca-secretariat.be/04news/current_issues.htm

KAMU YÖNETİCİSİ EĞİTİMİNDE SİYASAL TEORİNİN YERİ YA DA PRATİK GEREKSİNİMLER İLE PEDAGOJİK DOĞRULAR ARASINDA DENG NOKTASI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Yücel Demirer

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Kocaeli Üniversitesi

Bir yandan küreselleşme diye adlandırdığımız olgunun geleneksel toplumsal yapıyı sarsan örüntüleri ve en kısa sürede, en az emekle, en iyi sonucu alma hedefine kilitlenmiş insan tipini yaygınlaştırması, diğer yandan hızla artan nüfusumuza ve yerel siyasi kaygılara bağlı olarak sayıları çoğalan üniversitelerimizin Kamu Yönetimi bölümleri mezunlarındaki artış, kamu yöneticisi eğitiminde önemli soru(n)ları doğurmuştur. İş sınavlarında rakip sayısının çokluğu, nepotist eğilimlerin eleman alımında varlığını sürdürmesi ve sınavların karmaşıklığı, kamu yöneticisi eğitimindeki bir takım sınanmış pedagojik doğruları, bu bölüm derslerinde yapılan birtakım okumaları ve hatta ders listesinde yer alan bir grup dersin varlık nedeninin sorgulanmasını beraberinde getirmiştir. Bu tebliğde bilim, eğitim ve anti-teori çerçevesi içerisinde bu gelişimi nasıl okumamız gerektiği ve olası sonuçları tartışılacaktır.

Her sunuşun bir gerekçesi ve bir öyküsü var. Bu sunuşun öyküsü de yaptığım işe dayanıyor. Kocaeli Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesiyim. "Siyasal Bilimler, Kamu Yönetimi ve Kentleşme ve Çevre Sorunları" eğitiminin verildiği bölümümde bir "Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı" öğretim üyesi olarak, "Siyasal Hayat, Sosyoloji, Karşılaştırmalı Siyaset" ve benzeri dersler vermekteyim ve meslektaşlarımla birlikte öğrencilerimizi gerek kamu ve gerekse özel sektör çalışma

yaşamına hazırlamaktayız.¹ Özellikle son yıllarda gerek bir kısım öğrencilerimizden hissettiğimiz ve gerekse akademik kurul toplantılarında bazı meslektaşlarımızdan duymaya başladığımız yorum ve yakınmaların kamu yöneticilerinin eğitimi açısından tartışılmayı gerektiren yönler içerdiğini düşünmekteyim. Özellikle ilk iki yılı başarıyla bitiren birtakım öğrencilerimizde onlara "geleceğin kapısını açacak" KPSS ve benzeri sınavlara ilişkin bir hazırlanma gayreti hissedilmekte, öğrencilerin bu telaş ile uygulamada işlerine yarayacağını düşündükleri konulara yönelme, kuramı boşlama ve hatta aralarında benim verdiğim siyaset ve sosyal bilimler dersleri de olmak üzere bazı dersleri bir bütün olarak angarya olarak görme eğilimi gözlenmektedir. Deneyimsizlikleri dikkate alındığında mazur görülebilecek öğrenci katındaki bu eğilimi, bölüm kurulu ve akademik kurul toplantılarında "teori" kelimesinin bir akademisyenin değil de bir sıradan vatandaşın kullandığı şekliyle "ayakları yere basmayan boş laf" anlamında kullanılması ve ders programımızda yer alan bir grup dersin bazı meslektaşlarımızca "kültür" dersleri kategorisine indirgenmesiyle bir arada düşündüğümde bu durum üzerinde sistemli olarak düşünmek istedim ve karşınızdayım.

Hemen sunuşumun başlangıcında, konuşmamın amacının ne - hiçbir anlam ve yararı olmadığını bildiğim - bir anabilim dalları arası savaş ilanı, ne akademik kılıf içinde yapılmış bir kişisel yakınma ve ne de önceki KAYFOR toplantılarında konuşulmuş olan "kamu yöneticisi eğitimi" tartışmasının ısıtılarak tekrar gündeme getirilmesi olmadığını belirtmek isterim. Burada niyetim, problematize ettiğim konunun ideolojik boyutunu öne çıkararak, konuyu neo-liberal siyasetin yükselişi ve küreselleşmeden Kamu Yönetimi disiplinine düşen pay bağlamında tartışmaktır.² Başlarken bu metni okuyanların hiçbirine yabancı olmayan kurgusal örnekler sunup problemim konusunda fikir verirken, devamında bu olguların ne demeye geldiğini hem neo-liberal ideolojik saldırı ve hem de "anti-teori" yaklaşımı çerçevesinde tartışmayı arzu ediyorum.

¹ Bu konuda kesin bir oran veremesem de, gerek haberleştiğimiz mezunlarımızdan ve gerekse mezunlarımızın kendi aralarında internete kurdukları iletişim ağından öğrencilerimizin yüzde 50'sinden fazlasının özel sektörde görev aldıkları bilgisini edinmekteyiz. Bu durumu öğrencilerimizin neredeyse yüzde 40'ının İstanbul'dan gelmekte olması ve İstanbul'un özel sektörün merkezi olması ile açıklamak mümkün görünmektedir.

² Bu süreçle ilişkin gerek komşu disiplinler ve gerekse doğrudan KAYFOR katılımcılarının ilgi alanı içinde yapılan zihin açıcı tartışmalar için bkz. Gürkan, Taştan ve Türel 2006.

Devamında altını çizeceğim anti-teori tercihinin ve kamu yönetimi disiplini içinde türeyen yeni dilin anlamı üzerinde sesli düşünüp, bu konuda ne yapılması gerektiği konusunda sesli düşünmek istiyorum.

Önce Bildik Bir Öykü

Önce burada bulunanların çok iyi bildiği bir öykü ile başlamak istiyorum. Bir Kamu Yönetimi bölümü öğrencisinin gelişimini hayal etmenizi istiyorum.³ Gencimiz lisededir ve üniversite için hazırlık çağına gelmiştir. Ailesinin bütçesinin ve sosyal ilişkilerinin elverdiği olanaklar çerçevesinde yaşadığı kentte veya büyük şehirlerin birinde dershaneye devam etmiştir. ÖSYM puan türü, derslane deneme sınavlarındaki derecesi, bütün dönemdaşları gibi onu da geleceğine ilişkin kritik bir tercih yapma noktasına getirmiştir. Her türden özelleştirme rüzgarına rağmen devlet kapısının sunduğu güvence ve/veya gencin kamu hizmetinin kutsallığına olan inancı, içlerinde Kamu Yönetimi bölümü tercihlerinin de yer aldığı bir listenin ÖSYM'ne gönderilmesi ve sonuç olarak da öğrencimizin kendisini bizim bölümlerimizden birinde bulmasıyla sonuçlanmıştır.

İlk iki yıl tercih edilip kazanılan üniversitenin bulunduğu kente alışma, yurt sırasında bekleme veya hem bekar ve hem de öğrenci olduğu için aynı büyüklükteki daireye bir ailenin vereceği kiranın % 50-60 fazlasını verme ve kendini bulma deneyimi ile geçtikten sonra, erişilen üçüncü sınıf yaklaşmakta olan mezuniyet sonrası yaşam için uyarıcı sinyallerin aile üyelerinden, komşulardan ve üst sınıflardaki abla ve ağabeyler üzerinden alınmaya başladığı bir aşama olarak ortaya çıkmıştır. İlk iki yılda çeşitli nedenlerle özen gösterilmeyen ya da gösterilemeyen akademik ortalama ve yabancı dil bilgisi için kaygılanılmaya başlanır. Özellikle üç büyük kent dışında okuyanlardan bir bölümü, etiketlerin, markaların yani vitrindekilerin müthiş önemli olduğu ve kişinin yeteneklerinin önünde gittiği sosyal ortamımızda, alacakları diplomanın daha az prestijli üniversitelerden geleceğini hesaba katarak içinde

³ John Warnock "Who is Afraid of Theory?" (1976) başlığını taşıyan akademik makalesinde hayali bir öğrencisinin hayali babası olan Joe'yu kurgular ve makalesini bu hayali kişiyi yanıtlamak üzere inşa eder. Bay Joe'nun oğlu Warnock'un verdiği Kompozisyon dersinde öğrencidir ve bir gün oğlunun elinden tutarak kızgın bir biçimde Warnock'un ofisinden içeri girer. Kızgınlığının nedeni yalnızca yazı yazmanın öğretilmesi gerektiğini düşündüğü bir sınıfta oğluna edebi kuram okutulmasıdır. Öğrencilerimle yaptığım görüşmeler ve benzeri ortamlarda karşıma çıkan eğilimleri birer kurgusal örnek olarak bu sunuşa taşıyamamda bana cesaret verdiği için bu referansa burada değinmek istedim.

bulunduklarını düşündükleri dezavantajlı konumu dil kursları ve yaz stajları ile kapatmaya çalışırlar. Son derece anlaşılır bu çaba ve kaygıların merkezi noktasında KPSS hazırlıkları çoktan yer almaya başlamıştır bile. ÖSYM'ye hazırlık gerekçesiyle boş kalan lise son sınıf sıraları kadar vahim olmasa da öğrenme, yaşama ve kamu hizmetine hazırlanma kaygısı yerini test tekniklerine hazırlanmaya, yüzde hesaplarına bırakmıştır.

Hiç şüphe yok ki değinilen tepki ve tavırlar maddi bir temel üzerinde, kamu yönetimi dizgesinin genç kadroları devşirme sürecinde onların ilke, etik ve kuram bağlamı entelektüel birikimleri yerine yeteneklerini, gündelik pratiğe hemen koyabilecekleri katkıyı dikkate alan sınav soru ve sistemleri ile ölçmeleri konusundaki ısrarları potasında şekillenmektedir. Yukarda tarif edilen manzara yerçekimi olmayan bir deney ortamının değil, reel dünyanın, ülkemiz eğitim ve yönetim kültürünün bir ürünüdür. Yönetim sistemimizdeki nepotist eğilimlere bir çare olarak düşünülen ve kamu yöneticisi adayının ölçme ve değerlendirmesini yapmak üzere kurgulanan sınav düzeni son tahlilde sürece rengini vermektedir. Sınav dizgesinde yüzü uygulamaya dönük derslerin sorularında görülen bariz ağırlık, düşünen, araştıran ve inşa eden yöneticiden çok verilen başarıyla uygulayan personel fikrine endekslenmiş seçme sistemi yukarıda sayılan kaygılar ortasında bunalmış öğrencide anlaşılması hiçte zor olmayan soru işaretlerini beraberinde getirir. Bazı ders, okuma ve entelektüel faaliyetleri, "sınavda sorulan konular" karşısında angarya haline getiren bir ruh halini doğurur.

Eş zamanlı süreçte KPSS sınavında soruları çok sorulan derslerin - iyi niyetlerinden kaygı duymadığım - öğretim elemanlarının genellikle bu bağlamda akıntıya kapılan bir görüntüsü ile karşı karşıya bulunduğumuzu burada not etmek durumundayım. Kamu hizmeti için eleman seçim-alım kriterlerini sorgulamadan verili çerçeveyi sabit bir durum gibi kabul eden bir kısım meslektaşımız, "kamu işgücü piyasası"nın talep ettiğini sorgulamadan arz ederken, tek boyutlu, KPSS'ye endeksli bir öğretimin kısıtında, öğrencisini çalışma yaşamına yeterince hazırlamadan mezun etme durumunun parçası olmaktadır.

Aşağıda sorgulayacağım durumu soyutlama düzeyinde şu biçimde sorunsallaştırmak mümkün olabilir: Arkâ planda kamu personeli seçme ve yükseltme sistemi, uygulama düzeyinde bu süreci sorgulamadan taşıyan öğretim üyesi tipolojisi ve fotoğrafın

bütününü görmediği, göremeyeceği için teoriden kaçan ve ilk iki kategoriye destek sunan gelecek kaygısı duyan öğrenci kesimi. Gelin bu noktada, bu şemanın ne demeye geldiğini kuramsal düzeyde tartışmadan ve bu konudaki pragmatizm ve anti-teori arasındaki bağı kurmadan önce, tıpkı yukarda yaptığım gibi sorunun somut açılımı ve kaygılanma nedenim hakkında kurgusal bir örnek vermek istiyorum. Bu örnek öbeğinin, çoğumuza ya kendi entelektüel gelişimimizi ya da yanımızdaki yöremizdeki bir arkadaş ya da öğrencimizi anımsatacağını düşünüyorum.

Kuramsal Altyapı Neden Önemlidir?

Bu kez örnek kişimiz kitapla barışık bir çocukluk ve gençlik döneminden sonra üniversiteye gelmiştir. Çocukluğundan beri sürdürdüğü okuma alışkanlığı onu araştırma sürecinde derinleşmeye yöneltmiştir. Ancak gençliğinden beslenen idealist duruşu, enerjik aceleciliği yaptığı okumalardaki kuram kısımlarını okumadan geçmesini ve yalnızca "pratik olarak işine yarayacak" bölümleri seçerek okumasını getirmiştir. Kuramların her şeyden önce çeviriye dayandığı, çevrilirken ehil olmayan ellerde örselendiği, dilinin anlaşılabilir hal alabildiği, teori bilmenin bir prestij ya da övünme vesilesi olup, sağladığı anlama çerçevesinin ötesinde bir statü veya yabancılaşma içerdiği coğrafyamızda bu tercihi yapması ve kuramsal olandan soğuması çok da zor olmaz. Batıyla olan karmaşık tarihsel-toplumsal ilişkimizden ve toplum olarak batılı gelenekle nasıl ilintileneceğimizi hala net olarak bilemememizden tutun da, kuramsal yapıtların sistematik olmama durumu ve bozuk çevirilerine dek pek çok bağlamda ve pek çok nedenle yaptığı bu tercih hikayesini söylediğim kurgusal kişinin entelektüel ve profesyonel seyrini de belirleyecektir. Bu çizginin devam ettiğini varsaydığımızda, diplomalı, parçalı bilgileri olan ancak sistematik bir bakış açısına ve analitik düşünme yeteneğine sahip olmayan bir genç kamu görevlisi adayının doğuşunu hayal etmemiz zor olmayacaktır.

Eğer bu kişi şanslıysa, sabırlıysa ve koşulları okuma-yazma faaliyetiyle bağıni kesmesini gerektirmiyorsa – örneğin yapmayı düşüneneği yüksek lisans veya çalıştığı kurumda güçlü bir sürekli eğitim geleneğinin olması gibi – bahsedilen sabırsız okumaları yaptığı ilk birkaç yıldan sonra, kuram ayıklayarak yaptığı okumaların onu bir yere götürmediğini görecektir ve sistemli, kalıcı bir çerçeve edinmek için kendisini donatmaya başlayacaktır. Eğitim kuramcısı John Willinsky'nin sözleriyle bu şanslı kişi; kendisini çevreleyen

dünya ile bağlantı kurmasını sağlayan, onun düşünme ve algılama düzeyini artıran, sistemli düşünme alışkanlığı edindiren, - en azından bir parça - plan ve eylem sonucundan beklenti kavramlarını zihnine sokan, sözün özü çevresinde ne olup bittiğini anlamasına izin verecek bir altyapıya sahip olabilecektir (Willinsky, 1998:244, 245).

Eğer bu şansı yoksa ve kariyer süreci onu doğrudan doğruya pratik çalışma yaşamının içine sürüklemişse, işte tam da bu sunuşun yapılma gerekçesini ortaya çıkaran durum doğmuş demektir. Belki iyi niyetle ama kısır okumaları onu bir çıkmaz sokağa sokmuştur. İş yaşamına ilişkin yaptığı sınırlı hazırlıkla tek tek olguları yorumlama konusunda bir zorluk çekmese dahi kavramları ilişkilendirmede zorlandığı, sistemli bir bakış açısı olmadığından her yeni problemle karşılaştığında bakış açısını yeniden belirlemek zorunda kaldığı bir pozisyona düşmüştür. Sahip olduğu sınırlı ve onu başkalarının yorumuna bağımlı kılan birikim, bir kamu görevi edinmeyi başarabilmişse, onu iş yaşamında fikir üretenden, karar verenden çok gündemi takip eden bir duruşa mahkum etmiştir. Şansı yaver gitmez bu türden bir iş edinemezse, sınırlı birikimi ile hayat yollarında işi daha da zordur.

Bu kurgusal örnek her şeyden önce Harry W. Reynolds'un, geleceğin kamu yöneticilerinin nasıl yetiştirilmeleri gerektiği konusundaki uyarısını anımsatmaktadır. Reynolds'a göre geleceğin yöneticisinin etik ilkelere uyup, üretken bir iş yaşamı sürmeleri için yetiştirilmeleri sürecinde dikkate alınması gereken en önemli noktanın koşulların belirsizliği ve sürekli olarak değişmekte olduğu gerçeğidir (Reynolds 1995: 122). Reynolds'un yalın olarak altını çizdiği konu, güncel somut verilere, anın zorlama ve ihtiyaçlarına göre verilen eğitimin başarı şansının, değişimin değişmez olduğu ve giderek değişim hızının arttığı dünyamızda sınırlı olacağıdır.

Peki bu durum nereden kaynaklanmaktadır? Kuramsal düşüncenin uygulama önünde engel gibi konulması ve yukarıda tarif edilen türden bir akıl yürütmenin arkasında yatan nedenler nelerdir? Hiç şüphe yok ki bu eğilimin kökenlerini arayabileceğimiz pek çok akıl yürütme mecrası mevcuttur ve ben "anti-teori" ya da sistemli kuram karşıtlığı çerçevesini bu bağlamda açılmayı bulmaktayım.

Pragmatizm ve Anti-Teori

Post-modern yükselişin gözleendiği son otuz yılda tanık

olduğumuz ateşli tartışmalardan biri de teorinin konumu ve işlevine odaklandı. Teorinin artık insanlığın ihtiyaçlarına yanıt vermediği gerekçesiyle topyekun gözden çıkarılmasını savunan duruşa karşı, farklı pozisyonlardan kuram ve kuramsal bakışa sahip çıkıldı. Neredeyse otuz yıllık bir tartışmadan bahsetmemize rağmen tartışmanın taraflarını ve tezlerini tarif konusunda işimizin kolay olduğu söylenemez ve bu tartışmanın bütün boyutlarının bir konferans sunumuna taşınması mümkün görünmüyor. Bunu yerine, neredeyse on yıl önce iki eğitimbilimci arasında geçen bir polemige değinerek eğitim alanında teori karşılığına ilişkin fikir vermek ve sözlerimi toplamak istiyorum.

Gary Thomas, 1997 baharında Harvard Educational Review'de "What is the Use of Theory? – Teori Ne İşe Yarar?" başlıklı bir makale yazarak eğitimci ve araştırmacıların çok fazla teoriye bağımlı olduklarını, teoriye dayandıklarını ve çoğunlukla bu türden araştırmaların gerçek durumu yansıtmadıklarını tartışmıştı. Anti-teori söyleminin bütün argümanlarını içinde taşıyan bu makalede eğitim sürecinin "somut" ihtiyaç ve beklentilerinin nasıl toplumsal yaşamın bilgisini gerektirdiği ve nasıl kuram kullanımının bu süreci bulanıklaştırdığını anlatmıştı (Thomas, 1997). Aynı derginin izleyen sayılarından birinde Brezilya'da Campinas Devlet Üniversitesi'nde görev yapan, Kanavili Rajagopalan, "On the Theoretical Trappings of the Thesis of Anti-Theory, or, Why the Idea of Theory May Not, After All, Be All That Bad: A Response to Gary Thomas – Anti-Teori Tezinin Teorik Tuzakları Üzerine veya Teori Fikri Neden O Kadar da Kötü Değildir: Gary Thomas'a Yanıt" başlıklı makalesinde Gary Thomas'ı yanıtlarken tartışmasını iki nokta üzerinde kurguladı. Bunlardan birincisinde Rajagopalan teorinin tümünden kullanımdan çıkarılmasının pek de uygulanabilir bir tez olmadığını, bunun kaç yapayım derken göz çıkarmak anlamına geldiğini yazdı. Rajagopalan'a göre Thomas eğitimde teori istihdamını tartışırken yeni bir teori üretmekte, teorik imkanları kullanmakta ve onun teorisi de eleştirdiği teorilerin zaatlarından malul olmaktaydı. İkinci tartışma öbeğinde Rajagopalan, Thomas'ın bütün teorik yaklaşımları ve bunların kullanıma derecelerini tek bir başlık altında, toptan değerlendirmelerin konusu yapmasını eleştirdi ve teorinin "daraltıcı" hegemonyasını genişletmenin yolunun teorinin bir bütün olarak fırlatılıp atılmasından değil, bir kuramın hegemonik olmasını engelleyecek bir açıklıktan geçtiğini tartıştı (Rajagopalan, 1997). Verdiğim örnek, umarım tartışmaya sunduğum sorunu ve anti-teorik söylemi salt pedagojinin teknik tartışma alanlarına indirmediğim ve entelektüel bir çatışmaya daralttığımı izlenimini

vermemektedir. Aksine burada değindiğim tartışma, Mas'ud Zavarzadeh ve Donald Morton'un teorik bakışı "toplumsal dönüşümün bir aracı" olarak açımlayan perspektiflerinden yararlanmakta ve sürecin tarihsel ve sosyo-ekonomik arka planının da dikkate alınması gerektiğini vurgulamaktadır (Zavarzadeh ve Morton, 1991:4).

Tartışılmasını önemli bularak bugün buraya taşıdığım ve üzerinde düşünmeyi/çalışmayı sürdüreceğim bu soru(n)ların tümünü burada tüketme iddiasında değilim. Sözlerimi sistemli bir anti-teori tercihinin, üzerinde sınıf mücadelelerinin sürdüğü bir toplumsal zeminde, sınıf eksenli düşünce ve yorumları gölgede bırakma niyetinde bir tavır alış olduğunu ifade ederek bitirmek istiyorum. Bana göre teori dışımızda statik bir kurgu olmayıp, her birimizin kolektif, güncel pratiklerimiz üzerinde şekillenen hareket halinde bir süreçtir. Gerek yararlanıcıları olarak ve gerekse üretiminde pay aldığımız teorilerin sosyal/politik sonuçları mevcuttur ve ancak bu ilişki göz önüne alınarak yukarıda sunduğum manzara anlaşılıp, çözümlenebilir. Gündelik hayata yansıyan anti-teorinin bir politik tercih ve bir sınıfsal tavır olarak algılanması, bu durumun politik argümanlarına bakılmasıyla mümkün olacaktır. Kamu yöneticisi eğitiminde ve benzeri platformlarda karşımıza sıkça çıkan teori karşıtlığının temel dolgu malzemesi de benzer nitelikler taşımaktadır. Anti-teori söyleminin "iş bitiren," "laf yerine iş üreten," "acar" mesajlarının arkasındaki neo-liberal öze ve bu tercihin teknik bir tercih olmaktan çok politik bir yönelme olduğunun altını çizerek ve buna verilecek pedagojik yanıtın da günü kurtaran bir yaklaşım yerine sistemli bir düşünme çabasından geçeceğini belirterek sözlerimi bitireceğim.

KAYNAKÇA

- Gürkan, C., Taştan Ö. ve Türel O. (Editörler), (2006), *Küreselleşmeye Güney'den Tepkiler*, Ankara: Dipnot Yayınları
- Thomas, G. (1997), "What is the Use of Theory?" *Harvard Educational Review*, Spring 1997, Vol. 67, 75-104.
- Rajagopalan, K. (1998), "On the Theoretical Trappings of the Thesis of Anti-Theory, or, Why the Idea of Theory May Not, After All, Be All That Bad: A Response to Gary Thomas," *Harvard Educational Review*, Vol. 68, 335-352.
- Reynolds, Harry W. (1995), "Educating Public Administrators about Ethics," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 537, 122-138.
- Warnock, J. (1976), "Who is Afraid of Theory?," *College Composition and Communication*, Vol. 27, 16-20.
- Willinsky, J. (1998), "Teaching Literature is Teaching in Theory," *Theory into Practice*, Vol. 37, No. 3, s. 244-250.
- Zavarzadeh, Mas'ud ve Donald Morton, (1991), *Theory (Post)Modernity Opposition: An "Other" Introduction to Literary and Cultural Theory*, Washington, DC: Maiseonneuve.

TÜRKİYE'DE LİSANS DÜZEYİ KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNDE YAKIN DÖNEMDE YAŞANAN GELİŞMELER (1982-2006)

Yrd.Doç.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Hacettepe Üniversitesi, İİBF,
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
omur@hacettepe.edu.tr

Giriş

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetiminin rolü, büyüklüğü ve işleyişi sosyal bilimlerin en hararetli tartışma konularından biri haline gelmiştir. Siyasal ve ekonomik yönleri bulunan bu tartışma ile bunun tetiklediği uygulamalar sadece ulusal kamu yönetimlerini değil kamu yönetimi disiplininin kendisini (disiplininin kimlik ve meşruiyet sorgulaması ile kamu yönetimi araştırmalarındaki temel yaklaşımları) ve öğretimini de (kurumsal ve program içeriği açılarından gelişmeleri ve sorunları) doğrudan etkilemiştir. Hem Batı'da ve hem de Türkiye'de, esas itibarıyla, kamu bürokrasisi için gerekli yöneticilerin ve diğer kamu görevlilerinin yetiştirilmesini amaçlayan eğitim-öğretim program ve faaliyetlerinin kökeni çok gerilere gitmekle birlikte, özellikle son çeyrek yüzyılda bunların yeniden düzenlendiği; üniversiteler düzeyinde yeni adlar altında bölüm, program ve dersler açıldığı ve mevcut bölüm, program ve ders adlarının ve içeriklerinin yenilendiği bir gerçektir. İşte bu bildiride, 1980 sonrasında dünyada kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki dönüşümün Türkiye'ye yansımaları da dikkate alınarak lisans düzeyi kamu yönetimi

öğretiminin¹ genel durumu incelenmiştir. *Kayfor II*'de sunulan ve daha çok kuramsal çözümleme ve tarihsel gelişim üzerinde yoğunlaşan bildirinin (Ömürgönülşen, 2004b) güncellenerek devamı niteliğinde olacak bu bildiriye, Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin tümüyle yeniden kurumsallaştığı 1982-2006 dönemi ve özellikle de bu dönemin 2000'li yıllara denk düşen son kısmı ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de lisans düzeyi kamu yönetimi öğretimi alanındaki son durum, (i) kurumsal gelişmeler; (ii) öğrenci sayısı ve akademik kadrodaki gelişmeler; (iii) öğretim programlarındaki gelişmeler ve (iv) akademik yayın ve ders materyalindeki gelişmeler açısından ortaya konulmaya çalışılmıştır.

I. Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimine Kısa Bir Bakış²

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi boyunca yükseköğretim kurumlarında uygulanmakta olan kamu yönetimi öğretimi bir yandan Batı'da bu alanda gelişen genel trendlerin diğer yandan ise Türkiye'deki bazı kurumlar (örn. *İçişleri Bakanlığı, A.Ü. SBF ve TODAİE*) ve meslekler (örn. *mülki idare amirliği*) ile sözkonusu kurumların yönetiminde yer almış, kamu yönetimi disiplininin

¹ Bu bildiriye, kamu yönetimi öğretimi denildiğinde biri geniş diğeri ise dar anlamda olmak üzere iki tür öğretim kastedilmekte; ancak ağırlıklı olarak dar anlamda kamu yönetimi öğretimi ele alınmakta ve yer geldiğinde geniş anlamda kamu yönetimi öğretimine de değinilmektedir. Geniş anlamda kamu yönetimi öğretiminden kastedilen kamu yönetimi bölümlerinde vücut bulan, *disiplinlerarası* bir nitelik arzeden (yönetim bilimi, siyaset bilimi, kamu hukuku ve kamu ekonomisi sacayaklarına oturan) ve kamu yönetimi alanının çeşitli yönlerini bir bütün olarak kavrayan bir öğretimdir. Dar anlamda kamu yönetimi öğretiminden kastedilen ise kamu yönetimi disiplini temeline dayanan ve genellikle kamu yönetimi bölümlerindeki *yönetim bilimleri anabilim dalı* ile özdeşleşen bir öğretimdir. Başka bir deyişle, genellikle kamu yönetimine giriş kitaplarında ifade edilen anlamda veya aynen TODAİE'nin adında, amacında ve faaliyetlerinde vücut bulan anlamda bir "kamu yönetimi" kastedilmektedir. Ancak, kamu yönetimi bölümlerinin *yönetim bilimleri anabilim dalı*nın doğrudan sorumluluğundaki derslerin (örn. kamu yönetimi, yönetim bilimi, personel yönetimi, örgütsel davranış, halkla ilişkiler) dışında olmakla birlikte yukarıda ifade edilen anlamda kamu yönetimi ile ilgili (örn. idare hukuku, yönetim tarihi, yönetim yapısı, yerel yönetimler, kamu mali yönetimi) dersler de bu dar anlamda kamu yönetimi öğretimi ile ilgili inceleme kapsamına alınmıştır. Üstelik, unutulmamalıdır ki, geniş anlamda kamu yönetimi öğretiminin temeli de, esas itibarıyla kamu yönetimi disiplini üzerine oturmaktadır ve bu öğretimin varoluş amaçlarından birisi de kamu hizmetlerine yönetim bilgisine sahip nitelikli eleman sağlamaktır.

² Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin gelişimi hakkında ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Ömürgönülşen (2004a).

kurulması ve gelişmesinde öncülük etmiş ve bugün bazıları hayatta olmayan sınırlı sayıdaki akademisyenin (örn. Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu) etkileri ile şekillenmiştir. Başka bir deyişle, dünyada ve Türkiye'de hızla değişen siyasî, ekonomik ve yönetsel anlayışlar ve politikalar karşısında Türk kamu yönetiminin personel ihtiyacını karşılama gerekliliği (öğretim hizmetinin talep yönünü etkileyen faktör) ve öğretim kurumlarının yaklaşımı ile öğretim üyelerinin formasyonları (öğretim hizmetinin arz yönünü etkileyen faktör) Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin kurumsal gelişimi ve öğretim içeriğinin şekillenmesinde etkili olmuştur.

1950'li yıllardan itibaren Amerikan kamu yönetimi anlayışının etkisi altında *TODAİE* ve *A.Ü. SBF* çatısı altında yürütülen çalışmaların bir sonucu olarak kamu yönetimi bazı yükseköğretim kurumlarına ayrı bölümler, kürsüler ya da, en azından, bağımsız dersler olarak girmeye başlamıştır. Hiç şüphesiz, *A.Ü. SBF (İdari Şube/Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü ve Âmme İdaresi Kürsüsü/Kamu Yönetimi Kürsüsü)*, Türkiye'de çağdaş kamu yönetimi öğretiminin üniversitelerimizde yerleşip yaygınlaşmasında önderlik etmiştir.

A.Ü. SBF'nin kamu yönetimi öğretimindeki neredeyse mutlak egemenliğine tek istisnayı 1956 yılında kurulan ve 1960'larda büyük bir gelişme kaydeden *Ortaadoğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ, İdari İlimler Fakültesi, Amme İdaresi Bölümü)* oluşturmuştur. Başlangıcından itibaren, bu bölümde, kamu yönetimi öğretimi Anglo-Amerikan kamu yönetimi yaklaşımının etkisinde idare hukukundan bağımsız bir alan olarak ele alınmış ve kamu yönetiminin çeşitli konuları ağırlıklı olarak Türk akademisyenler tarafından ve İngilizce olarak okutulmuştur. 1970'li yıllara gelindiğinde, yükseköğretim kurumları ve programlarında çeşitlenmenin etkisi kamu yönetimi alanında da kendini hissettirmiştir. Özellikle, *ODTÜ*'ye ilaveten *Boğaziçi Üniversitesi (İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Bilimler Bölümü)* gibi Amerikan üniversite modeline uygun olarak kurulan, yurtdışından doktoralı akademisyenlerin çoğunluğu oluşturduğu ve öğretim dilinin İngilizce olduğu nispeten yeni üniversitelerde sözkonusu gelişmenin etkisi daha belirgin olmuştur.

1970'lerin sonlarında, *İstanbul Üniversitesi*'nin çeşitli fakülte, kürsü ve enstitülerindeki kamu hukuku, siyaset bilimi ve kamu

yönetimi birikimi üzerine kurulan *Siyasal Bilimler Fakültesi* ise aşağı yukarı A.Ü. SBF modeline paralel şekilde kamu yönetimi öğretimine başlamıştır. 1970'li yıllardaki bir diğer önemli gelişme de bazı büyük kentlerdeki iktisadî ve ticarî ilimler akademilerinin giderek üniversitelere benzeme yönünde gelişme göstermeleri ve bunların bünyelerinde (örn. *AİTİA* ve *İİTİA*) değişik adlar ve içerikle kurulan bölümler veya fakültelerde kamu yönetimi öğretimine veya kamu yönetimi derslerinin de dahil olduğu siyaset ve yönetim bilimi öğretimine geçilmiş olmasıdır.

1970'li yıllarda kamu yönetimi alanında yetişen öğretim elemanı sayısı da artmaya başlamıştır. 1970'lerin başlarında yurt dışında kamu yönetimi alanında doktora derecesi kazanıp Türkiye'ye dönen bazı akademisyenler o tarihte son derece sınırlı sayıdaki üniversitede mevcut olan kamu yönetimi bölümlerinde kadro bulunamadığı için üniversitelerin başka bölümlerinde (örn. işletme, iktisat, sosyoloji, eğitim yönetimi) ya da TODAİE'de görev almışlardır. Ancak, bu yetişmiş insangücünün katkılarıyla 1980'li yıllarda özellikle büyük kentlerdeki gelişmiş üniversitelerde (örn. *Hacettepe Üniversitesi*) kamu yönetimi bölümlerinin hızla kurulması mümkün olmuştur. Ayrıca, sözkonusu öğretim elemanlarının katkılarıyla 1970'li yıllarda, kamu yönetimi alanında telif ve tercüme çok sayıda eser yayımlanmıştır. Bu durum, doğal olarak, kamu yönetimi lisans ve özellikle de lisansüstü öğretimine olumlu bir katkıda bulunmuştur. Ayrıca, sözkonusu öğretim elemanlarının yetiştikleri ülkeler ve eğitim kurumları ile aldıkları formasyonların etkisiyle Türkiye'de kamu yönetimi öğretimi yapan kurumlar arasındaki yaklaşım farklılıkları da daha belirgin hale gelmiştir.

Her ne kadar TODAİE ve A.Ü. SBF'de ABD kaynaklı olan ve hukukî konuların egemenliği dışında bir kamu yönetimi öğretiminin ivme kazandığı söylenebilirse de öğretim programlarında hukuk (idare hukuku) derslerinin ağırlığı görece olarak devam edegelmiştir. 1970'lere gelindiğinde, kamu yönetimi araştırma ve öğretiminde hukukî yaklaşımın etkileri devam etmekle birlikte, ampirik çalışmalara dayalı ve yönetimin davranış boyutunu vurgulayan bir yaklaşımın geliştiği görülmüştür. Amerikan üniversite modelini takip eden üniversitelerde 1960'larda başlayan ve 1970'lerde hız kazanan önemli bir gelişme de kamu yönetimi disiplininin ABD'deki gelişim çizgisinin etkisiyle karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi gibi derslerin klasik kamu yönetimi öğretim programlarına

eklenmiş ve bu konulardaki akademik araştırma ve yayınların artmış olmasıdır.

II. Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretiminde Yakın Dönemde Yaşanan Gelişmeler (1982-2006)

Türkiye'de çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretiminin yaklaşık yarım yüzyıllık bir geçmişi olmakla birlikte bu alandaki öğretim kurumlarının fiziksel ve akademik örgütlenmesi, öğretim programlarının yapısı ve içeriği, akademik insangücü, yayın ve süregelmektedir. Bu sorunlar da gözönünde tutularak, Türkiye'de lisans düzeyi kamu yönetimi öğretiminde yakın dönemde yaşanan gelişmeler daha yakından ele alınıp incelenmelidir.

II.1. Kurumsal Gelişmeler: Kamu yönetimi öğretiminde 1980 sonrası yaşanan kurumsal gelişmeler birkaç alt döneme ayrılarak incelenebilir.

II.1.1. YÖK ve Kamu Yönetimi Öğretimi Yapan Yükseköğretim Kurumlarında Artış ve Standartlaşma Dönemi (1980'ler): 1980'li yıllar yükseköğretim kurumları ve programlarında hem artışa hem de standartlaşmaya gidildiği bir dönem olmuştur. 1981 yılında çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve oluşturulan *Yükseköğretim Kurulu (YÖK)* ile birlikte mevcut üniversitelerin bölünmesi veya iktisadî ve ticarî ilimler akademileri, devlet mühendislik ve mimarlık akademileri ve eğitim enstitülerinin birleştirilmesi suretiyle bazı yeni üniversiteler kurulmuştur. Köklü bir geleneğe sahip A.Ü. SBF ile İstanbul Üniversitesi İktisat, İşletme ve Siyasal Bilimler Fakülteleri dışında mevcut veya yeni kurulan bütün fakülteler *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi* adı altında örgütlenmiştir. Böylece, üniversite (fakülte)-akademi ayrımı tartışmalarının yaşandığı 1970'li yılların dağınıklığı yerini üniversite (fakülte) lehine bir standartlaşmaya bırakmıştır. A.Ü. SBF ve 1986 tarihli bir kanunla adı *Siyasal Bilimler Fakültesi*ne dönüştürülmüş olan İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi de dahil olmak üzere bu fakültelerin bir kısmında mevcut olan bir kısmında ise yeni kurulan bölümlere de *Kamu Yönetimi* (örn. Boğaziçi, Dokuz Eylül, Gazi, Hacettepe, İnönü, Marmara, ODTÜ ve Uludağ Üniversiteleri *Kamu Yönetimi Bölümleri*) ortak adı verilmiştir. TODAİE'ye bağlı olarak 1974 yılında kurulan *Sevk ve İdare Yüksekokulu* da farklı kuruluşlara

bağlı eğitim kurumlarının üniversite çatısı altına toplanma ve standartlaşma eğilimine paralel olarak 1984 yılında kapatılmış ve öğrencileri YÖK'e devredilmiştir.

1980'lerdeki bu aşırı standartlaşmaya rağmen 1990'lı yıllarda bazı yerleşik üniversitelerde kimi değişiklikler yaşanmamış da değildir. Örneğin ODTÜ'de siyaset biliminin eşit önem ve ağırlığını vurgulamak amacıyla bölüm adı değiştirilmiş ancak kamu yönetimi öğretimi korunmuş (*Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü*); Boğaziçi Üniversitesi'nde ise kamu yönetimi sözcüğü ve öğretimi tümüyle terkedilmiş sadece bazı seçimlik dersler bırakılmıştır (*Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü*).

A.Ü. SBF gerek kurumsal yapısı ve gerekse öğretim programı ile bu dönemde kurulan diğer yükseköğretim kurumlarına da örnek olmuştur. Kamu yönetimi alanı da bu etkinin dışında kalmamıştır. 1982-83 öğretim yılında, büyük ölçüde A.Ü. SBF'deki (*Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü*ndeki) öğretim programı esas alınarak YÖK tarafından A.Ü. SBF dahil bütün üniversitelerin ilgili bölümlerinde izlenecek bir kamu yönetimi öğretimi çerçeve programı hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur (Kaya, 1995: 261-262; Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 67, 68).

**II.1.2. Gelişmekte Olan ve Yeni Kurulan Üniversitelerle³
Kamu Yönetimi Öğretiminin Yurt Çapında Yaygınlaştığı Dönem (1990'lar ve 2000'ler):** Bu yıllar, gerek daha önce kurulmuş ve gelişmekte olan gerekse yeni kurulan üniversitelerde açılan kamu yönetimi bölümleri aracılığıyla kamu yönetimi öğretiminin yurt çapında yaygınlaştığı bir dönemdir.

1990'larda, bir yandan 1950'li (*Atatürk ve Karadeniz Teknik Üniversiteleri*), 1970'li (*Cumhuriyet ve Selçuk⁴ Üniversiteleri*) ve 1980'li (*Trakya ve Yüzüncü Yıl Üniversiteleri*) yıllarda kurulmuş

³ Bu üniversiteler, kuruluş aşamasındaki fiziki, akademik ve sosyal güçlükler ile gelişme kapasiteleri hakkındaki olumsuz beklentiler sebebiyle genellikle *taşra üniversitesi* adı ile anılmaktadırlar. Oysa bu terim, ancak ve ancak, böylesine pejoratif bir anlam yüklenmeden büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerin dışında genellikle 1980'lerden itibaren ülke sathında yeni kurulan ve hızla gelişmekte olan üniversiteleri genel olarak ifade etme amacıyla kullanılabilir (bkz. Ömürgönülşen, 2004a: Dipnot 3 ve 2004b: Dipnot 13).

⁴ Selçuk (Konya) İİBF Kamu Yönetimi Bölümü ve Karaman İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

olan ve giderek oturmaya başlayan bazı üniversitelerde ilk kez kamu yönetimi bölümleri açılmış ve bu bölümler (*Atatürk ve Yüzüncü Yıl Üniversiteleri* haricinde) fiilen öğretime başlamıştır. Diğer yandan, 1992/93 yılından itibaren, özellikle yurdun çeşitli kentlerinde yeşeren çok sayıdaki yeni üniversitelerin büyük bir bölümünde de (örn. *Abant İzzet Baysal, Adnan Menderes, Afyon Kocatepe, Akdeniz, Balıkesir, Çanakkale Onsekiz Mart, Dumlupınar*⁵, *Gaziosmanpaşa, Harran, Kafkas, Kahramanmaraş Sütçü İmam, Kırıkkale, Kocaeli, Mersin, Muğla, Mustafa Kemal, Niğde, Pamukkale, Sakarya ve Süleyman Demirel Üniversiteleri*) kamu yönetimi bölümleri kurulmuş ve bu bölümlerde (*Harran Üniversitesi* haricinde) öğretime başlanmıştır. Son olarak, 2006 yılında kurulan bir grup üniversite içerisindeki iki üniversitede de (*Aksaray ve Uşak*⁶ *Üniversiteleri*) kamu yönetimi bölümü mevcut olup birinde (*Aksaray Üniversitesi*) henüz öğretime geçilememiştir. Kısacası, 1990'lı ve 2000'li yıllarda kamu yönetimi öğretimi yurt çapında büyük bir hızla yaygınlık kazanmıştır. Batı'da kamu yönetimi öğretimi veren kurumların sayısı görece olarak azalırken ve isimleri değişirken, Türkiye'de yükseköğretime olan talep baskısı karşısında özellikle yeni üniversitelerinin kurulması ile birlikte bu alanda büyük ve bir ölçüde de plansız bir artış yaşanmıştır.

II.1.3. Vakıf Üniversitelerinin Yaygınlaştığı Ancak Bu Üniversitelerde Kamu Yönetimi Bölümlerine Yer Verilmediği Dönem (1990'lar ve 2000'ler): Türkiye'de son yıllarda sayıları hızla artan ve üniversite eğitimi alanında çeşitlilik iddiasında olan vakıf üniversiteleri açısından bakıldığında ise tam tersine ve Batı'da gelişmelere daha paralel düşen bir eğilim göze çarpmaktadır. Üniversite eğitimi konusunda küresel trendleri yakından izleyen ve ulusal ekonomideki gelişmelerin ışığında kamu sektöründen ziyade özel sektör tarafından talep edilen fakülte ve bölümleri kurmayı yeğleyen vakıf üniversitelerinde kamu sektörünün ekonomik, mali ve yönetsel faaliyetleri için gerekli elemanları yetiştiren kamu yönetimi ve maliye gibi bölümlere rastlamak neredeyse mümkün değildir. Türkiye'nin ilk vakıf üniversitesi olan *Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi*'ndeki ilgili Bölüm 1987'de *Kamu Yönetimi* adı altında kurulmuş; 1989'da

⁵ Dumlupınar (Kütahya) İİBF Kamu Yönetimi Bölümü ve Bilecik İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

⁶ Eskiden Niğde Üniversitesi'ne bağlı Aksaray İİBF Kamu Yönetimi Bölümü ve eskiden Afyon Kocatepe Üniversitesi'ne bağlı Uşak İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.)

ise adı *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimine* dönüştürülmüştür. Zaten bölümün ders programı incelendiğinde yapılan öğretimin siyaset bilimi ağırlıklı olduğu ve kamu yönetimi öğretiminin pek çok temel konusunu kapsamadığı anlaşılmaktaydı. Bölüme bu adın verilmesinin sebebi bölüm mezunlarının belirli kamu kuruluşlarının iş sınavlarına girme haklarını saklı tutmaktı. Ancak, 2003-2004 öğretim yılında yapılan bir düzenlemeyle kamu yönetimi sözcüğü bölüm adından tamamen çıkarılmış ve bölüm *Siyaset Bilimi* adını almıştır. Yine aynı dönemde, bir devlet (kamu) üniversitesi olan *Galatasaray Üniversitesi*'ndeki *Kamu Yönetimi Bölümü* de, vakıf üniversitelerindeki eğilime paralel olarak, siyaset bilimi ağırlıklı bir program izleyen *Siyaset Bilimi Bölümü*'ne dönüşmüştür. Bu bölüm ve bazı devlet üniversiteleri (örn. *Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü*) ile vakıf üniversitelerinde bulunan *siyaset bilimi* ile *siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler bölümlerinde* kamu yönetimi öğretimi içinde yer alan kimi dersler (örn. kamu yönetimi, Türk kamu yönetimi, Türkiye'nin idari yapısı, Türk idare tarihi, kamu bürokrasisi, kamu politikaları analizi; karşılaştırmalı yönetimler) farklı adlar altında ve zorunlu ve seçmeli ders statüsünde verilmekle birlikte yapılan öğretimin, genel olarak bakıldığında, kamu yönetimi ile fazla bir ilişkisinin kalmadığı anlaşılmaktadır. 2006 yılı itibarıyla sadece iki vakıf statülü üniversitede (*Fatih ve Yeditepe Üniversiteleri*) kamu yönetimi bölümü bulunmaktadır. Üstelik bu bölümlerin öğretim programları, kamu yönetimi alanında uzmanlık eğitimi vermekten ziyade genel bir sosyal-siyasal bilimler formasyonu oluşturmaya yönelik olarak hazırlanmışlardır.

II.1.4. Mevcut Kurumsal Durum: KKTC üniversiteleri ve Türkiye Cumhuriyetlerindeki özel statülü devlet üniversiteleri dışında tutulduğu takdirde, 2006-2007 öğretim yılı itibarıyla, Türkiye'de lisans eğitimi veren 66 Devlet Üniversitesi'nden 36'sında 34 kamu yönetimi bölümü ve 4 siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümü (A.Ü. SBF, Hacettepe, ODTÜ ve Kocaeli Üniversiteleri); ve 25 vakıf üniversitesinden 2'sinde kamu yönetimi bölümü; yani toplam olarak 38 üniversitede 40 bölüm mevcuttur. Bunlardan devlet üniversitelerindeki 4 bölümde fiziksel yetersizlikler ve akademik kadro eksiklikleri sebebiyle henüz öğretim aşamasına geçilememiştir. Toplam 40 bölümün 3/4'ü 1990'ların başlarından itibaren kurulmuş ve gelişmekte veya halen kurulma aşamasındadır.

Söz konusu bölümlerdeki öğretim dili genelde Türkçe olup bazı bölümlerde *İngilizce* (ODTÜ ve Fatih Üniversitesi), *Fransızca* (Marmara Üniversitesi) veya *enaz %30 düzeyinde İngilizce* (Hacettepe Üniversitesi) öğretim yapılmaktadır. Bazı kamu yönetimi bölümlerinde yabancı dilde öğretim yapılması, sosyal bilimlerin diğer alanlarında olduğu gibi, yabancı dilde öğretiminin faydalarını vurgulayanlar ile yabancı dille öğretimin sakıncalarına dikkate çekenler arasındaki tartışmayı şiddetlendirmektedir.

II.2. Öğrenci Sayısı ve Akademik Kadrodaki Gelişmeler

Üniversite çağına gelmiş genç nüfustaki artış ve bu nüfusun kapasite yetersizliği sebebiyle üniversite kapısında yığılması karşısında 1980'li yılların başından itibaren çok sayıda ancak gerek fiziksel gerekse akademik insangücü donanımı açısından oldukça yetersiz üniversiteler kurulmuştur. Yeni üniversiteler ve bu üniversiteler içinde yeni kamu yönetimi bölümleri kurma fırtınası ile birlikte kamu yönetimi bölümlerindeki (kamu yönetimi ile siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerindeki) kayıtlı lisans öğrencisi sayısı hızla artmıştır.

1996-1997 öğretim yılında bu bölümlerde toplam 9295 öğrenci varken bu sayı 2005-2006 öğretim yılında 17170'e ulaşmıştır. Böylece öğrenci sayısı 10 yılda %84,7 oranında (yılda ortalama %8,47) artmıştır. Ayrıca, bu bölümlerindeki kayıtlı lisans öğrencilerinin yükseköğretimde toplam kayıtlı lisans öğrencileri içindeki payı %1,60'dan %1,88'e çıkmıştır. Diğer yandan, bu bölümlerdeki toplam öğretim elemanı sayısı 1996-1997 öğretim yılında 432 iken 2005-2006 öğretim yılında 483 olmuştur. Öğretim elemanı sayısı da öğrenci sayısı gibi mutlak olarak artmışsa da, öğretim elemanı sayısındaki artış öğrenci sayısındaki artış karşısında çok düşük (yaklaşık 1/7 düzeyinde) kalmıştır (10 yılda %11,8'lik ve yılda ortalama %1,8'lik bir artış). Böylece, öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısı % 65,1 artarak 21,5'den 35,5'e çıkmıştır. Bu bölümlerdeki öğretim elemanlarının yükseköğretimdeki toplam öğretim elemanları içindeki payı ise hafif bir yükselişle %0,83'den %0,87'ye çıkmıştır. Bu artış da (%0,04), bu bölümlerindeki kayıtlı lisans öğrencilerinin yükseköğretimde toplam kayıtlı lisans öğrencileri içindeki payındaki artışın (% 0,28) 1/7'si kadardır (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>).

Araştırma görevlileri hariç tutulacak olursa, ders veren öğretim elemanlarının sayısı 1996-1997 öğretim yılında 191 iken 2005-2006 öğretim yılında 285'e çıkmıştır (10 yılda %49,2'lik ve yılda ortalama %4,9'luk bir artış). Bu takdirde, öğretim elemanı sayısındaki artış yine öğrenci sayısındaki artışın altında kalmakla birlikte aradaki farkın oldukça azaldığı (1/2'nin de altına düştüğü) görülmektedir. Aynı şekilde, öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısındaki artış da (% 23,6 artarak 48,7'den 60,2'ye) daha sınırlı kalmaktadır. Yine araştırma görevlileri hariç tutulduğunda, bu bölümlerdeki öğretim elemanlarının yükseköğretimdeki öğretim elemanları içindeki payının önemli ölçüde artarak %0,41'den %0,53'e çıktığı görülmektedir. Bu artış da (%0,12), bu bölümlerindeki kayıtlı lisans öğrencilerinin yükseköğretimde toplam kayıtlı lisans öğrencileri içindeki payındaki artışın (% 0,28) yaklaşık 1/2'si kadardır. Ancak, bu tür bir hesaplama yöntemi öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısının aslında ne kadar yüksek olduğunu açık seçik ortaya koymaktadır (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>).

Bu sonuçlar, her iki durumda da, kamu yönetimi bölümlerinde ve bu bölümlerdeki öğrenci sayısındaki hızla artış karşısında aynı hızla öğretim elemanı sağlanamadığının bir göstergesidir. Özellikle, dar anlamda kamu yönetimi alanında son zamanlardaki dönüşüm ve gelişmelere rağmen bu alanda uzmanlaşmış (genellikle *yönetim bilimleri anabilim dalında* istihdam edilen) doktoralı öğretim elemanı sayısının oldukça sınırlı kaldığı ve bunların kamu yönetimi ile siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerindeki doktoralı toplam öğretim elemanları içinde neredeyse küçük bir azınlığı teşkil ettiği söylenebilir (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>). Büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerinin hemen hepsinde yüksek lisans ve doktora programları olduğu ve bu programlara kendi araştırma görevlilerinin yanı sıra YÖK'ün organizasyonu ile bu tür programlara sahip olmayan üniversitelerdeki bölümlerin araştırma görevlilerinin de katıldıkları ve bu durumun öğretim elemanlarının akademik yükünü oldukça artırdığı unutulmamalıdır. Ayrıca, yeterli fiziksel ve akademik insan gücü donanımı olmayan kimi yeni kurulmuş üniversitelerde bile lisans düzeyinde ikinci öğretime ve lisansüstü öğretime geçilmiş olması da buralardaki kısıtlı sayıdaki öğretim elemanlarının öğretim yükünü inanılmaz derecede artırmaktadır.

Her ne kadar, üniversitelerimizin halen yarısından çoğunda kamu yönetimi bölümü olmamasına ve kamu yönetimi bölümlerinde kayıtlı lisans öğrencilerinin yükseköğretimde toplam kayıtlı lisans öğrencileri içindeki payının oldukça düşük (% 1.88) bulunmasına rağmen, mezunların istihdam olanakları düşünüldüğünde bu rakam ve oranların hiç de küçümsenmeyecek bir düzeyde olduğu söylenebilir. Yükseköğretim sisteminin genişletilmesi sırasında mali kaynaklar sınırlı olduğu ve ulusal insangücü planlaması yapılmadığı için en ucuz maliyetle hangi bilim dalının eğitimi yapılabilir, o dala yönelinmiş; bu dalda yetişecek olan genç mezunlara ulusal ekonomide iş imkanı olup olmadığı gözardı edilmiştir. Sosyal bilimlerin diğer pek çok dalı gibi kamu yönetimi de bu olumsuz gelişmeden nasibini almıştır (bkz. Aykaç, 1995: 277, 278; Kaya, 1995: 254-256; Emre, 2003. 23; ve Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 67, 69-70). Hem alanın çekiciliği, hem de özellikle düşük kuruluş ve öğretim maliyetleri dikkate alınarak sürekli olarak yeni bölümlerin kurulması, bu bölümlerin yürütmekte oldukları programların çoğalması ve bu programlara ait öğrenci kontenjanlarının artırılması sebebiyle 2000'li yıllarda da kamu yönetimi bölümlerinde kayıtlı lisans öğrencisinin hızla artacağı yönünde projeksiyonlar yapılmıştır (örn. bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000). Nitekim, sözkonusu programlardaki öğrenci kontenjanları yıllık 4000'i, mezun sayısı da yılda 2500'ü bulmuştur. (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>). Ancak, 2000'lerin ortalarına gelindiğinde, hem devlet üniversiteleri açısından belirli bir doygunluğa ulaşılması hem de vakıf üniversitelerinde kamu yönetimi bölümü yerine siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler bölümü açma eğiliminin hızla ve istihdam olanakları dikkate alınmaksızın devam ediyor olması, en azından kısa dönemde, kamu yönetimi bölümü ve kayıtlı lisans öğrencisi sayılarında önemli bir artış yaşanmasını frenleyici etkide bulunacaktır. 2006 yılında kurulan 15 üniversiteden sadece 2'sinde kamu yönetimi bölümünün mevcut olması ve bunlardan sadece birinde eğitim-öğretim yapılıyor olması da kısa dönemde önemli bir artışı önleyecektir.

YÖK'ten sonra kurulan üniversitelerdeki bölümlerin oluşum aşamasında, doğal olarak, hem fiziksel koşullar hem de öğretimin kalitesi açısından ciddi sıkıntılar yaşanmıştır (bkz. Aykaç, 1995: 277, 278 ve Kaya, 1995: 256). Bu bölümlerin akademik personeli, yine başlangıçta, yerleşik üniversitelerdeki kamu yönetimi

bölümlerinden transfer ya da varsa diğer yakın sosyal bilim alanlarından devşirme yoluyla oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kaynakların yetersizliği karşısında, YÖK, bu üniversiteler adına yurtdışına yüksek lisans ve doktora eğitimi yapmak üzere öğrenci gönderilmesine karar vermiş ve 1990'ların ortalarından itibaren uygulamaya konulan bu karar 1990'ların sonları ve 2000'li yılların başlarından itibaren meyvelerini vermeye başlamıştır. Ayrıca, 1990'ların sonlarından itibaren 2547 sayılı Kanun'un 35. maddesine istinaden bu bölümlerdeki araştırma görevlilerinin bir bölümü büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerde yüksek lisans ve doktora yapmak üzere görevlendirilmişlerdir. İşte, bu her iki gruptaki öğrencilerin bir bölümünün yüksek lisans ve doktora dereceleriyle üniversitelerine dönmeleri ile birlikte kamu yönetimi bölümlerinde öğretim, araştırma ve yayın açılarından görece olarak önemli bir canlanma başlamıştır. Yine de, son yıllarda kamu yönetimi alanındaki hızlı reform çalışmaları, ikinci öğretim programlarının da etkisiyle kamu yönetimi bölümü öğrenci kontenjanlarındaki artış ve lisans-lisansüstü ders yükleri dikkate alındığında, bu bölümlerdeki öğretim elemanı kadrolarının nicel açıdan yeterliliği ile öğretimin evrensel standartlar karşısındaki düzeyi tartışma konusu yapılagelmıştır. (bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000:67). 2000'lerin ortalarına gelindiğinde, başlangıçtaki fiziksel imkansızlıkları yavaş yavaş aşmayı başaran bu bölümlerde öğretim elemanı açığı devam etmektedir. Yoğun öğretim faaliyetleri, aynı zamanda, genç akademisyen adaylarının kendilerini akademik açıdan geliştirmeleri önünde bir engel oluşturmaktadır.

II.3. Öğretim Programlarındaki Gelişmeler

YÖK, üniversitelerdeki diğer öğretim programlarında olduğu gibi, 1983 yılında bütün kamu yönetimi bölümleri için geçerli olacak bir *kamu yönetimi çerçeve programı* hazırlamıştır (bkz. Kaya, 1995: 261-262). Sözkonusu çerçeve (şablon) program sebebiyle, birkaç istisna dışında, o tarihte mevcut kamu yönetimi bölümlerinin öğretim programları genel olarak birbirine benzemiştir. Kamu yönetimi alanında benzer yaklaşımları benimseyen akademisyenlerin zaman zaman aynı üniversitede toplandığı görülmekle birlikte bu durumun öğretim programlarına yansımaları söz konusu şablon program sebebiyle oldukça zayıf kalmıştır. Üstelik bu şablon program, değişen koşullara daha kolay uyum sağlayabilmek ve daha kaliteli programlara sahip olabilmek için

farklı üniversiteler arasında oluşabilecek rekabeti de engellemiştir (Şaylan, ve Sezen, 1998-2000:67).

Büyük şehirlerdeki yerleşik üniversiteler kendi kurumsal misyonlarını ve öğretim kadrolarının yapısını gözönüne alarak YÖK tarafından öngörülen şablon öğretim programında zamanla bazı değişiklikler yapmışlardır. Gerek öğretim elemanı yetersizliği sebebiyle gerekse genellikle yurtdışından doktoralı genç akademisyenlerin etkisiyle yeni kurulan kimi üniversiteler de bu şablon programdaki zorunlu/seçmeli ders düzenlemelerini kendi ihtiyaç ve olanaklarına göre düzenlemişlerdir. Bu durum, öğretimin akademik kalitesindeki farklılıklara öğretim programlarının içerik farklılıklarını da eklemiştir (Şaylan ve Sezen, 1998-2000:68). Örneğin, kamu yönetimi öğretim programlarının oluşumuna damgasını vuran A.Ü. *SBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nün* programında mezunlarını ülke kalkınması yolunda değişim ajanı olarak gören kameralist geleneğin izleri devam etmektedir. Bu etki kısmen *Gazi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nün* programında da kendisini hissettirmektedir. Buna karşın, Amerikan üniversite modeline göre kurulmuş ve yabancı dille öğretim yapan *ODTÜ İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'ndeki* program, bölümün doğası gereği siyaset bilimi alanındaki gelişmelerle fazlasıyla eklemlenmiştir. *Hacettepe İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü* ise 2006 yılındaki isim ve öğretim programı değişikliği ve 1/3'lük yabancı dille öğretim modeliyle, nitelik itibarıyla bu iki grup yaklaşım arasında bir yerde bulunmaktadır. Başta YÖK sonrası kurulan üniversitelerde olmak üzere, diğer pek çok kamu yönetimi bölümünün programları ise YÖK'ün çizdiği şablon programın etkisinde siyaset bilimi, yönetim bilimi, iktisat-maliye ve özellikle de hukuk ağırlığı altında şekillenmiştir. Ancak, özellikle son yıllarda, hızla gelişmekte olan bazı devlet (örn. Kocaeli, Muğla, Niğde, Pamukkale, Sakarya, Selçuk-Karaman İİBF, Trakya Üniversiteleri) ve vakıf (Fatih ve Yeditepe Üniversiteleri) üniversitelerindeki bölümlerin programlarının kamu yönetimi alanındaki güncel gelişmeleri yansıtacak şekilde düzenlenmeye başladığı da dikkat çekmektedir. Bu değişimde, yeni kurulan vakıf üniversitelerinin uluslararası gelişmelere daha duyarlı olmasının ve yukarıda da ifade edildiği üzere, özellikle son yıllarda doktoralarını yurtdışında alan genç akademisyenlerin yeni kurulan üniversitelerde istihdam edilmelerinin etkisi büyüktür.

Program içeriklerindeki bu farklılıklar, öğrencilerin üniversite tercihlerinin şekillenmesinde ve mezun olduktan sonra farklı sektörlerde iş arama ve bulmaları konusunda etkili olabilmekte ve bu sebeple farklı üniversitelerin bölümleri arasındaki rekabet yaratabilmektedir. Ancak, bu pozitif etkisinin aksine, her bir kamu yönetimi bölümünün kendini değerlendirmesini sağlayacak ortak bir çerçevenin kurulmasını (Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 68) ve lisans öğrencilerinin kamu yönetimi bölümleri arasında yatay geçiş yapmalarını güçleştirmektedir. Kamu yönetimi bölümleri arasındaki iletişim ve işbirliği konusundaki yetersizlik karşısında, öğretim programlarının kamu yönetimindeki çağdaş gelişmeler ve kamu bürokrasisinin artan ihtiyaçları karşısında yeniden ele alınması ve öğretim programlarındaki olmazsa olmazların belirlenmesi giderek bir zorunluluk haline gelmektedir (bkz. Ömürgönülşen, 2004a:62-63; Özşen, 2004:14, 21-29).

Bir diğer önemli sorun alanı da, lisans düzeyindeki kamu yönetimi öğretim programlarının kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeleri yeterince ve zamanında yansıtamamasıdır. Zaten, dikkat edilecek olursa, son çeyrek yüzyılda, Batı’da kamu yönetimi ile ilgili akademik birimlerin (fakülte, okul-kolej, bölüm) ve bu birimlerde yürütülen akademik programların adlarında ve içeriklerinde yaşanan değişim, bu değişim kamu yönetiminin geleceği açısından onaylansın veya onaylanmasın, Türkiye’ye sınırlı bir ölçüde ve oldukça geç yansımıştır. Gerek siyasi ve bürokratik mesajlara, gerekse bir ölçüde akademik araştırma ve yayın faaliyetlerine egemen olmaya başlayan *kamu yönetiminde değişim* söyleminin ve bu söylemin uygulamadaki örneklerinin lisans öğretim programlarına etkisi de başlangıçta oldukça sınırlı kalmıştır. Başka bir deyişle, başta, *yeni kamu işletmeciliği* ve *yönetişim* ana başlıkları olmak üzere, stratejik yönetim ve performans yönetimi, e-devlet ve bilgi teknolojileri, hesap verilebilirlik, şeffaflık, yozlaşma ve yolsuzluk ve kamu hizmeti etiği gibi konuların ayrı ve özgün dersler olarak veya en azından *yönetimde çağdaş yaklaşımlar* genel adı altında bir bütün olarak mevcut öğretim programlarına geçirilmesi için uzun bir süre, bazı istisnalar dışında, fazla bir çaba gösterilmemiştir. Bu durum, günümüzde kamu yönetimi öğretiminin bütün unsurları (siyaset, yönetim, kamu hukuku ve kamu ekonomisi) için son derece önem arz eden *küreselleşme*, *özelleştirme*, *yerelleşme bağlantısı* ve *kamu yönetimi-sivil toplum ilişkileri* gibi konular için de geçerli

olmuştur.

Yine de, bu konuyla ilgili olarak üniversite internet sitelerindeki 2003–2004 öğretim yılı ve öncesine ait kısmi verilere dayanan çalışmalarımızda (Ömürgönülşen, 2004a ve bir ölçüde de Ömürgönülşen, 2004b) sunulan oldukça karamsar tablonun önemli bir ölçüde değiştiği söylenebilir. Özellikle, son birkaç yıl içinde yeni açılan programlar ve mevcut programlarda yapılan değişiklikler ile bu incelemenin dayandırıldığı üniversite, fakülte ve bölüm web sitelerindeki güncellemeler sonucunda eskisine oranla daha iyimser bir yorum yapılabilmektedir. Üstelik YÖK’ün üniversitelerde yeni bölüm ve programların açılması ve mevcut olanların adlarının değiştirilmesi ile üniversite yönetimlerinin mevcut öğretim programlarının değiştirilmesine yönelik olarak uyguladıkları prosedürler de kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki değişimin öğretim programlarına hızla yansımaları önleyici bir faktör olarak mutlaka dikkate alınmalıdır.

Kamu yönetimindeki değişimin öğretim programları üzerindeki etkisi özellikle son yıllarda lisans öğretim programlarında yapılan bazı değişikliklerle kendini göstermektedir. Herşeyden önce, kamu yönetimi bölümlerinde kamu yönetimi veya yönetim bilimi adları altında verilen yönetime giriş niteliğindeki derslere ilave olarak, farklı adlar altında da olsa, *İşletme Yönetimi* dersi yaygınlık kazanmaya başlamıştır (örn. Akdeniz, Ankara, Çanakkale Onsekiz Mart, Dokuz Eylül, Dumlupınar-Bilecik İİBF, İnönü, İstanbul, Kafkas, Kahramanmaraş Sütçü İmam, Kocaeli, Muğla, Sakarya ve Gaziosmanpaşa Üniversiteleri). Yine, geleneksel olarak kamu yönetimi lisans öğretim programlarında yer alan iktisat, maliye ve genel muhasebe gibi derslere ilave olarak, esas itibarıyla iktisat, maliye ve işletme lisans öğretim programlarında yer alan *Finansal Yönetim*, *Maliyet Muhasebesi* ve *Yönetim Muhasebesi* (örn. İstanbul, Karadeniz Teknik ve Muğla Üniversiteleri), *Bankacılık ve Mali Kurumlar*, *Yatırım ve Proje Analizi*, *Mali Analiz Teknikleri*, *Uluslararası İşletmecilik ve Pazarlama Yönetimi* (örn. İstanbul Üniversitesi); *Dönem Sonu Muhasebe Uygulamaları* (örn. Gazi Üniversitesi); *Şirketler Muhasebesi* (örn. Gaziosmanpaşa Üniversitesi); *Muhasebe Uygulamaları* (örn. Kahramanmaraş Sütçü İmam ve Mersin Üniversiteleri); *Bilgisayarlı Muhasebe* (Selçuk-Karaman İİBF Üniversitesi); *Bankacılık, Finansal Ekonomi ve Sermaye Piyasaları* (örn. Muğla ve Sakarya Üniversitesi);

Girişimcilik/KOBİ Yönetimi (örn. Mersin ve Selçuk-Karaman İİBF Üniversiteleri); ve *Kariyer Yönetimi* (Muğla Üniversitesi) gibi dersler, hem küresel etkiler hem de bölüm mezunlarının özel sektörde de iş bulabilme kaygısı sonucunda, bazı bölümlerin programlarına genellikle de seçmeli ders olarak girmeye başlamıştır. Daha ziyade iktisat, maliye ve işletme bölümü mezunlarına yönelik ekonomik-mali nitelikli kamu ve özel sektör kuruluşlarında da (özellikle bankacılık alt-sektöründe) iş bulma arayışı kamu yönetimi bölümlerindeki öğretim programlarının içeriğini olumsuz yönde etkilemektedir. Zaten disiplinlerarası bir nitelik arzeden kamu yönetimi öğretiminde doğrudan kamu yönetimi ile ilgili konular hiç bir dönemde ağırlık kazanamadığı gibi (bkz. Mihçioğlu, 1988:3. Bölüm; ve Emre, 2003:23) iktisat-maliye, muhasebe ve özel hukuk derslerinin ağırlığı da adeta her geçen gün artmaktadır.

Ayrıca, ve daha da önemlisi, kamu yönetimi bölümlerinin lisans öğretim programlarına, sınırlı ve gecikmeli de olsa, kamu yönetimi alanındaki değişimin ve bazı önemli yeniliklerin yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarının etkisiyle yansımaya başladığı görülmektedir (Ömürgönülşen, 2004a:63-64). Kamu yönetiminde *çağdaş düşünce, yaklaşım, model ve güncel sorunları* ele alan dersler, farklı adlar altında da olsa, en azından bazı bölümlerde programa alınmışlardır (örn. Dumlupınar-Kütahya İİBF ve Bilecik İİBF, Fatih, Gazi, Gaziosmanpaşa, Kafkas, Kocaeli, Muğla, Mustafa Kemal, Niğde, Pamukkale, Sakarya, Selçuk-Karaman İİBF Üniversiteleri). Yine bu değişimi daha geniş bir siyasi ve ekonomik bağlamda ele alan *Ekonomi Politik* dersi de, istisnai bir ölçüde de olsa, farklı adlarla bazı programlarda yer almaya başlamıştır (örn. Balıkesir, Fatih, Hacettepe ve ODTÜ). Bunlara ilaveten, adlarında bazı farklılıklar olsa bile, *Devletin Yeniden Yapılanması/Yönetimde Reform* (örn. Abant İzzet Baysal, Fatih ve Kocaeli Üniversiteleri), *Kamu Politikaları Analizi* (örn. Balıkesir, Hacettepe, ODTÜ ve Pamukkale Üniversiteleri), *Yönetişim* (örn. Çanakkale Onsekiz Mart, ODTÜ ve Selçuk-Karaman İİBF-Üniversiteleri), *Sivil Toplum Kuruluşları* (örn. Çanakkale Onsekiz Mart ve Sakarya Üniversiteleri), *Stratejik Yönetim* (örn. Niğde, Sakarya ve Selçuk-Karaman İİBF-Üniversiteleri), *Toplam Kalite Yönetimi* (örn. Kocaeli ve Muğla Üniversiteleri), *Kriz ve Afet Yönetimi* (örn. Kocaeli Üniversitesi), *Yönetimde Denetim* (örn. İstanbul, ODTÜ ve Sakarya Üniversiteleri), *Yönetişel Etik* (örn. Kocaeli, Muğla ve Sakarya Üniversiteleri) ve *Yönetim Teknik ve*

Becerileri (örn. İstanbul, Mustafa Kemal, Selçuk-Karaman İİBF, Trakya ve Uludağ Üniversiteleri), *Kamu Mali Yönetimi* (örn. Hacettepe, Mersin ve Niğde Üniversiteleri) dersleri de programlarda serpiştirilmiş ve çoğunlukla seçimlik dersler şeklinde göze çarpmaktadır. Kamu yönetimi programlarının genellikle zorunlu dersleri arasında yer alan *Personel Yönetimi* dersinin adı da, son yıllardaki trende uyum gösterilerek, bazı bölümlerde *İnsan Kaynakları Yönetimi* olarak değiştirilmiştir (örn. Çanakkale Onsekiz Mart, Gazi, Gaziosmanpaşa, Hacettepe, İstanbul, Kafkas, Pamukkale ve Trakya Üniversiteleri).

Bazı bölümlerde de (ör. Hacettepe Üniversitesi), yukarıda sözü edilen adlar altında kamu yönetimindeki gelişmelerle doğrudan ilgili dersler ayrıca açılmamakla birlikte, bu konular yönetim ile ilgili derslerde kullanılan öğretim materyali ve dersi veren öğretim elemanının kişisel yönelimine bağlı olarak ders içeriklerindeki bazı fiili değişimler yoluyla kısmen ele alınmaktadır.

Türkiye'de uzun yıllar ihmal edilmiş bir ders olan *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi* de, farklı adlarla da olsa, küreselleşme ve yapısal reformların etkisiyle bazı bölümlerin programlarına çoğunlukla zorunlu kısmen de seçmeli ders olarak girmeye başlamıştır (örn. Ankara, Balıkesir, Gazi, Gaziosmanpaşa, Karadeniz Teknik, Mersin, Muğla, Mustafa Kemal, Niğde, Pamukkale, Sakarya, Süleyman Demirel ve Trakya Uludağ Üniversiteleri). *Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin Türk kamu yönetimine olan etkileri* de farklı adlar altında yeni bir ders olarak bazı bölümlerin programlarında yer almaya başlamıştır (örn. Kahramanmaraş Sütçü İmam, Uludağ ve Yeditepe Üniversiteleri).

YÖK'ün geliştirdiği ve zaman içinde güncelliğini yitirmiş olan sablon öğretim programı ile öğrencilerin siyasi, ekonomik ve yönetsel alanlardaki evrensel değişimin bütüncül ve gerçekçi bir fotoğrafını yakalamaları mümkün olmadığından söz konusu program değişiklikleri aslında büyük bir önem arz etmektedir. Ancak, genelde bütün kamu yönetimi bölümlerinde ve yönetim bilimleri anabilim dallarında özelde ise gelişmekte olan devlet ve vakıf üniversitelerinde çoğu seçmeli olarak programlara alınan bu yeni derslerin akademik kadro yetersizliği karşısında bir yönetim modasına kapılmanın ötesine geçip geçemeyeceğini de zaman gösterecektir.

Sözkonusu program güncellemelerinin yaratacağı etki sadece yeni derslerin açılması veya mevcut derslerin adlarının değiştirilmesi ile değil bu derslere ait içeriklerin düzenlenmesi ve doğal olarak derslerin verilmiş yöntemleri ile de yakından ilgilidir. Örneğin, hemen her bölümde çok farklı adlar altında açılan *Bilgisayar ve Bilgi Teknolojileri* derslerinde öğrencilere ağırlıklı olarak bilgisayar okur-yazarlığı öğretilmekte; enformasyon ve bilgi teknolojileri ve bunların uygulamaları birkaç bölümdeki istisnai ve bazıları seçimlik dersler dışında (örn. Gazi, Hacettepe, Kahraman Sütçü İmam, Muğla ve Mustafa Kemal Üniversiteleri) çok yüzeysel olarak ele alınmakta; bilgi teknolojilerinin e-devlet uygulamaları yoluyla daha şeffaf ve daha kaliteli kamu hizmeti sunulması üzerindeki etkileri üzerinde yine çok istisnai ve çoğu seçimlik dersler dışında (örn. Gaziosmanpaşa ve İstanbul Üniversiteleri) genellikle durulmamaktadır. Bu eksikliğin süratle giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca, geleneksel devlet-vatandaş ilişkilerinin giderek kamu kuruluşu-müşteri ilişkilerine dönüşmeye başlaması *Halkla İlişkiler* gibi derslerin içerik ve öğretiminin gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır (bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000:67, 69).

Öğretim programlarındaki gelişmelerle ilgili olarak değinilmesi gereken önemli bir husus da, üniversite eğitiminin giderek kamu veya özel sektöre *meslek adamı* yetiştirme ve ileride kazancı yüksek olan bir mesleki beceri kazandırma amacı ile sınırlandırılmasının ve üniversitenin bilim üretme ve öğrencilere dünya görüşü, düşünme ve eleştiri yeteneği kazandırma işlevlerinin ikinci plana itilmesinin, pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetimi öğretiminin niteliğini de uzun dönemde olumsuz yönde etkileyebileceğidir. Nitekim, iktisadi ve idari bilimler fakültelerindeki öğretimin giderek meslek yüksekokullarındaki veya iş sınavlarına hazırlık kurslarındaki öğretime benzemesi tehlikesi karşısında bazı bölümler adlarını veya öğretim programlarını değiştirerek bu eğilimin dışında kalmaya çalışmaktadırlar. Ne yazık ki, bu tür çabalar da ülkemizdeki kamu yönetimi öğretimi birikimini zedelemekte ve geleceğini tehlikeye sokmaktadır.

II.4. Akademik Yayın ve Ders Materyalindeki Gelişmeler

Kamu yönetimi öğretiminde kullanılan ve Türk akademisyenlerce 1980'li ve 1990'lı yıllarda yazılmış ders kitaplarına bakıldığında o dönemdeki öğretim programlarının içeriğinde yaşanan soruna benzer bir sorunla karşılaşılmaktadır. 1980 askeri müdahalesinin

kısıtlayıcı etkisi ve ardından gelen YÖK ile birlikte kurumsal olarak yeniden yapılanma sürecinin sancıları sebebiyle 1980'lerin ilk yarısında kamu yönetimi araştırma ve yayınları bir duraklama dönemine girmiştir. Türk üniversite sisteminin 1980'lerin ortalarından itibaren yaşadığı şokun etkisinden kurtularak toparlanma sürecine girmesi birlikte Batı'daki gelişmeleri kısmen ve gecikmeli bir şekilde izlemeye başlamıştır (Emre, 2003:18-19). Nitekim, sayıca oldukça az olan kamu yönetimi ders kitaplarına bakıldığında, kitapların kamu yönetiminin (özellikle de yönetim bilimi ve örgüt teorisinin) geleneksel konularını oldukça detaylı bir biçimde kapsadığı ancak kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki güncel gelişmelere ve sorunlara pek de yer ayırmadığı görülebilir. Çoğunlukla, devletin sosyo-ekonomik hayata müdahalesi ve geleneksel refah devleti anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin artması düşüncesine dayanan "geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı"nı temsil eden bu kitapların çoğunda, 1980 sonrasında basılmış *devletin küçültülmesi, refah devletinin krizi, minimalist devlet, devletin küçültülmesi, küreselleşme, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim* gibi kavram ve olgulara yer verilmediği söylenebilir.

1990'ların ortalarından itibaren Türkiye'de de, uluslararası gelişmelerden etkilenecek, özellikle kamu yönetimi araştırma ve uygulamasında (Ömürgönülşen, 2003:28-29 ve 2004a:65; Öktem ve Ömürgönülşen, 2004b: 1) *yönetim* (özellikle de *işletmecilik*) yaklaşımının etkisinin hukuki ve siyasi yaklaşımlara oranla giderek arttığı söylenebilir. Bazı kamu yönetimi ders kitaplarında (örn. bkz. Polatoğlu, 2001:IV. Bölüm; Eryılmaz, 2003:I. Bölüm-II/C-D; Ergun, 2004:I. Bölüm, II. Bölüm-9, VI. Bölüm; ve Parlak ve Sobacı 2005:IV. Bölüm), güncel olgu ve yaklaşımlar ile bunların kamu yönetimi uygulamasına yansımaları (örn. *devlet-vatandaş ilişkilerindeki ve kamu hizmetleri sunumundaki değişim; performansa dayalı, bilgi teknolojilerinden yararlanan, hesap verilebilirlik, şeffaflık, yolsuzlukla mücadele ve hizmeti etiği gibi ilkeleri referans alan bir yönetim anlayışına geçiş*) kısmen de olsa yansıtılabilmektedir. Bu tür yansımalar, esas itibarıyla, önemli bir bölümü yakın dönemde Anglo-Amerikan üniversitelerinde lisansüstü eğitim görmüş genç kuşak akademisyenlerin çabalarında görülebilmektedir. Bir bölümü kamu yönetimi disiplini ve uygulamasındaki değişime eleştirel açıdan yaklaşıp bile, sözkonusu değişimi Türkçe literatüre kazandıran; veya en azından bu değişim ile ilgili tartışmaları ele alan ve ülke çapında lisans düzeyindeki kamu yönetimi öğretimi için yardımcı

ders kaynağı sağlamaya yönelik bireysel (örn. bkz. Çevik, 2001 ve 2004; Aktan, 2003; Acar, 2004; Aydın, 2004; Kutlu, 2004 ve 2006; Saran, 2004; Balcı, 2005; Eken, 2005; Sözen, 2005; Özer, 2005) veya toplu çalışmalar (örn. bkz. Acar ve Özgür, 2003 ve 2004; Balcı, Nohutçu, Öztürk ve Coşkun, 2003; Saygılıoğlu ve Arı, 2003; Öktem ve Ömürgönülşen, 2004a; Yılmaz ve Ökmen, 2004; Arslan, 2005a ve 2005b) 2000'li yıllarda giderek çoğalmıştır. Kamu yönetiminin giderek genel (generic) yönetime ve hatta giderek işletme yönetimine indirgenmesine karşı çıkarak kamu yönetiminin siyaset bilimi ile eklemlenmesini savunan (örn. bkz. Ayman-Güler, 1994; Üstüner, 1995) ve işletmecilik tekniklerine dayalı kamu yönetimi reform girişimlerine karşı çıkan (örn. bkz. Ayman-Güler, 1995, 1996 ve 2005; Ataay, 2005) bazı yazarların çabaları ise ancak daha dar bir çerçevedeki (TODAİE, A.Ü. SBF ve ODTÜ İİBF merkezli) öğretim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde kısmi yankı bulabilmiş; ve bu alandaki egemen eğilimi kıramamıştır. Ancak, yine de, akademik araştırma ve yayınlardaki bu gelişme⁷ kamu yönetimi öğretimini orta ve uzun vadede destekleyici bir nitelik taşımaktadır.

Değerlendirme

Türkiye'de lisans düzeyi kamu yönetimi öğretimi, kurumsal gelişim ve öğretim programlarının içeriği açısından, hem tüm dünyada yakın dönemde kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında meydana gelen büyük değişimin (örn. kamu yönetimi okullarının, öğretim programlarının ve derslerinin adlarının *işletmecilik* terimini içerek şekilde değiştirilmesi) hem de Türkiye'nin kendine özgü sorunlarının (örn. yükseköğretim çağındaki nüfusun hızla artması, bu nüfus baskısını karşılayabilmek için fiziksel koşulları ve akademik insangücü sayısı yetersiz üniversiteler ve bölümler kurulması, bu bölümlerdeki öğretim programlarının geçerlik ve kalite sorunları, mezunlara istihdam yaratma sorunu) baskısı altındadır. Kamu yönetimi lisans öğretimi, yükseköğretim kurumlarının sayısal artışı açısından çarpıcı bir gelişme göstermesine rağmen, akademik insangücünün sayısal yeterliği, öğretimin içeriği, öğretimin geçerliği ve kalitesi itibarıyla sorgulanabilir. Bu sorgulama, hem öğretim programlarının akademik içeriği hem de genel olarak çağdaş bir

⁷ YÖK'ün doçentlik sınavında ve çeşitli üniversitelerin yardımcı doçentlik, doçentlik ve profesörlük kadrolarına atama başvurularında aradığı yayın kriterlerinin kamu yönetimi alanında teorik ve güncel sorunları tartışmaya yönelik araştırma ve yayın sayısını da olumlu yönde etkilediğini belirtmek gerekir.

dünya görüşü ve davranış tarzı kazandırma özelliği açısından yapılabilir.

Türkiye'de kamu yönetimi lisans öğretimi, 1980 sonrasında kamu yönetimi bölümlerinin ve bu bölümlerde kayıtlı öğrenci sayısının artışı açısından çarpıcı bir kurumsal gelişme göstermesine rağmen, gerek önde gelen bazı devlet ve vakıf üniversitelerindeki kamu yönetimi bölümlerinin adlarında değişikliğe gidilmesi gerekse hızla gelişmekte olan vakıf üniversiteleri sektöründe birkaç istisna dışında kamu yönetimi bölümlerine yer verilmemesi tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Yakın dönemde, devletin küçültülmesi, küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne katılma çabaları gerekçe gösterilerek, bazı kamu yönetimi bölümlerinin *siyaset bilimi ve kamu yönetimi* bölümlerine dönüştürülmesi; bazı bölümlerinin adlarından kamu yönetimi teriminin çıkarılarak sadece *siyaset bilimi* ya da *siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler* bölümleri haline getirilmesi; adı kamu yönetimi olarak kalmakla birlikte bazılarının programlarının işletme bölümü programlarına yaklaştırılması sonucunda, bu bölümlerdeki kamu yönetimi öğretiminin kamu hizmeti görevleri için gerekli olan formasyonun kazandırılması yeteneğini giderek kaybettiği görülmektedir. Kamu yönetimi formasyonu için son derece gerekli olan anayasa ve idare hukuku, yönetim tarihi, yönetim yapısı, yerel yönetimler ve maliye gibi temel derslerin bu yeni programlarda zorunlu dersler olarak yeterince yer almaması, devletin örgütlenme ve işleyişini bilmeyen kamu yöneticilerinin yetişmesine yol açacaktır (bkz. Karasu, 2001:235).

Küresel sosyo-ekonomik gelişmelere daha açık ve duyarlı bir biçimde yapılanmaya çalışan vakıf üniversitelerinde kamu yönetimi bölümlerinin kurulması, öğretim alanının çeşitlenmesi ve daha fazla dışa açılmasını sağlarken, bu üniversitelerin vizyonlarının doğası gereği kamu yönetimi öğretiminin çok daha fazla işletmecilik etkisi altına girmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalmasına yol açabildi. Diğer yandan, mevcut durumda, kamu yönetimi bölümlerinin çoğunluğunun ülkenin dört bir yanında kurulma sancıları çeken yeni üniversitelerimizde bulunması kamu yönetimi alanının kendi sorunlarıyla boğuşma tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Yeni kurulan üniversitelerimiz adına olsun veya olmasın, yurtdışında lisansüstü öğretim görmüş olan genç beyinlerin bu üniversitelere kazandırılmaya devam edilmesi ve *Avrupa Birliği Erasmus-Socrates*

Programı aracılığıyla öğretim elemanı ve öğrenci değişimi yapılması yollarıyla bu tehlike bir ölçüde bertaraf edilebilir. Bu noktada, başta 2547 sayılı *Yükseköğretim Kanunu'nun 35. maddesi* ile lisansüstü öğretim yapmak için gönderilen genç akademisyenlerin yetiştirilmesi ile geçici görevlendirmeler ve emekli öğretim elemanlarının belirli yaş sınırları içerisinde istihdam edilmesi suretiyle öğretim elemanı desteği sağlanması olmak üzere, özellikle yerleşik üniversitelerdeki kamu yönetimi bölümlerinin yeni gelişen üniversitelerdeki bölümlere olan desteğinin artarak devam etmesi önem kazanmaktadır.

Bir yandan II. Dünya Savaşı öncesinde Kıta Avrupası'nda olduğu gibi Türkiye'de egemen olan yönetime hukuki yaklaşım ile yönetimin hukuk dışı (teknik) yönlerini vurgulayan Anglo-Amerikan yönetim yaklaşımı arasındaki etkileşim, diğer yandan Batılı ülkelerden ithal edilen kurumsal yapı ve programların kökleri Osmanlı dönemine giden mevcut yapı ve programlarla karşılaşması Türkiye'de bu alanda melez bir kurumsallaşma ve öğretim modelinin doğmasına yol açmıştır (bkz. Üsdiken ve Çetin, 1999: 50-51). Kamu yönetimi öğretimi konusunda 1950 sonrası başlayan ve özellikle de 1980 sonrasında hızlanan kurumsal çeşitlenme işte bu tür bir melez model üzerine oturmuştur. Bu melez modelle şekillenen kamu yönetimi öğretim programlarına genel olarak bakıldığında *dar* anlamda kamu yönetimi ile ilgili derslerin, kamu hukuku ve siyaset bilimi ile ilgili dersler karşısında azınlıkta kaldığı görülmektedir. Öğrencilerin mezun olduklarında iş sınavlarını kazanabilme kaygısının da etkisiyle özel hukuk ve iktisat ile derslerin ağırlığı bu durum daha da belirginleştirmektedir. Kamu yönetiminin disiplinlerarası bir alan olması sebebiyle, *geniş* anlamda kamu yönetimi öğretiminde, genel kültür ve akademik bilginin verilebilmesi için yönetim, hukuk, siyaset bilimi, ekonomi, maliye, tarih, sosyoloji, psikoloji gibi disiplinlere; yönetsel faaliyetler için gerekli olan tekniklerin kazandırılabilmesi amacıyla matematik, istatistik, muhasebe, örgüt, personel, bütçe ve planlama tekniklerine ve *iyi yönetim* için gerekli niteliklerin kazandırılmasına yönelik olarak da yönetsel etik konusuna yer verilmesi gerekmektedir. Ancak, bu öğretimde, *dar* anlamda kamu yönetimi ile derslerin ağırlığı bölümün ve öğretim programının adına uygun bir düzeyde olmalıdır.

Türkiye'de kamu yönetimi lisans öğretimi ülkedeki sosyo-ekonomik gelişmenin hızına uyum sağlayamamış ve bu gelişmeye

öncülük etmek yerine geride kalarak izleyici haline düşmüştür. Günümüzdeki kamu yönetimi lisans öğretim programları, öğrenciyi merkeziyetçi-bürokratik yapıların geleneksel işleyiş biçimi olan *emir-komuta zinciri* ilkesine uygun bir şekilde yetiştirmektedir. Bu programlar, ülkenin yönetim tarihini ve kültürünü çok iyi bilen, çok boyutlu düşünebilen, sorgulayan, yaratıcı ve girişimci, demokratik ve katılımcı, yönetim tekniklerini ve bilgi teknolojilerini etkili olarak kullanabilen kamu yöneticileri yetiştirmekten uzaktır. Oysa günümüzdeki gelişme trendi geleceğin kamu örgütlerinin geleneksel bürokratik yapılardan ibaret olamayacağını ortaya koymuş bulunmaktadır (bkz. Ayman-Güler, 1995: 1-2; ve Sezen, 1995: 247). Kamu yönetimi öğretim programları, öğrencilerin kamu yönetimi disiplini ve uygulamasındaki değişimi ve güncel sorunları anlayabilmeleri için bu değişimi yansıtan ve yine bu değişimin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatılmalarını sağlayacak ders ve konulara yer vermek zorundadır (bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 71-72). İşte bu yüzden, Türkiye'deki kamu yönetimi lisans öğretim programlarının amaç, sayı, içerik ve yöntem, eğitim dili açılarından gözden geçirilerek kamu yönetimindeki çağdaş gelişmeleri ve kamu bürokrasisinin değişen ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeye kavuşturulması ve bu programlardaki olmazsa olmazların belirlenmesi önemli bir görev olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de, YÖK'ün bazı genel kuralları koymasının ve denetiminin dışında kamu yönetimi bölümlerindeki akademik kuruluş ve işleyiş ile bu bölümlerdeki kamu yönetimi eğitimi konusunda ilk ve standartları belirleyecek herhangi bir örgütlenme bugüne kadar oluşturulamamıştır. Oysa, başta ABD olmak üzere bazı Batı ülkelerinde kamu yönetimi bölümleri ve kamu yönetimi alanındaki akademik ve mesleki kuruluşlar kendi aralarında bu tür örgütlenmelere gitmişlerdir (örn. ASPA, NAPA, NASPAA, EGPA). Türkiye'de de, kamu yönetimi bölümleri arasındaki iletişim ve işbirliği konusundaki eksikliği giderebilmek için bu tür örgütlenmelere ihtiyaç bulunmaktadır. 2003 yılında başlayan *Kamu Yönetimi Forum ve Çalıştayı* girişimi, işte, bu ihtiyacın somut bir ürünüdür. Ayrıca, yarım yüzyıllık bir geçmişe sahip *TODAI*'nin yine bazı Batı ülkelerindeki gibi *Kamu Yönetimi Akademisi* biçiminde yeniden düzenlenmesinin Türkiye'de kamu görevlilerinin eğitiminde olduğu kadar akademik kadroların yetiştirilmesi ile yurtiçi ve yurtdışı eğitim-öğretim, araştırma ve yayın imkanlarının sağlanması yollarıyla kamu yönetimi eğitimi alanında da yararlı sonuçlar

vereceği genellikle ifade edilmektedir (örn. bkz. Ergun, 1983:29). Bu yeniden düzenleme, Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin geliştirilmesi yönünde ihmal edilmemesi gereken bir boyut olarak ele alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2004), *Örgütsel Yönetim*, Nobel, Ankara.
- Acar, M. ve H. Özgür (ed.) (2003), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel, Ankara.
- Acar, M. ve H. Özgür (ed.) (2004), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel, Ankara.
- Aktan, C.C. (2003), *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi, Konya.
- Aktel, M. (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil, Ankara.
- Arslan, N.T. (ed.) (2005a), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, Alfa-Aktüel, İstanbul.
- Arslan, N.T. (ed.) (2005b), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, Seçkin, Ankara.
- Ataay, F. (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara, Ankara Tabip Odası.
- Aydın, A. H. (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aykaç, B. (1995), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II., TODAİE, Ankara, 271-279.
- Aykaç, B., Ş. Durgun ve H. Yayman (ed.) (2003), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı, Ankara.
- Ayman-Güler, B. (1994), "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 27:4, 3-19.
- Ayman-Güler, B. (1995), "Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Genel Raporu", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I, TODAİE, Ankara, 1-4.
- Ayman-Güler, B. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE, Ankara.
- Ayman-Güler, B. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf-YAYED, Ankara.
- Balcı, A. (2005), *Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim: Sağlık Hizmeti Sunumunun Yeniden Yapılandırılması*, Atlas, İstanbul.
- Balcı, A. A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (ed.) (2003), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. H. (2001), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. H. (2004), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, (Gel. ve Gen. 2. Bası), Seçkin, Ankara.
- Eken, M. (2005), *Yönetimde Şeffaflık: Teori-Uygulama*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- Emre, C. (2003), "Yönetim Bilimi", C. Emre, *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj, Ankara, 3-26 (aynı makale daha önce *Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Bilim-Sosyal Bilimler II* - Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 1998, 35-54 - adlı eserde yayınlanmıştır).

- Ergun, T. (1983), "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 23-36.
- Ergun, T. (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2003), *Kamu Yönetimi*, (Göz. Geç. Yeni Bası), Erkam Matbaası, İstanbul.
- Karasu, K. (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı, Ankara.
- Kaya, Y. K. (1995), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II., TODAİE, Ankara, 249-269.
- Kutlu, Ö. (2004), *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel, Ankara.
- Kutlu, Ö. (2006), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Çizgi, Konya.
- Mihçioğlu, C. (1988), *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, A.Ü. SBF, Ankara.
- Nohutçu, A. ve A. Balcı (ed.) (2005), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Beta, İstanbul.
- Öktem, M. K. ve U. Ömürgönülşen (ed.) (2004a), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj, Ankara.
- Öktem, M. K. ve U. Ömürgönülşen (2004b), "Sunuş", M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj, Ankara, 1-5.
- Ömürgönülşen, U. (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", M. Acar ve H. Özgür (ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel, Ankara, 3-43.
- Ömürgönülşen, U. (2004a), "Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları", M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj, Ankara, 27-83.
- Ömürgönülşen, U. (2004b), "Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Türkiye'deki Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları", U. Ömürgönülşen ve M. K. Öktem (ed.) (2004), *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları*, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II), 7-8 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe-Ankara, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 120-165.
- Ömürgönülşen, U. ve M. K. Öktem (ed.) (2004), *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları*, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II), 7-8 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe-Ankara, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- ÖSYM, *Yükseköğretim İstatistikleri*, (1996-1997 ve 2005-2006 Öğretim Yılları İstatistikleri), <http://www.osym.gov.tr>.
- Özer, M. A. (2005), *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin, Ankara.
- Özşen, T. (2004), "I. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve I. Kamu Yönetimi Forumunun Değerlendirilmesi", *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları*, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II), 7-8

Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Beytepe-Ankara, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 7-30.

Parlak, B. ve Z. Sobacı (2005), *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa-Aktüel, İstanbul.

Polatoğlu, A. (2001), *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, METU PRESS, Ankara.

Saran, U. (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas, Ankara.

Saygılıoğlu, N. ve S. Arı (2003), *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi, İstanbul.

Sezen, S. (1995), "Kamu Yönetimi Öğretimi: Özellikler ve Sorunlar Grup Raporu", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II, TODAİE, Ankara, 245-247.

Sözen, S. (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin, Ankara.

Şaylan, G. ve S. Sezen (1998-2000), "The Paradigmatic Crises of Public Administration and Teaching Curriculum: The Turkish Case", *Turkish Public Administration Annual*, 24-26, 59-76.

TODAİE (1995), *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I ve II, TODAİE, Ankara.

Üsdiken, B. ve D. Çetin (1999), "Türkiye'de Akademik Dünyanın Yönetme İşine Yaklaşımında 1950'li Yıllarla Birlikte Ne Değişti?", *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4), 47-65.

Üstüner, Y. (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., TODAİE, Ankara, 59-69.

Yılmaz, A. ve M. Ökmen (ed.) (2004), *Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.

KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ TEKNOLOJİLERİNİN KULLANIMI ÜZERİNE BİR ELEŞTİRİ

Doç.Dr. M. Kemal Öktem*
(kemalok@hacettepe.edu.tr)

Arş.Gör. Aysun Yaralı Akaya*
(asyun_yarali@yahoo.com)

GİRİŞ

Tarihsel gelişiminde, teknolojiye bilgi kavramını içselleştirip sürekli yenilik getirme sorumluluğu ile birlikte büyük anlamlar yüklenmiş görünmektedir. Bu bildiride, kamu yönetiminde bilgi teknolojileri (BT) kullanımı tümüyle dışlanmamakla birlikte; teknoloji-toplum bağıntısı ve personel-vatandaş etkileşimi düzleminde sorgulanmaktadır.

“TEKNOLOJİ” ÜZERİNE

“Teknoloji” terimi farklı anlamlar¹ (Bkz.: TDK 2006). ifade etmektedir. Epistemolojik ve felsefi olarak konuya yaklaştığımızda, birbiriyle bağıtılı olan üç sorun ortaya çıkar: 1. Tanım sorunu, 2. Bilgi - teknoloji bağıntısı, 3. Değer - teknoloji bağıntısı.

Teknolojiyi üç özelliğine referansla tanımlayan Ihde'ye göre,

* Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

¹ Teknoloji, sözlüklerde teknik bir dil, uygulamalı bilim, bir amacı gerçekleştirmek için kullanılan teknik bir yöntem, insanoğlunun rahatını sağlayan bütün gelişmelerin genel anlamı, sanayi yöntemleri olarak kullanılan araç gereç, en yeni bilimsel buluş ve uygulamaların kullanıldığı donanım olanakları ve yapısal düzenlemeler olarak tanımlanabilmektedir (Bkz.: TDK 2006).

teknoloji elementler gibi bazı sağlam yapıları içerir, teknolojinin mutlaka uygulama alanı olmalıdır ve teknoloji ile bunları geliştiren kişiler arasındaki ilişkiler açıkça izlenebilmelidir (İşman, 2001). Andrew Feenberg (2002) ise, teknolojiyi temel olarak dört unsur çerçevesinde ele almaktadır:

1. Yorumsamacı kuruculuk (hermeneutic constructivism): Yalnızca teknik ussallığın değil; toplumsal unsurların da bir bileşkesi olan, farklı dünya görüşleriyle biçimlenen teknolojinin ve kullanıcıların eylemlerinin anlaşılması, görgül araştırmanın yanı sıra yorumsamacı yaklaşımları gerektirir. Toplumsal süreçlerin sonuçlarını, teknoloji kendi başına belirleyemez.

2. Tarihsicilik (historicism): Kuhn'un bilim tarihi yaklaşımına değinen Feenberg, gelişim sürecinde teknik mesleklerin tarafsız ve özerkliğinden çok; kendi tarihlerini oluşturduğuna dikkat çekmektedir. Kamuoyu görüşünü esnek biçimde içselleştiren teknolojinin, o yönde teknik standartlar çizdiği vurgulanmaktadır.

3. Teknik demokrasi (technical democracy): Teknoloji toplumunun, bu konulara duyarlı demokratik bir kamusal alan gerektirdiği noktasından hareket eden Feenberg (1991), oy verme eylemiyle sınırlı temsili demokrasinin, bu şekliyle yetersiz kalabileceğine dikkat çekmektedir.²

4. Teknolojinin meta-kuramı: Teknolojinin özünü tanımlamada, çağdaş olanın ayırımında ve karmaşıklığını kavramada, Feenberg; "teknik araçsallığın" iki düzeyini tanımlamaktadır: İlk düzeyde, teknoloji, ürününü şekleleştirir, bağlamından koparır ve manipüle eder. İkinci düzeyde, çeşitli telafilerle, örneğin etik ve estetik boyutlarla, teknik ürünlere yeniden içerik kazandırılır. Farklı düzeyler, farklı teknolojik ussallıkları gerektirir.³

² Belki, çevrecilik gibi alanlarda, yerel kamusal eleştiriler, kendilerini ilgilendiren durumlarda sesini yükseltebilir. Feenberg, parçalı yapısıyla dikkati çekmeyen, ancak giderek yükselen bir teknik kamusal alanın ortaya çıkmasını, "yeniden tahsis" (mevcut teknolojinin yenilikçi kullanımla dönüşümü) olarak adlandırmaktadır.

³ Bu terimlerle, toplumda, teknoloji kültürünün yapıcı bir eleştirisini yapmayı ve farklı seçenekler düşünmeyi olası kıldığını dile getiren Feenberg; Heidegger, Habermas, Latour, Borgmann ve diğer düşünürlerin katkılarını aldığını belirtmektedir (Feenberg, 2002).

Bilgi ve teknolojinin birlikte dönüşüm geçirdikleri ve birbirlerini besledikleri ileri sürülebilir. Bilimsel bilgi, teknolojinin gelişiminde kullanılmakta, gelişen teknoloji de yeni buluşlara katkıda bulunmaktadır (Habermas, 2001:73). Ancak bilim ve teknolojinin önceleri bir ayrıma tabi tutulduğu söylenebilir: Platon için gerçek bilgi yardım görmeden akılcılığın içinden gelmektedir. Bilgi insanın iç dünyasının bir parçasıdır. Aristoteles'de ise bilginin gerçekliği dış dünyadan elde edilen verilerden gelmektedir (Nichols, 1987; Işman, 2001).

Öte yandan, günümüzde teknoloji-değer ilişkisinin sosyal ve beşeri bilimlerin önemli araştırma konularından biri olarak önem kazandığını söyleyebiliriz. Bu noktada, iki temel yaklaşımdan bahsetmek mümkün. İlk olarak bu araştırmalar kapsamında baskın görüş olarak karşımıza çıkan teknolojinin değer bağımsız olduğu yargısı dikkat çekmektedir. Bu çerçevede teknoloji salt bir araç olarak kurgulanmakta ve faydacı bir yaklaşım çerçevesinde irdelenmektedir ki bu da teknolojinin sorgusuz kabulüne yol açmaktadır. Örneğin, "fast food" (ayaküstü yemek) zaman tasarrufu sağladığı ölçüde benimsenmektedir. Oysa diğer görüş çerçevesinde teknolojinin değer bağımsızlığı sorgulanmakta ve gerek üretim gerekse kullanım aşamalarında dönüşen ve dönüştürücü etkilerine dikkat çekilmektedir. Yine "fast food" örneğine dönecek olursak, "fast food" alışkanlığı zamansızlığa alternatif bir çözüm olarak karşımıza çıkmakta ve aynı zamanda bizi geleneksel - aile bağlarını ya da arkadaşlık ilişkilerini güçlendirecek olan - uzun yemek alışkanlığından alıkoyarak zaman içinde kültürel değerleri değiştirebilmektedir (ayrıntılı tartışma için bkz. Feenberg, 1991: Birinci Bölüm).

BİLGİ ÇAĞININ BAZI SORUNLARI⁴

Sanayi çağı buluşları ve yeni teknolojiler⁵ ile birlikte bilgisayarın

⁴ Bilgi ve teknolojinin birlikte kullanılmaya başlanması bilgi çağı denen sürecin bir getirisi olmakla birlikte, özellikle II. Dünya Savaşı sürecinde, savunma için üretilen bir alan olduğu gösterilmiştir.

⁵ Bilgi teknolojilerinin tanımında, bir bilginin toplanması, işlenmesi, saklanması, gerektiğinde herhangi bir yere iletilmesi ya da herhangi bir yerden bu bilgiye ulaşılmasını bugün için elektronik, optik vb. tekniklerle otomatik olarak sağlayan teknolojiler bütünü içerilebilir (Ceyhan, 1997: 17).

bulunmasıyla bilgi toplumu gündeme gelmiştir. Bilgi alanında üretim ve istihdam payı artmaktadır. Bilgi ekonomik güç durumuna gelmiştir. İnsanlık adına olumlu şeyler üretme hedefi ve bilginin ortak iyiler olarak kullanımına yardımcı bir unsur olması amacı bile, BT'nin piyasa bağımlılığı şeklinde anlam kazanmasını engelleyememiştir (Ceyhan, 1997:17). Bilgi etkin olan ve bir sonuca odaklanandır. Bilgi toplumu ise bu bilginin toplanması, işlenmesi ve dağıtılmasıyla ilgili etkinliklerin arttığı bir toplum yapısıdır (Şanlısoy, 1999:170).

Teknolojinin gelişimiyle gelen bir sorun, ülkeler arasında gelişmişlik farklılığı ve teknoloji transferinde uyum güçlüğüdür. Gelişen ülkelerin, teknoloji ithali ile hızla yeni ürünleri alması ve uyum sağlamaya çalışması, yeni bir ürünün veya uygulamanın kullanımına sunulması, yabancılaşma ve kültürel sorunlar çıkarabilir.

Dickson, Schumacher, Goulet uyum ve teknoloji sorunları açısından, gelişmekte olan ülkelerde "uygun teknoloji" kullanılmasını önermektedir (Bugra, 1985:30'dan aktaran Dura, 1990:140). Türkiye de, bu uyumsuzluk sorununu yaşayan ülkelerden biri olabilir (Dura, 1990:141).

Teknolojik gelişmelerin ülkeler arası yarattığı eşitsizlik, kültür sömürgeciliğinin yeni bir türü olarak da eleştirilebilir. Batı ülkelerinin yaklaşımları, azgelişmiş ülkelerin kültürleriyle hızla yer değiştirebilir.

İnternete vd. sistemler, bu süreçte para kazanma çabasındaki uluslararası şirketlerin, merkez ve üçüncü ülkeler arasındaki ticarete, kendi yüksek teknoloji ürünlerine yeni pazarlar bulmalarına neden olmaktadır (Demmers ve O'Neil, 2001:1-2).

BİLGİ TEKNOLOJİLERİ ve KAMU YÖNETİMİNDE KULLANIM SORUNLARI

Kamu yönetimi sisteminde bilgi teknolojilerinin kullanımının kurumlar düzeyinde önemli etkileri olacağı düşünülmüştür. Kurumun "dış çevresinde"⁶ yer alan yasalar, işgücü, etkişenler vb. unsurlar

⁶ Kapitalist kurumların küreselleşmede; insan unsuruna pek önem veremeyen, "ucuz ve geçici işgücü" isteyen talepleriyle, toplam kalite yönetimi amaçları arasındaki uyumsuzluk "imkansız isteyen" bir durum almakta; dengeli bir çözüm olarak, daha güçlü, kararlı, **bilgili**, **etkili** ve **ussal** politikalar üreten bir kamu yönetimi önerilmektedir (Farazmand, 2005:213).

arasında sayılan (Can ve Kavuncubaşı, 2005:29, 37) teknoloji hızla değişmektedir. BT'ye yüklenen anlama göre kurumlar da toptan değişecek, verimlilik ve etkililik önündeki engelleri kendiliğinden ortadan kalkacak ve sorunlar çözülecektir. Ancak bilgisayar kullanımıyla gerçekleştirilecek bir süreçte, otomasyonun artması, kurumsal işleyişi de etkilemekte ve değiştirmekte, çalışanların bu alanda eğitimi gündemini korumaktadır. Teknolojinin⁷ "alımı"⁸, ofis otomasyonuna geçiş ve etkili "kullanımı" konularındaki tartışmalar sürdürülmelidir. Öte yandan, kamu yönetiminde "üretkenlik ve performans" ölçümü ve kurumsal karşılaştırmada zaten belirli sorunlar görülmektedir (Bouckaert, 2006): Kurumsal ve tanımsal farkların yanı sıra, kayıt tutma sistemi farklılıkları ile uzun dönemde tutarsızlıklar olabileceği gibi, BT açısından bakıldığında, verilerde görülebilecek yanlışlıklar, tutarsızlıklar, eksiklikler ve geliştirilme sorunları, sorunun çeşitli boyutları olabileceğini ortaya çıkarmaktadır.

1-"Teknoloji-Kültür" Uyumu Sorunu: Toplum-teknoloji bağıntısında, teknoloji-kültür arasında uyumun gerekli olduğu söylenebilir. Teknoloji insan davranışını ve üretkenliğini etkilemeyle birlikte kültürünü de etkiler. Özellikle 1990'lı yıllarda BT'ye dayalı yeni yaklaşımlar örgütün işleyişi ile birlikte yapısında da değişimler getirmiştir. Bilgi Teknolojileri, örgütün yapısı kadar kültürünü de etkilemiştir. Ancak bu etkilerinin neler olduğu noktasında tartışmalar sürmektedir (Öktem, 2004:141). BT'nin "kamu yönetiminin içinde yer aldığı toplum tarafından özümsemişi" öncelikle o toplumun

⁷ Teknoloji ve nüfus bağıntısı bir biçimde kurulmaktadır (Özaktaş, 2006). Öte yandan, ülkemiz nüfusu ve eğitim gereksinimi dikkate alındığında, teknolojik altyapının eğitimi destekleyebileceği varsayımının ötesinde bir diğer sorun olarak, BT ile artan çok fazla bilginin, eğitimi engelleyebileceği riski ileri sürülmektedir ("too much information prevents formation") (Oğuz, 2006).

⁸ "Doğu ülkelerinde" der Montequieu (2004 (1748): 250), "o kadar sık kadın değiştirilir ki kadınlar evlerinin yönetimine fırsat bulamazlar", bu işi kahyalara bırakırlar. M. Chardin'e değinerek ekler: "kadınların giyecek eşyalarını kendilerine seçtirmezler, kadınlar, kendilerine en uygun, dünyanın her yerinde en önemli işlerden biri olan bu işle ilgilenmezler." Teknolojinin araçsallığı tartışması bir yana, yöneticinin meşgul olması (ve/veya teknolojinin de sık değişmesi?), teknoloji seçimine ya yeterince ilgili gösterememesi ya da bu işi birilerine devretmesine yol açabilir mi? Özel kesiminde, "BT alanında alt yapısı güçlü, teknik bakışa hakim, büyük resmi görebilen ve hızlı değişime ayak uydurabilecek" yönetici bulmanın zor olduğu belirtilirken (Hürriyet, (a) 2006); kamu kesimi de benzeri sorunlar içinde olabilir.

"kültürel sistemi" tarafından "özümsemesine" bağlıdır. Ancak uygulanan teknolojiye uygun örgütsel yapı dönüşüm ve uygulamalarına rastlanılsa da toplumun kültürel çevresi benimsemedikçe, bu dönüşümlerin uzun dönemli olabilmesi veya diğer bir deyişle "yerleşip yaygınlaşması" güç olmaktadır (Öktem, 2004:144). Kurumsal değişimlerde insan unsurunun unutulmaması gerekir yoksa teknolojiye uyum ön plana çıkarken özgürleştirme yerine köleleştirme yaşanabilmektedir.⁹ Teknolojinin toplumsal yapıda ve kültürde yarattığı uzun dönemli etkilerin birkaç kuşak boyunca sürebildiği görülebilmektedir. Bir toplumun temel özellikleri¹⁰, hangi teknolojilerin seçileceğine karar vermede önemli olmalıdır.¹¹ Teknoloji, belirli toplumsal seçeneklere açık diğerlerine kapalı olmak için gerçekleştirilir. Teknolojinin toplumsal biçimlenmesi, teknolojinin oluşumuna biçim veren ulusal, endüstriyel ve toplumsal grupların çıkarlarını ön plana çıkarır. Örneğin "mikroçip" in istihdam üzerindeki etkisini belirlemek için, teknolojinin kendisinden çok, bilgisayarları üreten endüstrinin doğasını, yeni işlerin yaratılması ve eskilerin yok olması ile ilgili dolaylı ekonomik etkileri, devlet politikaları ile sendikal hareketin rolünü bilmek gerekebilir (Savcı, 1999:129).

2-Sürekli ve Güncel Bilginin Bir Çatı Altında Toplanıp Yönetilebilmesi Sorunu: BT konusunda en önemli sorunlardan birisi, kurumun değişen çevresine karşılık etkili kalabilmesidir. Sürekli akan bir bilginin oluşturduğu bir bilgi okyanusunda "kurumsal yönetimler" bu bilgiyi etkili biçimde kullanabilmekte midir? (Öktem, 2004:141). Bilginin yönetilmesi ve yöneticilerin çalışanlarının kapasitelerini harekete geçirmeleri becerisi de¹² önem

⁹ Teknolojiye uyumun ne kadar sürede olacağı ve nasıl işleyeceğini kestirmek olası değildir. Bilgisayarın toplumlar üzerinde sosyal etkileri üzerinde yapılan bir araştırmaya göre, 18.yüzyılda İngiltere'de icat edilen bilgisayarlara bu yüzyılda insanlar çabuk adapte olamamışlardır. Bilgisayarın buluşu ile yayılması arasında bir zaman farkı söz konusudur (İşman, 2001).

¹⁰ Fellows'a göre, teknoloji sadece makinenin üretilmesi ile ilgili değil aynı zamanda onun günlük yaşantılarda etkili olarak kullanılması ve geliştirilmesi ile de ilgilenmektedir (1995).

¹¹ Teknolojik gerekliliği "sorgulatan", "farklı durumlarda aynı teknolojinin çok farklı etkileri olabileceği" gerçeği olabilir mi?

¹² Bilgi yönetimi konusuna burada yer verilememekle birlikte, üzerinde çalışılması gereken bir alandır.

kazanmaktadır. BT'nin kamu yönetimine aktarılması sürecinde, veriler yığınının işlenmesi ve uygun koşullarda etkin kullanımı önemlidir. Bu anlamda bir bilgi havuzu oluşturulabilir.¹³

3-Hizmet ve Maliyet Artışları: Bilgi toplumunun önemli özelliklerinden birisi, bilgi çalışanlarının (bilgi üreticileri, bilgi işçileri) giderek çoğalmasdır (Hatta yeni meslek ve iş kollarının doğmasıdır). Bilgi toplumunda belirleyici güç olarak bilgi çalışanları grubu, bilgi ile uğraşan, bilgileri depolayan, analiz eden, eşgüdümleyen, ilgililere ulaşmasını sağlayan ve üreten kişilerdir. Bu tercihlere göre belirlenen bir personel alımı stratejisinde, atıl durumdaki personelin tasfiyesini çağırıştırabilir. Böylece maliyetlerde –maaş tasarrufu- azalma beklenebilir. Ancak BT uygulamaları sonucunda, kurumun ürün ve hizmet fiyatlarını yükseltmemesi maliyet sorununu yeniden yaratacaktır. Dış çevrenin de kurumdaki bu konuda beklentileri devam edeceğinden, BT uygulamalarından kaçınılmazdır. Aslında her yeni teknoloji, yeni uygulama istek ve gereksinimlerini doğurabilir¹⁴. BT uygulamasının maliyeti olan başka bir unsur da uzman teknik personel bulunması sorunlarıdır; yeni personel alımı ya da kurum içinden karşılanmasında hizmet içi eğitim maliyeti söz konusudur. Her yeni değişim, personel için belirsizlik yaratacağından dirençle karşılanabilir. BT alanında, kullanıcı hatalarından ve sistem hatalarından doğan sorunlarla sık karşılaşılabilir (Şanlısoy,1999:173). Bu nedenle BT uygulamalarından önce çok taraflı olarak değerlendirilmesi,¹⁵ maliyeti en az düzeye indirebilmek için duyarlı olunması gerekir. Bunun için BT'nin herhangi bir kamu kurumunda uygulanmasından

¹³ Örneğin, Kamu Net olarak adlandırılan Ulusal Kamu Bilgisayar Ağı gibi.

¹⁴ Teknoloji iyi yönetilmediğinde, istenen mali tasarruf ya da verimlilik artışları sağlanamayabilir, buna örnek olarak, ABD Sayıştay'ının 1995'li yıllarda, örgütsel işbaşarısını geliştirilmesinde "somut" göstergeler tespit edilmediğinden, kamunun BT satın alınmasını geçici olarak durdurma kararı" gösterilebilir (Öktem, 2004:155). Türkiye örneğinde de, ofis otomasyonuna geçişin maliyeti düşündürücü olabilir. Örneğin bir kurumda, otomasyon projesinin tanıtım kitabının bile maliyeti ve vatandaşa yansması sorular içerebilir (Hürriyet, (b) 2006). Türkiye'de teknoloji yatırımının atıl kalabilmesi (en azından form iletimi vb. kullanım oranında %50 düşüş saptanmıştır), internet erişim maliyetinin yüksekliği, kamu kurumlarının ancak % 50'sinin e-hizmet sunma düzeyi, Sayıştay Raporu'nda eleştirilmiştir (Hürriyet, (c) 2006).

¹⁵ Örneğin; Hindistan'da meydana gelen bir sistem hatasında gaz sensörlerinin zehirli bir gazı tanınamaması ve çevreye yayılması sonucunda ölümler olmuştur (Şanlısoy, 1999:173).

önce kurumun ne tür gereksinimlerinin olduğu saptanmalı, buna uygun teknoloji geliştirilmeli ya da transfer edilmelidir. Aynı zamanda kamu kurumlarında uygulanan otomasyon ağı da sorunlar getirebilmektedir. Birbirinden bağımsız ve habersiz bu projeler vatandaşta soru işaretleri çağırabilir.

Bu tartışmalar bir yana, "olanak sağlayıcı" olarak (enabler) kullanılabilmesi ise, tüm kurumsal süreçlerde yer almasını ve bütüncü yaklaşımları gerektirir. Dolayısıyla, "süreçlerin bütünleştirilmesinden sorumlu görevliler" atanması gerçekleştirilecek midir? (McKinsey, (a): 2006). Bir diğer nokta, kurumsal BT talepleri bir noktadan düzenlenebilir mi? Böylelikle, BT hizmet ve ürünleri sunan kesimlerden istenen gelişmeler eşgüdüm içerisinde yürütülebileceği gibi, bir kurum içerisinde, kurumsal isteklerin tekrarı giderilebilir ve "ölçek ekonomisi" geliştirilebilir (McKinsey, (b): 2006). BT alımının ve gelişim projelerinin iyi yönetilmesi gerekliliği açıktır, ayrıca, gittikçe BT'ye bağlı duruma gelen kurumsal süreçlerin denetimi de gerekmektedir.

4- BT Ortamında Yenilikçiliğe Odaklanamama Çelişkisi:

BT'nin getirebileceği çalışma koşullarında, insanın yaratıcılık ve yenilikçiliği körelebilir mi? Teknolojinin insanı değersizleştirilmesi, ikinci plana itmesi sorunu tatışmalıdır. Bir yandan, işlemleri hızlandıran ve sanayideki otomasyonu ofis çalışmalarına da yansıtan, kurumsal ve yönetsel süreçleri desteklemek üzere yaygınlaşan teknoloji, diğer yandan teknolojiyle gelen, ilgili görevlilerin yetkilerini iyiye kullanmadığında ortaya çıkabilecek büyük ölçekli potansiyel riskler ve dahası merkezi denetimin artma ihtiyacı ile yerel yetkilerin verilebilmesini sağlayan altyapıyı oluşturan BT olanakları dengesinin nasıl gözetileceği bir ödünleşim (trade off) durumu sergilemektedir. Teknoloji-insan¹⁶ dengesi açılımında ise, işlemleri yapabilen, insandan daha iyi yapan teknolojinin gerisinde kalan, kalmaya mahkum bir insan konumu ortaya

¹⁶ İnsan öznesi etrafında düşünülmesi gereken bir başka konu da şudur: Teknolojilerin doğal olarak eril özelliği olup olmadığı, tıp, endüstri ve bilgi teknolojilerinde değişmelerin kadın ve erkek çalışanlar için ne anlam taşıdığı, kadın çalışanlar için olanaklar sunması, çalışma yaşamında teknoloji-insan ilişkisinin oluşmasında temel etkinin bizzat teknolojinin doğası olup olmadığı gibi (Savcı, 1999:125).

çıkılmaktadır. 'Yaptığı işten haz duyan, bu çalışmayı takım arkadaşlarıyla biz yaptık' diyebilme övücü elinden alınan insanın, örgüt psikolojisindeki dönüşümü nereye varabilir? Bilimkurgu filmlerde sahnelenen senaryoların uç örneklerinde görüldüğü gibi, insanın makinelerin hizmetine değilse de en azından denetimine girmesi olasılığı nedir?¹⁷ Teknolojinin insanı baskı altına aldığı ve bir anlamda rahatlık getirirken; mutsuzluğa da neden olabileceği ileri sürülebilir mi?

5-BT Uygulamalarında Sağlık Sorunları: Verimliliği artırıcı ve kolaylaştırıcı etkide bulunsa da, BT sağlığa yönelik yeni tehditlere neden olabilmektedir. Bilim adamlarının bilgisayar ve kablosuz erişim cihazları¹⁸ gibi teknolojilerin uzun süreli kullanımlarının radyasyon yayılımına neden olduğu ve bunun sağlık bozulmaları getireceği iddiaları¹⁹ vardır (Öktem, 2004:151). Ayrıca, kurumlarda kullanılan teknolojik yeniliklerin personelde neden olduğu, uzun süreli olarak işyerinde BT araçlarının kullanılmasından kaynaklı fiziksel bozukluklar (ofis hastalıkları, göz bozukluğu, migren, ortopedik hastalıklar vb.) ve yanı sıra psikolojik rahatsızlıklar olabilir. Bu tür rahatsızlıklar da meslek hastalıkları kategorisi içerisinde: Bunlara, bilgisayarın hayatımıza girmesi ile birlikte görülmeye başlanan "psycho-computer syndrome" denilen bilgisayar fobisi rahatsızlığı, bilgisayar tutkunluğu ya da bağımlılığı eklenebilir (Şanlısoy,1999:176). Bilgisayar kullanımının iş yaşantısında yarattığı başka bir sorun, çalışanların boş zamanlarını kötü kullanımı sorunudur. Bilgisayar, daha çok boş zaman yaratabilir,

¹⁷ İnsanlık tarihinde, cansız varlıkları canlı kılma, canlıları makineler ve robotlara dönüştürme denemeleri, doğayı değiştirme ve hakim olma amacı, gelecekte, daha akıllı teknik destekli "homo-siber-sapiens" evrimine (Atılğan, 2006:485) yarabilir mi?

Örneğin, olası sağlık ve güvenlik sorunları yanı sıra, sürekli bağlantıdaki ve yoğun bilgi akışı altındaki bireyin, ilgili-İlgisiz, anlamlı-anlamsız ayrımını belirsizleştirerek, iletişim doygunluğu yerine gereksinimi artırıp belki zaman da bırakmadığından, durup düşünmeyi 'lüks' bir eyleme dönüştürebilme etkisi de incelenmelidir.

¹⁹ Teknolojinin insan sağlığına etkileri tartışması da sürmektedir. "Tamamen zararlı ya da tamamen zararsız" denemese de (Çömlekçi vd, 2006:177); özellikle çocukların korunması önerilmektedir (Özen ve Helhel, 2006:182). Böylesi risklere karşı önlem geliştirilmesi gereği duyulmalıdır. Teknolojinin bu sorunsalı, BT'nin sağlık hizmetlerine katkısıyla dengelenebilecek midir? Örneğin, hasta hizmetlerinde, hasta izleme, afetlerde müdahale, arama kurtarma çalışmaları gibi ulusal düzeyde sistemlerle, kablosuz algılayıcılarla tıbbi bakım sağlanması gibi (Sırma vd, 2006:197).

ancak bağımlılığın etkisi ile kötü kullanımına da neden olmakta, kişisel gelişim yerine, zaman harcatıcı etkiye bulunabilmektedir. Bir diğer tür sorun ise, çevre ve doğa kirlenmesi, frekans kirliliği gibi maliyet de içeren sıkıntılardır; ortaya çıkan dış etkiler kamu etkinliklerine yeniden maliyet getirebilir (Şanlısoy, 1999:176).

VATANDAŞ AÇISINDAN BİLGİ TEKNOLOJİSİ UYGULAMALARI

Bu başlık altında sorunlara değinirken; BT sistemleri desteğiyle planlanan e-devlet anımsanabilir: Kağıtsız yönetimi kolaylaştırmak, kamu hizmetlerinde üretkenlik ve verimliliği artırmak, teknoloji kullanarak iş akışını yeniden tasarlayıp şeffaflığı geliştirmek amaçlanmaktadır (Jeong, 2004: 44). "Küreselleşme süreci hem ülkeler hem de ülkelerin kendi içyapılarında artan gelir dengesizliğini azaltmayı gerektirmektedir. Bu durumda birçok ülke için sayısal uçurumda, küresel bilgi toplumunun kazanımlarını kendi insanların mümkün olan en geniş kesimine sunabilmesi zorunluluk olmaktadır (OECD, 2003). Bu anlayışla, yalnızca kamu kurumları değil, aynı zamanda vatandaş ve diğer kuruluşlarla işbirliğiyle bir dönüşüm yaratabilmek gerekir.²⁰ Teknoloji siyaseti belirleyemez gibiyse de, meydana okuyabilir mi? En azından, teknolojiadaki gelişmeler ve bunların özel kesimdeki uygulamalarının, vatandaşları kamu hizmetleri bakımından da aynı kalitede hizmet beklentisine sürüklediği söylenebilir²¹ (Apan, 2004:3-5).

²⁰ E-devlet'e geniş anlamlar yüklenebilmekte, vatandaş katılımının da sağlanacağı beklenilmektedir, önerilmektedir (Özen ve Helhel, 2006:182). Böylesi risklere karşı önlem geliştirilmesi gereği duyulmalıdır. Teknolojinin bu sorunsalı, BT'nin sağlık hizmetlerine katkısıyla dengelenebilecek midir? Örneğin, hasta hizmetlerinde, hasta izleme, afetlerde müdahale, arama kurtarma çalışmaları gibi ulusal düzeyde sistemlerle, kablosuz algılayıcılarla tıbbi bakım sağlanması gibi (Sırma vd, 2006:197).

²¹ Uygulama boyutunu değerlendirdiğimizde, "internet ağ projesi" ilk kez 1985'de İzmir Ege üniversitesinde kurulmuştur. Sonrasında TÜBİTAK, BT alanında önemli çalışmalar yapmış, diğer kurumlar da ağ bağlantılı kurumsal alt yapılar gerçekleştirmiştir. Gelişmeleri ve dönüşümü (e-Dönüşüm Türkiye Projesi) izlemekle sorumlu ve yürütücü olarak 2003 yılı Mart ayında DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi (BTD) kurulmuştur; kamu kurumlarının teknoloji yatırımlarında eşgüdüm ve bilgi toplumu olma yolunda stratejilerin belirlenmesinde gelişme sağlanabilir. Ayrıca, vatandaş artık herhangi bir kamu hizmeti veya projesinin bürokrasinin hangi katmanında hangi görevinin yetki ve sorumluluğunda olduğunu bilmek istemektedir (Eren ve Durna, 2005:145).

BT, vatandaş için yavaş işleyen kamu yönetiminin düzenlenmesi için bir kurtarıcı anlamına gelebilir mi? Ancak, bu durum BT uygulamalarına bilimsel şüphecilikle bakılmaması gerektiği sonucunu vermez. İnternet aracılığı ile sınav sonucu öğrenmek, fatura ödemek ve hatta eğitim almak yaşantıyı kolaylaştıran olumlu²² gelişmeler olabilir. Bunun yanı sıra, kamu hizmetinin kendisinin değil de veriliş biçiminin değişmesi, elektronikleşmesi onun eskisinden daha iyi olduğunu ya da bürokrasiden arındığı anlamına mı gelir? Uygulama işlevini "bilgisayarların" üstlenmesi savı, teknoloji açısından bakıldığında bile, makineler şimdilik "yapay zekaya" sahip olmadıklarına göre geçerli bir önerme midir? Çağdaş yönetim tarzı olarak kabul etmek, tek başına yönetime ilişkin yenilik olabilir mi? Kuralları kimin ve nasıl koyduğu, kamunun yönetim sürecine nasıl katıldığı gibi sorulara yeni yanıtlar verilebilmekte midir? (Törenli, 2005:196)

Türkiye'de BT kullanımına geçişte sorunlar yaşanmaktadır. İlk sorun alt yapı eksikliklerinden kaynaklıdır, ayrıca hukuki alt yapı çalışmaları sürmektedir. İkincisi teknolojik sistem ya da uygulamadan vatandaşın bilgisi olmamasıdır. Türkiye'de elektronik hizmet uygulamalarına duyulan güven düzeyi, yeterince oluşmamış olabilir (Öktem, 2004:172). Bilgisayar okuryazarlığı oranı, bilinmeyene karşı duyulan önyargı, internetin vb. teknolojilerin erişim ve anlaşılma güçlüğü, yabancı dil, kurumsal bilgi sunumlarının güncel ve etkin olamayışı vb. nedenler vatandaş kullanımını güçleştirebilir.

Vatandaş açısından BT uygulamalarını değerlendirmek amacı ile çalışma kapsamında incelenen Ankara'daki bir kamu yönetimi ofisinde²³ elde edilen bulgular, burada kavramsallaştırmaya

²²Günlük yaşantıda olumsuzlukları da olabilir. Örneğin, banka kredi kartlarının yaygınlığı, kullanım uyumsuzluğu, vatandaşın bilinçsizliği ve örgütsüzlüğü, sorunlara (ödeme güçlüğü sonucu yüksek faizli borç yükü ve haciz vb.) yol açabilir. Bir diğer örnek, otomobil teknolojisinin gelişimi, hızlanması, aşırı güvenlik varsayımı; sayısında artış, sürücü eğitimsizliği ve hatasıyla, trafik kazalarının artışıdır. İnternet ile gelen e-virüs saldırılarında, üniversiteler dahil kamu kurumlarının kendilerini savunmada yetersiz kalması; internet ortamında rahatsız edici unsurlardan çocuk ve gençleri koruma endişeleri; kısa sürede çözüm bekleyen sorunlar arasında sayılabilir.

²³ Aralıkla olarak gözlemlenen, bu çalışma dolayısıyla Ekim 2006'da yine ziyaret edilip bazı yetkililerle (bir müdür, iki müdür yardımcısı ve bir sekreter) ve işlem yaptırmak için bulunan sınırlı sayıda (on) bir grup vatandaşla görüşmelerin yapıldığı "bir vergi dairesidir".

çalışılanları destekler niteliktedir. Vatandaşların günlük hayatta devletten beklentileri; "24 saat hizmet veren özel işletmelerdeki" gibi olması doğrudur.²⁴ Örnek olay incelemesinde, ayrıca, hem vatandaş hem kamu personeli; uygulamaya henüz geçmiş olan "otomasyon ağı" konusunda yakınmaktadır. Yeni sistem, personelin bütün bilgilerini sıfırladığından, her şeyi yeniden öğrenmek gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ayrıca birlikte çalıştıkları diğer kurumlarla (banka, nüfus, vergi daireleri vb.) eşgüdümde sorunlar yaşanmaktadır. Kendi talepleri ile yapılan bir otomasyon olmasına rağmen, kurumun gereksinimlerinin göz ardı edildiği, görüşmelerde dile gelen ifadeler arasındadır. Vatandaşlar da benzer biçimde, bağıntısızlıktan kaynaklanan sorunları dile getirmiş, ancak bu işlemlerin internet gibi ortamlarda yapılabilmesi olanağı doğsa da kullanmayacaklarını ifade etmiştir: Genç-yaşlı her kesim internet ortamına az güvenmektedir. Bunun temelinde ise yaygın kabul gören hizmet tanımının içerisinde yer alan hizmetin somut ve görülebilir olması isteğidir. Bunun başka bir nedeni ise vatandaş için hizmeti yapanlara duyulan: "Ya olmazsa ya da yanlış yapılmışsa bunu mutlaka teyit ettirmeliyim" inancıdır. Kamu ofisinde yaşanan sorunlar aslında, sistemler arasındaki bilgi akışının olmayışında temellenmekte, özel boyutu ile ödemelerin yanlış ya da hiç hesaplanmadan tahsil edilmesidir. Vatandaş ile yapılan görüşmelerde (ilk başlarda istekli görünmeler de), "bir sor bin ah işit" tarzında, yalnızca somut durum değil, genel tüm sorunlar dile getirilmiştir. İncelenen kurum, otomasyona bağlanan en eski kurumlardan olmasına karşın, sorunlarının sürüyor olması, BT'nin alt yapı eksikliğini gösterebilir. Personel, sorunları olduğunu ifade etse de; yeni sistemden beklentilerin "daha iyi olacağı" yönünde açıklamalar yapmaktadır: "Yeni uygulanan otomasyonun sorunları var, ama bu ileride zamanla çözülecektir" ifadesi, alışılmış ve kabul gören "deneme-yanılma" yönteminin sürdürüldüğünün de ipuçlarını vermektedir. Öte yandan, personelin genel tutumu: "Sistem bazı işlemlerde bizi kısıtlıyor, izin vermiyor" olarak özetlenebilir. Bu vurgudaki haklılık payı ise; uygulanan elektronik otomasyon

²⁴ Bu konuda personelin yorumu; vatandaşın geleneksel bürokrasinin usullerinin sürmesini istedikleri, yani yapılan işlemlerin kayırmacı bir sistem ile yerine getirilmesidir. Şikayetlerin bu nedenle olduğunu düşünürsek vatandaşın hizmet alımı konusundaki "beklentilerinin" ne olduğu tartışılabilir.

sistemine, yönetsel ve hukuksal düzenlemelerin uydurulamamasıdır. Çalışanlar, bu nedenle vatandaşa sorunu açıklayamamakta, çoğu zaman halkın parasını toplayan görevli gibi değil, parasına el koyan konumuna sokulmaktadır. Vatandaşın bilgi eksikliği veya ilgisizliği bu noktada gözlemlenebilmektedir; yeni yasal düzenlemeler, otomasyon hizmetleri vb. uygulamaları bilmemekte, bu nedenle hakları konusunda bilgi edin(e)memiş olmak nedeniyle "mağdur" olabilmektedir. Bu konuda çok etkin olmasa da, "İdare Başkanlığı" altında kurulan "Hizmet Birimleri" bu sorunları gidermeye çalışmaktadır.

BT uygulamaları için öne sürülen gerekçelerin en önemlisi verimlilik, etkililik, şeffaflık ve yaşıntıyı kolaylaştırmak olmasına karşın, yeni teknolojinin yaratacağı sorunların göz önünde bulundurulması gerektiği anlaşılmaktadır. Öte yandan, kamu yönetiminin işlevi ve yürütmesi gereken sorumlulukları da bu yeni süreçle yeniden değerlendirilmelidir. Özellikle şeffaflık ve bilgi edinme hakkı noktasında, özel hayatın korunması ve bazı bilgilere ulaşmada sınırlamalar getirilmesi gerekir. İnternetin bütün yararları ile kazanımlar getirmese de, teknoloji kullanımının denetim altına alınamaması da söz konusu olabilmektedir.²⁵

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

BT'nin, değer bağımsız olduğu yargısı ve salt bir araç olarak faydacı bir yaklaşım çerçevesinde sorgusuz kabulü yerine; "değer bağımsızlığı" sorgulanmalı ve gerek üretim gerekse kullanım aşamalarında dönüşen ve dönüştürücü etkilerine dikkat edilmelidir. Araçların aracı durumuna düşmemek için (Heidegger, 1977), BT ve kamu yönetimi konusunda, teknoloji değil, kamu yönetimine vurgu yapmak önemlidir, bütün çabaların teknolojik yenilik değil; kamu yönetimi reformu üzerine olması gerektiği anımsanmalıdır (Jeong, 2004:45). Teknoloji almak, büyük yatırımlar yapmak²⁶

²⁵ İnterneti kullanarak özellikle bankacılık hizmeti alan pek çok vatandaş bilgi güvenliği veya dolandırıcılık vb sorunlarla yüz yüze kalmakta, ilgili kurum sahip çıkmazsa, bu sorunlarla baş başa kalabilmektedir. Çözüm aramak adına, sanal ortamda, web sitesi kurup sorunlarını paylaşım yolunu seçenler de bulunmaktadır (Örneğin bkz.: www.sanalbankamagdurlari.com)

²⁶ Teknoloji yatırımlarına geçiş "özelleştirme" ve/veya "özel şirketlerden" hizmet alımı biçiminde olduğunda, 'siyasetçilerin bakışı' ve 'özel şirket çıkarları' taleplerine denge getirilmesinde, "kamu yararı" açısından titiz ilkelerin gözetilmesine öncelik verilmelidir.

yerine, kamu yönetiminde öncelikler ve çözümler üzerine odaklanmak daha gerçekçi bir yaklaşım olur. Bhatnagar'a göre (2006), işlem sürecini iyileştirmek, vatandaşın kamu ofisleri önünde bekleme süresini kısaltmak gibi konularda araştırmalar yapmak asıl olmalıdır. Teknoloji yatırımlarından beklentiler etik sorulara yanıt verecek biçimde²⁷; belirli, gerçekçi, küçük, somut adımlarla ortaya konmalı, her bir adım başarılı oldukça ve vatandaşın güvenini ve desteğini de aldıkça, yeni projelere geçiş tasarlanmalıdır. Kaldı ki, 'hangi teknolojinin üretileceği', 'toplumdan gelen gereksinimler ve istekler doğrultusunda biçimlenmelidir. Toplum ve teknoloji arasındaki karşılıklı, iki yönlü ve dengeli olması gereken ilişkinin; son yıllarda teknolojiden topluma, eğer baskı/dayatma değilse, tek yönlü bir akım durumuna geldiği gözlemlenmektedir (Dedeoğlu, 2006). Teknolojiyi kamu yararına kullanma etiği ve eğitiminin geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, H.H. (2003), "Eğitim Kurumlarında Teknoloji Kullanımı ve Etkilerine İlişkin Bir Çözümleme", (erişim: 26.10.2006), www.politics.ankara.edu.tr
- Apan, A. (2004), "Web (İnternet) Çağında Demokrasi ve Bürokrasi (T. M. La Porte, C. C. Demhack, M. De Jong, Democracy and Bureaucracy in Web Age, Administration and Society, Bölüm 34, Sayı 4, Eylül 2002, s.411-466'dan derlenmiştir)" Türk İdare Dergisi, Haziran, Sayı:443, İçişleri Bakanlığı APK Yayını., Ankara: 1-19, 3-5.
- Atılğan, N. Ş. (2006), "Öznenin Makineleşen ve Sanallaşan Görüntüsü", 8. Ulusal Sanat Sempozyumu, 18-20 Ekim, Hacettepe Üniversitesi, Ankara: 471-487, 485.
- Bhatnagar, S. (2006), "Uluslararası Uygulamalar Perspektifinde Bilgi Toplumu Stratejisi", Uluslararası Bilgi Toplumu Sempozyumu, 1-2 Kasım, KAV, Ankara.
- Can, H. ve Kavuncubaşı, Ş. (2005), Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, Siyasal Kitabevi, Ankara: 29, 37.
- Ceyhan, Y. ve Çağlayan, U. (1997), Bilgi Teknolojileri Türkiye İçin Nasıl Bir Gelecek Hazırlanmakta, Türkiye İş Bankası Yayınları, Ankara: 17.
- Çömlekçi, S., Bilgin S. ve Ulukut, Ö. (2006), "Bulanık Mantık Yöntemi Kullanılarak GSM BTS İstasyonları İçin Sağlık Zararlarının Değerlendirilmesi", 6-8 Eylül, Türkiye 3. URSI Konferansı Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi Beytepe Yerleşkesi: 177-

²⁷ Bilgi toplumunda ortaya çıkan etik sorunlar sıralandığında (Dedeoğlu, 2006); bilginin doğruluğu, özel yaşam mahremiyeti, kişisel haklar, bilgisayar suçları, fikri mülkiyet hakları, işsizlik, sağlık sorunları, toplumsal ilişkiler (ev ofisleri, aileye yansıyan sorunlar vb.), sanal ortam ve ilişkiler, sayısal bölünme, yapay zeka, toplumsal ilgi ve teknoloji ilişkisi ... vb. başlıklar oluşturulabilir.

179, 177.

Dedeoğlu, G., (2006), "Bilişim Toplumunda Etik Sorunlar", II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi, 18-20 Ekim, Bildiri Özetleri Kitabı, ODTÜ, Ankara: 45-46.

Demmers, J. ve O'Neil, D. (2001), "Leavers and Takers: Alternative Perspectives on Universal Access to Telecommunications Technologies", *Techné: Journal of the Society for Philosophy and Technology*, Vol. 5, Number 3: 1-2.

DPT (2000), Türk Dili Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara:

Dura, C. (1990), Bilgi Toplumu, Kültür Bak. Yay., Ankara: 140-141.

Eren, V. ve Durna, U. (2005), "Kamu Hizmetlerinin Daha İyi Görülebilmesi İçin Alternatif Bir Yönetim Yaklaşımı: Elektronik Devlet", İstanbul Üniversitesi SBF Dergisi, İstanbul: 145.

Farazmand, A. (2005), "Role of Government in an Era of Total Quality Management (TQM) and Globalization: Challenges and Opportunities", *Public Organization Review*, 5: 201-217, 213.

Feenberg, A. (1991), *Critical Theory of Technology*, Oxford University Press, New York: Birinci Bölüm.

Feenberg, A. (2002), "Summary Remarks on My Approach to the Philosophical Study of Technology", (<http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/feenberg/method1.html>) (erişim 1.11.2006).

Geert, B. (2006), "Productivity and Performance Management in the Public Sector" Konulu Sunum, 17 Ekim, TODAİE, Ankara.

Gilbert, M. C. et al (2006), *Communication Centered Technology Planning*, 2nd Edition, The Gilbert Center, USA. (<>).

Habermas, J. (2001), *İdeoloji Olarak Teknik ve Bilim*, 4.Baskı, Çev:Mustafa Tüzel, Yapı Kredi Yay, İstanbul: 73.

Heidegger, M. (1977), *The Question Concerning Technology and Other Essays*, New York: Harper Torchbooks.

Hürriyet (a), 22.10.2006.

Hürriyet (b), 29.10.2006

Hürriyet (c), 29.10.2006

İşman, A. (2001), "Teknolojinin Felsefi Temelleri", (erişim 26.10.2006) www.ef.sakarya.edu.tr/dergi/efdergisay11.pdf

Jeong, K.-H. (2004), "Korea's Trailblazing e-Government Strategy: Challenging the US and EU in Scope, Success and Ambition", *Connected Government: Thought Leaders Essays from Innovators*, (Ed. W. Kaczorowski), Premium Publishing, London: 42-51, 44, 45.

McKinsey Quarterly (a), "", (erişim: 29.10.2006) {}.

McKinsey Quarterly (b), "", (erişim: 29.10.2006) (<>).

Montesquieu (2004), *Kanunların Ruhu Üzerine* (1748), (Çev.: F. Baldaş), Seç Yayın, İstanbul: 250.

OECD, (2003), *Flagship Report: The e-Government Imperative*.

Oğuz, Y. (2006), "Etik Eğitimin Akademik Programla Bütünleştirilmesi: Türkiye Deneyimi Paneli", II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi 18-20 Ekim, ODTÜ, Ankara:

Öktem, M.K. (2004), "Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi", (M.K. Öktem ve U. Ömürgönülşen ed.) *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, İmaj Yayın,

Ankara: 141,144, 151, 155, 172.

Özaktaş, H. (2006), "Etik Eğitimin Akademik Programla Bütünleştirilmesi: Türkiye Deneyimi Paneli", II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi 18-20 Ekim, ODTÜ, Ankara: .

Özen, Ş. ve Helhel, S. (2006), "50Hz Frekanslı Elektrik ve Manyetik Alanlara Maruz Kalan Çocuk Vücuduna İndüklenen Akım Yoğunluğunun Çözümlemesi", Türkiye 3. URSI Konferansı Bildirileri 6-8 Eylül, Hacettepe Üniversitesi Beytepe Yerleşkesi: 180-182, 182.

Savcı, İ. (1999), "Toplumsal Cinsiyet ve Teknoloji", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi: 125, 129.

Sırma, M., Yakut, M., Tangel, A., Kavak, A. ve Ertürk, İ. (2006), "Kablosuz Algılayıcılar ve Ağlarının Tıbbi Bakımlarda Kullanılması", Türkiye 3. URSI Konferansı Bildirileri 6-8 Eylül, Hacettepe Üniversitesi Beytepe Yerleşkesi: 195-197, 197.

Şanlısoy, S. (1999), "Bilgi Toplumunda Ortaya Çıkabilecek Sorunlar", Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, İzmir: 170, 173, 176.

TDK (Türk Dili Kurumu Türkçe Dil Sözlüğü), (www.tdk.gov.tr) (erişim: 31.10.2006)

Törenli, N. (2005), "e-Devletin Ekonomi-Politikine Giriş: Kullanıcı Dostu Ortamlarda Sanallaşan Kamu Hizmetleri", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Ankara: 196.

KAMU HİZMETİ KAVRAMININ DÖNÜŞÜMÜ

Emel KARABULUT UÇAR*

emelk@metu.edu.tr

1.Giriş

1970'lerin ortalarında kapitalist sistemin dünya genelinde yaşadığı krizin bir yansıması olarak ortaya çıkan devletin rolünün ve yapısının yeniden tanımlanma sürecinin en çarpıcı etkileri, kamu kesimi ve kamu yönetimi üzerinde olmuştur. Bu dönemde, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde uygulanan neo-liberal politikaların etkisiyle kamu kesiminde değişimin gerekliliği, kamuda reform ve kamu yönetimi için yeni bir yaklaşım arayışı konuları gündeme gelmiştir. *Yeni kamu işletmeciliği* başlığı altında özetlenebilecek yeni yaklaşım doğrultusunda, kamu yönetimi disiplini kuram ve uygulama düzleminde ciddi dönüşümler yaşamıştır. Bu dönüşümün en önemli yansımaları *kamu hizmeti alanında* gözlenmiştir. Devletin sosyo-ekonomik alanda üstlenmiş olduğu rollerin en somut göstergesi ve de kamu yönetimi disiplininin temel konusu olarak *kamu hizmeti kavramı*, bu süreçte önemli bir ilgi odağı haline gelmiştir. Kamuda dönüşüm süreci sonucunda, kamu hizmeti kavramı, tanım, içerik ve yerine getiriliş usulleri bakımından *daralma ve piyasalaşma* doğrultusunda yeniden yoruma tabi tutulmuştur. Yeni yorumlama ile birlikte, kamu hizmeti kavramına egemen olan temel ilkeler ve kamusal değerlere dayalı geleneksel kamu hizmeti anlayışı değişime uğramıştır.

Çalışmada, daha önceleri genel olarak hukuksal bir kategori olarak algılanan, özelde idare hukukunun konusu olarak değerlendirilen kamu hizmeti kavramı ve dönüşüm dinamikleri, bir kamu yönetimi pratiği olarak incelenmeye çalışılacaktır. Bu

* Akdeniz Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Araş. Gör.
ODTÜ İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi

anlamda, kamu hizmeti kavramı ve dönüşüm dinamikleri, kamu yönetiminde kuramsal ve uygulama düzeyinde yaşanan dönüşümün genel çerçevesi olarak kabul edilebilecek yeni kamu işletmeciliği yaklaşımıyla ilişkilendirilmeye çalışılacaktır. Bu bağlamda, kamuda reform söylemleriyle yükselen dönüşüm tartışmalarının, söylendiği gibi bir reform ve yenileşme mi yoksa muhaliflerce vurgulandığı gibi bir tasfiye sürecine giriş anlamı mı taşıdığı sorgulanmaya çalışılacaktır. Çalışmada öncelikle, kamu hizmeti kavramının tanım sorunu ve genel olarak 70'lerin ortalarına kadarki tarihsel süreci anlatılacaktır. Daha sonra, kavramın 1980 sonrası dönemde yaşadığı dönüşüm, kamu hizmetlerinin *kamusalılık* niteliğine yönelik aşındırıcı etkilerine odaklanılarak ele alınacaktır.

2. Kamu Hizmeti Kavramı ve Türleri

Kamu hizmeti kavramı, 70'li yılların ortalarından itibaren başlayan devletin sosyo-ekonomik işlevlerinin yeniden tanımlandığı, genel olarak *özelleştirme*, *liberalizasyon*, *derüstasyon/re-regülasyon* olarak nitelendirilen politikalarla önemli ve güncel bir konu haline gelmiştir. Sözü edilen süreçte, liberalleşen kamu politikalarının birer ifadesi olan özelleştirmeler, yabancı yatırımlar, uluslararası tahkim gibi tartışmalar, kamu hizmeti kavramı temelinde yapılmıştır. Daha *etkili*, *etkin*, *ekonomik*¹, *verimli* ve *kaliteli hizmet sunumu* temelinde meşrulaştırılan söz konusu politikalar, kamu hizmeti kavramını popüler hale getirmiştir. Bu dönemde, kamu hizmeti kavramı, geniş anlamda özelleştirme olarak nitelenen ve genel olarak kamu kesiminde daralma ve piyasalaşma ile sonuçlanan kavramla birlikte anılır olmuştur. Özelleştirme politikalarıyla neredeyse özdeş algılanan kamu hizmeti tartışmaları, kavramın hukuksal boyutuna odaklanarak ele alınmış ve konuya ilişkin tartışmalar daha çok kavramın ve özellikle kavrama ilişkin mevzuatın değişen dünya koşullarına uyum sorunu olarak değerlendirilmiştir. Bu anlamda, *disiplinler arası* ve *çok boyutlu* niteliği ihmal edilerek salt teknik hukuksal bir konu olarak ele alınan kavram, genellikle hukukçular özelde de idare hukukçularının çalışmalarına konu olmuş, siyaset bilimi ve yönetim bilimcilerinin ilgi alanından uzak kalmıştır. Gerçekte siyaset bilimi, iktisat, kamu maliyesi, kamu yönetimi ve hatta sosyoloji gibi sosyal bilimlerin farklı dallarının

¹ 3Es principle of administration (efficiency, effectiveness, economy)

inceleme alanlarında yer alan kamu hizmeti, modern anlamıyla ilk olarak Fransız idare hukukçuları tarafından kavramsallaştırılmıştır (Karahanoğulları, 2002: 84). İlk olarak Fransız Uyuşmazlık mahkemesinin 1873 tarihli Blanco kararında kullanılan kamu hizmeti kavramı, 1900'lerin başında Duguit, Bonnard ve Jéze'in çalışmalarıyla kurulan ve kamu hizmetini tüm idare hukukunun temel açıklayıcı olarak gören Bordeaux (kamu hizmetleri) okulu tarafından kuramsallaştırılmıştır (2002:90-92). Kavramın Türk hukukunda kullanılışı da Fransız idare hukuku kökenlidir (Karahanoğulları, 2002:7). Türkiye'deki gelişimi, cumhuriyetin ilk yıllarında Fransa'da eğitim gören Mustafa Şeref Özkan, Sıddık Sami Onar gibi idare hukukçularının çalışmalarıyla başlamıştır (2002: 98).

Kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun temel kavramlarından ve idare hukukunun uygulama alanı ile idari yargının görev alanının belirlenmesinde ölçüt kavramlardan biri kabul edilmesine rağmen, kavramın somut içeriğinin ne olduğu ve piyasa alanı ile kamu hizmeti arasındaki sınırın nasıl çizileceği konuları kavramın "belirsiz" ve "tanımı güç olduğu" gerekçesiyle muğlak kalmıştır (Tan, 1991:233; Ulusoy, 2004:11). Kamu hizmeti kavramının tanımlanmasındaki güçlük zaman zaman kavramın krizi ve kimlik bunalımı olarak nitelenmiştir (Tan, 1991:233). Tanımlanabilirlik tartışmalarının yanı sıra farklı hukuk sistemlerinin aynı kavramı karşılamak için farklı ifadeler kullanması, sorunu daha da karmaşıktır. Fransa, Belçika, Almanya gibi ülkelerin dâhil olduğu ve kamu hukuku/özel hukuk ayrımına dayanan kıta Avrupası hukuk geleneğinde kamu hizmeti olarak Türkçeleştirilen "*public service*" kavramı kullanılmaktadır. Ancak; kamu hukuku/özel hukuk ayrımının bulunmadığı ortak hukuk (*common law*) sistemine dayanan İngiltere ABD gibi ülkelerce benimsenen Anglo-sakson hukuk sisteminde kamu hizmeti kavramı "*public utility*" olarak nitelenmektedir. Kamu hizmeti kavramını daha çok rekabet hukuku çerçevesinde değerlendiren Avrupa Birliği kurumlarında ise, kamu yararı hizmetleri diye çevirebileceğimiz "*services of general interest*" ya da "*services of general economic interest*" kavramları kullanılmaktadır (Aydoğan, 2004:1). Kaldı ki Anayasa'da dahi kamu hizmeti kavramı, değişik anlamlara gelecek şekilde; kimi zaman iş, faaliyet² (maddi anlamda kamu hizmeti) kimi zaman da

² bkz. Anayasa madde:47 ve 128

kamu kuruluşlarına (organik anlamda kamu hizmeti)³ referansla kullanılmıştır (Gözler, 2003:423).

Tanımlanabilirlik tartışmalarına karşın, hukuk ve kamu maliyesi alanından bazı akademisyenler kavramı tanımlamaya yönelik uğraşlarda bulunmuşlardır. Ancak geliştirilen tanımlar, kamu hizmetini, "belli faaliyetler üzerine siyasi iktidar tarafından yapıştırılan bir etiket" (Ulusoy, 2004:13) olarak değerlendirme ya da belli faaliyetlerin "dışsal faydalar ve birlikte tüketim gibi temel özellikleri nedeniyle piyasa ekonomisi tarafından sunulamayıp devletin sunduğu hizmetler" (Tokatlıoğlu, 2005:3) olarak nitelendirme ve kamu hizmetlerini piyasa başarısızlığının (market failure) kaçınılmaz sonucu olarak değerlendirme gibi bir takım eksikliklerle maluldür. Oysa bir faaliyetin kamu hizmeti olarak üstlenilmiş olması yasama organının yapıştırdığı bir etiketten ve piyasa başarısızlığının sonucu olmaktan ziyade arka planındaki ideolojik tercihe bağlıdır. Kamu hizmetini, "siyasal alanın (piyasa dışındaki bir aktörün yani devletin), piyasanın işleyiş kurallarından belirli oranda bağışık kılarak üstlendiği toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretimi" faaliyeti olarak tanımlayan Karahanoğulları'nın (2002:5) da belirttiği gibi kamu hizmetinde üretilecek değer kamuda ya da piyasada kalmasına yönelik tercih siyasal bir karardır (Karahanoğulları, 2003:2-4). Çalışmada devletin değişen rolüne paralel olarak kamu yönetimi alanında yaşanan kuramsal ve pratik dönüşümler bağlamında kamu hizmeti kavramı inceleneceğinden, kavramı devlet-piyasa ilişkileri bağlamında değerlendiren son tanım benimsenecektir.

Kamu hizmeti kavramının sözü edilen devlet/piyasa dikotomisinin yanı sıra kamusalılık boyutu bakımından da değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetindeki kamusalılık, siyaset bilimi anlamında kuramsal açıdan hem piyasanın özel alanından hem de devletin siyasal iktidarından farklı olan çeşitli temel hak ve özgürlüklerin yasalaşmasıyla belli ölçüde güvence altına alınmış özel kişilerin kamusal düşünme alanlarını ifade eden ve devlet ile toplum arasında arabuluculuk işlevi gören burjuva kamusal alanından (Ulaş, 2002:637) farklıdır. Kamu hizmetindeki kamusalılık burada anlatılanın tam tersine devlete ve devlet işlevlerine ait bir alana göndermede bulunmaktadır. Bu nedenle

³ bkz. Anayasa madde:70

kamu hizmetindeki kamusalılık, kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olma, kamu finansmanı (vergi), kamusal karar, kamusal ihtiyaç, kamu gücü ve kamusal girdi kullanma, kamu sübvansiyonundan yararlanma, kamunun ortak ihtiyaçlarını gidermeye yönelik olma anlamına gelmektedir. Kamu hizmetleri söz konusu kamusalılık boyutundan dolayı *eşitlik, süreklilik, değişim, parasızlık* (Karahanoğulları, 2002:188-189) *kamu yararı* (Ulusoy, 2004:14) gibi belirli temel ilkelere uyularak yerine getirilir.

Kamu hizmetleri değişen tarihsel, sosyal, ekonomik koşullar sonucunda devletin üstlendiği sosyo-ekonomik işlevler doğrultusunda çeşitlenmişler ve farklı biçimlerde sınıflandırılmışlardır. İdare hukukunda, devletin işlevleri en genel anlamda kolluk/kamu hizmeti ayrımına tabi tutulmuştur. Buna göre; daha çok düzenleme boyutu ön plana çıkan "idarenin kamu düzenini korumak ve sağlamak için giriştiği tüm faaliyetler *kolluk faaliyetlerini* oluştururken" (Günday, 2004:257), idarenin edimde bulunması anlamına gelen *kamu hizmeti* ise, "...kamu yararı amacına yönelik bir faaliyet" (Gözler, 2003:219) olarak nitelendirilmektedir. Gerçekte kamu düzenini sağlama faaliyeti de kamu yararı amacına yönelik olduğundan kolluk faaliyetleri de bir kamu hizmeti faaliyeti olarak kabul edilebilir (Gözler, 2003:216). Literatürde kamu hizmetleri yürütüldükleri alan (milli/yerel), bireylerin yararlanma biçimleri (doğrudan doğruya ve bireysel/dolaylı ve birlikte), konuları (idari, iktisadi sosyal, bilimsel, teknik, kültürel) tekel,-tekelsiz olması (özel kesime de bırakılmış, özel kesime tamamen yasaklanmış) (Günday, 2004:301-304) bakımından çeşitli sınıflandırılmalara tabi tutulmuştur. Dönüşüm tartışmalarında aydınlatıcı olması bakımından devletin üstlenmiş olduğu sosyal ve ekonomik işlevleri dikkate alarak kamu hizmetleri bir sınıflandırılmaya tabi tutulursa; "genel hizmetler", "ekonomik hizmetler", ve "sosyal hizmetler" olarak üçlü bir ayrım ortaya konulabilir (Önder vd. 1993:24-26 ve Edizdoğan, 2004:77-79'dan aktaran Tokatlıoğlu, 2005:5). Buna göre (Gözler, 2003:236, Tokatlıoğlu, 2005:5-8);

a) Genel Hizmetler: Genel idari hizmetler olarak da adlandırılan ve devletin klasik görevleri olarak kabul edilen adalet, emniyet, dış savunma gibi devletin düzen ve güvenlik sağlayıcı faaliyetleri ile nüfus, tapu ve kadastro gibi işleri bu başlık altında toplanabilir.

b) Ekonomik Hizmetler: Devletin ekonomik işlevlerindeki artışa paralel olarak ortaya çıkan ve sınaî ve ticari kamu hizmetleri olarak adlandırılan ekonomik hizmetler ulaşım enerji, haberleşme gibi devletin doğal tekel niteliğinden dolayı üstlendiği altyapı faaliyetleri ile tarım, madencilik gibi sektörlerdeki hizmetleri kapsar.

c) Sosyal Nitelikli Hizmetler: Sağlık, eğitim, toplu konut, toplu taşımacılık, sosyal güvenlik gibi çalışma düzenine ve kişi refahını artırmaya yönelik hizmetlerdir. Sosyal nitelikli hizmetlerin kapsamı, devletin gelir dağılımını düzeltici işlevinin bir göstergesi olmanın yanı sıra yarattıkları pozitif dışsallıklar nedeniyle yeniden üretim süreciyle de yakından ilintilidir. Tarihsel süreç içerisinde devletin işlevlerinde meydana gelen değişimden en çok etkilenen kategori sosyal nitelikli hizmetler olmuştur. Devletin ekonomik alanda artan işlevinin en somut görüngüsü sosyal nitelikli hizmetlerin kapsam olarak genişlemesi olurken, devletin azalan rolü, azalan sosyal hizmetler biçiminde yansıtılmıştır.

Kamu hizmeti türleri konusu, kamu hizmetlerinin kurulması hususunda kritik öneme sahiptir. Bilindiği gibi, bir faaliyetin kamu hizmeti statüsüne kavuşturulması ya da bu statünün sona erdirilip piyasa faaliyeti niteliğine dönüşmesi konusunda yasama organı yetkilidir ve bu düzenlemenin yasa biçiminde yapılması gerekmektedir (Ataay, 2005:34). Ancak bu süreç, yürütme organı (kanun hükmünde kararnameyle), anayasa (anayasal kamu hizmeti), yargı organı (virtüel kamu hizmeti), anayasa mahkemesi (niteliği gereği kamu hizmeti), yerel yönetimler (yerel kamu hizmetleri), ve Avrupa Birliği (genel ekonomik yarar hizmetleri, evrensel hizmet, minimum hizmet, temel/ek hizmetler, kamusal yarar hizmetleri, kamu hizmeti yükümlülükleri) (Karahanoğulları, 2002:254-280, Uluşoy, 2004: 84-99) gibi kurumların katılımıyla kamu hizmetleri çeşitli açılardan farklı sınıflandırılmalarına konu olmuştur.

3. Tarihsel Gelişim

Kamu hizmetinin izlerini ilk devlet yapılarına kadar sürmek mümkün⁴ ise de günümüz anlamıyla kamu hizmetinin varlığından

⁴ Örneğin İÖ 1728-1686 Hammurabi Kanunları'nda Babil Devleti kamu hizmetinin izleri görülebilir (Valette, 2000:9'dan aktaran Karahanoğulları, 2002:85)

söz etmek mümkün değildir. Ortak ihtiyaçların genel yarar adına kamusal usullerle karşılanması, kamu hukuku (*jus publicum*)/özel hukuk (*jus privatum*) ayrımını geliştiren Romalılara kadar uzanır. Ancak Feodaliteyle birlikte, ortak kullanıma sahip yerler senyöre ait sayılmış ve buralardan sağlanan hizmetler kamusalılık adına değil yönetenin kişiliği adına yürütülmüştür (Jourdan, 1987:97'den aktaran Karahanoğulları, 2002:87). Günümüz anlamıyla kamu hizmetleri, feodaliten kapitalizme geçiş sürecinde, merkezileşmiş otoriteye dayanan, bürokrasi örgütlenmesine sahip, vergi koyma ve silahlı güç bulundurma tekeline sahip modern devletlerin kurumsallaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Modern devletin gelişiminden önce hizmetler, belli bir ücret karşılığında ve sözleşmeler aracılığıyla eşraf, tacir gibi özel kişilerden ya da diğer sosyal kurumlardan karşılanmaktaydı. Ancak sözleşme bir kez kurulduktan sonra, devletler sağlanan hizmetlerin içeriğine ve kalitesine müdahale edemiyorlardı. Kamu yararı, kamusal sorumluluk, kamusal güven ve kamusal ahlak gibi kavramlara dayanan modern devletlerin gelişimiyle, devletler hizmetleri, kamu kurumları ya da kendi bürokratik örgütlenmeleri aracılığıyla yerine getirmeye başladılar. Hizmetlerin planlanması, üretimi, sağlanması ve yürütümünde kamu dışı örgütlere bağımlılığı azaltan bu süreç çağdaş kamu yönetiminin de doğuşuna yol açtı (Caiden, 1982:141).

Osmanlı İmparatorluğu'nda da kamu hizmetleri, askeri nitelikteki toprak rejimi aracılığıyla sağlanmaktaydı. Devletin kamu görevlerini yerine getirecek merkezi bir örgütün bulunmaması nedeniyle, düzen, güvenlik, asker sağlama gibi hizmetler, *tımar* olarak adlandırılan toprak sistemi aracılığıyla mülkiyeti devlete ait olan toprağı işleten çiftçilerce sağlanmıştır. Devlet adalet ve düzen sağlama dışındaki faaliyetlerle ilgilenmemiş, kamu hizmetleri sınırlı kalmıştır. Belediye hizmetleri gibi bir takım hizmetler, kadı, esnaf loncaları gibi farklı örgütlenmelerce yerine getirilmiştir (Ortaylı, 1979:91-92). Osmanlı'da okul, hastane, altyapı yapımı gibi temel toplumsal ihtiyaçlar özellikle Tanzimat'a kadar olan dönemde, birer dinsel kuruluş olan vakıflar aracılığıyla yürütülmüştür (Özay, 1998:294). Ancak vakıflarca sunulan hizmetlerin, daha çok sosyal yardım amaçlı ve gönüllülük esasına dayalı olarak yürütülmüş olmaları nedeniyle, sosyal hak temelinde tanımlanan modern anlamda kamu hizmeti sayılmaları güçtür. II. Mahmut döneminde başlayan reform hareketleriyle birlikte devlet hizmetlerinin kapsamı

genişlemiştir. Fransız modelinden esinlenen reform döneminde, nüfus sayımı, posta, karantina, eğitim gibi hizmetler birer kamu hizmeti olarak örgütlenmiş, daha önce vakıflar aracılığıyla yürütülen hizmetler, yeni kurulan bakanlıklarca üstlenilmiş, kamu hizmetlerinde çalışmak üzere devlet memuru yetiştirmek için çeşitli okullar kurulmuştur. Bu dönemde, sınırlı bir biçimde olsa dahi, devlet eliyle sanayileşme girişimlerinde bulunulmuştur (Karahanoğulları, 2002:107-116).

Kamu hizmeti kavramının dönüşümüne tarihsel bir perspektiften bakmak, kamunun sosyo-ekonomik yaşama yaygın müdahalesi anlamına gelen ve bu yönüyle kamu hizmeti alanının genişlemesinin kurumsallaşmış biçimi olan refah devletini merkeze alan bir dönemlendirme yapmayı zorunlu kılmaktadır. Buna göre,

3.1. Klasik Liberalizm: 17. yy'da ortaya çıkıp 19.yy'ın sonlarına kadar devam eden süreçte geçerli olan klasik liberal düşünce döneminde, ekonomide *laissez-faire* modeli esas alınırken, politik alanda geçerli devlet biçimi *gece bekçisi devlet* anlayışı olmuştur. Bu çerçevede benimsenen sınırlı hükümet, bireycilik, özel mülkiyet, biçimsel eşitlik, piyasanın görünmez eli gibi temel unsurlar doğrultusunda devletin ekonomideki rolü, "hukuk sistemi ve toplumsal düzenin sağlanması, ülke savunması, mülkiyet haklarının ve sözleşmelerin güvence altına alınması, bireylerin sosyal ve ekonomik özgürlüklerinin korunması" (Tokatlıoğlu, 2005: 29) gibi temel işlevlerle sınırlı tutulmuştur. Yoksulluk ise bireysel bir başarısızlık olarak görülerek, hastalık, sakatlık, yaşlılık gibi nedenlerle piyasaya giremeyen kişilerin refahı, aile, dinsel kuruluşlar gibi geleneksel kurumlar tarafından gönüllük esasına göre sağlanmaya çalışılmıştır (Sallan-Gül, 2004:3). Tüm bu nedenlerle bu dönemde kamu hizmeti anlayışı, piyasa tarafından sunulamayıp devlet tarafından sunulan savunma, güvenlik, bazı altyapı hizmetleri gibi temel hizmetlerle sınırlı kalmıştır.

3.2. Refah Devleti: 1929 yılının, düşen karlılık oranları, azalan yatırımlar ve geniş çaplı işsizlikle karakterize edilen birikim krizi sonucunda, klasik liberal devlet anlayışına alternatif oluşturan refah devleti modeli, ikinci dünya savaşından 1980'lerin başlarına kadar olan dönemde özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerde yaygın bir siyasal kurum haline gelmiştir. Fordist birikim modeli, Taylorist

rasyonelleşme metotları ve Keynesyen ekonomik sistemi benimseyen refah devleti, devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesinin biçim, içerik ve sonuçları bakımından uygulandığı ülkelerde farklılık gösterse de gelir dağılımının düzenleme amaçlı geliştirdiği sosyal politikalarda bir takım ortak araçlar geliştirmiştir (Eren, 2005:20-22). Buna göre; "devletin, vatandaşları çalışma hayatları ya da yaşlılık dönemlerinde, emek piyasasına katılmalarını engelleyen risk ve durumlar karşısında gelir düzeylerinde oluşacak dalgalanmalardan korumak üzere, geliştirdiği" (2005:22) emeklilik aylıkları, işsizlik sigortası ücretli doğum izni gibi yasal haklar çerçevesinde sağlanan nakit transferlerden oluşan *sosyal güvenlik sistemleri* ile "devletin vatandaşların eğitim, sağlık, barınak gibi temel ihtiyaçlarını sağlamaya ve emek gücünü yeniden üretmeye yönelik sunduğu ya da düzenlediği hizmetler(den)" (2005: 22) oluşan *sosyal hizmetler* refah devletinde sosyal politika araçları olmuştur. Bu dönemde daha çok kent mekânına özgü bir nitelik taşıyan, kolektif tüketime konu olan eğitim, sağlık gibi kamu hizmetleri (Şengül, 2001:45) genişlemiş kapsamlarıyla refah devletinın tanımlayıcısı olmuşlardır. Gelişmiş ülkelerde refah devleti, gelişmekte olan ülkelerde kalkınmacı devlet anlayışı çerçevesinde devlet tarafından üstlenilen ve vergilerle finanse edilen kamu hizmetleri, pozitif özgürlük anlayışına dayanan 2. kuşak hakların da gelişmesiyle birlikte bir vatandaşlık hakkı olarak kabul edilmiştir (Arın, 1996:56, Şaylan, 2003:84).

1970'lerin ortalarından itibaren kapitalist sistemin yaşadığı krizle birlikte, gelişmiş kapitalist ülkelerin Keynesyen ekonomik politikalara dayalı refah devleti ve gelişmekte olan ülkelerin ithal ikameci sanayileşmeye dayanan kalkınmacı devlet modeli artan kamu harcamaları nedeniyle mali krizlere yol açtığı gerekçesiyle terk edilmiş, kapitalist sistem, yeni sağ ideoloji destekli neo-liberal politikalar çerçevesinde yeniden yapılanmıştır. Devletin rolünün ciddi bir dönüşüme uğradığı yeniden yapılanma sürecinin en çarpıcı etkileri kamu kesiminde ortaya çıkmıştır. Kamu ve özel kesim sınırının yeniden çizildiği (Ömürgönülşen, 2003:3) bu dönemde daha etkin, etkili ve ekonomik kamu hizmeti sunumunun sağlanması söylemiyle kamu yönetimi yapılanmaları ve örgütlenmeleri, kapitalist ekonomilerin yapısındaki değişime paralel olarak yeniden yapılandırılmıştır (Güzelsarı, 2004:1). Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, kamu yönetimi disiplini kuramsal ve uygulama düzeyinde yaşanan dönüşümlerin genel çerçevesi

kabul edilebilecek *yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı*, kamu hizmeti kavramı üzerindeki dönüştürücü etkilerine odaklanarak incelenmeye çalışılacaktır.

4. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

1970'lerin mali krizine çözüm olarak önerilen devletin küçültülmesi gereği, ülkeleri kamu yönetimi için alternatif bir yaklaşım arayışına itmiştir. Bu çerçevede, özellikle yeni sağ ideolojiyi benimsemiş İngiltere (Thatcher 1979-1991), ABD (Reagan 1981-1989) gibi gelişmiş batılı ülkelerde başlayan özelleştirme, deregülasyon, liberalizasyon politikaları Avusturya ve Yeni Zelanda gibi sosyal demokrat ülkeler ile IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlar aracılığıyla gelişmekte olan ülkelere de benimsenerek yaygın bir politika haline gelmiştir. Bu süreçte, geleneksel kamu yönetimine alternatif olarak ortaya çıkan kamu işletmeciliği yaklaşımı, neo-liberal politikalar ekseninde devletin rolünde meydana gelen dönüşümleri meşrulaştırıp dönüşüme kuramsal temel sağlamıştır (Güzelsarı, 2004:1). Literatürde kamu işletmeciliği (public management)⁵ Perspectives işletmecilik (managerialism),⁶ yeni kamu işletmeciliği (new public management)⁷, yönetimin yeniden icadı (reinventing government)⁸, yönetim (governance)⁹ gibi farklı başlıklar altında ifade edilen alternatif yaklaşımla birlikte kamu yönetimi disiplini işletmecilik doğrultusunda kuramsal ve uygulama düzeyinde ciddi dönüşümler yaşamıştır. Temelde esaslı bir değişiklik olmamasına rağmen, kamu işletmeciliği yaklaşımı, devletin rolünde meydana gelen değişimler doğrultusunda, kendi içerisinde de değişimlere uğramıştır. 1980'lerin kamu işletmeciliği yaklaşımı, 1990'larda yeni kamu işletmeciliği adı altında yeniden formüle edilmiştir. Çalışmada, kuramsal ve uygulama düzeyinde kamu yönetiminde yaşanan dönüşümleri nitelikle ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından ayırt etmek için *yeni kamu işletmeciliği* başlığı kullanılacaktır.

⁵ Perry, James ve Kenneth Kraemer, 1983, *Public Management: Public and Private*

⁶ Pollitt, Christopher, 1993, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*

⁷ Hood, Christopher, 1991, "A Public Management for All Seasons"

⁸ Osborne, David and Ted Gaebler, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*

⁹ Rhodes, Rod A.W., 2000, "Governance and Public Administration"

Kamu yönetimi alanında, reform adı altında sunulan ve yasal düzenlemeler biçiminde somutlaşan yeni yaklaşımla birlikte, katı, hantal ve verimsiz olarak nitelenen hukuksal/bürokratik süreçlere dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışından, esneklik, müşteri odaklılık gibi ekonomi ve işletme değerlerine göre işleyen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına doğru bir geçiş yaşanmıştır. Kamuda daha ekonomik, etkili ve etkin hizmet sunumu temasına dayanan hegemonik bir dil kullanarak meşruiyetini sağlayan reform söylemlerinin en çarpıcı etkileri, kamu yönetimi disiplininin "*ana objesi*" kabul edilebilecek kamu hizmeti kavramı (Şaylan, 2003a:580) üzerinde ortaya çıkmıştır. Devletin küçültülmesi amacına yönelik olarak, kamu harcamalarının ve kamu istihdamının azaltılması, piyasa mekanizmasının işlerliğini artırmak için kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, özel sektör üzerindeki hukuki düzenlemelerin sınırlandırılması politikalarıyla karakterize olan bu süreçte, kamu hizmetlerinin planlandığı, üretildiği, sunulduğu, kısaca "üzerinde hareket ettiği alanın değiştirilmesi hedeflenmiştir" (Walsh, 1995:xi).

Kamu yönetimi alanında yeni bir paradigma iddiasıyla (Gray ve Jerkins, 1995) ortaya çıkan yeni yaklaşımın paradigma değişimi sağlayıp sağlamadığı tartışmaları bir tarafa, geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı bir takım ilke ve usuller getirdiği bir gerçekliktir. Genel olarak kamu hizmetlerinde daralma ve piyasalaşma etkisi yaratan söz konusu ilke ve usulleri şu şekilde özetleyebiliriz (Aksoy, 2004:38-47; Güzelsarı, 2004:4-5; Hood, 1991; Ömürgönülşen, 2003:22-24);

a) Kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamu kuruluşlarının işleyişinde esneklik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, kalite, verimlilik, ekonomiklik, etkililik ve etkinlik öğelerinin vurgulanması (toplam kalite yönetimi, siyasal hesap verilebilirlik yerine yönetsel hesap verilebilirlik)

b) Kamu kesiminde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında piyasa benzeri mekanizmalar kullanılması, rekabetin özendirilmesi, kamu hizmetlerinin bedelli hale getirilmesi ve vatandaşların müşteri olarak görülmesi

c) Süreçlerden çok sonuçlara odaklı bir yönetim anlayışının

geliştirilmesi

d) Çalışanların önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi

e) Kamu yönetiminde desentralizasyon, hizmetin kullanana en yakın yer ve kuruluşça sunumunun sağlanması (subsidiarite)

f) Kamu örgütlerinin ve kamu çalışanlarının özel sektör benzeri usullere göre yeniden yapılandırılması (proje bazlı, yatay örgüt yapıları, sözleşme tipi istihdam, sendikacılığın kırılması)

g) Kamuda yönetici tanımı ve işlevlerinin değişmesi [Kamu bürokratlarının kamu işletmecileri (public managers) olarak tanımlanması ve karar almada yetkilerinin genişletilmesi]

h) Kamu hizmetlerinin sunumunda maliyet kesintisine gidilmesi, kamu yararı ilkesi yerine kârlılık ve ekonomik verimlilik unsurlarına odaklanma

i) Kamuda karar alma ve hizmet sunma süreçlerini ayrılması, bu anlamda bürokrasinin görevinin karar almayla sınırlanması, hizmet sunmanın özel sektöre devredilmesi ["kürek çekmekten çok dümen tutmak" (Osborne ve Gaebler,1993:19-20)]

Kamu hizmeti kavramının dönüşümünde araçsal işlev gören bu ilkeler doğrultusunda kamu hizmeti kavramı yeniden yorumlanmıştır. İzleyen bölümde kamu hizmeti kavramının dönüşümü, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yukarıda sıralanan bileşenleri ile ilişkilendirilerek anlatılmaya çalışılacaktır.

5. Kamu Hizmeti Kavramının Dönüşümü

Kamu hizmeti kavramının 1980 sonrası dönemde devletin rolünde ve kamu yönetimi disiplini içinde ortaya çıkan işletmecilik ekseni yeni yaklaşım çerçevesinde yaşadığı dönüşüm, içerik, yerine getiriliş usulleri ve değerler sistemi olmak üzere başlıca üç kategoriye ayrılabilir.

5.1. İçerik Bakımından Dönüşüm

Kamu hizmeti kavramının içerik bakımından yaşadığı dönüşüm,

geleneksel olarak kamu hizmeti olarak görülen faaliyetlerin bu kapsamdan çıkartılarak özel sektör faaliyeti statüsüne dönüştürülmesi biçiminde olmaktadır. Hizmetlerin hukuksal statülerinin değiştirilip bu hizmetleri yerine getiren kamu örgütlerinin tasfiyesi yoluyla gerçekleştirilen değişim sonucu özel sektör ile kamu kesimi sınırı yeniden çizilmekte, faaliyetlerin özel sektöre devri sonucu kamu kesimi kapsam olarak daralmaktadır (Ataay, 2005: 33-34). En somut biçimiyle özelleştirme uygulamalarında cisimleşen daralma süreci, hizmetlerin rekabete açılması, devletin savunma, adalet ve güvenlikten oluşan asli işlevlerine dönmesi, hizmette kalite ve verimlilik artışı söylemleriyle meşrulaştırılmaktadır. Dar anlamda, "kamu mülkiyetinin özel mülkiyete dönüştürülmesi" (Aksoy,1994:108) anlamına gelen özelleştirme uygulamalarıyla birlikte devletin piyasaya doğrudan girişimci olarak girmesi olarak nitelenen kamu iktisadi teşebbüsleri özel sektöre devredilmiştir. Türkiye'nin gündemine 24 Ocak 1980 kararlarıyla gelen özelleştirme uygulamaları, 1986 yılından itibaren hızla uygulamaya geçirilmiştir. KİT'lerin özel sektöre devri sonucu klasik olarak kamu tekelinde bulunan faaliyetler özel sektöre de açılmıştır. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi daha çok geniş anlamda özelleştirme olarak nitelenen kamu mülk ve hizmetlerinin kısmen veya tamamen özele sektöre devri yoluyla yapılmıştır. Söz konusu yöntem, "hizmetlerin kamu hizmeti statüsünden çıkarılmaksızın özel kişilere gördürülmesi yoluyla gerçekleştirilmektedir" (Ataay, 2005: 35). Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi, daha çok kamu hizmetlerinin yerine getiriliş usulüyle ilgili olduğundan bir sonraki başlıkta incelenecektir.

Yeni kamu işletmeciliğinin küçültülmüş bir kamu sektöründe verimli hizmet sunumu amacına uyumlu olarak, bütçeden kamu hizmetlerine ayrılan kamusal kaynakların kısılması ve kamuda personel sayısının azaltılması yoluyla kamu harcamalarının azaltılması sonucu, kamu hizmetlerine yeterince kaynak aktarılamamış ve bir takım kamu hizmetleri kaynak yetersizliği sonucu gereği gibi sunulamaz hale gelmiştir. Kamu hizmetlerinin bedelini kullanıcıya ödetmekle sonuçlanan bu süreçte, bedelini ödeyemeyenleri dışlayan kamu hizmetleri, kapsam bakımından daralma sürecine girmiştir.

Kamu hizmetlerinin içerik bakımından yaşadığı bir diğer dönüşüm, hizmetlerin bileşiminde gözlenmiştir. Buna göre, 1999'dan sonra bankacılık, telekomünikasyon, doğalgaz, elektrik, şeker,

tütün mamulleri gibi ekonomik açıdan kritik alanlarda yapılan yasal düzenlemeler ile, söz konusu alanlarda devletin kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerine son verilerek özel sektöre bırakılmış, bu alanlar için düzenlenmiş piyasalar oluşturulmuştur. Bu şekilde devletin görevi doğrudan hizmet sunmak yerine ilgili piyasalarda düzenleyicilikle sınırlandırılmıştır. Kamu hizmetleri alanında kapsam bakımından daralmaya neden olan bu süreç, devletin düzenleyicilik işlevinin ön plana çıkması bakımından kolluk faaliyetlerinde artış olarak değerlendirilebilir (Ayanoğlu, 2003:67-69). Özellikle 1990 sonrasının piyasanın işleyişini güvence altına almak için aktif rollerle donatılmış *düzenleyici devlet* modeli ve yeni kamu işletmeciliğinin *kürek çekmekten çok dümen tutma* işlevine yönelmiş bürokrasi söylemiyle de uyumlu olan bu süreçte, kamu hizmetlerinin bileşiminde devletin edimsel faaliyetlerinde azalış, kayıtlayıcı faaliyetlerinde artış biçiminde bir değişim ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın izlerini Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da görmek mümkündür. Merkezi idarenin genel yetkilerinin sıralandığı 6. maddenin a ve d fıkralarında, idarenin görevleri, kamu hizmetlerine ilişkin genel ilke, politikalar, amaçlar, hedefler ve standartlar belirlemek, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliği sağlamak olarak sayılırken, kamu hizmetlerinin gördürülmesi başlıklı 11. maddede kamu hizmetlerinin üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine gördürülebileceği belirtilmiştir.

5.2. Yerine Getiriliş Usulleri Bakımından Dönüşüm

Kamu hizmetlerinin yerine getiriliş usulleri bakımından yaşadığı en temel dönüşüm, geniş anlamda özelleştirme olarak da adlandırılan hizmetlerin özel kişilere gördürülmesi yöntemidir. Geleneksel olarak kamu hizmetleri doğrudan doğruya kamu kuruluşları tarafından (emanet usulü) ya da onların sıkı gözetim ve denetimi altında yine kamu hukuku çerçevesinde devlet dışı aktörler aracılığıyla (imtiyaz sözleşmesi ve ruhsat yöntemiyle) yerine getirilir. Geleneksel kamu hizmetlerinin yararlanıcılar tarafından talep edilmesi bir vatandaşlık hakkı olarak algılanır ve de adil biçimde gerçekleştirilip toplumun tüm kesimlerine yaygınlaştırılması amaçlanır. Hizmetin finansmanı bütçeden karşılanır ve vatandaşların finansmana katılımı vergiler aracılığıyla

olur. Bu durumda hizmetler kullananlardan alınan bir bedel karşılığı sunulsa dahi, kar amacı gütmeyeğinden alınan bedel, vergi benzeri bir nitelik taşır (Karahanoğulları, 2002). Ancak, 1999 yılında Anayasa'nın 47, 125 ve 155. maddelerinde yapılan değişiklikler ile "kamu hizmetlerinin kamu hizmeti statüsünden çıkartılmaksızın, özel kişilere özel hukuk sözleşmeleriyle gördürülmesi olanağı getirilmiştir" (Ataay, 2005:36). Bu durumda hizmetin kamu hizmeti statüsünden çıkarılamasa dahi, faaliyetin kar amaçlı hale gelmesi ve yararlananların gelir, tüketim ve servet düzeylerinin göz ardı edilmemesi nedeniyle hizmetin metalaşmasına yol açtığını ileri süren Ataay'a (2005:36, 44) göre, kamu hizmetlerinin özel kişilerce yerine getirilme yöntemleri hizmetin özel kişi eliyle üretilip fiyatlandırma yöntemiyle finanse edilmesi (imtiyaz, ruhsat, yap-işlet-devret, yap-işlet) ve hizmetin özel kişi eliyle bütçeden finanse edilmesi (hizmet satın alma¹⁰) olarak sınıflandırılabilir. Her iki durumda da hizmeti sağlayan özel kişi kar amacı gütmektedir. Buna göre, fiyatlandırma ile finansman durumunda hizmet, kullanıcıların ödediği maliyet ve kârı içeren bir bedel karşılığı sağlanırken hizmet satın alma durumunda, hizmetin finansmanı bütçeden karşılanırsa dahi, vergiler yoluyla hizmetin finansmanına katılan vatandaşlar, özel kişiye hizmetin maliyetinin yanı sıra bir miktar da kâr ödemektedirler. Bu nedenle, özel hizmetin özel sektör tarafından sunulması durumunda, hizmetin sosyal hak niteliği aşınmakta, vatandaşlar hizmet karşısında hizmetin yararlananları değil müşterileri olarak yeniden tanımlanmaktadır. Devlet/vatandaş ilişkileri üzerinde de dönüştürücü etkisi olan bu süreçte bedelini ödeyemediği için hizmetten yararlanamayanlara kupon, yoksulluk yardımı gibi bir takım olanaklar sağlansa da bu durumda hizmet, vatandaşlara sağlanan sosyal hak olmaktan çıkıp muhtaçlara sunulan yardım niteliğine dönüşmektedir (Oyan, 2004:113).

Kamu hizmetlerinin niteliği üzerinde dönüştürücü etkiye sahip kamu hizmetlerinin gördürülme yöntemini seçmek, sorunu "kamu hizmetlerinin işletilmesi usulü" olarak niteleyen Gözler'e (2003:344) göre teknik bir sorundur. Ancak, kamu hizmetlerinin yerine getiriliş usulleri yasama tercihini aşan siyasal bir konudur. Saybaşılı'nın

¹⁰ Kamudan hizmet satın alma iki boyutta gerçekleşmektedir; hizmetin kendisi satın alınabileceği gibi hizmetin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan mal ve hizmetler ihale yöntemiyle piyasadan karşılanabilir (Karahanoğulları, 2003).

(1994:57) da belirttiği gibi neyin nasıl üretilip nasıl bölüşüleceği bir "görece ağırlıklar sorunu" dur. Özetle, kamu hizmetlerinin üretiminde devletin ve piyasanın ağırlıklarının saptanması esas itibariyle siyasal bir tercih sorunudur. Son dönemde, kamu yönetimi reformuna kaynak oluşturan, kamunun hizmet sunumu rolünü kısıtlayan, etkinlik, etkililik, ekonomiklik söylemleriyle desteklenen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı doğrultusunda, piyasa yönelimli bir tercih yapıldığı görülmektedir. Kamu yararını gerçekleştirme yerine klasik iktisadın fayda/maliyet analizinin kamu kesimine uygulanması çabasının sonucu olarak, kamu hizmetleri alanında kârlılık güdüsü belirleyici olmaya başlamıştır. Sürecin doğrudan yansıması vatandaşların müşteri olarak yeniden tanımlanmasıdır. İşletme teknikleri ve özel sektöre özgü kuramsal ve yöntemsel ilkelerin kamu alanına uygulanması sonucu, klasik bürokratik örgütler yerine post-bürokratik örgütlenme modeline geçilmiştir. Yeni tip kamu örgütlerinde desentralize bütçe, yönetsel hesap verilebilirlik, performansa göre ücret, rekabet, toplam kalite yönetimi gibi özel sektöre özgü yöntemler uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu örgütlerin yönetici tanımları ve işlevleri değişirken, kamunun memur ve iş güvencesi tanımı sözleşmelilik boyutuna evrilmektedir (Aksoy, 2004:38-47). Bu eğilim doğrultusunda kamu hizmetlerinde kapsam olarak bir daralma olmamakta ancak işleyiş kuralları bakımından piyasalaşmaktadır.

Paralel bir süreç, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi bürokrasi ve yerel yönetimler arasındaki işbölümünün yerel yönetimler lehine yeniden tanımlanmasında ortaya çıkmıştır. Kamu reformu kapsamında yapılan yasal düzenlemelere temel oluşturan bu eğilim, hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ve yönetim mekanizmalarıyla desteklenerek kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektör ve sivil toplum örgütleri gibi devlet dışı aktörlerin katılımını olanaklı kılmıştır. Daha şeffaf, demokratik, katılımcı, hesap verilebilir bir ortam sağlayacağı söylemleriyle meşrulaştırılan bu süreç, kamu hizmetleri alanında parçalı ve dağınık bir yapıya neden olmuştur. Daha önce formel zeminde net tanımlılıkları olan hizmetler ve bu hizmetlerin yerine getiriliş yöntemleri enformel bir zemine kayarak ciddi koordinasyon, sorumluluk ve hesap verilebilirlik sorunlarına yol açmıştır.

5.3. Değerler Sistemi Bakımından Dönüşüm

Kamu hizmetlerinin dönüşüm dinamiklerinin temelinde, özel sektör teknikleri ve özel sektöre ait düşünce biçiminin taşıyıcısı olan bir dilin ve değerler sisteminin hâkim hale gelmesi yatmaktadır. Kamu kesiminin ve bürokrasinin kırtasiyecilik, hantallık gibi nedenlerle istenilen verimlilik düzeyine ulaşamadığı gerekçe gösterilerek kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün daha etkin, etkili ve ekonomik bir araç olduğu vurgulanmaktadır. Ancak, bürokratik örgütlenme, dolayısıyla kırtasiyeciliğin sadece kamu kesimine özgü olmadığı ve de özel sektörün daha verimli olduğunun ampirik olarak test edilmiş bir doğru olmadığı gerçekleri göz ardı edilmektedir (Polatoğlu,1994:8; Haque,1996:195) Kamu hizmetlerinin maliyet/fayda analizi perspektifinden değerlendirildiği ve bu değerlendirmelerin kamusal seçim kuramı, managerialism gibi teorik tartışmalarla beslendiği bu süreçte, kamu yararını geliştirme amacı, özel sektörün kârlılık güdüsünün geri planına itilmiştir. Bütün bunların ötesinde kamu ve özel sektöre egemen olan temel değerlerin farklı olduğu ve iki alan arasında birebir karşılaştırma yapmanın anlamlı olup olmadığına (Stewart ve Walsh,1992:500) bakılmaksızın, kamu hizmeti kavramı, işletme terminolojisi ile düşünölmeye başlanmıştır.

6.Sonuç

Neo-liberal politikalar ekseninde devletin rolünde meydana gelen değişimlere paralel olarak kamu yönetimi alanında yaşanan kuramsal ve uygulama düzeyindeki değişimlerle birlikte kamu hizmeti kavramı içerik, yerine getiriliş usulleri ve değerler sistemi bakımından yeniden yorumlanmıştır. Yeni yorumlama ile birlikte kamu hizmetleri alanı, daralma ve piyasalaşma yönünde bir dönüşüm yaşamıştır. Bu dönüşüm sonucunda, özel sektörün kamu hizmetleri alanına daha fazla katılımı olanaklı kılınmıştır. Adalet, savunma gibi devletin temel faaliyetleri dahi koruculuk uygulaması, tahkim, özel güvenlik şirketleri örneklerinde göröldüğü gibi özel sektöre açık hale getirilmiştir. Özel sektörün kâr maksimizasyonu güdüsü karşısında kamu yararını gerçekleştirme amacının arka plana itildiği bu süreç sonucunda kamu hizmetinin kamusal boyutu aşınmıştır. Klasik olarak sosyal hak temelinde tanımlanan, vatandaşların gelir, tüketim ve servetine göre ödediği vergiler aracılığıyla finanse edilen kamu hizmetleri, bedelli hale getirilerek

metalaşmıştır. Vatandaşların müşteri olarak algılandığı bu uygulama sonucu, ödeme gücünden yoksun olan geniş halk kitleleri kamu hizmetleri alanından dışlanmıştır. Kamu hizmeti kavramının yeniden üretim ve gelir adaletsizliklerini eşitleme amacı güden sosyal boyutu aşınmaya uğramıştır. Dahası kamu hizmetlerinin ontolojisine içkin olan, eşitlik, süreklilik, parasızlık, kamusalılık ilkeleri kârlılık ve verimlilik odaklı yeni ilkeler karşısında önemini yitirmiştir. Bu durum tanımlanma sorunu yaşayan kamu hizmeti kavramının kimlik krizi sorununu çözmek yerine daha da derinleştirmiştir.

Var olan biçimiyle kamu hizmetlerinin iyi işlemediği, verimsizlikle malul olduğu ve yeniden yapılandırılması gerektiği bir gerçekliktir. Ancak, dönüşümün kamu hizmeti alanında bir iyileşme sağlamaması ve kamu hizmeti kavramının ontolojisine içkin olan kamusalılık boyutu üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı dönüşümün bir reform olduğunu söylemek de güçtür. Diğer taraftan, kamu hizmetleri alanında total bir tasfiyeden çok özel sektör yönelimli bir dönüşüme neden olan süreci, tasfiye olarak nitelendirmek abartılı olacaktır. Sürece bir bütün olarak bakıldığında, dönüşüme "çokça ve sıkça yapıldığı gibi değer yüklü bir kavram olan gelişme" nitelemesinde bulunmak mümkün değildir (Aksoy, 2004:33). Esasen dönüşümün, refah devleti öncesi geçerli olan klasik liberalizme özgü sınırlı bir kamu hizmeti anlayışına doğru bir yönelim olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu yönüyle dönüşüm, "yeni şişede eski şarap" mı sorusunu akla getirmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Ş. (2004), "Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması", *II. Kamu Yönetimi Forumu*, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, ss.32-49.
- Aksoy, Ş. (1994), "Türkiye'de Özelleştirme" *Özelleştirme Tartışmaları* içinde ed. A. Polatoğlu, İstanbul, Bağlam Yayınları, ss.107-129.
- Arın, T. (1996), "Refah Devleti: Bir Analiz Çerçevesi", *Maliye Sempozyumu*, Çukurova Üniversitesi, Adana, ss.55-73.
- Ataay, F. (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara, Ankara Tabip Odas Yayınları.
- Ayanoğlu, T. (2003), "Elektrik Kamu Hizmetinden Elektrik Piyasasının Düzenlenmesine Doğru", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, c.13.no.1-3.ss.66-86
- Aydoğan, N. (2004), AB'de Kamu Hizmeti Tartışması Ortak Bir Kamu Hizmeti Politikasına Doğru mu?, TESEV Demokratikleşme Programı "Yeni Seser Yeni Bakışlar Konuşmacı Dizisi-6.

Caiden, G. E. (1982), *Public Administration*, 2nd ed., California, Palisades Publishers.

Eren, İ. (2005), "Refah Devleti ve Sosyal Politikalar", *Toplum ve Hekim*, Ocak-Şubat 2005 cilt: 20 sayı: 1, ss: 20-27

Gözler, K. (2003), *İdare Hukuku*, cilt:2, Bursa, Ekin Kitabevi.

Gray, A. ve B. Jenkins. (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", *Public Administration*, vol. 73 (spring) ss.75-99.

Günday, M. (2004), *İdare Hukuku*, 9. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık.

Güzelsarı, S.(2004),*Kamu Yönetimi Disiplinine Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, AÜSBF GETA Tartışma Metinleri no:66, AÜSBF Matbaası.

Haque, M.S.(1996), "Public Service under Challenge in the Age of Privatization", *Governance:an International Journal of Policy and Administration*, vol.9(2), ss.186-216.

Hood, C. (1991),"A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, spring issue, pp.3-19.

Karahanoğulları, O. (2002), *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, Ankara, Turhan Kitabevi.

Karahanoğulları, O. (2003), " Kamu Hizmetleri Kavramı ve Kamu Hizmetleri Alanında Yeni Eğilimler, *KESK'in Sesi Sempozyum Dizisi*, sy.1,ss.1-8.

Ortaylı, İ.(1979), *Türkiye İdare Tarihi*, Ankara, TODAİE Yayınları.

Osborne, D. ve T. Gaebler. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts: Addison-Wasley.

Oyan, O. (2004), "Kamu Yönetimi Reformu mu, Kamu Hizmeti Kavramının Yokedilişi mi?", *Mülkiye*, c.28,No:243, ss.109-130.

Ömürganülşen, U.(2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği" *Çağdaş Kamu Yönetimi Konular, Kuramlar, Kavramlar* içinde ed.M. Acar, H.Özgür, Anka, Nobel Yayın Dağıtım, ss.3-43.

Özay, İ. H. (1998), "Türkiye'deki Klasik Kamu Hizmetleri Anlayışı: 'Çok Yaşa' ya da 'A Tes Amour', *İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası*, c.LVI, sy.1-4, ss.293-295.

Polatoğlu, A.(1994), "Sunuş" *Özelleştirme Tartışmaları* içinde ed. A. Polatoğlu, İstanbul Bağlam Yayıncılık,ss.7-21.

Sallan-Gül, S. (2004), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!, Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti*, İstanbul, Etik Yayınları.

Saybaşılı, K. (1994), "Malî Bunalım, İktisat Siyaseti ve Özelleştirme" *Özelleştirme Tartışmaları* içinde ed. A. Polatoğlu, İstanbul Bağlam Yayıncılık, ss.57-77.

Stewart, J. ve K. Walsh. (1992), "Changes in the Management of Public Services", *Public Administration*, Vol.70 Winter, ss: 499-518.

Şaylan, G. (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 2. baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Şaylan, G. (2003a), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde ed. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Ankara Yargı Yayınevi, ss.573-593 .

Şengül, H.T. (2001), *Kentsel Çelişki ve Siyaset Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*, İstanbul, Wald Yayınları.

Tan, T. (1991), "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı*, c.8, ss233-259.

Tokatlıoğlu, Y. M. (2005), *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Bursa, Alfa-Aktüel Yayınları.

Ulaş S.E. (2002), *Felsefe Sözlüğü*, Ankara, Bilim Sanat Yayınevi.

Ulusoy, A. (2004), *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, İstanbul, Ülke Kitapları.

Walsh, K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and New Public Management*, New York, St. Martin's Press.

KAMU YÖNETİMİ REFORM SÜRECİNDE ETİK YAPILANMA

Mustafa DEMİRCİ ve F. Neval GENÇ

Adnan Menderes Üniversitesi,
Nazilli İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Sümer Kampusu,
e-posta: musdemirci2004@2004yahoo.co.uk -
fneval@yahoo.com

1. GİRİŞ

Hemen hemen dünyanın her yerinde kamu yönetiminde yolsuzluk ya da yozlaşma, kötü yönetim ve çıkar çatışması ana başlıkları altında toplanan etik sorunların ya da gayri ahlaki davranışların yaygınlık kazanması olgusu, halkın devlete ya da bürokrasiye olan güveninin sarsılması, kamu yönetiminin saygınlığının kaybolması gibi son derece önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu bakımdan, kamu yönetimine halkın güvenini yeniden tesis ederek saygınlığını korumak, neredeyse küresel bir kaygı haline gelmiştir. Bu açıdan BM ve OECD gibi uluslararası örgütler yolsuzluğun önlenmesi, kamu yönetiminde etik davranışın sağlanması yönünde çalışmalar yapmıştır. Özellikle OECD'nin 23 Nisan 1998 tarihli kamu hizmetinde etik davranışı geliştirmeye yönelik "Kamu Hizmetinde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararı, ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmeye yardımcı olacak bir çerçeve sunmuştur (PUMA, 1998).

Kamu yönetiminde bu küresel soruna tepki olarak etik davranış standartları belirlemek ve bunlara uyumu denetleyecek kurumsal yapılar oluşturmak konusunda, uluslararası bir trend oluşmuştur (Behnke, 2002:675). 1960'ların ortalarında Anglo-Amerikan ülkeleri kamu yönetiminde "etik çağı"na girmiştir. Etik kaygılar, sadece bu ülkelerle sınırlı kalmamış, bu tarihten sonra başka birçok devlet, kamu hizmeti etiğini koruma ve geliştirme yolunda önemli çalışmalar

yapmıştır (Kernaghan, 2003:712). Farklı ülkelerde farklı isimlerde (örneğin ABD'de *The Office of Government Ethics*, İngiltere'de *The Committee on Standards in Public Life*, Kanada'da *The Office of the Ethics Counsellor*, Japonya'da *National Public Service Ethics Board*, Avustralya'da *The Public Service and Merit Protection Commission*, İrlanda'da *The Public Offices Commission* gibi) kamu yönetiminde etik standartları belirlemeye ve uygulamaya yönelik kurumsal yapılanmalar ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde bu doğrultuda küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinin etkisiyle kamu yönetimi reformunun önemli bir parçasını teşkil eden etik altyapıyı oluşturmaya yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Nitekim kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kanunla Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu sürecin bir ürünü olarak görülebilir. TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen ancak Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı da bu düzenlemelerin diğer önemli bir halkasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın amacı bu çerçevede içinde ülkemizde 5176 sayılı Kanunla oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapılanmasını eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmektir. Bu bakımdan Kurul'un niçin kurulduğu, bu doğrultuda ne gibi görev ve yetkilerle donatıldığı, bu görev ve yetkilerin amaçlara ulaşmada ne gibi engel ve sınırlılıklarla karşı karşıya olduğu temel tartışma konularını oluşturmaktadır. Bunun için ilk önce küresel düzeyde kamu yönetiminde etik reformunu doğuran sebepler tartışılacak, sonra kamu etik yönetimi ve etik yönetimin unsurları incelenecek ve bu çerçevede ülkemizdeki Kamu Görevlileri Etik Kurulu değerlendirilecektir.

2. KAMUDA ETİK REFORMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Kamu yönetiminde etik, 1980'lerde ve 1990'larda yoğunlaşarak ülkelerin reform çabalarında temel ilgi alanlarından biri haline gelmiştir. Etiği kamu yönetimi reformu gündemine almanın özel gerekçeleri ülkeden ülkeye değişebilir. Ancak, aşağıda sıralanan nedenlerin bazılarının herhangi bir birleşimi ülkelerin etik konusunda reform yapmalarının gerekçesini oluşturabilir (Larbi, 2001:251-253).

(1) Güney ülkeleri (gelişmekte olan ülkeler) sadece demokrasi ve "iyi yönetim" açığı ile değil, aynı zamanda kendi vatandaşları ve uluslararası yatırımcıların beklentileriyle ilişkili olarak "güven açığına" sahiptir. Kamu yönetiminde değerlerin ve standartların erozyona uğradığına dair ciddi kaygılar ortaya çıkmıştır. Bu erozyon bazen kendisini kurumsallaşmış yolsuzluk ve yüksek düzeyli bürokrat ve siyasilerin içinde bulunduğu, basında uzun süre yer alan skandallar biçiminde göstermiştir. Bu açıdan yolsuzluğu kontrol altına almak da dahil etik reform, hükümetlerin güven ve yönetim açığını kapatmaya yönelik çabalarının bir parçası olarak görülebilir.

(2) Kamu hizmetlerinden faydalananlar, gittikçe daha fazla oranda kamu hizmetinin kalitesini eleştirir hale gelmiştir. Vatandaşlar, rüşvet olmadan kamu hizmetinin daha iyi dağıtılmasını beklemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerinin maliyetlerinin artmasına rağmen, kalitesinin aynı oranda artmaması hoşnutsuzluk yaratmaktadır. İngiltere gibi gelişmiş ülkelere performans kültürüne göre belirlenen hakların ve standartların yayımlanması, halkın kamu hizmetinden beklentisini artırmaktadır. Gittikçe liberalleşen ve demokratikleşen bir çevrede insanların kamu hizmetlerinden beklentilerinin artması ve haklarının bilincine varmaları daha yüksek düzeyde görülmektedir.

(3) Birçok gelişmekte olan ülkede 1990'larda başlayan iyi yönetim gündemi hükümetlerin yolsuzluk ve kamu yönetiminde diğer gayri ahlaki pratiklerle uğraşmasında kritik bir rol oynamıştır. Etik ve yolsuzluğu önleme stratejileri, yönetişimin işleyişi, gelişimi ve kalitesi için kritik hale gelmiştir. Bu açıdan kamuda dürüstlüğü zayıflatan ve kamunun güvenini aşındıran davranışlar, birçok ülkede demokratik kurumlar ve siyasal istikrar için önemli bir tehdit oluşturmaktadır.

(4) BM, Dünya Bankası, AB ve OECD gibi uluslararası örgütler etik ve yolsuzlukla mücadeleyi reform gündeminin ön sıralarına almaya yardımcı olmaktadır. Özellikle OECD'nin çalışmaları etik ve yolsuzluk karşıtı reformların profilinin yükselmesine katkıda bulunmuştur. Yeni kamu yönetimi reformlarına öncülük eden bu uluslararası örgütlerin çoğu, kamu sektöründe etik reformları desteklemektedir.

(5) Yeni kamu yönetimi reformları, kamu görevlilerinin içinde çalıştığı kamu hizmetlerini yönettiği bağlamı, koşulları ve kültürü önemli ölçüde dönüştürmüştür ve dönüştürmeye devam etmektedir. Bu dönüşümün temel unsurları Çizelge 1'de gösterilmiştir. Neoliberal ideolojiye dayanan bu reformların kamu görevlilerin davranış standartlarına kamu hizmeti değerlerine büyük etkisi olmuştur. Örneğin, kurallara bağlılığın ve ayrıntılı kontrolün azaltılması, potansiyel olarak hata yapma riskini artırmış ve uygunsuz davranışlar için daha fazla fırsat yaratmıştır. Bu açıdan yeni kamu yönetimi reformlarının kamuda daha fazla kolektif ve sistematik gayri ahlaki davranışa yol açtığını iddia edenler vardır (Maesschalck, 2004:466). Ancak, bunun tam aksini düşünenler, etik kaygıların daha görünür hale gelmesini, piyasanın ahlak vizyonunun başarısı olarak görenler de vardır (Brereton ve Temple, 1999: 461). Her halükarda yeni kamu yönetimi reformları etik yönetimini gerekli kılmaktadır. Çünkü reform sürecindeki günümüz kamu yöneticileri için yaygın bir biçimde değer çatışmaları söz konusudur (Kernaghan, 2000:96). Örneğin, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının önerdiği müşteri üstünlüğü değeri ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel değeri niteliğindeki kamu yararı ilkesi birbirleriyle uyusmamaktadır (Amado, 2002:140). Kamu hizmetinin mahiyeti değiştiği için geleneksel yaklaşımla geleneksel kamu hizmeti değerlerinin yeniden ifade edilmesi biçiminde oluşturulan etik çerçeveler, günümüz koşullarında ilgisiz hale gelmektedir (Doing, 2006:45).

Çizelge 1: Bürokratik Organizasyonlardan Post-bürokratik Organizasyonlara

Bürokratik Organizasyonların Temel Özellikleri	Post-bürokratik Organizasyonların Temel Özellikleri
<i>Politika ve Yönetim Kültürü</i>	
Organizasyon merkezli	Vatandaş merkezli
Organizasyon ihtiyaçlarına vurgu yapma	Vatandaşlara (ve müşterilere / paydaşlara) kaliteli hizmet
Pozisyon gücü	Katılımcı liderlik
Kontrol, komuta ve uyum	Ortak değerler ve katılımcı karar alma
Kural merkezli	Halk merkezli
Kurallar, prosedürler ve sınırlamalar	Çalışanlar için insancıl ve yetki veren bir ortam
Bağımsız eylem	Kolektif eylem
Çok az danışma, işbirliği ve koordinasyon	Danışma, işbirliği ve koordinasyon
Statüko yönelimli	Değişim yönelimli
Risk ve hatadan kaçınma	Yenilik (inovasyon) risk alma ve sürekli gelişme
Süreç yönelimli	Sonuç yönelimli
Süreç için hesap verme sorumluluğu	Sonuçlar için hesap verme sorumluluğu
Yapı	
Merkezileşmiş	Adem-i merkezileşmiş
Hiyerarşi ve merkezi denetimler	Yetki ve denetimin adem-i merkezileştirilmesi
Departmanlara dayanan	Departmanlara dayananmayan
Programların çoğu işleyen departmanlar tarafından sunulur	Programlar çok geniş çeşitlilikte mekanizmalar aracılığı ile sunulur
<i>Piyasa Yönelimi</i>	
Bütçeye bağlı	Gelire bağlı
Programlar büyük ölçüde ödeneklerle finanse edilir	Programlar mümkün olduğunca satış hasılatı ile maliyeti karşılama esasına göre finanse edilir
Tekelci	Rekabetçi
Programın sunumunda devletin tekelci vardır	Program sunumu için özel sektöre rekabet vardır

Kaynak: Kernaghan, 2000:92.

3. KAMUDA ETİK YÖNETİMİ

Yukarıda dile getirilen nedenlerden dolayı, artık, kamu organizasyonlarında etik yönetimi, bir gereksinim haline gelmiştir. Etik yönetimi, etik organizasyonlar geliştirmek için harcanan sistematik ve tutarlı çabalar olarak düşünülebilir. Daha formel olarak etik yönetimi, bir kamu kurumunda yapılan işlerin bütün yönlerine nüfuz eden etik duyarlık ve bilinç yaratmaya yönelik olarak yöneticilerin yaptığı kümülatif eylemler olarak tanımlanabilir (Menzel, 2001:355).

Kamuda daha iyi etik yönetimi tartışması yapanlar, genellikle iki temel yaklaşım arasında ayrım yapmaktadır. Bu yaklaşımlar, uymaya dayanan etik yönetimi (*compliance based ethics management*) ve dürüstlüğe dayanan etik yönetimidir (*integrity based ethics management*) (Yüksel, 2005:268; Maesschalck, 2005:22; Bertok, 1999:679). Bu ayrım, kamu görevlileri üzerinde iç ve dış denetimlerin önemi hakkında yapılan Friedrich-Finer (1935-41) tartışmasına kadar geriye gitmektedir. Friedrich, dış denetime bir rol tanınmasına rağmen, kamu görevlilerinin sorumluluklarını yerine getirmede önemli olanın özdenetim olduğunu savunmaktadır. Buna karşın, Finer, sorumlu yöneticiye sahip olmak için yaptırımlar, kanunlar ve kurallar gibi dış denetimlerin gerekliliğine dikkat çekmektedir (Smith, 2003:285).

Uymaya dayalı etik yönetimi, kamu görevlilerinin davranışı üzerinde dış denetimlerin önemine vurgu yapmaktadır. Buna göre, kamu yönetiminde formel ayrıntılı kuralların ve prosedürlerin olması gerekir. O kadar ki, etik tercih, kuralları izlemeyi (etik davranış) veya onları çiğnemeyi (gayri ahlaki davranış) seçme ile sınırlıdır. Zaten, geleneksel kamu yönetimi modelinde etik yönetimi, büyük ölçüde bu yaklaşıma dayanmaktadır. Mevzuat, katı davranış kuralları ve diğer kurallar, kapsamlı kontrol mekanizmaları ve kapsamlı yetkilerle donatılmış kontrol elemanları bu yaklaşımın tipik araçları arasında sayılabilir. Buna karşın, dürüstlüğe dayanan etik yönetimi ise, iç denetime, bireysel olarak her bir kamu görevlisinin kullandığı özdenetim üzerine odaklanmaktadır. İç denetim mekanizmaları, iki unsurdan oluşur. Birinci unsur, kamu görevlisinin ahlaki yargı kapasitesine dayanır. Bu yetenek, gerekli değer ve normları öğrenerek, anlayarak ve bu değerleri uygulayarak, etik karar almak için gerekli becerileri geliştirerek güçlendirilebilir.

İç denetimin diğer unsuru, ahlaki karakterdir. Dürüstlüğe dayanan etik yaklaşımı çeşitli yollarla karakteri geliştirmeye çalışır. Birçok yazar tarafından belirtildiği gibi iki yaklaşım basit bir dikotomi oluşturmaz. Dolayısıyla, pratikte bunları, bir sürekliliğin zıt uçları olarak görmek ve birbirlerini dışlayıcı değil, tamamlayıcı biçimde bir arada düşünmek doğru olur (Maesschalck, 2005:22).

Yeni kamu yönetimi reformları kamuda etik yönetimini uymaya dayanan yaklaşımı tamamen dışlamadan dürüstlüğe dayanan yaklaşıma doğru kaydırmıştır. Yeni kamu yönetimi reformlarının en önemli yönlerinden biri, karar birimlerini adem-i merkezileştirmesi ve uluslararasılaşmış bir çevrede daha karmaşık görevler üstlenen kamu yöneticilerinin takdir yetkisini artırmasıdır. Bu gelişme, dış denetim ve ayrıntılı regülasyonlardan iç denetim ve performans ölçütlerine geçişe işaret etmektedir. Takdir yetkisi ve performans yönetiminin genişletilmesiyle birlikte etik ikilemleri çözmede iç bakış açısı daha çok önem kazanmıştır. Bu gelişme, eğitim, bilgi ve tavsiye gibi yumuşak etik tedbirlerin (veya dürüstlüğe dayanan etik yönetiminin) günümüzde kazandığı önemi göstermektedir (Behnke, 2002:691).

2. OECD'NİN ETİK YÖNETİM ŞABLONU: ETİK ALTYAPI

Kamuda etik yönetiminde sağlam etik altyapı oluşturma, kamu yönetimine güveni geliştirme çabalarında öncelikli hale gelmiştir (van Blijswijk, 2004:719). Kamu sektöründe etik davranış standartları oluşturmak ve onları diğer ülkelerle ahenkli hale getirmek konusunda açıkça görülen trendin öncülüğünü OECD yapmaktadır. OECD, Anglo-Sakson örneklerden, ABD ve İngiltere'den faydalanarak, etik konusunda uymaya dayanan etik yönetimi ile dürüstlüğe dayanan etik yönetimini bütünleştiren bir çerçeve oluşturmuştur. Amerika'da *American Office of Government Ethics*, İngiltere'de *Committee on Standards in Public Life*'in deneyimleri, OECD'nin bir ülkede etik altyapıyı oluşturan unsurlar konusunda yaydığı görüşe esaslı katkıda bulunmuştur (Behnke, 2002:676). OECD kamu yönetimi etiğini temelde bir yönetim sorunu olarak ele almış (Bertok, 1999:673) ve sistemlere, yapılara, dinamiklere ve teşviklere önem vermiştir (Mills, 1999:63).

OECD'ye göre, etik altyapının sekiz temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar, etkili bir yasal çerçeve, siyasi kararlılık, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki

sosyalleşme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda koordinasyon sağlayan bazı kuruluşların varlığı, kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum olarak sıralanabilir (Bertok, 1999:676). Bu unsurlar, zorlayıcı tedbirler (*hard measures*) ve yumuşak tedbirler (*soft measures*) olarak ikiye ayrılabilir. Bu açıdan yasal çerçeve ve hesap verilebilirlik mekanizmaları zorlayıcı unsurlara, etik koordinasyon organı ve profesyonel sosyalleşme mekanizmaları yumuşak unsurlara örnek olarak gösterilebilir (Behnke, 2002:680).

Etik altyapının unsurları aynı zamanda hizmet ettikleri temel işlevlere göre de sınıflandırılabilir. Bu işlevler kılavuzluk, yönetim ve denetimdir. Farklı altyapı unsurları birden fazla işlev görebilir. Kılavuzluk işlevi, siyasi liderlerden güçlü kararlarla, davranış kodu gibi değer ifadeleriyle ve eğitim öğretim gibi sosyalleşme faaliyetleriyle sağlanır. Yönetim işlevi, özel bir organ veya mevcut bir merkezi idare ajanı tarafından koordinasyon sağlamak ve uygun kamu hizmeti koşulları yaratmak gibi yollarla gerçekleşir. Denetim ise, bağımsız soruşturma ve kovuşturma, etkin hesap verme sorumluluğu, denetim mekanizmaları, şeffaflık ve halk katılımı ile sağlanabilir (Bertok, 1999:676).

Bir ülkede yeni etik tedbirlerin (etik altyapı unsurlarının) uygulanma olasılığı, bir yandan bu tedbirlere olan talebe bağlı iken, diğer yandan onların mevcudiyetine veya arzına bağlıdır. Bir etik tedbire olan talep, bir durumun yarattığı etik sorunların henüz mevcut olmayan spesifik kural ve normları gerektirdiği zaman belirlenebilir. Etik altyapı, etik tedbirlere olan talebin mihenk taşıdır. Etik altyapı, kamu sektöründe tipik olarak karşılaşılabilecek etik sorunları kapsamakta ve olması gereken etik tedbirleri göstermektedir. Bir etik tedbirine olan talep onun işlevini belirlese bile, etik tedbirin alacağı form geniş ölçüde değişmektedir ki bu da etik tedbirlerin arz yönünü oluşturmaktadır. Sorunun çözüldüğü formun versiyonları, siyasal karar vericilerin sahip olduğu kurumsal araçlara bağlıdır. Bu da ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Etik tedbirlerin arzı siyasilerin bilişsel örüntülerine, mevcut kurumsal yapıya ve ilgili aktörlerin yeni kurumsal çözümler geliştirme ve önerme konusundaki etkilerine bağlıdır. Siyasal aktörler mevcut kurumsal yapılara ve tevarüs ettikleri bilişsel örüntülere uygun çözümleri seçme eğilimindedir. Örneğin Roma hukuku ve hukuk devleti (*Rechtsstaat*) geleneği, Alman yönetsel ve siyasal kültürünü

şekillendiren unsurlar olarak siyasilerin bilişsel örüntüsünü ve dolayısıyla etik sorunlara katı zorlayıcı yasal çözümler bulma eğilimini geliştirmiştir. Buna karşın, Ortak Hukuk (*Common Law*) geleneğine sahip oldukları için Anglo-Sakson ülkeler, etik konusunda daha esnek çözümler geliştirme eğilimindedir. İngiltere'de 1994'te *Committee on Standards in Public Life* veya Nolan Komitesi siyasal bir skandala (*Cash for Questions Affairs*) karşı tepki olarak kamusal alanda etik standartları belirlemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Halkın güveninin azalması ve beklenen standartlar hakkında kafa karışıklıklarının olduğunun rapor edilmesi, İngiltere'de kamu sektörünün temel bir ilgi alanı olarak etiği kurumsallaştırma sonucunu doğurmuştur. Buna karşın, benzer skandallar Almanya'da aynı etkiyi yaratmamıştır. 1999'da Almanya'da meydana gelen kara para aklama skandalı, öncelikli olarak etik bir mesele olarak değil, yasal olarak soruşturulması gereken mesele olarak ele alınmıştır (Behnke, 2002:677-704).

Bu çalışmada, yer darlığı sebebiyle, OECD'nin belirlediği etik altyapının bütün unsurlarının durumunu ülkemiz açısından analiz etme olanağı yoktur. Dolayısıyla, burada sadece ülkemizde kamuda etik yönetimi ve etik altyapıyı oluşturma açısından önemli bir gelişme olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapılanması ele alınacaktır.

5. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kanunla oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu ülkemizde kamuda etik yönetimi açısından etik altyapının önemli bir unsurunu teşkil etmektedir. Buraya kadar yapılan tartışmalar ışığında ülkemizde kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak 5176 sayılı yasa ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşturulma nedenleri, Kurul'un görev ve yetkileri, Kurul'un kamuda etik yönetimi açısından getirdiği yenilikler ve Kurul'a yönelik eleştiriler ele alınacaktır.

a) Kurul'un Oluşturulma Nedenleri

Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi etik altyapı unsurlarından birinin ortaya çıkması, bu unsura olan talebe ve arza bağlıdır. Kurul'a olan talep, gerek 5176 sayılı kanunun gerekçelerinde gerekse TBMM Genel Kurul görüşmelerinde dile getirildiği üzere, bu çalışmanın "Kamuda Etik Reformun Ortaya Çıkış Nedenleri" başlığı altında tartışılan nedenlerle yakın benzerlik göstermektedir.

İlk olarak her ne kadar yasanın gerekçe kısmında veya kendisinde açık biçimde dile getirilmese de, kamu yönetiminin dayandığı temel değer ve standartlardaki düşme ve bununla bağlantılı olarak ortaya çıkan prestij kaybı, kamu yönetiminin gerek idari gerekse siyasi yönlerinde ortaya çıkan olumsuz tablo (basında ve meclis gündeminde yer alan yolsuzluk ve rüşvet ve benzeri diğer suçlar, bazı siyasilerin organize suç örgütleri ile ilişkisi olduğu iddiaları), ülkemizde kamu yönetimi reformuna etiğin dahil edilmesinin temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır. 1980'lerden bu yana basına yansıyan bazı büyük yolsuzluklar arasında İSKİ, İLKSAN, TÜRK BANK yolsuzlukları, hayali ihracat olayları, Susurluk skandalı ve banka hortumlama olayları sayılabilir. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2002 yılında yayımladığı yolsuzluk algılaması endeksinde Türkiye, 102 ülke arasında 64. sırada yer almaktadır. TESEV, TÜSİAD ve TOBB başta olmak üzere, birçok sivil toplum örgütünün yaptığı alan araştırmaları da yolsuzluğun yaygınlığını kanıtlamaktadır (Tarhan *et al.*, tarihsiz:3). Kurul'un oluşturulma gerekçelerinden biri olan "kamu yönetimine halkın güvenini artırmak" ihtiyacı, yolsuzluğun yaygınlaşmasından doğmuştur.

İkinci olarak, ülkemizde de özellikle 1980'leri takip eden yıllardan başlayarak, vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesine yönelik şikayetlerin ve daha kaliteli hizmet sunumu konusunda taleplerin artmaya başladığı görülmektedir. Özellikle kentsel nüfusun artması kentlerde kamu hizmetlere olan talebi artırırken, hizmet sunumunda yetersizlikler ve bunlara bağlı şikayetler de artmıştır. Söz konusu şikayetlerin içinde de yolsuzluğa ilişkin olanlar çok sayıdadır. Bu gelişmeler karşısında kamu yönetiminin daha şeffaf olması yönündeki taleplerden bir bölümü de, sivil toplumdan gelmiştir. Bu dönemde, Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, Devlet Denetim Elemanları Derneği, Türkiye Etik Değerler Merkezi, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği; Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı; TÜSİAD, Beyaz Nokta Vakfı, TOBB, İTO, ATO, İSO'nun da çalışmaları, bu konuda toplumsal duyarlılık ve kamuoyu oluşturma anlamında önemli adımlardır. 5176 sayılı yasanın gerekçelerinde sivil toplumun bu yöndeki duyarlılığının dile getirilmemesi dikkat çekicidir.

Üçüncü olarak, 1990'lı yıllarla birlikte iyi yönetim gündemi, ülkemizi de etkilemeye başlamış ve bu etki ile yolsuzluk diğer ahlak dışı davranışlara olan ilgi artmaya başlamıştır. Örneğin,

çeşitli kamu kurumu temsilcilerinin katılımıyla "Kamu Yönetiminde Saydamlığın Artırılması ve İyi Yönetişimin Güçlendirilmesi Yürütme Komitesi", tarafından 2001 yılında hazırlanan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik yanında saydamlık açığının da yolsuzluğun başlıca nedeni olduğu ortaya konulmaktadır (Tarhan *et. al*, tarihsiz:3). Bu açıdan 5176 sayılı yasanın gerekçeleri arasında Bakanlar Kurulunun 23.06.2003 tarihli, 2003/5930 sayılı kararıyla kabul edilen Ulusal Programda "Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi" başlığına atıf yapılmaktadır.

Dördüncü olarak, ülkemizde de, BM, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütlerin etik ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarında etkili oldukları görülmektedir. Örneğin Etik Kurul'un kurulmasına temel teşkil eden yasanın gerekçesinde, OECD'nin kamuda etiğe ilişkin genel ilkelerinin ve AB'ye üyelik sürecinin etkisi açık biçimde anlaşılmaktadır. 5176 sayılı yasanın gerekçesinde ve meclis görüşmelerinde açıkça OECD'nin kamu yönetiminde etiğe ilişkin tavsiye kararına; AB'ye verilen taahhütlere, IMF'ye verilen niyet mektuplarına atıfta bulunulması, Kurul'un uluslararası örgütlerin isteği ile oluşturulduğu izlenimi vermektedir.

Son olarak yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri, ülkemizde kamu yönetimi reformunun dayandığı temel olması nedeniyle Etik Kurul'un ihdas edilme gerekçelerden birini oluşturmaktadır. Nitekim meclis görüşmelerinde yasa, kamuda reform sürecinin bir halkası, piyasaların daha iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye bir katkı olarak takdim edilmiştir. Ancak, piyasaya dayanan kamu yönetimi anlayışı ile bürokrasiye dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışının dayandığı değerler arasında çatışmaların varlığı ne yasa gerekçesinde ne de meclis görüşmelerinde dile getirilmemiştir. Geleneksel kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi değerlerinin birbirleriyle uyumlu olmaması, kamu görevlilerinin yaşadığı etik ikilemlerde hangi değerleri benimseneceği ve çatışmaları nasıl çözeceği gibi önemli bir sorun yaratmaktadır. Dolayısıyla kamuda bürokratik organizasyonlardan post-bürokratik organizasyonlara geçişte yaşanan değer çatışmalarını çözme ihtiyacı Kurul'a olan talebin oluşmasında önemli etkenlerden biri olarak düşünülebilir.

b) Kurul'un Yapısı ve İşlevleri

Kurul'un oluşumunun talep yönünü tartıştıktan sonra arz yönü incelenebilir. Daha önce de belirtildiği gibi, etik altyapı unsurlarının arzı siyasilerin bilişsel örüntülerine, mevcut kurumsal yapıya ve ilgili aktörlerin yeni kurumsal çözümler geliştirme ve önerme konusundaki etkilerine bağlı olarak ülkeden ülkeye değişir. Nitekim Kamu Görevlileri Etik Kurulu benzeri etik koordinasyon organlarının yapısı ve işlevleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kurulla ilgili meclis görüşmelerinde yasanın savunucuları tarafından kamu yönetiminde etik konusunda diğer ülkelerdeki kurumsal yapılar incelenerek ülkemiz yönetim geleneği ve sosyoekonomik koşullarına uygun bir model geliştirildiği öne sürülmüştür. Başka bir deyişle uluslararası örgütlerin talepleri dikkate alınarak gelişmiş ülkelerde Kurul benzeri yapılanmalar ülkemiz koşullarına uyarlanmıştır. Kurul'un gerekliliği konusunda fazla tartışma olmamasına rağmen, yapısı ve işlevlerinin ülkemiz yönetim geleneğine ve sosyoekonomik koşullara uyumu tartışmaya neden olmuştur. Burada önce Kurul'un 5176 sayılı yasa ile belirlenen yapısı ve işlevleri ortaya konacak daha sonra bunlara yönelik eleştiriler ele alınacaktır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, başbakanlık bünyesinde yer alan, üyeleri devletin çeşitli kurumlarında hizmet vermiş yüksek düzeyli bürokratlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilerek 4 yıl süreyle atanan 11 kişiden müteşekkil bir heyettir. Kurul üyelerinin çalışma usulleri yasada belirtilmiştir. Kurul Başbakanlık bünyesinde yer aldığı için ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip değildir ve bu bakımdan siyasi otoriteye bağımlı görünmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na iki temel işlev verilmiştir: Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu ilkelere uyumu denetlemek. Bu işlevleri ifa etmesi için Kurul çeşitli görev ve yetkilerle donatılmıştır: Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak, bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak, hediye alma yaşağının kapsamını belirlemek, üst düzey kamu görevlilerinden aldıkları hediyelerin listesini istemek ve mal bildirimlerini gerektiğinde incelemek bunlar arasında sayılabilir.

Kurul'un yetkisinde olan tek bir yaptırım vardır. O da, etik davranış ilkelerine aykırı eylem veya işlemi tespit edilen kamu görevlisinin adını Başbakanlık aracılığı ile Resmi Gazete'de yayımlamaktır. Kurul'un işlevlerinin daha çok araştırma, eğitim, kılavuzluk etme gibi yollarla sağlanması öngörülmüştür. Dolayısıyla Etik Kurulu büyük ölçüde zorlayıcı bir etik tedbirden ziyade yumuşak bir etik tedbir olarak düşünülebilir. Bu itibarla Kurulla birlikte ülkemizde uymaya dayanan etik yönetimi rejimini tamamlayıcı bir unsur olarak kamuda dürüstlüğe dayanan etik yönetimi yaklaşımına doğru bir kayışın olduğu ileri sürülebilir.

5176 sayılı yasa, Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu, TSK ve yargı mensupları ile üniversiteleri Kurul'un yetki alanının dışında bırakmıştır. Geri kalan devlet kurumlarından Kurul'a yapılacak başvurular konusunda gerekli koşullar ve prosedürler yasada belirtilmiştir. Buna göre, en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri için Kurul'a gerçek kişiler, karalama amacı gütmeyen gerekçeleriyle yeterli belge ve bilgi sunarak başvurabilir. Başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul'un istediği bilgi ve belgelerin Kurul'a verilmesi gerekir.

Kurul'un hazırladığı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte yer alan değerler, 657 sayılı DMK gibi diğer yasalarda yer alan geleneksel kamu yönetimi değerleri ile hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık gibi Yeni Kamu Yönetimi anlayışının getirdiği bazı değerlerin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi değerleri ile Yeni Kamu Yönetimi değerlerinin çatışması durumunda kamu görevlileri için yeterli rehberlik sunmamaktadır.

c) Kurula Yönelik Eleştiriler

Etik Kurulu'nun yapılandırılma biçimi, işlevlerini yerine getirmede karşılaşılabileceği sıkıntılar ve ortaya çıkabilecek sakıncalı durumlar başta ana muhalefet partisi olmak üzere çeşitli kurumların ve akademisyenlerin eleştiri konusu olmuştur. Konuya ilişkin meclis görüşmeleri sırasında ana muhalefet partisi eleştirilerini, "içi boş", "aceleye getirilmiş", "dikkatsiz", "yer yer Anayasaya aykırı", "siyasette yansızlığı, tarafsızlığı sağlamak yerine, keyfi birtakım uygulamalara yol açabilecek", "kamu görevlilerini iktidarın siyasî

baskısı altına alabilecek", "herhangi bir iktidarın eline, memuru, kamu görevlisini baskı altına alabilecek, ona keyfi uygulamalar yapma imkanını verebilecek" bir tasarı "niçin siyasiler istisna tutulmuş?" gibi ifadelerle ortaya koymuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nde ana muhalefet partisi tarafından 5176 sayılı Kanun'un birçok maddesinin iptaline yönelik açılan dava reddedilmiştir (ayrıntılı bilgi için bkz. esas sayısı 2004/60; karar sayısı 2005/33).

TMMOB (2005) Kurul'un çıkardığı yönetmeliği eleştirirken ardında yatan ideolojiyi ve uluslararası örgütlerin baskısını hedef almıştır. TMMOB'a göre belli bir etik kültürü yaratma (neoliberalizm) dayatılmakta, pazar ekonomisini kutsanmakta ve sosyal devlet ilkeleri, toplum yararı dışlanmaktadır.

Kurul'a yönelik olarak akademisyenlerden gelen teknik mahiyette bazı eleştiriler şu şekilde özetlenebilir:

(1) Kurul yapısal yetersizlikleri, sınırlı görev ve denetim alanı nedeniyle asli görevi olarak belirtilen uygulamayı gözetme görevini tam olarak yerine getirememekte, işlevsel olmaktan ziyade simgesel bir konumda kalmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2005:259).

(2) Yasama ve yürütme üyeleri gibi bazı kamu görevlilerinin denetleme kapsamı dışında tutulması önemli bir eksiklik (Yılmaz ve Arap, 2005: 259; Yüksel, 2005b:357).

(3) Başvuru konusu düzenlenirken, yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda başvuruların değerlendirilmeye alınmayacak olduğunun belirtilmesi, başvuracak olanları caydırıcı niteliktedir (Yılmaz ve Arap, 2005:259).

(4) Kurul'un görev alanına giren pek çok konunun mevzuatta (bazı kanun ve yönetmeliklerde, TCK'da) daha önceden düzenlenmiş olması kurulun işlevselliğini azaltmaktadır (Yılmaz ve Arap, 2005:259).

(5) Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev süreleri sonunda yeniden seçilebilmeleri Kurul'un özerkliğini zedelemektedir (Yılmaz ve Arap, 2005:260).

(6) Yasayla düzenlenmesi gereken "etik davranış ilkeleri", yasaya göre daha kolay değiştirilebilen yönetmelikle düzenlenmekte ve söz konusu ilkelerin yeterince belirgin olmamaktadır (Yılmaz ve Arap, 2005:260; Yüksel, 2005b:356).

(7) Yönetmelikte, hediye kapsamı belirtilmiş olmakla birlikte, hediye alma yasağı kapsamı dışında tutulan bağışlar konusu

suiistimale açıktır (Arap ve Yılmaz, 2005:262; Yüksel, 2005b:258).

(8) Yönetmelikte, personelin başarımının etik ilkelere uygunluk açısından değerlendirileceği belirtilmekte beraber, bunun hangi mekanizmalarla yapılacağı belirtilmemiştir (Yılmaz ve Arap, 2005:262).

(9) Öngörülen yaptırım yetersizdir (Yüksel, 2005b:347).

3. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada, ülkemizde 5176 sayılı Kanunla oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapılanması eleştirel bir yaklaşımla değerlendirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın altı çizilmesi gereken belli başlı sonuçları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Ülkemizde yaşanan yolsuzluklar, bunların neticesi ortaya çıkan kamuda güven ve yönetim açığı, yurttaşların daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, yeni kamu yönetimi reformlarının neden olduğu değer çatışmaları ve en önemlisi AB, OECD ve IMF gibi uluslar arası örgütlerin istekleri, kamuda etik yönetiminin gözden geçirilmesine, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi yeni bir etik altyapı unsurunun ortaya çıkmasına ve kamuda uymaya dayalı etik yönetimini dışlamadan onu tamamlayıcı olarak dürüstlüğe dayalı etik yönetimine doğru kaymasına neden olmuştur.

Ülkemizdeki kamu yönetimi sisteminde geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakimiyetinin etkisiyle mevcut etik yapılanmada, uymaya dayalı etik yönetimi anlayışının ve zorlayıcı unsurların ön planda olduğu görülmektedir. Oysaki, Etik Kurulu ile birlikte bir yanında kurala dayalı etik, diğer yanda ise dürüstlüğe dayalı etik yönetimi anlayışının hakim olduğu eksende, dürüstlüğe dayanan etik yönetimine doğru bir yönelmenin olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Kurul'un oluşumuna dayanak olan yasal düzenlemelerde, "etik kültürü" nün oluşturulmasının amaçlanması, Kurul'a sadece bir yaptırım uygulama olanağı tanınması gibi unsurlar bu kaniyi desteklemektedir. Bu açıdan Kurul ülkemizde kamuda etik yönetiminde bir yenilik olarak değerlendirilebilir.

Gerçekten ülkemizde dürüstlüğe dayanan yaklaşımın ihmal edilmesi önemli bir eksikliktir. Ülkemizde rüşvet, zimmet vb. birçok gayri ahlaki davranışı yasaklayan kanunların ve öngörülen ciddi yaptırımların olmasına rağmen sadece zorlayıcı tedbirlerle kamuda yolsuzluğun önüne geçilemeyeceği açıkça görülmektedir. Elbette

bu argüman kamuda uymaya dayanan etik yönetiminin gereksiz olduğu anlamına gelmez. Ancak, kamu görevlilerinin etik karar alma kapasitelerini ve karakterlerini geliştirme yolunda atılan adımlardan oluşan dürüstlüğü dayanan etik yönetiminin kamuda etik davranışı sağlamada önemli bir rolünün olduğu unutulmamalıdır.

Eleştirilerde de dile getirildiği gibi mevcut yapılanması ve korumu ile Kurul'un işlevlerini yerine getirmesi önünde birçok zorluk vardır. Bu zorluklardan en önemlisi, geleneksel kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi değerleri arasında çıkacak çatışmaları çözüme kavuşturma olarak gözükmemektedir. Kurul ilgili yönetmelikte klasik kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini gelişigüzel sıralamıştır. Dolayısıyla yönetmeliği okumanın değerler konusundaki kafa karışıklıklarını gidereceğini beklemek gerçekçi gözükmemektedir.

Kamuda etik yönetimi, birden çok altyapı unsurundan oluşmaktadır. Eşgüdüm organı olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu bunlardan sadece bir tanesidir. Çalışmanın kapsamı gereği, sadece bu yön üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla etik altyapının diğer unsurları bakımından ülkemizdeki durumun analizi, kamu yönetimi alanında gelecekte ele alınması gereken önemli araştırma alanlarından biridir.

KAYNAKÇA

Amado, R. (2002), "New Ethical Challenges under the New Reform Movements in the Public Administration Sector", in *Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis*, ed. by Eran Vigoda, New York: Marcel Dekker Inc. pp.139-149.

Anayasa Mahkemesi (2005), Anayasa Mahkemesi Kararı Esas Sayısı: 2004/60 Karar Sayısı: 2005/33 Karar Günü: 01/06/2005
http://www.bahum.go.tr:bahum/bahumetik/anayasa_mah_karari.htm (12.12.2005).

Behnke, N. (2002), "A Nolan Committee for the German Ethics Infrastructure", *European Journal of Political Research*, vol.41, no.5, pp.675-708.

Bertok, J. (1999), "OECD Supports the Creation of Sound Ethics Infrastructure: OECD Targets Both the "Supply Side" and "Demand Side" of Corruption", *Public Personnel Management*, vol.28, no.4, pp.673-686.

Brereton, M. and Michael Temple (1999), "The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance", *Public Administration*, vol.77, no.3, pp.455-474.

Doing, A. (2006), "Half-Full or Half-Empty? The Past, Present and Future of British Public Sector Ethics", *Public Money and Management*, vol.26, no.1, pp.15-22.

Kernaghan, K. (2000), "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, pp.91-104.

Kernaghan, K. (2003), "Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece", *Public Administration Review*, vol.63., no.6, pp.711-719.

Larbi, G. (2001), "Assessing Infrastructure for Managing Ethics in the Public Service in Ethiopia: Challenges and Lessons for Reformers", *International Review of Administrative Sciences*, vol.67, pp.251-262.

Maesschalck, J. (2004), "The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards A Theory", *Public Administration*, vol.82, no.2, pp.465-489.

Maesschalck, J. (2005), "Approaches to Ethics Management in the Public Sector A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum", *Public Integrity*, vol.7, no.1, pp.21-41.

Menzel, D. C. (2001), Ethics Management in Public Organizations What, Why, and How?", in *Handbook of Administrative Ethics*, Second Edition, ed. by Terry L. Cooper, New York: Marcel Dekker Inc., pp.355-366.

Mills, A. (1999), "Ethics Goes Global: The OECD Council Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Sector", *Australian Journal of Public Administration*, vol.58, no.2, pp.61-69.

PUMA (1998), *Principles for Managing Ethics in Public Service OECD Recommendation*, PUMA Policy Biref No.4, Public Management Service, <http://www.oecd.org.dataoecd/60/13/1899138.pdf> (12.12.2005).

Smith, R.W. (2003), "Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at the Millennium", *Public Administration Review*, vol.63, no.3, pp.283-295.

T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2003), Genel Gerekçe http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5176_gerekce.pdf (12.12.2005).

T.C. Başbakanlık (2005), *Kamu Görevlileri Etik Kurulu -Kanun ve İlgili Düzenlemeler*, Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayını, Yayın No:1.

TBMM (2004b), TBMM Genel Kurul Tutanağı 22. Dönem 2. Yasama Yılı 92. Birleşim 25/Mayıs/2004 Salı, http://www.todaie.gov.tr.KPY/5176_medlis.htt (07.06.2006).

Tarhan, R.B. et al. (tarihsiz) Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri, <http://www.tegav.org.tr/engladmin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf> (12.10.2006)

TMMOB (2005), Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik Taslağı'na İlişkin TMMOB Görüşü, http://www.tmmob.org.tr/cr/soylediklerimiz/subat_2005.pdf (12.12.2005).

Van Blijswijk, J.A.M. et al. (2004), Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration", *Public Administration Review*, vol.64, no.6, pp.718-727.

Yılmaz, L. ve İbrahim Arap (2005), "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ss.251-267.

Yüksel, C. (2005a), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar*, 1. Cilt, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, http://www.tusiad.org/turkish/rapor/etik_1_cilt.pdf (12.12.2005).

Yüksel, C. (2005b), "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, ss.347-360.

DEMOKRATİKLEŞME VE İNSAN HAKLARININ KORUNMASI AÇISINDAN İNSAN HAKLARI KURULLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME: MUĞLA ÖRNEĞİ

Yrd. Doç. Dr. Özlem ŞAHİN
Muğla Üniversitesi İİBF
Kamu Yönetimi Bölümü
E-posta: osahin@mu.edu.tr

Giriş

1990'lı yıllar, Birleşmiş Milletler'in, insan haklarının uluslararası ve ulusal düzeylerde korunması konusunda yeni bir yaklaşımı benimseyerek kurumsallaştırmaya çalıştığı bir dönem oldu. 1993 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda kabul edilen Paris İlkeleri (W/ihm, 2006) ile ifadesini bulan bu yaklaşım, üye devletlerin;

- Kamusal düzeyde, hukuksal süreçler dışında, insan haklarının gelişimine ve korunmasına katkıda bulunmak üzere yapılanmış;
- Yönetim temsilcileri, sivil toplum örgütleri temsilcileri, üniversiteler ve yerel yönetimlerden temsilcilerinin çoğulculuk ilkesine göre birlikte çalıştıkları;
- Ülkenin çeşitli yönetim düzeylerinde örgütlenme olanağı bulunan;
- Aynı bir bütçesi olan, karar ve yönetimde bağımsızlığa sahip ulusal mekanizmalar kurmalarını öngörmüştü.

Paris İlkeleri'nin ülkemizde benimsenmesi ile birlikte, üye ülkelerin ulusal kurumlar oluşturma ya da var olanları ilkeler çerçevesinde güçlendirme yükümlülüğüne dayanarak Türkiye'de

de kurumsal yapılanma doğrultusunda çeşitli adımlar atılmıştır. Bu konuda 2001 yılına kadar atılan adımlar, varlıklarını sürdüremeyen kurumsal çabalarla sınırlı kalmıştır. Günümüzde ise, 2001 yılından başlayarak kurulan çeşitli mekanizmalarla insan hakları ulusal kurumuna zemin hazırlaması beklenen kamusal örgütlenme yapısı oluşturulmuştur. Söz konusu yapı, bir ayağı yukarıdan aşağıya örgütlenmiş, diğer ayağı birbirleriyle eşgüdümlü yatay örgütlenmeye dayalı çeşitli kurumlardan oluşmaktadır. Yatay örgütlenme, birbirinden farklı dört yapılanmadan oluşur: Bunlar, İnsan Hakları Üst Kurulu, İnsan Hakları Danışma Kurulu, İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi ve İnsan Hakları İhlal İddialarını Araştırma Heyetleridir. Örgütlenmenin dikey ayağında ise insan haklarından siyasi olarak sorumlu bir bakanlık ile birlikte çalışan İnsan Hakları Başkanlığı ve 81 il ve 850 ilçede kurulan İl ve İlçe insan hakları kurulları bulunur (İnsan Hakları Başkanlığı, 2005).

Bu çalışma, Türkiye’de kamu yönetimi anlayışı içinde yeniden yapılandırılmaya ve kurumsallaşmaya çalıştırılan sivil toplum örgütleri-devlet ilişkisini, insan hakları gibi hassas bir konuda irdelemeyi hedeflemektedir. Aynı zamanda çalışma, valilikler ve kaymakamlıklar bünyesinde oluşturulan kurulların; özellikle insan hakları gibi büyük ölçüde siyasi iktidar ile onun yürütme gücünü sürdüren idarenin hem kusurlarını denetleyebilmesi ve giderebilmesi hem de yurttaşların güvenlerini kazanarak işlerlik kazanabilmesi açısından ne ölçüde etkili olabileceğini tartışma gereksiniminden doğmuştur.

Çalışmanın amacı, Türkiye’de insan hakları gibi bir alanda dünyada eşine rastlanmayan bir örgütlenme yoluyla oluşturulan il ve ilçe insan hakları kurullarının hem kuruluş mantığını hem de işleyişlerini ele almak ve bu kurulların ülkemizde insan haklarının korunması ve demokratikleşme açısından sunabilecekleri katkılarla sınırlılıklarını tartışmaktır. Bu nedenle merkez örgütlenmeleri olan İnsan Hakları Başkanlığı ile diğer örgütlenmeler çalışma kapsamı dışında bırakılmış, Türkiye’nin il ve ilçelerinde oluşturulan kurullar, özgünlükleri nedeniyle öne çıkarılmıştır.

Çalışmanın ilk başlığı altında, “insan hakları”nın oluşumu ve gelişimi üzerinde durulmakta; insan hakları anlayışının şekillenmesinde etkili olan tarihsel ve toplumsal süreçlerin, insan

haklarını oluşturan temellere katkıları irdelenmiştir. İkinci başlık altında, Paris İlkeleri kapsamında insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla oluşturulan yeni yapılanmanın temelleri ve özellikleri ile ilgili bilgi verilmiştir. Üçüncü ve son başlık kapsamında ise, Türkiye’de kurulan il ve ilçe insan hakları kurullarının oluşumu, yapısı ve işleyişi Muğla özelinde tartışılmaktadır.

İnsan Hakları Kavrayışı Üzerine

“İnsan hakları”, anlamını ve içeriğini geçirdiği tarihsel değişim süreci ile birlikte kazanmıştır. “İnsan hakları”ndan söz ederken tek merkezli, dönmuş ve belirlenmiş bir anlayışa dayalı haklar setinden değil, tarihsel ve toplumsal dinamiklerle şekillenmiş, çok boyutlu, çoğu zaman çelişkili ve çatışmalı bir mücadele ve müzakere alanı kastedilir (Galtung, 1999). İnsan hakları anlayışı, geçtiği tarihsel dönemlerle farklı boyutlar taşıyan, sürekli sorgulanan ve yeniden şekillenen geniş bir alanı kapsadığı gibi ulusal ve uluslararası düzeyde çıkarları ve öncelikleri farklı olan toplumsal güçlerin iktidar mücadelesine de sahne olmaktadır.

18. ve 19. yüzyıllar boyunca modern ulus devletin oluşumunda, devlet ile uyrukları arasındaki ilişkinin niteliğini saptamaya çalışan bir düşünsel ve siyasal anlayışın ürünü olan “insan hakları” anlayışı, modern liberal demokrasi ilkelerini belirleyen bir haklar bütünü olarak burjuvazinin siyasal ve toplumsal beklentileri doğrultusunda şekillenmişti. Aynı zamanda 19. yüzyıl, liberal insan hakları ve demokrasi anlayışının sınırlarında ya da dışında tutulan yeni toplumsal öznelerin insan hakları kavrayışına müdahale ettikleri ve böylece insan hakları kavrayışını yeniden yapılandırdıkları bir dönem oldu. Özellikle işçi sınıfının seçme, seçilme, ifade ve örgütlenme hakları başta olmak üzere çalışma hakları (istihdam, örgütlenme, sosyal güvenlik, güvenli ve sağlıklı koşullarda çalışma gibi) için verdiği savaşımla kadınların medeni (mülkiyet, boşanma, miras, çalışma ve eğitim) ve siyasal haklar mücadeleleri, “insan hakları” anlayışındaki dönüşüme zemin hazırladı (Gülmez, 2001:11-22).

20. yüzyıl başında yaşanan iki büyük savaş, insan hakları kavrayışına yeni boyutların eklenmesine ön ayak oldu. Modern ulusal devletler tarafından ardı ardına işlenen insanlık suçları, insan haklarının ulusal sınırlar içine terk edilemeyecek kadar çok boyutlu tehditlere açık olduğunu gösterdi. Özellikle II. Dünya

Savaşı sonrasında gelişen "uluslararası koruma" anlayışı çerçevesinde insan hakları, modern ulus devletlerin temel hukuk düzenleri yanında uluslararası ilkelere ve kurumlarla işleyen yeni bir mekanizmayı içermeye başladı (Gülmez, 2001:22-24). Savaş sonrası dönem uluslararası mekanizmanın gelişimine zemin hazırlarken; Batı Avrupa ülkelerinde ve Kuzey Amerika'da yaşayan siyahlar, sömürgecilğe karşı mücadele eden üçüncü dünya halkları, savaşa ve silahlanmaya karşı duran gençlik hareketi, erkek egemenliğinin medeni ve siyasal hakların ötesinde kalan derinliğine vurgu yapan kadın hareketi, yeni taleplerle klasik insan hakları kavrayışını sorguluyordu.

Son yirmi yıl içinde gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde insan hakları açısından yaşanan gelişmeler ise, insanlığı "insan hakları yoktur" noktasına getirecek kadar karmaşıklaşmış, sorunlu ve çelişkili bir sonuca ulaştırmıştır. Soğuk savaş sonrası dönemin temel özelliği, ekonomik, siyasal ve düşünsel boyutu ile küreselleşmenin yarattığı güçlü rüzgârla oluşan tahribattır. İnsan onuruna ve saygınlığına dayanan evrensel insan hakları anlayışı, yaşanan olumsuz siyasal deneyimlerin etkisiyle düşünsel ve siyasal saldırılara uğramaktadır. Dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan, insani felaketlere yol açan çatışmalar; ABD başta olmak üzere, demokrasiyi ve insan haklarını sopayla yaymayı "misyon" edinmiş gelişmiş Batılı ülkelerin tutumu; uluslararası kapitalizmin dizginsiz gelişimi lehine hızla çözülen sosyal haklar ve yayılan yoksulluk; bölgesel ve yerel düzeyde derinleşen önyargılı ve milliyetçi tepkiler, "insan hakları" anlayışını yeniden şekillendirmekten çok silikleştirmeye, modern insanlık tarihinin bilincinden kazımaya yönelmiş gibi görünmektedir (Howard-Hassmann, 2004).

Bütün bu gelişmelerle birlikte 21. yüzyılın başındaki insan hakları kavrayışını iki farklı açıdan okumak olanaklıdır. Bunlardan birincisi insan haklarını; insan onuru ve saygınlığını temel alarak tarihsel süreç içinde biriken, bu süreçte insanlık adına ortaya çıkan tüm kazanımları evrensel ilkeler olarak benimseyip ilke edinerek gelişen ve kurumsallaşan dinamik bir anlayış olarak ele almaktır. Tarihsellik, insan hakları ilkelerini belirli bir tarihsel döneme ya da coğrafyaya sabitlemeyi engelleyecek ve insan haklarının aynı zamanda bir güç mücadelesi zemini olduğu bilincini canlı tutmaya yardımcı olacaktır. Çok boyutlu ve dinamik bir insan hakları anlayışına yaslanmak ise, insan onuruna ve saygınlığına katkıda

bulunma gizilgücünü gösteren toplumsal gelişmelere açık olmayı sağlayacaktır. İkincisi ise insan haklarını belirli bir tarihsel döneme ve coğrafyaya özgü bir anlayış olarak görüp Batı coğrafyasına ait bir deneyim ve 19. ve 20. yüzyılların bu açıdan yarattığı "iyimserlik" ile sınırlandırmaktır. Bu ayrışma, bir müzakere ve çatışma alanı olarak "insan hakları" kavrayışını, bütünlüklü ve uyumlu bir şekilde, aşamalı olarak gelişen bir kavram olarak değerlendirmekten çok ulusal ve uluslararası düzeyde düşünsel/ideolojik, siyasal ve kurumsal boyutları ve çoğu zaman boyutları arasında çelişkileri ve parçalanmışlıkları bulunan karmaşık bir süreç olarak görmeyi zorunlu hale getirmektedir (Özdek, 2000).

19. yüzyılda başlayan bu karmaşık tarihsel süreçte insan hakları, belirli ilkeleri ve eğilimleri içinde barındıran, farklı coğrafyalarda ve toplumsal bağlamlarda farklı özellikler kazanmakla birlikte kendine özgü güçlü temelleri bulunan bir müzakere anlayışına dayanır.

Müzakere sürecinin kaçınılmaz taraflarından biri modern devlettir. İnsan hakları, modern devletin oluşumunda ve gelişimde yer alan temel unsurlar arasında yer alır. Liberal insan hakları anlayışı, devleti ancak insan hakları ile sınırlandırılıp kuşatıldığı koşullarda işlevsel olabilecek bir aygıt olarak tanımlar. İşçi sınıfının hak mücadelesi ve sosyal refah anlayışının gelişimi ile ortaya çıkan yeni insan hakları anlayışı, devleti, toplumsal eşitsizlikleri ve ayrımcılıkları gidermek üzere yükümlülük altına girmesi gereken bir aygıt olarak görür. Her iki tarihsel yaklaşım için devlet, insan hakları meselesinde olumlu ya da olumsuz işin içinde bulunan, belirli bir kamusal müzakere alanı içinde denetlenmesi ve gözetlenmesi gereken, "insan hakları" anlayışının ancak devlet ile ilişki içinde var olabileceği ve anlam kazanabileceği ciddi bir muhatap olarak görülür.

Tarihsel müzakere sürecinin ikinci tarafını, tarihsel ve düşünsel/ideolojik bağlama göre farklılaşan ve giderek çoğullaşan kamusal aktörler oluşturur. Modern devletin yurttaşlarından başlayarak modern toplumun öncelikleri, sorunları ve çıkarları farklılaşmış formel ya da enformel örgütlü kesimleri (siyasi partiler, sendikalar, sivil toplum örgütleri, meslek örgütleri, inanç grupları, kadınlar, çocuklar, engelliler, farklı etnik gruplar, eşcinseller, evsizler, yoksullar vb.) insan haklarına ilişkin müzakere sürecinin

vazgeçilmez tarafın oluştururlar. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra uluslararası düzeyde gelişen insan haklarını koruma mekanizması, bir yandan devletleri müzakereye farklı bir düzeyde yeniden taraf haline getirirken taraflar arasına devler tarafından oluşturulan uluslararası örgütlerle yeni müzakere düzleminde oluşan uluslararası sivil toplum örgütlerini de dâhil etmiştir. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak gelişen ve insan haklarına ilişkin olarak ulusal ve uluslararası düzlemleri oluşturan kamusalılık, insan hakları kavrayışını anlamlandıran ilkeleri, değerleri ve kurumları da oluşturmuştur.

İnsan Hakları Ulusal Kurumlarının Oluşumu

Klasik Koruma Anlayışından Ulusal Kurumlara Geçiş

İnsan haklarını koruma ve geliştirme anlayışı, daha önce de değinildiği gibi, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra temelleri atılan kurumsal gelişmelere dayanır. En güçlü haliyle Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi çatısı altında örgütlenen bu sistem, uluslararası bildirgeler, sözleşmeler ve bu çerçevede oluşturulan kurumsal mekanizmalar (komiteler ya da mahkemeler) aracılığı ile ilgili devletlerin kendi iradeleriyle insan haklarının korunmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunmalarını esas alır (Bkz. Gülmez, 2004; Mumcu, 2003).

Buna göre taraf devletler, imzaladıkları ve onayladıkları sözleşmeler yoluyla bir yandan sözleşmenin diğer taraflarına karşı insan haklarını koruma ve geliştirme yükümlülüğü altına girerken öte yandan kendi yurttaşlarına, ilgili sözleşmelerde yer alan insan hakları kurallarını ülkedeki iç hukukun üstün ilkeleri olarak benimseme sözü vermiş olur. Böylesi bir çifte yükümlülük altında devletler, sözleşmelere taraf olmakla hem uluslararası denetim sistemini (rapor verme yükümlülüğü ve devletlerarası başvuru sistemi) hem de yurttaşlarca yapılacak denetimi (bireysel şikâyet sistemi) kabul etmiş olurlar.

İnsan haklarının uluslararası ve ulusal düzeyde korunmasındaki klasik anlayışın en önemli özelliklerinden biri, uluslararası insan hakları ilkelerinin, ulusal sınırlar içindeki hukuk sistemlerince içselleştirilmiş, yargı kararlarının alınmasında öncelikli olarak benimsenmiş kurallar haline gelebilmesidir.

Ne var ki insan haklarının korunması amacıyla inşa edilen

mekanizma, ilgili devletlerin birinci derecede muhatap olarak kabul edildikleri bir anlayışa dayandığı için oldukça yavaş ve sorunlu bir şekilde işlemektedir. Tarihsel gelişmeler, İnsan haklarına ilişkin değerlerin, ilkelerin ve kurumların oluşum sürecinin, müzakere içinde yer alan taraflar arasında dengeli ve uyumlu bir ilişkiden çok eşitsiz güç mücadelesi içinde şekillenebildiğini ya da şekillenemediğini göstermiştir (Ghai, 2000; Özdek, 2000).

- Birleşmiş Milletler sistemi, insan haklarının korunması konusunda egemen devlet anlayışını aşmakta zorlanmış ve koruma mekanizması büyük ölçüde yaptırımdan yoksun kalmıştır.
- Uluslararası alanda gücü ve nüfuzu olan devletler, değerler, ilkeler ve kurumsallaşma alanında isteksiz, ilkesiz ve kualsız davranmayı tercih etmişlerdir.
- Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletler, insan hakları konusundaki müzakere sürecini, kendi iç dinamikleriyle şekillenen bir kamusal düzlemden çok uluslararası düzeydeki yükümlülüklerle gerçekleştirmiş ve insan hakları anlayışının gelişimini, ekonomik gelişme ya da ulusal hassasiyetler gerekçeleriyle sınırlamışlardır.
- Küreselleşme ile birlikte kamusal müzakere alanındaki sivil tarafları oluşturan örgütlenmeler büyük ölçüde güç yitirmişlerdir.

1990'lı yıllarda, insan haklarının ulusal düzeyde korunma düzeyini artırmak ve bu amacı sağlayacak ulusal mekanizmaları oluşturmak ve güçlendirmek, insan hakları konusunda yukarıda sunulan olumsuz manzarayı ortadan kaldırmanın önemli bir aracı olarak görülmüştür. Bu çerçevede, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20. 12. 1993 tarihli oturumunda, kısaca "Paris İlkeleri" olarak adlandırılan *İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi için Ulusal Kurumlar* başlıklı kararlar alınmıştır. Paris ilkeleri, üye devlerin insan haklarının geliştirilmesi ve korunması ile yükümlü, geniş yetkilerle donatılmış, bağımsız kurumlar oluşturmalarını öngörür. Aynı zamanda, kurumların oluşumu ve işleyişi ile ilgili temel ilkeler, karar metnine ek olarak düzenlenmiştir.

- Ulusal kurum, anayasal ya da yasal dayakla kurulan, geniş bir görev alanına sahip bir kuruluş olarak tanımlanır.
- Kurulun oluşumu, seçimle ya da başka yöntemlerle belirlenebilir ancak temel ilke, insan haklarının korunmasında etkin olan sivil toplum örgütleri, basın, meslek kuruluşları, parlamento

ve üniversitelerin çoğulcu katılımını esas almaktır.

- Bakanlıkların kuruma katılımları yalnızca tavsiye niteliğinde görüş bildirmekle sınırlıdır, belirleyicilik ve oy hakları bulunamaz.
- Üyeleri, görev güvencesi sağlamak koşuluyla, belirli bir süre için atanır.
- Kurumun kendine ait bir bütçesi ve sağlam bir altyapısı bulunmalıdır.

İnsan hakları alanındaki bu yeni ve önemli gelişme, ulusal insan hakları kurumlarının 1990'lı yıllarda Birleşmiş Milletler'in önderliğinde çoğalması ile sonuçlanmıştır. Ulusal insan hakları kurumları, uluslararası insan hakları normlarını ulusal düzeyde uygulamayı amaçlayan hükümet (kamu) kurumlarıdır. Günümüzde uluslararası aktörler, bu tür kurumların kuruluşunda ve güçlendirilmesinde doğrudan bir rol oynamaktadır. Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası örgütlerden aldıkları destekler, ulusal kurumlara, daha önce eşi görülme-yen, kendi hükümetlerini aşan birlikler oluşturmalarını hatta uluslararası alanda resmi kalıcılık kazanmalarını sağlamıştır. Günümüzde sayıları 200'e varan bu kurumlar, uluslararası insan hakları hukukunun uygulanmasında ve küresel yönetişimin yerleşmesinde önemli bir adım olarak görülmektedirler (Cardenas, 2003:23).

Benimsenen bu yeni yaklaşımla Birleşmiş Milletler, daha önceki devlet-merkezli yaklaşımın tersine, insan hakları alanında çok aktörlü ulusal kurumların oluşmasına ve güçlenmelerine doğrudan destek sağlamaya başlamıştır. Bu destek dört temel mekanizma aracılığı ile yapılmaktadır. Bunlardan birincisi standartları yerleştirme, ikincisi kapasite geliştirme, üçüncüsü ağ oluşturma ve dördüncüsü üyeliğe kabuldür (Ulusal kurumların BM tarafından Paris İlkelerine uygun bir kurum olarak tanınması esastır.) (Cardenas, 2003:24).

İnsan Hakları Ulusal Kurumlarının İşlevleri

BM tarafından geliştirilen ilkeler doğrultusunda oluşturulması hedeflenen ulusal insan hakları kurumlarının oldukça geniş yetkilerle ve işlevlerle donatılmış oldukları görülür. Ulusal insan hakları kurumlarının işlevleri, Cardenas (2003:25) tarafından düzenleyici ve kurucu/ oluşturu-cu işlevler olmak üzere iki temel başlık altında toplanır. Aşağıdaki tabloda, Birleşmiş Milletler Örgütü'nün etkin

önderliği ve desteği ile oluşturulması beklenen ulusal insan hakları kurumlarının, bağımsız bir yapılanma olarak yasama, yürütme, yargı ve bilinç oluşturma gibi toplumsal ilişkilerin pek çok düzleminde etkili ve bağımsız çalışan, çoğulcu örgütlenmeler olarak tasarlandıkları görülmektedir.

Düzenleyici işlevler	Kurucu/oluşturucu işlevler
Hükümet rızasını tesis etmek • İnsan hakları konusunda hükümete tavsiyelerde bulunmak • Anlaşmaların onaylanması için lobi yapmak • Devlet raporlarının hazırlanmasında hükümetlere danışmanlık yapmak • Uyum için öneriler yayınlamak	Toplumsallaşma • Haklarla ve ihlallerle ilgili bilgiyi yaygınlaştırmak • Uluslararası araçları (sözleşmeler, anlaşmalar, koruma sistemleri) ulusal düzeyde yaymak • Kamusal bilinçlendirme kampanyaları geliştirmek • Sivil toplum örgütleriyle birlikte etkinlikler düzenlemek • İnsan hakları araştırmaları yapmak
Yargı ile ilişkiler • Yasal tazmine ulaşmak için mağdurlara yardımcı olmak • İnsan hakları davalarını mahkemelere yollamak • Yasal prosedüre katılmak, davalar da dahil • İnsan hakları hukukunu teşvik etmek • Yazılı başvuru kabul etmek • Yasal güçle birlikte yasalar yayınlamak (eşit fırsatlar komisyonu)	Uluslararası işbirliği • Diğer ulusal kurumlarla ağ oluşturmak • Bölgesel ve uluslararası forumlara katılmak • Birleşmiş Milletlerle birlikte etkinlikler düzenlemek • Ulusal kurumları dışa açılmaya özendirmek
Bağımsız Etkinlikler • Ulusal politikaları ve uygulamaları gözden geçirmek • Kötü muamele şikayetlerini soruşturmak • Belge ve bilgi üretimine zorlamak • Tanıkları sorgulamak • Ulusal durum ile ilgili raporlar yayınlamak • Kamusal soruşturmalar yapmak • Taraflar arasında aracılık yapmak • Bağlayıcı ya da bağlayıcı olmayan kararlar yayınlamak • Suç mağdurlarına tazminat hükmetmek	

Cardenas (2003), uluslararası insan hakları normlarının yerel kurumlara içerilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen ulusal mekanizmaların, zaman zaman yararlı olsalar bile aksi sonuçlara yol açma riskini taşıdıklarını da vurgulamaktadır. Buna göre ulusal insan hakları kurumları, istemeden de olsa hükümetlerin karşılamaktan kaçındıkları ya da karşılayamayacakları toplumsal beklentileri yükseltebilir hatta kimi durumlarda insan haklarının korumasında yetersiz adımlar atılmasına neden olabilir. 1993 yılından önce, kimi ülkelerdeki siyasal ve hukuksal

mücadele sürecinde şekillenmiş insan hakları ulusal kurumlarından farklı olarak yeni ulusal kurumlar, uluslararası insan hakları normlarının kurulduğu kalıcı, yerel bir altyapı oluşturmak üzere oluşturulmuştur ve bu özelliği ile çeşitli riskleri içinde barındırabilir.

- Ulusal insan hakları kurumları, uluslararası normların karşıtlarıyla yandaşları arasındaki gerilimi ağırlaştırabilir.

- Devlet otoritesini yeniden tesis etme ve sivil toplumun rolünü azaltmaya yol açabilir.

- Yaratmak istediği insan hakları talebini gerçekleştirmekte başarısız olabilir.

- Aynı zamanda hükümetler, ulusal insan hakları kurumlarını öncelikle kendi uluslar arası imajlarını geliştirmek ve yerel insan hakları gruplarını tayin etmek amacıyla kullanabilirler. Bu eğilim, ulusal insan hakları kurumlarının hükümet dışı aktörlerin yerine geçmesi tehlikesini işaret etmektedir. Bu durum, devletin, ulusal hükümetlerin kendileri tarafından ihlal edilen pek çok uluslar arası normu izlemek üzere ulusal kurumlar kurmayı kolaylıkla kabul etmelerini de açıklar. Pek çok örnek, ulusal insan hakları kurumlarının, uluslararası düzeyde resmi bir güç kazandıkça, hükümet dışı kurumlarla doğrudan kaynaklar açısından rekabet etmeye başladıklarını göstermektedir.

- Kurumların olduğu yerlerde beklentiler de artmakta ve beklentiler arttıkça karşılanma oranları düşmektedir.

Bütün bu risklerin ortadan kalkması, ulusal insan hakları kurumunun siyasi olarak ne ölçüde bağımsız, sivil toplum yoğunluğunun ne derece gerçekleşmiş olduğuna ve yeterli ölçüde finanse edilip edilmediğine bağlıdır. Bu kurumlara yeterli ilginin gösterilmediği yerlerde çoğunlukla etkisiz kaldıkları ve toplumsal gerilimleri içinde barındırdıkları görülür. Yapılan çalışmalar, Malezya, Litvanya ve Senegal'de etkisiz kurumlaşmanın gerçekleştiğini göstermektedir. Hatta 1990'ların sonunda İngiltere'de geniş tabanlı bir ulusal insan hakları kurumunun kuruluşunu öngören yasa önerisi, ülkede uzun yıllardır etkin bir şekilde çalışan insan hakları kuruluşlarının çalışmalarını gölgeleyebileceği kaygısıyla geri çevrilmiştir (Cardenas, 2003:27).

İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Oluşumu ve İşleyişi: Muğla Örneği

Araştırma Tasarımı

Araştırma kapsamında, eğitim düzeyi ve yurttaşlık bilinci oldukça gelişmiş olan Muğla ilinde kurulan il ve ilçe insan hakları kurullarının;

- Oluşum mantığı,
- Oluşum süreçleri,
- Kurul üyelerinin belirlenmesi,
- Kurula yapılan başvurular ve bunların nasıl sonuçlandığı,
- Kurul tarafından düzenlenen etkinlikler ile
- Kurulu daha iyi işler hale getirebilmek için duyulan gereksinimler irdelenmiştir.

Araştırmada, merkez örgütüyle birlikte toplam 12 İnsan Hakları Kurulu bulunan Muğla ilindeki 5 İlçe İnsan Hakları Kurulu ile İl İnsan Hakları Kurulu'nun oluşum ve işleyiş süreçleri incelenmiştir. Araştırma için seçilen İlçe İnsan Hakları kurulları:

- Dalaman İlçe İnsan Hakları Kurulu
- Marmaris İlçe İnsan Hakları Kurulu
- Milas İlçe İnsan Hakları Kurulu
- Ula İlçe İnsan Hakları Kurulu
- Yatağan İlçe İnsan Hakları Kurulu

Araştırma için yukarıdaki beş ilçenin seçilmesinde, buralarda insan hakları sorunlarının çeşitli düzeylerde yoğunlaşma olasılığı göz önünde bulundurulmuştur. Dalaman ilçesi, Türkiye'nin en büyük tarım işletmelerinden TİGEM'in (Tarım İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi) bulunduğu, bu özelliği dolayısıyla mevsimlik işçi göçünün ve buna bağlı nüfus hareketinin yoğun olarak yaşandığı bir yerleşimdir. Bu nedenle Dalaman, iş güvenliği, sosyal güvence, barınma, yerleşim, eğitim, sağlık gibi temel gereksinimlerin karşılanmasında sorunların yaşanabileceği yerleşimlerden biridir. Marmaris, uluslararası ve ulusal turizmin gelişmiş olduğu bir yerleşim olması nedeniyle yine sağlık ve sosyal güvenlik, mülkiyet, eğitim, güvenlik gibi temel hak alanlarında ihlallerin yoğunlaşabileceği yerlerden biridir. Milas, tarım ve ticaret hacmindeki genişlik nedeni ile yoğun göç alan yerleşimler arasındadır. Yatağan, enerji üretimi ve madenciliğin gelişkin olduğu

bir işçi kenti olması nedeniyle sendikaların ve sivil toplum örgütlenmelerinin gelişmiş olduğu bir yerleşim yeridir. Ula ilçesi ise, sınırlı nüfusu ve Muğla kent merkezine yakınlığı nedeni ile kentsel gereksinimlerinin önemli bir bölümünü Muğla'dan karşılayan ayrıksı bir yerleşim örneği olarak seçilmiştir.

Araştırma kapsamında üretilen bilgiler, öncelikle yukarıda anılan insan hakları kurullarının başkanları ve üyeleri ile yapılan yüz yüze görüşmelerle kurulların çalışma raporlarına dayanmaktadır. Aynı zamanda, İnsan Hakları Başkanlığı'nın konuyla ilgili uzmanlarından yapılan çalışmalar hakkında bilgi alınmıştır. Yüz yüze görüşmeler, insan hakları kurullarının yapısı, işleyişi ve daha fazla işlerlik kazanmaları konusunda, yapılandırılmış görüşme yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de insan hakları kurullarının oluşturulmasının ardındaki tarihsel ve siyasal süreç ile benzer uluslararası deneyimleri gözden geçiren bir yazılı alan bilgisi taraması çalışmanın ikinci yöntemsel ayağını oluşturmaktadır.

Araştırma sürecindeki ilçe insan hakları kurulları üyeleriyle görüşmeler, 2005–2006 eğitim öğretim yılı, bahar yarıyılında İnsan Hakları ve Yurttaşlık Eğitimi başlıklı yüksek lisans dersine kayıtlı öğrenciler tarafından yapılmıştır**.

Kurullar, Türkiye'de, 2.11.2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları'nın Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları" ile 81 il ve 850 ilçede oluşturulmuştur. İlgili yönetmelikte 23.11.2003 tarihinde yapılan değişiklik ile kurulların "sivilleşmesi****" yönünde adımlar atılmış, kurullarda görev yapan kamu görevlisi sayısı vali yardımcısı

* Araştırma kapsamında ilçe insan hakları kurulları ile yapılan görüşmeler tamamlanmış, Muğla İnsan Hakları Kurulu ile yapılan çalışmada ise ancak kurul raporları incelenebilmiştir. Dolayısıyla bu çalışmada okuyacağınız değerlendirmeler, İl İnsan Hakları Kurulu üyeleri ile görüşmeleri içermemektedir.

** Gamze Özer, Hatice H. Filiz, Rahşan Savaş, Mehmet Ceylan, Selçuk Tokmak'a araştırma boyunca gösterdikleri çaba ve katkıları için teşekkür ederim.

*** Yapılan değişiklikten önce, kurullarda mecliste grubu bulunan siyasi partilerin ve okul aile birliklerinden birinin temsilcileri bulunmazken ilde ve ilçede görev yapan emniyet müdürleri, jandarma komutanları, milli eğitim müdürleri, ilde sağlık müdürleri, ilçede sağlık grup başkanları görev yapmaktadırlar. Kurul'un görevleri, yetkileri ve çalışma esasları da sonraki yönetmelikte olduğu gibi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre kurullara yapılan şikâyetler, ilgili kurul üyesine iletilerek takibi sağlanmaktadır.

ve kamu görevlisi bir avukat veya hukuk eğitimi almış bir personel dışında ikiye indirilmiştir. Ancak kaymakam ya da vali yardımcısı kurulların başkanlığını sürdürmektedir.

Söz konusu yönetmelik ile kurulların temel işlevleri aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Toplumda ve kamu görevlilerinde insan hakları bilincini geliştirmek,
- İnsan haklarını korumak,
- İhlal iddialarını incelemek ve araştırmak,
- İnsan hak ve özgürlüklerinin kullanılmasının önündeki engeller ile hak ihlallerine yol açan sosyal, siyasal, hukuksal ve yönetsel nedenleri incelemek, araştırmak ve bunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunmak.

Bütün bu işlevleri gerçekleştirmek üzere oluşturulan kurullarda kimlerin görev yapacağı ilgili yönetmelik tarafından belirlenmiştir. Buna göre kurullar, illerde vali veya valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının, ilçelerde kaymakamların başkanlığında aşağıda belirtilen üyelerden oluşmaktadır:

- Büyükşehir belediye başkanı veya başkan yardımcısı, diğer illerde belediye başkanı veya başkan yardımcısı (ilçede belediye başkanı veya başkan yardımcısı);
- İl Genel Meclisi'nin kendi üyeleri arasından seçeceği bir temsilci (ilçede, il genel meclisinde ilçeyi temsil edenlerin kendi aralarından seçeceği bir kişi);
- TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin il başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci (ilçede ilçe başkanları ya da görevlendirecekleri bir kişi);
- Üniversite rektörleri veya bu konuda görevlendirecekleri bir öğretim üyesi ya da öğretim elemanı (ilçedeki fakülte dekanı ya da yüksekokul müdürü tarafından görevlendirilir);
- Valilik tarafından belirlenecek kamu kurum ve

kuruluşlarında görev yapan bir avukat ya da hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisi (ilçede kaymakam belirler);

- Baro temsilcisi; tabip odasından bir temsilci (ilçede, kaymakamlık tarafından başvuranlar arasından seçilecek ilçede görev yapan bir avukat ve bir doktor);

- Ticaret ve Sanayi Odası'ndan valilik tarafından belirlenecek bir temsilci;

- Valilik tarafından belirlenecek diğer meslek odaları veya sendikalardan bir temsilci (ilçede kaymakam tarafından belirlenecek);

- Mahalli televizyon, gazete, radyo gibi kuruluşlardan başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci (ilçede kaymakamlık tarafından belirlenir);

- Muhtar derneği başkanı, yoksa mahalle muhtarlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci (ilçede kaymakamlık tarafından belirlenir);

- Okul aile birliklerinden başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek bir temsilci (ilçede kaymakamlık tarafından belirlenir);

- Sivil toplum kuruluşlarından başvuranlar arasından valilik tarafından belirlenecek en az üç temsilci (ilçede kaymakamlık tarafından belirlenecek iki temsilci).

Kurulların Oluşumu ve İşleyişi İle ilgili Sorunlar

- Mülki İdare Amirlerinin Ağırlığı

İnsan hakları kurullarında, toplumun örgütlü kesimlerinin olabildiğince geniş ve çoğulcu bir şekilde temsil edilmesinin ardındaki evrensel mantık, insan hakları konusundaki idari işlemlerin insan hakları anlayışı ile uyumlu hale getirilebilmesi ve daha etkili bir kamuoyu denetimi kurabilme kaygısıdır. Bu açıdan Türkiye'nin 81 ilinde ve 850 ilçesinde oluşturulan insan hakları kurullarındaki üyelerin belirlenme biçimi ilgili yönetmelik çerçevesinde irdelendiğinde, kurullara mülki idare amirlerinin başkanlık ettikleri

ve kurul üyelerinin belirlenmesinde ağırlık sahibi oldukları görülür. Bu durumun, kurulların işlevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirmelerini engelleyebileceği ve çoğulculuk ilkesi ile bağdaşmadığı söylenebilir.

Nitekim Muğla'da yapılan çalışma, kurulların bu şekilde oluşturulmalarındaki sorunları ve sakıncalı yanları gözler önüne sermektedir. Muğla'da kurulan il ve ilçe insan hakları kurullarının üyelerinin belirlenmesinde mülki idare amirlerinin gösterdikleri ağırlık, Türkiye'de insan haklarının çeşitli alanlarında uzun yıllardır bilgi ve deneyim biriktirmiş sivil toplum kuruluşlarını öne çıkarmaktan kaçınmaktadır. Yapılan seçim, toplumdaki insani sorunları karşılamak üzere "yardım" işlerini örgütleyen sivil toplum kuruluşlarının, hükümetin ya da devletin "daha çok güvendiği" örgütlenmelerin hatta insan hakları alanıyla ilgisiz kuruluşların tercih edildiğini göstermektedir.

Muğla İl İnsan Hakları Kurulu üyelerinin dağılımına bakıldığında, başvuranlar arasından valinin belirlediği en az üç sivil toplum örgütünün; Lions Kulübü, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği ve Amatör Futbol Kulüpleri Federasyonu olduğu görülmüştür. Ayrıca, kurulun oluşumu sırasında, sivil toplum örgütlerine yapılan çağrıyı ulaştırmak amacıyla çıkarılan duyuru adresleri arasında, insan haklarının korunması ile ilgili olarak uzun yıllardır deneyim biriktirmiş olan İnsan Hakları Derneği Muğla Şubesi'nin bulunmadığı saptanmıştır. Aynı zamanda yörede uzun yıllardır etkinlik gösteren Türk-İş Bölge Temsilciliği'nin Kurul'a katılım talebinin, yeterli sayıda sivil toplum örgütünün kurulda yer aldığı gerekçesi ile geri çevrilmiş olması, tercih ağırlığındaki sorunlara bir kez daha işaret etmektedir. Çünkü ilgili yönetmelikten de açıkça anlaşılabacağı gibi, kurulda görev alacak sivil toplum örgütlerinin sayısı ile ilgili yalnızca bir alt sınırlama getirilmiş, (en az üç), üst sınır belirlenmemiştir. Kurulların oluşumunu ve işleyişini düzenleyen ilgili yönetmeliğin mülki idare amirlerine böyle bir yetki tanınması, insan haklarının gelişim süreci ve ilkeleri gözetildiğinde sorunun ne denli ciddiye alındığına ilişkin kuşku uyandırmaktadır. İnsan Hakları Başkanlığı (2006) tarafından hazırlanan *İnsan Hakları* kitabında, kurulların oluşumunda, insan hakları alanında bilgi ve deneyim biriktirmiş sivil toplum örgütlerine öncelikli olarak yer verilmesi gereğinin özellikle vurgulanmış olması, merkezi eşgüdüm kurumunun da böyle bir sorunun farkında olduğunu göstermektedir.

- Tek tipleştirme ve ölçek sorunu

Kurulların oluşumundaki önemli sorunlardan biri de, herhangi bir pilot uygulama süreci örgütlenmeden ülkenin tüm illerinde ve ilçelerinde kurulların oluşturulmasıdır. Dünyadaki biricik örneği oluşturan bu uygulama, insan hakları sorunlarının derinleşip karmaşılaştığı, dolayısıyla bu alandaki sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme alanı bulabildiği kentleşmiş alanlarla örgütlenme gereksiniminin ve potansiyelinin düşük olduğu yerleşim alanlarını birbirinden ayırmamıştır. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili sorunların ve gereksinimlerin bölgesel ve yerel olarak farklılaştığı bir ülkede, tek tipleştirici bir kurumsallaşma da sorunlu olmaktadır. Özellikle kendi içine kapalı, nüfusu sınırlı olan ilçelerde, kurullar, yönetmelikte öngörülen sayıda üyenin altında bir sayı ile örgütlenmek zorunda kalmakta, üstlendikleri işlevleri yerine getirebilecek üyeleri bulmakta sıkıntı yaşamaktadırlar. Örneğin Muğla'nın 5 bin nüfuslu Ula ilçesi'nde oluşturulan İnsan Hakları Kurulu, ilçede örgütlü sivil toplum kuruluşu bulunmadığı için eksik üye sayısı ile toplanmaktadır. Ula örneği, sivil toplum örgütlerinin yapılanmadığı bu denli küçük yerleşim birimlerindeki kurullarda görev yapan üyelerin önemli bir kısmının, insan hakları konusunda bilgisi ve deneyimi bulunmayan ancak yerel kanaat önderi sayılabilecek nitelikte, modern insan hakları anlayışını topluma yaymaktan çok mülki otorite ile uyumlu geleneksel zihniyeti yansıtan kişilerden oluştuğunu düşündürmektedir.

- Bağımsız bir bütçeye olan gereksinim

İnsan hakları ilçe kurullarının Paris İlkelerinde öngörüldüğü biçimde bağımsız bir bütçeye sahip olmaması, ciddi yapısal sorunlar arasında yer almaktadır. Kurulların, yönetmelikte öngörülen işlevlerini yerine getirebilmek için yapabilecekleri çalışmalar için gerekli harcamaların valiliklerin ve kaymakamlıkların bütçelerinden karşılanması, ilgili mülki idare amirlerinin harcama yetkileri ve öncelikleri ile sınırlı tutulduğunu gösterdiği gibi, mülki idare amirlerinin bu açıdan da kurullar üzerindeki ağırlığını ortaya koymaktadır. Yapılan çalışma, kurulların yönetmelikle öngörülen işlevleri yerine getirmekte zorlanması ile ilgili en önemli gerekçenin ödenek yoksunluğu olduğunu göstermektedir. Yönetmelik gereği her il ve ilçede oluşturulması gereken insan hakları masaları, bütçe sorunları nedeni ile işlevsel bir şekilde oluşturulamamış,

masalar için gerekli bilgisayar, faks, telefon, ofis malzemeleri gibi demirbaşlar ancak öncelikli iller ve ilçeler için ayrılan ödenek ile satın alınabilmektedir. Ayrıca, görev alanı oldukça geniş olan bu kurullarda görev yapan üyelerin harcadıkları emek ve zaman karşılığında herhangi bir karşılık almadan bu görevleri sürdürmeleri de ciddi sorunlardan biridir.

- Bireysel başvuru mekanizması ile ilgili sorunlar

İlgili yönetmeliğin kurullara insan hakları ihlalleriyle ilgili bireysel başvuruları inceleme yetkisi vermiş ancak bu yetkiyi herhangi bir yaptırıma bağlamamış olması, kurulun bu konudaki çabalarını daha baştan sınırlamıştır. İlgili yönetmelikte (m.13), kurulların insan hakları ihlalleriyle ilgili başvuruları inceleyip araştırarak sonuçlarını değerlendirmesini, ulaşılan sonuçları konusuna göre Cumhuriyet savcılıklarına ya da ilgili makamlara iletmelerini ve sonuçlarını izlemelerini öngörmüştür.

Araştırma kapsamında seçilen kurullara yapılan sınırlı sayıdaki^{*} başvuruların incelenmesi ve kurul üyeleri ile yapılan görüşmeler, başvuru mekanizmasının oluşturulmasında da ciddi sorunlar bulunduğu göstermiştir. Kurulların herhangi bir yaptırım gücünden yoksun olması, yurttaşların, hem kurulların varlığı hem de işlevleri konusunda yeterli bilgiye sahip olmamaları, aynı zamanda mülki idare amirlikleri ile organik ilişki içinde bulunan kurullara bireysel başvuruların yurttaşlar tarafından idareyi koruma yollarından biri olarak algılanması, başvuru mekanizmasının çalışmasını engelleyen nedenler arasındadır.

Kurullara yapılan bireysel başvurular incelendiğinde, özellikle ilçe kurullarına yapılan başvuruların çoğunlukla isimsiz ve imzasız şikayetler olduğu ve bireysel mağduriyetleri içermekten çok kamu hizmeti veren kuruluşların kusurlarını belirten ve önlem alınmasını

^{*} Kurullara yapılan başvuruların sayısı hem Türkiye genelinde hem de Muğla'da oldukça sınırlı kalmıştır. Türkiye genelinde 2004 yılı içinde il insan hakları kurullarına toplam 466, ilçe kurullarına ise 27 başvuru yapılmıştır (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2005:6). Aynı yıl Muğla İl İnsan Hakları Kurulu'na yapılan başvuru sayısı 8 olarak belirlenmiştir. Kurulun oluşumundan 2005 Ağustosuna dek İl İnsan Hakları Kurulu'na yapılan başvuruların sayısı 18 olarak belirlenmiştir. Ula İlçe İnsan Hakları Kurulu'na hiç başvuru yapılmamış, Milas'ta toplam 5, Yatağan'da 4, Marmaris'te 5, Dalaman'da ise 4 kayıtlı başvuru saptanmıştır.

talep eden ifadeleri kapsadığı saptanmıştır. Kurullara yapılan başvurular, kurullardaki ilgili komisyonlarca ele alınıp öncelikle hakkında şikâyet bulunan kişilerin bağlı bulunduğu kurumlarla yazışmalar yoluyla değerlendirilmiştir. Başvurular ve başvurularla ilgili kurul işlemleri incelendiğinde, gerek kurul üyeleri gerekse başvuruda bulunan yurttaşların insan hakları ihlali, ihlalden doğan mağduriyetin saptanması ve gerekli önlemlerin alınması konusunda belirsizlik yaşadıkları saptanmıştır. Örneğin, Milas İlçe İnsan Hakları Kurulu'na başvuran bir kişi, bölgede faaliyet gösteren bir özel sektör işletmesinden haksız yere işten çıkarıldığını, hak ettiği tazminatları alamadığını bu durumda kendi gibi onlarca işçi bulunduğunu belirtmiştir. Söz konusu başvuru kurul üyesi bir avukat tarafından incelenmiş ve ilgili kişinin yaşadığı sorunun hak ihlali değil, hak arama konusu olduğu belirtilerek izlenebilecek idari ve yasal başvuru yolları hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca işten çıkarma ve kıdem tazminatı konularının insan hakları ihlal kapsamına girmeyeceği değerlendirilmiştir. İlgili yönetmelik gereği yurttaşlara yaşadıkları mağduriyeti gidermek üzere izleyebilecekleri idari ve yasal yollar hakkında bilgi vermekle yükümlü olan kurullar, herhangi bir sorunun insan hakları ihlali kapsamına girip girmediğini peşinen değerlendirme hakkına sahip değildir. Tersine, kurulların her hak ihlali iddiasının potansiyel bir insan hakları ihlali olabileceği anlayışından yola çıkarak ve insan haklarının günümüzde son derece geniş ve çok boyutlu bir ilkeler bütünü olduğunun bilincinde olarak görevlerini yerine getirmeleri gerekmektedir.

• **Bilinç oluşturma ve araştırma ile ilgili işlevlerin ikincilliği**

Yapılan çalışmalarda ortaya çıkan önemli yapısal sorunlardan biri de, kurul üyelerinin yönetmelikte öngörülen insan hakları ihlalleriyle ilgili başvuruların incelenmesini kurulan öncelikli görevi olarak algılayıp diğer işlevleri ikincil nitelikte görmeleridir. Kurul üyelerinden birçoğu, başvuruların incelenmesini temel görevleri olarak tanımlayarak "başvuru olmadığı" gerekçesiyle gündem oluşturmakta zorlandıklarını belirtmişlerdir. Oysa ilgili yönetmelik, (m.9, 10, 11,12), insan hakları kurullarına yaşanan sorunlarla ilgili araştırmaların örgütlenmesinden, kamu personeli ve çeşitli toplum kesimlerinde insan hakları bilincinin geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmaya kadar oldukça geniş bir görev alanı tanımlar. İncelenen insan hakları kurullarının birçoğunda insan haklarıyla

ilgili belirli günlerde yapılan bir ya da iki etkinlikle sınırlı kalan, kalıcılaştırılmayan, belirli bir hedefe yönelmiş çalışma programı oluşturulmadan sürdürülmeye çalışılan etkinlikler yapıldığı gözlenmiştir.

- Sekreteryaya işlerini yürütecek uzmanlık bilgisinin yetersizliği

İlgili yönetmelik gereği, kurulların sekreteryaya işlemlerini yürütmekle görevli insan hakları masalarında çalışacak personelin öncelikli olarak hukuk ya da halkla ilişkiler eğitimi olanlar arasından belirlenmesi öngörüldüğü (m.7) halde mülki idare amirliklerindeki uygun formasyona sahip personelin başvuru ve danışma masalarında çalıştırılmadığı saptanmıştır. Valilikler ve kaymakamlıklar bünyesinde çalışan personel arasında hukuk formasyonuna sahip olanların çoğunlukla hazine avukatı olarak görev yaptıkları, insan hakları başvuru masalarında ise daha çok yazı işleri müdürleri ya da bu birimde görev yapan, bu konuda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmayan kişilerin sorumlu olduğu belirlenmiştir. Oysa üyelerinin her biri farklı kurumsal yapıların temsilcisi olarak görev yapan kurullarda hem oluşturulan gündemi izleme hem de sürekliliğin sağlanması açısından belirli bir uzmanlık bilgisine sahip kişilerden oluşan, birbirini izleyen toplantılar arasında kalıcılığı ve bütünlüğü sağlayabilecek bir büronun bulunması son derece önemlidir.

- Kurul üyeleri arasında insan hakları konusunda bilgi ve deneyim eksikliği

Kurullarda görev yapan üyeler arasında, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda düşünsel, siyasal ve hukuksal bilgiye ve deneyime sahip olanların sayılarının sınırlı olduğu görülmektedir. Bilgi birikimi ve deneyim konusundaki bu eksiklik, ayda bir kez toplanmakla yükümlü olan kurulların gerek yönetmelik tarafından belirlenen işlevlerini yerine getirmeleri gerekse yeni gündem oluşturmaları konusunda sorunlar doğurmaktadır. Özellikle ilçe kurullarında insan hakları konusundaki bilgi ve deneyim eksikliği, kurul üyeleri arasında insan haklarını koruma ve geliştirme bilincinin gelişmesini de engellemektedir. Yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular, üyelerin toplumdaki insani sorunlarla insan hakları sorunlarını çoğunlukla birbirine karıştırdıklarını, "toplumsal yarar" hizmetlerini geliştirmekle insan

haklarını koruma ve geliştirme konusunda herhangi bir bilinçli ayrıma sahip olmadıklarını göstermektedir. İdarenin kusurlarından doğan ya da doğabilecek insan hakları ihlallerini önlemek, ihlallerden doğan zararın süratle giderilmesi için çaba göstermek ve bu konuda kamu personeli arasında bilinç geliştirmek konusunda Muğla İl İnsan Hakları Kurulu'nun ilçe kurullarına göre daha bilinçli (özellikle içişleri personelinin insan hakları konusunda bilgilendirilmesini hedefleyen konferans ya da seminerler) etkinlikler düzenlediği saptanmıştır.

Bütün bu yapısal sorunlara karşın, insan hakları kurulunun oluşumunu önemli bir olanak olarak değerlendirip ciddi çalışmalar yürütmeye çalışan, yıllık çalışma programı hazırlayarak çeşitli kurumlarla işbirliği içinde programı gerçekleştirmek için girişimlerde bulunan kurullar da bulunmaktadır. İncelenen ilçe kurulları arasındaki Dalaman İlçe İnsan Hakları Kurulu, nüfusa kayıtlı olmayan çocukların tespit edilerek kayda alınması; kamu ve özel sektör kurumlarında çalıştırılması zorunlu engelli personelin yeterli ölçüde istihdam edilip edilmediğinin tespiti; turizm sezonlarında yaşanabilecek hak ihlalleriyle ilgili çalışmalar yapılması; sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanması gereken toplum kesimleri için gerekli önlemlerin alınması gibi konuları kapsayan bir çalışma programı oluşturmuş ve bu konuda çalışmalara başlamıştır.

Kurul Üyelerinin Sorunlara Yaklaşımları

İlçe insan hakları kurulu üyeleri, mülki idare amirlerinin kurulların oluşumundaki ağırlıklarına ve kurullara başkanlık etmelerine çoğunlukla olumlu yaklaşmaktadırlar. Bu olumlu yaklaşımın ardındaki gerekçelerin başında, böyle bir yapılanmanın kurula ağırlık ve ciddiyet kazandırdığı bulunmaktadır. Bu konuda sunulan ikinci gerekçe ise, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda yapılacak çalışmalarla ilgili harcamaların ancak o yerin en yüksek mülki idari amirinin yetkisinde olduğudur. Bu konuda eleştirel düşünceleri olanlar arasında yalnızca tek bir mülki idare amiri bulunmaktadır. O da kurulun yapısını ve işleyişini hiyerarşik bulduğunu, kurulların sivilleşmesi gerektiğini ve daha fazla sayıda sivil toplum kuruluşunun kurulda yer almasını gerektiğini belirtmiştir. Bunun dışındaki eleştiriler, daha çok kurullarda görev yapan sivil hukukçular ile siyasi parti temsilcilerinden gelmektedir. Bu eleştirilerde, mülki idare amirlerinin devlet otoritesini temsil ettikleri

için kurullarda bu özellikleri nedeniyle ağırlık oluşturdıkları, bu durumun onların görüşleri karşısında görüş ileri sürmeyi güçleştirdiği, dolayısıyla kurulların nesnel değerlendirme yapmaktan uzak kaldığı vurgulanmıştır.

Başvuru mekanizmasının iyi işlemediği konusunda kurul üyelerinin çoğunluğu aynı düşüncüyü paylaşmaktadır. Kurullara az sayıda ve belirsiz konularda başvurunun bulunması, çoğunlukla halkın bu konudaki bilgisizliğine ve bilinçsizliğine; sorunları başka yöntemlerle çözmeye alışkanlıklarına ve kurulların yaptırım gücünden yoksun olmasına bağlanmaktadır. Bu konuya daha eleştirel yaklaşan az sayıda üye, kamu hizmetinin başı olan mülki idare amirlerinin başkanlığında işleyen kurullara vatandaşların başvurularının son derece sınırlı kalacağını, hatta bunun olanaklı olmadığını vurgulamıştır.

Kurulun üye bileşimi konusunda da üyeler, çoğunlukla yönetmelikte öngörülen bileşimi olumlu karşıladıklarını belirtmişler, üyelerin belirlenmesinde mülki idare amirlerinin belirleyici olmalarını bir sorun olarak tanımlamamışlardır. İnsan hakları konusunda birikime ve deneyime sahip örgütlerin kurulların çoğunlukla dışında kalmalarını sorun olarak ifade eden üyelerin sayısı da son derece sınırlıdır. Mülki idare amirlerinden biri, kurul üyeleri arasında psikoloji eğitimi almış ve bu konuda danışmanlık hizmeti verebilecek bir üyenin bulunmasında yarar olduğunu belirtmiştir.

Kurul çalışmalarının sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli mali kaynağı sağlamak üzere kurul üyelerinden para toplanmasını, insan haklarını ihlal ederek mağduriyete yol açtığı saptanan kişilerden ve kurumlardan ceza olarak alınacak bedellerin kaynak olarak kullanılmasını öneren kurul üyeleri bulunmaktadır.

İnsan hakları kurullarının, 2003 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile kurulların "sivilleştirilmesi" konusundaki görüşler çoğunlukla olumlu olmakla birlikte, özellikle emniyet ve jandarma kurumlarının kurullarda görev yapmalarını, şikâyetlerin, muhatapı olan kurumlarca daha etkili bir şekilde buluşması açısından yararlı gören sınırlı sayıda üye bulunmaktadır.

Kurul üyelerinin, görev yaptıkları kurulların yapısı, işleyişiyle

ilgili sorunlar ve boşluklar konusunda sorgulayıcı ve eleştirel bakış açısından oldukça uzak, daha çok uyumlu bir çalışma anlayışı içinde oldukları saptanmıştır. Özellikle kurulların oluşturulmasında rol oynayan insan haklarıyla ilgili temel mantığın gözden kaçması, yönetmelikteki sorunlu yanlar üzerinde düşünmekten kaçınılması, kurulların amacına uygun bir şekilde çalıştırılması konusundaki en ciddi engeli oluşturmaktadır.

Sonuç

Türkiye’de insan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla 2001’de başlatılan ve Türkiye’nin tüm illerinde ve ilçelerinde kurumsallaştırılan il ve ilçe insan hakları kurullarının yapısını ve işleyişini Muğla örneğini ele alarak değerlendirmeyi hedefleyen bu çalışma ile kurulların oluşumunu düzenleyen yönetmelik başta olmak üzere yapılanmada ve işleyişte ciddi sorunlar yaşandığı saptanmıştır.

Herhangi bir ülkede, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmaların sivil ve kamusal örgütlenmelere yaygınlaştırılması ve bu konuda her iki kesimi de içeren kurumsal yapılanmaların geliştirilmesi, insan haklarının gelişim felsefesine uygun, son derece önemli bir adımdır. Ancak atılan bu adımın, özellikle kamusal otoritelerin sivil toplum örgütlenmeleri üzerinde denetim kurarak onları yönetmesi ve yönlendirmesi ile sonuçlanma eğilimi, insan haklarının tarihsel gelişimi ve evrensel özellikleri ile bağdaşmaz. Muğla’da kurulan kurulların oluşumu ve işleyiş biçimi, kurulların hem yapısal olarak hem de işleyiş açısından BM tarafından onaylanmayı gerektiren bağımsızlık, çoğulculuk ve ayrı bir bütçeye sahip olma ilkelerini gerçekleştirmekten çok uzak olduğunu göstermektedir.

Oysa güçlü ve amacına uygun bir şekilde örgütlenecek kurullar, hem idare tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerini ortadan kaldırmak hem de insan hakları konusunda toplumsal bilinci geliştirmek konusunda önemli katkılarda bulunabilirler. İdarenin, insan hakları ihlallerinden arınmasını sağlamanın yolu, insan hakları anlayışını, idarenin otoritesi altında geliştirmeyi tercih etmekten çok, idarenin insan haklarının korunması ve geliştirilmesi

konusunda yargısal ve yönetsel denetim yanında kamuoyu denetimine ve eleştiriye açık hale gelmesini sağlamaktır. Sivil toplum örgütleri ile idarenin çeşitli birimlerini buluşturan insan hakları kurulları, böyle bir kamuoyu denetiminin gerçekleşmesi için ciddi bir zemin oluşturma gizilgücüne sahiptir. Bu gizilgücün gerçekleşebilmesi için öncelikli;

- Kurulları düzenleyen yönetmeliğe sinmiş olan kamu otoritesi ağırlığı giderilmeli;
- Kamuoyunda insan haklarına duyarlı ve bu konuda örgütlenmiş tüm toplum kesimlerinin kurullarda temsil edilmelerinin yolu açılmalı;
- İnsan hakları konusunda uzmanlaşmış, bilgi ve deneyim sahibi olan örgütlenmelerin kurullara katılımı özendirilmeli;
- Kurulların amaçları doğrultusunda özgürce kullanabilecekleri bütçeleri bulunmalı;
- Kurullar, başkanlarını ve gündemleri kendi içlerinde özgürce belirleyebilecekleri bir işleyiş mekanizmasına kavuşturulmalı;
- Yargıçların, savcılarının, emniyet ve jandarma mensuplarının hem ulusal hem de uluslararası düzeydeki insan hakları ilkeleri ile mevzuat hakkında bilgilerini ve bilinçlerini geliştirebilecekleri uzun erimli ve etkileşimli araçlarla desteklenmeleri sağlanmalı;
- Toplumda insan hakları bilincini geliştirmek için özellikle üniversitelerden uzmanlar ile kitle iletişim uzmanlarının desteği ile hedefleri belirlenmiş, uzun erimli programlar ve projeler gerçekleştirilmeli;
- Herhangi bir öncelik belirlenmeksizin Türkiye'nin tüm ilçelerinde kurulmuş olan kurulların ne şekilde işledikleri yakından izlenmeli ve değerlendirilmeli, insan hakları sorunları yaşayan öncelikli kentlerde ve kasabalarda pilot çalışmalarla kurulların daha etkin çalışabilmesinin yolları aranmalıdır.

KAYNAKÇA

- Cardenas S. (2003), "Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions", **Global Governance**, Issue:9, p.p. 23-42.
- Gaitung J. (1999), **Bir Başka Açıdan İnsan Hakları**, İstanbul: Metis Yayınları.
- Ghai Y. (2000), "Human Rights and Governance: The Asia Debate" **Asia Pacific Journal on Human Rights and the Law**, Issue.1, pp. 9-52.
- Gülmez M. (2004), **Birleşmiş Milletler Sisteminde İnsan Haklarının Korunması**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği.
- Gülmez M. (2001), **İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Howard-Hassmann Rhoda E. (2004), "Culture, Human Rights and the Politics of Resentment in the Era of Globalization", **Human Rights Review**, October-December, pp. 5-26.
- İnsan Hakları Başkanlığı (2005), **Bilgi Dosyası**, Ankara.
- İnsan Hakları Başkanlığı (2006), **İnsan Hakları**, Ankara.
- Kalabalık H. (2004), **İnsan Hakları Hukuku**, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Mumcu A, Elif Küzeci (2003) **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, Ankara: Savaş Yayınları.
- Özdek Y. (2000) "Evrensellik ve Görecelik İkileminde İnsan Hakları", **Uluslararası Politika ve İnsan Hakları** içinde, Ankara: Öteki Yayınevi.
- W/amnesty-turkiye (2006), "Ulusal İnsan Hakları Kurumları- Uluslararası Af Örgütü'nün İnsan Haklarının Etkin Korunması ve Teşviki için Önerileri" <http://www.amnesty-turkiye.org/v1601200502.si#tos93679009> , (10.10.2006)
- W/ihm (2006), "İnsan haklarının geliştirilmesi ve Korunması için Ulusal Kurumlar" <http://ihm.politic.s.ankara.edu.tr/Beigeler/Metinler/Paris%20Ilkeleri.pdf>, (10.10.2006)

KAMU YÖNETİMİNİN BİLGİSİNDEN YÖNETİLENLERİN BİLGİSİNE: BİLGİ EDİNME HAKKI

Yrd.Doç.Dr.Ramazan ŞENGÜL
Kocaeli Üniversitesi İİBF
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

GİRİŞ

Kamu yönetiminin şeffaflaşması demokratik toplumlarda gittikçe artan bir öneme sahip olmaktadır. Şeffaflık, demokratik ülkelerin kamu yönetimleri için dikkate alınması gereken yönetsel prensipler arasında görülmektedir. Dolayısıyla yönetsel şeffaflık, kamu yönetiminde temel reform konularından birisini oluşturmaktadır.

Yönetilenlere bilgi edinme hakkının tanınmasıyla kamu yönetiminde şeffaflığın gerçekleşme sürecinde önemli bir dönemece girilmiş olmaktadır. Uzun bir tarihsel geçmişe sahip olan bilgi edinme hakkıyla (Yaşamış, 2004:4-18) birlikte bireyler, yönetimin sahip olduğu bilgileri öğrenebilme ve yönetsel belgelere erişebilme imkanına kavuşmaktadırlar. Diğer taraftan bilgi edinme hakkı yönetime yeni sorumluluklar yüklemektedir. Bu hakkın gereği olarak yönetimin sahip olduğu bilgi veya belgelerin yönetilenlere açılması gerekmektedir. Böylece yönetimin bireyleri bilgilendirme yükümlülüğü ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’de bilgi edinme hakkının genel bir düzenleme konusu olması 9 Ekim 2003 tarihli 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile yakın zamanda olmuştur. Bu kanunla birlikte bireyler için daha önce alışık olmadıkları yeni bir durum söz konusu olup kamu kurum ve kuruluşlarından istenildiğinde bilgi edinebilmesi olanağı sağlanmaktadır. Kanunla birlikte girilen yeni süreçte bilgi edinme hakkının içeriğinin iyi bilinmesi bireylerin yönetsel diyalogun aktif

aktörü durumuna gelebilmesinde ayrıcalıklı bir öneme sahiptir.

YÖNETİLENLER İÇİN YENİ BİR HAK

Demokratik hukuk devletinde bireylerin aktif olarak yönetime katılmalarını sağlamada bilgi edinme hakkının sağlanmış olması önem kazanmaktadır (Çolak, 2006). Bireyler, bilgi edinme hakkı sayesinde kamu yönetiminin faaliyetlerini öğrenebilme ve gerekiyorsa etkileyebilme olanağına kavuşacaklardır. Bu anlamda bilgi edinme hakkı demokratik yönetimlerin vazgeçilmez unsuru haline gelmiştir (Eken, 2005:104). Diğer taraftan bilgi edinme hakkının tanınmış olması savunma hakkı açısından öneme sahiptir. Bilgi edinme hakkı sayesinde kamu gücü kullanan otoriteler karşısında bireyler kendi çıkarlarını korumada etkinlik kazanabileceklerdir (Çolak, 2006; Soydan, 2006).

Türkiye'de 4982 sayılı kanunla birlikte bireyler için yeni bir hak olarak bilgi edinme hakkının doğumu gerçekleşerek bu hak diğer haklar arasına katılmaktadır. Kanunun 5/2.maddesiyle birlikte bilgi edinme konusunda 4982 sayılı kanunun esas olduğu ve diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümlerinin uygulanamayacağı hüküm altına alınmaktadır. Kanunun öngördüğü çerçevede bilgi edinme hakkı mutlak bir hak olarak benimsenmemiştir. Kanun, bilgi edinme hakkının yönetimin bütün faaliyet alanlarında kullanılabilmesini mümkün kılacak genel bir prensip kabul etmemektedir. Kanunun belirlediği gizlilik alanlarında bu hakkın kullanılması mümkün olmadığından hakkın kullanım alanları sınırlandırılmış olmaktadır.

4982 sayılı kanununa göre bilgi edinme hakkından herkes istifade edebilir(md.4). Kanunda herkes ifadesinin yer alması bilgi edinme hakkının vatandaşlarla birlikte yabancılar tarafından kullanılabilmesini mümkün kılmaktadır. Bu ifadeden çıkan diğer bir sonuç hakkın kullanımının gerçek kişiler yanında tüzel kişilere de açık olduğudur.

Bununla birlikte Türk vatandaşı olmayan yabancı gerçek kişilerin bilgi edinme hakkından yararlanabilmesi için Türkiye'de ikamet etmesi gerekirken yabancı tüzel kişilerin ise Türkiye'de faaliyette bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla Türkiye'de ikamet etmeyen gerçek kişilerin ve Türkiye'de faaliyette bulunmayan tüzel kişilerin bilgi edinme hakkından yararlanması kanun kapsamında mümkün

görünmemektedir. Kanunun öngördüğü bu özellikleri taşımakla beraber yabancı gerçek ve tüzel kişilerin bu haktan yararlanması iki koşula bağlanmıştır. Birinci koşul, yabancı gerçek kişilerin talep edecekleri bilgilerin kendileriyle ilgili, yabancı tüzel kişilerin ise faaliyet alanlarıyla ilgili olması gerekmektedir. Dolayısıyla yönetimin genel faaliyetleriyle ilgili bilgiler yabancı gerçek ve tüzel kişilere kapalı durumdadır. İkinci koşul ise yabancı kişilerin Türkiye'de bilgi edinme hakkını kullanabilmeleri için bu hakkın kendi ülkelerinde yaşayan Türk vatandaşlarına tanınmış olması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle kanun karşılıklılık ilkesini benimsemiştir. Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklı tutulmuştur. Kanunun 4. maddesiyle bilgi edinme hakkını kullanacak yabancıların kendi çıkarlarıyla ilgili bir durumun varlığı aranırken vatandaşlar için böyle ön bir şart öngörülmemiş olunmaktadır. Vatandaşlar, gerek kendileriyle ilgili gerekse genel yönetim faaliyetlerine ilişkin yönetimden bilgi talebinde bulunabileceklerdir. Kanunun 4.maddesine ilişkin yaptığı değerlendirmede Yaşamış, 4.maddenin bilgi edinme hakkını doğru ve uluslar arası normlara uygun şekilde düzenlediğine vurgu yapmaktadır (Yaşamış, 2004:22).

Kanunun 4. maddesiyle tanınan bilgi edinme hakkını kullanabileceklerin yorumlanmasında memurların 6.maddede belirtilen başvuru usulünü izleyerek çalıştıkları kurumlardan bilgi edinmelerinin mümkün olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. Zira memurların kurumlarıyla olan ilişkilerinde 'şikayet ve müracaatlarının yapılmasına dair bir yönetmelik bulunmaktadır. Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmeliğin¹ 3.maddesi kapsamında şikayet hakkı, memurların amirleri ve bağlı bulundukları kurumların kendileri hakkında yaptıkları idari eylem ve işlemlere ilişkin olarak kullanılabilir. Yönetmeliğin 11.maddesi kapsamında müracaat hakkı ise memurların resmi ve şahsi işlerine ilişkin olarak bağlı bulundukları kurumlardan taleplerde bulunabilmesini düzenlemektedir. Memurların bilgi edinme hakkını kullanabilmesinin söz konusu yönetmelik hükümleri dikkate alınarak yapılmasını gerekçe gösteren kurum ve kuruluşlar, memurlarının yapmış oldukları bilgi edinme taleplerini olumsuz cevaplamaktaydı. Bu yöndeki kararların itiraz yoluyla Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)'nda incelenmesi

¹ Resmi Gazete 12.1.1983-17926.

sonucu alınan 2005/4 sayılı ilke kararında memurlar için de 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanması gerektiğine karar verilmiştir (2.11.2006)². Bu kararla birlikte memurların kurumlarından bilgi edinebilmesinde mezkur yönetmelik hükümleri değil, 4982 sayılı kanun esas alındığından memurların kendi kurumlarından diğer kişiler gibi bilgi edinebilmesi mümkün hale gelmektedir.

Bilgi Edinme Hakkının Kullanımının Sınırları

Bilgi edinme, kanunla kural haline getirilmekte olup hakkın kapsamı dışında kalan alanlar istisna olarak kabul edilmektedir. Kanunun 5/1.maddesine göre yönetim prensip olarak bilgi ve belge taleplerini karşılamakla yükümlü tutulmuştur. Ancak aynı madde bu kanunda belirtilen bazı alanlarda yönetimin bilgi verme yükümlülüğü olmadığını hüküm altına almaktadır. Böylece gizlilik alanları olarak nitelendirilebilecek bu alanlar dışında kalan kamu yönetimi faaliyetlerinde bilgilendirme asıl olmaktadır.

Kanunun dördüncü bölümünde sayılan alanlarda bilgi edinme hakkına kısıtlamalar getirilmektedir. Bilgi edinme hakkının kısıtlanmasında esasen kamu çıkarı ve özel çıkarlar esas alınmaktadır. Dolayısıyla kamu çıkarıyla birlikte özel çıkarlar kanun tarafından korunmuş olmaktadır. Nitekim kamu çıkarı gereğince kanunun dördüncü bölümünde belirtilen devlet sırrına (md.16), ülkenin ekonomik çıkarlarına (md.17), istihbarata (md.18), belli koşullar altında idari soruşturmaya (md.19), belli koşullar altında adli soruşturmaya (md.20), haberleşmenin gizliliğine (md.22), ticari sır (md.23), kurum içi düzenlemelere (md.25) ilişkin bilgi

² Devlet memurlarının Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itirazları hakkında 06/04/2005 tarih 2005/4 sayılı ilke Kararı

"4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında kurumlarına bilgi edinme başvurusunda bulunan devlet memurlarının başvurularını "Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkındaki Yönetmelik" hükümlerine göre hiyerarşik silsile yolu ile yapmaları gerek gerekmediği hususunda uygulamada tereddüde düşülmüş olduğu görüldüğünden 4982 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi uyarınca Kurulumuzca; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun bireysel bir hak olan bilgi edinme hakkının kullanılmasını düzenlemesi ve kanunun 6 ncı maddesinde bilgi edinme başvuruları için devlet memuru olup olmama ayrımı yapılmadan herkesi kapsayan bir başvuru usulünün belirtilmiş olması nedeniyle devlet memurları için kanunda düzenlenen dışında başka bir başvuru usulünün kabul edilmesinin mümkün olmadığına, devlet memurlarının yaptığı bilgi edinme başvurularında da 4982 sayılı kanunun 6 ncı maddesinde belirtilen başvuru usulünün uygulanması gerektiğine oybirliğiyle karar verilmiştir."

ve belgeler ile tavsiye ve mütalaa talepleri (md.27) bilgi edinme hakkı kapsamı dışında bırakılmıştır. Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyelere ilişkin bilgi veya belgeler ilgili kurum veya kuruluş tarafından bilgi edinme hakkı kapsamı dışında bırakılabilecektir (md.26). Dolayısıyla bu madde kapsamına giren konularda bilgi edinme hakkının kullanılmasında kurum ve kuruluşlarının takdir hakları bulunmaktadır. Dördüncü bölümde ayrıca kişisel menfaati koruma gereğince özel hayata ilişkin bilgi ve belgelerin prensip olarak bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulması hüküm altına alınmıştır (md.21).

Kamu yönetiminde mutlak şeffaflığın benimsenmediğine dikkat çeken Chevallier, temel kamu çıkarlarının korunmasında gizlilik alanlarının gerekli olduğunu belirtmektedir (Chevallier, 1989:259). Bununla birlikte bilgi edinme hakkının kabul edildiği birçok ülkede bilgiye erişim konusunda istisna alanları kullanılarak yönetim tarafından engeller çıkarılabilmektedir (Tarhan, 2004:13). Bu noktada bilgi edinme hakkının kullanımında karşılaşılabilecek temel sorun istisna kapsamına girecek bilgi ve belgelerin tespit edilmesinde ortaya çıkmaktadır. Kanun istisna alanlarını belirtmekle yetinip gizli kalması gereken bilgi ve belgeleri isimlendirerek herhangi bir sınıflandırma yapmadığı gibi bu tür bir sınıflandırmanın düzenleyici işlemlerle yapılmasını da öngörmemiştir. Bu nedenle bilgi edinme hakkının kullanımını etkileyeceğinden talep edilen bilgi veya belgenin gizlilik kapsamında olup olmadığı konusunda yönetimin değerlendirmesi önem kazanmaktadır. Yönetimin bilgi veya belgeler üzerinde yapacağı gizlilik nitelendirmesi hakkın kapsamının daraltılıp genişletilmesini doğrudan etkileyecektir.

Bilgi edinme yönetilenlere tanınan yeni bir hak olduğu halde yönetim için yeni bir yükümlülüğü ifade etmektedir. Kanunla birlikte yönetime, başvuru sahiplerinin bilgi ve belgelere erişimi konusunda yeni sorumluluklar yüklenmektedir.

YÖNETİM İÇİN YENİ BİR YÜKÜMLÜLÜK

Yönetilenlere bilgi edinme hakkının tanınmasıyla birlikte demokratik hukuk devletinde yönetime katılımın kurumsallaşmasında yönetimin bu yönde gerekli düzenlemeleri yapması gerekmektedir (Çolak, 2006). Kamu yönetiminden yönetilenlere yönelik bilgi akışının sağlanması hususunda yönetim serbest bırakılmayarak yerine getirmesi gereken ödevleri mevzuatla

belirlenmektedir. Bu kapsamda yönetime, kendisine ulaşan talebin sonucunda elde edilecek bilginin hangi amaçla kullanılacağını sorma yetkisi tanınmamaktadır. (Tahranlı, 2004:12).

Bilgi Vermekle Yükümlü Olan Kamu Kurum Ve Kuruluşları

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kapsamının düzenlendiği 2.maddesine göre bilgi edinme hakkı kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları faaliyetlerinde uygulanacaktır. Tanımlar başlığını taşıyan kanunun 3.maddesi 2.maddeye göndermede bulunup kamu kurum ve kuruluşları deyimini kullanmakla yetindiğinden bu deyim anlama ilişkin bir tanım vermekten kaçınmıştır³. Kamu kurum ve kuruluşu deyimini kapsamına giren ve bilgi vermekle yükümlü olan kurum ve kuruluşların hangileri olduğu yönetmeliğin 2.maddesinde şu şekilde belirlenmektedir: "Bu yönetmelik; merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarının, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketlerinin, T.C.Merkez Bankası, İMBK ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır." Görüldüğü üzere bu yönetmelik hükmü gereği Türkiye'nin yönetim yapısı içinde yer alan merkezi yönetim kuruluşlarıyla bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar, taşra kuruluşları, hizmet yerinden yönetim kuruluşları, köyler hariç yerel yönetim kuruluşları ve kamu kurumu niteliğine haiz barolar, borsalar gibi meslek kuruluşları bilgi verme yükümlüsü olmaktadır. Ancak kanunun 2.maddesindeki düzenlemede öngörülmemesine rağmen yönetmeliğin 2.maddesi bir kamu kuruluşu olan köy yönetimlerini bilgi verme yükümlülüğü kapsamı dışında tutmaktadır. Dolayısıyla kanunda öngörülmeyen bir kısıtlama yönetmelikle getirilmiş olmaktadır.

Kanun ve yönetmelik hükümleri gereğince yasama ve yargı organlarının faaliyetleri bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuş

³ Mevzuatta kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin bir tanım 189 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2.maddesinde yapılmaktadır. 13.12.1983 Tarih ve 189 Sayılı KHK'nin 2.maddesinin a fıkrası şöyledir: "Kamu kurum ve kuruluşları; hukuki statüleri ne olursa olsun bir kamu görevi veya belirli kamu hizmetlerini yapmak üzerine kurulan devlet kuruluşlarıdır."

görülmektedir. Bununla birlikte yasama ve yargı organlarının yürütülmekle beraber yasama fonksiyonu ve yargı fonksiyonu içinde görülmeyen bazı idari faaliyetler mevcuttur (Günday, 2003:14-15). Dolayısıyla yasama ve yargı organlarının idari nitelikteki faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgelerine bu kanun hükümlerinin uygulanması hususu tartışmaya açık olmaktadır (Eken, 2005:106). Yasama ve yargı organlarının idari faaliyet olarak nitelendirilen işlemlerinin idari yargıda denetimi gerçekleştirildiğine göre (Günday, 2003:15) bu alanlarda bilgi edinme hakkının tanınmasının yerinde olacağı düşünülmektedir (Eken, 2005:106).

Kamu hizmetini yürüten özel kişilerin bilgi verme yükümlüsü olup olmadığı hususuna ilişkin kanunda açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Özel kişilerce yürütülse bile söz konusu olan kamu hizmeti olduğuna göre özel kişilerin bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirilmesi isabetli olacaktır. Eken'in de belirttiği gibi kamu hizmeti sahibi kamu kurum ve kuruluşundan bilgi istemek mümkün olmakla beraber kamu hizmetine ilişkin bütün bilgi veya belgeler ilgili kamu kurum veya kuruluşunda olmayabilir. Böyle bir durumda ilgili kamu kurum veya kuruluşunun vereceği olumsuz cevaplar bilgi edinme hakkının kullanımını kısıtlayacağından kanunun amacıyla çelişecektir (Eken, 2005:106-107).

Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Bilgi Edinme Hakkının Kullanımını Sağlamak Üzere Gerekli İdari ve Teknik Tedbirleri Alma Yükümlülüğü

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 5/1.maddesi gereğince kurum ve kuruluşların bilgi edinme hakkının kullanımını sağlamak üzere gerekli idari ve teknik tedbirleri almaları gerekmektedir. Bilgi verme yükümlülüğünün etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi açısından kanunda belirtilen idari ve teknik tedbirlerin neler olabileceği uygulama yönetmeliğiyle daha belirgin hale gelmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin (R.G. 27.04.2004.-25445) 6.maddesine göre kurum ve kuruluşların bilgi edinme hakkına konu olabilecek bütün bilgi veya belgeleri hakkın kullanımını kolaylaştırmak üzere tasnif etmeleri gerekmektedir. Aynı madde kurum ve kuruluşlara bilgi edinme hakkının etkin kullanılmasına olanak sağlayacak bir dizi öneride bulunmaktadır. Bu anlamda kurum ve kuruluşların

bilgi edinme taleplerini beklemeksizin yapacağı düzenlemeler olarak kurumun hizmet alanıyla ilgili tasnif edilmiş bilgi ve belgelerin içinde olduğu kurum dosya planını, hizmet alanlarıyla ilgili temel nitelikteki karar ve işlemleri ve yıllık faaliyet raporlarını, kurumlarının hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatı kamuoyunun bilgisine sunmaları istenmektedir. Ayrıca kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun vasıtalarla kamuoyunun incelenmesine açık hale getirilmesi yönetmeliğin bu maddesiyle düzenlenmektedir. Mevcut düzenlemeyle birlikte yönetime bu alanlarda yapılabilecek bilgi talepleri önceden karşılanmış olmaktadır. Dolayısıyla farklı kişilerin bu konularda yapacağı taleplerin cevaplandırılmasına ayrılacak zamandan tasarruf edilmiş olunmakta ve yönetimin iş yükünün artmasının önüne geçilmek istenmektedir.

Yönetmeliğin 7.maddesi bilgi edinme hakkının etkin kullanılabilmesi ve yönetimin iş yükünün azaltılmasını sağlamak üzere kurum ve kuruluşların teşkilat yapısı, görevler, bütçe, gelir ve giderler, personel sayısı ve statüleri gibi bilgileri kamuoyunun bilgisine sunabileceklerini belirtmektedir. Bu tür bilgilerin bilgi edinme hakkının kullanımından önce kamuoyuna sunulması zorunlu tutulmayıp yönetimin takdirine bırakılmaktadır. Kanunun 7.maddesine göre bilgi edinme hakkının kullanımı için belgenin fiziki varlığı bir koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada yönetimin tutumu önem kazanmaktadır. Gizlilik geleneği içinde yoğunlaşmış bir yönetim anlayışında kurum veya kuruluşlar talep edilen belgenin kendilerinde hiç olmadığını veya kaybettiklerini ileri sürerler. Yönetimin, bilgi edinme hakkının kullanımını imkansız hale getirebilecek bu tür bir yönetsel tutumdan kaçınması gerekmektedir.

Kanunun 6/2.maddesine göre bilgi edinme talebi dilekçesinde istenen bilgi veya belgelerin açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Böylece yönetime herhangi bir konuda genel ifadeler üzerinden bilgi veya belge talebinde bulunmak suretiyle yönetimin işleyişinin gereksiz bir biçimde yavaşlatılmasının önüne geçilmek istenmektedir. Bununla birlikte bilgi edinme hakkının kullanımının sınırlanmaması için belgelerin varlığından kişilerin haberdar olması gerekir. Dolayısıyla yönetimin uygun iletişim araçlarıyla yönetsel belgelerin varlığını kamuya duyurması önem kazanmaktadır. Kanun, bilgi veya belge talebinin yanlış kamu kurum ve kuruluşuna yapılması durumunda kolaylaştırıcı düzenlemeler içermektedir.

Kanunun 7/3.maddesine göre istenen bilgi veya belgeler başvuru yönetsel birimde değil, başka bir yerde bulunuyorsa başvuru dilekçesi ilgili kurum veya kuruluşa gönderilerek ilgiliye kolaylık sağlanmaktadır. Mevcut düzenleme ilgilileri doğru kurum veya kuruluşu bulma zahmetinden kurtarıp bilgi edinme hakkının kullanımının kesilmesini önlemeye yönelik görünmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 9.maddesinde kısmi bilgilendirmeyi düzenlemektedir. Kanunun bu maddesine göre talep edilen bilgi ve belgelerde gizli kalması gereken hususlar olabilir. Böyle bir durumda açıklanabilir bilgiler, gizli bilgilerden ayrılabilir. Bu tür bilgilerin talep edenlere verilmesi mümkün olmaktadır. Kanun, açıklanabilir bilgilerin gizli bilgilerden ayrımının yapılmasında yönetimi tamamen serbest bırakmayarak yeni bir yükümlülük getirmektedir. Türk idare hukukunda kural olarak yönetimsel kararların gerekçeli olarak yazılması şekil şartı olarak görülmediğinden (Günday, 2003:133) yönetim, pek alışık olmadığı şekilde bu konudaki kararını gerekçesiyle birlikte başvurana yazılı olarak bildirmek zorundadır. Yönetime benzer bir yükümlülük kanunun 12.maddesiyle getirilmektedir. Bu maddeye göre kurum ve kuruluşların bilgi edinme başvurularını reddetmeleri durumunda ret kararlarının gerekçesini belirtmeleri gerekmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 8.maddesi yayınlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin verilmesini bilgi verme yükümlülüğü kapsamı dışında tutmuştur. Böyle bir durumda yönetime düşen ödev, başvurana söz konusu belgenin ne şekilde, nerede ve ne zaman yayımlandığını veya açıklandığını bildirmek olmaktadır.

Bilgi edinme hakkının kullanımında sürat ve etkinliği sağlamak üzere kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken diğer bir yükümlülük bilgi edinme birimlerinin oluşturulmasıdır. Nitekim uygulama yönetmeliğinin 8.maddesi bilgi edinme birimlerinin oluşturulmasına yöneliktir. Başvuru sahipleriyle ilgilenecek ve bu süreçte uzmanlaşacak bu tür birimlerin varlığı bilgi edinme hakkının kurumsallaşmasında önemli bir yere sahiptir. Yönetilenlere yönetimden bilgi edinebilmesine olanak veren bilgi edinme hakkının kullanımı belli esaslara bağlanmıştır. Kişilerin bilgi edinme taleplerini ilgili mevzuatta belirtilen esas ve usullere uygun yapması gerekmektedir.

YÖNETİMDEN BİLGİ VE BELGE EDİNMENİN YÖNTEMİ

Kamu yönetiminden bilgi veya belge edinmede kullanacak başvuru biçimleri, kurum ve kuruluşlarla olan ilişkiler ve olumsuz yönetsel kararlara karşı başvuru yolları başvuru sahiplerinin dikkate alması gereken hususlar olmaktadır. Bu açıdan 4982 sayılı kanunun özel idari usul kurallarıyla bilgi edinme hakkının kullanımını düzenlediğine dikkat çekilmektedir (Çolak, 2006).

Bilgi Ve Belgeye Erişim

Kamu yönetiminden bilgi edinmenin hak olarak yönetilenlere tanınmasıyla birlikte öncelikle istenebilecek bilgi veya belgeden ne anlaşılması gerektiği önem kazanmaktadır. 4982 sayılı kanunun 3.maddesi bilgi ve belgeyle birlikte bilgi veya belgeye erişimi şu şekilde tanımlamaktadır:

"Bilgi: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu kanun kapsamındaki her türlü veriyi,

Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve videokaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını,

Bilgi veya belgeye erişim: İstenen bilgi veya belgenin niteliğine göre, kurum ve kuruluşlarca başvuru sahibine söz konusu bilgi veya belgenin bir kopyasının verilmesini, kopya verilmesinin mümkün olmadığı hallerde, başvuru sahibinin bilgi veya belgenin aslını inceleyerek not almasına veya içeriğini görmesine veya işitmesine izin verilmesini ifade eder."

Belirtilen bu tanımlar ışığında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 6.maddesine göre başvuru sahipleri bilgi edinme taleplerini yazılı olarak, elektronik ortamda ve diğer iletişim araçlarıyla yapabileceklerdir. Böylece kanun, başvuruda kullanılacak iletişim araçlarını sınırlı tutmayarak gelecekte ortaya çıkabilecek iletişim araçlarını kapsam üzere farklı iletişim araçlarıyla hakkın kullanımını

mümkün kılmaktadır. Bilgi edinme hakkının kullanımında elektronik başvuru yolunun ağırlıklı olarak kullanıldığına dikkat çekilmektedir. Örneğin 2004 yılı sonu itibariyle Adalet Bakanlığı'na yapılan 2120 başvurunun 1 587'si (%75) elektronik posta, 381'i posta, 89'u faks yoluyla ve 63'ü dilekçe yoluyla yapılmıştır (Yücel, 2005:144).

Yönetmeliğin 9.maddesi yazılı başvuru yolunun kullanılması durumunda esnek davranarak başvuru dilekçe veya formlarının daktiloyla doldurulması veya bilgisayar çıktısı olmasının zorunlu olmadığını belirtmektedir. Bununla birlikte başvuru dilekçe veya formlarının okunaklı ve anlaşılır olması gerektiği aynı maddeyle hüküm altına alınmaktadır. Uygulamada birörneklik sağlama açısından gerçek kişiler için yönetmeliğe Ek 1'de, tüzel kişiler için de Ek 2'de bilgi edinme başvuru formu düzenlemiş bulunmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme birimlerinde veya resmi internet sayfasında bu formların yer almasıyla kullanıcılara kolaylık sağlanmış olunmaktadır.

Kanunun 10.maddesi gereği yönetimden belge talebi olması durumunda ilgiliye belgenin onaylı bir kopyasının verilmesi gerekmektedir. Belgenin kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar verebileceği durumlarda (örneğin arşiv belgeleri veya eski el yazması eserlerde olduğu gibi) kurum ve kuruluşlar bireylerin taleplerini reddedemezler. Bu noktada hakkın kullanımı daralmakla beraber ortadan kalkmamaktadır. Zira bu gibi durumlarda başvuru sahibine talep edilen bilgi veya belgeye erişim imkanının çeşitli yollardan sağlanması gerekmektedir. Kanunun 10.maddesine göre başvuru sahipleri bilgi veya belgenin niteliğine bağlı olarak talep edilen bilgi veya belgeyi okuyabilir, not alabilir, dinleyebilir veya izleyebilirler. Bu yöntemlerin dışında başka yöntemlerle erişim sağlanabiliyorsa kanun bu yöntemlerin de kullanılabilmesine olanak vermektedir. Mevcut düzenlemeyle bir taraftan, yönetimin kendisine yapılan belge edinme taleplerini bu nedene dayanarak kategorik olarak reddetme eğiliminin önüne geçilmektedir. Diğer taraftan çoğaltma yoluyla zarar görebilecek olan belgelerin korunması amaçlanmaktadır. Bilgi edinme hakkının bu şekilde kullanılabilmesi için kurum ve kuruluşların ses ve görüntü kaydını mümkün kılacak teknik araçlara (teyp, video, gibi) sahip bulunması zorunluluk

olarak ortaya çıkmaktadır.

Bilgi Ve Belgeye Erişim Maliyeti

Erişimine olanak sağlanan bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin maliyet tutarı kadar ücret talep edilmesi kanunun 10. maddesi gereğidir. Bu maddeye göre başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluş erişimin maliyet tutarı kadar başvuru sahibinden ücret talep edebilecektir. Şüphesiz bilgi edinme hakkının kullanımında erişim ücretlerinin makul miktarlarda olması gerekmektedir. Aksi takdirde aşırı ücret talepleri uygulamada hakkın kullanımını fiilen imkansız hale getirebilir.

Bilgi veya belgeye erişim maliyeti konusunda uygulama yönetmeliğinin 22.maddesinin 1.fıkrasında 2005/9585 sayılı Bakanlar Kurulu kararı (RG.10.11.2005-25989) ile değişiklik yapılarak erişim maliyetine ilişkin esaslar şu şekilde yeniden belirlenmiştir: "Kurum ve kuruluşlar, elektronik posta yoluyla erişim sağlananlar dahil, erişimine olanak sağladıkları bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden, bilgi veya belgelere erişimin gerektirdiği inceleme, araştırma, kopyalama, postalama ve diğer maliyet unsurları ile orantılı ölçüde ücret tahsil edebilir. Kurum ve kuruluşlarca uygulanacak bilgiye erişim ücret tarifesi Maliye Bakanlığınca belirlenir. Ancak erişime olanak sağlanan bilgi veya belgenin ilk on sayfalarının kopyaları için, postalama maliyeti dahil herhangi bir ücret alınamaz."

Erişim ücretlerinin tespitine yönelik BEDK'nun kararları bulunmaktadır. Kurulun 25/03/2005 tarih ve 2005/1 sayılı ilke kararına göre 2005 yılı için ücret tarifesi şu şekilde belirlenmiştir (<http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/>, 30.11. 2006):

1- Kopyalama ücreti olarak A3 ve A4 kağıtları için sayfa başına 50 Yeni Kuruşu aşmayacak tutarda,

2- Postalama ücreti olarak ise Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü'nce belirlenen tarife tutarında, bilgiye erişim ücreti alınacaktır.

Yönetilenlerin bilgi edinme taleplerinin yönetim tarafından sürüncemede bırakılmasını önlemek üzere kanun, yönetimin yükümlülüğünü belli sürelerde yerine getirmesini istemektedir. Ayrıca kanun, bilgi edinme hakkının kullanımında yönetimle yönetilenler arasında meydana gelebilecek uyuşmazlıkların çözümünde itiraz yolunu düzenlemektedir.

Bilgi Edinme Hakkının Kullanımında Erişim Süreleri Ve İtiraz Yolu

Bilgi edinme hakkının kullanımında dikkate alınması gereken diğer bir unsur bilgi veya belgeye erişim süreleridir. Kanunun 11.maddesine göre kurum ve kuruluşların başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş işgünü içinde sağlamaları gerekmektedir. Bununla birlikte kanun, bu sürenin otuz işgünü olabileceği durumları da düzenlemektedir. Talep edilen bilgi veya belgenin sağlanması için başka bir birim veya kuruluşla işbirliğine girilmesi gerekiyorsa yönetime tanınan cevaplama süresi artırılarak otuz işgünü içinde bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmesi istenmektedir. Başvuruların cevaplanma süresinin uzayacak olması durumunda yönetimin, bu kararının gerekçesini yazılı olarak ve onbeş günlük iş süresinin bitiminden önce ilgiliye bildirmesi kanunun bu maddesinin gereği olmaktadır.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yönetilenlere yeni bir hak tanımakla yetinmeyerek hakkın kullanımında yönetimin kanundan kaynaklanan yükümlülüğünü yerine getirmediği durumlarda itiraz yolunu öngörmektedir. Böylece bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin süreç tamamen yönetimin inisiyatifine bırakılmamıştır. Bilgi veya belge taleplerinin yerine getirilmemesi durumunda bireyler, yönetimin olumsuz değerlendirmelerini uyuşmazlık konusu yapabilmektedir. Kanunun bu konuda getirdiği yenilik itirazları incelemek üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)'nu oluşturmıştır (md.14). Başvuru sahiplerinin önlerinde bilgi edinme taleplerine yönetim tarafından olumsuz yanıt verilmesi durumunda iki seçenek bulunmaktadır (md.13). Birincisi, yönetimin kararının doğrudan doğruya idari yargıda dava konusu yapılabilecek olmasıdır. İkincisi, ilgililer idari yargıya başvurmadan önce itirazlarını BEDK'ye yapılabileceklerdir. Kurula yapılan başvurularla idari

yargıda dava açma süresinin geçirilmesiyle doğabilecek hak kayıplarının önüne geçmek için kanun, kurula yapılacak olan başvurunun idari yargıya başvurma süresini durduracağını hüküm altına almaktadır. Kanunun düzenlediği bu ikili denetim mekanizmasıyla bireylerin bilgi edinme hakkının kullanımında yönetim karşısında yalnız kalmasının önüne geçilmektedir. BEDK'nin, kendisine ulaşan itirazlar üzerine verdiği kararlarla bilgi edinme hakkının kullanımını ihmal, kusur veya kasıt yoluyla engelleyen memurlar hakkında cezai ve idari soruşturma sürecini başlatabilecek olması önemli bir yaptırım olmaktadır. Nitekim BEDK'nin kamu görevlilerine ilişkin bu yönde verdiği çeşitli kararlar mevcuttur. Bu kararlarında BEDK, bir taraftan başvuru sahibine ilgili kamu görevlileri hakkında cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunabileceğini bildirirken diğer taraftan kurulun kendisi, sorumlu kamu görevlilerinin bağlı bulunduğu kurum ve kuruluşlara gerekli idari soruşturmanın yapılması için talepte bulunmaktadır. (<http://www.turkiye.gov.tr/dosc/basbakanlik> 2.11.2006). Savcılıkların ihmal, kusur veya kasıt bulunan kamu görevlileri hakkında başlattıkları soruşturmalar bilgi edinme hakkının kullanımının etkisiz hale getirilme girişimleri önünde caydırıcı rol oynayabilmektedir (Milliyet, 2006). Bilgi edinme hakkının kullanımından doğabilecek uyuşmazlıkların nihai çözümü ikinci denetim mekanizması olan idari yargı yerlerince yapılmaktadır.

SONUÇ

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kamu yönetiminden bilgi ve belge edinilmesini genel prensip haline getirmektedir. Bu çevrede yönetimin bireysel ve genel faaliyetlerine ilişkin bilgi edinebilmek mümkün hale gelmektedir. 4982 sayılı Kanun'un ikinci bölümünde önce bilgi edinme bir hak olduğu düzenlenmiştir. Üçüncü bölümde bilgi edinme hakkının kullanılmasındaki esas ve usuller belirtilmektedir. Bilgi edinme hakkının kullanımına getirilen sınırlamalar ise dördüncü bölümde yer almıştır. Kanunun mevcut sistemiği dikkate alındığında bireylerin yönetimden bilgi edinmesine öncelik verilerek onların yönetim karşısında konumlarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Kanunla bilgi edinme hakkının kural, bu hakkın kullanımının sınırlanması ise istisna olarak düşünülmüştür.

Bilgi edinme hakkının kullanımında kamu çıkarlarını ve özel çıkarları korumak amacıyla bazı alanlara ilişkin bilgiler hakkın kapsamı dışında tutulmaktadır. Kanunun genel gerekçesi ve amacında demokratik ve şeffaf yönetim anlayışına vurgu yapıldığı dikkate alındığında gizli kalması gereken bilgi ve belgelerin tespitine dayanak olacak kamu çıkarı ölçütünün tespitinde özen gösterilmesi gerekmektedir. Yönetimsel bilgi ve belgelerin gizliliğindeki kamu çıkarı gereğinin aşırı yorumlanması bilgi edinme hakkının kullanımını kanunun ruhuna aykırı olarak engelleyebilecektir. Dolayısıyla gizlilik alanlarının geniş ve keyfi olarak yorumlanmaması ve temel kamu çıkarları sınırının iyi çizilmesi şeffaf yönetim anlayışı için gerekli olmaktadır.

Bilgi edinme hakkının kullanımında bireylere cevap/düzeltilme hakkı tanınması üzerinde düşünülmesi gereken bir husus olarak görülmektedir. Fransa'da olduğu gibi bazı ülkelerde bilgi edinme hakkıyla ilgili mevzuatta yönetilenlerin cevap hakkı düzenlenmiştir (Lasserre v.d., 1987:117-118). Kendileriyle ilgili bir idari faaliyette ortaya konulan değerlendirmeler yanlış veya eksik bilgilere dayanıyorsa bu bilgileri düzeltebilme imkanının bireylere sağlanması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle bireylere, yönetimin kendileri hakkında sahip olduğu bilgilere itiraz edebilme ve gerekiyorsa bu bilgileri değiştirebilme imkanının tanınması bilgi edinme hakkını tamamlayıcı bir unsur olduğu düşünülmektedir. Böyle bir düzenlemeyle birlikte bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin ihlaline yol açacak yanlışlıklar düzeltilebileceği gibi bireylere yönetim önünde savunma hakkı tanınmış olacaktır.

KAYNAKÇA

BilgiEdinmeDeğerlendirmeKurulu <http://www.turkiye.gov.tr./doscs/basbakanlik/birimler/bilgiedinme/AA1.dos>, 2.11.2006.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu http://www.turkiye.gov.tr/ sourcedesign/TURK.asp? sayfa_id=basbakanlik. bilgiedinmedgerlendi& web_id=basbakanlik&pid=basbakanlik.293279&cont=basbakanlik.534810, 2.11.2006.

BilgiEdinmeDeğerlendirmeKurulu http://www.turkiye.gov.tr/ sourcedesign/TURK.asp? sayfa_id=basbakanlik.bilgiedinmedgerlendi

&web_id=basbakanlik&pid=basbakanlik.293279&cont=basbakanlik.534810, 30.11.2006.

Chevallier, J. (1989), "Le mythe de la transparence administrative", **Information et Transparence Administrative** (içinde), CURAPP, PUF, Paris, s.239-275.

Çolak, N. İ. (2006), "Bilgi Edinme Hakkı, Önemi Ve Bilgi Verme Yükümlülüğü", http://www.akademi.org/incele.asp?konu=BILGI_EDINME_HAKKI_ONEMI_VE_BILGI_VERME_YUKUMLULUGU_&kimlik=1115198804&url=makaleler/nicolak-1.htm 20.11.2006 .

Eken, M. (2005), **Yönetimde Şeffaflık**, Sakarya Kitabevi, Sakarya.
Günday, M. (2003), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 8.Baskı, Ankara.
Lasserre, B., Noelle L., Stirn B. (1987), **La Transparence Administrative**, PUF,Paris.

Milliyet

, "Bilgi vermeyene ceza", 17 Kasım 2006.

Soykan, C. (2006), "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihatlarında Bilgi Edinme Hakkı "Özel Hayatın Gizliliği X İfade Özgürlüğü", http://ihm.politics.ankara.edu.tr/calisma_Metinleri/Soykan.pdf, 04.12.2006.

Tarhanlı, T. (2004), "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı", **Güncel Hukuk**, Nisan 2004.

Yaşamış, F. D. (2004), "Anayasa Hukuku Ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 444.s.1-35.

Yücel, E. (2005), "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Ve Uygulaması", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 449. s.137-159.

SAĞLIK HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİ SÜRECİNE İLİŞKİN ENGELLER, DİRENÇLER VE UYUM KOŞU

Eröl ESEN[†] Naci KARKIN[‡]

GİRİŞ

Sağlık ve sağlık hizmetleri, kuramsal ve uygulamaya dönük bilimsel alanların önemli birçoğunu ilgilendiren bir kesişim noktasında yer aldığı için, bu alanlarda yaşanan dönüşümlerden etkilenmektedir. Sağlık kavramının böyle bir kesişim alanında yer alması, sağlık kavramının ontolojisine yönelik soruların kolayca cevaplanamamasına sebep olmaktadır; üzerinde herkesin uzlaşabileceği bir sağlık tanımından söz edilmesini olanaksızlaştırmaktadır. Sağlık kavramının birçok alanı doğrudan ilgilendirmesi, sağlık alanında yapılacak değişim ve dönüşümlerin başarılmaması sürecini de zorlaştırmaktadır. Bu çalışmada, halen en önemli kamu hizmetleri arasında yer alan sağlık hizmetlerinin, kamu yönetimi ve yerel yönetim çerçevesinde ele alınması ve sağlık alanının, Türkiye açısından çok güncel bir konu olan yerelleşme çabaları bağlamında irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin üretilmesi ve sunumunun düzenlenmesi, ülkelerin yönetsel ve siyasal sistemleriyle yakından ilişkili olduğu için, hizmetlerin yerel yönetimlerce üretilmesi konusu da yerel yönetimlerin ilgili sistem içindeki yönetsel ve siyasal konumlarıyla doğrudan ilişkilidir. Bu gerçekten hareketle, sağlık hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından üretilmesi olgusu, çok yönlü analizler sonucu karar verilebilecek hassas bir alan olarak belirmektedir.

[†] Yrd. Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

[‡] Araş. Gör., Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü
(nacidok@yahoo.com)

Bu bağlamda, Türk sağlık hizmetlerinde gerçekleştirilecek yerelleşme sürecinden önce, siyasal, yasal veya yönetsel engel alanlarının, ayrıca, diğer ülkelerde gerçekleştirilmiş uygulamaların, ortaya çıkmış zorlukların ve olumsuzlukların dikkate alınmasında yarar görülmektedir. Bu çalışma, Türk sağlık hizmetlerinde gerçekleştirilecek yerelleşme uygulamalarının öncesinde eleştirel açıdan bilimsel katkı sağlamayı amaçlamaktadır.

Çalışmada öncelikle sağlık ve sağlık hizmetleri kavramları kuramsal bağlamda verilecek; daha sonra sağlık hizmetlerinde yerelleşme sürecinin ne olduğu ve nasıl gerçekleştirilmesi konularına değinilecektir. Bu çalışmanın ana amaçlarından olan Türk sağlık hizmetlerinde yerelleşme uygulamalarına yönelik olası engellerden söz edildikten sonra, uluslararası alan yazının analizi sonucu elde edilen veriler ışığında sağlık hizmetlerinin yerelleşmesinin ortaya çıkarabileceği güçsüz, zayıf ve olumsuz yönler uluslararası örnekler yardımıyla irdelenecektir.

SAĞLIK HİZMETLERİ KAVRAMI

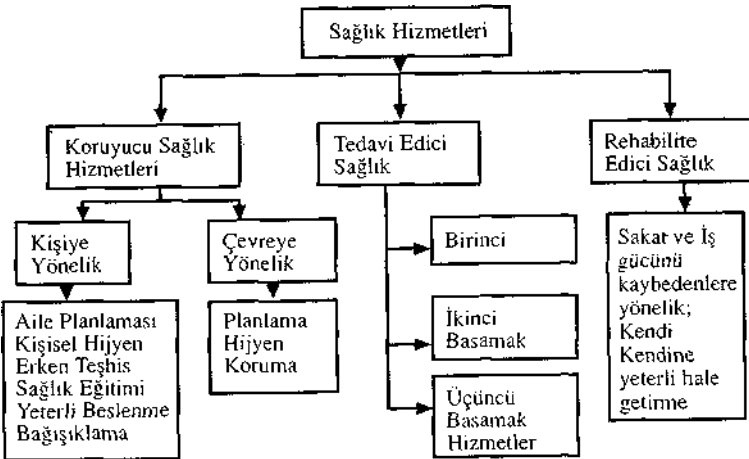
Sağlık kavramı, yerli ve yabancı alan yazınında Dünya Sağlık Örgütü'nün (DSÖ) Anayasasına atfen *"yalnızca, hastalık ve engel durumunun olmayışı değil; bedensel, ruhsal, fiziksel ve zihinsel yönden tam bir iyilik hali"* biçiminde tanımlanmaktadır. İlgili tanım, salt kişisel değil, aynı zamanda sosyal alanı da içermekte; dolayısıyla, sağlık alanının zorunlu olarak sosyal alanı da içermesi gereğine dikkat çekilmektedir (Orhan, 1993:26).

Sağlık hizmetleri ise, birincil (koruyucu), ikincil (tedavi edici) ve üçüncül (rehabilite edici) hizmetleri kapsayan ve bireylerin sağlığa ilişkin istek ve ihtiyaçlarının karşılanması için tüm ülke düzeyinde örgütlenmiş kurumlarca verilen hizmetlerin tamamı olarak ifade edilmektedir (Uz, 1999:105). Türk sağlık sistemi bağlamında çok önemli bir yasal altyapı sağlayan 224 sayılı *"Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun"* un *"Terimler"* ana başlığı altındaki ikinci maddesinde sağlık kavramı; *"yalnız hastalık ve maluliyetin yokluğu olmayıp beden, ruhen ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hali"* olarak tanımlanırken; sağlık hizmetleri ise; *"İnsan sağlığına zarar veren çeşitli faktörlerin yok edilmesi ve toplumun bu faktörlerin tesirinden korunması, hastaların tedavi edilmesi, bedeni ve ruhi kabiliyet ve melekeleri azalmış olanların"*

işe alıştırılması (Rehabilitasyon) için yapılan tıbbi faaliyetler" şeklinde tanımlanmıştır.

Sağlık hizmetleri, sadece kullanıcılara yarar sağlayan hizmetler gibi gözükse de, çoğu sağlık hizmetleri (örn. koruyucu ve rehabilite edici ve kısmen tedavi edici hizmetler) bu hizmetleri kullanan birey(ler)in dışında da, dışsalılık özelliği taşımalarından kaynaklanan olumlu veya olumsuz sonuçlar içerebilir (Yıldız, 1996:81; Karaelmas, 1994:7). Bu bağlamda, sağlık sistemlerin ve hizmetlerinin sürdürülebilir olması toplumsal yaşamın devam ettirilmesi noktasında yaşamsal öneme sahiptir. Sağlık sistemlerinin sürdürülebilirliği noktasında, değişen koşullara uyum sağlayabilmesi için gerekli kapasite ve esnekliğe sahip olması; ihtiyaç duyulan hizmetin gerektiği zaman ve düzeyde sunulabilmesi; toplumun tamamını kapsayacak üretim ve finansman yöntemlerine sahip olunması gerekir (Şahin & Top, 2002:4).

Şema 1: Sağlık Hizmetleri



Kaynak: Orhan, 1993:31

Sağlık hizmetlerinin üretimi ve sunumunun yerelleşmesi sürecine geçmeden önce, yerelleşme ve hizmetlerde yerelleşme tartışmaları genel hatlarıyla irdelenmelidir.

SAĞLIK HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİ SÜRECİ

Bu çalışmada, sağlık hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından görülmesini anlatan yerelleşme kavramı tek bir olguyu ifade etmeyip, kendi içerisinde farklı biçimler taşımaktadır:

Eğer yetki, kaynak ve sorumluluk aktarımı, merkezi düzeyden merkezin yerel (taşra) uzantılarına doğru gerçekleştiriliyorsa; "*yetki genişliği*" (*deconcentration*), eğer yetki, kaynak ve sorumluluk devrinin yönü, merkezi yönetimin hiyerarşik altı olmayan diğer yönetim birimlerine doğru ise; "*yetki devri*" (*devolution*), merkezi ve yerel yönetim birimleri dışında yeni aktörlere doğru bir devir ise; "*delegasyon*" (*delegation*) olarak adlandırılmaktadır. Yerelleşme sürecine ilişkin bir diğer biçim ise, kendisini "*özelleştirme*" (*privatization*) şeklinde göstermektedir.

Sağlık sektörüne ilişkin reform çabaları, küresel boyutta uzun bir süredir ülkelerin gündemlerini meşgul etmektedir (Lloyd-Sherlock, 2005:1893). Türkiye'nin de uzun bir süredir kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde reform gerçekleştirme ihtiyacı içerisinde olduğu bilinmektedir. Genel alanyazın incelendiği zaman önemli reform alanlarından birisinin yerelleşme olduğu görülmektedir. Türkiye'nin 1980'li yıllardan beri kamu hizmetlerinde bir yerelleşme gerçekleştirmek istediği savlanabilir. Bu bağlamda, mevcut 59. Hükümet genelde kamu yönetiminde özelde de kamu hizmetlerinde yerelleşme çerçevesinde adımlar atmaktadır.

Hearst & Blas (2001:1) sağlık reformlarının üç dönem şeklinde ortaya çıktığını belirtmektedir: Birinci dönem, 1940 ve 1950'li yılları kapsamaktadır. Öncelikle gelişmiş, zengin ülkelerde daha sonra ise, daha fakir ülkelerde sosyal refah devleti çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar, 1960'lı yıllarda artan maliyetlerden dolayı ciddi baskı altında kalmıştır. 1970'li yıllarda tüm ülkeleri etkileyen ekonomik kriz, bu reformların tekrar gözden geçirilmeleri sonucunu vermiştir. İkinci dönem sağlık reformları, ilk kademe sağlık hizmetlerinin ekonomik bağlamda karşılanabilir olan evrensel kapsayıcılığının gerçekleştirilebilmesi noktasında gündeme gelmiştir. Elbette, bu reformların yerleşik tedavi hizmetleri öncelikli sistemle çakıştığını ve ayrıca yerel bağlamda algılanan kalite ve duyarlılığa cevap vermediği belirtilmektedir. Üçüncü dönem sağlık reformları, 1990'lı yıllarla birlikte, çoğunlukla,

gelişmekte olan ülkelerde uluslar arası kurumların tavsiye ve zorlamaları çerçevesinde gündeme gelmiştir.

Endonezya örneğinde gerçekleştirilen sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi sürecinde ortaya çıkan aksaklıkları ve sorunsal alanları saptamaya yönelik çalışmalarında, Kristiansen & Santoso (2006:257) çeşitli politika önerileri sunmaktadır. Onlara göre:

- Siyasal aktörler, sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi sürecinde, yerel yönetimlerin devredilen hizmetleri hemen üretebilecek sorumluluğa ve deneyime sahip olmadıkları gerçeğini dikkate almalıdır.

- Çeşitli düzeylerde bulunan sağlık hizmetleri herkese açık ve bedelsiz yürütülmelidir. Yerel yönetimler, şeffaflık ve hesap verilebilirlik noktasında, yürüttükleri sağlık hizmetleri hakkında Sağlık Bakanlığı'na düzenli ve düzgün raporlar sunmalıdır.

Kılıç ve Bilaloğlu'na (1995:143) gönderme yapan Özkal (2000:136) demokratik anlayışın tam olarak yerleşmediği toplumlarda yerelleşme uygulamalarının sağlık hizmetlerinin daha da kötüleşmesine yol açtığını belirtmektedir.

SAĞLIK HİZMETLERİNİN YERELLEŞMESİNİ GÜÇLEŞTİREBİLECEK ENGELLER

Kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devrinin önünde bulunan ve bu uygulamalarının yaygınlaşması noktasında önemli olan engellerin başında anayasal çerçeveden kaynaklanan engeller, merkezi ve yerel bürokrasinin direnç göstermesi, yerel yönetimlere devredilecek personelin uyum sorunu vb. gösterilebilir.

Anayasal Engeller

Türkiye'nin en büyük kamu görevlileri sendikası olan Kamu-Sen, kamu yönetimi sistemine yönelik yapılması düşünülen reform çabalarında ön plana çıkan, sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi düşüncesinin Anayasa'nın mevcut haline göre olanaksız olduğunu belirtmektedir. Kamu-Sen'e göre, Anayasa'nın 56. hükmü, ilgili hizmetleri yürüten Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatlarının yerel yönetimlere devredilmesini olanaksızlaştırmaktadır. Dolayısıyla, reforma yönelik oluşturulan

tasarı, devletin, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini olanaksızlaştıracığı için, Anayasa'ya aykırılık durumu oluşturmaktadır (Kamu-Sen, 2004:50). Bu bağlamda, sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi çabalarının yasal mevzuatta yer alan sorunsal alanların çözülmesinden sonra devam ettirilmesinin daha tutarlı olacağı düşünülmektedir.

Personelin Bürokratik Direnci ve Uyum Sorunu

Sağlık ve sosyal hizmetlerin yerel yönetimlere devri sürecinin istenilen başarıyla sonuçlanabilmesinin önemli koşullarından birisi olarak, merkezi ve yerel bürokratik yapılanma ve bu yapılanma bağlamında ortaya çıkabilecek örgütsel direnç gösterilebilir. Yerelleşme uygulamalarının faydaları, yerel siyasal ve yönetsel yaşama katkıları (veya önemi) ne derece vurgulanırsa vurgulansın bu durum, sonuçta, bir sistem ve anlayış değişikliğidir. Bir diğer ifade ile mevcut geleneksel uygulama ve anlayışların terk edilerek; farklı araçlara ve anlayışlara öncelikle siyasal, yönetsel ve bürokratik anlamda, daha sonra ise, sosyo-ekonomik ve toplumsal anlamda geçişi simgelemektedir. Bu sürecin gelenekselleşmiş olan Türk modernleşmesine koşut biçimde, yani, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir. Yukarıdan aşağıya yön verme durumu, zorlayıcı ve bağlayıcı yasal düzenlemelerle desteklenmesini beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, sağlık alanındaki yerelleşme çabalarının bürokratik personelin tepkisiyle karşılaşması olasıdır. Balcı'nın (2005:125) il sağlık müdürlükleri düzeyinde gerçekleştirdiği sağlık hizmetinin yerelleştirilmesine ilişkin tutum ve beklenti çalışmasında bürokratik dirence ilişkin olarak, sağlık personeli ne il özel idarelerine ne de belediyelere bağlanmak istemediklerini, yetkilerin yerelleşme bağlamında kendilerine bırakılmasını istediklerini açıkça belirtmektedir. Böyle bir durumda, sağlık bürokrasisinin yerelleşme çabalarına karşı olası bir direnç gösterecekleri beklenebilir.

Yerelleşme, geleneksel biçimde yerleşmiş olumsuzlukları vatandaşlar aleyhine bozabilecek olası uygulamaları barındırdığı için, bürokratların, yerelleşme çabalarını, iş yavaşlatma, vatandaşa yanıt verme sürecini uzatma, yanlış veya eksik bilgilendirme gibi beklenmeyen ve bir anlamda tepkisel olarak etkilemeleri mümkündür. İşte, bu noktada siyasi irade, "*siyasal liderlik*" özelliğini de etkin şekilde kullanarak bürokrasiden gelebilecek direnci en

aza indirebilmelidir.

Ayrıca, Allen'in (2006:6-7) belirttiği bir nokta dikkate alınmalıdır. Allen'a göre, sağlık hizmetleri özelinde kamu hizmetlerinin yerleştirilmesinin kamu görevlilerinin morallerini artıracak; bunun da, kamu hizmetleri bağlamında iyi bir şey olduğu varsayılır. Bunu destekleyen bulguların varlığına rağmen, sırf örgütlerin kendilerinin bile çalışanların morallerini azalttığına yönelik veriler bulunduğu belirtilmektedir.

Bürokratik ve örgütsel direncin bir diğer boyutu da, örgütsel uygulama ve yapıların değişmesi ve değişen yapı ve çevreye uyum sorunudur. Yerleşme uygulamalarının, geleneksel örgütsel çevre ve yöntemlerle çalışması gerçekçi olmadığı için; katı, hiyerarşik ve dikey örgütlenmeden esnek, yatay ve uzmanlaşmanın önemli olduğu yeni örgütlenme tarzları, bürokratlara alışılmış düzenin değişmesi noktasında itiraz hakkı verebilir. Yalnız, bu durum da etkin bir siyasi irade ve liderlikle aşılabılır gibi gözükmektedir. Ayrıca, bürokratların ve personelin gerekli olacak nitelik kazanmaları ve ilgili duruma uyum süreçlerinin zamansal açılımı da uygulamanın etkinliğini geçici bir süre için geciktirebilir.

Sağlık hizmetlerinin yerleştirilmesi sürecinde bazı geleneksel sağlık çalışanlarının ilgili sürece direnebileceğini belirten Kotkin-Jaszi (2001:512), ilgili direncin, çalışanların değişim sürecinde alacakları rol ve iş güvenlikleriyle ilişkili olduğunu söylemektedir. Dolayısıyla, yazar, personelin uyum sürecinin, çalışanlara iş güvencesi ve değişik motive edici araçlar sağlanarak hızlandırılabilceğini belirtmektedir. Örneğin, *New Mexico* eyaletinde, sağlık sisteminde gerçekleştirilen özelleştirme süreci sonunda, hem emeklilik sisteminin yapısı değişmiş hem de % 25 oranında bir personel azaltılması söz konusu olmuştur. İlgili personel azalışının, çalışanların moralinde düşmeye sebep olduğu belirtilmektedir. Bunun yanında, sağlık sistemine ilişkin alternatif üretim sistemleri, bu alandaki personelin sahip olması gerekli özelliklere ilişkin dönüşümü gerekli kılmaktadır (Kotkin-Jaszi, 2001:516).

Pirler, Gürsoy ve Başsoy (1997:103), kamu hizmetlerinin yerleşmesi sürecinde hizmetlerle birlikte personelin de yerel yönetimlere devrine ilişkin olarak, merkezi yönetimin taşrada

bulunan yerel yöneticilerinin bazı noktalara dikkat çektiklerini belirtmektedir. Merkezi yönetimin yerel temsilcilerine göre, hizmetlerle birlikte personel aktarması söz konusu olduğu zaman, Türkiye özelinde, yerel yöneticilerin sürekli müdahalesi ile karşılaşılacak; partizanlık artacak, dolayısıyla, personel tedirgin olup, yerel yönetimlere bağlı çalışmaktan kaçınacaktır.

Örgütsel Direnç

Sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi sürecinin önündeki en temel engellerden birisi, merkezi ve yerel düzeylerdeki örgütlerin, örgütsel kapasitelerinin sınırlı olmasıdır. Elbette, yerelleşme sürecinin geniş spektrumlu ve hızlı gelişmesi¹ (örn. Filipinler'de olduğu gibi), örgütlerin kapasitelerinin sınırlılığını doğrudan etkileyerek, ilgili süreci daha da kötüleştirebilmektedir (Lakshminarayanan, 2003:100). Eğer yerelleşme süreci, sınırlı örgütsel kapasitelerine rağmen, yerel yönetimlere çok geniş takdir ve irade yetkisi öngörürse, o zaman hizmetlerin üretimi merkezîyetçi durumdan daha da kötü bir konuma gelebilir (Chagin & Struyk, 2004:421). Bu bağlamda, yerel yönetimlerin sağlık hizmetlerini üretmesi veya yönetmesi için gerekli örgütsel yetenekler arasında yer alan ilgili personelin nicelik ve niteliğinin yetersizliği, sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesinde önemli bir örgütsel sorun olarak ortaya çıkabilir (Uz, 1999:104). Kristiansen & Santoso'nun çalışmalarında (2006:255) ulaştıkları sonuçlardan birisine göre, sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi sonucunda yerel yönetimlerin üzerine, eğitimsiz ve hazırlıksız olmalarına rağmen, aniden gelen örgütsel yük, onları sağlık hizmetlerini üretme konusunda sıkıntıya sokmuştur. Rasyid'den aktarıldığına göre, böyle bir durumun, uzunca bir süreyi alacak "*hatalar yardımıyla öğrenme*" ve "*geçiş süreci*" yaşaması kaçınılmaz gözükmektedir (Kristiansen & Santoso, 2006:255).

Bu duruma bir çözüm olması bağlamında Lakshminarayanan, hizmetlerin yerelleşme sürecinin aşamalı gerçekleştirilmesi önerisini

¹ Balcı'nın (2005:124) sağlık hizmeti sunumunun yerelleştirilmesi sürecine ilişkin çalışmasında, çalışmaya katılan il sağlık yöneticilerinin % 73'lük bir oranı, sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devrinin kademeli olmasından yanadır. Balcı, bu durumu kapasite yeteneğiyle ilişkilendirmektedir. Mosca da (2006:119) sağlık hizmetlerinin yerelleşmesi sürecinde, yerel yönetimlerin yapabilirliklerinin dikkate alınmasını veya yerel yönetimlerin yapabilirliklerinin güçlendirilmesinden sonra hizmet devrinin gerçekleştirilmesini önermektedir.

getirmektedir. Sosyal hizmetlerin yerelleştirilmesi sürecinde, Polonya, 1990 yılında öncelikle bazı hizmetlerin sorumluluğunu yerel yönetimlere devretmiş, ilgili devir sürecinin başarılı olmasından sonra, 1999 yılında daha fazla alanın sorumluluğu devredilmiştir (Chagin & Struyk, 2004:419).

Yerel yönetsel birimlerin yerine getirmeleri gereken hizmetlerin, etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi ve bunun için gereken kaynakların en iyi şekilde yönlendirilebilmesi için gerekli olan yönetsel ve teknik kapasiteler, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında farklılaşabilir; bu da bir takım sorunların açığa çıkmasına sebep olabilir. Örneğin, Lakshminarayanan (2003:100) Filipinler örneğinden hareket ederek, sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesinde, yönetsel ve teknik yetenekleri üstün olan yerel birimlerin görevlerini daha iyi yerine getirdiklerine ve artan taleplere daha iyi yanıt vermelerine karşın; güçsüz olan yerel yönetimlerin, artan görevlere ve halkın yerelleştirilen hizmetlere ilişkin talepleri karşılayamadıklarını belirtmektedir.

Sağlık ve sosyal hizmetler özelinde gerçekleştirilmeye çalışılan yerelleşme süreci, mevcut yönetsel kademe ve birimlerin dönüştürülmesini de gerektirebilir. Hatta bazen yeni hizmet alanlarının da oluşmasını sağlayabilir (Chagin & Struyk, 2004:419).

YERELLEŞMENİN SAĞLIK HİZMETLERİNDE ORTAYA ÇIKARİLECEĞİ ZAYIFLIK VE OLUMSUZLUKLAR

Herhangi bir sürecin başarılı olması, sürece ilişkin olası olumsuzluk ve zayıf noktaların dikkate alınmasıyla doğru orantılı olarak kabul edilirse, yerelleşme sürecinin de, sonuca etki edebilecek zayıflıklar taşıdığı bilinmelidir.

Guess (2005:220) yerelleşme sürecinde güçlük çıkarabilecek veya ilgili süreci başarısızlığa uğratabilecek üç kısıtlayıcı etkiden söz etmektedir: Birincisi, arka plan desteği (siyasal destek) ve yerel teknik kapasite; ikincisi, kültürel-kurumsal yetenek; üçüncüsü de, teknik planlama ve öncelik sıralamasına ilişkin tercihler olarak ifade edilmektedir. Khaleghian'a göre (2004: 79) yerelleşme için uygun bir ortam sunamayan ve gerekli tasarımı sağlayamayan gelişmekte olan ülkelerdeki yerelleşme uygulamaları, başarısızlıkla sonuçlanacaktır.

Ayrıca, yerelleşme; yerel yönetsel birimlerin, yerel güç odakları karşısında güçsüz kalmalarına sebep olabilir veya yerel politikacıların siyasal tekel kurmaları sonucunu verebilir. Örneğin, Fukuyama, gelişmekte olan ülkelerdeki yetki devrinin yerel elitlerin güçlendirilmesi ve çıkarlarını koruyacak bir patronaj ağının ortaya çıkabileceği sonucunu doğurabileceğinden söz etmektedir (2004:198). Sağlık hizmetleri bağlamında gerçekleştirilen yerelleşme sürecinin en zayıf noktası olarak, bölgeler/yörelere arasında ilgili hizmetlere erişimde ortaya çıkması muhtemel eşitsizlik gösterilmektedir (Alexis, 2005:7-8). Mosca da (2006:119) yerelleşme sonucunda, her bölge kendi çıkarlarını önceleyeceği için uyumlu bir ulusal sağlık sisteminin oluşmasına ilişkin kuşkulardan söz etmektedir.

Sağlık alanında uluslar arası boyutta gerçekleştirilen yerelleşme uygulamaları² 'na ilişkin ortaya çıkan bazı olumsuzlukları aktaran Khaleghian'a göre (2004:166) yerelleşme uygulamalarında, yerel halkın katılımı beklendiği gibi gerçekleşmemiş; yerel yönetimlerin kapasite sorunları bu birimlerin yeni işlevlerini gerçekleştirebilecek yaklaşımları benimsemesini güçleştirmiş; hesap verilebilirlik oluşmamış; ayrıca, yeni duruma ilişkin örgütsel durumun tasarlanamaması, merkezi ve yerel yönetimlerin sürekli olarak birbirlerini suçlamaları sonucunu vermiştir.

Daha genel çerçeveden bakan Kristiansen & Santoso'ya göre (2006:251), eğer siyasal hareket noktası, kamusal çıkar ve hedeflerden çok kişisel; bunun yanında, toplumda birilerinin diğerlerinden daha fazla veya işlevsel bilgiye sahip olması durumunu anlatan "*bilgi asimetrisi*" yoğun şekilde bulunuyorsa; siyasal gücün ve yönetsel sorumlulukların (genelde kamu hizmetleri, özelde sağlık hizmetleri bağlamında) yüksek oranda/hacimde yerelleştirilmesi – kaçınılmaz olarak – beraberinde, yozlaşma ve kalite düşüklüğü getirecektir. Sözü edilen noktaya örnek olarak İspanya'da gerçekleştirilen özerkleşme paralelinde gerçekleşen yerelleşme örnek gösterilebilir (Rodriguez, De Puelles & Jovell, 1999:167). İspanya'nın 1986 yılında başlattığı sağlık hizmetlerinde yerelleşme süreci, sonuçta 17 özerk sağlık bölgesi çıkarmıştır. Yedi bölgenin tam yerelleşme ve özerkleşme gösterdiği İspanya'da,

² Sözü edilen çalışmalarda olumsuz örnek aktarılan ülkeler arasında Papua Yeni Gine, Brezilya, Meksika, Şili, Bolivya, Filipinler, Tanzanya, Uganda bulunmaktadır.

yerelleşmeye ilişkin mevzuatın³ yüksek oranda özerklik ve yerelleşme içermesi, çeşitli zorlukları ve yanlış anlaşılmalara beraberinde getirmektedir. Yerine göre, devlet ve bölgeler arasında çıkan anlaşmazlıkları çözümlmek için Anayasa Mahkemesi devreye girmektedir. Diğer yandan, güçlü yönetsel geleneği olmayan bölgeler, üstlendikleri sorumlulukları yerine getirirken zorluklarla karşılaşmaktadır.

Benzer biçimde, Pirler, Gürsoy ve Başsoy'un (1997) aktardığına göre, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarında çalışan yöneticiler, bazı kamu hizmet ve yatırımlarının yerel yönetimlere devredilmesiyle, hizmet kalitesi düşebileceğini düşünmektedir çünkü onlara göre, yerel yönetimler, uzman personel sıkıntısı çekecektir.

Homedes & Ugalde (2005:83), DB ve IMF kaynaklı neo-liberal içerikli ve yerelleşme/özelleştirme olarak temelde iki sacayağı üzerinde yükselen sağlık reformlarının Latin Amerika ölçeğinde, beklenildiği gibi, kalite, verimlilik ve hakkaniyet sağlayamadığını savunmaktadır. Yerelleşme sonunda, yönetsel kademeler arasında eşgüdüm sorunları ortaya çıktığını belirten yazarlar (2005:86), yerelleşmeyle birlikte, yerel sağlık çalışanlarının, kendi hizmet yükümlülüklerinin hafiflemesi için sevk zincirinde gereksiz şişkinliklere sebep olduklarını belirtmektedir.

Dolayısıyla, sağlık sektörünün yerelleştirilmesi sürecinin tasarım ve uygulaması, tek başına gerçekleştirilmesi gereken ve gerçekleştirildikten sonra biten süreç olarak algılanmamalıdır. Sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesinin gerçek anlamını kazanabilmesi için, zaman içerisinde ortaya çıkabilecek değişim ve dönüşümleri de içselleştirebilecek bir yeniden yorumlama ve geliştirme anlayışı ilgili yerelleşme sürecinin en başında öngörülmelidir. Dolayısıyla, böyle bir ortamın oluşturulması, zaman içerisinde değişik yerelleşme araç ve uygulamalarının ortaya çıkmasını sağlayabilir (Collins vd., 2000:120). Kolehmainen-Aitken'in belirttiği bir sakıncanın da bu bağlamda belirtilmesinde yarar görülmektedir. Ona göre (2004:1) sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesi sürecinde değişik ülke deneyimleri, ilgili ülkelerin yerelleşme sürecinde, mevcut duruma kadar edinilen teknik sağlık

³ 1978 Anayasası, Bölgeler Kanunu ve Ulusal Sağlık Kanunu.

deneyiminin tam anlamıyla dikkate alınmadığını göstermektedir. Bu durum, özellikle merkezden çevreye güç transferi sorunsalının sağlık sektörünün gereği olarak değil de, değişik siyasal kaygılardan kaynaklanan reform süreçlerinde daha sık gözükmektedir.

Olası birçok olumlu katkısına rağmen, yerelleşme sürecinin, özellikle yetersiz ve gereksiz biçim ve formatlarda kullanıldığı zaman, sağlık ve sosyal hizmetler üzerinde olumsuz etkileri olduğuna/olacağına ilişkin bir görüş yoğunluğu ortaya çıkmaktadır (Collins vd., 2000:114; Bossert, 1996:147–160). Sağlık hizmetlerine ilişkin olarak ortaya çıkan bir paradoks; hizmet yerelleştirilmesinin hizmete erişimde hakkaniyet sağlayacağı yönündeki argümanlara rağmen, özellikle yetki devrinin, sağlık ve sosyal hizmetlerde eşitsizliğe yol açabilme potansiyeli gösterilebilir (Collins vd., 2000:114).

Bilindiği üzere, dünyada yerel yönetimlerin önemli bir çoğunluğu, kamu hizmetlerinin etkin sunumu noktasında yeterli nüfus büyüklüğüne, teknik yeterliliğe, siyasal ve teknik liderliğe, gerekli mali, ekonomik ve insan kaynaklarına sahip değildir. Dolayısıyla, merkezi yönetimlerin, yerel yönetimlere destek sağlamalarının yanında, yerel yönetimlerin de kendi aralarında olası birçok alanda işbirliğine gitmeleri için gerekli siyasal, hukuksal, yönetsel ve ekonomik bir sistemin altyapısı oluşturulmalıdır (Collins & diğerleri, 2000:122). Lakshminarayanan (2003:100) Filipinler örneğinden hareketle, sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesi sürecinde, yetki devrinin yerel kamu maliyesinde bir takım bozulmalara sebep olduğunu belirterek, mali kaynak dağılımında salt ölçeğin ve nüfusun geçerli ölçüt olarak alınmasının sağlıklı olamayacağını belirtmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devri uluslararası arenada yaygınlık kazanan bir süreç olarak dikkat çekmektedir. Merkezi yönetimler, kamu hizmetlerinde yerelleşmeyi değişik dinamikler çerçevesinde uygulamaya çalışmaktadır. Kimi ülkeler yerelleşme yoluyla ekonomik kalkınmayı hızlandırabilmeyi amaçlarken, kimi ülkeler, gerek kaliteyi yükseltmeyi gerekse de etkinlik, verimlilik, şeffaflık gibi çağdaş anlayışları yerleştirebilmeyi amaçlamaktadır. Elbette yerelleşme uygulamalarının yukarıda sayılan kimi amaçları

da içeren geniş bir olumlu yönü en azından kuramsal olarak bulunmaktadır. Yalnız, yerelleşme uygulamalarından salt olumlu sonuçlar alınacağını beklemek rasyonel bir davranış olmayacaktır. Elbette yerelleşmenin nasıl uygulanacağı, çözülmesi gereken bir sorun alanı olarak dururken, diğer ülkelerin uyguladıkları yerelleşme politikalarını ve sonuçlarını dikkatle incelemek bir diğer sorun alanı olarak önemini korumaktadır.

Bu çalışmada Türk sağlık hizmetleri bağlamında güncelliğini koruyan yerel yönetimlerin sağlık hizmetlerini üretmelerine ilişkin sürecin öncesine ilişkin bilimsel yargılarda bulunmak amaçlanmaktadır. Sağlık ve sağlık hizmetlerin salt tıbbi boyutu olan hizmetler değil, içerdiği dışsallıklar yoluyla hem kamusal hem de toplumsal boyutlar taşıyan hizmet alanları olduğu dikkate alınır, sağlık alanına ilişkin bir çözüm yolu olarak düşünülen yerelleşme uygulamalarının tüm boyutlarıyla incelenmesi, ayrıca içerisinde bulunan siyasal ve yönetsel sistemin temel dinamikleriyle uyumlu hale gelecek biçimde tasarlanmasında yarar görülmektedir.

Türk sağlık sisteminin yerelleşmesinde dikkat edilmesi gereken alanların başında siyasal ve yönetsel sistemimizin doğasında bulunan doğal engel alanları gelmektedir. Öncelikle, başta anayasa olmak üzere yasal mevzuatın yerel yönetimlerin sağlık hizmeti sunmalarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. "*Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*" un Cumhurbaşkanı tarafından iade edilme gerekçeleri dikkate alındığı zaman yasal mevzuatın bu bağlamda tekrar düzenlenmemesi, yerelleşme önünde bir engel oluşturabilir. Ayrıca, gerek merkezi gerek yerel yönetimlerde çalışan personelin sözü edilen yerelleşme çabalarını kendi bürokratik yapılanmalarına yönelik bir tehdit olarak algılayıp, bu çabalara karşı direnç göstermesi söz konusu olabilir. Ayrıca, önemli miktarda, yerelleşme uygulamalarına uyum sağlayamayacak personel olacağı dikkate alınmalıdır.

Yerelleşme uygulamaları sonucu ortaya çıkabilecek zayıf veya olumsuz alanların da bu süreçte önemle dikkate alınması gerekir. Herhangi bir sürecin başarılı olması, sürece ilişkin olası olumsuzluk ve zayıf noktaların dikkate alınmasıyla doğru orantılı olarak kabul edilirse, yerelleşme sürecinin, sonuca etki edebilecek zayıflıklar

taşıdığı bilinmelidir. Öncelikle, herhangi bir politikanın başarılı olmasının en önemli şartı sayılan siyasal desteğin tam olması gereği, yerelleşme uygulamaları içinde ön şart olarak kabul edilmelidir. Bunun yanında, yerel yönetimlerin teknik, yönetsel ve mali kapasitelerinin bu hizmetleri sunabilecek duruma uygun hale getirilmesi gerekir. Türkiye'de yerel yönetimlerin mali, örgütsel ve personel bağlamlarında birbirlerinden son derece farklı oldukları dikkate alınır, hepsini içerecek bir yerelleşmenin sağlıklı sonuç vermeyeceği bilinmelidir. Bununla birlikte, yerelleşme gibi katılım, şeffaflaşma gibi post-modern unsurlar içeren uygulamaların kültürel ve kurumsal geleneklerle çok yakından ilişki içerisinde olduğu dikkate alınacak olursa, henüz tam anlamıyla siyasal, yönetsel ve kültürel yapılarını oturtamamış gelişmekte olan ülkelerin yerelleşme politikalarının mevcut durumu daha da kötüleştirebileceği görülür. Çünkü olumlu katkılar sağlayabilmesine rağmen, yerelleşme sürecinin, özellikle yetersiz ve gereksiz biçim ve formatlarda uygulandığı zaman, sağlık hizmetleri üzerinde olumsuz etkileri olduğuna ilişkin yoğun bir görüş birliği bulunmaktadır.

Dolayısıyla, sağlık sektörünün yerelleştirilmesi sürecinin tasarımı ve uygulaması, tek başına gerçekleştirilmesi gereken veya gerçekleştirildikten sonra biten süreç bir olarak algılanmamalıdır. Sağlık hizmetlerinin yerelleştirilmesinin gerçek anlamını kazanabilmesi için, zaman içerisinde ortaya çıkabilecek değişim ve dönüşümleri de içselleştirebilecek bir yeniden yorumlama ve geliştirme anlayışı, ilgili yerelleşme sürecinin en başında öngörülmelidir.

KAYNAKÇA

..... (2004), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na İlişkin Türkiye Kamu – Sen'in Görüşleri (II): Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?, Türkiye Kamu-Sen. Ankara,

ALEXIS, O., (2005), "Is Decentralization the Key to Achieving Equity in Health Care in Developing Countries?", (E.T. 22.07.2005)

ALLEN, P. (2006), "New Localism in the English National Health Service: What is it for?" *Health Policy*, (Article in Press)

BALCI, A. (2005), Kamu Hizmetleri ve Yerinden Yönetim: Sağlık Hizmeti Sunumun Yeniden Yapılandırılması, Atlas Yayın Dağıtım, Ankara

BOSSERT, T., (2003), "Decentralization of Health Systems: Decision Space, Innovation and Performance", *Harvard University Publications*,

<http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/No-54.PDF>, (E.T. 22.07.2005)

CHAGIN, K. & STRUYK, R. J. (2004), "Russian Nonprofits as Contracted Providers of Municipal Social Services: Initial Experience", *International Journal of Public Administration*, Vol. 27, No. 6, pp. 417-437

COLLINS, C., ARAUJO, J. & BARBOSA, J. (2000), "Decentralizing the Health Sector: Issues in Brazil", *Health Policy* Vol. 52, pp.113-127

DEVAS, N. (1997), "Indonesia: What do We Mean by Decentralization?", *Public Administration and Development*, Vol.17, pp.351-367

GUESS, G. M. & SİTKO, S., J. (2004), "Planning, Budgeting and Health Care Performance in Ukraine", *International Journal of Public Administration*, Vol. 27, N.10, pp. 767-798

HEARST, N. & BLAS, E., "Learning from Experience: Research on the Health Sector in the Developing World", *Health Policy and Planning*, V. 16, N. 2 (Suppl.), pp. 1-3

HOMEDES, N. & UGALDE, A. (2005), "Why Neoliberal Health Reforms Have Failed in Latin America?", *Health Policy*, V.71, ss. 83-96

KAAN, T. (2002), "Sağlığın Yerelleşmesi", *Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri*, (Ed.) Birgül AYMAN GÜLER ve Ayşegül SABUKTAY, Ankara, ss. 397-405

KARADAĞ, C. (1999) *Sağlık Sistemlerinde Yeniden Yapılanma*, Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, 1999, Ankara

KARALMAS, D. (1994), *Sağlık Sektörü Analizi: Azgelişmiş Ülkeler ve Türkiye Örneği*, Marmara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, İstanbul

KARATEPE, O. M. (1998) "Hizmet Sektöründe Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliğine Yönelik Kavramsal Bir İnceleme", *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, , s.108

KERMAN, U. (1999), *1980 Sonrası Siyasal İktidarların Sağlık Politikaları*, Süleyman Demirel Üniversitesi, S.B.E, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, Isparta

KHALEGHIAN, P. (2004), "Decentralization and Public Services: The Case of Immunization", *Social Science & Medicine*, Vol. 59, pp. 163-183

KOTKIN-JAZSI, T. S. (2001), "State Public Health Departments and Changes in Federal Policies: Managed Care, Welfare Reform and Privatization", *International Journal of Public Administration*, Vol. 24, N. 6, pp. 511-520

KÖSEÇİK, M. ve SAĞBAŞ, İ. (2005), "Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, (Ed.) Nagehan Talat Arslan, Seçkin Yay., Ankara, ss. 111-152.

KRISTIANSEN, S. & Santoso, P. (2006), "Surviving Decentralization? Impacts of Regional Autonomy on Health Service Provision in Indonesia", *Health Policy*, Vol. 77, ss. 247-259

LAKSHMINARAYANAN, R. (2003), "Decentralisation and its Implications for Reproductive Health: The Philippines Experience", *Reproductive Health Matters*, V. 11 N. 21, ss. 96-107

LLOYD-SHERLOCK, P. (2005), "Health Sector Reform in Argentina: A

Cautionary Tale", *Social Science and Medicine*, V. 60, pp. 1893-1903

MARTINEZ-VASQUEZ, J. & MCNAB, R. M. (2001), "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *Working Paper 01-01*, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, Georgia, USA

MOSCA, I. (2006), "Is Decentralization the Real Solution? A Three Country Study", *Health Policy*, V.77, ss.113-120

ORHAN, A. (1993), *Büyükşehir Belediyeleri'nde Sağlık Hizmetleri*, Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, Ankara

ÖZKAL, İ. (2000) *Sağlık Sektörü Örneğinde Türkiye'de Devletin Küçültülmesi ve Etkenleştirilmesi*, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara

ÖZSARI, S. H. (2005), "Ulusal Sağlık Politikası", *Ulusal Sağlık Politikası Seminer Notu*, Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul

PİRLER, O., GÜRSOY, E. Z. ve BAŞSOY, A. (1997), *İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü*, Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, Ankara RODRIGUEZ, E., DE PUELLES, P. G. & JOVELL, A. J., "The Spanish Health Care System: Lessons for Newly Industrialized Countries", *Health Policy and Planning*, Vol. 14, N. 2, pp. 164-173

SARAN, M. U. (2001), *Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında Toplam Kamu Yönetimi*, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara Üni. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

ŞAHİN, B., TOP, M. (2002), "Küçülen Dünyada Büyüyen Beklentiler: Geleceğin Sağlık Sistemleri", *Sağlık ve Toplum*, Yıl 12, Sayı 3, ss. 3-14 TATAR, M. (1993), "Desantralizasyon ve Sağlık Reformları: Türk Sağlık Sisteminde Yeni Yapılanma Modeline Teorik Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 26, S. 4, ss 137-151

TENGİLİMOĞLU, D. (2000), "Sağlık Hizmetlerinde Pazarlama Karması Elemanları ve Özellikleri", *Ankara Üni. SBF Dergisi*, C. 55, S.1, ss.188-202

UZ, M. H. (1999), "Sağlık Reformu ve Mahalli İdareler Reformunda Sağlık Hizmetlerinin Yerinden Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S.1, ss.103-122

VARGO, S. L. & LUSCH, R. F. (2004), "The Four Service Marketing Myths: Remnants of A Goods-Based, Manufacturing Model", *Journal of Service Research*, Vol. 6, No.4, pp.324-335

WALSH, K. (1991), "Quality and Public Services", *Public Administration*, Vol 69, pp.503 -514

YILDIRIM, H. H. (2000), "Türk Sağlık Reformları Neden Uygulanamıyor? Avrupa Sağlık Reformları Işığında bir Değerlendirme", I. Ulusal Sağlık İdaresi Kongresi: 2000'li Yıllarda Sağlık Hizmetleri ve Kurumları Yönetimi. (Der.) Mehtap Tatar vd., ss.627-634. HÜ Sağlık İdaresi YO. 20-21 Mayıs 2000, Ankara

YILDIZ, Z. (1996), "Sağlık Hizmetleri Piyasasının Nitelikleri ve Kamu Ekonomisi İçindeki Yeri", *Verimlilik Dergisi*, Milli Produktivite Merkezi Yayını, S 4 Ankara

KAMU YÖNETİMİ VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMLARI KARŞISINDA SOSYAL DEVLET

Hüseyin Gül^{*} ve Songül Sallan Gül^{**}
Süleyman Demirel Üniversitesi Öğretim Üyeleri

Giriş

Sosyal devletin ve kamu yönetiminin küçültülmesi ve yerelleştirilmesi çabaları, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sosyal devlet krizinin belirginleştiği 1970'lerden itibaren daha yoğun olarak gündeme gelmeye başlamıştır (Sallan Gül, 2006; Güler, 2004 ve 2003a; Teeple, 1995:104). 1970'lerden sonra yaşanan gelişmeler, Batı dünyasında merkeziyetçi ulus devlet modellerinin, kamu yararını sağlama yöntemlerinin ve kamu hizmetlerini sunma sistemlerinin ciddi bir biçimde sorgulanmasına yol açmış, sosyal devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması arayışlarına hız kazandırmıştır (İnsel, 2004; Kızılcık, 2002; Gül, 1999). Bölgesel birlikleşmeler ve ulus-üstü örgütlenmelerin etkileri, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci ve çok uluslu şirketlerin emeği ucuz büyük pazar arayışları, serbest piyasa ve rekabet anlayışının yaygınlaşması ve yeni liberalizmin küresel olarak egemenliğini kurmasının temel araçları olmuş, değişimin yönünü ve reform sürecini etkilemiştir (Okçu, Gül, Dulupçu, 2006; Sallan Gül, 2006; Şenses, 2001; Chossudovsky, 1999; Farazmand, 1994). Bunun yanında, teknolojik ilerlemeler, ekonomik üretim biçimlerinde yaşanan dönüşümler, vatandaşların kamu hizmetlerinde artan kalite ve hız beklentileri de devlet yapısında reform gereksinimini artırmıştır. Ayrıca, hızlı nüfus artışı, kentleşme

^{*} Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi. E-posta: gulhuseyin@yahoo.com

^{**} Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü öğretim üyesi. E-posta: songulsallanguel@yahoo.com

ve göç olgusu, büyüyen ve küresel boyut kazanan yoksulluk ve çevre sorunları, gelir dağılımı bozuklukları, kamu harcamalarındaki artışa paralel oluşan bütçe açığı ve borçlanma sorunları, ekonomik krizler, doğal afetler, kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve performans düşüklüğü gibi nedenler de değişim gereğini doğuran temel etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır (Sallan Gül ve Gül, 2004a; Gül ve Aktel, 2004; Keser, 2004; Okşan ve Kızılkaya, 2004; Gül, 1998:15). 1990'ların sonunda ve 2000'lerin başında yaşanan ekonomik, siyasi ve mali krizlerin de etkisi ile Türkiye'de de sosyal devlet, merkezi ve yerel yönetim reformu girişimleri yoğunlaşmıştır. Bu çabalar içinde, Türkiye'de sosyal devleti ve kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik en kapsamlı girişim, 2002 yılı sonunda iktidara gelen Erdoğan hükümeti tarafından gerçekleştirilmiştir.

Son reformlar devlet-piyasa-toplum ilişkilerini yeniden kurgulayacak niteliktedir. Bu nedenle, bu reform çabalarının hangi kurumsal, kuramsal ve ideolojik etkiler altında yapıldığının, olası etkilerinin ve sonuçlarının irdelenmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmanın konusunu değişimi yönlendirme ve biçimlendirme girişimleri olarak kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformları ile sosyal güvenlik reformu oluşturmaktadır. Çalışmanın ayrıca iki temel sorunsalı bulunmaktadır. İlki, bu reformları tetikleyen unsurların ve nedenlerin ortaya konulmasıdır. İkinci sorunsal ise, reformun özellikle sosyal devlet açısından olası etkilerinin ve sonuçlarının çözülmesidir.

Sosyal Devlette ve Kamu Yönetiminde Reformun Nedenleri

Türkiye'nin küresel ekonomiye eklemlenmesi son reformların en önemli gerekçelerindendir (Sallan Gül, 2006; Okçu, 2005; Güler, 2004 ve 2003a; Doğan, 2002; Şengül, 2000; Farazmand, 1994). OECD'nin Türkiye'ye ilişkin olarak hazırlattığı Düzenleyici Reform İnceleme Raporu'nda, Türk ekonomisi ve yönetsel sistemi açısından en önemli ve öncelikli eksiklikler olarak "Piyasa ekonomisine geçişin tamamlanmamış olması", "işlemeyen bir karma ekonominin varlığı", "KİT'lerin ekonomide önemli yer tutması", "özelleştirmenin yavaş ve yetersiz olması" ve "hükümetlerin piyasada oluşan dengelere müdahale etmesi" görülmektedir (OECD, 2002: 177). Ayrıca, Dünya Bankası'nın 6 Kasım 2003 tarihinde Türkiye'ye 2004-2006 yılları arasında kullanılmak üzere kullandırmayı öngördüğü 4.5 milyar dolarlık kredi, Türkiye'de

eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi alanlarda hizmetlerin yerelleşmesini ve piyasalaştırılmasını sağlamak amacıyla sağlanmıştır (Güler, 2004:28–29). Bu ve benzeri eleştiriler ve öneriler doğrultusunda, reformların yeni liberal ideolojinin ve küresel kapitalizmin ulusal alanda gereksinim duyduğu olumlu ve çekici iklimi yaratma gereksinimini karşılamayı amaçladığı görülmektedir.

Sosyal devlet harcamalarının Türkiye ekonomisinin küresel rekabetçiliğini olumsuz etkilediği ve krizlere yol açtığı ileri sürülerek, sosyal devletin ve kamu yönetiminin hizmet sorumlulukları ve harcamaları azaltılmakta, piyasalaştırılmakta ve ademi merkezileştirilmektedir¹ (Sallan Gül ve Gül, 2004a; Güler, 2000). Güler (2004)'e göre son reformlarla dikkatler iktisadi ve mali liberalizasyondan devlet aygıtının kendisine çevrilmiştir. Ayrıca, reformlarla, sosyoekonomik risklere karşı bireysel sorumluluğun esas olduğu, serbest piyasanın temel alındığı ve kişilerin güvenceyi ve desteği ailede ve sivil toplumda aradığı bir modelin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Bunun yanında, daha küçük ama daha hızlı ve verimli çalışan bir kamu yönetiminin oluşturulması, sosyal devletin ve bürokrasisinin budanarak, piyasayı ve yatırımcı güçleri frenleyen olumsuzluklarının sona erdirilmesi amaçlanmaktadır.

Reformun Yönetsel Nedenleri

Sosyal devlette ve kamu yönetiminde reformun gerekçesi olarak birçok yönetsel neden ileri sürülmektedir. Bu nedenlerden en önemileri kısaca şöyle özetlenebilir:

➤ Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Yetersizliği Reform

¹ Ademi merkezleşme dar anlamda, merkezde toplanan yetki ve sorumlulukların hizmetin üretilmesi veya sunulması açısından kısmen veya tamamen yerel yönetimlere devrini ifade etmektedir (Çevik, 2004:113; Zibel, 2004:187). Geniş anlamda ise, yerel otoritelerin yetki, kaynak ve personel açısından güçlendirilerek merkezi yönetime karşı daha dengeli bir modelin kurulması, yerel düzeyde merkezi idarenin taşra kuruluşlarından yerel yönetimlere yetki aktarılması, yerel ve bölgesel yönetimlere hükümet etme gücü tanınması, yerel yönetim birimlerinin güçlenmesi ve yaygınlaşması, yerel yönetimlerin alanlarındaki uluslararası kuruluşlarla işbirliğine gidebilmesi, yerel yönetişimin güçlendirilmesi, yerel halkın yönetime daha etkin katılımının sağlanması, yerel sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerinin artırılması, yerel girişimcilerin önünün açılması gibi konuları kapsayacak biçimde de kullanılmaktadır (Parlak, 2005:7; Gül ve Özgür, 2004; Eryılmaz, 2001:77; Güler, 2000; Bennett, 1993:11)

Gerektirmektedir: Hizmetlerin doğrudan kamu yönetimi ve bürokrasisi eliyle tekeli sunumunun, yaz-çiziciliğin, yetersiz katılımın, tasarruf ve kural odaklılığın, kıdemin otomatikleşmesinin, bürokrasinin öğrenebilme yeteneklerinin zayıflığının vb. reformu bir zorunluluk haline getirdiği ileri sürülmektedir (Ömürgönülşen, 2003; Gül, 1999; Argyris, 1993).

➤ **Kamu Yönetiminden Artan Hizmet Talebi Reform Gerektirmektedir:** Hızlı nüfus artışı, kente göç, büyüyen ve küresel boyut kazanan çevre sorunları, yoksulluk gibi sorunların çözümü de daha etkin ve hızlı çalışacak bir kamu yönetimine gereksinim yaratmaktadır.

➤ **Etkin ve Etkili Kamu Yönetimine Gereksinim Reformu Gerekli Kılmaktadır:** Kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve performans açısından yaşanan sorunlar ile kamu hizmetlerinde artan kalite ve hız beklentileri de reformu gerekli kılmaktadır.

➤ **Aşırı Yüklemiş, Ağır İşleyen ve Merkezîyetçi Kamu Yönetiminin Sakıncaları Reformu Gerekli Kılmaktadır:** Artan ve çeşitlenen vatandaş taleplerini karşılayamayan, aşırı merkezi, tercih hakkını sınırlayan, rekabet içermeyen yönetsel sistemin yeniden yapılandırılması gerekir.

➤ **Yerel Yönetimlerde Kaynak Yetersizliği Reformu Gerekli Kılmaktadır:** Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki, kaynak, görev ve sorumluluk dağılımında dengesizlikler reformu gerekir.

➤ **Sosyal Devlet Harcamalarının Ekonomik Büyümeyi Engellemesi Reform Gerektirmektedir:** Artan küreselleşme ve rekabet karşısında, sosyal devlet harcamalarının ve müdahalelerinin serbest piyasanın tam rekabetçi yapısını bozduğu, kapitalizmin motor gücü olan girişimcinin ve sermayedarın yükünü artırarak ekonomik büyümeyi frenlediği ve istihdamı azalttığı ileri sürülmektedir (Akalın, 2000; Murray, 1998:72-73 ve 1984:146; Kaus, 1995; Friedman ve Friedman, 1980:127). Refah devleti eşitsizliklerle, yoksullukla, işsizlikle ve enflasyonla mücadelede başarılı olamamıştır. Aksine, piyasa mekanizmasının neden olduğu ileri sürülen bu başarısızlıkları çözmek yerine, israfa yol açmıştır. Piyasa başarısızlığının yerini devletin başarısızlığı almıştır (Akalın, 2000; Murray, 1998).

➤ **Sosyal Devlet ve Onun Merkezîyetçi Bürokrasisi Negatif Özgürlükleri Sınırlandırmaktadır:** Sosyal devletin toplumun

kaynaklarını düşük gelir gruplarının, yoksulların, ihtiyaç içinde olan diğer grupların yararına olacak şekilde yeniden dağıtımının serbest piyasa dışında bir dağıtım mekanizmasının kabulü anlamına geldiği belirtilmektedir. Bunun, serbest piyasaya ve negatif kişi özgürlüklerine müdahale olduğu, rasyonel insanın yarışmacı serbest piyasada faydasını en çoğa çıkarabileceği bir ortamı ortadan kaldırarak bireyi başkaları için fedakarlık yapmaya zorladığı ve otoriter bir siyasal sisteme yol açtığı ileri sürülmektedir (Nozick, 1974:74; Hayek, 1993:79, 98-100; Hayek, 1972).

► *Sosyal Devlet ve Onun Merkezîyetçi Bürokrasisi Sivil Dayanışmayı Engellemiştir:* Sosyal devlet ve bürokrasisi gönüllü sivil dayanışmayı, geleneksel dayanışmayı ve yardımseverliği ikincilleştirmiş ve güçsüzleştirmiş, çalışma ahlakını ve aile değerlerini zayıflatmıştır (Novak, 1990:14; Gilder, 1981:69).

Küreselleşme ve Piyasalaşmanın Sosyal Devlet ve Kamu Yönetimi Reformuna Etkileri

Küreselleşme sonucu, Fordist üretim ve Keynesçi refah devleti temelli kapitalist sistemler 1970'lerde krize girmiştir. Buna tepki olarak, yeni liberalizm yükselmiş, merkezîyetçi yönetim ve ulus devlet modeli sorgulanmaya başlanmıştır (İnsel, 2004:161; Tek, 2004; Doğan, 2002:46-54; Şengül, 2000:114; Teeple, 1995; Jessop, 1994a). Bunun sonucu, sosyal devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çabaları öne çıkmıştır. Ancak, reformlar, küreselleşmenin kaçınılmaz bir sonucuymuş gibi sunulsa da, daha çok egemen uluslararası ve ulusal aktörlerin bir dayatmasıdır (Güler, 2003a ve 2003b). Örneğin, IMF ile yapılan anlaşmalarda ve IMF'ye sunulan niyet mektuplarında da bu açıklıkla görülebilmektedir. Kamu yönetimi reformunun hem küresel hem de yerel aktörlerin işini kolaylaştıran nitelikte olduğu, küresel kapitalizmin ulusal alanda gereksinim duyduğu olumlu ve çekici iklimi yaratmak amacı taşıdığı ve bunda başarılı olduğu ölçüde de uluslararası kuruluşlarca desteklendiği belirtilmektedir (Cılga, 2004; Insel, 2004; Doğan, 2002; Geray, 2001). Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkenin imza koyduğu ve 1994'de yürürlüğe giren GATS anlaşmasına göre (General Agreement on Trade in Services-GATS), mal ticaretinin yanı sıra hizmet ticaretini de ticarileştirilerek piyasalaştırmakta ve küresel rekabete açmaktadır (İnsel, 2004:156; Yılmaz, 2004:205). Bu hizmet alanlarına, eğitim, iletişim, dağıtım, ulaşım, sağlık, çevre, sosyal hizmetler, belediye

hizmetleri, hukuk ve danışmanlık hizmetleri, sigortacılık ve bankacılık, müteahhitlik ve mühendislik hizmetleri, turizm, eğlence, kültür ve spor vb. dâhildir. Tüm bu hizmetler sıradan ticari işletmeler tarafından da sunulabilecek nitelikte kabul edilmektedir. Ayrıca, GATS Anlaşması'nın 17. maddesinde düzenlenen "*milli muamele*" ve 2. maddesinde düzenlenen "*en çok kayırlan ülke*" ilkelerine göre bir pazarda yerli ve yabancı hizmet sunucuları arasında ayırım yapılamayacak ve bir ülke hizmet sunucusuna tanınan haklardan diğer üye ülke hizmet sunucusu da derhal ve şartsız olarak yararlanılacaktır.

İnsel, Marakeş Anlaşması'nda kamu hizmeti sunmanın gerektireceği kamu müdahalesini ve kamu korumacılığını mümkün olduğu kadar dar tutabilmek amacıyla kamu hizmetinin "Ticari bir temelde ve bir veya birçok hizmet sunucusuyla rekabet içinde verilmesi gerekmeyen hizmet" biçiminde tanımlandığına dikkati çekmektedir. İnsel (2004:155), "Bu tanıma bağlı kalınırsa, günümüzde ordu ve polis dışında kamu hizmetinden söz etme(nin) pek mümkün" olmayacağına işaret etmektedir. İnsel' göre zaten niyet de devletçe sunulacak kamusal hizmetlerin mümkün olabildiğince sınırlandırılması, kamu sektörünün ve devletin ekonomiye ve özel sektöre daha iyi hizmet için tasarlanmasıdır. Bu bakış açısında, "adalet, eşitlik, etkinlik, demokrasi, insan onuruna saygı gibi değerlerin kendi başlarına değil, ancak ekonominin hizmetinde oldukları zaman anlamlı" oldukları kabul edilmektedir (İnsel, 2004: 154-155).

Dış Ticaret Müsteşarlığı (2005), liberalleşmenin ve küreselleşmenin, "Türkiye'nin, dünya ticaretinde rekabet üstünlüğü sağlayabildiği ölçüde" olumlu sonuçlar vereceğini kabul etmektedir. Küreselleşmenin Türkiye gibi ülkeler açısından yıkıcı sonuçları olabildiği 1994 ve 2000-2001 ekonomik krizlerinde görülmüştür. Mal ve sermaye piyasalarında yeterli gelişmeyi sağlamadan, piyasanın tam rekabetçi ve kurallı yapısı oturmadan ve finans ve tarım gibi sektörleri yeterli koruma sağlanmadan ulusal ekonominin küresel güçlere açılması krizleri tetiklemekte ve gelir dağılımı adaletsizliklerini daha da kötüleştirmektedir. İncekara'ya göre (2001: 928) küreselleşme gelir dağılımında düşük gelirli gruplar ve ülkeler aleyhine sonuçlar doğurmakta, zengin ile fakir arasındaki uçurumun daha da açılmasına yol açmaktadır. Sosyal devlet programlarının budanması da bu süreçlerin etkilerini daha da

derinleştirmektedir.

Son reformlar, küresel açıdan bakıldığında aslında küreselin karşıtı "yerel" olarak da düşünülebilecek olan (Tekeli, 2002; Güler, 2005:206–207), ancak küresel ile yerel arasında bir engel olarak görülen ulus devleti ve merkezi yönetimi küçültmekte ve kamusal hizmet sunumunda piyasa lehine devre dışı bırakmaktadır. Reformların Prens Sabahattinci bir âdemi merkeziyetçilik anlayışını yansıttığı da görülmektedir. Yönetimin iyileştirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi aslında hem yaratıcı yerel çözümlerin üretilmesine hem de merkezi yönetimin daha etkin ve etkili çalışmasına katkı sağlayacaktır. Ancak, yönetimi iyileştirmek ve yönetsel kapasiteyi artırmak reformun temel amacı olarak görünmemektedir. Yerelleşme ile yönetimin iyileştirilmesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi arasındaki ayrım göz önüne alınmamaktadır (Güler, 2005:228). Yerelleşme küresel kapitalizmin dışı vurmuş halî olarak da karşımıza çıkabilmektedir. Ayrıca, "yerelcilik, kurtuluş vaat ederken baskıyı ve dar kafalılığı gizlemeye de hizmet edebilmektedir" (Dirlik, 2005:134). Yerelleşmenin yönetişi güçlendireceği de beklenmektedir. Bu ise, yerel yönetimlerin güçleneceği, hiyerarşinin azalacağı, yatay işbirliklerinin artacağı ve bunların da beraberinde kamusal hizmetlerin sunumunda sorumluluk ve hesap verebilirlik konularında karmaşıklığın artması anlamına gelecektir. Ancak, bu karmaşıklık, devletin yönetişim sürecini yönlendirme konusundaki sorumluluk üstlenmesi gereğini ortaya çıkaracak ve yönetişimin yönetimi anlamında 'metayönetim' gerektirecektir (Jessop, 2001, alıntılan Low, 2004:140). Bunun yanında, Yıkılmaz (2003) "hizmetlerin yerelleşmesinin, kısa dönemde kaosa, uzun dönemde ise bölgeler arasında kutuplaşmaya" da yol açabileceğine dikkati çekmektedir.

Kapitalist Sistemde Dönüşümün Sosyal Devlette ve Kamu Yönetiminde Reforma Etkileri

1970'lerde dünya ekonomisinde yaşanan ekonomik daralma, sosyal güvenlik ve sosyal yardım programlarının yararlanıcı sayılarının artmasına yol açarak kapitalist sistemi ve sosyal devleti mali krize sokmuştur (Barry, 1989:14–15; Teeple, 1995:104–105). Kapitalist sistem post-Fordist bir biçim olarak bu krize yanıt vermiştir. Yüksek teknolojinin yaygın kullanımının, hizmet odaklı esnek üretim süreçlerinin ve küresel rekabetin egemen olduğu çalışma

refahı ve yeni liberal serbest piyasa anlayışının kabul gördüğü bir yapıya geçilmiştir (Jessop, 1994b:257-278). Bu yeni devlet, ekonomi ve toplum modeli, yeni bir kamu yönetimi anlayışını da gerekli kılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, hak sahibi vatandaş yerine seçim özgürlüğüne sahip olduğu varsayılan müşteriye, öngörülebilirlik yerine esnekliği, minimum standartlarda erişilebilir kamu hizmeti sunumu yerine rekabeti, merkezizyetçilik yerine yerelleşmeyi, kamu yerine özel, yönetim yerine yönetişimi koymaktadır (Sarıbay, 1997:32; Eryılmaz, 1999:28; Eryılmaz, 2004:53-54; Sallan Gül, 1999). Çalışma refahı temelli yeni liberal piyasacılık, sosyal liberalizmin eşitlikçi, hak temelli ve devlet merkezli refah anlayışının terk edilerek, gönüllülük temelinde, "birey, sivil toplum ve serbest piyasa" merkezli çalışma refahı anlayışını savunmaktadır (Sallan Gül, 1999; Gül, 2001; Teeple, 1995:105-109). Bu anlayışta, sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar gibi sosyal refah hizmeti alanlarında devletin küçültülerek rolünün en aza indirilmesi, piyasa kurallarının, aktörlerinin ve rekabetin egemen kılınması temel amaçtır² (İnsel, 2004; Belek, 2001:337; Akalın, 2000; Teeple, 1995).

Temel Reform Yasalarının Değerlendirmesi

Kamu yönetiminin daha etkin, etkili, hızlı çalışması; standart ve kaliteli hizmet sunması; hizmetlere erişimin kolaylaştırılması ve hakkaniyetin sağlanması; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında daha etkin ve hakkaniyetli yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımı kurulması gibi alanlarda reforma gereksinim olduğu konusunda genel bir görüş birliği bulunmaktadır. Ancak, reformun içeriği de önemlidir. Reformda kamu yönetiminin işleyişi açısından önemli olan -yönetmelik kapasite yeterliliği, görev ve sorumluluklarla kaynakların dengeli olması, yönetimin bütünlüğü, kamu yararı, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik ve standardizasyon, toplumsal adalet, denetim, yansızlık, liyakat, etkinlik, katılım gibi- bazı temel ilke ve esasların da göz önüne alınıp alınmadığının da irdelenmesi gerekmektedir.

² Sosyal devletin ve yeni liberal dönemin temelini oluşturan temel ilke ve kabuller büyük ölçüde çatışmaktadır. Yeni liberalizm, Ulus devlet - ulusal egemenlik, sosyal liberalizm, sosyal devlet, kamu yönetimi, kamu hizmeti, kariyer temelli tam zamanlı çalışma, vatandaş, kamu yararı, etkinlik, eşitlik, adalet, erişim, negatif ve pozitif özgürlükler gibi ilke ve değerler üzerine kuruluydu. Buna karşılık günümüzde yeni liberalizm ise küreselleşme-küyerelleşme, yeni-liberalizm, minimal devlet, kamu işletmeciliği, ticari hizmet, müşteri, kişisel yarar ve kâr, verimlilik, yarışmacılık, müşteri odaklılık, negatif özgürlükler gibi ilke ve değerler üzerine kuruludur.

Kamu yönetiminin ve sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılması özellikle 1994 ekonomik krizi sonrası dönemde Türkiye’de çok sıklıkla gündeme gelmeye başlamıştır. Çok sayıda yeniden yapılandırma yasa tasarıları ve önerileri hazırlanmıştır. Ancak, önerilerin hayata geçirilmesi açısından 1999 yılı dönüm noktasını oluşturmuştur. 1999’dan bu yana TBMM’den geçirilerek yürürlüğe giren önemli bazı yasalar şunlardır: İşsizlik Sigortası Yasası, Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Yasası, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, Devlet İhale Yasası, Bilgi Edinme Hakkı Yasası, Türkiye İş Kurumu Yasası, Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Yasası, SSK ve Diğer Sağlık Kuruluşlarının Sağlık Bakanlığına Devrine İlişkin Yasa, Yeni İş Yasası, Belediye Yasası, Büyükşehir Belediye Yasası, İl Özel Yönetimleri Yasası, Yerel Yönetim Birlikleri Yasası, Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası, Kamu Denetçiliği Yasası ve diğerleri. Kamu Yönetimi Temel Kanun (KYTK) Tasarısı ise Cumhurbaşkanınca veto edildikten sonra TBMM’de beklemektedir. Bunların yanında, kamu personel rejimi, köy yönetimleri gibi konulara ilişkin yasal düzenleme çalışmaları da devam etmektedir.

Kamu Yönetimi ve Merkezi Yönetim Reformu

Kamu yönetimi reformu girişiminin en önemli ayağını 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ya da tam adıyla “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” Tasarısı oluşturmaktadır. Bu kanun ile devletin ve kamu yönetiminin toplumdaki ve piyasadaki işlevleri yeniden tanımlanmakta, merkezi yönetimin görev alanları daraltılmakta, yerel yönetim organlarının görev alanları önemli ölçüde genişletilmekte ve bu birimler yerel düzeyde genel görevli hale gelmektedirler. Ayrıca, merkezi ya da yerel kamusal hizmetlerin hemen hemen tümünün (ulusal ve uluslararası) piyasa koşullarında ve (ulusal ve uluslararası) piyasa aktörlerine gördürülmesinin de yolu açılmaktadır.

KYTK Tasarısı’nın gerekçesinde “küreselleşme ve bilgi toplumu” yönündeki gelişmelerin, “iç pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü değişim” gereksinimi ortaya çıkardığına dikkat çekilmektedir. Tasarıda devlet ve kamu yönetimi açısından öngörülen diğer önemli değişiklikler şöyle sıralanabilir:

➤ Merkezi yönetimin göreceği hizmetler tasarıda açıkça maddeler halinde sayılarak sınırlandırılmaktadır. Bunların dışındaki hizmetler, genel yetkili organlar haline gelen yerel yönetimlere bırakılmaktadır.

➤ Birçok bakanlığın taşra teşkilatlarının kaldırılması ya da bazı kuruluşların kapatılması öngörülmektedir. Birçok kuruluşun yurtdışı birimleri de kapatılmaktadır.

➤ KYTK Tasarısı'nda merkezi yönetim yapısı ademi merkezileştirilmektedir. Hizmette yerindenlik (subsidiarite) ilkesi getirilmektedir (md. 5-e). Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahallî düzeyde teşkilat kurması, doğrudan ihale ve harcama yapması yasaklanmaktadır.

➤ Kamu yönetiminde karar alma süreçlerinde katılımcılık artırılmaktadır. Ancak, katılımcılık, ilerideki maddelerde "kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılması" (md. 5-f) şeklinde somutlaştırılmaktadır. Dolayısıyla, vatandaş katılımı kamu kurumlarının eylem ve harcamalarına ilişkin "bilgi edinme hakkı" ile sınırlı tutulmaktadır (md. 5-g ve md. 41).

➤ Kamu hizmetlerinin görülmesi piyasa mekanizması çerçevesinde ve piyasa aktörlerine bırakılmaktadır. KYTK Tasarısı, md. 11'e göre "Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunla öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gödürebilir."³

➤ Kamu yönetiminin hizmet sunumunda işletmecilik ilkeleri

³ KYTK Tasarısının geçici 1. maddesi "a" bendine göre; "Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine (İÖİ)"; "e" bendine göre ise; "SHÇEK Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile huzurevi, çocuk yuvası, kreş gibi tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında İÖİ'lere" devredilmektedir.

ve negatif özgürlükler vurgulanmaktadır. Sosyal, ekonomik ve kültürel hakların da temel alındığına dair ifadelere açıkça yer verilmemektedir. Tasarının 4. maddesinde "hayatı kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahı sağlamak ve hayat kalitesini geliştirmek" gibi amaçlar, sosyal haklarla ilişkilendirilmeden genel olarak yer almaktadır.

Ademi merkezileştirme ve piyasalaşma yönündeki bu gelişmeler, sosyal devletin ve merkezi yönetimin görev alanının daraldığına ve küçültüldüğüne işaret etmektedir. Yıkılmaz (2003) bu düzenlemeyle devletin, GATS'a uygun gerekli değişikliği gerçekleştirdiğini ve uluslararası sermaye lehine belirli alanlardan çekilmeyi taahhüt ettiğini belirtmektedir. Güler de KYTK Tasarısı'nın "küresel reform politikasının hem ilkelerini hem kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul" edildiğini belirtmektedir (Güler, 2004:27). Ayrıca, 13.01.2005 tarih ve 5286 sayılı yasa ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır.

Yerel Yönetimler Reformu

Köyler dışında kalan yerel yönetimlerle Bölgesel Kalkınma Ajansları'na ilişkin reform yasaları 2004'ten günümüze kadar çıkarılmıştır.⁴ Bu yasaların KYTK Tasarısı'nda öngörülen çerçeveye uygun olduğu görülmektedir. Genel olarak reformun yerel özerkliği artırdığı, yerel hizmet sunumunun piyasalaştırılmasını kolaylaştırdığı, katılımı artırıcı düzenlemeler getirdiği, yerel yönetimlere daha fazla görev yüklediği, yerel yönetimler üzerindeki idari denetimi azalttığı görülmektedir. Ayrıca, kentleşmenin yol açtığı sorunların da çözümüne yardımcı olacağı umulmaktadır (CEC, 2005:12). Yerel yönetimler reformunun genel özellikleri şunlardır:

➤ Türkiye'de yönetim sistemi ademi merkezileştirilmektedir.

➤ Merkezi yönetime ait birçok görev ve sorumluluk yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Sağlık, sosyal hizmetler, yoksullukla mücadele, eğitim, bayındırlık ve iskan, çevre koruma, kültür ve turizm hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri, tarım, orman ve köy işleri, kriz yönetimi ve planlaması gibi alanlarda merkezi yönetimce

⁴ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası 2004 yılında; 5302 sayılı İl Özel Yönetimleri Yasası ve 5393 sayılı Belediye Yasası 2005 yılında; 5445 sayılı Yerel Yönetim Birlikleri Yasası ve 5449 sayılı Bölgesel kalkınma Ajansları Yasası ise 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

yürütülen birçok hizmet yerel yönetimlere devredilmektedir.⁵

➤ Yerel yönetimler güçlendirilmekte ve yerel özerklik artırılmaktadır. Valinin ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yetkileri hukukilik denetimi ile sınırlandırılmaktadır.

➤ Yerel yönetim yapısı daha demokratik hale getirilmektedir. İl genel meclis başkanı önceden vali iken, reform sonrasında meclise kendi başkanını seçme olanağı verilmiştir. Meclisin toplantı sayısı da yılda 11 aya çıkarılmıştır. Ayrıca, soru, genel görüşme, gensoru, denetim komisyonu raporu ve faaliyet raporunun denetimi gibi yollarla meclisin yönetim üzerindeki denetimi güçlendirilmiştir.

Katılımcılık artırılmaktadır. STK'ların da yerel kamusal karar mekanizmalarında ve kamusal hizmet sunum süreçlerinde daha fazla yer alması öngörülmektedir.

➤ Örneğin, kent konseylerinde, belediye ihtisas komisyonlarında ve belediye stratejik plan çalışmalarında STK'ların yer alabilmesine olanak sağlanmaktadır.

➤ Yerel yönetimlere stratejik plan yapma, yıllık faaliyet raporları düzenleme, performans temelli bütçe hazırlama, denetim komisyonu kurma, borçlanma konusunda sınırlara uyma gibi zorunluluklar getirilmiştir.

➤ Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın (BKA) NUTS-II düzey temel alınarak kurulabilmesi için gerekli yasal düzenleme yapılmıştır. BKA'nın temel görevleri yerel düzeyde kaynakların kalkınma amacıyla daha etkin kullanımını sağlamak, bunun için gerekli önlemleri almak ve kuruldukları bölgede yatırımcılara yardımcı olmaktır. Kurumsal oluşumda yönetim, sözleşmeli personel ve kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi olma gibi ilkelere bağlı kalındığı görülmektedir.

⁵ Yeni Belediye Yasasının 14. ve 46. maddelerinde belediyelerin sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabileceği ve işletilebileceği gibi sağlık birimleri de oluşturabileceği belirtilmektedir. Ayrıca 49. maddesinde norm kadroya uygun olarak sağlık alanında uzman teknik personeli sözleşme ile çalıştırabileceği hükme bağlanmaktadır. Yasanın 67. maddesinde sağlıkla ilgili destek hizmetlerini ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği belirtilmektedir. 77. maddesine göre ise belediye; sağlıkla ilgili gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilecektir. Bu düzenlemeler büyükşehir ve ilçe belediyeleri için de geçerlidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nda da, il özel idaresinin görevleri arasında belediyelerin görevlerine benzer düzenlemelerin yanı sıra, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullar mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlarına ilişkin hizmetler sayılmıştır.

Yerel yönetimler yasaları da, yerel yönetimlerin yasayla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapabileceğini öngörmektedir. Belediyelerin ve il özel yönetimlerinin genel görevli yönetim birimleri haline gelmeleri, devletin yönetsel örgütlenmesinde öngörülen "merkezi yönetimin konu yönünden genel, yerel yönetimlerin ise özel görevli" olması yönündeki anayasal düzenlemeye aykırı olduğu söylenebilir. Anayasa'nın yönetimin merkezden ve yerinden yönetim olarak iki ilke çerçevesinde örgütlenmesine olanak verdiğini, ancak yerinden yönetimin, devletin ülkesiyle ve ulusuyla bölünmezliği ve yönetimin bütünlüğü ilkeleriyle sınırlandırıldığı da belirtilmektedir.⁶

Sosyal Devlet Reformu

Sosyal Sigorta Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması

Ülkemizde kamu sosyal güvenlik hizmetleri, sosyal sigortacılık ve sosyal yardımlar olarak iki ana grupta ele alınmaktadır. Sigortacılık sistemi emeklilik, sağlık ve sosyal haklar temelinde; işçilere yönelik olarak SSK, memurlara yönelik olarak Emekli Sandığı ve bağımsız çalışanlara yönelik olarak da Bağ-Kur olmak üzere, üç farklı kurumsal çerçevede gelişmiştir. Son olarak da işsizlik sigortası sisteme eklenmiştir. Bu biçimiyle de sosyal sigortalar sistemi oldukça dağınık, eşitsiz ve yetersizdir. Ancak, çok geniş bir kitleyi kapsamaktadır. Çalışanlarla bağımlılarını kapsayan sosyal sigortalar sistemi dışında kalanların ise sosyal yardımlarla desteklendiği varsayılmaktadır. Sayıları 10 milyonu aşan yeşil kart sahipleri de 2004 yılında sosyal yardımlar kapsamında sağlık hizmetlerinden yararlanmıştır. Bunun yanında, aynı yıl 7,2 milyon kişi de sosyal yardımlaşma ve dayanışma (SYD) vakıflarınca sağlanan yardımlardan yararlanmıştır. Her iki gruptaki yararlanıcı sayıları, harcanan miktarlar artmasına rağmen, 2005 ve 2006'da sıklaştırılan denetimler ve yaralanma koşullarının zorlaştırılmasına paralel olarak azalmıştır.

⁶ 5195 sayılı İl Özel İdaresi ve 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun Cumhurbaşkanlığına geri gönderilme gerekçeleri. (Sayı B.01.0.KKB.01 -18/A-5-2004-798 ve Sayı B.01.0.KKB.01-18/A-6-2004-850)

⁷ Sosyal güvenlik ve sosyal yardımlarla ilgili olarak son yıllarda dar ya da geniş kapsamlı birçok düzenleme yapılmıştır. TBMM'nin web temelli sorgu sayfasında bu yasal düzenlemelere ulaşılabilir.

1994 ekonomik krizi sonrasında sosyal güvenlik kurumlarının açıkları artmış ve sosyal güvenlik harcamaları üzerindeki tartışmalar da yoğunlaşmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarındaki ortak sorunlar, kurumsal eşgüdümsüzlük, kayıtsız işçi çalıştırma, sigortalılığın öneminin gereğince kavranmaması gibi nedenlerle düşük prim tahsilatı, aktif-pasif sigortalı dengesizlikleri, pasif sigortalı sayısında görülen artış, sosyal güvenlik kurumlarına ayrılan fonların düşük tutulması, siyasal iktidarların seçim dönemlerinde sıklıkla çıkardıkları borç aflatlarının, yüksek aylık bağlama oranına rağmen emekli aylıklarının düşüklüğü, enformel sektörün yaygınlığı, denetim yetersizliği, hizmet kalitesinin düşüklüğü olarak karşımıza çıkmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2005; SGK, 2004:15,19, 53; TÜRK-İŞ, 2004; DPT, 2001:73). SSK'da sigorta müfettişi sayısının sadece 350 olması, denetim sorunlarının nedenlerinin başında yer almaktadır (SGK, 2004:53). Bütçe içerisinde faiz ödemelerinin payının büyük olması ve IMF destekli yürütülen ekonomik istikrar politikaları da gelir dağılımını düzeltici ve yoksulluğu azaltıcı politikalar uygulama olanağını kısıtlamaktadır (DPT, 2004:153).

Sosyal güvenlik sisteminde reform için atılan ilk ciddi adım 25.08.1999 tarihli 4447 sayılı yasadır. Bu yasa ile işsizlik sigortası uygulaması başlatılmış ve yedi yasada değişiklikler yapılmıştır. Genel olarak "bu yasa 1992'den bu yana mali kriz içine giren sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını kapatmak, onlara mali kaynak sağlamak amacıyla hazırlanmış bir yasa özelliğini taşımaktadır" (Tuncay, 2001). Yasayla; finansman sorunu, ağırlıklı olarak emeklilik parametreleriyle ilgili düzenlemelerle çözülmeye çalışılmıştır. Sigorta primlerinin oranı, bu prime esas ücret tavanı ve tabanı, emekli olabilmek için sigorta primi ödeme süresi artırılmış ve emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Ancak emeklilik yaşının yükseltilmesine ilişkin hüküm daha sonra Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Bu düzenlemelerin gelir teminine ve finansman açıklarını kapatmaya yönelik düzenlemeler olduğu açıktır. İşsizlik sigortası uygulaması olumlu bir adımdır; ancak, kapsamı ve yararlanma olanakları oldukça sınırlı tutulmuştur (Sallan Gül ve Gül, 2005; Akkaya, 2003:33). En az kırk yıldır yapılması önerilen bu düzenlemenin, çalışanları zorunlu tasarrufa teşvik amaçlı düzenlemenin Anayasa Mahkemesince iptalinden sonra yapılması, bu iptal kararıyla oluşan kaynak kaybını telafi amacıyla hayata geçirildiğini de göstermektedir. Ayrıca, yasanın uygulanmasında

tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetim elemanlarına, işyerlerinde sigortasız işçi çalıştırılıp çalıştırılmadığının denetimini yapabilme yetkisi tanınmaktadır. Bu madde sigortasız işçi çalıştırılmasının önlenmesi açısından olumlu bir düzenleme olmakla beraber, dolaylı olarak prim kaybını önleme amacı da taşımaktadır (Sallan Gül ve Gül, 2005; Alper, 2005:110-111). Ancak, sosyal güvenlik kurumlarının devam eden açıkları, finansman sorunları ve bütçe açığı odaklı bir yaklaşımla sorunun çözölemeyeceğini göstermiştir (Özşuca, 2003:147-148;DPT, 2004:59-60).

Sosyal sigorta siteminde kamusal sosyal güvenlik sistemine alternatif geliştirmek ve gönüllülüğün ve piyasacılığın önünü açmak açısından önemli adımlardan biri de 28.03.2001 tarihli 4632 sayılı "Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Kanunu"dur. Bir özel ve gönüllü sosyal sigorta sistemi olarak bireysel emeklilik; ulusal tasarruf eğilimini artırmak, emekliliğe yönelik tasarrufların malî sisteme akmasını ve kayıtlılığı teşvik etmek, sermaye piyasalarının derinleşmesini sağlamak, rekabeti artırmak, hizmetleri iyileştirmek, tercih özgürlüğünü geliştirmek, özel sektörün önünü açmak gibi amaçlar taşımaktadır (Sallan Gül ve Gül, 2005; Erdenk, 2002:12). Ancak, ülkemizdeki kısmi zamanlı ve sözleşmeli çalışmanın yaygınlaştırılması çabaları, yüksek işsizlik, enformelleşme esaslı eksik istihdam ve yoksulluk gibi işgücü piyasalarının olumsuz koşulları bağlamında ele alındığında, bireysel emeklilik sistemini kamusal sosyal sigortacılığa alternatif bir sistem olarak düşünmek gerçekçi görünmemektedir. Orta ve üst gelir grupları için tamamlayıcı nitelikte ve gönüllü katılıma dayanan bireysel emeklilik sisteminin, sosyal güvenliğin yeniden yapılandırılmasındaki acilliği de tartışmalıdır. Gerçekte bu çabalar, yeni liberal yapısal dönüşümlerin bir parçası olan Friedmancı bir bakışla, sosyal sigortacılık sisteminin öncelikle rekabete açılması ve uzun vade de kamu sosyal güvenlik sisteminin özelleştirilmesine doğru giden yolunun meşru zeminin hazırlanması olarak da değeriendirilebilir. Kamusal sosyal sigortalar sistemine dahil olan varlıklı kesimin karlılık ilkesine göre çalışan özel sigorta kuruluşlarına kayması, kamusal sigortacılığın kaynaklarının zayıflaması ve kan kaybetmesi anlamı da taşıyacaktır. Kamusal sosyal güvenlik kuruluşlarını alt gelir gruplarına hitap eden sosyal yardım kuruluşları durumuna düşürecek bu yöndeki gelişmeler, bu kuruluşların genel olarak tüm topluma hizmet eden ve tüm toplumca benimsenen kurumlar

olmaktan çıkmasına neden olacaktır. Dolayısıyla da meşruiyetleri zayıflayacak ve sosyal güvenlik hizmetlerinin piyasalaştırılması kolaylaşacaktır.

2003 yılında yürürlüğe giren 4904 sayılı yasa ile İŞKUR, ulusal istihdam politikasının oluşturulması, istihdamın korunması ve geliştirilmesi, işgücü piyasasındaki gelişmelerin izlenmesi, işgücünün mesleki ve teknik eğitimi ile işsizliğin azaltılması ya da önlenmesi konularında daha etkin çalışabilmesi için yeniden yapılandırılmıştır. Kuruma ayrıca İşsizlik Sigortasını yürütme ve işsiz kalmış sigortalılara mesleki eğitim kursları düzenleme yükümlülüğü de verilmiştir. Ancak, 2004 yılında kuruma 646.000 iş arayan başvurmuş, bunlardan ancak 76 bini, yani sadece yüzde 11.8'i işe yerleştirilebilmiştir. İşe yerleştirilenlerin çoğunluğunu, İş Yasası'nda düzenlenen zorunlu kota sisteminin bir sonucu olarak, özel sektörde işe yerleşen özürölüler, eski hükümlüler ve terör mağdurları oluşturmuştur (İŞKUR, 2006).

14.07.2004 tarihli 5520 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile "Sağlık Bakanlığı'na tahsisli Hazine mülkiyetindeki taşınmazlar ile Sağlık Bakanlığı kullanımında bulunan diğer taşınmazlardan gerekli görülenlerin mülkiyetinin Hazineye bedelsiz devrinden sonra, Sağlık Bakanlığı ile mutabık kalınarak... satmaya Maliye Bakanlığı yetkili" olduğu hükme bağlanmıştır. 06.01.2005 tarih ve 5283 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşlara Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Yasa ile başta Sosyal Sigortalar Kurumu olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ait sağlık birimlerinin devre konu taşınır, taşınmaz malları ve taşıtları Sağlık Bakanlığına devri sağlanmıştır. Sağlık Bakanlığına devirden amaç, sağlık kuruluşlarının özel sektöre ya da gerektiğinde yerel yönetimlere devredilmeden önce iyileştirilmesidir. Bunun için beş yıllık bir geçiş süresi düşünülmektedir. Her iki düzenleme de devletin, sağlık hizmetlerini özelleştirme düşüncesinin bir yansımasıdır.

20.05.2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5502 sayılı yasa ile üç ayrı sosyal güvenlik kurumu Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında tek kurum olarak birleştirilmiştir. Böylece değişik kesimlere yönelik sunulan ve eşitsizlikler yaratan mevcut uygulamaların yol açtığı sakıncaların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Ayrıca, sosyal güvenlik sisteminin bütçe ve ekonomi

üzerinde yarattığı mali yükün azaltılması, sosyal yardımlar ve primsiz ödemeler için kullanılacak ortak bir ulusal veri tabanının hazırlanması ve adil ve standart uygulamalara dayanan, hizmet odaklı yeni bir yapının oluşturulması hedeflenmektedir. Bu yasayı tamamlayıcı nitelikte bir düzenleme de 31.05.2006 tarihinde yapılmıştır. 01.01.2007 tarihinde yürürlüğe girecek olan 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası ile de 15 yıldır devam eden yeşil kart uygulamasına son verilmekte ve genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmektedir. Bu reform ile amaçlanan, "eşit kapsam ve kalitede" sağlık hizmeti sunmaktır. Tek bir emeklilik sigortası rejimi kurularak, halen var olan beş farklı emeklilik sistemi, tek bir emeklilik sistemine dönüştürülecektir. Katılımın zorunlu olduğu primli bir yapı devam ettirilmektedir. Emeklilik yaşı, aylık bağlama oranı vb. yeniden düzenlenecektir. Emeklilik sistemi mali açıdan sürdürülebilir yapıya kavuşturulacak, mevcut aktif sigortalılar da yeni sisteme katılacaktır. 2035 yılına kadar emeklilik yaşı aynı kalacak ve 2035'den sonra artacaktır.

5510 sayılı Yasa ile daha önce yeşil kart sahibi yoksullar için primi devlet ödeyecektir. Genel Sağlık Sigortası sadece sağlık sigortasının kamusal finansmanını sağlayacak bir fon sistemi olarak tasarlanmıştır. Sağlık hizmeti üretmeyecek ve eczacılık hizmeti vermeyecektir. Sağlık hizmetleri satın alma yöntemi ile gerçekleştirilecektir. Mevcut hastaneler idari ve mali açıdan özerk işletmelere dönüştürülecek, hizmet sözleşmeleri ile çalışan, gelirleri ile giderlerini karşılayabilen bir yapı oluşturulacaktır. Sağlık hizmetleri hizmet sözleşmeleri aracılığıyla satın alınacaktır. Bağımlı olanlar da sistemden yararlanacak, çocuklar 25 yaşa kadar bu hakka sahip olacaktır. Hastaların doktorunu ve hastanesini seçmesine olanak sağlanmaktadır. Ancak, temel sağlık sigortasının kapsadığı maliyetlerin üstündeki farkı hasta kendisi ödeyecektir. Bu artı maliyetler için hastaların ayrıca özel sigorta yaptırmalarına bir engel yoktur. Kötüye ya da gereksiz kullanımı önlemek açısından, sağlık hizmetlerinden her yararlandığında katkı payı ödenecektir. Bu kapsamda olmak üzere yeşil kartlılara da ilaçta katkı payı getirilmektedir. Prim ödemesini aksatanlara sağlık hizmeti verilmeyecektir. Acil durumlarda sağlık hizmeti verilirse de kanuni faizi ile geri alınacaktır. Ayrıca, aile hekimliği uygulaması getirilmektedir. Kamu-özel ayrımı olmadan, farkını ödemek koşuluyla, doktor seçilebilecektir (SGKB, 2004:30-32). Sağlık

hizmetleri bir "Temel Teminat Paketi" kapsamında sunulacaktır. Bu paket belirlenirken, sistemin finansal açıdan sürdürülebilirliği ön planda tutulacaktır. Bu nedenle "finansal açıdan uygulamaları tehlikeye sokacak istisnai başlıklar ve hizmetler paketin içinde öncelikle yer almayacaktır." Bazı sağlık yardımları, koruyucu sağlık hizmetini kullanma şartına bağlı olacaktır. Kişilerin farklı kapsam, fiyat ve kalitede sağlık hizmeti talep etmeleri halinde, GSS'yi ek bir yükümlülük altına sokmadan, "kişinin cebinden ya da özel sigortasından" aradaki farkı ödeyebileceği yöntemler de uygulanacaktır. Böylelikle hastanın doktorunu ve hastanesini seçme hakkı uygulaması da kolaylaşacaktır (SGKB, 2004:27-30).

Genel olarak sosyal güvenlik reformunun, kurum açıklarının finansmanına odaklandığı, sistemin kötü yönetilmesi ve hizmetlerdeki yetersizlikler gibi sorunları özelleştirme yoluyla aşmaya çalıştığı görülmektedir (TÜRK-İŞ, 2004:35; Özşuca, 2003:147-148; Peker, 1999:9). Ancak, düşük gelir gruplarının ve yoksulların sağlık hizmetlerine erişim güçlükleri, emekli aylıklarının düşüklüğü, kayıt dışı çalış(tır)manın yaygınlığı ve bunun reform yasalarının uygulamasına olası olumsuz yansımaları gibi sorunlara etkili çözümler getirilemediği gözlenmektedir. DİSK'e (2004) göre reformlarla getirilen model, sosyal güvenlik hizmetlerini kamu hizmeti olmaktan çıkarmakta ve ticarileşmesi ve piyasalaşması için gerekli altyapıyı hazırlamaktadır. Emekli olma koşullarının daha da zorlaştırılmasının amaçlarından biri de özel bireysel emeklilik sigortalarının özendirilmesidir. Sağlık hizmetleri, aile hekimliği ile başlayan bir basamaklandırma işlemiyle, "temel teminat paketine" indirgenmektedir. Bu paket çerçevesinde sadece öngörülen temel sağlık gereksinimlerinin belirlenen miktarları kapsanacak, bunun dışındaki sağlık gereksinimleri ancak karşılığı yarısı ödenerek alınabilecektir. Ayrıca, sağlık hizmetlerinin kamu yönetimince sunulması yerine satın alınması uygulamaları da yaygınlaşacaktır. Dolayısıyla, sağlık, toplumsal boyutu bir kenara itilerek, özel sigorta yoluyla karşılanabilecek ve satın alınabilecek bir ihtiyaca dönüşürülmektedir. Özel kuruluşlara sevk ya da özel sektörden hizmet alımı uygulaması ile piyasanın ve rekabetçiliğin önü açılmaktadır. Ancak bu süreçte, reformun gerekçesini oluşturan finansman sorununu daha da derinleştirebileceği göz önüne alınmamaktadır (TÜRK-İŞ, 2004). Ayrıca, sağlık kesiminde özel sektörün gelişmemiş olmasına rağmen, tüm sistemin bir anda

piyasacı bir bakış açısıyla dönüştürülmesi aceleci ve Batının dayatması ile Batıdan ithal edilme bir sistemin Türkiye'de uygulanmasını beraberinde getirecektir. Yaygın olarak piyasa koşullarında özel sağlık işletmeciliğine dayanan bir yapıya dönüşecek sağlık sektöründe, hizmetlerin daha pahalı olması ve bunun da yoksul ve dar gelirlinin sağlık hizmetlerine ulaşımını zorlaştırması kaçınılmazdır. Bunun yanında, kriz durumlarında nasıl çözüm üretileceği de bilinmemektedir. Küçük çaplı yerel ve bölgesel denemelerle ortaya çıkacak başarı örneklerine göre Türkiye özeline daha uygun çözümler üretilmesi daha iyi bir seçenek olabilecek iken, aceleci çözümlerin dayatılması uzun dönemde çok daha ciddi sorunları beraberinde getirecektir.

Ulusal Sosyal Yardım ve Hizmetler Alanındaki Dönüşümler

Türkiye'de sosyal yardımlar ve hizmetler, sosyal güvenliği olmayan ve çalışamayacak durumda olan ya da herhangi bir geliri olmayanların temel gereksinimlerini karşılamak amacıyla geliştirilmiştir. SHÇEK, 1986 yılında kurulmuş olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, bu fonun kaynaklarının kullanımından ve yoksullukla mücadeleden sorumlu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), yoksulluk yardımlarını il ve ilçelerde sunan sosyal yardımlaşma ve dayanışma (SYD) vakıfları ve 1991–2004 yılları arasında uygulanan yeşil kart en önemli sosyal yardım kurumları ya da programlarıdır.⁸

Sosyal yardım yararlanıcı sayılarının 2001 krizi sonrasında ciddi düzeyde artması ve yardım harcamalarının ulaştığı düzey, sosyal yardımların niteliğini, sunumunu ve yararlanıcıların çalışmaya ilişkin tutumlarını sorgulatır hale getirmiştir. Yeşil Kart'ın Sağlık Bakanlığı'na devri sonrasında yararlanıcı sayılarındaki azalmaya rağmen, harcamalar ikiye katlanmıştır (Hürriyet, 2006:9). SYD vakıflarından yararlananların sayıları da 2001 krizi sonrasında ciddi düzeyde artmıştır. Bu tür nedenler yanında, sosyal devletin budanması ya da sosyal devletin yükünün hafifletilmesi (Teeple, 1995:104) sürecinde ortaya çıkan risklerin azaltılması ve acil önlemlerin alınmasında uluslararası kuruluşların rollerinin de son

⁸ Ülkemizde sosyal yardım alanında faaliyet gösteren başlıca kuruluşlar şunlardır: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK), Sağlık, Maliye, Millî Eğitim ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Kızılay Derneği, belediyeler, çok amaçlı toplum merkezleri vb.

yıllarda giderek arttığı gözlenmektedir. Örneğin ülkemizde Şubat 2001 krizinden sonra, krizin olumsuz etkisini azaltmak üzere Dünya Bankası desteğiyle "Sosyal Riski Azaltma Projesi" devreye sokulmuştur.

Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler sonucunda, STK'ların da yerel kamusal karar mekanizmalarında daha fazla yer alması ve özellikle sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar alanında varolagelen etkinliklerinin daha da artırılması öngörülmektedir. Ayrıca, sosyal yardımların sağlanması konusunda önemli işlev gören SYD vakıflarının mütevelli heyetlerinin yapısında, 2001 ekonomik krizi sonrasında değişiklikler gerçekleştirildiği görülmektedir. Değişikliklerle, sivil toplum kuruluşlarından ve hayırsever vatandaşlardan temsilcilerin vakıf mütevelli heyetinde yer alması sağlanmıştır. Bunlar, köy ve kent mahalle muhtar temsilcileri, sosyal yardım faaliyetleri yürüten kuruluş temsilcileri, yöredeki işadamlarının ve politik nitelikli kuruluşların temsilcileridir. Ayrıca, vakıf mütevelli heyetine il emniyet müdürünün yerine il tarım müdürü alınmıştır. Vakıf mütevelli heyetinin yapısında zamanla gerçekleştirilen bu değişikliklerde amaç, heyetin bürokratik yapısını azaltmak, halkın vakıflara ve çabalarına sahip çıkmasını ve destek vermesini sağlamak, yerel dayanışma ruhunu artırmak, sivil toplum örgütlerinin yoksullukla mücadelede daha etkin biçimde yer almalarını sağlamaktır. Ancak, vakıflarda daha fazla sivil toplum temsilcisinin yer alması dayanışmayı artılabileceği gibi, yardım dağıtım süreçlerinin politize olmasına ve kayırmacılığa da yol açabilir.

1980 sonrasında öncelikle yeni liberal politikaların uygulanmasının oluşturacağı tepkileri azaltmak amacıyla acil yardıma gereksinim duyan yoksullar için sosyal yardımlar geliştirilmiştir. Ancak, yardım sunumunun hak temelli olmaması ve kurumsal bir oluşuma dönüşmemesi için genel bütçe dışında bir fon ile finanse edilmiştir. 2004'te genel müdürlüğe dönüşüne kadar bürokrasi yaratmaması için taşra birimleri olmayan bir genel sekreterlik şeklinde örgütlenmiştir. Yoksulluk hizmetlerini il ve ilçelerde özel tüzel kişiliği olan SYD vakıflarının sunması yoluna gidilmiştir. Ancak, bu vakıfların da kadrolu elemanları yoktur. İş yükleri ile karşılaştırıldığında, kapasiteleri ve personeli yetersizdir. Kocaeli, Mersin, Denizli, Isparta, Van ve Giresun illerinde yapılan alan araştırmasında, SYD merkez ilçe vakıflarında çalışan 95

personelin tamamı nakil, sözleşmeli ya da geçici olarak çalışmaktadır.⁹ Çalışanların sadece dörtte biri lisans ya da önlisans diplomasına sahip iken, çalışanların sadece ikisi sosyal hizmet uzmanıdır (Sallan Gül ve Gül, 2004b ve 2006).

01.07.2005 tarihinde yürürlüğe giren Özürülüler Yasası ile özürülülere yönelik bakım ve eğitim hizmetlerinin finansmanın merkezi yönetimce sağlanması koşuluyla özel eğitim kurumlarınca ya da işyerlerince verilmesi düzenlemesi getirilmiştir. 7. ve 27. maddelere göre, özürülülere yönelik sosyal hizmetlere ilişkin faaliyetler, "Devletin denetim ve gözetiminde, sivil toplum kuruluşları ile halkın gönüllü katkı ve katılımı da sağlanarak bir bütünlük içinde" gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülebilir. SHÇEK sunulacak bakım ve diğer hizmetlerin kapsamı ve bu hizmetleri verecek olan gerçek ve tüzel kişilerin izin, çalışma usul ve esasları ve diğer hususları düzenleyecektir. Uygulamada özürülülere yönelik hizmetlerin kamusal olarak sağlanan finansman ile ticari özel ya da sivil toplum kuruluşlarınca sunulması yolunun tercih edildiği görülmektedir.

Kısaca, sosyal devletin yeterince gelişmemiş olmasının yanında, yeni liberal politikaların bir sonucu olarak var olan sosyal güvenlik hizmetlerinin piyasalaştırılması ve yerelleştirilmesi sürecinde oluşan tepkileri azaltmak için de sosyal yardım programları devreye sokulmuştur. Ancak bu programlarda da piyasacı uygulamalara ters düşülmemeye çalışıldığı, yeni bürokratik kurumlar yaratılmamasına özen gösterildiği gözlenmektedir. Sosyal yardım programları, hak temelli kurumsal sosyal güvenlik yaklaşımının alternatifini olarak gelişmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformu yasalarında ise sağlık ve sosyal hizmetlerin sunumunun, yerel yönetimlere, özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine bırakılabileceği hükme bağlanarak reformun küresel yeni liberalizm ideolojisi açısından bütünlüğü sağlanmaktadır. Genel olarak, kamu yönetimi ve sosyal devlet reformlarının temel özellikleri şöyle özetlenebilir:

- Son reformlar, kamu yönetiminin daha kaliteli, etkili ve

⁹ Kocaeli, Mersin ve Denizli verileri 2005 yılına; Isparta, Van ve Giresun verileri 2003 yılına aittir.

hızlı hizmet sunumunu, vatandaşların etkin katılımını ve denetimini, kamusal hizmetlere erişimini, toplumsal adaleti ve özgürlükleri artırıcı nitelikte değildir.

➤ Devletin merkeziyetçi yapısı ademi merkezileştirilmekte, yerel yönetimler güçlendirilmekte, piyasacılık ve sivil toplumculuk öne çıkarılmaktadır. Gönüllü kuruluşlar ve yerel yönetimler aracılığıyla yardım ve kalkınma anlayışı öne çıkmaktadır.

➤ Kamu yönetiminin yönetim kapasitesinin artırılmasından çok, ekonomiye daha iyi hizmet edecek, piyasa için tehdit oluşturmadan kamu işletmeciliği ilkeleri çerçevesinde çalışacak küçük ama etkili bir kamu yönetimi sistemi oluşturulması amaçlanmaktadır.

➤ Sosyal yardımların yaşlı düşkünlerle, sakat ve özürllülerle sınırlandırılması, yardımların süresinin kısıtlanması, çalışabilir konumda olan yoksulların piyasaya yönlendirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak, piyasa daha çok düşük ücretlerle ve güvencesiz olarak enformel sektörde istihdam olanakları sunduğu dikkatlerden kaçmaktadır.

➤ Kamusal sosyal güvenlik hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve piyasalaştırılması sağlanmakta ve özel sigortacılık teşvik edilmektedir. Bireysel emeklilik ve genel sağlık sigortası düzenlemeleri ile emeklilik ve sağlık sigortasının serbest piyasanın rekabetçi ve tercih özgürlüğünü artırıcı ortamında özel sektörde de sağlanmasının önü açılmaktadır.

➤ Gerek kamu yönetimi reformunda gerekse sosyal güvenlikle ilgili reformlarda Türkiye'nin üye ya da ilişki de olduğu uluslar arası kuruluşların etkili olduğu açıkça görülmektedir.

Bu temel özellikleri kısaca belirtilen sosyal güvenlik ve kamu yönetimi reformunun eleştiriyeye açık birçok yönü bulunmaktadır. Reformlara ve reformun dayandırıldığı gerekçelere ilişkin kısaca şu eleştiri, değerlendirme ve önerilere yer verilebilir:

➤ Türk yönetim sisteminde reform, piyasacılığı, işletme yönetiminin ilkelerini ve "devret kurtul" mantığını yansıtmaktadır. Liyakat, yansızlık, etkinlik, etkililik, erişim, katılım, şeffaflık ve kamu yararı gibi ilkeleri dengeli bir şekilde kullanmamaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi reformunda üzerinde durulan performans denetimi,

müşteri odaklılık, düzenleyici etki analizi gibi ilke ya da yöntemler kamu yönetimi açısından açık, anlaşılır ve uygulanabilir olmaktan uzaktır; Türk yönetim yapısına uygunluğu ve işlerliği de tartışmalıdır.

➤ Piyasalaştırılan hizmetlerin serbest piyasada ve yerel düzeyde sunumunda standardın, eşitliğin ve hizmetlere erişimin nasıl sağlanacağı sorunu göz ardı edilmektedir. Sosyal devlet reformunda, finansman açıklarını kapama hedefi, vatandaşların aldıkları sosyal güvenlik hizmetlerinin kalitesini yükseltme, hizmetlere erişimi artırma ve erişimde hakkaniyeti sağlama amacından daha öncelikli görülmektedir. Ayrıca, iyi işleyen, rekabetçi bir piyasanın halen gelişmediği bir ortamda temel kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması hizmet sunumunda aksamalara, özel tekelere vb. yol açabilecektir.

➤ Yerelleşme ile yerelde yaratıcı çözümlerin geliştirilmesi olasılığı da artmaktadır. Ancak, bölgeler arası gelişmişlik farkları yerel düzeyde hem kaynak yaratmada hem de hizmet sunumunda önemli eşitsizlikler ortaya çıkarmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için, yönetsel, teknik, personel vb. kapasitesi sınırlı ya da yetersiz yerel yönetim birimlerinin bu yetersizliklerinin giderilerek, artan görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için kapasite artırıcı eğitim, seminer, teknik yardım, teçhizat yardımı vb. yapılması yönünde çalışmalar çok yetersizdir.

➤ Reformların aceleye getirilmiş olduğu dikkati çekmektedir. Aceleci bir reform yaklaşımı ile yolsuzluklara, yoksulluğa, kaliteli kamu hizmeti taleplerine ve yerel yönetimlerin kaynak sorunlarına daha iyi çözümler üretilebileceği açık değildir.

➤ Kamu yönetiminde fazla bürokrasi tezi bir mittir. Yeni üniversitelerin, SYDGM'nin, SSK'nın ve SYD vakıflarının personel yapısı buna örnektir. Ayrıca, tüm sosyal harcamaların konsolide bütçe içindeki oranı 1975 yılında yüzde 22,9 iken, 1985'te bu oran yüzde 13,57'ye düşmüş ve 2000 yılında da yüzde 12,32 olmuştur (Aldemir, 2003:195, alıntılanan Özdemir, 2004:347, Tablo 41).

➤ Yeni personel rejimi çalışmalarında ve yeni oluşturulan birçok kurumda (BKA'lar, BİO'lar gibi) sözleşmeli personel yapısına ve özel hukuk hükümlerine bağlı kalındığı görülmektedir. Böylece, klasik bürokrasi dışında piyasacı modele ters düşmeyen örgütlenme biçiminin egemen hale geldiği görülmektedir.

➤ Sosyal devlet yeniden yapılandırılırken, vatandaşlık statüsünün getirdiği temel haklar ve özgürlükler, müşteri odaklılık anlayışına, tercih özgürlüğüne ve çıkarını arama ve en çoğa çıkarma özgürlüğüne indirgenmektedir. Vatandaş kamusal kararların oluşumunda söz alması gereken birey olarak değil, piyasada tüketebilecek bir müşteri olarak görülmektedir. Bu anlayışın arkasında yatan temel neden ise, karar alma süreçlerine katılan, toplumsal sorumluluk ve hak sahibi vatandaşlığın, modası geçmiş, ulus-devlet modeli kalıntısı köhne ve sosyal devleti yaratan, piyasa sisteminin işleyişini olumsuz etkileyebilecek tehlikeli bir kavram olarak düşünülmesidir.

➤ Türkiye'deki son reformlarla, küresel yeni liberalizmin hegemonyasını kurmasının son adımları da tamamlanmaktadır. Yerel kimliklerin üniter ve demokratik devlet ilkeleri çerçevesinde kendilerini ifade edebilmelerinden çok, küresel bağlamda Amerikan kültürel hegemonyası altında ya da yerel dar görüşlülüğe hapsolarak kaybolma eğilimi göstermektedirler.

Sonuç olarak, son kamu yönetimi ve sosyal devlet reformlarıyla, piyasanın, özel ve sivil sektörün ve bireylerin rollerinin ve özgürlüklerinin artırılması, yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk üstlenmeleri yönünde önemli adımlar atılmaktadır. Yeni liberalizmin en az devlet ve serbest piyasa ilkesine göre; serbest piyasa sisteminin aksayan yönlerinin yol açacağı sosyal ve ekonomik sorunlar karşısında sosyal devletin kurumsallaşmış dayanışmacı yönü budanmakta, bireysel yardımseverlik ve sivil toplum temelli yardımlaşma ve kriz durumlarında da uluslararası kuruluşların yardım programları öne çıkmaktadır. Ancak, yeni liberal tezler doğrultusunda bunlar yapılırken, serbest piyasanın işsizlik, enflasyon, talep eksikliği, yoksulluk gibi sorunlar karşısında geçmişte içine düştüğü krizler unutulmakta ve sosyal devletin bu sorunlar karşısında geliştirdiği kurumsal güvencelerin işlevsizleştirilmesinin yol açacağı toplumsal sorunlar göz ardı edilmektedir. "Devret kurtul" mantığı çerçevesinde, kamu yönetiminin ve sosyal devletin hizmet sunum alanlarının olabildiğince kısıtlanması, yerele ve piyasaya devredilmesi türünden bir yaklaşım, sosyal devletin çözülmesine yol açarak, gelir dağılımı eşitsizliklerini, bölgeler arası dengesizlikleri, sosyal ve ekonomik dışlanmışlıkları ve kutuplaşmaları daha da körükleyecektir. Bu ise, toplumsal adalet, toplumsal birlik ve dayanışma duygularının

zedelenmesini beraberinde getirecektir. Dolayısıyla, toplumsal ve ekonomik istikrarın, barışın ve düzenin bozulmasına yol açarak, her türlü olası ayrılıkçı hareketleri, yaratıcılıktan uzak ve bireyleri esarete mahkum eden yerel çözümleri meşrulaştıracak ve teşvik edecektir. Bu da toplumun ve demokrasinin çözülmesine zemin hazırlayacaktır. Bu öngörünün Türkiye gibi ekonomisi kırılgan ve yoksulluğun yaygın olarak devam ettiği ülkeler açısından daha çok olası olduğu dikkatlerden kaçmamalıdır.

KAYNAKÇA

- Akalin, G. (2000), "Sosyal Güvenlik Sistemimiz: Sorunlar ve Çözüm Önerileri," *Liberal Düşünce*, Cilt 5, Sayı 18 (Bahar), [http://www.liberal-dl.org.tr/dergileri/ldsayı18/1802.htm], e.t. 20.04.2004.
- Akkaya, Y. (2003), "İşsizlik Sigortası Kanunu Versus Speenhamland'in Yoksullar Kanunu," *İktisat Dergisi*, Sayı 435, s. 33-35.
- Aldemir, Ş. (2003), *Küreselleşme Aşamasında Yoksulluk ve Refah Politikaları*, (yayınlanmamış doktora tezi), İ.Ü. SBF, İstanbul.
- Alper, Y. (2005), "Türk Emeklilik Sisteminde Reform," *Mercek*, Yıl 10, Sayı 37, s. 108-123.
- Apan, A. (2004), "Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz," *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2 (Nisan), s. 212-222.
- Argyris, C. (1993), *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, Jossey-Bass, San Francisco.
- (1970), *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View*, Addison-Wesley, Reading, MA, USA.
- Barry, N. (1989), *Yeni Sağ*, çev. Dr. Cevdet Akyan, Timaşat, Ankara.
- Belek, İ. (2001), *Sosyal Devletin Çöküşü ve Sağlığın Ekonomi Politikası*, 3. Baskı, Sorun Yayınları, İstanbul.
- Bennett, Robert J. (1993), "Local Government in Europe: Common Directions of Change," içinde *Local Government in the New Europe*, der. R. J. Bennett, Belhaven Press, New York.
- Bilici, M. (2003), "Yoksullukla Mücadelede Örnek Uygulama: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu," içinde *Yoksulluk-II. Cilt*, Yoksulluk Sempozyumu Bildiri Kitabı, der. A. E. Bilgili ve İ. Altan, s. 22-31, Deniz Feneri Derneği, İstanbul.
- BYDK (1986-2004), *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yıllık Raporları*, T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Hizmete Özel, Ankara.
- CEC (2005), *Turkey 2005 Progress Report*, EC, Brussels.
- Çevik, H. Hüseyin (2004), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Dirlik, A. (2005), *Postkolonyal Aura: Küresel Kapitalizm Çağında Üçüncü Dünya Eleştirisi*, Boğaziçi Üniversitesi yayınları, İstanbul.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı (2005), *Türkiye'nin Uluslararası Entegrasyonlara Katılımı*, T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, [http://www.dtm.gov.tr/ekonomi/75yilbk/trkulus.htm], e.t. 25.02.2005.
- Doğan, A. E. (2002), *Birlikimin Hamalları: Kriz, Neo-Liberalizm ve Kent*, Donkişot Yayınları, İstanbul.
- DPT (2004) *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2005 Yılı Programı*, DPT, Ankara.

- (2001), *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele*, DPT, Ankara.
- Erdenk, E. (2002), "Sosyal Güvenlikte 'Özel Model' Kavramı ve Uygulamaları," *Selüloz-İş Dergisi*, Sayı 71, s. 12-15.
- Eryılmaz, B. (2004), "Kamu Yönetiminde Değişim," içinde *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı*, s. 50-64. Ankara.
- (2001), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Farazmand, A. (1994), "The New World Order and Global Public Administration: A Critical Essay," içinde *Public Administration in the Global Village*, der. J. C. Garcia-Zamor ve R. Khaton, s. 61-81, Praeger, Westport, Connecticut ve London.
- Friedman, M. ve Rose F. (1980), *Free to Choose*, Harcourt Brace Javanovich, New York.
- Geray, C. (2001) "Kentleşme Sorunun Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleştirme ve Yerel Yönetimler," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 10, Sayı 4, s. 7-22.
- Gilder, G. (1981), *Wealth and Poverty*, Basic Books, New York.
- Gül, H. (2001), "An Analysis of the Value Patterns and Issue Positions of the New Right on Poverty and Economic Security within the Context of United States," *DEÜ İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s. 1-23.
- (1999), "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği," içinde *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongre Bildirileri*, der. Ö. Peker ve diğerleri, s. 15-30, TODAİE, Ankara.
- (1998), "Decentralization, Local Government Reforms and Local Autonomy: A Comparative Analysis of Recent Trends," *Proceedings of the Comparative Development and Administration Seminar for Eastern European Scholars: Studies in Comparative Analysis*, der. Rod Erakovich ve Dick Grisby, s. 9-43, The Center for Economic Development, Research and Service, The University of Texas, Arlington, Texas, USA.
- Gül, H. ve Mehmet A. (2004), "Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu," içinde *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s. 79-90, Çanakkale.
- Gül, H. ve Hüseyin Özgür (2004), "Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri," içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi - II: Kurular, Kuramlar, Kavramlar*, der. M. Acar ve H. Özgür, s. 161-204, Nobel, Ankara.
- Güler, B. A. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf, Ankara.
- (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine," *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2 (Nisan), s. 26-61.
- (2003a), "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)," A. Ü. *SBF GETA Tartışma Metinleri*, Özel Sayı, No 59, Kasım, s. 1-34.
- (2003b), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye," *Praksis*, Sayı 9, Kış-Bahar.
- (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, s. 14-29.
- Hayek, F. A. (1993), *Sosyal Adalet Serabı (Kanun Yasama Faaliyeti ve Özgürlük)*, Cilt II, çev. M. Erdoğan, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- (1972), *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hazine Müsteşarlığı (2005), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Nedir-Niçin Gerekli?* Ankara, [http://www.treasury.gov.tr/sosyal_guvenlik.pdf], e.t. 20.10.2006.
- Hürriyet (2006), "Yeşil Kart Patladı, Bütçede Sağlığa Tek Kuruluş Kalmadı," *Hürriyet*, 16 Ekim, s. 9.
- İncekara, A. (2001), "Küreselleşme, Ekonomik Kriz ve Türkiye," *Yeni Türkiye Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, Sayı 42 (Kasım-Aralık), s. 927-931.

İnsel, A. (2004), "Kamu Hizmeti Özel Çıkara Teslim Edilebilir mi?" *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2 (Nisan), s. 154-161.

İŞKUR (2006), *Basın Bülteni*, Ankara, [<http://www.iskur.gov.tr>], e.t., 10.06.2006.

Jessop, B. (2001), "Governance Failure," içinde *The New Politics of British Local Government*, ed. G. Stoker, Macmillan, London.

- (1994a), "The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Welfare State," içinde *Towards a Post-Fordist Welfare State*, eds. Roger Burrows and Brian Loader, s. 31-53, Routledge, New York.

- (1994b), "Post Fordism and the State," içinde *Post Fordism: A Reader*, ed. A. Amin, s. 251-279, Blackwell, Oxford.

Kaus, M. (1995), *The End of Equality*, Basic Books, New York.

Keser, H. (2004), "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler," içinde *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 3-4 Aralık, s. 117-125, Çanakkale.

Kızılçık, R. (2002), "Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler: Ortak Eğilimler," *Türk İdare Dergisi*, Yıl 74, Sayı 437, s. 105-131.

Low, M. (2004), "Cities as Spaces of Democracy: Complexity, Scale and Governance," içinde *Spaces of Democracy*, ed. C. Barnett ve M. Low, s. 128-146, Sage, London.

Murray, C. (1984), *Loosing Ground: American Social Policy: 1950-1980*, Basic Books, New York.

- (1998), "What Government Must Do?" *American Enterprise*, Vol. 9, No. 1, s. 72-73.

Novak, M. (1990), *Morality, Capitalism and Democracy*, Institute of Economic Affairs, London.

Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Blackwell, Oxford.

OECD (2002), "OECD'nin Düzenleyici Reform İncelemeleri: Türkiye-Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek," (çev. Vedat Uras ve Ahmet Arslanoğlu, (www.basbakanlik.gov.tr)'den özetleyen ve derleyen Yasemin Sarıöz), *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2 (Nisan), s. 176-189.

Okçu, M. (2005), "Avrupa Yönetiş Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim," içinde *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, der. A. Nohutçu ve A. Balci, s. 258-298, Beta, İstanbul.

Okçu, M., Hüseyin Gül ve Murat Ali Dulupçu (2006), "Turkey Towards the EU: In-Between State Centricism and Multi-Level Governance," paper presented at the 6th European Urban and Regional Studies Conference, 21-24 September, Ruskilde, Denmark.

Okşan, E. ve Tuna Kızılkaya (2004), "Fransa'da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme," içinde *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s. 91-99, Çanakkale.

Ömürganülşen, U. (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği," içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar*, der. M. Acar ve H. Özgür, s. 2-44, Nobel, Ankara.

Özen, Ş. (1991), "Örgüt Geliştirmede Kullanılan Müdahale Yöntemleri," içinde *Yönetimi Geliştirme I Ders Notu*, der. Ö. Peker, T. Karaer ve Ş. Özen, s. 102-125, TODAİE, Ankara.

Özdemir, S. (2004), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İTO, Yay. No. 2004-69, İstanbul.

Özsuca, Ş. (2003), "Küreselleşme ve Sosyal Güvenlik Krizi," *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 58, Sayı 2, s. 133-152.

- Özşuca, Ş. T. ve Gülay Toksöz (2003), *Sosyal Koruma Yoksunluğu ve Küçük İşletmeler*, SBF Yay. No. 591, Ankara.
- Parlak, B. (2005), "Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme," içinde *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi*, ed. N. T. ARSLAN, s. 1-17, Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Peker, A. (1999), "Sosyal Güven(sizlik) Sisteminin Yapılandırılması," *Birikim*, Sayı 124, s. 7-12.
- Peker, Ö. (1995), *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*, TODAİE Yayınları, No. 258, Ankara.
- (1989), "Yönetimi Geliştirme", içinde *Yönetimi Geliştirme I Ders Notu*, der. Ö. Peker, T. Karaer ve Ş. Özen, s. 56-66, TODAİE, Ankara.
- Sallan Gül, S. (2006), *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!* 2. baskı, ebabil Yayınları, Ankara.
- (1999), "Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri," *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*, s. 69-84, TODAİE, 21-22 Ekim, Ankara.
- Sallan Gül, S. ve Hüseyin Gül (2006), *İstihdam ve sosyal Yardım Araştırması: Sosyal Yardımlarla İşgücü Piyasasına Katılım Arasındaki İlişki*, UNDP ve Başbakanlık SYDGM için hazırlanan yayımlanmamış araştırma raporu.
- (2005), "Sosyal Güvenlik Reformu: Yeni Sağ Temelli Yeniden Yapılanma," *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl 2, Sayı 8, (Nisan), s. 9-37.
- (2004a), "Sosyal Devlet Çözülürken Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformu," *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Yıl 1, Sayı 2, (Nisan), s. 96-111.
- (2004b), "Türkiye'de Kamusal Yoksulluk Hizmetleri Yönetimi: SYDTF Vakıfları Örneği," içinde *Sosyal Hizmet Sempozyumu 2004: Türkiye'de Sosyal Hizmet Uygulamaları, İhtiyaçlar ve Sorunlar*, s. 208-219, Başkent Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sosyal Hizmetler Bölümü, 4-6 Kasım, Alanya.
- Şengül, T. (2000), "Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi," içinde *Küreselleşme: Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı*, der. E. A. Tonak, s. 111-158, İmge Yayınevi, Ankara.
- Şenses, F. (2001), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- SGKB (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı) (2004), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Raporu*, [http://www.calisma.gov.tr/projeler/sos_guv_oneri.pdf], e.t., 09.08.2006.
- Sözer, A. N. (2004), "Genel Sağlık ve Emeklilik Sigortası Sistemleri İle Sosyal Yardım ve Hizmetler Kanun Tasarı Taslakları," *TÜRKİŞ*, Sayı 362, s. 56-60.
- Teeple, G. (1995), *Globalization and the Decline of Social Reform*, Humanities Press, New Jersey ve Garamond Pres, Toronto.
- Tek, H., (2004), "Avrupa Entegrasyonunda Ulus-Devletler ve Avrupa Birliği Yapısal Politikalarının Yansımaları," içinde *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 3-4 Aralık, s. 109-115, Çanakkale.
- Tekeli, İ. (2002), "Sivil Toplum Kuruluşları, Yerel Yönetimler ve Yerelleşmenin İç İçeliği," içinde *STK'lar, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler*, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, Numune Matbaası, İstanbul.
- Tuncay, C. (2001), "Genel Çizgileriyle 4447 Sayılı Kanun," *Çimento İşveren Dergisi (ÇMİS)*, [<http://www.cmis.org.tr/dergi/1mak2001.doc>], e.t. 25.04.2004.
- TÜRK-İŞ (2004), *Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi Üzerine TÜRK-İŞ Görüşü*, [<http://www.turkis.org.tr/icerik/sosyalguvenlikrap.doc>], e.t. 22.06.2006.
- Yıkılmaz, N. (2003), "Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı," *Metalurji Dergisi*, Yıl 16, Sayı 136, s. 12-15.

DÜNDEN BUGÜNE SOSYAL GÜVENLİK VE "REFORMLARININ" ARKA PLANI

Yüksel Akkaya * - Fatma Eftekin Demircioğlu**

Son çeyrek yüzyıl sosyal güvenlik ve kurumları ile ilgili tartışmaların yoğun yaşandığı bir dönem özelliği taşımaktadır. Egemen söylem sosyal güvenlik kurumlarının açıkları üzerinden sürdürülürken, temel kaygı arka plana atılmaktadır. Sosyal güvenlik olgusuna ve "reformlarına" yapılacak tarihsel bir yolculuk gerçeği göstermek açısından oldukça yararlı ve anlamlı olacaktır. Bu nedenle, bu yazıda karartılmış bir resme ışık tutularak, karartılmaya çalışılan noktalara yeni soru sorma fırsatı yaratılmaya çalışılacaktır.

Sosyal güvenlik ve tarihi, nedense, daha çok sosyal güvenlik hukuku açısından ele alınmıştır. Bu yaklaşımın dışındaki az sayıdaki çalışma, son yıllardaki birkaç "amatör" denemeyi içeren "makale" dışında, baskın olarak sermaye kesiminin "diline" sahiptir. Bir "başlangıç" olarak, bilimsel düşüncüyü zenginleştirmek için bu yazı bir parça bilimin gerektirdiği ölçüde "uçlarda" dolaşmayı amaçlamaktadır. Bir başka ifade ile bu yazı sermayenin dilini ve anlatımını dengelemek için "emek" ağırlıklı bir bakış içerecektir; bu nedenle "bağımsız" ama "taraf" bir anlatıma sahip olacaktır.

İnsanoğlu yaşamı boyunca yaşamını sürdürmek için çeşitli risklere karşı önlem almıştır. Bu önlem her üretim biçimine bağlı olarak oluşan toplumsal formasyona göre "oluşmuş"tur. Kapitalist üretim biçimi ve bunun oluşturduğu ilişkiler, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenlik ile ilgili alanda da farklı yaklaşımları, kurumları, ilişkileri gündeme getirmiştir. Öyle olduğu için kendisinden önceki üretim tarzı ve üretim ilişkilerine bağlı olarak oluşan "sosyal

* Prof. Dr., Gazi Üniversitesi, İletişim Fakültesi,
Uzman, Av.

güvenlik" kurumlarını hızla etkisiz ve geçersiz kılmıştır. Kuşkusuz, bu çok da kolay olmamıştır. Uzun, zahmetli ve meşakethli bir mücadeleyi de gerektirmiştir. Sanayileşme ve kapitalist üretim tarzının egemenliğini kurması ile birlikte, bir önceki toplumun risklere karşı oluşturduğu "sosyal güvelik" önlemleri yetersiz kalmış, sınırlarına vardığı için arkaik kalmaya mahkum olmuştur. Bu nedenle, artık ne çok çocuk sahibi olmak, ne dinsel kurumların "acıma" duygulu yardımları, ne loncaların içe kapanık korunma gelenekleri yeterli olmuştur. Yeni toplumun ihtiyacı, bütün bunların ötesinde idi. Çünkü kapitalist üretim tarzı ve dayattığı yaşam biçimi, çalışma koşulları çok daha fazlasını gerektiriyordu. Hızla "esir köylülükten" "özgür işçiliğe" koşanlar, kentlerde kapitalist hayat tarzının ve çalışma koşullarının dayattığı yeni hayat ile yüzyüze kalırken, hayatta kalmanın da ne kadar zor olduğunu öğrenmeye başladılar. Denilebilir ki, kapitalist üretim tarzının dayattığı bu yaşam biçimine karşı işçilerin kendilerini korumak için girdikleri arayış, işçi hareketinin ikinci ve çok önemli bir korunma isteğinden başka bir şey değildir.

Emekçilerin kendi tarih anlatıcılığı açısından bakıldığında, işçi sınıfının kapitalizme, kapitalist sistemin gerektirdiği hayat tarzına karşı korunmak için, sınıf "dürtüsü" ile hareket ederek çözüm ararken "sosyal güvenliği" keşfettiğini söylemek mümkündür. Ancak, bu ikinci arayış, bir öncekinden farklı olarak, bu kez kapitalist yaşam tarzını bir kabule ve bu kabul sonucunda kendisini koruma amacına dayanır. Kapitalist hayat tarzına karşı emekçilerin ilk köklü itirazı yaygın olarak makine kırıcılığı olarak bilinen, ancak ve yine "aslanların" tarih anlatıcılığı açısından, kapitalist yaşam tarzına bir büyük başkaldırı olan Luddist harekettir. Luddistler nezdinde makine kırıcılığı olarak sermayenin dili ile aktarılan tarih aslında, emekçilerin kapitalist hayat tarzına ve yeni çalışma ilişkilerine büyük ve radikal bir başkaldırıdan başka bir şey değildir. Suçun kapsamının genişletildiği, cezaların ağırlaştırıldığı kapitalist toplumun oluşturulma sürecinde buna karşı çıkan Luddistlerin kaderinde ağır bir yenilgi vardı. Yenildiler! Bu büyük isyanı kan ve ateşle bastıran kapitalistler emekçileri ağır çalışma koşullarına zorla ikna etmiş oldular. İşçi sınıfı için sorun şimdi yeni topluma ve onun hayat tarzına uyum sağlamaktı. Ağır çalışma koşulları, uzun süreli çalışmalar, iş kazalarını, meslek hastalıklarını "tetiklerken", her işsiz kalış işçileri ve ailelerini bir hayatta kalıp kalmama sorunu ile de karşı karşıya bıraktı. Buna bir de "yaşlanınca"

ne dıunacağı sorunu eklendi. Eski kurumlar, eski "çözümler" işlevsiz ve yetersizdi.

Dönemin liberal iktisatçıları olan A. Smith, D. Ricardo ve T. Malthus yeni hayatın sorunu olan yoksulluğu ücretleri baskılayan nüfus artışında görüyor, bu nedenle sosyal riskleri önlemeye/azaltmaya yönelik koruyucu önlemlere şiddetle karşı çıkıyorlardı. Kuşkusuz bu tutum emek gücünü bir metaya dönüştürürken, yoksulluğun/sefilliğin de cehenneme giden kapılarını açıyordu. Başlangıçta, işten kaçarak, meyhanelere sığınarak, zaman zaman yöneticilere sert müdahalelerde bulunarak, tekil ve ilkel bir şekilde karşı koyan işçi sınıfı, zamanla bunu aşarak, sınıf bilincini ören, kendisine güven sağlayacak, geleceğini garantiye alacak arayışlara yönelmekte gecikmedi. Yardım sandıkları kurdu: Kazalara, hastalıklara, işsizliğe, yaşlılığa karşı. Yeni üretim tarzı, kaçınılmaz olarak oluşturduğu yeni üretim ilişkilerinin bir gereği olarak yeni kurumları da ihtiyaç duyuldukça oluşturmaya başladı, bu kez işçiler tarafından. Önce meslek sahipleri, yani nitelikli işçiler kapitalist üretim tarzının dayattığı yeni hayat tarzına karşı korunmak için yardım sandıkları kurdular. Ardında niteliksiz işçiler. Sağda solda kurulan bu tek tük yardım sandıkları başlangıçta kapitalistleri rahatsız etmedi. Ancak yardım sandıklarının artan sayısı hem işçilere güven veriyor, hem de bir sınıf bilinci oluşturmaya başlıyordu. İşçi sınıfı, İngilizlerin o "sefil", Dickens'in 1845'te "Oliver Twist" ve aynı yıl Disraeli'nin "Sybil" eserlerinde resmettiği/anlattığı "yoksul yasalarını" aşmıştı. Teslim olmak yerine, sınıf dayanışması içinde, yeniden örgütlenerek, ilkin kapitalist hayata karşı tutunmaya sonra da karşı çıkmaya başlayacaktı bu yardım sandıkları aracılığı ile. Zira, ilk köklü, güçlü, sert grevlerin yaygınlaşması da bu yardım sandıklarından sonra başlayacaktı. Böyle olduğu için, yardım sandıkları sadece dayanışma, anı ve geleceği kurtarma kurumları olmayıp, etkili grevler aracılığı ile karşı saldırıya geçmenin de kurumları oldu. Ludistlerden sonra işçi sınıfı ilk kez bu yardım sandıkları aracılığı ile daha güçlü olarak ayağa kalkıyor ve kapitalist hayatın ağır yükünü hafifletmeye çalışıyordu. Ludist hareket ile yardım sandıklarının beslediği işçi hareketi arasındaki fark kapitalist hayat tarzına karşı koyuş yerine, yükünü hafifletmekten ibaretti. Ortak nokta ise kapitalistlere karşı güvenle karşı koymaktı. Bu durumda, kendisine meydan okuyan Ludistleri tarihten silen kapitalistlerin bu yeni meydan okuyuşa karşı sessiz kalması beklenemezdi. Üstelik bu kez sosyalist düşünceler toplumu ve

işçi sınıfını sarsmaya başlamıştı. Yani işçi sınıfı adına yeni bir toplum tahayyül ediliyordu. Ütopik sosyalistlerin açtığı yol, bilimsel sosyalistlerce daha sağlam taşlarla döşenip, pekiştiriliyordu.

1793'te Fransa'da, devlet tarafından İnsan Hakları Deklarasyonu ile ürkek, çekingen üstü örtük ilk adımları atılan sosyal güvenliğe yönelik önlemler, işçi sınıfının yardım sandıkları aracılığı ile ulaştığı noktada sosyalist hareket ile buluşması yaklaşık yüz yıl sonra, 1880'de Almanya'da daha cesur bir karşılığını bulacaktı. 1760 yılında Fransa'da marangozların kurduğu ilk yardım sandığı hem toplumsal hem de sınıf bilincinin ilk adımı olarak kabul edilmelidir.¹ 1830 Devrimi'nin eşliğinde Fransa'da yardım sandıkları hızla çoğalmaya başladı (Öyle ki, 1883 yılında Fransa'da 113.000 kömür işçisinin 109.000'i Madenciler Yardım Kasasına üye idi). Kuşkusuz diğer ülkelerde de. Başlangıçta pasif bir karaktere sahip olduğu için devletler tarafından pek önemsenmeyen bu kurumlar, zamanla sınıf bilincini oluşturma ve geliştirme açısından çok önemli rollere sahip olmaya başlayınca, grev eylemlerinin, direnişlerin gönüllü desteklenmesinde önemli roller oynamaya başlayınca bir müdahale ile de karşı karşıya kaldılar. Özellikle III. Napolyon döneminde yardım sandıklarının kontrol altına alınmasına yönelik büyük çabalar gösterildi. Pre-sandikal örgütlenme biçimine dönüşmeye başlayan bu yardım sandıkları işçi sınıfı için bir çiraklık dönemi olarak da kabul edilebilir.² Sadece çiraklık değil, onu aşan dayanışmayı besleyen kurumlar olarak da. Kısacası, sosyal güvenlik kurumlarının kapitalist toplumdaki ilk çıkışı, zamanla basit yardımlaşmayı aşip, bir sendikal örgütlenmenin ilk formlarına dönüşmeye başlamış, sınıf bilincini, dayanışmasını örmüş ikinci aşama için önemli birikim oluşturmuştur. Böyle olduğu için de ilk sosyal güvenlik kurumları kapitalistler için tehlikeli bir mecraya sürüklendiği için kontrol altına alınması gereken "şeyler" olmuştur. Bunun için, çok beklenmeyecekti. 1830 ve 1848 devrimleri ile oldukça ürkmüş olan kapitalistler, bu "naif" kurumların yöneldiği

¹ Fransa'da yardım sandıkları tarihi için bakınız: Yves Saint-Jours (Ed.), *Traite de Sécurité Sociale*, Tome V, LGDJ, 1990.

² "Sosyal sigorta için verilen bu mücadele, Almanya'daki proleter sınıf hareketi ve proletaryanın örgütlenme gayretlerinde olduğu gibi, eskiydi. Artık 1848'den önce işçiler, sendikal karakter taşıyan kendi yardım ve mali işlerini yaratmışlardı. Sendikalar, yardımlaşma sandıklarının taşıyıcıları haline geldi". A. Förster, *Paylaşım Savaşı Öncesi Almanya'da Sınıf Mücadelesi*, (Çev. E. Ateş), Ana Yayınları, İstanbul, 1977, s. 85

"tehlikeli" süreci durdurma ihtiyacı duymak zorundaydılar. Başlangıçta paternalist bir yaklaşım ile bu kurumlaşma sürecine müdahale eden kapitalistler ki bu ideolojik bir müdahaleden başka bir şey değildi, daha sonra Bismarck'ın temsil ettiği bir düşüncede bunu daha kurumsal yaptılar.

Alman birliğini sağlayan ve 1871'de Fransa'ya karşı zafer kazanan Bismarck için kalan tehlike içerdeki işçi hareketi ve sosyalistler idi. Gelişen sendikal hareket, yeni sosyal demokrat partiye Reichstag'a 12 milletvekili sokacak bir güce ulaşmıştı. Bu durum, sosyalistlerin sırtında yükselen bir milliyetçi olan ve "beyaz devrimci" olarak adlandırılan Bismarck'ı işçi sınıfı ile "ilişkilenererek" "*sozial Staf*" (Sosyal devlet) kurmayı düşünmeye yönlendirir.³ Ancak, Bismarck işçi sınıfı ile giriştiği büyük "pazarlıkta" adeta "ölümü gösterip sıtmaya" razı eder emekçileri. 1860'lı ve 1870'li yıllar boyunca greve giden işçilerin talepleri arasında ücretlerin yükseltilmesi, çalışma sürelerinin kısaltılması da vardır. Bismarck bu talepleri sert bir şekilde reddederken, kazanılmış bir hak olan ve işçi sınıfının öz kurumlaşması olan sosyal güvenliğe yönelik yardım sandıklarını yasal bir temelde kurumsallaştırmayı tercih etti. Bu, kamçının yanında işçi sınıfına biraz da güler yüz göstermekten başka bir şey değildi (Försler, 1977). Ancak bu uygulama ile sosyal politika kavramı ilk kez Alman dilinde *Sozialpolitik* olarak artık yerini alacaktı! Böylece Lassalle'ın sosyal demokrasiciliğini önemli ölçüde etkisiz kılıp, işçi hareketini "yumuşatırken", işçi sınıfını da sistem içine çekmeyi umuyordu Bismarck. Zaman, onun ne kadar doğru davrandığını gösterecekti. Kuşkusuz Lassalcılığın da öngörüsüzlüğüne.

Bismarck'ın sosyal sigortalara dayalı sosyal güvenlik yaklaşımı İngiltere'de kapitalist sistem adına bir "ileri" adım atarak Beveridge sistemine ulaştı. Yoksulluğun, işsizliğin, isyanın kol gezdiği İngiltere bu kez işçi sınıfına ve topluma daha kapsamlı bir işbirliği teklif ediyordu. Kapitalist sistemi tahkim etmek adına sosyal güvenliğin sigorta sistemi ile değil genel bütçeden, vergiler ile finansmanı. II. Dünya Savaşı'ndan faşizme karşı zafer ile çıkmış olan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, kapitalist sistemi işçi sınıfına daha büyük bir ödün vermeye itiyordu.

³ Bakınız: B. M. D'Intignano, *La Protection Sociale, Le Livre de Poche*, 1997.

İşçi sınıfının kapitalist hayat tarzına karşı ilkin korunmak için oluşturmaya başladığı yardım sandıkları şeklindeki sosyal güvenlik kurumları zamanla işçi sınıfının bilinç edildiği, sendikal örgütlenmeye dönüştüğü kurumlar olmaya başlayınca kapitalistler tarafından kontrol altına alınmak için iki köklü müdahale ile karşılaştılar: İlki 1880'lerdeki Bismarck modeli, ikincisi 1940'lardaki Beveridge modeli oldu. "Sandıklar"da biriken devasa fonların burjuvazi için "çekiciliği" ise ayrı bir yazı konusu oluşturacak kadar önemlidir. Bitirirken sandıklarda biriken fonların ne işe yaradığını açıklamayı "tasarruf sandıkları" üzerine bir değerlendirme yapmış olan Marx'a bırakmak yararlı olacaktır: "Tasarruf sandığı, öyle bir altın zinciridir ki, hükümet, onunla, işçilerin büyük bir bölümünü elinde tutar. İşçiler bu yolla yalnızca koşulların sürdürülmesinde yarar bulmazlar. Yalnızca, işçi sınıfının tasarruf sandıklarına katılan bölümü ile bu sandıklara katılmayan bölümü arasında bir bölünme meydana gelmekle kalmaz. İşçiler böylece, kendilerini ezen var olan toplumsal düzenin korunmasına yarayacak silahları, kendi düşmanlarının eline teslim etmiş olur. Para, ulusal bankaya geri akar, banka parayı yeniden kapitalistlere ödünç verir ve her ikisi karı paylaşırlar ve böylece, halkın kendilerine düşük faizle verdiği -ve ancak bu merkezileşme sayesinde güçlü bir sanayi kaldırıcı olabilen- paranın yardımıyla sermayelerini ve halk üzerindeki doğrudan egemenliklerini artırır" (Marx, 1992). Marx'ın "tasarruf sandıkları" için söyledikleri, büyük fonlar oluşturan sosyal güvenliğin ilk kurumları olan ve işçilerce yönetilen yardım sandıkları için de geçerlidir. Burada biriken paralar, sermaye için "işletilmesi" gereken kaynaklar olarak görülmüş, bu nedenle bu kaynakların "yönetimi" işçilerden alınarak bankalara devredilmiştir. Fransa'da ilk tasarruf sandığı Paris'te 1818 yılında kurulmuş, izleyen yıllarda sayısı hızla artmıştır. Ancak, tasarruf sandıklarına karşı yardım sandıklarının işçilerce kabulü ve yaygınlaşması daha hızlı olmuştur. 1820'lerde 132 yardım sandığı kurulmuştur. Öyle olduğu için de iktidar tarafından sıcak karşılanmamıştır. Restorasyon döneminde bu tür yardım sandıklarının faaliyetine ancak polis komiseri ya da belediye başkanının başkanlığı altında devam edebiliyorlardı. 1850'li yıllarda, verilen mücadeleler sonucunda, işçiler daha özgürce bu tür yardım sandıkları kurma hakkına kavuştular. 18 Haziran 1850 tarihli bir yasa ile de "Emekliler Kasası" kurulması kabul edildi. Ancak, bu kasa, işçilerin öz kurumu olmaktan çok, finans kaynağı olan tasarruf sandığına benziyordu (Castel, 1995). Sadece Fransa deneyimi bize işçilerin sosyal güvenlik amacı ile

oluşturdukları kurumlara burjuvazinin nasıl yaklaştığını göstermek için yeterlidir.

Sosyal güvenlik ve tarihi üzerine yapılan bu kısa değerlendirme, işçi hareketinin zayıfladığı, sendikal örgütlenmesinin adeta çöktüğü günümüzde her iki sosyal güvenlik modelinin tahrip edilmeye çalışılmasının tesadüf olmayıp, sermaye cephesinin davranışlarına ve kapitalist sistemin kurallarına uygun olduğunu göstermektedir. Zira sosyal güvenlik sorunu arz ettiği "tehlikeler" açısından işçilerin sorunu olmaktan çok kapitalistlerin sorunudur; her iki tarafın çıkarları aynı olmadığı için. Bu çerçevede içinde bakıldığında aşağıda hikayesi anlatılan sosyal güvenlik reformunun nedenleri daha iyi anlaşılacak ve yaratacağı sonuçlar şimdiden görülebilecektir.

Sosyal güvenlik kurumları, idari ve mali özerkliğin giderek daraltılması, artan siyasi baskıların yönetime etkisi, düzenli devlet katkısının bulunmaması, prim tahsilatının yapılamaması, prim karşılığı olmayan ödemeler, sık sık çıkarılan aflar, süper emeklilik gibi karşılıksız sigorta yardımlarını esas alan uygulamalar ve en önemlisi kayıt dışı istihdam nedeniyle aktüeryal dengelerinin bozulması ile karşı karşıya kalmışlardır. Bu süreç sonunda sosyal güvenlik kurumları, kendi kaynakları ile yetinemez duruma gelmişlerdir. Aynı zamanda, sosyal güvenlik harcamalarının bütçe üzerinde yük olarak görülmesi düşüncesi toplumda yaygınlaştırılarak, sosyal güvenlik harcamalarının "kara delik" olarak görülmeye başlanması sonucunda, kurumların tasfiye edilmesi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu aşamada artık, sosyal güvenlik kurumlarının toplumsal işlevlerinden çok, ekonomi üzerinde oluşturduğu etki üzerinde durulmaya başlanmıştır.

Aynı zamanda, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi, doktrinde ve sosyal tarafların hazırlamış olduğu raporlarda tartışmaya açılmış bulunmaktadır. Tek çatı altında birleşme yaklaşımı başlangıçta iyimser bir şekilde sosyal güvenlik sisteminin güçlenmesi anlamında savunulurken, yeni liberal yaklaşımın uygun ortam bulmasından sonra ise, devletin küçültülmesi anlamında savunulmaya başlanmıştır.

Yeni liberal politikaların uygulanma süreci ile birlikte, sosyal güvenlik sisteminin yürütülmesi ile sosyal güvenlik harcamalarının karşılanması artık devletin görevi olmaktan çıkmıştır. Daha da

önemlisi sistem bütünüyle devletin üzerinde yük olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yaklaşımın etkisi ile uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından, 1994 yılından itibaren kurumların açık vermeye başladığı söylemleri ile sosyal güvenlik sistemi bir dönüşüm sürecine girdirilmiştir.

Sermaye kesiminin önemli kurumları olan IMF ve DB ile üyesi olmaya çalışılan AB'yle ilişkiler çerçevesinde, sosyal güvenlik kurumlarının yönetsel ve mali özerkliğinin ortadan kaldırıldığı ve sosyal güvenlik yardımlarının kapsamının daraltıldığı bu süreç içerisinde, sosyal güvenlik sisteminde yaşanan dönüşümü hazırlayan düzenlemeler, üç ayrı dönemde gerçekleştirilmiştir. Birinci reform dalgası ile 1999–2001 yılları arasında, sosyal güvenlik ve sağlık sigortası yardımları keskin bir şekilde daraltılmıştır. İkinci reform dalgası ile 2000–2003 yılları arasında kurumsal küçülmenin önü açılmıştır. 2006 yılında yaşanan üçüncü reform dalgası ile kurumsal küçülmenin tamamlanması ve sonuçta tek çatı altında birleşme gerçekleştirilmiştir. Aynı dönem içerisinde, sigorta yardımları ve sağlık hizmetlerinin sunumu ayrılarak, sigorta yardımları ve sağlık hizmetlerinin daraltılması süreci yasal zemin bulmuştur.

Sosyal güvenlik sisteminde üçüncü reform dalgası olarak adlandırdığımız yasalar, 2004 yılından itibaren IMF ile yapılan tüm anlaşmalar, sunulan gözden geçirmeler ve niyet mektuplarında, sürekli olarak ekonominin düzenlenmesinin ön koşulu olarak gösterilmiştir. "Sosyal Güvenlik Kurumu" (SGK) ve "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası" (SSGSS) ile ilgili düzenlemeler iki yıllık bir süreçte yasalaşmıştır.

16.05.2006 tarihinde kabul edilen 5502 sayılı, "Sosyal Güvenlik Kurumu" Yasası'na göre, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK), ÇSGB'nin ilgili kuruluşu olarak düzenlenmiştir. SGK'nın Genel Kurulu ve Yönetim Kurulu bulunmakta, denetimi Sayıştay'a bırakılmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi ve Ereğli Kömür-Havzası Amele Birliği Biriktirme ve Yardımlaşma Sandığı ise ÇSGB'nin bağlı kuruluşudur.⁴ Sosyal güvenlik kurumları

⁴ 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Yasası, md. 30, 20.05.2006 tarih ve 26173 sayılı Resmi Gazete www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.05.2006

birleştirilirken, bu iki kurum bağımsız özerk yapıları korunarak Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak statülerini korumuştur. Bu durumda, devletin müdahale etmek istediği kurumların birleştirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. OYAK, Amele Birliği ayrı statüde kalırken, vakıf statüsündeki sandıklar ile ES, SSK ve Bağ-Kur birleştirilmektedir. Kurumlar arasında ayırım yapılması, tam bir birleşmenin hedeflenmediğini de göstermektedir.

SSK, Bağ-Kur ve ES'in sigorta hizmetleri, Sosyal Sigortalar Genel Müdürlüğü, sağlık hizmetleri ise Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü olarak kurumla doğrudan ilişkilendirilmiştir.⁵ Bu ilişki bir kurumun daire başkanlığı statüsü ile eşanlamlıdır. Kurumların idari ve mali özerklikleri ile tüm daire başkanlıkları, genel kurul ve yönetim kurulları ile tasfiye edilerek yeniden düzenlenmektedir.

SGK, başkanlık, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Taşra teşkilatı, her ilde kurulan Sosyal Güvenlik İl Müdürlükleri ile bu müdürlüklere bağlı olarak kurulacak Sosyal Güvenlik Merkezi şeklinde yapılandırılan birimlerden oluşmaktadır.⁶ Taşra teşkilatının çalışmasında, "tek nokta hizmet" anlayışına uygun olarak tüm işlemlerin "Sosyal Güvenlik Merkezleri" tarafından yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Kurum bünyesinde, bir süredir uygulanmaya başlanan kalite yönetim sisteminin yanında, performans yönetiminin uygulanacağı da açıkça düzenlenmiştir.

Bu model tasarlanırken, Amerika Birleşik Devletleri'nde hem federal devlet, hem de eyaletler seviyesinde, "Tek Nokta Hizmet Merkezleri" çerçevesinde oluşturulan programlar esas alınmıştır. Türk kamu yönetiminin merkez ve yerel arasında uygun şekilde kurulmuş olan sistemine aykırı olarak, yerelleşmenin uygulanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, birden fazla kurumun aynı noktadan hizmet vermesi, verimli ve etkin olamaz. En azından çözüm üretmez. Sigortalıların en büyük sorunu, sosyal güvenlikleri ile ilgili olarak, açık ve kesin bilgi edinememek ve hemen sonuca gidememektir. İş-Kur, SSK, Bağ-Kur, ES ve primsiz ödemelerin aynı anda birkaç kişinin bulunduğu bir büroda hizmet vermesi, verimli olamayacağı gibi, farklı kurumlardan gelen bu kamu

⁵ a.g.k., md. 2

⁶ a.g.k., md. 27

çalışanlarının aldıkları ücretlerin, ödüllendirme sistemlerinin ve haklarının da farklılığı düşünülürse, tek nokta hizmet yaklaşımının temelinde farklı bir kültürün getirilmesi düşüncesi olduğu ve ülke gerçeklerine uymadığı görülür. Federal bir yapıya sahip olan ABD' den alınan bu model önerisi, sosyal güvenlik kültürü ve sistemine aykırılık göstermektedir.

SGK, işletmeci bir anlayışla yeniden düzenlenmektedir. İşletme alanında yer alan terimler ağırlıklı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Tek nokta hizmet anlayışı da bankacılık terimlerindenidir. Ancak sosyal güvenlik kurumları birer işletme değildir. Bu nedenle, kar amacı gütmaz.

Kurumun mallarının devlet malı niteliğinde imtiyazlı olduğu, malların haciz ve iflas hükümlerine tabi olmadığı da düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile sosyal sigorta kurumlarının kendine özel yapısı kaldırılarak, tam bir kamu kurumu özelliği verilmektedir. Sosyal sigorta kurumlarının özerk yapısının zorunlu gereklerinden olan, tasarruf yetkisi de kaldırılmaktadır. Bu anlayışla, SGK'nin taşınmaz mal satın alamayacağı düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik kurumları yüksek oranda taşınmaz mal sahibidir. ES, şu anda özelleştirme kapsamına alınmış olsa da, geçmişte büyük oteller zincirine sahip olmuştur. SSK büyük iş merkezlerine, Bağ-Kur kendine ait binaların yanında yüksek kira geliri elde ettiği iş yerlerine sahiptir. Kurumların özerk yapıları zedelenerek her türlü tasarruf yetkisi kaldırılmıştır. Yeni düzenlemelerle, özelleştirme kapsamındaki taşınmazların, beklemeden eski hükümlere göre satılması da öngörülerek, tasfiye süreci hızlandırılmak istenmektedir.

SGK Yasası, sosyal güvenlik kurumlarını birleştirerek tek çatı altında toplamaktadır. Ancak, SGK sosyal güvenlik politikalarını düzenleyici ve planlayıcı bir özellikte yapılandırılarak, yönetim kurulu ağırlıklı olarak atama ile gelen üyelere oluşturulurken, genel kurul ise yine ibra yetkisi bulunmayan ve bilgi sunulan danışma işlevi gören özelliğinden ileriye götürülememiştir.

Sosyal sigorta kurumlarında özerklik, özgürlükçü demokratik bir rejimin göstergesidir. Ancak Yasa ile Kurumların özerk yapıları tamamen kaldırılmıştır. Baştan bu yana kurumların en önemli sorunları arasında sayılan yönetsel ve mali özerkliklerinin bulunmaması sorunu yine göz ardı edilmiştir. Tüm sosyal tarafların

görüşlerinde ve aynı zamanda birçok kalkınma planında, öncelikle üzerinde durulan özerklik sorununun giderilmesi ile kurumların siyasi etkilerden uzak tutulmasının sağlanması hedefi atlanarak, geçmiş dönemlerdeki sorunların yeniden yaşanmasını gündeme getirecektir.

Genel Sağlık Sigortasının kurulması ile birlikte sağlık sigortası fonu oluşturulacaktır. Başlangıçta bu fonda büyük miktarlarda birikim sağlanacaktır. En çok eleştirilerek üzerinde durulan bir konu olan, sosyal sigorta fonlarının iyi değerlendirilememesi gibi bir durumun yeniden yaşanmaması için, fonun özerk bir yapı içerisinde yönetilmesi gerekmektedir. Oysaki fonun kullanımında yetkili olan yönetim kurulu üyeleri ağırlıklı olarak atama yoluyla belirlenmektedir ve genel kurulun yine ibra etme ve denetleme yetkisi bulunmamaktadır. Bu anlamda, fonun yönetiminde siyasi iradenin yine etkin rol oynayacağı açıktır.

SGK, bir üst kurul niteliğinde yapılandırılmaktadır. Bu yönüyle, bağımsız idari otorite özelliği göstermektedir. Çünkü sosyal güvenlik politikalarının ülke genelinde oluşturulmasından sorumlu tutulmaktadır. Bu bağlamda bireysel emeklilik şirketleri, özel sağlık sigortası şirketleri ve özel sağlık sunucuları arasındaki sosyal güvenlik politikalarının düzenleyicisi konumunda yapılandırılmıştır.

Düzenlemelerin en büyük çıkmazı, üç büyük kurumu birleştirmek amacı içinde olmasıdır. Kurumların birleştirilmesi, üzerinde çok tartışılan, ancak gerçekleştirilmesinin zorluğu nedeniyle, sürekli olarak ertelenen bir konudur. Çünkü sosyal güvenlik kurumlarımızın yaklaşık 50 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Bu süre içerisinde, kurumsal anlamda büyük bir tecrübe yaşanmıştır. Bağımsız özerk sandıklar esasından hareket edilerek sosyal güvenlik sistemi kurulmuştur.

SGK Yasası ile mevcut sosyal güvenlik kurumları birleştirilerek küçültülmeleri amaçlanmıştır. SSK, ES ve Bağ-Kur birleştirilerek, bugüne kadar oluşturulmuş bulunan farklı kurum kültürleri tamamen ortadan kaldırılarak, bir daire başkanlığı seviyesinde küçültülmeleri, genel kurulları, yönetim kurulları, başkanları ve personellerinin, SGK'ye devredilmesi, gelecekte büyük sorunlarla karşılaşılacağını göstermektedir. Yeni yapının, kurumsallaşması için yine bir 50 yıl gerekebilecektir.

Sosyal güvenlik kurumlarının gerçek sahipleri, sigortalıdır. Bu nedenle, kurumların birleştirilmesi sürecine, öncelikle sigortalıların karar vermesi gerekmektedir. Kurumların gerçek sahiplerinin katılımı sağlanmaksızın yapılan düzenlemeler, toplumsal kabulden yoksun kalmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarının kapsadıkları meslek grupları, sağladıkları yardımların türü ve hak edilme koşulları birbirinden tamamen farklıdır. Bu farklılığın kendi içinde bir takım yönetsel özellikleri bulunmaktadır. İşçiler, işverenler ile kamu çalışanlarının temelde, sağlık yardımları, emeklilik yaşı, süresi ve aylıklarının tutarı açısından genel bir uygulama içerisinde olması gerekmektedir. Ancak, mesleki farklılıklar, iş gücü, iş riski, meslek hastalıkları yönünden farklı düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu nedenle, kurumların birleştirilmesi sonucunda, daha büyük ve hantal bir kurum ortaya çıkacaktır. Bu büyük yapının, doğal olarak ağır çalışması gündeme gelecektir. Büyük ve hantal bir kurum, zamanla olağan işlevlerini yerine getiremeyecek hale dönüşecektir.

SSGSS Yasası çerçevesinde yapılan düzenlemeler ile öncelikle, aylık bağlama oranı azaltılırken, emeklilik için gereken hizmet süresi 7000 günden 9000 güne yükseltilmiştir. Ayrıca emeklilik yaşı 01.01.2007'den itibaren kademeli olarak 65 yaş olarak belirlenirken, emeklilik aylığının hesaplanmasında en son alınan ücret yerine ortalama kazanç kavramı getirilerek aylıkların düşürülmesi amaçlanmaktadır. Yasa ile ölüm aylığının hak sahiplerine bağlanma şartları ile malullük aylığının bağlanması için gereken hizmet süresi de afaki şekilde artırılarak on yıl içerisinde 1800 gün hizmet şartı aranmaya başlanmıştır. Aylık bağlama oranının düşürülmesi ve ortalama kazanç uygulaması sonucunda, çalışırken alınan aylıkta bulunan ek ödemelerin emeklilik aylığının hesabında ve aylık bağlanma oranında esas alınmaması halinde, SGK tarafından bağlanan aylıkların yoksulluk sınırının altında kalacağı açıktır. Bu durumda, yoksulluk sınırının altındaki bir aylığın baz alınması söz konusu olacaktır.

Bugünkü sistemde otuz beş yıl çalışan bir SSK emeklisi 560 YTL alırken, yeni sistemde 521,5 YTL alacaktır. Otuz beş yıl çalışma, insan ömrü ve sağlığı açısından ve de iş güvenliği ile ilgili düzenlemeler açısından pek mümkün olamayacağından, ortalama olarak 25 yıl çalışan bir kimsenin emekli aylığına

bakıldığında, halen 357,5 YTL olan aylık tutarı, yeni sistemde 299,7 YTL 'ye düşürülecektir. Kamuda 25 yıl çalışan bir memur 525 YTL alırken, yeni sistemle birlikte 382 YTL alacaktır.

Devletin gelir garantisi veremediği bir ortamda, bireysel emeklilik şirketlerinin ayrıca yasa ile zorunlu hale getirilmesi veya özendirilmesine gerek kalmamaktadır. Yoksulluk sınırının⁷ altına düşürülen emeklilik aylığı ve ayrıca ödenmesi zorunlu olan sağlık primi karşılığında alınan aylık ve hizmetlerin, ödenen primlerle orantılı olmadığı görülmektedir. Bu anlamda, SSGSS Yasası ile emeklilik yardımları büyük oranda daraltılmıştır. Bu nedenle, geliri yüksek olanlar, kamu sosyal güvenlik sisteminin bu yetersizliği karşısında, bireysel emeklilik şirketlerine yönelecektir. Bireysel emeklilik şirketlerinin yasa içerisinde, açıkça vergi ve prim indirimi ile birlikte özendirilmesine gerek duyulmamıştır. Çünkü bu emeklilik aylıkları ile geliri olmayanlar daha çok yoksullaşırken, geliri olanlar ek sigortalara yönelecektir (Tuncay, 2005).

Kurumların birleştirilerek tek çatı altında toplanması ve çalışanlar arasında standart ve norm birliğinin sağlanması hedefi gerçeği yansıtmamaktadır. Çalışanlar arasında, özellikle kamu çalışanlarının, ayırık düzenlemelere tabi tutulduğu görülmektedir. Özellikle Cumhurbaşkanlığı'ndan ayrılma isteği halinde alınan aylığın % 40'ı oranında yaşlılık aylığı bağlanacağını yanında, benzer durumdaki Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve başbakan için almakta olduğu aylığın % 75'i oranında yaşlılık aylığı bağlanacağı öngörülmekle kişiye özel düzenlemelerin yapıldığı dikkat çekicidir.⁸ Ayrıca fiili hizmet zammında yukarıda belirtildiği gibi TRT çalışanları ile özel televizyon çalışanlarının farklı değerlendirilmesi gibi eşitlik ilkesine aykırılıklar görülmektedir.

Çalışılan gün sayısının 7000 günden 9000 güne çıkartılması yine ülke gerçekleri ile bağdaşmamaktadır. Öncelikle kayıt dışı çalışmanın önlenemediği dikkate alınırsa birçok kişinin sigortalı olarak görüldüğü sürenin 9000 günü tamamlaması çok zordur.

⁷ Türk-İş tarafından sadece gıda maddeleri esas alınarak yapılan bir araştırmada, Haziran 2006 itibarıyla, dört kişilik bir ailenin yoksulluk sınırı 571 YTL'dir. www.ntvmsnbc.com., Erişim Tarihi: 28.06.2006

⁸ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası, 43. md. www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 06.06.2006.

İş gününün artırılması yanında emeklilik yaşının 65 olarak yine kademeli olarak artırılması da sosyal güvenlik yardımlarının zorlaştırılarak ulaşılmamasının engellendiğini göstermektedir. İşsizlik oranının ve yoksulluk oranının yüksekliği⁹ incelendiğinde çözümün emeklilik yaşının ve çalışılan gün sayısının artırılmasında olmadığı görülecektir. Emeklilik için gereken yaş, süre ve aylık bağlama oranını değiştirmeden, çalışma saatlerinin azaltılarak işsizlerin istihdamı sağlanmak suretiyle, daha çok sosyal güvenlik primi tahsil edilmesi kurumların gelirini arttıracak, aynı zamanda işsiz sayısını azaltarak işsizlik ve yoksulluk oranında düşmeye sebep olacaktır (DİSK, 2004).

Tablo 1: Emeklilik Sonrası Her Yıl İçin Çalışılan Süre (saat)

Ülke	Doğuştan yaşam umudu (yıl)	Emeklilik yaşı sınırı	Emeklilik sonrası yaşam süresi	Emeklilik için toplam çalışma süresi (saat)	Her emeklilik sonrası yıl için çalışılan süre (saat)
İngiltere	76	65	11	81.544	7.413
Almanya	77	65	12	73.273	6.106
Fransa	78	60	18	68.502	3.805
Türkiye	67	60	7	94.500	13.500

Kaynak: Dünya Bankası., (1996), World Development Report, aktaran, Yüksel Akkaya, (2005), "Avrupa Birliği, İşçi Sınıfı ve Türkiye", *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20, Sayı:2, Mart-Nisan, s. 99

Tablo 1 de, emeklilik yaş sınırının 60 olduğu dönem için yapılan incelemede, emeklilik sonrasında kalan yaşam süresi ile toplam çalışma süresi ve emeklilik sonrası için çalışılan süreler karşılaştırıldığında, zaten yüksek olan oranların yeni yasa ile daha çok arttırıldığı düşünüldüğünde, gerçekten ülke gerçekleri ile bağdaşmayan bir durum ortaya çıkmaktadır.

SSGSS Yasası, tümüyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nı şekil olarak benimsemiş ve bağımsız çalışanlar ile kamu çalışanların ortak hükümler kısmındaki düzenlemelerde karmaşaya yol açmıştır. Kamu çalışanları ile bağımsız çalışanlar da 506 sayılı Yasa'nın

⁹ 2004 yılında Türkiye'de yaklaşık 909 bin kişi açlık sınırının; 17 milyon 991 bin kişi ise yoksulluk sınırının altında yaşam sürmektedir. Nüfusun % 25,6'sının yoksul olduğu belirtilmektedir. "www.die.gov.tr", Erişim Tarihi: 11.05.2006.

tanımlamaları ile değerlendirilmektedir. Bu durum uygulamada zorluklara sebep olacaktır. Ayrıca, birçok konuda yönetmeliklere atıfta bulunulması, sosyal güvenlik sisteminin sık sık değişen yönetmeliklerle yönetilmesine sebep olabilecektir.

SSGSS Yasası, emekli aylıklarının düşürülmesi ve emeklilik süresinin ortalama yaşam süresi ile bağdaşmayacak şekilde artırılmasını düzenlemektedir.¹⁰ Bu durumda emekli olamama ve emekli olduğu takdirde yeterli gelirin elde edilememesi sonuç olarak toplumsal bir güvensizlik ortamının doğmasına sebep olacaktır. Gelir düzeyi iyi olanlar, özel emeklilik şirketlerine yönelirken, düşük gelirli daha çok yoksullaşacaktır. Bu nedenle yasal düzenlemelerin yoksulluğu önlemek yerine artırması gündeme gelecektir.

Hükümet, toplumun büyük bir kesimi tarafından kabul görmeyen yasanın çıkarılmasında, kararlı bir tutum izlemiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından yasanın on beş maddesi, tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmiştir. Ancak maddeler aynen oylanarak tekrar kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı aynı gerekçelerle, 21.06.2006 tarihinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi de aynı gerekçelerle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Yasanın birçok maddesinin, iptal edilmesi veya yürürlüğünün durdurulması kararı verilebileceğinden uzun süre uygulanabilirliği olmayacaktır. Yasa, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmese dahi, bireysel açılacak davalarda kazanılmış hakların kaybı söz konusu edilebilecektir.

SSGSS Yasası öncesinde, SSK'da sağlık hizmetleri ile sigorta hizmetleri birbirinden ayrılarak, birer genel müdürlük şeklinde yapılandırılmıştır. Daha sonra, SSK sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Genel Sağlık Sigortası (GSS) ile sağlık hizmetlerinin sunumu ile finansmanının ayrılması süreci tamamlanmıştır.

¹⁰ Anayasa Mahkemesi'nin 23.02.2001 Tarih ve E.1999/42, K.2001/ 41 sayılı Kararı, "Sosyal güvenlik sistemi içerisinde yapılacak değişikliklerin hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliğini zedelemeyecek şekilde adil, makul ve ölçülü olmalıdır."

GSS ile mevcut sağlık sigortasının kapsamı daraltılmaktadır. Bu durumun ilk örneği olarak GSS ile temel teminat paketi olarak adlandırılan, koruyucu özellik gösteren sağlık hizmetlerinin verilmesinin amaçlanması gösterilebilir. Yasa'nın öngördüğü sağlık hizmetleri dışında kalan giderler, sigortalılar tarafından karşılanacaktır. Yapılan bu düzenleme ile milyonlarca kişinin süreklilik gösteren hastalıklarının tedavisi, hastanın ekonomik olanaklarına bırakılmıştır.

Sigortalıların yararlanacağı, sağlık hizmetlerinin kapsamı ve teminat paketleri başta olmak üzere, birçok konunun yönetmeliklere bırakılmış olması, GSS Genel Müdürlüğü'nün çok geniş yetkilerle donatıldığını göstermektedir. Bu durum önceden bilinemeyecek gelişmelere neden olabilir. Örneğin, ödedikleri prim karşılığında bugün karşılanan sağlık hizmetinin, kısa süre sonra kapsamdan çıkartılması sonucunda, yapılan sağlık giderlerinin karşılanmaması ile karşılaşılabilir.

GSS ile sağlık hizmetlerinin daraltılarak metalaştırılması, 15.05.2006 tarihinden geçerli olmak üzere, 2006 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı ile birçok ilacın ödenmemesi veya sürekli kullanılan ilaçların, artık raporlu ilaçlar statüsünde değerlendirilmesi uygulaması ile başlatılmıştır.¹¹

GSS'nin tanıtımı sırasında basında, 18 yaşına kadar herkesin sağlık primi ödemeksizin nüfus cüzdanı ile sağlık yardımı alacağı söylemleri yer almaktadır. Bu durum sadece, bürokrasinin azaltılması açısından anlam ifade eder. Diğer yönüyle, mevcut yasal düzenlemelerde, zaten 18 yaşına kadar hiç kimse sağlık sigortası yatırmamakta ve ücretsiz sağlık hizmeti almaktadır. Esas incelenmesi gereken konu, mevcut düzenleme ile kız çocuklarına evlenmesine kadar olan süreçte, ücretsiz sağlık yardımı verilirken, artık yükseköğrenim görmesi şartı ile 25 yaşına kadar hizmet

¹¹ 2006 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı ile, 10 günlük tedavi dozu 7 güne indirilmiştir. Felçli hastalarda kullanılan Tebokan, Bilokan, Gingobil, Seramaks ödenmeyecektir. Osteoporoz tedavisinde, kırık riski aranırken, artık "kırık bulunması" şartı aranacaktır. Kolesterol ilaçlarında, trigliserin düzeyi 300, LDL düzeyi 160 olarak belirlenip, bu sınırın altında kalanların ilaçları ödenmeyecektir. Kanser hastalarında kullanılan "human albumin" sadece yatan hastalarda ödenecektir. Ayakta olan kanser hastası tedavi edilmeyecektir. Serumlarda doktor uygun görmediği takdirde sadece serum şişesi ödenip, preparatları ödenmeyecektir. Bu şekilde teşhis ve tedavilerde daralmalar ortaya çıkmıştır. 2006bütçetallimatları, Erişim Tarihi: 17.05.2006

verilebilecektir. Aksi halde, kız veya erkek çocuk ayrımı yapılmaksızın, 18 yaşından sonra sağlık sigortası primi ödemek zorundadır. Ülkenin en büyük sorunlarından biri, kız çocuklarının okula gönderilmemesidir. Bu nedenle düzenlemenin yabancı bir modelin öngörülmesi olduğu açıktır.

SSGSS'nin genel felsefesi, sağlığın hak olmaktan çıkarılması, herkesin sağlık sorunlarından kendisinin sorumlu tutulması anlayışı ile özdeştir. Devlet, Anayasa'da belirtilen sosyal devlet olma rolünü, sağlığı koruma, geliştirme ve esenlendirme görevinden vazgeçerek, bireyleri kendi kaderleri ile başbaşa bırakmaktadır (SES, 2005).

Bütün bu yaşanan değişimin sağlık hizmetleri açısından anlamı, kamu sağlık sigortacılığının, kamudaki kaynaklarının özel sektöre aktarılmasıdır. Sonuç ise Güler'in belirttiği gibi çalışanların prim ödemelerinin yükseltilmesi sağlık hizmetlerinin ise pahalılaştırılmasıdır (Güler, 2005).

Sağlık hizmetleri ve sosyal güvenlik alanında gerçekleştirilmek istenenler, bu iki kavramın kamu hizmeti niteliğinde önemli değişiklikler amaçlamaktadır. Bu çerçevede sağlık ve sosyal güvenlik nitelik değiştirmekte, "kar amaçlı" faaliyetler olarak yeniden biçimlendirilmektedir. Bu iki kamu hizmeti, kar amacı güdülerek fiyatlandırılmaları sonucunda metalaştırılmaktadır. Fiyatlandırma ile birlikte kamu hizmeti ve sosyal hak olma nitelikleri zayıflatılırken "yurttaş" kavramı yerine "müşteri" kavramı getirilmektedir¹² (Ataay, 2005).

Sağlık hizmetlerinin gördürülmesi konusunda, Danıştay İdari İşler Kurulu'nun görüşü şu şekildedir. Sağlık Bakanlığı'na bağlı teşhis, tedavi ve rehabilitasyon kurumlarında teşhis ve tedavi sistemleri oluşturmak ve bu sistemleri işletmek imtiyazının Tedavi Hizmetleri Vakfı'na "kur-işlet-devret" modeli ile verilmek istenmesi üzerine yapılan başvuru üzerine Danıştay Birinci Dairesi'nin "devletin temel görevleri arasında yer alan sağlık hizmetleri emanet ve imtiyaz yöntemi ile gördürülebilir" şeklindeki kararına karşın

¹² Ayrıca bkz., ÇSGB., (2003), Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Kalite Yolculuğu, Ağustos s. giriş yazısı bkz., ÇSGB., (2003), Çalışma ve Sosyal Güvenlikte Kalite Yolculuğu, Ağustos s. giriş yazısı

İdari İşler Kurulu, hizmetin özelliği ile görülüş yöntemi arasındaki bağıntıya dikkat çekmiştir. Devletin varlık sebebini oluşturan haklardan olan sağlık hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi gerektiği, bu nedenle "genel idare esaslarına" göre yürütülerek, Bakanlığın bazı ünitelerinin işletme hakkının özel kişi ve kuruluşlara devredilemeyeceğini belirtmiştir.¹³

Genel Sağlık Sigortası ile getirilmek istenen "aile hekimliği" sisteminde ise, Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, devlet memuru statüsünde olmayan, bağımsız çalışan özel ve tüzel kişilerden sağlık hizmeti satın almak amacıyla sözleşme yapacaktır. "Bu nedenle aile hekimliğine geçiş, sağlık sisteminin özelleştirilmesi anlamına gelmektedir"(Sözer, 2005).

Sağlık sorunlarının çözümü için, "Sağlık Hizmetlerinin sosyalleştirilmesi Hakkında 224 sayılı Yasa'nın getirmiş olduğu sosyal çözüm yerine,(Aksakoğlu, 2004) Genel Sağlık Sigortası ile getirilmek istenen aile hekimliğine dayalı bireyci çözümün dayanağını, Dünya Bankası destekli "Sağlıkta Dönüşüm Projesi" oluşturmaktadır. Genel Sağlık Sigortasının amacı, sağlık hizmetlerini tek elde toplayıp planlamak yerine, SSK sağlık tesislerinin, Sağlık Bakanlığı'na devrinden sonra, bu hastanelerin il özel idareleri ve belediyelere, ardından da özel sektöre açılmasını sağlamaktır. Son düzenlemelerle, Anayasa'da belirtilen sağlık tesislerinin tek elde toplanması cümlesi, sağlık hizmetinin bir kamu hizmeti olması ve devlet eliyle gerçekleştirilmesi, gerektiğinde özel sağlık kuruluşlarının devletleştirilmesi anlamında değerlendirilmeyerek, aksi yönde işlem yapılması öngörülmektedir.

SSK'nin tüm sağlık tesisleri ve diğer malları tapuda kendi adına kayıtlıdır. Mal alıp satma yetkisi yönetim kuruluna aittir. Bu nedenle, SSK'nin tüm mal varlığı sigortalılarına aittir. Hazineye ait olmayan bu sağlık tesislerinin, ancak kamulaştırma yolu ile devri mümkün iken, Sağlık Bakanlığı tarafından kamulaştırma bedeli ödenmediği, Kılıçdaroğlu'nun belirttiği gibi, 2005 Yılı Bütçesi'nde hiç kamulaştırma geliri gösterilmemesinden de anlaşılmaktadır.¹⁴

¹³ Danıştay İdari İşler Kurulu Kararı: 25.10.1990, E.990/90-K.990/73, Aktaran Turgut Tan, "Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Modeline", *SBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4, Yıl: 1992, s. 316-317 özet.

¹⁴ 4792 sayılı Yasa, madde 11/ f, benzer görüş, Sözer, a.g.m., s. 29, Kılıçdaroğlu., (2004), a.g.m., s. 64

SSK sağlık tesisleri, sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi amacıyla, Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir.

GSS için, tüm dünyada benzer uygulamaların olduğu ileri sürülmekte ise de, Yunanistan, Portekiz, İtalya olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri GSS'den vazgeçip, sağlık giderlerini genel bütçeden karşılama yoluna gitmektedirler. Türkiye gibi kayıt dışı ekonominin kayıt içindeki ekonomiden büyük olduğu ülkelerde, GSS'yi yaşatma şansı bulunmamaktadır. Çünkü primler ödenemeyecektir. Örneğin, Bağ-Kur'luların ve tarım sigortalılarının birçoğunun prim borcu nedeniyle sağlık karnesi alamamaları gibi sonuçlar ortaya çıkacaktır. Sosyal güvenlik kuruluşları sağlık hizmetinin çoğunu kamuya bağlı olsa bile özerk hastaneler ile (bu hastaneler fiyatlarını kendileri belirleyebileceklerdir) özel sağlık kurumlarından alacaklarından çok ciddi bir kaynak transferi ile karşılaşacaklardır. "(...) SSK hastanelerinin devri ile birlikte SSK'nın ilaç harcaması yaklaşık 2.5 katrilyon, sağlık harcamaları ise 3.6 katrilyon artmıştır" (Tıp Dünyası, 2006).

Bununla birlikte mevcut sistemde prim ödeme gücü bulunmayan milyonlarca kişi, yeni sistemden de yararlanamayacaktır. Tablo: 10'da, mevcut sistemde sağlık sigortasından yararlananlar ile yararlanamayanlar gösterilmektedir. SSK ve Bağ-Kur kapsamında yer aldığı halde, sağlık sigortasından yararlanamayanlar 18.875.433 kişidir. Resmi olmayan verilere göre 4 milyon kişi, Yeşil Kart içerisinde yer almaktadır. Sağlık sigortasından yararlanamayanların, SSK kapsamında sigorta prim gün sayısının yeterli olmaması veya Bağ-Kur kapsamında olup, prim borcu bulunması nedeniyle hizmet dışında kaldıkları görülmektedir.

Sistem dışında kalan kişilerin kapsama alınması söyleminin gerçeği yansıtmadığı ve genel sağlık sigortasının 18.875.433 kişiden ve halen Yeşil kart kapsamında görünen, asgari ücretin 1/3'i oranında geliri bulunanlardan prim almak esasında hareket ettiği görülmektedir.

Oysaki sağlık hizmetleri sürekliliği olan hizmetlerdir. Minibaş'a göre SSGS Yasası, "Sürekliliği olan bir hizmeti, sınırsız bir şekilde piyasa koşullarına bırakılması mümkün değildir. Oysa SSGS'nin maddeleri insan merkezli, hakkaniyete uygunluk gibi ilkelerin kâğıt

üstünde kaldığını sosyal güvenlik sisteminin kötü yönetiminden kaynaklanan finansman açıklarının çalışanların üstüne yüklendiğini açıkça ortaya koymaktadır" (Minibaş, 2006).

Tablo 2: Sosyal Güvenlik Sisteminde Sağlık Sigortasının Görünümü

Kurum	Kapsamda Bulunanlar	Sağlık Sigortasından Yararlananlar	Sağlık Sigortasından Yararlanamayanlar
SSK	40.394.228	27.795.128	12.599.100
Bağ-Kur	16.057.005	9.780.672	6.276.333
Emekli Sandığı	9.283.596	9.283.596	—
Yeşil Kart	11.262.279	11.262.279	—
Toplam	76.997.108	58.121.675	18.875.433

Kaynak: "www.emekli.gov.tr/sagist-index0506.htm".

Toplanan sağlık primleri, hizmet satın almak yoluyla özel sektöre aktarılacaktır. Bu durum, sosyal güvenlik kuruluşlarının açık vermesini sağlayacak, sonuçta bu açıklar genel bütçeden karşılanacaktır. Hükümetin bütçe açıklarını kapatmak için reform olarak sunduğu GSS, sonuç itibarı ile bütçe açıklarını daha da büyütecektir (SES, 2005). Ancak amaçlandığı gibi bu bütçe açıkları sermayeye sunulmuş olacaktır.

Bu gerçekleri görmek için çok fazla beklemeye gerek kalmamıştır. SSK, sağlık tesislerinin Sağlık Bakanlığı'na devri işleminden itibaren sağlık üretiminden çekilmiştir. SSK tarafından özel sektörden hizmet satın alınması yöntemi giderek artış göstermektedir. 2004 yılında özel sektörden alınan sağlık hizmeti tutarı 2.611.461,9 YTL iken, 2005 yılında; 6.101.899,0 YTL olarak gerçekleşmiş ve 2006 yılı için ise, 10.810.130,0 olarak tahmin edilmektedir (SES, 2006). Sonuçta, sağlık hizmetleri, özel sektör açısından iyi ve karlı bir yatırım aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Özel hastanelerle anlaşma yapılmasının ardından bir yıl içerisinde 42 özel hastane açılmıştır. Bunların 24 tanesi İstanbul'dadır.¹⁵

Sosyal güvenlik yasaları ile getirilen düzenlemeler, IMF ve

¹⁵ "www.cnnturk.com.tr/TURKIYE/haber", Erişim Tarihi: 25.05.2005

Dünya Bankası önerileri ile doğrudan bağlantılı olarak gerçekleşmiştir. Türkiye, 1958 yılından günümüze kadar birçok kez IMF ile kredi anlaşmaları yapmıştır. Son dönem anlaşmaları da, sosyal güvenlik sisteminin ekonomik gelişmelere paralel olarak, bütçe ekseninde değerlendirilmesini öngörmüştür.

Genel Sağlık Sigortası açısından, toplumun tüm kesimlerini kapsayacağı, yoksulluğu önleyerek herkesin sağlık güvencesine kavuşacağı şeklindeki söylemler, gerçekleri yansıtmamaktadır. Çünkü genel sağlık sigortası primli bir sistemdir. Sağlık primini bir ay bile ödeyemeyen¹⁶ kapsamdan çıkartılacaktır. Bu nedenle yalnızca, sisteme prim ödeyerek katılanlar hizmet alabilecektir. Primini ödeyemeyenler sistemden çıkarak kendi kaderleri ile baş başa kalacaktır. Bu anlamda, getirilmek istenen model, toplumun tamamını kapsamamaktadır.

Kamu reformlarının en önemli parçalarından olan sosyal güvenlik sistemi ile ilgili çıkartılan son düzenlemelere bakıldığında, "iyi yönetişimi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek" amacına dönüktür ve bu amaç, sosyal güvenlik reformuyla KİT yönetim yapısını değiştirmeyi hedeflemektedir. *Sosyal Sigortalar Reformu* tüm emekçilerin gelirleri ile tüm halkın vergilerinden yaratılan primleri küresel mali piyasaların emrine verme; kamu sigorta sistemi yerine özel sigortacılık sistemini esas hale getirme ve sigorta kurumlarını tek çatı tek norm altında birleştirme yoluyla memurların emeklilik ve sağlık sigortası haklarını ortadan kaldırma amaçlarına yöneliktir. Bu çerçevede çalışmalar 1996 tarihli bir ILO araştırmasıyla başlatılmış ve ilk adımlar 2000 yılında emeklilik yaşını yükselten yasayla atılmıştır (Güler, 2005).

Sosyal güvenlik sisteminde yaşanan büyük dönüşümün yansımalarının doğrudan etki alanında bulunan sosyal tarafların görüşleri ile tepkileri açısından değerlendirildiğinde, Hükümet tarafından büyük oranda TİSK, TOBB ve TUSİAD raporları doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.

Bu nedenle düzenlemelerin, kamu sosyal güvenlik sisteminden yararlananlar açısından değerlendirilmesi öncelikli sorundur.

¹⁶ Aylık primin tamamı yatırılmadığı sürece, eksik kalan miktara bakılmaksızın, o ayın sağlık giderleri karşılanmayacaktır.

Hükümet tarafından, düzenlemelerden yararlanacak kesimlere yeterince bilgi sunulmamasına rağmen, DİSK, KESK, TMMOB ve TTB tarafından yapılan bir araştırmanın sonucunda SSGSS'na karşı % 99,4 oranında hayır oyu kullanılmıştır (DİSK vd, 2006). Özellikle Emek Platformu, hükümeti, yasaların hazırlanması aşamasında ve sonrasında, bu düzenlemelerin uygulanması sonucunda, ülkede yoksulluğun artarak büyüyeceğini, birçok kesimin sistemin dışında kalacağını, ayrıca sağlık hizmetlerinin özelleştirildiğini, defalarca yazılı ve sözlü beyanlarla, ayrıca kitlesel eylemlerle uyarmıştır. Bu açıdan bakıldığında reform söyleminin katılım ve uzlaşma boyutunun, çalışanlar açısından büyük oranda eksik kaldığı ve toplumsal kabullenmenin sağlanamadığı görülmektedir.

Sosyal güvenlik sistemini "reform" etme iddiasında bulunan bu yasaların temel felsefesi, piyasa merkezli ve düzenleyici devlet anlayışının egemen olduğu dışsal etkilerle yürütülen bir programın devamı niteliğindedir. Ayrıca, ekonomik göstergelerin faz alındığı görülmektedir. Oysaki reform kavramı köklü değişiklik (Tutum, 1994) olmasının yanında, bu köklü değişikliğin, çağdaş yaşama uygun, iyiye yönelme, eskisinin yerine elde edilen haklarda daralmayı değil artışı kapsamaktır.

Güzel'e göre, bu model, uygulandığı ülkelerde sigorta primlerinde önemli bir artışa yol açmış, emeklilik yaşının yükseltilmesi sonucunu doğurmuş, primlerin bir bölümünün özel emeklilik programlarına yönlendirilmesi nedeniyle kamu rejiminin finansman dengesi bozulmuş, yoksulluk sınırının altında maktu emeklilik aylığı ödenmesi nedeniyle, emeklilerin yaşam koşulları aşırı ölçüde kötüleşmiştir. Özel emeklilik programlarında ise bir kaos yaşanmış, özel emeklilik şirketlerinin bazıları iflas etmiş, rekabet nedeniyle anılan şirketlerin yönetim giderlerinde artış olmuş, özel emeklilik fonlarının verimliliği konusunda ciddi belirsizlikler ortaya çıkmıştır (Güzel, 2006).

1999 yılından itibaren yapılan tüm yasal düzenlemeler Akkaya'ya göre, "sosyal güvenlik felsefesinin tersine, belirli bir süre çalıştıktan sonra, yaşamın geri kalanını dinlenerek, insanca yaşamak isteyenlerin bu istemlerini kırmayı, onları daha uzun süre çalıştırmayı hedeflemektedir" (Akkaya, 2005).

Sosyal güvenlik hakları ve yardımlarında yaşanan bu dönüşüm sonucunda toplumda ve bireyde bundan sonra karşılaşılabilecek tüm risklere karşı özellikle işsizlik, yaşlılık ve sağlık sorunlarına karşı, korku, kaygı ve güvensizlik hakim olacak, sonuçta bu tahribat, toplumsal güvensizliğe dönüşecektir (Akkaya, 2006).

Üçüncü reform dalgası, yeni liberal politikalar ışığında, toplumsal dayanışmayı birey temeline indirgeyerek, ekonomik gücü olanın özel emeklilik veya sağlık sigortaları ile kendini güvence altına almasını öngörmektedir. Diğer yandan yoksulluğu önlemek amacıyla yapıldığı ileri sürülen düzenlemelerin, emeklilik ve sağlık haklarında büyük boyutlarda daralmalara sebep olduğu görülmüştür. Süreç sonunda sigorta yardımlarında oluşan daralmalar, toplumda gelecek kaygısını öne çıkaracaktır. Sağlık hizmetlerinin sınırlandırılması sonucunda, sağlık hakkı metalaşarak, ticarileşecektir. Yapılan düzenlemeler, ekonomik göstergelerin özel sektör açısından düzeldiği, ancak sosyal göstergelerin zayıfladığı bir ortam olmaktan öteye gitmeyecektir.

KAYNAKÇA

- Försler, A. (1977), *Paylaşım Savaşı Öncesi Almanya'da Sınıf Mücadelesi*, (Çev. E. Ateş), Ana Yayınları, İstanbul
- Güzel, A. (2006), "Sosyal Güvenlikte IMF Modeline Doğru", www.sendikanet.org.tr/modules/news/article.php?storyid=1465/04/2006, Erişim Tarihi: 05.06.2006
- Sözer, A.N. (2005), "Genel Sağlık Sigortası Kimin Yararına", *MESS Mercék Dergisi*.
- Tuncay A.C. (2005), "Türk Emeklilik Sisteminde Reform Projesinin Değerlendirilmesi", *Çimento İşveren Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 2, Mart.
- Güler, B. A. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Ekonomik ve Toplumsal Örgütlenme Sorunları-1 YAYED, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- D'Intignano, B. M., *La Protection Sociale*, Le Livre de Poche, 1997.
- Tutum, C. (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV, Yayın No: 3, Ankara.
- DISK, (2004), "Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Önerisi" ne ilişkin DISK'in Değerlendirme Raporu, DISK Yayınları No: 45, Ankara.
- DISK, KESK, TMMOB, TTB. (2006), "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Yasası'na İlişkin Görüşlerimiz", İstanbul.
- Ataay, F. (2005), *Kamu Reformu İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayınları, Eylül.

Aksakoğlu, G. (2004), "AKP'nin Hedefi Sağlığın Bel Kemiği SSK", Cumhuriyet Gazetesi, 05.12.2004.

Marx, K. (1992), *Ücretli Emek ve Sermaye, Ücret, Fiyat ve Kar*, (Çev. S. Belli), Sol Yayınları, Ankara.

Castel, R. (1995), *Les Metamorphoses de la Question Sociale*, Gallimard, Paris.

Resmî Gazete, Sayı: 26173, 20.05.2006

SES, (2005), "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısına Yönelik SES Hukuk Bürosu Ön Raporu", www.ses.org.tr, Erişim Tarihi: 16.08.2005

Minibaş, T. (2006), "Yeni Sosyal Güvenlik Yasası Çıkmalı mı?", www.sendikanet.org.tr/modules, Erişim Tarihi: 20.02.2006

Tan, T. (1992), "Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap-İşlet-Devret Modeline", *SBF Dergisi*, Cilt: 47, Sayı: 3-4.

Tıp Dünyası, (2006), SSK Özel Sayısı, Nisan.

www.cnnturk.com.tr/TURKIYE/haber, Erişim Tarihi: 25.05.2005

Akaya, Y. (2006), "Yuvarlak Masa Toplantısı: Sağlık ve Sosyal Güvenlikte Dâralma Ne Getirecek?" *Toplum ve Hekim Dergisi*, Cilt: 20 Sayı: 6.

Saint-Jours Y. (Ed.), (1990), *Traite de Securite Sociale*, Tome V, LGDJ

GENEL SAĞLIK SİGORTASINA BİYOSİYASET AÇISINDAN BAKMAK

Ayşegül Sabuktay*

Giriş

Bu çalışmada siyasal kuramdan yararlanarak sağlık alanında son dönemde gerçekleştirilen dönüşüme ilişkin bir okuma-yorumlama denemesinde bulunuyorum. "Sağlık alanında gerçekleştirilen dönüşüm" ifadesi ile genel olarak "Sağlıkta Dönüşüm" Programı olarak bilinen ve Dünya Bankası girişimi ile gündeme gelen ve desteklenen programın özellikle 2006 yılında TBMM tarafından kabul edilen Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun (GSS) getireceklerini incelemek istiyorum.¹ Bu amaçla öncelikle GSS'nin somut olarak ne getirdiğine bakmak yöntemsel olarak somuttan yola çıkmayı ve somut durumun kuramsal açıdan yorumlanmasını olanaklı kılacaktır. Böylece asıl amaçtan, Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun incelenmesinden uzaklaşmamış olacaktır.

Bu nedenle, bu çalışmada önce GSS'ye bakıp, sağlık alanındaki politik yönelimi genel olarak ortaya koyup, daha sonra bu yönelimin Foucault'nun "yönetim teknikleri" ve "biyosiyaset" kavramları açısından nasıl okunabileceğini ortaya koymayı deneyeceğim.

* Adres: TODAİE 1. Cadde No:8 Yücetepe 06100 Ankara
Tel: 312 231 73 60-1605

¹ Bu çalışmada GSS önceki düzenlemelerden farklılaşması açısından değil, kendi başına getirdiği sistem itibarıyla incelenmiştir. Önceki siyasetler ve sağlık politikası da benzer bir kuramsal yaklaşımla incelemeye tabi tutulabilir.

I.Sağlıkta Dönüşüm: 2000–2006 Döneminde Sağlık Politikası

GSS'ni gündeme getiren "Sağlıkta Dönüşüm Programı" Mayıs 2003'te yayınlanan "Daha İyi Erişim ve Etkinlik İçin Sağlık Sektörü Reformu" başlıklı Dünya Bankası raporuna dayanıyor (Dünya Bankası). Sağlıkta Dönüşüm programının neoliberal politikaların ürünü ve aracı olduğu konusunda genel bir kabul var (Soyer, Yeldan, Ataay). Kamu hizmetleriyle ilgili olarak Neoliberal politikalar geliştirilmeye başlanması 1980'lerde başlıyor. Sağlık hizmetinin Neoliberal politikalarla biçimlendirilmesi de benzer bir geçmişe dayanıyor (bkz. Soyer).

Yeldan (12.01.2005) "*Sağlıkta Dönüşüm Programı*"nı "AKP hükümetinin Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların doğrudan gözetim ve yönlendiriciliğinde, sağlık sektöründe yürütmekte olduğu düzenlemelerin genel adı" olarak tanımlıyor. Bu programın hayata geçmesindeki temel adımlar "Genel Sağlık Sigortası ve Temel Teminat Paketi, birinci basamak sağlık hizmetinde sağlık ocaklarının yok edilmesi ve aile hekimliği sistemine geçilmesi; SSK sağlık kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devri ve özelleştirilmeleri için altyapının hazırlanması; tüm sağlık çalışanlarının sözleşmeli personel olarak çalıştırılması" olarak özetliyor (Yeldan, 12.01.2005).

Bunlardan SSK kuruluşlarının Sağlık Bakanlığı'na devri gerçekleşti. Diğer aşamalar da adım adım gerçekleştiriliyor. Bu programın sağlık hizmetlerinde hizmet sunumu ile finansmanını ayırmayı ve hizmet sunumunun piyasa koşullarında meta olarak üretilmesini öngördüğü bu alanda yazarların hemfikir oldukları bir konu (Yeldan, Soyer).²

Sağlık alanının genel görünümü böyle, 1 Ocak 2007 tarihinde yürürlüğe girecek olan³ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası

² Yeldan bu durumu çok iyi özetlemiştir.

Nitekim 21 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5220 Sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile Maliye Bakanlığı, "Sağlık Bakanlığı'na tahsisli taşınmazlar ile Sağlık Bakanlığı kullanımında bulunan diğer taşınmazlardan gerekli görünenleri, ... mülkiyetinin Hazine'ye bedelsiz devrinden sonra" satmaya yetkili kılınmıştır. (Dr. Kaan ve Dr. Selçuk, a.g.y.) Yani, Sağlık Bakanlığı'na ait tüm sağlık kuruluşlarını satma yetkisi Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'a verilmiş durumdadır. (Yeldan, 12.01.2005) Aynı konuya da Mülkiye Görüşünde de değinilmiştir.

³ Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 108 sayılı yürürlük maddesi.

Kanunu'nun bu genel tablo içinde nasıl bir rolü var? GSS eşitlikçi bir söylemle sunuldu. Sağlık hizmeti sunumunun kapsayıcılığının arttığı, 18 yaşın altındaki ülke nüfusunun ücretsiz sağlık hizmeti alma olanağına sahip olacağı argümanlarıyla gündeme getirildi. GSS hakkında fikir yürütebilmemiz için GSS'nin hangi politikanın aracı olarak gündeme geldiğini analiz edebilmemiz gerekiyor. Bu yazıda, Neoliberalizm saptamasını bir kenara bırakmadan, Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın bir parçası olan GSS'nin Foucault'ya dayanan başka bir kuramsal çerçeveden nasıl okunabileceğine bakıyoruz. Böyle bir çabanın dayanacağı iki temel var. İlk GSS'nin ayrıntılı olarak analiz edilmesi, diğeri de kuramsal çerçeve.

II. GSS

Kanunla ülke nüfusunun tümünü kapsayıcı bir sağlık sigortası sistemi kurulduğu iddia ediliyor. Emekli Sandığı, Bağkur, SSK sigortalıları ve bunların bakmakla yükümlü olduğu nüfus ve yeşil kart sahibi olanlar ve bazı özel gruplar (geçici köy korucuları, yaşlılık aylığı alanlar gibi) bu kategorilerden birine girmeyen vatandaşlar ile ülkede ikamet eden yabancılar "Genel Sağlık Sigortalısı" sayılıyorlar. Dışarıda kimler kalıyor diye baktığımızda; başka bir ülkede sigortalı olanlar, er ve erbaşlar ile yedek subay öğrencileri ve ceza infaz kurumları ile tutukevlerinde bulunan tutuklu ve hükümlüler kapsam dışında kalıyor (md.60). GSS ile kapsam içinde sayılan ülke nüfusu prim ödeme koşulları açısından iki gruba ayrılmış oluyor. İlk grup prim ödemesi gerekmeyen "muhtaçlar", yani yeşil kart sahibi olanlar ile prim ödemesi gerekmeyen annesi ve babası hayatta olmayan 18 yaşın altındaki nüfus ve bazı küçük gruplar ikinci grup; düzenli bir işi ve geliri olan ve prim ödeyen sigortalılar ve bunların bakmakla yükümlü oldukları kişiler, ve geliri yeşil kart alma koşullarının üstünde olup prim ödemesi gereken ancak kayıtlı istihdam içinde yer almayanlar ya da kendi hesabına çalışıp prim ödeyecek gelire sahip olmayanlar. Bu kategorileri ayrı ayrı incelemek GSS hakkında daha fazla fikir sahibi olmamızı sağlayacaktır. Önce kimlerin prim ödemeyeceğine bakalım:

Prim Ödemeyenler

Prim ödemesi gerekmeyen kesim, yeşil kart sahibi olanlar, işsizlik sigortası gereğince işsizlik ödeneğinden yararlananlar, emekliler (md.87) ve bazı küçük gruplardır.

Yeşil Kart Sahibi Olanlar ve Prim Ödemesi Gerekmeyen Diğerleri

Hane gelirinden aldığı pay asgari ücretin 1/3'ünden az olanlar yeşil kart başvurusunda bulunup, incelemeden geçirilip yeşil kart alabiliyorlar. Yeşil kart sahibi olanların prim ödemeleri gerekmiyor. Ayrıca vâsansız sığınmacıların, 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alanların, şeref aylığı alanların, vatani hizmet tertibi aylık alanların, SHÇEK Kanunu hükümlerine göre koruma altında olanların, harp malul aylığı alanların ve terörle mücadele kapsamında aylık alanların, Köy Kanunu'na göre aylık alan geçici köy korucularının (md. 60), işsizlik sigortası gereğince işsizlik ödeneğinden yararlananların primleri devlet tarafından ödeniyor (md.87).

18 Yaş Altındaki Nüfus

Yasayla 18 yaşın altındaki nüfusun prim ödemeden sağlık hizmetinden yararlanmasına olanak getirildiği iddia ediliyor. GSS ile bu kapsama sadece annesi babası olmayan çocuklar ve yeşil kart sahibi olanların çocukları giriyor, çünkü diğer vatandaşların çocukları ebeveynlerinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler kapsamında sağlık hizmetinden yararlanıyorlar. Ülke nüfusunun hemen hemen tümü GSS'li olduğu için ve prim ödediği için 18 yaşın altındaki nüfus önemli bir bölümü GSS'lilerin bakmakla yükümlü olduklarından oluşuyor.

Prim Ödeyenler

Kural olarak bütün ülke nüfusu GSS'li ve yukarıda sayılanlar dışındaki bütün GSS'liler prim ödemek zorunda. Prim ödeyenler; 18 yaşın üstünde olup yeşil kart alma koşullarına sahip olmayanlardan oluşuyor. Kanunda genel sağlık sigortası kapsamındaki kişilerin sigortalı olmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (md.92). Yeşil kart alabilmek için hanedeki kişi başı gelirin asgari ücretin üçte birinden az olması gerekiyor.

Asgari ücretin altında bir gelirle çalışan (herhalde yarı zamanlı çalışanlar) ancak hane gelirindeki payı asgari ücretin 1/3'ünden fazla olanların primi asgari ücret üzerinden ödeniyor ve aradaki farkın işverence ödenmesi öngörülüyor.

GSS sisteminde sigortalı olmak zorunludur. Dolayısıyla sizi kayıtlı sigortalı olarak çalıştıracak bir işvereniniz yoksa hane geliri bütününde payınıza düşen gelirin asgari ücretin üçte birinden fazla olması yani bugün için 127 YTL olması durumunda genel sağlık sigortalı olmanız zorunludur. Bu; genel sağlık sigortalı olarak prim borçlarınızın Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulanarak hacizle tahsil edilmesi ya da devlete borçlu kalmanız anlamına gelecektir. GSS Kanunu'na ilişkin Mülkiye Görüşü'nde (49-52) GSS'nin kayıt dışı işgücü ve prim ödeyemeyen için zorunlu sigortalılık ve borçlulukla sonuçlanacağı ve Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulanarak hacizle sonuçlanacağını ayrıntılı biçimde açıklanmıştır.

Somel bu dönemde sosyal sigortaların işsizlikle, kayıt dışı istihdamla ve işgücüne katılma oranı ile ilişki düşünülmesini zorunlu olduğunu söylüyor (332). Somel kayıt dışı istihdam oranının toplam istihdamın %45 olduğunu, bu derecede yaygın bir kayıt dışılığın ancak devletin resmi politikası olabileceğini belirtmiştir (332). Kayıt dışı istihdam bu derecede yaygın olduğu düşünüldüğünde bu grubun sürekli bir işte, kayıtlı olarak çalışan küçük bir bölümü ya da kendi hesabına çalışıp iyi bir geliri olanlar dışındaki geniş bölümü sağlık hizmetinden yararlanmak için prim ödeyebilecek durumda olmayacaktır.

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu (2006) ile yapılan söyleşide yapılan çalışmada istihdamdaki düzensizlik ve gelir düşüklüğü sorunu nedeniyle prim toplanmasının zor olacağı belirtilmiştir. "Sosyal Politika Forumu" çalışmasında Adıyaman örneğinde Genel Sağlık Sigortasının uygulanması durumunda ortaya çıkabilecek sorunlar saptanmıştır. Çalışmaya göre Bağ-Kur sistemine benzer bir çözüm getiren GSS primlerinin toplanması mümkün olamayacaktır (Sosyal Sigortalar Forumu, 2005).

Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu çalışmasında da hangi kesimlerin nasıl etkileneceği araştırılmış ve Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde yaşayan nüfusun %60'a yakını yoksulluk düzeyinin altında bulunurken yaklaşık nüfusun %30'unun Yeşil Kartı bulunduğu, GSS'nin uygulanmaya başlanmasıyla geriye kalan kesimin devlete karşı borçlu konuma düşeceği tahmin edilmektedir (BİA Haber Merkezi, 20.04.2006). İstanbul Tabip Odası da GSS ile kayıt dışı çalışanların, esnaf ve sanatkarlardan

prim ödeyemeyecek durumda olanların, aylık geliri 127 YTL olan prim ödeme gücü olmayanların sağlık hakkından yoksun bırakıldığına dikkat çekilmiştir (İstanbul Tabip Odası). GSS prim ödemesi gerekenlerin geniş kesimi açısından borçlanma ve borçlu olduğu için acil durumlar dışında sağlık hizmetinden yararlanamama anlamında gelecektir.

Sağlık Hizmetinden Yararlanma Koşulları

Emekliler dışındaki bütün genel sağlık sigortalılarının ve bakmakla yükümlü olduklarının sağlık hizmetinden yararlanmak için son bir yıl içinde otuz gün genel sağlık sigortası primi ödemiş olması (md.67/a) ve genel sağlık sigortalı kendi hesabına çalışan esnaf ve zanaatkarın, isteğe bağlı sigortalıların (md.67/b) ve kanunda belirtilen grupların dışında kalan genel sağlık sigortalıların prim borcu bulunmaması gerekiyor.

Bütün kesimler için ayakta muayenede, protez, iyileştirme araçlarında ve ayakta tedavide sağlanan ilaçlarda (aile hekimi muayenesi ile meslek kazası gibi acil durumlar ve sürekli hastalık durumları muaf tutulmuş) %10 ile %20 arasında bir oranda "katılım payı" alınması zorunludur (md. 68). Dolayısıyla; kronik hastalığı olan, savaş, doğal afet gibi durumlarda ya da iş kazası durumuyla sağlık hizmeti alması gerekenler dışındaki herkes aile hekimi muayenesi dışında ayakta tedaviden yararlanmak ve protez gibi iyileştirme araçları edinmek için katılım payı ödemek zorunda. Katılım payının üst sınırı ise asgari ücretin %75'i olarak belirlenmiş.⁴ Bu asgari ücret alan birisi için aylığının dörtte üçünü tek kerede katılım payı olarak ödemesi anlamına geliyor.

Ödeyeceğiniz katılım payının geri alınması ise ancak 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Kanunu'na göre mümkün. Bu kanunun kapsamı "fakrû zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunanlar" olarak tanımlanmıştır. Bu kanun kapsamında katılım payını talep edebilecek olanlar yeşil kart sahibi olanlar, vatansız sığınmacılar ve 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alanlardır (md. 68). 3294 sayılı Kanunda

⁴ "Genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin ... ödeyecekleri katılım payının tutarı, sağlık hizmetinin alındığı tarihteki asgari ücretin %75'ini geçemez" (madde 68).

Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu'ndan "özürlülerin, tedavi giderleri ile ve fonksiyon kazandırıcı ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerinin kurumlarca karşılanmayan kısmı"nın karşılanacağı da belirtilmiş (md. 2). GSS Kanunu'nun 105'inci maddesinin 6.fıkrasının c bendi ile yeşil kart sahibi olanların katılım paylarının Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonundan karşılanması öngörülmüyor.

Katılım Payı Ödemesi Gerekmeyen Diğer Kesimler

65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre aylık alanların, şeref aylığı alanların, vatani hizmet tertibi aylık alanların, SHÇEK Kanunu hükümlerine göre koruma altında olanların, harp malul aylığı alanların ve terörle mücadele kapsamında aylık alanlar ve Köy Kanunu'na göre aylık alan köy korucularının katılım payı ödemesi gerekmemektedir (md. 60).

Sevk Zinciri

GSS kapsamında alınan katılım payı birinci basamak, ikinci basamak ve üçüncü basamak sağlık kuruluşları arasındaki sevk hiyerarşisine uyulmadığında %50 oranında artırılıyor. Doğrudan ikinci basamak ya da üçüncü basamak sağlık kuruluşuna başvuruların tedavi giderlerinin %70'i karşılanıyor, %30'unu kendileri ödemek durumunda kalıyor.

GSS hakkında Mülkiye Görüşü'nde (5) de dikkat çekildiği gibi 24.11.2004 tarihli ve 5258 sayılı Aile Hekimliği Pilot Uygulaması Hakkında Kanunda "hasta sevk oranlarının yüksek olması halinde bu ödeme tutarından brüt ücretin % 20'sine kadar indirim yapılır" ibaresi vardır. Böylece aile hekimlerinin sevk yapmaması teşvik ediliyor.

Hizmetin Kapsamı

GSS kapsamındaki sağlık hizmetinin neleri hangi koşullarda içereceği ve nasıl fiyatlandırılacağı konusunda Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu yetkili kılınmıştır (md.72). Bu konuda yasa yürürlüğe girip komisyonun çalışması somutlaşmadan analiz yapmak güçtür. Ancak komisyonun "maliyet-etkinlik ölçütleri ve genel sağlık sigortası bütçesini" dikkate alacağı belirtilmiştir (md.72). Sağlık hizmetleriyle bütçe arasında dolaysız bir ilişki kurulduğunu

biliyoruz.⁵ Yeldan'ın IMF'ye verilen 24 Kasım 2005 tarihli Niyet Mektubu'ndan yaptığı alıntı sağlıkla bütçe arasında kurulan ilişkiyi çok iyi bir biçimde ortaya koymaktadır:

"İleriye dönük olarak, mali disiplin, programın temel taşı olmaya devam edecektir" (sf. 4, md. 10). (Öte yandan) "2006 bütçe hedeflerine ulaşılması önemli ölçüde sosyal güvenlik sistemi açığının kontrol altına alınmasına bağlıdır. Sağlık harcamalarını daha iyi kontrol edebilmek amacıyla gerçekçi bir yıllık global bütçe hazırlanmıştır. Bu bütçe ile her hastanenin tüm hastalarının harcamalarını finanse etmesi beklenmektedir. Söz konusu global bütçe, sene başında tahsis edilecek ve sosyal güvenlik kuruluşlarının devlet hastanelerine yapacağı toplam ödemelerin üst sınırını teşkil edecektir. (...) Sağlık harcamalarının kontrol altına alınmasının, sağlıklı bir bütçe pozisyonunun korunması açısından anahtar öneme sahip olduğu bilinmektedir" (sf. 4-5, md. 13), (aktaran Yeldan, 21.12.2005).

Yeldan'ın bu metinden çıkardığı sonuç vatandaşlara sunulacak kamusal sağlık hizmetinin "sene başında tahsis edilen 'gerçekçi' bütçe ile sınırlı" tutulacağıdır (Yeldan, 21.12.2005). Bu durumda Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonları'nın bu çerçevede çalışacağını tahmin etmek zor olmasa gerek.⁶

Bölüm Sonucu

GSS ile kapsayıcı bir sağlık sigortası sisteminin getirildiği savunuluyor. Yasayı okuduğumuzda vardığımız sonuç geniş bir nüfus kesiminin zorunlu olarak genel sağlık sigortalı olmak ve prim ödemek durumunda bırakıldığıdır. Oysa ülkedeki kayıt dışı

⁵ Sağlık-bütçe ilişkisine ilişkin somut bir analiz için bkz. Soyer (2006). Soyer (2006) AKP iktidarı döneminde bütçeden sağlığa ayrılan payın büyüdüğünü belirtmiştir. Soyer'in aktardığına göre sağlık harcamalarında kamusal harcamaların oranı da artmıştır (Emil ve Yılmaz 2005, aktaran Soyer, 2006). Soyer'in belirttiğine göre bu artışın önemli bir nedeni SSK'nın Sağlık Bakanlığı'na devridir. Soyer (2006) bir başka önemli nedenin de yeşil kart sahiplerine tanınan yeni olanaklar olduğunu söylüyor. Kısacası, 2000-2006 döneminde sağlık harcamalarında artış olmakla birlikte bu artış kamudan özel sektör kaynak aktarma biçiminde gerçekleşmiştir (Soyer, 2006). Bu dönemin özelliği kamunun sağlık alanında hizmet üretmekten çekilmesi, sağlık hizmetinin mal ve hizmet satın alma yoluyla temin edilmesinin yaygınlaşmasıdır.

⁶ Sağlık Bakanlığı'nın 1 Temmuz 2006 tarihli Tedavi Yardımında İlişkin Uygulama Tebliği ile getirilen öntanıyla dayalı paket fiyatlandırma biçiminde fiyatlandırma gündeme gelebilecektir. Türk Tabipleri Birliği 1 Temmuz Tebliğinin yürütülmesinin durdurulması için Danıştay'a dava açtı.

istihdam dikkate alındığında bu geniş kesimlerin yeşil kart alma koşullarına sahip olmasa da prim ödeyebilecek durumda da olmayacağı ortadadır. Geniş kesimler prim borçları nedeniyle sağlık hizmetinden yararlanamayacak, devlete borçlu yaşayacaktır.

GSS ile 18 yaşın altındaki nüfusun sağlık sigortalı olacağı iddiası bu Kanunun temel savunma noktalarındandır. Oysa devlet yalnızca anne babası hayatta olmayan 18 yaş altındaki nüfusun sağlık sigortasını sağlayacaktır. Diğer kesimler sigortalıların bakmakla yükümlü olduğu kişiler olarak sağlık sigortalı olacak ve sağlık hizmeti alması bakmakla yükümlü olan sigortalıların primlerinin ödenmesine bağlı olacaktır.

Yeşil kart almaya hak kazananlar ise "ödeme gücü bulunmayan" bu nedenle yardıma muhtaç kategorisi içinde tanımlanmıştır. Asgari ücretin %75'ine varabilen katılım payını ödemek durumunda kalmaları ve Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Kanunu'na göre "fakrû zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunanlar" olarak ödedikleri katılım payını geri alma olanağına kavuştukları ortadadır. Bu çerçevede içinde aile hekimliğinin üst basamak sağlık kuruluşlarına sevki önleyici, yani sigortanın maliyetini düşürücü bir işlev üstlenmesinin özendirildiği ortadadır.

Sağlık kuruluşlarının sağlayacakları hizmetin kapsamının nasıl belirleneceği ise yasa henüz yürürlüğe girmedikinden ve sağlık kuruluşlarıyla Sosyal Güvenlik Kurumu'nun yapacağı sözleşmelerin niteliği netleşmediğinden açık analiz yapılamayan bir alandır. Sağlık hizmetinin kapsamının nasıl belirleneceği ve farklı sosyal kesimler için nasıl sonuçlar doğuracağı yasanın yürürlüğe girmesinden sonra somut olarak ortaya çıkacaktır. Ancak yasada sağlık hizmeti-bütçe ilişkisinin açıkça kurulmuş olması bu alanda belirleyici olanın bütçe belirlenenin ise sağlık hizmeti olacağını tahmin etmeyi mümkün kılıyor.

III.Kuramdan Bakış

Yukarıda neler getirdiği kısaca özetlenen GSS sistemine siyasal kuram açısından nasıl yaklaşabiliriz? Foucault'nun "yönetim teknikleri" ve "biyosiyaset" kavramlarından yola çıkarak GSS nasıl okunabilir?

Yönetim Nesnesi Olarak Nüfus, Yönetim Teknikleri

İnsan bedeninin nüfus olarak tanımlanıp, yönetim nesnesi haline gelmesi, sağlığının, doğum oranlarının hesaba kitaba vurulması belirli bir dönemde gelişmiş olan pratikler (Foucault, 1994). Foucault (1994), nüfus ve ekonomi anlayışının belirli bir dönemde geliştiğini, bunların yönetim tekniklerinin geliştirilmesini mümkün kıldığını söyler. Foucault (441) yönetme (govenment) sanatına özgü olan şeyin ekonominin siyasal pratiğe derc edilmesi olduğunu söylüyor. İktidarı "ekonomi biçiminde icra etme sanatı"nın temel hedefi de ekonomi olmuş (Foucault, 1994:442). Foucault'dan (1994:446) izlersek, yönetim ya da idare etme sanatı bir dönem aileye ait bir mesele olarak tanımlanırken, bir noktadan sonra, "nüfus" meselesinin tanımlanmasıyla, nüfusa ilişkin bir konu haline geliyor. Egemenlikten farklı olarak yönetme hedef olarak nüfusu almıştır, nüfusun refahının, sağlığının, artırılması, vs. doğum oranlarının artırılmasının özendirilmesi, belirli bölgelere yerleşilmesinin özendirilmesi, vs. gibi teknikler kullanılmıştır (Foucault, 448). Nüfus, idarenin amacı haline gelmiş, aynı zamanda da elindeki bir nesne haline gelmiş, müdahaleler nüfus ve ekonomi alanında olmuş (Foucault, 448). Egemenlik ise böylece gündemden düşmemiş, içerik kazanmış durumda (Foucault, 449). Böylece egemenliğin ötesinde, aileyle sınırlı olmayan bir ekonomi alanında tanımlı bir yönetme, idare etme meselesi ortaya çıkıyor. Yani, ekonomi, nüfus ve yönetme birbirleriyle ilişkili olarak yeniden tanımlanıyor (Foucault, 446, 447). Devleti anlamının ancak yönetim tekniklerini anlamakla, yani neyin devletin faaliyet alanında, neyin dışında, neyin kamusal neyin özel olduğunu tanımlayan tekniklerle yönetim teknikleriyle biçimlendirir (Foucault, 1994:451).

Foucault yönetmeyi "şeylerin belirli bir amaca yönelik olarak doğru düzenlenmesi" olarak tanımlıyor (1988:442). Yönetimin nesnesi olan nüfus yaşayan varlıklardan oluşur. Foucault'nun (1988:160) sözleriyle devlet "yaşayan varlıklar üzerindeki iktidarını kullanır ve bu nedenle siyaset de bir biyosiyaset olmalıdır". Tabii ki biyosiyasetin ya da yaşam siyasetinin diğer yüzü de ölüm siyasetidir (Foucault, 1988:160). Böylece, "devlet için yapmamız gereken" kimi zaman yaşamak, çalışmak, tüketmek ve kimi zaman da ölmek olarak tanımlanabilir (Foucault, 1988:152). Nüfus devletin önem verdiği, gözettiği bir şeyse, onu yok etme hakkı da devletin yetki alanındadır (Foucault, 1988:160).

Şimdi, yönetme tekniklerinin parçası olarak;

1. Geniş kesimlerin prim borçları nedeniyle sağlık hizmetinden yararlanamayacak ve devlete borçlu yaşayacak olmasını,

2. Sağlık hizmetinden yararlanmanın "fakrû zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan" olarak tanımlanma ile mümkün olmasını ve yoksul kesimler arasında yeşil kart alanlarla alamayanla ayırımının geliştirilmiş olmasını,

3. Sevk zinciri uygulamasının aile hekimliği ile desteklenip üst basamak sağlık kuruluşlarına sevkı önleyici, yani sağlık hizmetinin niteliğini ve maliyetini düşürücü bir işlevi olmasını,

4. Sağlık hizmeti-bütçe ilişkisi kurulması temelinde bütün kesimlerin alacakları ücretsiz sağlık hizmetinin kapsamının Sağlık Hizmetleri Fiyatlandırma Komisyonu tarafından tanımlanmasını ve fiyatlandırılmasını ve sınırlandırılmasını biyosiyaset, yaşam ve ölüm siyaseti; nüfus, ekonomi, yönetim üçlüsünün yeniden tanzimi açısından nasıl yorumlayabiliriz?

Bedenin Biyolojik Değerinin Muhtaçlığa Bağlanması

En genel anlamıyla yaklaştığımızda bugün Sağlıkta Dönüşüm Programı ile ve onun temel adımlarından birisi olan GGS ile Foucault'nun tanımladığı içerici ve dışarıda bırakıcı yönetim teknikleri uygulanıyor. Neyin devletin işi olup, neyin olmadığı yeniden tanımlanıyor. Ekonomi-nüfus ilişkisi yeniden tanzim ediliyor. Bu açıdan baktığımızda Sağlıkta Dönüşüm Programı ve GSS de son dönemde nüfus ve ekonomi alanındaki müdahalelerin aldığı bir görünüm. Bu yeni ilişki tanzimiyle birlikte insan bedeninin biyolojik değeri de yeniden tanımlanmış oluyor. Biyolojik değer toplumsal ilişkiler içinde tanımlanan, kendini yeniden üretecek birikimi sağlamış olma koşuluna ya da muhtaç kategorisinde tanımlanmaya bağlı kılınıyor. Biyolojik olarak varlığını sürdürmeniz "yardıma muhtaç" kategorisinde tanımlanmayı kabul etmenizle, hayatınızın vatandaş olarak değil, yardıma muhtaç vatandaş olarak değer kazanmasıyla mümkün kılınarak tanımlanıyor.

Sonuç:

Sağlıkta Dönüşüm Programı'nın parçası olarak gündeme gelen GSS uygulaması incelenmiş, Foucault'un "yönetim teknikleri", "biyosiyaset" kavramları ile yorumlanmıştır. GSS ile ekonomi-nüfus ilişkisi yeniden tanzim ediliyor ve neyin devletin işi olup

olmadığı yeniden tanımlanıyor. Böylece nüfus devletin yönetim nesnesi olarak tanımlanıp biyolojik değeri de yeniden tanımlanıyor. Nüfusun belirli bölümleri devlete sağlık primi borcu ile yaşamalarını olanaklı kılan bir siyasetle karşı karşıya kalıyorlar.

KAYNAKÇA

- Ataay, F. (2005), Kamu Reformu İncelemeleri. Ankara Tabip Odası Yayınları. Ankara.
- Dünya Bankası (2005), "Dünya Bankası Sağlıkta Dönüşüm Projesi Değerlendirme Belgesi" Toplum ve Hekim, Kasım-Aralık 2005, Cilt 20, Sayı 6 (431-447). TTB Yayını.
- Foucault, M. (1994). "Governmentality" in Citizenship: Critical Concepts ed. by Bryan Turner and Peter Hamilton. Vol. 1. Routledge, 1994. London.
- Foucault, M (1988). "The Political Technology of Individuals" in Luther H. Martin, Huck Gutman Eds. Technologies of the Self: A Seminar with Michel Foucault. The University of Massachusetts Press.
- İstanbul Tabip Odası (2006), "Sosyal Güven(siz)lik Ve Genel Sağlık(sızlık) Sigortası Yasaları IMF'nin Gözetiminde TBMM'den Geçiyor". İstanbul Tabip Odası Basın Açıklaması. 15.04.2006.
- Mülkiyeliler Birliği. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun Tasarısı Mülkiye Görüşü. Nisan 2006. Ankara.
- Schmitt, C. (2002). Siyasi İlahiyat: Egemenlik Kuramı Üzerine Dört Bölüm. Dost Kitabevi Yayınları. Ankara.
- Somel, C. (2005), "Sosyal Sigortalar 'Reformu'nun Gerçekleri Gerçeği Yansıtır mı?" Toplum ve Hekim, Eylül-Ekim 2005, cilt 20, sayı 5 (322-338). TTB Yayın Organı.
- Sosyal Polika Forumu (2005), "Genel Sağlık Sigortası Üzerine Görüşler-II". <http://www.ppf.bou.edu.tr/09.01.2005>.
- Sosyal Polika Forumu (2006), "Sağlık Sistemi Primle Değil, Vergiyle Yürür". <http://www.bianet.org/2006/04/20/77976.htm> 20.04.2006.
- Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>
- Soyer, A. (2003) "1980'den Günümüze Sağlık Politikaları" Praksis. Sayı 9 (301-319).
- Soyer, A. (2006) "AKP Hükümeti, Sağlıkta Üç Yılda Ne Yaptı Ne Yapmadı?" http://www.sendika.org/yazi.php?_no=4842 25.09.2006.
- Türk Tabipleri Birliği (2005), Genel Sağlık Sigortası: Türk Tabipleri Birliği Görüşleri. Yenilenmiş II. Baskı, Nisan 2005. www.ttb.org.tr 26.10.2006.
- Türk Tabipleri Birliği (2006), 1 Temmuz 2006 tarihinde yayımlanan Tedavi Yardımında İlişkin Uygulama Tebliğinin Yürütülmesinin Durdurulması ve İptali İstemi ile Açılan Dava Metni. www.ttb.org.tr 09.08.2006.
- Yeldan, E. (2006), "Sağlıkta Dönüşüm Programı ve Gerçekler" 25.09.2006
- Yeldan, E. (2005), "Cari Açığa IMF Yaklaşımı - 1" - Erinc Yeldan(Cumhuriyet) 21 Aralık 2005 25.09.2006.

KATILIMCILAR (ALFABETİK SIRAYA GÖRE)

Doç Dr. Adalaet ALADA	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Ahmet H. AYDIN	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniv.
Yrd. Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU	Kocaeli Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Akif ÇUKURÇAYIR	Konya Selçuk Üniversitesi
Araş. Gör. Ali ERDEM	Antalya Akdeniz Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Ali ŞAHİN	Konya Selçuk Üniversitesi
Dr. Argun AKDOĞAN	TODAİE
Araş. Gör. Atıl TAŞER	Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK	Muğla Üniversitesi
Araş. Gör. Aysun YARALI	Hacettepe Üniversitesi
Dr. Ayşegül SABUKTAY	TODAİE
Yrd. Doç. Dr. Bayram COŞKUN	Muğla Üniversitesi
Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER	Ankara Üniversitesi
Dr. Birol Ekici	Mülkiye Başmüfettişi, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkan Vekili
Prof. Dr. Cemil ERTUĞRUL	Muğla Üniversitesi
Araş. Gör. Emel Karabulut UÇAR	Antalya Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Erdoğan GAVCAR	Muğla Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Erol ESEN	Antalya Akdeniz Üniversitesi
Erol KARAKULLUKCU	Datça Belediye Başkanı
Dr. Ethem TAŞ	Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
Eylem BEYAZIT	Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi
Prof. Dr. Eyüp İSPİR	Gazi Üniversitesi
Araş. Gör. Fatma Eda Yazıcıoğlu (Çelik)	ODTÜ
Araş. Gör. Ferhunde Hayırsever TOPÇU	Ankara Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Hakan ÇELİK	Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Araş. Gör. Hakan Seidüz	Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Halil GÜNER	Hakim
Araş. Gör. Handan TEMİZEL	Konya Selçuk Üniversitesi
Dr. Hasan Hüseyin CAN	Mahalli İdareler Genel Müdür Yrd.
Prof. Dr. Huriye ÇATALCA	Çanakkale 18 Mart Üniversitesi
Araş. Gör. Hülya Kendir ÖZDİNÇ	Ankara Üniversitesi