



ISSN: 1300 - 1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

Avrupa Birliği Hukukunun Önceliği İlkesi

•

Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe

•

**Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti
Kuramına Bakış**

•

**Uluslararası Örgütlerin "Politika Aktarımı"
Bağlamında Ulusal İş Sistemlerine Etkisi**

•

**Coso İç Kontrol (ABD) Modeli ile İngiliz (Turnbull) ve
Kanada (CoCo) Modellerinin Karőlaőtırılması**

•

Sayıştay Kararları

**HAKEMLİ DERĐİ
EKİM - ARALIK 2015 / SAYI : 99**

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300 -1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Fikret ÇÖKER Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Dr. Ahmet TANER Uzman Denetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Başdenetçi Mehmet BALİOĞLU Başdenetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Ağustos 2016
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

Sayıştay Dergisi, Sayıştay Başkanlığınca Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda dört kez yayımlanan hakemli bir dergidir.

Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.

Sayıştay Dergisi, EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indeksinde taranmaktadır.

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

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

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

Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.

Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.

Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi

Prof. Dr. Metin TOPRAK	Türk Hava Kurumu Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Said KINGİR	Bartın Üniversitesi
Doç. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yurt Dışı Türkler ve Akraba Top. Bşk.
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Milli Eğitim Bakanlığı
Doç. Dr. Murat YANIK	İstanbul Üniversitesi
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet Ali ÖZYER	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Levent MUTLU	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Hacı Ömer KÖSE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Murat İNCE	Sayıştay Başkanlığı



SAYIŞTAY DERGİSİ

SAYI: 99

EKİM - ARALIK 2015

İÇİNDEKİLER

5 Avrupa Birliği Hukukunun Önceliği İlkesi

Yrd. Doç. Dr. İlhan ARAS

Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

29 Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe

Dr. Ahmet TANER

Sayıştay Uzman Denetçisi

47 Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış

Utku ÜTÜK

Savunma Sanayii Uzmanı, Savunma Sanayii Müsteşarlığı

71 Uluslararası Örgütlerin “Politika Aktarımı” Bağlamında Ulusal İş Sistemlerine Etkisi

Salih SERBEST

Yönetim ve Organizasyon Bilim Uzmanı, Sağlık Bakanlığı ve Yönetim
Organizasyon Doktora Öğrencisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

95 Coso İç Kontrol (ABD) Modeli ile İngiliz (Turnbull) ve Kanada (CoCo) Modellerinin Karşılaştırılması

Prof. Dr. Hasan TÜREDİ

İstanbul Ticaret Üniversitesi Öğretim Üyesi

Ahmet Oğuz KOBAN

SMMM, İstanbul Ticaret Üniversitesi Doktora Öğrencisi

Arş. Gör. Gencay KARAKAYA

İstanbul Ticaret Üniversitesi

121 **SAYIŞTAY KARARLARI**

123 Temyiz Kurulu Kararları

131 **SAYIŞTAY DERĐİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI**

133 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

135 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNUN ÖNCELİĞİ İLKESİ

İlhan ARAS*

ÖZ

Avrupa Birliği hukukunun ilkelerinden biri olan öncelik ilkesi, geçmişten günümüze önemli bir konu olmuştur. Öyle ki, öncelik ilkesi Avrupa Birliği'nin siyasi bütünleşmesinin bir yansıması olarak da kabul edilebilir. Çalışmada, ilk olarak öncelik ilkesinin ortaya çıkışı ve Adalet Divanının çeşitli kararları yoluyla gelişimi ele alınmıştır. Sonraki bölümde, üye devletlerin ilkeye yönelik yaklaşımlarına değinilmiş ve son olarak ilkenin antlaşmalar düzeyindeki durumu incelenmiştir. Çalışmada, ayrıca yarım yüzyılı aşan geçmişiyle öncelik ilkesinin günümüze kadarki dönüm noktaları belirtilmiştir. Çalışma, literatür ve ilgili Adalet Divanı kararları çerçevesinde oluşturulmuştur. Üye devletlerin öncelik ilkesine yönelik farklı itirazlarına rağmen, mahkeme kararından Lizbon Antlaşması'na uzanan süreçte öncelik ilkesinin Avrupa Birliği'nin yapı taşlarından biri olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Öncelik İlkesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı.

THE PRINCIPLE OF THE PRIMACY OF THE EUROPEAN UNION LAW

ABSTRACT

The principle of primacy, which is one of the principles of the European Union law, has been an important issue from past to present. In fact, the principle of primacy can be accepted as a reflection of the political integration of the European Union. In the study, firstly, the occurrence of the principle of primacy and its evolution through various decisions of the Court of Justice are dealt with. In the next chapter, the approach of member states towards this principle is mentioned, and finally the state of principle is examined at treaties level. Furthermore, the milestones of the principle of primacy with a history of more than half a century which extends over today are also addressed. The study is constituted within the framework of literature and related decisions of the Court of Justice. Despite the different objections of member states for the principle of primacy, it is seen that the principle of primacy is one of the building blocks of the European Union in the process ranging from the Court decision to the Treaty of Lisbon.

Keywords: European Union, Principle of Primacy, Court of Justice of the European Union.

* Yrd. Doç. Dr., Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi, ilhanaras@nevsehir.edu.tr

GİRİŞ

Avrupa bütünleşmesi, devletlerden oluşan bir yapı olarak bir yandan uluslararası hukuku ilgilendiren konuları ortaya çıkarmakta, diğer yandan ulusüstü özelliğiyle üye devletlerle Avrupa Birliği (AB) arasında farklı bir hukuksal ilişki doğurmaktadır. AB hukukunun dayandığı ilkelerden biri olan Birlik hukukunun önceliği ilkesi de bu bağlamda önemli bir konudur.

Ulusüstü bir örgüt olarak AB'nin kendine özgü (*sui generis*) şeklinde nitelendirilen yapısı kendi kurumsal, siyasal, hukuksal sistemini yaratmasıyla mümkün olmuştur. Trstenjak'ın (2013: 71) belirttiği gibi, 28 üye devlet ve 500 milyon nüfusu ilgilendiren, 24 resmi dile çevrilen bütün hukuki metinlerle AB hukuk düzeni, en büyük hukuk düzenlerinden biri olarak görülmektedir. Bu şekildeki bir hukuk düzeninin bir devlet veya gerçek bir federasyon olmayan bir birlik içinde etkin bir şekilde işlemesi için belli hukuki ilkelerin olması gerekmektedir. Öncelik ilkesi de bu ilkelerden biridir.

Literatürde AB hukukunun önceliği (*primacy*) ve üstünlüğü (*supremacy*) şeklinde farklı kullanımlar mevcuttur. İlke, Avrupa Toplulukları Adalet Divanının (ATAD) içtihatlarında tek isimlendirmeye kullanılmamıştır. ATAD'ın içtihatlarında üstünlük ifadesi iki defa kullanılmıştır. Walt Wilhelm kararında (Case 14/68, Wilhelm v. Bundeskartellamt, 1969), "Topluluk hukukunun üstünlüğü" şeklinde metinde ve anahtar kelimelerde kullanılmıştır. Fratelli Variola davasında (Case 34/73, Fratelli Variola v. Amministrazione delle Finanze, 1973) da, "temel ilke, Topluluk hukuk sistemi üstündür" şeklinde üstünlük kelimesi kullanılmıştır. Bu iki davadan farklı olarak, 1971 tarihli bir başka kararda (Case 93/71, Leonesio v. Ministero Dell'Agricoltura e Foreste, 1972) da üstünlük ifadesi anahtar kelimelerde yer almış ancak metinde kullanılmamıştır. Bu davalarda, üstünlük kelimesi sadece İngilizce çevirilerde tercih edilmiştir. İlkenin diğer dillerdeki çevirilerinde ise "öncelik" kelimesi kullanılmıştır (Avbelj, 2011: 744-745). Bu durumda, "öncelik" kelimesinin ATAD kararlarında daha fazla kullanıldığı görülmektedir. Öncelik ve üstünlük kelimeleri arasındaki farklılık, üstünlük ifadesinin bir hiyerarşi fikrini vurgulamasıdır. Bu doğrultuda, Adalet Divanının ulusal hukukun geçerliliğine asla dokunmaması ve Avrupa hukuku – ulusal hukuk arasında bir tür hiyerarşiye işaret etmesinden dolayı "öncelik" kelimesi daha doğru bir kullanım olacaktır (Mayer, 2005: 1498-1499; Kruis, 2011: 270, dipnot 6). Bu kapsamda Ravluševićius (2011:1376), "üstünlük" ve "öncelik" kelimelerinin Mahkeme içtihatlarında sık sık birlikte kullanıldığını belirtmektedir. Çalışmada ise, "AB hukukunun önceliği" ifadesi tercih edilmiştir.

Çalışmada ilk olarak, öncelik ilkesinin doğuşu ve gelişimi ATAD içtihatları çerçevesinde incelenecektir. Daha sonra, üye devletlerin yaklaşımına genel olarak değinilecektir. Son olarak, ilkenin antlaşmalar düzeyindeki durumu ele alınacaktır. Böylelikle, AB hukukunun temel ilkelerinden biri olan öncelik ilkesinin gelişimi gösterilmiş olacaktır.

1. İLKENİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

AB hukukunun üye devletlerde doğrudan uygulanması, AB hukuku ve üye devlet hukuku şeklinde iki hukuk düzeninin birlikte uygulanması sorununu yaratmıştır. Özellikle, iki hukukun çeliştiği durumlarda üye devletler öncelikle hangi hukuku uygulayacaklardır sorusu önemli bir sorun olmuştur (Taşdemir ve Karadağ, 2008: 21). Bu çerçevede bir Birlik hukuku normunun bir iç hukuk normu ile çatışması durumunda önceliğin Birlik normunda olması, bütün AB hukukunun üye devletlerde öncelikli olduğu anlamına gelmemekte, Birlik hukukunun önceliğinin kendisiyle çatışan ulusal hukuk kurallarının uygulanmasını durdurması anlamına gelmektedir (Günuğur, 2012: 28).

Topluluk hukukunun önceliği konusu ilk kez, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluđu (AKÇT) Antlaşması'ndan önce Belçika vergi hukuku alanında yapılan bir düzenlemenin AKÇT hükümlerinden nasıl etkileneceğiyle ilgili 16.12.1960 tarihli Humblet davasında (Case 6/60, Humblet v. Belgium, 1960) tartışılmış ve Topluluk hukukunun öncelikli olduğu ifade edilmiştir (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2011: 186). ATAD bu davada, ahde vefa (*pacta sunt servanda*) ilkesini, ulusal hukukun üzerinde olan Topluluk hukukunun önceliğine bir zemin olarak, Avrupa Ekonomik Topluluđu (AET) Antlaşması'nın onaylanmasıyla bağlantılı görmüştür (Kwieceń, 2005: 1481).

ATAD'ın 5.2.1963 tarihli Van Gend & Loos kararı ile AET, sadece sınırlı alanlarda olmasına rağmen üye devletlerin egemenlik haklarını sınırlandırmış ve üye devletlerin yanı sıra halklarını da hukuk sistemine dâhil ederek uluslararası hukukun yeni bir hukuk düzenini oluşturmuştur (Trstenjak, 2013: 71). ATAD'ın bu kararına göre (Case 26/62, Van Gend & Loos v. Netherlands, 1963, bkz. Yazıcı, 2005: 102);

“AET Andlaşmasının, işleyişi Topluluk içerisindeki ilgili tarafları doğrudan doğruya ilgilendiren bir Ortak Pazar kurmak olan amacı, bu Andlaşmanın, sadece akit devletler arasında karşılıklı yükümlülükler yaratan bir sözleşmeden ibaret olmadığını ifade etmektedir. Bu görüş, Andlaşmanın, sadece hükümetlere değil, aynı zamanda halklara da atıfta bulunan Dibacesiyle doğrulanmaktadır. Bu, [...] gerek üye devletleri, gerek onların vatandaşlarını etkileyen egemen haklarla donatılmış

kurumların kurulmuş olmasıyla da daha özgül biçimde doğrudanmaktadır... Bundan çıkarılacak sonuç, Topluluğun, devletlerin sınırlı alanlarda da olsa onun lehine egemen haklarını sınırlandırmış oldukları, yeni bir uluslararası hukuk düzeni oluşturduğu ve bunun süjelerinin sadece üye devletleri değil, aynı zamanda onların vatandaşlarını da içine aldığıdır. Dolayısıyla, üye devletlerin ulusal hukuklarından bağımsız olarak Topluluk hukuku, sadece bireylere yükümlülükler yüklemekle kalmaz, aynı zamanda onlara, hukuki miraslarının bir parçası haline gelen haklar bahşetme amacını güder... Andlaşmanın ruhuna, sözüne ve genel yapısına göre, 12. maddenin, ulusal mahkemelerin korumak zorunda oldukları bireysel haklar yaratacak ve doğrudan doğruya etki doğuracak biçimde yorumlanması gerekir.”

ATAD, “yeni bir hukuk düzeni” şeklindeki açıklamasıyla, Topluluğun olağan bir uluslararası hukuk örgütü olmadığını, bağımsız bir statüye sahip olduğunu ve üye devletlerin ulusal hukukları üzerinde daha büyük bir etkiye sahip olduğuna işaret etmiştir (Steiner ve Woods, 2009: 87). ATAD, Van Gend & Loos davasından sonra üye devletlerin ekonomik ve siyasi bütünleşme isteksizliğini izlemiştir. Bu süreçte ATAD’ın öncelik prensibini bulmasının ve geliştirmesinin hukuki nedeni ise Topluluk hukukunun üye devletlerde aynı şekilde uygulanmasını sağlamak, Ortak Pazar’ın parçalanmış pazarlara dönüşmesini ve hükümetlerarası modelin güçlenmesini engellemektir (Başlar, 1997: 9-10). Birlik hukukunun bir hükmünün doğrudan uygulanabilirliği beraberinde Topluluk hukukunun bir üye devlet vatandaşına doğrudan getirdiği bir hakkın, ulusal hukukla çatışması sorununu da getirmiştir. Bu sorunu, Topluluk hukukunun önceliği konusu antlaşmalarda düzenlenmediği için Topluluğu kuran sözleşmelere dayanarak cevaplamak mümkün olmamıştır. Buna rağmen, öncelik konusu Antlaşma’nın amacı ve planında örtük bir şekilde her zaman yer almış, ancak ATAD’ın içtihadı yoluyla belirlenmesi ve gelişmesi gerekmiştir (Cairns, 2002: 111). Ayrıca, Antlaşmalarda yer verilmeyen bu ilkenin Avrupa Toplulukları (AT) kurucu isimlerinin zihinlerinde olduğunu da ifade etmek mümkündür (Kovar, 1981: 112).

Bu noktada belirtmek gerekir ki, devletler arasındaki geleneksel antlaşmalar ile ulusal hukuk arasındaki uyumsuzlukların Anayasa’daki çözüm şekillerini, egemenlik prensibi nedeniyle Topluluk hukuku ile ulusal hukuk arasındaki uyumsuzlukların çözümünde uygulamak mümkün değildir. Bunun nedeni, egemenlik prensibine dayanmayan Topluluk hukukunun dayanışma prensibine dayanmasıdır. İlave olarak, Toplulukların entegre edici özelliği de dikkate alındığında, iki hukuk sistemi arasındaki bu farklılıklar hiyerarşi yaratmaktadır. Bu durumlar, Topluluk hukukunun ulusal hukuktan önce gelmesinin de nedenlerini oluşturmaktadır (Aras, 1988: 570).

Bu çerçevede, iki hukuk sistemi arasındaki sorunun çözümü, ATAD'ın 15.7.1964 tarihli Costa/ENEL kararıyla mümkün olmuştur. Divan, Van Gend & Loos kararında Topluluk hukukunun ulusal hukuka önceliğini doğrudan ifade etmemiştir. Hollanda Anayasası'nın uluslararası antlaşmaların ulusal mevzuata önceliği olduğunu belirtmesinden dolayı öncelik ilkesini ifade etmesine gerek yoktu. Bu nedenle, Divan daha uygun bir zamanı beklemiştir. Beklenen fırsat, İtalyan ulusal elektrik idaresinin bir İtalyan tüketici ile yaşadığı anlaşmazlık sayesinde ortaya çıkmıştır (Middelaar, 2014: 68).

Costa/ENEL kararına neden olan konu, İtalya'daki bir dava olmuştur. İtalya'da Edison Volta Şirketi devletleştirilerek ENEL işletmesi monopol haline getirilince, davacı olan Edison Volta hissedarı avukat Plomino Costa, elektrik faturasını ödememiştir¹ ve devletleştirme kanununun hem İtalya Anayasası hem de AET Antlaşması'nın çeşitli maddelerine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Milano Sulh Yargıcı davayı Anayasa Mahkemesi'ne götürmüş, Anayasa Mahkemesi ise İtalya Anayasası'nda AB hukukunun önceliğine dair bir madde olmadığından davayı reddetmiştir. Bunun üzerine, Milano Sulh Yargıcı ön karar presödürü kapsamında ATAD'a başvurmuştur. Milano Sulh Yargıcı, ATAD kararını dikkate alarak 4.5.1966 tarihli kararında, İtalya'nın devletleştirme kanununu AET Antlaşması'nın 37/II maddesine² aykırı bulmuş, uygulanmamasına karar vermiştir (Tapan, 1999: 113). Dolayısıyla ATAD, Topluluk hukukunun önceliği ilkesini ilk defa Costa/ENEL kararında uygulamıştır. Bu karara göre (Case 6/64, Costa v. Enel, 1964 bkz. Yazıcı, 2005: 102-103);

“Alelade uluslararası andlaşmaların aksine, AET andlaşması, andlaşmanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Üye Devletlerin hukuki sistemlerinin ayrılmaz bir parçası haline gelen ve onların mahkemelerinin uygulamaya mecbur oldukları, kendi hukuk sistemini yaratmıştır. Kendi kurumlarına, kendi kişiliğine, kendi hukuki ehliyetine ve milletlerarası düzeyde temsil ehliyetine ve daha özel olarak egemenliğin sınırlandırılmasından veya devletlerden topluluğa yetkilerin devredilmesinden

1 Fatura tutarı, 1,926 ITL (İtalyan Lireti)'dir. Bkz. (Stiernstrom, 2005: 4, dipnot 13).

2 AET Antlaşması md. 37 prg. 1: “Üye Devletler ticari nitelikli Devlet tekellerini, geçiş dönemi sona erdiğinde Üye Devletler uyrukları arasında ürünlerin temini ve pazarlamasına ilişkin koşullarda ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını sağlayacak biçimde, aşamalı olarak düzenler. İşbu Madde hükümleri, bir Üye Devletin, dolaylı ya da dolaysız biçimde hukuken ya da fiilen, Üye Devletler arasındaki ithalat ya da ihracatı denetlemek, yönlendirmek veya önemli ölçüde etkilemek için yararlandığı bütün kuruluşlarına uygulanır. Bu hükümler, bir Devletin, yönetimini başkalarına bıraktığı tekellere de uygulanır.” AET Antlaşması md. 37 prg. 2: “Üye Devletler 1. paragrafta belirtilen ilkelere aykırı olan ya da Üye Devletler arasında gümrük vergilerinin ve miktar kısıtlamalarının kaldırılmasıyla ilgili Maddelerin kapsamını kısıtlayan yeni tedbirleri almaktan kaçınırlar.” Bkz.: Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma.

kaynaklanan gerçek yetkilere sahip, sürece sınırsız bir topluluk yaratmakla Üye Devletler, sınırlı alanlarda dahi olsa egemen haklarını sınırlandırmışlar ve böylece gerek vatandaşlarını gerek kendilerini bağlayan bir hukuk düzeni yaratmışlardır. Topluluktan kaynaklanan hükümlerin her üye devletin kanunlarıyla bütünleşmesi ve daha genel olarak andlaşmanın şartları ve ruhu, zorunlu olarak, devletlerin tek taraflı ve daha sonraki bir tedbire, kendilerince karşılıklılık temelinde kabul edilmiş bir hukuki sistem karşısında öncelik tanımalarını imkânsız kılmaktadır. Dolayısıyla böyle bir tedbir, o hukuki sistemle uyumsuzluk halinde olamaz. Topluluk hukukunun icrai gücü, daha sonraki iç kanunlara bağlı olarak bir devletten diğerine değişemez; böyle bir durum, andlaşmanın 5(2)'nci maddesindeki amaçların gerçekleştirilmesini tehlikeye sokar ve 7'nci maddede yasaklanmış olan ayrımcılığa imkân verir.”

Üye devletlerde aynı şekilde uygulanacak bir üst hukuk sistemi Ortak Pazar'ın işleyişi için gerekli bir özellik olduğundan, öncelik ilkesi Toplulukların oluşmasındaki temel amaç olan Ortak Pazar yaratılması fikrinin bir sonucu olmuştur (Kovar, 1981: 111). Özellikle Topluluk'tan Birlik'e geçmek başta olmak üzere, 1960'lardan beri Avrupa siyasi yapısında meydana gelen önemli değişikliklere rağmen, öncelik ve doğrudan etkililik merkezde kalmayı sürdürmüştür (Búrca, 2003: 450).

ATAD'ın öncelik konusuyla ilgili sonraki yıllarda da benzer içtihatları devam etmiştir. Internationale Handelsgesellschaft davasında (Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 1970), ATAD bir Topluluk tüzüğü ile ulusal hukuk kaynaklı bir temel hak arasındaki uyumsuzluğu karara bağlamıştır. ATAD, ilk kez bu davada Topluluk hukuku ile ulusal anayasalar arasındaki ilişkiye değinmiştir. Divan, Topluluk hukukunun geçerlilik ve uygulanmasına karşı ulusal hukuk kaynaklı temel hakların veya anayasal prensiplerin ileri sürülemeyeceğine karar vermiştir. ATAD ayrıca Topluluk tasarruflarının geçerliliğinin sadece Topluluk hukukuna göre değerlendirilebileceğini, Topluluk tasarruflarının geçerliliği konusunda ulusal normlar esas alınırse Topluluk hukukunun birliğinin bozulacağını belirtmiştir. ATAD bu kararıyla, Topluluk hukukunun sadece ulusal kanunlara değil, ulusal anayasalara göre de öncelik taşıyacağını ifade etmiştir (Özbakan, 1989: 32).

ATAD'ın bir diğer kararı olan Simmenthal, sığır eti ithal eden İtalyan şirketinden gümrük geçişinde veterinerlik denetim hizmeti olarak ücret alınmasından kaynaklanmıştır. Şirket, sınır geçişinde kontrol için ücret alınmasının, AT içerisindeki serbest dolaşıma aykırı olduğunu belirterek İtalya Maliye Bakanlığı aleyhine dava açmıştır. Kararda, öncelik ilkesinin ulusal bir hükmün ilgili bir AB hukukundan önce veya sonra kabul edilmesine bağlı olmadığı, ulusal hukuk ve AB hukuku arasındaki bir

çatışma durumunda, ulusal mahkemelerin AB hukukuna öncelik vermesi gerektiği belirtilmiştir. Karara göre (Case 106/77, Finanze dello Stato v. Simmenthal SPA, 1978 bkz. Yazıcı, 2005: 103-104);

“(...) doğrudan doğruya uygulanabilme, Topluluk hukuku kurallarının, yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren ve yürürlükte kaldıkları sürece, bütün üye devletlerde tam olarak ve yeknesak şekilde uygulanmaları anlamına gelir. Dolayısıyla bu hükümler, ister üye devletler ister bireyler olsun, Topluluk hukukuna göre hukuki ilişkilere taraf olan ve bunlardan etkilenen herkes için doğrudan doğruya bir haklar ve ödevler kaynağı oluşturur. Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkesine uygun olarak, bir yandan Andlaşmanın hükümleri ve kurumların doğrudan doğruya uygulanabilir tedbirleri ile öte yandan üye devletlerin ulusal hukuku arasındaki ilişki öyledir ki, bu hükümler ve tedbirler, sadece [...] ulusal hukuktaki bunlara aykırı hükümleri otomatik olarak uygulanamaz hale getirmez, aynı zamanda her üye devletin ülkesinde uygulanabilir olan ulusal hukukun ayrılmaz bir parçası oldukları ve ondan önce geldikleri ölçüde, Topluluk hükümleriyle bağdaşmayacak yeni ulusal yasal tedbirlerin geçerli biçimde kabulünü de imkânsız kılar. Gerçekten, Topluluğun yasama yetkisini kullandığı alana tecavüz eden veya Topluluk hukukunun hükümleriyle başka bir biçimde bağdaşmaz olan ulusal yasal tedbirlerin hukuki etkiye sahip olacaklarını kabul etmek, üye devletlerin Andlaşma uyarınca kayıtsız şartsız ve geri alınmaz biçimde yüklenedikleri yükümlülüklerin etkinliğinin inkârı anlamına gelir ve böylece Topluluğun temellerini [...] tehlikeye atar. Her ulusal mahkeme, görevine giren bir uyuşmazlıkta, Topluluk hukukunu tümüyle uygulamalı, onun bireylere sağladığı hakları korumalı ve dolayısıyla ulusal hukukun onunla çatışan herhangi bir hükmünü, Topluluk kuralından önce veya sonra kabul edilmiş olsun, ihmal etmelidir. Dolayısıyla, Topluluk hukukunu uygulamaya yetkili ulusal mahkemeden, uygulama anında, Topluluk kurallarının tümüyle etkili olmasını engelleyen ulusal yasal tedbirleri ihmal etme yetkisini esirgeme suretiyle Topluluk hukukunun etkinliğine zarar verebilecek herhangi bir ulusal hukuk sistemi kuralı ve her türlü yasal, idari veya yargısal uygulama, Topluluk hukukunun bizzatini özünü oluşturan bu gerekçelere aykırıdır. Topluluk hukukunun bir hükmü ile daha sonraki bir ulusal kanun arasında çatışma durumunda, çatışmanın çözümü, Topluluk hukukunu uygulamakla görevli mahkemenin dışında, kendi takdir yetkisine sahip bir mahkemeye bırakıldığı takdirde, Topluluk hukukunun tam etkinliği üzerindeki böyle bir engel yalnızca geçici olsa bile durum böyledir. Kendi görev alanı içinde Topluluk hukukunun hükümlerini uygulamakla görevli mahkeme, daha sonra bile kabul edilmiş olsa, ulusal hukukun bununla çatışan herhangi bir hükmünü uygulamayı gerektiğinde kendi inisiyatifi ile reddederek, Topluluk hukuku hükümlerini tam olarak uygulamak yükümlüğündedir.”

Yazıcı (2005: 104-105), Simmenthal kararının iki önemli sonucu olduğunu belirtmektedir. İlki, Topluluk hukukunun ulusal hukuka önceliğinin tekrar vurgulanmasıyla Topluluk hukukunun temel norm niteliğinin güçlendirilmesidir. İkincisi, üye devlet parlamentolarının yasama sürecinde ulusal anayasadan önce Topluluk hukukunu dikkate alma yükümlülüğüdür. Ayrıca, uyuşmazlığı ulusal hukuka göre çözen ulusal yargıçlar artık uyuşmazlıklarda Topluluk hukukunu öncelikle dikkate almakla yükümlüdür. Uyuşmazlık durumunda Topluluk normları tercih edilecektir. Bu kapsamda, Topluluğun kurucu antlaşmaları ve ATAD'ın Topluluk hukukunun önceliğini kabul eden Van Gend & Loos, Costa/ENEL ve Simmenthal kararlarıyla 19. yüzyılda kurulan ulus devlet egemenlik yetkilerinin belirli alanlarda ve bir kısmının Topluluğa devredildiğini belirtmek mümkündür.

ATAD'ın 1990 tarihli bir diğer kararı olan Factortame'da da öncelik konusu Şu şekilde belirtilmiştir (Case C-213/89, Factortame Ltd and others v. United Kingdom, 1990 bkz. Yazıcı, 2005: 105-106):

“Topluluk hukukunu uygulamaya yetkili ulusal mahkemeden, uygulama anında, geçici olarak dahi olsa Topluluk kurallarının tüm etkilerini engelleyen ulusal kanun hükümlerini bir yana bırakmak suretiyle gerekli her Őeyi yapma yetkisini esirgeyerek Topluluk hukukunun etkinliğine zarar verebilecek, herhangi bir ulusal hukuki sistem hükmü ve herhangi bir yasal, idari veya yargısal uygulama, Topluluk hukukunun bizzatıni özünü oluşturan bu gerekliliklerle bağdaşamaz. Bir ulusal hukuk kuralının, Topluluk hukukunca düzenlenen bir uyuşmazlıkta kendisine başvurulmuş olan bir mahkemeyi, Topluluk hukukuna göre talep edilen hakların varlığı konusunda verilecek hükmün engellenmesi halinde de, Topluluk hukukunun tam etkinliği aynı derecede zarar görmüş olur. Dolayısıyla, ulusal hukukun bir kuralı olmasaydı bu durumlarda geçici tedbir kararı alacak olan bir mahkeme, bu kuralı ihmal etmek zorundadır. Adalet Divanına bir ön-karar için havale edilmiş bir konuda Divanın cevabına kadar işlemleri durdurmuş olan bir ulusal mahkeme, Adalet Divanının cevabını takiben hüküm verinceye kadar geçecek sürede geçici tedbir kararı alamayacak olduğu takdirde, AET Andlaşmasının etkinliği zarar görmüş olur.”

2000 tarihli Kreil davasında ise, Topluluk hukukunun tanıdığı temel hak olan cinsiyete dayalı ayrımcılık yasağı ile Bonn Anayasası'ndaki yasak arasında çatışma olmuştur. Tanja Kreil, enerji elektroniği alanında eğitim görmüş, 1996 yılında elektronik alanında çalışmak için Alman Silahlı Kuvvetleri'ne başvurmuştur. Başvuru, kadınların silahlı hizmet göremeyeceğini belirten Bonn Anayasası md. 12a/4 gereğince reddedilmiştir. Kreil, Hannover İdare Mahkemesi'ne iptal davası açarak, kararın cinsiyete dayalı ayrımcılığı yasaklayan Topluluk yönergesi ile bağdaşmadığını

ileri sürmüştür. ATAD, kadınlara yönelik silahlı hizmet yasağını ilgili yönergeye aykırı bulmuştur. Sonuç olarak, ATAD'ın Ocak 2000 kararından sonra Aralık 2000'de Bonn Anayasası'nın ilgili maddesi değiştirilmiştir (Case C-285/98, Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland, 2000 bkz. Oder, 2005: 168-215).

Söz konusu içtihatlar çerçevesinde Búrca, ATAD'ın 1960'ların başında geliştirdiği öncelik ilkesinin bütünlüme sürecinde birçok değişim yaşanmasına rağmen değişmemesini dört nedenle açıklamaktadır. İlki, bütünlümenin amaçlarının bir Ortak Pazar'dan çok farklı/önemli yönleri genişlemesi, birçok politika alanına yayılmasıdır. İkincisi, AT/AB kurumlarının giderek güçlenmesidir. Üçüncüsü, zayıf demokratik unsurların Avrupa Parlamentosu'nun karar alma sürecinde güçlenmesi ve doğrudan seçimlerle oluşmaya başlamasından beri zayıf demokratik unsurların güçlenmesidir. Dördüncüsü, AB ve üye devletlerin hukuk sistemleri arasındaki önemli ve etkin bir iletişim kanalı olan ön karar mekanizmasının gelişmesidir (Búrca, 2003: 454). Sonuç olarak, AB'nin daha büyük bir merkezi yapı haline gelmesi, vatandaşların Birlik içine daha fazla dâhil edilmesi ve Adalet Divanı ile ulusal yargı organları arasındaki işbirliğinin güçlenmesi, öncelik prensibinin kökleşmesini sağlayan unsurlar olmuştur.

AB hukuku ile üye devlet hukukunun çatışması durumunda AB hukukunun öncelikli olduğunu belirten öncelik ilkesi, Avrupa Birliği Adalet Divanının (ABAD) AB hukuku ile çatışan ulusal hukuku geçersiz kılabileceği anlamına gelmemektedir. Bunun yerine, ulusal hukuk ve doğrudan etkili AB hukuku arasındaki çatışma durumunda, çözümün ulusal hukukun uygun yorumlamasıyla çözülemeyeceği, üye devletlerin ulusal mahkemelerinin ulusal hukuk yerine AB hukukuna başvurmalarıyla çözülebileceği anlamına gelmektedir (Trstenjak, 2013: 72). Başka bir yorumla, Topluluk/AB hukuku ve üye devletler hukuku arasındaki bir uyumsuzluk durumunda, federal hukuk düzenine özgü olan "federal hukuk, federe hukuka üstündür" kuralına benzer olarak geliştirilen "Topluluk/Birlik hukuku ulusal hukuka üstündür" kuralıyla çözüme gidilmektedir (Azrak, 1988: 47). Ancak belirtmek gerekir ki, Topluluk mevcut yapısıyla federatif bir yapı olmadığı için, bu şekildeki bir benzetmeyi tam olarak doğru kabul etmek mümkün değildir (Tapan, 1999: 107).

ATAD, öncelik ilkesinin oluşumu ve gelişimindeki rolüyle, uluslararası bir antlaşmanın uygulanmasını gözeten sıradan bir yargı organı olmadığını göstermiş, ulusal hukuk ile Birlik hukuku arasındaki ilişkiyi belirleyen organ haline gelmiştir (Oder, 2004: 488). Böylece, kurucu antlaşmalarda yer almayan öncelik ilkesi, içtihatlar yoluyla güçlenerek AB hukukunu ulusal hukuklar karşısında da güçlendirmiştir.

Öncelik ilkesinin temel amacı, bütün AB üye devletlerinde AB hukukunun ortak ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamaktır (Trstenjak, 2013: 73). Azrak, Birlik hukukunun önceliği ilkesinin “toplulukların işlerliği ilkesi”yle de ilgili olduğunu belirtmektedir. Buna göre, Topluluk örgütlerinin kurulmasıyla, varlıklarını sürdürmeleri için gerekli koşullar da yaratılmıştır. Bu koşulların en önemlisi ise, topluluklar hukukunun üye devletlerde tekdüze uygulanmasıdır. Bunu sağlamak için, topluluk hukukunun iç hukuk karşısında dokunulmazlığa ya da önceliğe sahip olması gerekmiştir. Böylece, üye devletlerin hukuk düzenlerinde topluluk hukukuyla çatışan hükümlerde, bu hükümlerin tarihine bakılmaması, uygulanmaması, ihmal edilmesi söz konusu olmuştur. Bu noktada, “sonraki kanun öncekini yürürlükten kaldırır” kuralı, eşitlik esasına dayanan iç hukuk normları için geçerli olduğundan, üstünlük esasına dayanan topluluk-iç hukuk ilişkisinde geçerli olmamaktadır (Azzak, 1988: 47-48).

Öncelik ilkesiyle ilgili olarak bir başka konu da, bir üye devletin antlaşmalar ve AB hukuku arasındaki çatışma durumunu ortadan kaldırma görevidir. Uluslararası kamu hukukuyla uyumlu olarak, katılım öncesi antlaşma altında, AB hukukundan kaynaklanan bir yükümlülükle bir üye devletin sahip olduğu haklar çatışsa, üye devlet AB yükümlülüklerini gerçekleştirmek için gerekli ölçüde bu haklarını kullanmaktan sakınmalıdır (Kaczorowska, 2011: 364).

2. ÜYE DEVLETLERİN YAKLAŞIMI

Öncelik ilkesine karşı üye devletlerin yaklaşımı, ilkenin yerleşmesinde önemli bir belirleyici olmuştur. Bu bağlamda Oder, öncelik ilkesine karşı direnme durumuna açıklık getirmektedir. Bu kapsamda, Birlik hukukunda federal eğilimleri gösteren öncelik ilkesinin, Birliğin merkezi otoritesini de güçlendirici bir etki yarattığını belirtmek mümkündür. Bununla birlikte, AB üye devletlerinin Birliğe gösterdikleri tepki/direnme örneklerine bakıldığında bu örneklerin çok fazla olmadığı görülmektedir. Bunun nedenlerinden biri, AB bütünleşmesinin II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ekonomik ve toplumsal izleri silmek istemesidir. Diğer bir neden, öncelik ilkesinin yargıç yapımı bir ilke olmasıdır. Bu durum, öncelik ilkesinin siyaset üstü ve tarafsız bir organ olan ATAD tarafından geliştirilmesi ve üye devletlerde yargı kararlarına güvenme kültürünün olmasından kaynaklanmıştır (Oder, 2004: 490-503). Üye devletlerin mahkemeleri, farklı geleneklerden gelmelerine rağmen kısa bir zaman içerisinde Topluluk hukukunun önceliğini kabul etmişlerdir. Bu durum, ATAD’ın inandırıcılığından ve üye devlet mahkemelerinin tutumlarından kaynaklanmıştır

(Cuthbert, 2009: 37). Bu nedenle, AB hukukunun önceliği ilkesinin geçmişten gelen başarısı sadece ATAD'a mal edilmemelidir. Üye devletlerin, özellikle ulusal yargı organlarının bu konudaki işbirliği en önemli unsur olmuştur (Steiner ve Woods, 2009: 102).

AB hukukunun önceliğiyle ilgili olarak, üye devletlerin AET'ye egemenlik devri bazı üye devletlerde temel hak ve özgürlüklerin korunmasına karşı hükümler olmaması şartına bağlanmış, bu durum üye devletlerin anayasalarında yaptıkları değişikliklerle onaylanmıştır.³ Özellikle AB'nin kurucu devletlerine bakıldığında küçük üye devletlerin öncelik ilkesini büyük üye devletlere nazaran kolay kabul ettikleri görülmüştür. Öyle ki, Lüksemburg en az sorun yaşayan devlet olmuştur. Bunun bir

3 Örnek olarak bkz.: Almanya Anayasası md. 24: "Federasyon uluslararası kurumlara egemenlik yetkilerini, yasayla devredebilir.;" md. 25'te de, uluslararası kamu hukukunun genel kurallarının yasalara göre öncelik taşıdığı belirtilmiştir. Belçika Anayasası md. 34: "Belirlenmiş yetkilerin kullanımı, antlaşma veya yasa ile, uluslararası hukuk kurumlarına verilebilir." Danimarka Anayasası md. 20: "Bu Anayasa uyarınca Krallık otoritelerine ait yetkiler, uluslararası hukuku ve işbirliğini geliştirmek amacıyla, açıkça belirlenmiş ölçütler dahilinde ve yasa ile, diğer devletlerle karşılıklı anlaşma ile kurulmuş uluslararası mercilere devredilebilir." İspanya Anayasası md. 93: "Organik bir yasa ile, anayasadan türeyen yetkilerin kullanımını, uluslararası bir kurum veya örgüte devreden antlaşmaların yapılmasına izin verilebilir." Ayrıca md. 96/1'de, iç hukukun uluslararası andlaşmaların hükümlerini yürürlükten kaldıramayacağını düzenlemektedir. Fransa Anayasası'nın anayasal düzenini AB hukuk düzeni ile uyumlaştırma çabaları sonucunda, Avrupa Toplulukları ve AB'ye dair 15. bölüm eklenmiştir. Bu bölümde yer alan md. 88/2'de, ekonomik ve parasal birliğe ilişkin karşılıklılık çerçevesinde yetki devri kabul edilmiştir. Ayrıca md. 55'e göre, uluslararası antlaşmalar, karşılıklılık koşuluyla yasalardan üstündür. Yunanistan Anayasası md. 28/2: "Önemli bir ulusal çıkara hizmet etmek ve diğer devletlerle işbirliğini geliştirmek amacıyla, anayasanın tanımladığı yetkiler uluslararası örgütlerin organlarına tanınabilir." Avusturya Anayasası md. 9 prg. 2: "Federasyon, yasama veya bir uluslararası antlaşma yoluyla, egemenlik haklarından bazılarını uluslararası kuruluşlara ve bunların organlarına devredebilir." İsveç Anayasası 10. Kısım md. 5: "Riksdag (İsveç Parlamentosu), karar alma yetkisinden, Anayasa'da ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan temel hak ve özgürlükleri koruma sistemine eşdeğer bir koruma Avrupa Toplulukları tarafından sağlandığı sürece, Avrupa Toplulukları lehine vazgeçebilir." İrlanda Anayasası md 29/4'e göre, "Anayasanın hiçbir hükmü Avrupa Birliği veya Topluluklar veya onların kurumları veya Toplulukları kuran andlaşmalar çerçevesinde yetkili kuruluş tarafından yapılan yasaların, işlemlerin veya tedbirlerin uygulanmasını engelleyemez." Hollanda Anayasası md. 94, yasal düzenlemelerin uluslararası andlaşmaların hükümleri ve uluslararası örgütlerin kararları ile bağdaşmaması durumunda uygulanamayacaklarını düzenlemektedir. İtalya Anayasası md. 10'da, iç hukuk düzeninin uluslararası hukukun genel ilkelerine uyacağını belirtmektedir. Polonya Anayasası md. 91/2,3'te, onaylanan uluslararası andlaşmaların hem de uluslararası andlaşmalar ile kurulan uluslararası örgütün oluşturduğu hukukun yasalar karşısında önceliğe sahip olduğunu belirtmiştir. Çek Cumhuriyeti Anayasası md. 10'da, uluslararası bir andlaşma hükmünün yasa ile çatışması durumunda uluslararası andlaşmasının uygulanacağını belirtmiştir. Macaristan Anayasası md. 7/1, iç hukukunun uluslararası hukuktaki yükümlülükleri ile uyumlaştırılacağı belirtilmektedir. Litvanya Anayasası md. 136/3, AB'nin bağlayıcı kurallarının Litvanya Cumhuriyeti'nin yasaları ve diğer hukuki işlemlerinde yer alan kurallardan üstün olduğu ifade edilmiştir. Bkz.: (Karakaş, 2002: 47-49); (İnceoğlu, 2005).

nedeni de küçük üye devletlerin görece ulusal karakterine daha az bağlılıklarının olmasıdır (Warner, 1977: 359-366).

Azrak'ın belirttiği gibi, üye devletlerin ilkeye yaklaşımında bazı farklılıklar söz konusu olmuştur. Fransız yargı organları, 1970'ye kadar bu ilkeyi reddeder bir şekilde hareket etmiş, ancak Fransa Danıştayı (*Conseil d'État*) 10.7.1970 tarihli kararıyla AT hukukunun yorumu konusunda ATAD'a ön karar için başvurmuştur.⁴ Buna karşın, Temyiz Mahkemesi (*Cour de Cassation*) (Kwiecień, 2005: 1480) konuyla ilgili bütün kararlarında AT hukukunun önceliği kuralını uygulamıştır. Almanya ise, AT hukukunun önceliği kuralını kabul etmiş, Alman Federal Anayasa Mahkemesi (*Bundesverfassungsgericht*) 18.10.1968 tarihli kararında AT hukukunun kendine özgü, bağımsız bir hukuk sistemi olduğunu ve iç hukuk normlarının buna aykırı olamayacağını kabul etmiştir. Sonraki kararında ise, AT hukuku hükümlerinin Alman Anayasası'nın kabul ettiği temel haklar sistemine uygun olup olmadığının incelenebileceğini kabul ederek AT hukukunun önceliğine sınır getirmiştir. Ancak, Federal Maliye Mahkemesi (*Bundesfinanzhof*) ve Federal İdere Mahkemesi (*Bundesverwaltungsgerichtshof*) bu kurala bir sınır getirmeden kabul etmiştir. İtalya ise, ilk zamanlarda iç hukuk normu haline dönüştürülen AT hukuku normlarını kanun düzeyinde kabul edip "sonraki kanun öncekini yürürlükten kaldırır (*lex posterior derogat legi priori*)" kuralını uygulayarak AT hukukunun önceliğini çok daraltmıştır. İtalya Anayasa Mahkemesi 27.12.1973 tarihli kararında ise, görüşünü değiştirmiş ve AT hukukunun bağımsız bir hukuk sistemi olarak önceliğini kabul etmiştir (Azrak, 1988: 50-51).

Üye devletlerin, üyeliğin bir gerekliliği olarak öncelik ilkesini kabul etmesi sorunsuz bir süreç olmamış, üye devletlerin Topluluk hukukunu kabul etmesinde bazı zorluklar yaşanmıştır. Bunlardan ilki, bir üye devletin anayasal veya daha yüksek hukuk ilkeleri karşısında test edilen önceliğin kabulüdür. İkincisi, direktifler gibi ikincil düzenlemelerin bir üye devletin kendi kanununa üstün olarak kabul edilmesidir. Almanya ve İtalya'nın insan haklarına ilişkin çekinceleri söz konusu olmuş, Fransa'nın ise direktifler gibi ikincil kaynakların Fransız hukukundan öncelikli olduğunu kabul etmesinde zorluklar yaşanmıştır. 2004 genişlemesiyle Birliğe katılan devletlerin sahip olduğu anayasal ve geleneksel standartları ile Topluluk hukukunun bir gerekliliği arasında yaşanan çatışmalarda, bu devletlerin mahkemeleri Topluluk hukuk düzeniyle ulusal hukukları dengeleme ve öncelik ilkesinin amaçları arasında bir denge bulmak zorunda kalmıştır (Albi, 2007: 25-67). Üyeliğin bir gerekliliği olarak, Topluluk

4 Fransız Danıştay'ı 1989 tarihli Nicolo kararında, ulusal düzenlemelerinde AB hukukunun önceliğini kabul etmiş, o tarihten itibaren AB hukukunun önceliği bir sorun olmamıştır. Bkz.: (Bell, 2005: 487).

hukukunun önceliğine doğrudan anayasalarında yer vermişlerdir. Bu bağlamda, Katolik bir devlet olan Polonya’da kürtaj konusu ve Avrupa vatandaşlığı bağlamında azınlıkların korunması veya özellikle eşcinsel haklar; Kıbrıs’ta ise, Tük mallarına ilişkin Topluluk hukuku kurallarıyla ilgili konular önemli olmuştur (Horspool ve Humphreys, 2006: 173-174). İngiltere’de, Parlamento’nun Avrupa bütünleşmesine bağlılığı, AT Kanunu’nda da ifade edildiği gibi, Topluluk hukukunun önceliğinin şartı ve dayanağıdır. Ancak, bu bağlılığın diğer Parlamento Kanunu ile açık bir şekilde çelişmediği sürece geçerli olduğu da belirtilmiştir (Reestman, 2005:104).

Birliğe sonradan katılan devletler, Birliğin yapısının farkında olarak üye oldukları için AB hukukunun önceliğinin kabul edilmesi temelde olağan bir durum olarak değerlendirilmektedir (Steiner ve Woods, 2009: 94). Bu durum, öncelik ilkesinin kurucu devletler için sonradan gelişen bir ilke, sonradan katılan devletler için bilinen bir durum olmasından kaynaklanmaktadır.

Polonya’nın AB üyelik sürecindeki önemli bir konu, anayasasında yapacağı değişikliğe ilişkin İngilizce’de önemli olan kavramsal bir tartışma olmuştur. Bu tartışmada Polonya, anayasasına bir gücün ulus devletten başka bir üst birliğe delege edilmesini ifade eden “*delegation of power*” ifadesini koymak istemiş, AB ise “*transfer of power*” ifadesinin yer alması gerektiğini belirtmiştir. AB’nin bu duruma karşı çıkmasının nedeni; delege etmenin bir üstün alta vereceği bir rol anlamına gelmesi ve Polonya Anayasası ve Polonya devletinin AB’nin üstünde olmaması ve delege edilen şeyin zamanla delege eden tarafından geri alınabilmesi olmuştur (Davutoğlu, 2003: 46-47). Bu örnekte de görüldüğu gibi, üye devletlerin AB hukukunun önceliğini tam olarak kabul etmeleri ve yetki devrinde sorun olmaması AB için önemli bir konudur. AB hukukunun önceliği, Polonya Anayasa Mahkemesi için, AB hukukunun Polonya Anayasası hariç bütün ulusal hukuktan önce gelmesidir. Buna göre, AB hukuku ile Polonya Anayasası arasındaki bir çatışma durumunda, çözüm AB hukukunun lehine yorumlamayla değil, ya Polonya Anayasası’nda bir değişiklik yapılarak ya da AB’den ayrılarak çözülebilir. Örnek olarak, Polonya Anayasa Mahkemesi, Avrupa Tutuklama Emri’ne ilişkin Çerçeve Direktifi’nin ulusal hukuk düzeyindeki uygulanmasında Polonya Anayasası (Polonya vatandaşı suçluların iadesini yasaklar) ile uyumsuz olduğunu ve Direktif’in uygulanması için zaman sınırının aşıldığını tespit etmiştir. Mahkeme, yasama mekanizmasının Polonya Anayasası’nda gerekli değişikliği yapabilmesi için işlemleri geciktirme yoluyla gerekli zamanı yaratmayı tercih etmiştir (Kaczorowska, 2011: 362-363).

Bir diğer konu da, iç hukuk ile uluslararası hukukun tek bütünleşmiş bir hukuk sistemi oluşturduğunu savunan tekçi (*monist*) ilkenin uluslararası hukukun önceliğini

kabul eden yanı dikkate alındığında, Fransa, Hollanda gibi tekçi ilkeyi savunan devletlerin Topluluk hukukunun önceliğini daha kolay kabul edecekleriyle ilgilidir. Uluslararası hukuk ve iç hukuk şeklinde iki ayrı hukuk sisteminin olduğunu savunan ikici (*dualist*) görüşe göre, uluslararası hukukun iç hukukun bir parçası olabilmesi için bir iç hukuk kuralı haline gelmesi gerekmektedir. İngiltere, Almanya gibi ikici görüşü savunan devletlerde, birincil veya ikincil Topluluk hukuku, anayasal bir değişlikle veya bir yasalaştırmayla ulusal hukukta yerleştirelmis olmalıdır. Bu şekilde, Topluluk hukukunun önceliği, doğrudan etkisi ve doğrudan uygulanabilirliği korunmuş olacaktır (Horspool ve Humphreys, 2006: 175).

Kaneti (1990: 131-132), Topluluk/Birlik hukukunun kendine yeterli olmasına rağmen, ulusal hukuk sistemlerinin dışında yer almadığını belirtmektedir. Birlik hukuku ve ulusal hukuk, Birliğin ve üye devletin vatandaşı olan aynı kişilere uygulandığından, Birlik hukukunun etkinliği ulusal hukukun ayrılmaz bir parçası olmasına, iç içe olmasına bağlıdır. Birlik hukukunun tek başına bütünleşmenin amaçlarını karşılayamayacağından ulusal hukukun alt yapısına ihtiyacı vardır. Üye devletlerin Birlik hukukuna “yabancı” veya “dış” bir hukuk kaynağı olarak bakmamaları ikisi arasında uyum ve işbirliğini yaratacaktır.

Ulusüstü bir sistem üzerine kurulan AB’nin oluşturduğu iktidar, devletlerin üzerinde yer aldığı gibi, bu iktidarın ürettiği hukuk da AB egemenliğinin somut görünümü olmaktadır (Karakas, 2002: 43). Günuğer’un belirttiği gibi, AB hukukunun önceliği ile ulusüstülüğü arasında yakın bir ilişki vardır. Bu iki kavram, AB hukukunun üye devletlerin iç hukuklarında doğrudan uygulanmasıyla birlikte, “bütünleşme hukuku”nun temel unsurlarını oluşturmaktadır. Bu nedenle, “öncelik ve doğrudan uygulanma” ulusüstü hukuk sistemini yaratan “iki sihirli formül”dür. İki kavramın temel farklılığı; önceliğin Birlik-ulusal hukuk çatışmasında devreye girmesi ve Birlik hukukunun lehine sonuç yaratması, doğrudan uygulanmanın ise devreye girebilmesi için çatışmaya gerek olmamasıdır (Günuğer, 2012: 28).

Kaneti’ye göre, Birlik hukukunun uygulanabilme gücünün üye devletlerde farklılaşabilmesi, üye devletlerin ulusal hukuklarına bağlı olarak değişebilmesi Birlik amaçlarının gerçekleşmesini tehlikeye sokacak, kurucu sözleşmelerde üstlenilen yükümlülüklerin kesin değil, şarta bağlı olduğu anlamına gelecektir. Üye devletlerin yükümlülüklerinden ulusal bir yasayla kaçınabilmeleri, sözleşmenin bağlayıcılığını da geçersiz kılaacağından Birlik hukuk kuralına karşı, bir iç hukuk kuralının ileri sürülmesi kabul edilemez (Kaneti, 1990: 134-135).

Ayrıca belirtmek gerekir ki ulusal hukuk hiyerarşisinde en üstte yer alan üye devlet anayasalarıyla AB hukukunun bir uygulamasının çatışması durumunda da AB hukukunun önceliği söz konusudur (Trstenjak, 2013: 75). Bu noktada Karakaş'ın da belirttiği gibi, Avrupa bütünleşmesinin gerçekleştirilmesindeki temel unsur olan Birlik hukukunun önceliği ilkesi, uluslararası hukukun üstünlüğü gibi teorik anlamda değil, gerçek anlamda bir üstünlük olarak anayasaların da üzerinde yer almaktadır (Karakaş, 2002: 44). Bu durumda da, Birlik hukukuna aykırı yasaların yapıldığı durumlarda üye devletler ihlal davalarıyla karşı karşıya kalmaktadır. ABAD içtihadının gereği olarak, Birlik hukukuna aykırı yasaların uygulanmamasının gözetimi görevi de Birlik yargıcı olarak iç hukuk yargıçlarıdır. Böylece, üye devletler AB tarafından üretilen anayasa üstü normlara bağlı hale gelmiştir (Karakaş, 2002: 45). Ulusal yargıç, Birlik antlaşmalarını, ikincil hukuk normlarını, üçüncü devletlerle yapılan sözleşme hükümlerini ulusal hukukta öncelikle uygulamakla yükümlüdür. Söz konusu yükümlülük, üye devletlerde anayasa veya yasa koyucuya ait değildir. Üye devletlerin Anayasalarında AB hukukunun önceliği kabul edilmese dahi, ulusal yargıç AB hukuk normunu ulusal hukuk normunun üzerinde uygulamalıdır (Günuğur, 2012: 29).

Birlik hukukunun öncelikli olmaması durumunda, iki farklı kural arasındaki çatışmanın genel hukuk ilkeleri yoluyla çözülmesi gerekecek ve üye devletler kabul etmedikleri bir Birlik kuralını geçersiz kılmak amacıyla yeni bir hukuki tasarrufta bulunma imkânına her zaman başvurabileceğinden çoğu durumda Birlik normları önlenecekti (Erdoğan, 1986: 311). Birlik hukukunun üye devlet anayasalarından öncelikli olmaması durumunda, Birlik hukukunun birliği ve türdeş yapısı, üye devletlerin yasalarında AB hukukuna aykırı hükümlerin ileri sürülmesiyle bozulma riski altında kalabilirdi (Azrak, 1988: 49). Divan, Topluluk hukukunun uygulanmasının birliğine büyük önem vermiş, uygulama veya yorumlamadan kaynaklanan nedenlerle Birliğin zayıflamasını istememiştir (Cuthbert, 2009: 35).

3. İLKENİN ANTLAŞMALAR DÜZEYİNDEKİ DURUMU

Adalet Divanı içtihatlarının temel amacı, AB'nin/Antlaşmaların hedefleri ve ruhudur. AB üye devletlerinin bağımsız iradeleriyle kabul ettikleri Lizbon Antlaşması'nda da, AB ile işbirliğini kabul etmişlerdir (Bozkurt, Özcan ve Köktaş, 2011: 187). Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması (ABKA) md. 4(3)'e göre, "...Üye devletler, Birliğin kurumlarının işlemlerinden veya Andlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerin icrasını sağlamaya özgü genel veya özel tüm önlemleri alırlar. Üye

devletler, Birliğin görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar ve Birliğin hedeflerine ulaşmasına tehdit oluşturacak tüm eylemlerden kaçınırlar.”⁵ AB’ye katılma kararı, üye devletlerin kendi egemenlikleri üzerinden verdiği bir karar olduğu için, egemenlik iddiasıyla üyeliğin getirdiği hukuki yükümlülüklerden kaçınmaları mümkün değildir (Mayer, 2005: 1499). Bu noktada bir diğer önemli bir konu da Cairns’in (2002: 112) belirttiği gibi, üye devletlerin Topluluğun işlemlerine uymaları yönünde Komisyon’un denetimleri altında olmalarıdır. ABİİA md. 258: “Komisyon, bir üye devletin Andlaşmalar gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa, o devlete kendi görüşlerini sunma imkânı tanıdıktan sonra, bu konuda gereğçeli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyon tarafından belirlenen süre içinde bu görüşe uymazsa, Komisyon, Avrupa Birliği Adalet Divanı’na başvurabilir.” (Bkz. Tezcan, 2007: 386-406).

Başlangıçtan itibaren geçerli bir kural olan, Avrupa Birliği’nin işleyişine ilişkin Antlaşma (ABİİA) md. 288 prg. 2, “Tüzük genel kapsamlıdır. Bütün unsurlarıyla bağlayıcıdır ve bütün üye devletlerde doğrudan uygulanır.” hükmü ise, Adalet Divanı için geğmişten beri tüzük hükümlerinin önceliğinin açık bir göstergesi olmuştur (Cuthbert, 2009: 36).

1996 tarihli Amsterdam Antlaşması taslağında, AB hukukunun önceliği konusuna antlaşmada yer verilmesi yönünde ilk girişim olmuştur. Amsterdam Antlaşması Cambridge Taslağı madde I.1.6 AB hukukunun önceliğine yer vermiş, bir çatışma durumunda AB hukukunun geçerli olduğu ve üye devletlerin Topluluk hukukuna başvurmaları gerektiği belirtilmiştir. Ancak söz konusu Taslak’ta yer verilen bu düzenleme, Amsterdam Antlaşması’nın nihai halinde üye devletler tarafından kabul edilmemiştir (Ravluřevičius, 2011: 1374; Schmid, 1999).

Öncelik ilkesi, AB’nin kurucu antlaşmalarında yer almayan ATAD’ın içtihatlarıyla oluşturulan bir ilkedir. 2004 tarihli AB Anayasası’nda bu ilkenin yer alması planlanmış ancak Anayasa’nın yürürlüğe girmemesi üzerine bu durum gerçekteşmemiştir. Hazırlanan AB Anayasası’nın I-6 maddesinde, “Birlik Hukuku” alt başlığında, “Anayasa ve kendilerine verilen yetkilerin uygulanması sırasında Birlik kurumları tarafından kabul edilen hukuk, üye devletlerin yasaları karşısında önceliğe sahiptir.” (Treaty Establishing A Constitution For Europe, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005). Böylece, AB hukukunun önceliği ilk defa AB Anayasası’nda açıkça yer almıştır. Ancak, bu durum aslında var olan hukuki sistemin bir kodifikasyonu olmuştur (Steiner ve Woods, 2009: 101).

5 Bu ve Lizbon Antlaşması’nın bahsedilen maddelerinin çevirileri için bkz.: (Reçber, 2010).

Ayrıca, yürürlüğe girmeyen AB Anayasası'ndaki ilgili maddede İngilizce'de üstünlük anlamındaki “supremacy” kelimesi kullanılmamış, öncelik anlamındaki “primacy” kelimesi kullanılmıştır. Üstünlük şeklinde bir kullanımın olması durumunda da, maddenin uygulanması değişmemesine rağmen bu şekilde üstünlüğe nazaran daha zayıf nitelikte bir kelime olan önceliğin tercih edildiği görülmektedir (Stiernstrom, 2005: 10).

AB Anayasası'nın yürürlüğe girmemesi üzerine hazırlanan ve 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması, *öncelik* ilkesine dair bir referans içermemiş, sadece 17 numaralı deklarasyonda (*Üstünlüğe [Önceliğe] İlişkin Deklarasyon*) bu konuya değinilmiştir. Bağlayıcı hukuki bir etkiye sahip olmayan bu deklarasyona göre;

Konferans, yerleşik Avrupa Birliği Adalet Divanı içtihadı uyarınca ve söz konusu içtihat tarafından belirlenen koşullar içinde, Andlaşmaların ve Andlaşmalar temelinde Birlik tarafından kabul edilen hukukun, üye devletlerin hukukundan üstün [öncelikli] olduğunu hatırlatır.

Konferans, ayrıca 11197/07 (JUR 260) sayılı belgede belirtildiği gibi üstünlük [öncelik] konusunda Konsey'in Hukuk Servisi'nin görüşünü bu Nihai Senede eklemeye karar vermiştir:

“22 Haziran 2007 Tarihli Konsey'in Hukuk Servisi'nin Görüşü”⁶ [şu şekildedir:]

Topluluk hukukunun üstünlüğünün [önceliğinin] bu hukukun temel bir ilkesi olduğu Adalet Divanı içtihadından kaynaklanmaktadır. Divan'a göre, bu ilke Avrupa Topluluğu'nun özel yapısıyla ilgilidir. Bu yerleşik içtihadın ilk kararı alındığında (Costa/ENEL, 15 Temmuz 1964, 6/641 sayılı Dava) Andlaşmada üstünlük [öncelik] belirtilmemekteydi. Durum bugün de aynıdır. Üstünlüğün [Önceliğinin] gelecek Andlaşmaya dâhil edilmemesi gerçeği, bu ilkenin varlığını ve Adalet Divanı'nın yürürlükteki içtihadını hiçbir şekilde değiştirmez.”

AB hukukunun üye devletler hukukunun üzerinde olması, ulusal hukukun AB hukukunun bütün kaynaklarının hizmetinde olduğu anlamına gelmektedir. Bunlardan ilki, Antlaşmalar ve bunlara bağlı protokol ve eklerin hükümleridir. İkincisi, ikincil mevzuattır. Ancak ABAD'ın Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile ilgili konularda yargı yetkisi olmamış ve konuyla ilgili Lizbon Antlaşması öncesinde yani sütunlu yapının var olduğu dönemde de ilgili bir içtihadı olmamıştır.⁷ Lizbon Antlaşması'na

6 European Council, Opinion of the Council Legal Service, Brussels 22 June 2007, 11197/07 (JUR 260).

7 Bu konuda, 2008 tarihli Kadı davasına değinilebilir. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, 1999'da aldığı kararla El Kaide bağlantılı gerçek veya tüzel kişilerin mal varlığını dondurma kararı almıştır. AB'nin buna dayanarak kabul ettiği tüzükler ışığında İsveç'te bulunan Yasin Abdullah Kadı'nın mal

ekli 17 numaralı deklarasyonda, öncelik ilkesine ODGP kapsamındaki tedbirlerde başvurulamayacağı belirtilmiştir. Bu durum, ABİİA 275. maddesinde: “Avrupa Birliği Adalet Divanı, ne ortak güvenlik ve dış politika konusunda ne de bunlar temel alınarak tesis edilen tasarruflarla ilgili olarak yetkili değildir. Bununla birlikte, Divan, AB Kurucu Andlaşması’nın Başlık V, Kısım 2⁸ baz alınarak Konsey tarafından kabul edilen gerçek veya tüzel kişilere karşı kısıtlayıcı önlemler öngören kararların yasal kontrolüne ilişkin işbu Andlaşması’nın 263. md.’sinin dördüncü bendinde⁹ öngörülen koşullar kapsamında açılan davalarla ilgili olarak karar verir ve AB Kurucu Andlaşması’nın 40. md.’sine¹⁰ uyulmasını kontrol etmek için yetkili olur.” Üçüncüsü, AB hukukunun genel ilkeleridir. Dördüncüsü ise, AB ile üçüncü devletler veya uluslararası örgütler arasında yapılan uluslararası anlaşmalardır (Kaczorowska, 2011: 343-344).

Öncelik ilkesi, AB hukukunun kendinden kaynaklanan bazı sınırlandırmalara sahiptir (Avbelj, 2011: 748). Bunlardan ilki, AB hukukunun önceliği sadece AB yetki alanı içindeki konularında söz konusudur. İkinci olarak, AB hukukunun önceliği üye devletlerin ulusal kimliklerine saygılı olmakla sınırlandırılmıştır. Bu konuda ABKA md. 4(2)’ye göre: “Birlik, üye devletlerin Andlaşmalar önündeki eşitliğine, bölgesel ve yerel özerklikle ilgili olanlar dâhil olmak üzere, anayasal ve siyasal temel yapılarına ve ulusal kimliklerine saygı duyar. Birlik, devletlerin temel fonksiyonlarına, özellikle ulusal güvenliğin korunması, kamu düzeninin sürdürülmesi ve ülke bütünlüğünü garanti etmeyi gaye edinenlere saygı gösterir. Özellikle ulusal güvenliğ her üye devletin kendi sorumluluğunda kalır.” Bir diğer sınırlandırma ise, üye devletlerin AB’ye katılmadan önce imzaladığı uluslararası antlaşmaların AB hukuku üzerinde önceliğe sahip olmasıdır. Bu durum ABİİA md. 351’de şu şekilde belirtilmiştir: “(prg. 1) 1 Ocak 1958 tarihinden veya katılımcı devletler için katılım tarihinden önce bir veya daha fazla üye devlet ve bir veya daha fazla üçüncü devlet arasında akdedilen sözleşmelerden kaynaklanan hak ve yükümlülükler, Andlaşmaların düzenlemelerinden etkilenmez.

varlığına el konuluyor. Ancak bu işlem, Kadı’nın savunması alınmadan, gerekçesi açıklanmadan yapılmıştır. ATAD, ilgili Konsey tüzüğünü temel hakların usul hukuku bakımından ihlal edildiği gerekçesine dayanarak iptal etmiştir. Bkz.: (Arsava, 2011: 32-33).

- 8 Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına İlişkin Özel Hükümler
- 9 “Her gerçek veya tüzel kişi, birinci ve ikinci bentlerde öngörülen koşullarda, icrai önlemler içermeyen ve kendisini doğrudan ilgilendiren düzenleyici tasarruflar dâhil olmak üzere, kendisine yönelik veya kendisini doğrudan ve şahsen ilgilendiren tasarruflara karşı bir dava açabilir.”
- 10 “Ortak güvenliğ ve dış politikanın uygulanması, AB’nin işleyişine ilişkin Andlaşma’nın 3 ila 6. Md.’lerinde belirtilen Birlik yetkilerinin icrası için Andlaşmalarda öngörülen kurumların açık yetkilerinin kapsamını ve uygulama usullerini etkilemez. Benzer şekillerde, bahsi geçen maddelerde belirtilen politikaların uygulanması, bu kısım altındaki Birlik yetkilerinin icrası için Andlaşmalarda öngörülen kurumların açık yetkilerinin kapsamını ve uygulama usullerini etkilemez.”

(prg. 2) Bu sözleşmeler Andlaşmalar ile uyuşmadıklarında, söz konusu üye devlet veya devletler, ortaya çıkan uyuşmazlıkları gidermek için gerekli her türlü önleme müracaat eder. Gerektiğinde, üye devletler, karşılıklı olarak yardımlaşır ve ortak bir tavır kabul eder. (prg. 3) Birinci bentte belirtilen sözleşmelerin uygulanmasında üye devletler, Andlaşmalarda her üye devlet tarafından sağlanan avantajların, Birliğin kurulmasının ayrılmaz bir parçası olduğunu ve bunların, ortak kuruluşlar oluşturulmasıyla, bu kuruluşlara yetkiler verilmesiyle ve diğer bütün üye devletler tarafından da aynı avantajların sağlanmasıyla kaçınılmaz biçimde bağlı olduğu gerçeğini dikkate alır.”

SONUÇ

Avrupa bütünleşmesinin başlangıcında, AKÇT organı olan Yüksek Otorite’ye devredilen yetkilerin o noktada kalması düşünölemeyeceğinden, AB’yi oluşturan ulusüstü zihniyet hukuksal anlamda da bir **öncelik yaratacaktı. Bunun için,** Adalet Divanı **içtihatlarıyla öncelik ilkesi** geliştirilmiştir. AB hukukunun ilkelerinden biri olan öncelik ilkesi, **bütünleşmenin başlarında ortaya çıkan bir ilkedir.** Kelimenin üstünlük ve öncelik şeklinde kullanılması sadece bir kelime farklılığından kaynaklanmamakta, AB hukuku ile ulusal hukuk arasındaki ilişkinin niteliğini de göstermektedir. Adalet Divanının kararlarında da belirttiği gibi, iki hukuk sisteminin **çatışması** durumunda **öncelikli olan** AB hukukudur. Bu durum, ulusal hukuk üzerinde bir hiyerarşı olarak değil, çatışma durumunda çözüm yöntemi olarak AB hukukunun öncelikle uygulanması anlamına gelmektedir.

Üye devletler için, öncelik ilkesini kabul etmek tam olarak sorunsuz bir şekilde gerçekleşmemiştir. Bir anlamda, AB’nin siyasi bütünleşmesinin güçlenmesine gösterilen tepki, hukuki anlamda bütünleşmenin güçlenmesini sağlayacak olan **öncelik ilkesine uyuma** gösterilen tepkinin bir yansıması olmuştur. Buna karşın, bütünleşmenin başlangıcında gelişen, Costa/ENEL davasıyla kesinlik kazanan bu ilke daha sonraki içtihatlarla da geliştirilmiştir. İlkenin zamanla güçlenmesi hem Adalet Divanının içtihatlarının sürekliliği hem de üye devletlerin işbirliği içerisinde olmasıyla sağlanmıştır. Farklı bir durum da, öncelik ilkesinin kurucu devletler için sonradan gelişen bir konu, genişlemeler sonucunda üye olan devletler içinse önceden bilinen bir konu olmasıdır.

Çalışmada göröldüğu gibi, Adalet Divanı kararları sonucunda gelişen öncelik ilkesine, AB Anayasası’nda yer verilerek antlaşmalar düzeyinde kodifikasyon sağlanmaya çalışılmış ancak mümkün olmamıştır. Sonuç olarak, Adalet Divanının bir

kararından ortaya çıkan ilkenin AB hukukundaki yeri giderek güçlenmiş ve Lizbon Antlaşması'nda kendine yer bulmuştur. Lizbon Antlaşması'nda bir deklarasyonda yer alan bu ilkeyi Avrupa siyasi bütünleşmesinin bir yansıması olarak görmek abartı olmayacaktır. Siyasi bütünleşmesi güçlenen AB, bu gücünü sadece ekonomik ve siyasi konularda değil hukuki alanda da göstermektedir. Öncelik ilkesi elbette AB için sınırsız bir alan yaratmamaktadır. AB, üye devletlerin yetki alanlarını dikkate alan bir çizgide hareket etmeyi sürdürmektedir.

KAYNAKÇA

- Albi, Anneli (2007), "Supremacy of EC Law in the New Member States: Bringing Parliaments into the Equation of 'Cooperative Constitutionalism'", *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, Issue 1.
- Aras, Salih (1988), "Uluslarüstü (Supranasyonal) Hukuk ve Avrupa Topluluğu Andlaşmalarının Uluslarüstü Karakteri", *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 4.
- Arsava, Füsün (2011), "Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları ve Bu Kararların Birlik Ülkelerine Yansımaları", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 143. Yıl*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 82.
- Avbelj, Matej (2011), "Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does it Matter?", *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6.
- Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma, www.ikv.org.tr/images/files/A2-tr.pdf (Erişim Tarihi: 19.04.2016).
- Azrak, Ali Ülkü (1988), *Avrupa Topluluklarında İdari Yargının Genel Esasları*, İ. Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Başlar, Kemal (1997), "Avrupa Birliği'nin Normatif Supranasyonelliği", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 3.
- Bell, John (2005), "French Administrative Law and the Supremacy of European Laws", *European Public Law*, Volume 11, Issue 4.
- Bozkurt, Enver, Özcan, Mehmet ve Köktaş, Arif (2011), *Avrupa Birliği Hukuku*, 5. Baskı, Asil Yayın, Ankara.
- Búrca, Gráinne De. (2003), "Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice", *Sovereignty in Transition*, Ed. Neil Walker, Hart Publishing, Oxford and Portland.
- Cairns, Walter (2002), *Introduction to European Union Law*, Second Edition, London-Sydney: Cavendish Publishing Limited.
- Case 6/60, *Humblet v. Belgium*, (1960).
- Case 6/64, *Costa v. Enel*, (1964).
- Case 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, (1970).
- Case 14/68, *Wilhelm v. Bundeskartellamt* (1969).
- Case 26/62, *Van Gend & Loos v. Netherlands*, (1963).

- Case 34/73, Fratelli Variola v. Amministrazione delle Finanze (1973).
- Case 93/71, Leonasio v. Ministero Dell'Agricoltura e Foreste (1972).
- Case 106/77, Finanze dello Stato v. Simmenthal SPA, (1978).
- Case C-213/89, Factortame Ltd and others v. United Kingdom, (1990).
- Case C-285/98, Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland, (2000).
- Cuthbert, Mike (2009), European Union Law, Seventh Edition, Routledge-Cavendish, London-New York.
- Davutoğlu, Ahmet (2003), "Küreselleşme ve AB-Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Ulusal Egemenliğin Geleceği", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 20.
- European Council, Opinion of the Council Legal Service, Brussels, 22 June 2007, 11197/07 (JUR 260).
- Erdoğan, Mustafa (1986), "Avrupa Ekonomik Topluluğu Hukukunda Dolaysız Etki İlkesi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 41, Sayı 1.
- Günoğur, Haluk (2012), "Avrupa Birliği Hukuku", Der. Rıdvan Karluk ve Betül Yüce Dural, Avrupa Birliği, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Horspool, Margot ve Humphreys, Matthew (2006), European Union Law, 4th Edition, Oxford University Press, New York.
- İnceoğlu, Sibel (2005), "Türkiye: AB'nin Yetkileri Karşısında Nasıl Bir Egemenlik Anlayışı", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 22, www.anayasa.gov.tr/files/pdf/anayasa_yargisi/anyarg22/sibel.pdf (Erişim Tarihi: 29.04.2016).
- Kaczorowska, Alina (2011), European Union Law, Second Edition, Routledge, London and New York.
- Kaneti, Selim (1990), "Avrupa Topluluğu Hukukunun Üstünlüğu Karşısında Türkiye Cumhuriyeti Anayasası", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 7.
- Karakaş, Işıl (2002), "Avrupa Birliği'nde Egemenlik Yetkilerinin Devredilmesi Sorunsalı", Avrupa Birliği Hukuku, Çev. ve Yay. Haz.: İdil Işıl Gül ve Lami Bertan Tokuzlu, İsveç Başkonsolosluğu, İstanbul.
- Kovar, Robert (1981), "The Relationship between Community Law and National Law", Thirty Years of Community Law, Luxembourg: Commission of the European Communities.
- Kruis, Tobias (2011), "Primacy of European Union Law-from Theory to Practice", Ritsumeikan Law Review, No. 28.

- Kwieceń, Roman (2005), “The Primacy of European Union Law over National Law under the Constitutional Treaty”, *German Law Journal*, Vol. 6, No. 11.
- Mayer, Franz C. (2005), “Supremacy–Lost?–Comment on Roman Kwieceń”, *German Law Journal*, Vol. 6, No. 11.
- Middelaar, Luuk van (2014), *Avrupa: Bir Geçiş Süreci*, Çev. Bilal Çölgeçen, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Oder, Bertil Emrah (2005), “Avrupa Birliği’nde Çokmerkezli Anayasacılığın Yapısal Sorunları: Yetki Çatışmaları ve İkincillik İlkesi Işığında Türkiye İçin Karşılaştırmalı Gözlemler”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt 22.
- Oder, Bertil Emrah (2004), *Avrupa Birliği’nde Anayasa ve Anayasacılık*, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- Özbakan, Işıl (1989), “Avrupa Topluluğu Hukukunun Önceliği ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanının Topluluk Hukukunun Önceliğindeki Rolü”, *Maliye Dergisi*, Sayı 92.
- Ravluřevičius, Pavelas (2011), “The Enforcement of the Primacy of the European Union Law: Legal Doctrine and Practice”, *Jurisprudence*, Vol. 18, Issue 4.
- Reçber, Kamuran (2010), *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Metinleri*, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Reestman, Jan Herman (2005), “Primacy of Union Law”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, Issue 1.
- Schmid, Christoph U. (1999), *Ways out of the Maquis Communautaire on Simplification and Consolidation and the Need for a Restatement of European Primary Law*, European University Institute, Working Paper RSC, 99/6 http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1611/99_6t.htm?sequence=1 (Erişim Tarihi: 23.04.2016).
- Steiner, Josephine ve Woods, Lorna (2009), *EU Law*, Tenth Edition, Oxford University Press, New York.
- Stiernstrom, Martin (2005), “The Relationship Between Community Law and National Law”, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 5, No. 33, 1-14, <http://aei.pitt.edu/8162/> (Erişim: 26.04.2016).
- Tapan, Ruhi (1999), “Avrupa Birliği (AB) Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri Avrupa Adalet Divanı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 32.

- Taşdemir, Hakan ve Karadağ, Haluk (2008), “Birincil ve İkincil Kaynaklar Bakımından Topluluk Hukukunun Önceliği ve Uluslarüstü Niteliği”, Kamu Hukuku Arşivi, Cilt 11, Sayı 1.
- Tezcan, Ercüment (2007), Avrupa Birliği Komisyonu, USAK Yayınları, Ankara.
- Treaty Establishing A Constitution For Europe, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.
- Trstenjak, Verica (2013), “National Sovereignty and the Principle of Primacy in EU Law and their Importance for the Member States”, Beijing Law Review, Vol. 4, No. 2.
- Warner, J. P. (1977), “The Relationship between European Community Law and the National Laws of Member States”, The Law Quarterly Review, Vol. 93.
- Yazıcı, Serap (2005), “Avrupa Birliği Süreci: Ulus Devletten Ulusüstü Devlete Geçişte Hukuk Devletinin Değişen İçeriği”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 54, Sayı 4.

KAMUDA STRATEJİK YÖNETİM VE BÜTÇE

Ahmet TANER*

ÖZ

Küreselleşmeyle birlikte, devletin yapısal ve işlevsel dönüşümünün hızlanması, kamu yönetim sistemlerinin değişimin ortaya çıkardığı gereksinimleri karşılamada yetersiz kalmasına neden olmuş, yönetimin idari ve mali açıdan yapılandırılması bir zorunluluk olarak görülmeye başlanmıştır. Ülkemizde 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun, stratejik plan, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol gibi kavramlarla temelde etkin ve hesap verebilir bir stratejik yönetim modeli oluşturmayı amaçlamıştır. Kurulmaya çalışan bu model kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç/hedefleri ile ilgili stratejik plan hazırlamaları, performans programlarıyla yıllık bazda yürütülecekleri faaliyet ve hedefleri belirlemeleri, bütçe aracılığıyla performans programında yer alan hedeflere uygun kaynak tahsisinde bulunmaları ilkelerine dayanmaktadır. Stratejik yönetimin dayandığı temel unsurlar kamuda şeffaflık ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesine katkı sağlayacak nitelikte gözükmektedir. Ancak, kamu idarelerindeki kurumsal ve yapısal eksiklikler, stratejik yönetime ilişkin farkındalığın yetersizliği, iç kontrol sistemlerindeki aksaklıklar gibi faktörler nedeniyle kamuda stratejik plan- bütçe ilişkisi tam ve sağlıklı olarak kurulamamış, buna bağlı olarak da etkin bir stratejik yönetim uygulamaya geçirilememiştir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Yönetim, Stratejik Plan, Performans Denetimi, Kamu Bütçesi, Kamusal Hesap Verebilirlik.

STRATEGIC MANAGEMENT AND BUDGET IN PUBLIC SECTOR

ABSTRACT

With globalization, the speed-up in the structural and functional transformation of the State caused the public administration to fail to live up to the necessities created by the transformation. Accordingly, it has been considered necessary for the administration to be reconstructed in corporate and fiscal terms. In our country, Financial Management and Control Law No. 5018, which became effective in 2006, is aimed to establish an effective and accountable strategic management model, through concepts such as strategic plan, performance based budgeting, internal control. This model is based on the principles that public entities prepare strategic plans regarding their medium and long term aims and objectives, determine annual targets and relevant activities in their performance programs on an annual basis, and allocate sources through budget to each target in the performance programs. The main elements of strategic management seem to ensure transparency and accountability in public sector. However, due to factors such as corporate and structural problems, insufficient awareness of strategic management, and the defects in internal control

* Dr., Sayıştay Uzman Denetçisi, ataner@sayistay.gov.tr

systems in public entities, the connection between strategic plan and budget could not be established fully and soundly in public sector, and hence, the effective strategic management could not be implemented.

Keywords: Strategic Management, Strategic Plan, Performance Audit, Government Budget, Public Accountability.

GİRİŞ

Küreselleşme olarak tanımlanan olgu, geleneksel zaman-mekan algılarını ortadan kaldırarak ekonomik, toplumsal ve siyasal ilişkileri yeniden biçimlendiren, devletin niteliğini ve hizmet sunma yöntemlerini baştan tanımlayan çok boyutlu ve yönlü bir süreci ifade etmektedir. Özellikle küreselleşmeyle birlikte ekonomik ilişkilerin ulus devletlerin sınırlarını aşarak karşılıklı etkileşim ve bağımlılığı esas alan bir seyir kazanması, siyasi ve ekonomik bir aktör olarak ulus devletin egemenliğinin gerilemesine neden olurken, devletin yapısal ve işlevsel açıdan dönüşümünü bir tercihten çok, zorunluluk haline getirmiştir. Bir taraftan küresel rekabetin yarattığı baskı diğer taraftan ise toplumsal ve ekonomik talep ve beklentilerde yaşanan değişim, devletteki dönüşüm sürecini hızlandırarak, güçlü/etkin ancak daha hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının geçerlilik kazanmasına zemin hazırlamıştır.

Küresel dinamiklerin kamu kesimi üzerinde yarattığı baskı, devletin ekonomik işlevlerinin yeniden tanımlanmasına ve kamu hizmetlerinden beklentilerin değişimine neden olmuştur. Devletin yaşadığı krizden çıkabilmesini, piyasa sistemine özgü değer ve araçlarla devletin tahkim edilmesinde gören yeni kamu yönetimi veya kamu işletmeciliği gibi çağdaş yaklaşımlar, kamu hizmetlerinde süreçlere odaklı bir yönetim anlayışından sonuç ve çıktılara odaklı bir yönetim anlayışına geçilmesi için gerekli kuramsal alt yapıyı sağlamıştır. Kamuda etkinlik ve verimlilik gibi kavramların önem ve ağırlığının artması, stratejik yönetim, toplam kalite ve performans yönetimi gibi özel sektöre özgü yönetim araçlarının reform çabalarında merkezi bir yer tutmasına neden olmuştur.

Kamunun kıt kaynaklarla topluma maksimum hizmet faydası sunabilmesi, kamu mali sistemlerin yeni kamu işletmeciliği modeline uygun olarak tanzimini sağlayacak reformları hızlandırmıştır. Kamu yönetim sistemimizde 2000'li yılların başında ağırlık kazanan reform çabalarının da temel alanlarından birisi kamu mali yönetim ve kontrol sistemi olmuştur. 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun'la, şeffaflık, hesap verebilirlik temelinde etkin ve hesap verebilir bir mali yönetim sistemi kurulması hedeflenmiştir. Değişen ekonomik ve mali yapıda, kamu bütçelerinin çağdaş işlevler

(mali disiplinin sağlanması, iktisadi büyüme ve istikrar, planlama ve yönetim vb.) üstlenmesi, etkin bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasında bütçeleme süreçlerinin önemini artırmıştır. 5018 sayılı Kanun'da, bütçe disiplininin sağlanması, çok yıllık bütçe, bütçenin üst politika belgeleri ve kurumsal stratejik planlardaki hedef ve önceliklerle uyumu gibi alanlara öncelik verilmesi de bu sürecin bir sonucudur.

5018 sayılı Kanun öncesindeki kamu mali sistemine dönük eleştirilerin önemli kısmı bütçe odaklı olmuştur. Özellikle kamu idare bütçelerinin hükümet politikaları ve kalkınma planlarından kopuk olması, kurumsal stratejilerin mevcut olmaması, bütçedeki gelir ve gider kalemlerinin kurumsal hedeflerle uyumlu olmaması bu eleştirilerin bazılarıdır. 5018 sayılı Kanun'da öngörülen performans esaslı bütçeleme modeli, bütçe sistemindeki salt bir değişimden ziyade, kamuda kurulmaya çalışılan stratejik planlamaya dayalı stratejik yönetim modelinin temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Bu çalışmada, çağdaş kamu yönetiminin temel araçlarından olan stratejik yönetimin tüm unsurlarıyla ve etkin şekilde uygulanabilmesinde stratejik plan ve bütçe arasındaki uyumun önem ve gerekliliği incelenerek, kamu mali yönetim sistemimizde bu modelin uygulanmasında karşılaşılan yapısal ve işlevsel güçlükler üzerinde durulacaktır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM VE MALİ YÖNETİM SİSTEMİNE ETKİLERİ

20. yüzyıla damgasını vuran küreselleşme olgusunun etkilerini, en somut şekliyle kurumsal olarak devletin geçirdiği dönüşüm sürecinde izlemek mümkündür. 20. yüzyılın ilk çeyreğinde liberalizmin sınırlı devlet kuramı gereğince, devletin ekonomik ve sosyal fonksiyonları mümkün olduğunca dar tutulmuştur. Ancak, tüm dünyayı etkisi altına alan 1929 Ekonomik Krizi'nin geniş toplumsal kesimlerde yarattığı tahribat, sınırlı devlet anlayışının sorgulanmasına neden olmuş, liberal politikalar yerini refah/sosyal devleti anlayışına dayalı politikalara bırakmıştır. "1960'lı yılların sonuna kadar devam eden bu dönemde, devlet gelir kaynaklarını ve sosyo-ekonomik yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim ve talep dengesini kurmaya çalışmış, devlet, ekonomik düzenin yalnız düzenleyicisi değil, aynı zamanda bir parçası veya aktörü olarak görülmüştür" (Güzelsarı, 2004: 88-89).

1970 sonrası yaşanan petrol krizi ve bunun dünya ekonomilerinde yarattığı sorunlar, devletteki dönüşüm sürecinin yeni bir yön ve boyut kazanmasına neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yükselen refah devleti uygulamalarının, kamu gelir-gider dengesi üzerindeki olumsuz etkilerine karşı alternatif politika ve yaklaşımlar gündeme gelmiştir. Devletin bir bütün olarak yapılandırılmasına

yönelik kimi adımlar atılması kaçınılmaz gözükmetedir “Bunlardan birincisi kamu harcamalarının azaltılması ve bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilerek kamunun üstlendiği hizmetler ve personel açısından küçülmesidir. İkinci çözüm yolu da kamu hizmetlerinin daha az kaynakla daha etkin ve verimli şekilde yürütülmesini sağlayacak yapısal ve işlevsel bir yapılanma sürecine girilmesidir” (Coşkun, 2004: 131). Kamu harcamalarının bütçe ve mali sistemde yarattığı baskı, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim ve toplumsal talepler karşısında kamu örgütlerinin performansının yetersizliği gibi faktörler, kamu yönetiminde de devlette yaşanan değişime paralel olan bir dönüşüm sürecini başlatmıştır (Özgür, 2004: 231). Geleneksel yönetim anlayışına göre dizayn edilmiş kamu kurumlarının değişen ve gelişen çevreye ayak uydurmada yetersizliği nedeniyle, küreselleşmeyle birlikte biçim ve içerik değiştiren sorunlarla baş edebilmek için kamuda alternatif model ve sistem arayışları gündeme gelmiştir.

Hızla değişen şartlar ve anlayışlar, insanların kamusal hizmetlerden beklentilerinin nicel ölçütlerden, kolaylık, hız ve en önemlisi kalite gibi nitel ölçütlere kaymasına neden olurken, kamu işletmecilik modeli gibi kamu yönetimi alanındaki çağdaş yeni yaklaşımların gelişimine imkân sağlamış, tüm bu gelişmeler kamu mali yönetim sistemlerindeki reform arayışlarının itici gücü olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23). Sınırlı kamu kaynakları ile artan kamu hizmet talebinin yarattığı ikilemin çözümü stratejik yönetim ve stratejik planlama gibi daha çok özel sektörde geçerli olan performans yönetim tekniklerinin kamuya aktarılmasında bulunmuştur (Taner, 2011: 7).

Kamu işletmecilik modelinin dayandığı temel esaslardan biri de kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsenmesi, kurula yönelik bir yönetim yaklaşımından amaca/sonuca odaklı bir yaklaşıma geçilmesi olmuştur. Bu yaklaşım aynı zamanda, kamu örgütlerini çevrelerinde gelişen olayları değerlendirip, fırsat ve tehditlere karşı gerekli önlemleri almaya ve gelecek vizyonunu belirlemeye zorlamıştır (Barca ve Balcı, 2006: 32). Kamu mali yönetim sistemlerinde, bütçe, muhasebe, mali istatistikler, raporlama, iç kontrol sistemleri, harcama süreçleri gibi konularda hesap verebilirlik ve şeffaflığın önem kazanması da benzer faktörlerin bir sonucudur.

Kamudaki yapısal ve işlevsel yeniden yapılanma sürecinin en önemli değişim dinamiklerinden birisi de performans bilgisinin ve bunu üreten sistemlerin kamu politikalarının yönetim ve denetimindeki artan önemidir. Sonuç/çıktı odaklı yönetim modellerinin kamuda uygulama alanı bulması, kamu politikalarına karar veren birimlerin performans bilgilerine olan güvenini ve ihtiyacını artırmış durumdadır.

Kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan çok boyutlu dönüşüm, kamu bütçelerinde de girdi odaklı geleneksel bütçelemeden çıktı/sonuç odaklı modellere doğru değişimi zorunlu kılmıştır. Ne üretildiğinden ziyade ne harcandığına odaklanan geleneksel bütçe sisteminin çağdaş kamu mali yönetimin gereklerini karşılayamaması, kamu hizmetlerini çıktı esasına göre değerlendirecek performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama bütçeleme sistemi gibi alternatif bütçe sistemlerinin gelişiminde etkili olmuştur (Aktan ve Tüğen, 2006: 2008). Performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek her faaliyet ve projenin maliyetlendirilmesini ve ayrıca yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedefleri oluşturulmasını öngören bir bütçe yönetim sistemidir (Taner, 2011: 9). Performans esaslı bütçeleme sisteminin nihai amacı, kamu kaynaklarının politik ve sosyal amaçlara uygun şekilde tahsisi ve kullanımını sağlayarak, kamu hizmetlerinin hem daha etkin, verimli ve ekonomik yürütülmesi hem de saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesine yardım etmektir (The World Bank, 2010: 15). Bu yönüyle performans esaslı bütçeleme, devlet hazinesini elinde tutan parlamentonun, bütçeyi formüle eden üst yöneticilerin, departman ve birimlerde bunu uygulayacak idarecilerin ve hükümet faaliyetlerinin çıktılarında etkilenen ve çıktı ve faydalar sağlayan halkın birlikte memnun edilmesi ilkesine dayanan çok yönlü bir sistemdir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 6).

Kamu yönetiminde yönetimden yönetişime doğru yaşanan değişim, idari karar ve süreçlerde nasıl ki yerleşmeyi ortaya çıkarmışsa mali yönetim ve kontrol sistemlerinde de yetki ve sorumluluğun merkezden taşra birimlerine veya üst yönetimden ödenek tahsisi yapılan alt birimlere aktarıldığı bir yapının da önünü açmıştır. Merkezi planlamaya dayalı bir bütçe anlayışından, her kamu idaresinin kendi stratejik önceliklerine göre bütçe hazırladığı, bütçe uygulamalarının performans göstergeleri üzerinde takip edildiği ve raporlandığı, harcamacı her birimin uygulama sonuçlarına ilişkin olarak üst yönetime, dış denetim organlarına ve kamuoyuna hesap verdiği bir mali yönetim sistemine geçilmiştir.

2. ETKİN BİR STRATEJİK YÖNETİMDE, STRATEJİK PLAN VE BÜTÇE İLİŞKİSİ

Genel olarak stratejik yönetim, çağdaş yönetim teorisine özgü, içinde çok sayıda unsur ve kavramı barındıran kapsayıcı bir yönetim yaklaşımıdır. 1970'lerden itibaren, ilk defa özel sektörde uygulama alanı bulan stratejik yönetim yaklaşımı, 1990'lı yıllarda devlette yaşanan krize karşı bir çözüm olarak, kamu sektörü içinde tartışılmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. Özel işletmeler için stratejik yönetim,

örgütlerin faaliyette buldukları alanın belirsizlik ve değişimine karşı duyarlı olması ve orta/uzun vadeli sorunlarla mücadele edecek kurumsal kapasitede bulunmasını ifade etmektedir. Özel sektör gibi kamu sektörü için de stratejik yönetimin geleceği tasarlama yönüyle birlikte dış çevreyi kontrol veya ona uyum sağlama yönü de önemli kabul edilmektedir. Ancak, kamu örgütleri açısından, kurumun faaliyette bulunduğu ortamdaki değişime ayak uydurması veya değişimi yönetmesi, kendi dışındaki faktörlerden kaynaklanan ve çoğu zaman kontrol edemediği belirsizlik ve riske karşı hazırlıklı olması, stratejik yönetimin gerçekleştirilmesinde karşılaşılabilecek temel güçlük alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Stratejik yönetim, kurumsal misyon ve vizyona uygun olarak geleceğin planlanması, gerekli faaliyetlerin tasarımı, bunlara ilişkin süreçlerin ve sonuçların gözetimini/izlenmesini içeren çok boyutlu ve kapsamlı bir süreçtir. Stratejik yönetim, örgütün uzun vadeli amaç ve hedeflerinin açık şekilde belirlenmesi, bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli temel aksiyon programlarının geliştirilerek, ihtiyaç duyulan kaynakların bu programlara tahsisi (Barca ve Balcı, 2006: 38) ve tüm bu süreçlerin izlenmesi olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkarak, stratejik yönetimin temelde üç safhadan oluşan bütünleşik bir yönetim modeli olduğu sonucuna varılabilir: planlama, belirlenen hedefler için kaynak tahsisi, kontrol ve değerlendirme.

Stratejik yönetimin ilk safhasını oluşturan stratejik planlama, idarelerin amaçlarının, hedeflerinin ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlenmesini gerektiren, uzun vadeli ve geleceğe dönük bir yönetim aracıdır. Planlama yoluyla bulunulan nokta ile ulaşılmak istenen nokta arasındaki fark belirlenerek, istenen noktaya varmak için atılması gereken adımların tarifi yapılır. “Stratejik yönetimde bir kurumun stratejik geleceğini dinamik ve sürekli bir temelde belirlemesi, biçimlendirmesi ve uygulanmasını içeren bir süreç söz konusudur. Bu nedenle, stratejik yönetimde kurumun kendi performans göstergeleri kadar faaliyette bulunulan sektördeki gelişmelerin ve yönelimlerin de dikkate alınması, kurumsal kapasitenin analiz edilmesi, örgütün güçlü ve zayıf yönleriyle ilgili bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Stratejik yönetimde planlamanın önemi burada kendini gösterir. Planlama bir kurumun “ne olduğu, neyi yaptığı ve niçin yaptığı”nı sorularına cevap veren kavram ve süreçler seti olarak tanımlanmaktadır” (Poister, 2010: 247, 249, 250). Özellikle planlama safhasında yapılacak durum analizi, kuruluşun geleceğe yönelik sağlıklı ve doğru amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için gereklidir. Geleceği planlayabilmek için mevcut durumda kurumun hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki

olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir (DPT, 2006: 15). Planlama stratejik yönetimin temel unsurlarından olmakla beraber, yönetim ile planlama tasarım ve işleyiş açısından farklılaşır. Planlama örgütlerde genelde belirli uzman bir birimin yürüteceği bir faaliyet olarak kabul edilirken, stratejik yönetim kurumun üst yönetimi başta olmak üzere farklı birimleri içine alan geniş katımlı, bütünleşik bir yaklaşımı temsil eder (Hughes, 2013: 390).

Stratejik yönetimin ikinci safhası, kurumsal amaçların gerçekleşmesi için gerekli kararların alınması, belirlenen hedefler için uygun kaynakların tahsis edilmesidir. Etkin bir stratejik yönetimde, planlama kadar, belirlenen amaçları uygulamaya geçirecek mekanizmaların işlerlik kazanmasına da ihtiyaç vardır. Kurumsal bütçelerin, planda yer alan stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirecek bir çerçevede hazırlanmasının önemi burada kendini gösterir. Serbest piyasa koşullarında faaliyette bulunan özel örgütlerden farklı olarak, “kamu kurumları, politikacılar, vatandaşlar, girişimciler, tedarikçiler ve diğer kamu kurumları gibi farklı aktörlerden oluşan çok geniş bir paydaş kesiminin talep ve beklentileriyle karşı karşıyadır” (Özgür, 2004: 227). Kamu kurumlarının, stratejik amaç ve hedeflerini belirlerken paydaşlarının farklı taleplerini uzlaştırmanın yanında mevcut kamu kaynaklarıyla alternatif faaliyetler arasında optimal seçim yapmak gibi bir sorumluluğu da bulunmaktadır. Bu durum, kamuda etkin bir stratejik yönetimin hayata geçirilmesinde, plan-bütçe ilişkisinin önem ve gerekliliğine işaret etmektedir. Kamu bütçeleri, kamu sektörünün geleceğe dönük gelir ve gider tahmini ile bunların kaynaklarını gösteren metinler olarak, stratejik planlamanın temel araçlarından birini oluşturur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 18-19). Bütçeler hükümet politikalarının en önemli ve somut beyanı oldukları gibi, politik hedefleri konsolide etmek ve somut uygulamalarını göstermek gibi işlevi de yerine getirirler (Shah ve Shen, 2007: 138) .

Çağdaş bütçe anlayışının en önemli fonksiyonlarından birisi, stratejik yönetim modelindeki planlama ve uygulama safhaları arasında bağ kurabilmesidir. Kamu mali yönetimi alanında yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinin kamu bütçeleri üzerindeki en büyük etkisi, girdi odaklı bütçeleme anlayışından program-bütçe veya performans bütçe sistemi gibi çıktı/sonuç odaklı bütçe modellerine geçilmesiyle yaşanmıştır. Stratejik yönetim tekniklerinin kamuda geçerlilik kazanmasını da içeren bu süreçte kamu bütçelerine, kaynak dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması, kamu kaynaklarıyla ulaşılmak istenen amaç ve hedefler arasında ilişki kurulması gibi çağdaş işlevler yüklenmiştir (Aktan ve Tüğen, 2006: 2008). Özellikle, kamu işletmecilik modelinin kamu mali sistemlerindeki somut yansımalarından olan performans esaslı bütçeleme modeli, stratejik yönetim bütçe arasındaki ilişkiyi

güçlendirebilecek alternatif bir yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır. Geleneksel bütçe anlayışında kamu bütçeleri, harcamacı birimlerinin kendilerine tahsis edilen ödenekleri aşmamalarını güvence altına alacak yönetsel bir kontrol mekanizması olarak görülürken, bütçenin stratejik yönetim, planlama, performans ölçümü, yetki ve sorumluluk devri (*delegation*) gibi işlevleri ikinci planda kalmaktaydı (Prowle, 2014: 32-33). Sonuç odaklı bir yönetim anlayışının ürünü olan performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin bütçelenmesini yani, faaliyet-proje düzeyinden başlayarak, stratejik amaç ve hedefler göz önüne alınarak kaynak tahsisi yapılmasını öngörmektedir. Böylece, idare misyonuyla bağlantılı olmayan faaliyet ve projelerin uygulanmasının ya da kaynak tahsis edilmesinin önüne geçilmek istenmektedir (Erüz, 2006: 221).

Stratejik yönetimin başarısında, planlama ve uygulama kadar sürecin sağlıklı ve etkin şekilde işleyip işlemediğinin izlenmesi de önemlidir. Stratejik yönetim fonksiyonel birimler ve bölümler tarafından yürütülen faaliyetlerin kontrolü ve geliştirilmesini gerektirir. “Stratejik yönetim sürecinin, öngörülen şekilde işlenmesini sağlamak için, stratejik yönetim sürecinin değerlendirilmesi ve kontrol edilmesi üzerine odaklanılmalıdır. Periyodik olarak yürütülecek ölçüm ve denetimler, stratejik yönetim grubuna sadece sonuçları bütçe tahsisatlarına bağlama olanağı vermekle kalmayacak, bundan daha önemlisi stratejik hedeflere ulaşmada kurumun gelişiminin izlenmesini sağlayacaktır. Bu sonuç yönelimli geri besleme; başarının doğrulanması, sonraki adımların revize edilmesi ve alternatif stratejilerin geliştirilmesi için gereklidir (Durna ve Eren, 2002: 71).

Stratejik yönetim, bütçeleme, planlama, izleme ve raporlama gibi geleneksel yönetim araçlarını içeren bir model olmakla beraber, bu faaliyetlerin basit bir toplamı değildir, kurumun kendi kurumsal amaç ve hedefleriyle içinde bulunduğu çevrenin ve kurumsal kapasite ve yeteneklerinin analizini yaparak, geniş bir perspektiften tüm bu araçların birbiriyle entegre edilmesi düşüncesine dayanır (Hughes, 2014: 387-388). Bu bağlamda, stratejik yönetimde nihai amaç, kurumsal hedeflere uygun faaliyetlerin kurgulanması ve yürütülmesidir. Stratejik yönetimde, yürütülecek faaliyetlerin tasarımı, finansmanı ve sonuçlarının nasıl ölçüleceği meselesi, odaklanması gereken alanların başında gelir. Kamu kaynaklarının kurumsal önceliklere göre nasıl dağıtılacağını gösteren kamu bütçelerinin, mali kaynaklarla kurumsal stratejiler arasında bağ kurulmasında, etkin stratejik yönetimin vazgeçilmez araçlarından biri olarak görülmesi bu yüzdendir. Stratejik yönetimde, bütçe süreci önemli olmakla beraber, planlama ve bütçeleme süreçlerinden beklenen sonuçların alınabilmesi

kurumsal politika ve hedeflerin doğru ve uygun seçimine bağlı gözükmetedir. Bütçe, bu sürecin teknik bir yönünü oluşturur. Çelebi ve Kovancılar'ın da (2012: 11) belirttiği üzere, kamu harcamalarında performans ve etkinliği ortaya koymak zordur. Teknik olarak etkin olan bir harcama, kamu çıkarı veya sosyal refah açısından etkin olmayabilir. Bu durum, devletin yanlış çıktıyı etkin bir şekilde üretmesi anlamına gelir, bu nedenle, stratejik hedeflerin doğru seçimine ihtiyaç vardır.

Stratejik yönetim kapsamında plan-bütçe ilişkisinin tam ve doğru şekilde kurulması kamusal hesap verebilirlik açısından da önemli gözükmetedir. Kamu kurumlarının parlamentonun ve hükümetin belirlemiş olduğu kamusal politikalara uygun hareket etmeleri, demokratik yönetim sürecinin temel unsurları arasındadır. Bu, etkin bir devlet yönetiminin gereği olduğu kadar, bürokrasinin demokratik kontrolü açısından da vazgeçilmezdir. Kamu kurumlarının stratejik plan ve performans programlarını oluştururken, hükümet tarafından hazırlanan üst politika belgelerini referans almaları, kamu kesiminde stratejik plan-bütçe uyumunun sağlanmasına yardımcı olarak stratejik yönetiminin kurumsallaşmasına katkıda bulunur.

3. KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİMİZDE STRATEJİK PLAN VE BÜTÇE

Kamu yönetim sistemimizde, 2000'li yılların ortasında ağırlık kazanan reform ve yeniden yapılanma çalışmalarıyla kamu sektöründe idari ve mali açıdan köklü bir değişim gerçekleştirerek, güçlü/etkin ancak daha hesap verebilir bir yönetim anlayışı hayata geçirilmek istenmiştir. Merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarını baştan tanımlayan Kamu Yönetim Temel Kanun Tasarısı kamu sektöründe daha çok idari açıdan yapısal bir dönüşüm hedeflemiş iken 5018 sayılı Kanun, şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli şekilde kullanıldığı, kamu bütçelerinin yine şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde hazırlandığı, uygulandığı, sonuçlarının raporlandığı ve denetlendiği bir mali yönetim ve kontrol sistemi kurmayı amaçlamıştır.

5018 sayılı Kanun'da, diğer pek çok alanda olduğu gibi bütçe sisteminde de değişikliğe gidilerek, kamu sektöründe performans esaslı bütçe uygulaması ilkesi benimsenmiştir. Kanun'da öngörülen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performansla dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Maliye Bakanlığı, 2009: 5).

Kamu mali yönetim sisteminde yapılan düzenlemelerle plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek mekanizmalar oluşturularak, bütçe hazırlama süreci ile bütçe kapsamı yeniden tanımlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim bütçe kanunu hazırlama sürecini başlatan ve makro politikalar, ilkeler ve temel ekonomik büyüklükleri içeren Orta Vadeli Program ile bütçe gelir-gider tahminlerini ve kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Planın üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde, her yıl hazırlanması hükme bağlanmıştır. Özellikle, çok yıllık bütçe anlayışının benimsenmesinde, stratejik hedeflerle kamu bütçeleri arasında paralellik kurmanın amaçlandığı söylenebilir, zira süresi bir yıldan fazla olan stratejik önceliklerin hayata geçirilebilmesi, bütçe kaynaklarının çok yıllık şekilde planlanması ve uygulanmasını gerektirmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2012: 212-213)

Kamuda etkin bir stratejik yönetim oluşturulması hedefi, Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planlarının da öncelikli politika alanlarından birisini oluşturmaktadır. Onuncu Kalkınma Planı'nda (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 51), kamuda stratejik yönetim sürecinin tüm aşamalarının etkili bir biçimde işleyebilmesi için üst politika belgelerinde yer alan orta vadeli çerçevenin kamu idarelerine somut bir yön verecek şekilde oluşturulmasının önemine dikkat çekilerek, bütçe sisteminin planlama, bütçeleme, uygulama ile izleme ve değerlendirme süreçlerinin etkinliğini artıracak şekilde gözden geçirilmesi için atılacak adımlar belirlenmiştir.

Kamu mali yönetim sistemimizde stratejik plan-bütçe ilişkisi, plan, performans programı ve faaliyet raporları aracılığıyla kurulmaya çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Kamu idarelerine stratejik plan hazırlama sürecinde yardımcı olmak üzere DPT tarafından hazırlanan Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nda, stratejik yönetim döngüsü, planlama, bütçeleme, uygulama ve değerlendirme safhalarına dayandırılmıştır. Kılavuzda öncelikli olarak kamu idarelerinin stratejik plan hazırlama sürecini dört ana soru etrafında gerçekleştirmeleri öngörülmüştür: 1-Neredeyiz, 2-Nereye varmak istiyoruz, 3-Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz, 4-Performansımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz. Bu kapsamda, kurumun nerede olduğunu tespit etmek için öncelikle kapsamlı bir durum analizi yapmasına ihtiyaç vardır. Daha sonra, kurumun misyon ve vizyonunu tespit ederek amaç ve hedeflerini belirlemesi gerekmektedir. Üçüncü aşamada, kurumu gitmek istediği yere ulaştıracak faaliyet ve projeler tanımlanacaktır. Son olarak ise izleme ve değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Kurumların orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini içeren stratejik planlar ile yıllık bütçeler arasındaki ilişkinin her yıl hazırlanacak performans programları aracılığıyla kurulması öngörülmüştür. Performans programı, bir mali 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 belgelerdir. Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde program hazırlarken kamu idarelerinin izleyecekleri adımlar şu şekilde tanımlanmıştır: 1- Öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, 2- Performans hedeflerinin belirlenmesi, 3- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi, 4- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi, 5- Performans göstergelerinin belirlenmesi, 6- Programın hazırlanması.

Performans programı temelde, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ilgili yılda ulaşılabilecek hedeflerle, bunlar için gerekli alternatif faaliyet ve projelerin, maliyet ve çıktı, risk ve belirsizlik gibi kriterler açısından analiz edilerek belirlenmesi faaliyetine dayanır. Programda, bir tarafta performans hedefi tablosu yer alırken diğer tarafta bu hedefi gerçekleştirmek için yürütülecek faaliyetlerin maliyetleri, analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik sınıflandırmasına uygun olarak belirlenerek programın idare bütçesiyle bağlantısı kurulmuş olur.

Kamu idareleri tarafından ilgili mali yılda yürütülmesi öngörülen faaliyetlerle ilgili bütçe ödenekleri kullanıldıktan sonra, faaliyet sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta, kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlamaları hükme bağlanmıştır. Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin bir gereği olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında, üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanması gereken bir belgedir. Faaliyet raporları temel olarak, mali yıl sonunda yılı uygulamasına dayanak oluşturan performans programında belirlenen performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koymak, performans hedeflerinde ortaya çıkan sapmaların nedenlerini araştırmak, analiz etmek amacıyla hazırlanan ve bu yönüyle de hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine aracılık eden öz değerlendirme aracıdır.

Performans esaslı bütçelemenin 5018 sayılı Kanun'a ve kalkınma planlarında belirlenen hedeflere uygun şekilde tam ve sağlıklı şekilde işleyebilmesi, kamu idarelerinde etkin bir performans bilgi sisteminin kurulmasına ve işlemesine bağlıdır.

Performans hedefleri, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflere ulaşmaları için program döneminde gerçekleştirilmesi planlanan hedefler olmaları nedeniyle, bütçedeki kaynak tahsisinin temel dayanağını oluşturur. Bu hedeflerin temelini oluşturan performans bilgisi, bu yönüyle de bütçe uygulamalarının değerlendirilmesine veya dış denetimine esas oluşturacak veri özelliği taşır (Taner, 2011: 21).

4. STRATEJİK PLAN-BÜTÇE İLİŞKİSİ BAĞLAMINDA, STRATEJİK YÖNETİM MODELİNİN TASARIM VE İŞLEYİŞİNE İLİŞKİN SORUNLAR

5018 sayılı Kanun'da, kamu yönetimimiz için planlamaya dayalı stratejik bir yönetim modeli öngörülmüş olsa da sistemin tasarımından kaynaklanan sorunlar, kamu idarelerindeki kurumsal ve yapısal eksiklikler, iç kontrol sistemlerindeki yetersizlikler gibi etkenlerden dolayı kamuda etkin bir stratejik yönetim hayata geçirilememiştir. Onuncu Kalkınma Planında da belirtildiği üzere (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 51); stratejik yönetim kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet bağlantısının güçlendirilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçlerine entegre edilmesi, iç ve dış denetim sistemlerine hesap verebilirlik bağlamında işlerlik kazandırılması ve stratejik yönetimin koordinasyonundan sorumlu kurumlar arasında etkin bir işbirliği mekanizmasının kurulması ihtiyacı hala devam etmektedir.

Kamu yönetim sistemimizde, stratejik yönetim süreçlerinin işleyişinde strateji geliştirme birimlerine önemli görev ve sorumluluklar verildiği görülmektedir. Başlangıçta Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında yer alan bu birimler, söz konusu tasarının yasalaşmaması üzerine, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kanun'la 5018 sayılı Kanun'a eklenmiştir. 5436 sayılı Kanun'un 15. maddesinde kamu idarelerindeki Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları ve bütçe daireleri kaldırılarak, SGB'lerin kurulması düzenlenmiştir. Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, bu birimlerin fonksiyonları; stratejik yönetim ve planlama, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, yönetim bilgi sistemi ve malî hizmetleri yürütmek gibi çok yönlü şekilde tanımlanmıştır. Gerek, 5018 sayılı Kanun'un 60. maddesinde, gerekse ilgili yönetmelikte, bu birimlere strateji geliştirme fonksiyonu yanında kamu idarelerinin mali hizmetlerini yürütme görevi verilmiş olsa da uygulamada, strateji geliştirme fonksiyonu ikinci planda kalmış, bu birimler, kamu idarelerinin rutin ve günlük mali işlemlerini yürüten birimler haline gelmişlerdir.

Kamu idarelerinde stratejik politikaları geliştirme ve uygulama, stratejik plan-bütçe ilişkisini kurmak gibi stratejik yönetim süreçlerinin neredeyse tamamı,

tek bir daire başkanlığının uhde ve sorumluluğuna bırakılmıştır. Stratejik yönetim esas olarak kurumsal amaç ve hedefler gerçekleştirilmesinde görev ve sorumluluğu olan her birimin ya da paydaşın katkısıyla yürütülecek ve geliştirilecek bir çağdaş yönetim yaklaşımını temsil etmektedir. Etkin bir stratejik yönetimde, bir kamu idaresinde kamusal hizmet üstlenen her bir birimin kendi yetki alanıyla ilgili stratejik düşünme, strateji politikalar geliştirme, kurumsal hedeflere uygun hareket etmek gibi sorumluluklar üstlenmesi beklenir. Bu, stratejik yönetimin katılımcı bir model olmasının bir gereğidir. Buna göre, bir kurumda stratejik yönetim süreçlerinin tasarım, uygulama ve hesap verme sorumluluğuyla ilgili asıl yükümlülüğün üst yönetime ait olması, buna mukabil kendilerine kaynak tahsisi yapılan alt birimlerin ise stratejik hedefleri gerçekleştirecek faaliyetlerin uygulanmasından ve elde edilen sonuçlardan idari olarak üst yönetime karşı sorumlu tutulmaları gerekmektedir. Böyle bir yapıda, strateji geliştirme birimlerinin fonksiyonunun; stratejik hedeflerin belirlenmesi, ilgili birimler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlama, süreçlerin raporlanması, üst yönetime ve harcama birimlerine rehberlik ve danışmanlık gibi görevlerle sınırlı olması beklenir.

Kamu mali sistemimize, başta performans esaslı bütçeleme olmak üzere, 5018 sayılı Kanun'la giren pek çok düzenlemenin uygulanmasındaki aksaklıklar, kamuda etkin bir iç kontrol sisteminin işlerlik kazanmamasıyla da yakından ilişkilidir. Kamu idarelerinin iç kontrol sistemi, bir yönüyle idarenin yürüttüğü faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracı olması sebebiyle, performans bilgisinin tam, doğru ve gerçekçi şekilde oluşumunda kilit önem taşır. Ne var ki, kamu idarelerinin önemli kısmında etkin iç kontrol sistemlerinin henüz oluşturulmamış olması, performans ölçütleri ve maliyetler gibi bütçeye dayanak oluşturan verilerin doğruluğu ve gerçekliğini etkileyerek performans esaslı bütçe uygulamaları açısından önemli riskleri beraberinde getirmektedir (Taner, 2011: 25). Özellikle, kamuda performans bilgisine ilişkin veri kayıt sistemlerinin kurulmamasından kaynaklanan sorunların, iç kontrol süreçlerindeki zafiyetlerin bir sonucu olduğu görülmektedir. Stratejik plan, program ve faaliyet raporu gibi temel belgelerdeki performans hedef ve göstergelerin güvenilir veri sunabilmesi için, bu bilgilerin toplanması, analizi ve üretim süreçlerinin, önceden belirlenmiş usullere ve yetkilendirmelere uygun şekilde gerçekleşmesine ihtiyaç vardır.

Stratejik planlamanın, stratejik yönetim sürecine katkı sağlayabilmesi, kurumsal hedeflerle uyumlu ve gerçekçi bir temelde hazırlanmalarına bağlıdır. Her kamu idaresinin stratejik planını, kendi misyon ve vizyonuna uygun, kurumsal amaç

ve hedeflerini yansıtacak şekilde hazırlaması bu açıdan büyük önem taşır. Ülkemizde kamu idareleri tarafından hazırlanan stratejik planlar incelendiğinde; planların kurumsal özgünlükten uzak, birbirinin tekrarı niteliğinde belgeler olduğu, paydaşların beklentilerini yeterince yansıtmadığı, plan bütçe ilişkisinin tam kurulamadığı görülmektedir. Bu durum önemli ölçüde, stratejik planlarla kurum bütçelerinin birbirinden kopuk, daha çok belge üretmeye dönük faaliyetler olarak algılanmasının bir sonucudur.

Performans esaslı bütçeleme sürecinin performans programı ve bütçe olmak üzere iki ayrı belge üzerinden işlemesi de kamuda stratejik plan bütçe ilişkisinin tam ve doğru şekilde kurulmasını güçleştiren bir faktör olarak kabul edilmektedir. Mevzuatta kamu idarelerinin, hem bütçe hem de performans programı tekliflerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına göndermeleri öngörülmüştür. Maliye Bakanlığı tarafından konsolide edilen merkezi yönetim bütçe tasarısı üzerinde, gerek Bakanlıktaki gerekse Meclisteki görüşmelerde, bütçe ödenek kalemlerine odaklanılırken, hükümetin ilgili mali yıldaki öncelikli politika hedeflerini yansıtan performans programları üzerinde bir değerlendirme yapılmamaktadır (Kurnaz, 2010: 129-130).

Bu süreci olumsuz etkileyen bir diğer etken de 5018 sayılı Kanun'da öngörülen stratejik yönetim süreçlerinin ilgili mevzuata uygunluğunu ve etkinliğini güvence altına alacak yeterli denetim ve kontrol mekanizmalarına işlerlik kazandırılmamasıdır. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberinde kamu idarelerinin bütçelerini kalkınma planları, stratejik plan ve performans programlarına uygun hazırlayacakları belirtilmektedir. Maliye Bakanlığı tarafından merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim süreçlerinin desteklenmesi, uygulama birliğinin sağlanması amacıyla oluşturulan e-bütçe sisteminde, kamu idareleri kurum bütçeleriyle birlikte performans programlarını da hazırlamaktadır. Sistem, her bir harcama biriminin, hedef ve göstergelerle ilgili faaliyetlerin maliyetlendirilmesine uygun şekilde, gider teklifleri hazırlaması ilkesine dayanmaktadır. E-bütçe sistemi, kamu idaresine tahsis edilecek toplam ödenekleri performans hedefleri ve yürütülecek faaliyetlerle ilişkilendirmeyi amaçlasa da, performans programındaki hedeflerin stratejik plandaki amaç/hedeflerle uyumu, performans göstergelerinin ölçülebilirliği, hedefle ilgiliği, doğrulanabilirliği gibi hususlarda kamu idarelerine bir güvence sağlamamaktadır. Maliye Bakanlığı tarafından kamu idare bütçeleri üzerinde yürütülen kontroller daha ziyade gelir ve gider tekliflerinin ve ödenek taleplerinin, önceden belirlenmiş ödenek tavanlarına ve merkezi yönetim bütçe tasarısına uygunluğunu sağlamaya yöneliktir.

Kamuda stratejik plan-bütçe ilişkisinin bir bütün olarak etkin şekilde kurulabilmesi, kamu idarelerinde performans esaslı bütçeye yönelik yeterli bilinç düzeyine ulaşılmasına ve sürecin sahiplenilmesine bağlıdır. Kamu mali yönetim sistemimizde stratejik plan, performans programı/bütçe ve faaliyet raporları üzerine kurgulanan stratejik yönetim modeli, 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun'la birlikte uygulamaya geçmiştir; ancak kamu idarelerinde bu süreçlerle ilgili farkındalığın, Sayıştay tarafından yürütülen performans denetimlerinin etkisiyle yeni yeni oluşmaya başladığı gözlemlenmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda dış denetim birimi olarak Sayıştayın yürüteceği denetimler düzenlilik ve performans denetimi olarak ikiye ayrılmıştır. Kanun'un, 36. maddesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanan performans denetiminin üç temel amacı bulunmaktadır; 1-Kurumların performans bilgilerinin faaliyet raporlarında gösterilmesini sağlayarak kamu mali yönetim sisteminde hesap verme sorumluluğu ve saydamlığı gerçekleştirmek, 2-Raporlanan bilgilerin tam ve doğruluğuna güvence vermek, 3-Faaliyet raporunun yasal düzenlemelere uygun hazırlanıp hazırlanmadığı ve yıllık performans programında belirlenen hedeflere ilişkin performansın ve performanstaki sapmaların nedenlerinin yeterli şekilde raporlanıp raporlanmadığının tespit etmektir (Sayıştay, 2014).

Dış denetim kapsamında, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerle performans programındakilerin birbiriyle uyumlu olup olmadığı, performans göstergelerinin doğru ve uygun şekilde tanımlanıp tanımlanmadığı, kaynak ihtiyacının performans hedeflerini gerçekleştirecek şekilde belirlenip belirlenmediği, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile gerçekleşen sonuçlar arasında sapma olup olmadığı gibi hususlar incelenebilecektir. Performans bilgisi denetiminin kamuda yaygınlaşmasının; plan-bütçe ilişkisi başta olmak üzere stratejik yönetim süreçlerinin tüm alanlarında hedeflenen başarıya ulaşılmasına, kamuda bir bütün olarak hesap verebilirlik ve saydamlığın gerçekleşmesine ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına önemli katkılar sağlayacağı açıktır.

SONUÇ

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarında stratejik yönetim modeline doğru bir yöneliş gözlemlenmektedir. 5018 sayılı Kanun'la kurulmaya çalışılan sistem; kamu idarelerinin kurumsal misyon ve vizyonlarına uygun şekilde geleceğini tasarlamalarını, stratejik planlarında ve performans programında orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini belirlemelerini, bütçelerini bu önceliklere uygun şekilde hazırlamalarını ve son olarak da faaliyet

raporları aracılığıyla uygulama sonuçlarını izleyerek izleme sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmalarını öngörmektedir.

Planlama stratejik yönetimin ilk adımını oluşturmakla beraber, kamu kurumlarının kendileri için salt stratejik hedefler belirlemesi, kamu kesiminde stratejik yönetimin uygulandığına işaret etmemektedir. Bütünüyle mali süreçlere odaklı ve yalnızca strateji geliştirme birimlerinin uhde ve sorumluluğuna bırakılmış bir modelin, stratejik yönetimden beklenen iyileşmeleri gerçekleştirilmesi zordur. Bu nedenle, kamu yönetim sistemimizde stratejik yönetim süreçlerinin idari ve mali tüm alanları kapsayacak şekilde yeniden dizayn edilmesine ihtiyaç vardır. Stratejik yönetimin kamuda hem etkinlik ve verimliliği sağlaması hem de saydamlık ve hesap verebilirliği güçlendirebilmesi için, kapsamlı ve katılımcı bir yaklaşımın benimsenerek örgütteki tüm birimlerde ve her seviyede çalışan personel ile diğer dış paydaşların sürece dâhil olmaları büyük önem taşımaktadır. Öte yandan dinamik bir süreç olan stratejik yönetimin etkin şekilde uygulanabilmesi, kamu idarelerinin değişen ve gelişen çevre koşullarına adapte olabilecek kapasitede olmasını ve stratejik planda belirlenen hedefler ve uygulama sonuçlarıyla ilgili tam, doğru ve güvenilir performans bilgilerinin üretilmesini gerektirmektedir.

5018 sayılı Kanun'da öngörülen sistemin başarısının önemli ölçüde stratejik plan-bütçe arasında güçlü ve etkin bir ilişki kurulabilmesine bağlı olduğu söylenebilir. Bunun için öncelikli olarak, stratejik plandaki ve performans programındaki hedef ve göstergelerin birbiriyle uyumlu olması gerekmektedir. Esas olarak, kamuda stratejik plan bütçe ilişkisini kuran temel mekanizma, stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin yıllık bazdaki uygulaması olan performans programlarıdır. Bütçe ve performans programları arasındaki kopukluğun giderilmesi için, iki farklı belge üzerinden devam eden bütçeleme sürecinde, performans hedef ve göstergelerinin işlevselliğinin artırılması büyük önem taşımaktadır. Stratejik plan-bütçe ekseninde kamuda etkin bir stratejik yönetimin hayata geçirilebilmesi için; stratejik planlama sürecinin başta üst yönetim olmak üzere örgütteki tüm birim ve çalışanlar tarafından benimsenmesi, hedef ve göstergelerin bütçe kalemleriyle irtibatını sağlayacak veri kayıt sistemlerinin oluşturularak etkin şekilde kullanılması, stratejik yönetim uygulamalarının iç kontrol ve denetim süreçleriyle desteklenmesi, kamu kesiminde stratejik planların takip ve değerlendirilmesinden sorumlu Kalkınma Bakanlığı ile bütçe ve performans programı hazırlanması süreçlerinden sorumlu Maliye Bakanlığı arasında kurumsal ve işlevsel açıdan koordinasyon/işbirliğinin güçlendirilmesi ve son olarak da dış denetim birimi olan Sayıştay tarafından tüm bu sürecin etkin şekilde denetlenerek parlamento ve kamuoyunun sağlıklı şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun ve Kamil Tüğen (2006), “Performans Denetimi”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Ed. C. Aktan), Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Barca, Mehmet ve Asım Balcı (2006), “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 2.
- Coşkun, Selim (2004), “Kamu Reformları: Değişimi-Süreklilik”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çelebi ve Kovancılar (2012), “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 9, Sayı 1.
- Dinçer, Ömer ve Cevat Yılmaz (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Yayınları.
- DPT (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara.
- Durna, Ufuk ve Veysel Eren (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdare Dergisi, Cilt 35.
- Edizdoğan, Nihat ve Özhan Çetinkaya (2012), Kamu Bütçesi, Ekin Yayınları, 3. Baskı, Bursa.
- Erüz, Ertan (2006), “5018 sayılı Kanuna göre Performans Esaslı Bütçeleme”, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (Ed.: C. Aktan), Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları” Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları, Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen (Ed.), İmaj Yayınevi, Ankara.
- Hughes, Owen E. (2014), Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi, Çev. B. Kalkan, B. Akın, Ş. Akın, BingBang Yayınları, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara.
- Kurnaz, Ahmet Cemil (2010), Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Mesleki Y. Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, BUMKO Genel Müdürlüğü, Ankara.

- Özgür, Hüseyin (2004), “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Poister, Theodore H. (2010), “Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance”, Public Administration Review, December.
- Prowle, Malcolm (2014), “The Role of Budget Systems in Supporting Strategic Management in Public Sector”, Developments in Strategic and Public Management, Edited by Paul Joyce, J.B.Bryson, Marc Holzer, Palgrave Macmillan Minnesota.
- Sayıştay (2014), Performans Denetimi Rehberi V.2, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Shah, Anwar & Shen, Chunli (2007), “A Primer on Performance Budgeting”, (Anwar SHAH (Ed), Budgeting and Budgetary Institutions, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, Washington.
- Taner, Ahmet (2011), “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, Sayıştay Dergisi, Sayı 33.
- The World Bank (2010), Results, Performance Budgeting, and Trust in Government , Edited by Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington.

DENHARDT VE DENHARDT'IN YENİ KAMU HİZMETİ KURAMINA BAKIŞ

Utku ÜTÜK*

ÖZ

Denhardt ve Denhardt'a göre kamu yönetiminde bir değişim yaşanmaktadır: Zaman içerisinde Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı karşısına bir seçenek olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çıkmış ve kürek çeken devletin yerini dümen tutan devlet almıştır. Ancak değişim devam etmektedir. Artık devlet dümen tutan değil hizmet sunandır. Denhardt ve Denhardt 'ın Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı karşısında bir seçenek olarak geliştirdiği model Yeni Kamu Hizmeti Kuramı olarak adlandırılmaktadır. Çalışmanın konusunu da Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramı oluşturmaktadır. Çalışma ile Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramı'nı kamu yönetiminde Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Kuramları karşısında hangi açılardan farklı bir yaklaşım olarak konumlandırıldığının açıklanması amaçlanmaktadır. Çalışma amacı doğrultusunda "Giriş" ve "Sonuç ve Değerlendirme" dışında iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Denhardt ve Denhardt'ın bakış açısı ile kamu yönetiminde yaşanan değişim açıklanmaktadır. İkinci bölümde ise Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti modeli; kuramsal temelleri ve ilkeleri çerçevesinde incelenmektedir. Çalışmada yöntem olarak literatür taraması benimsenmiştir. Robert B. Denhardt ve Janet V. Denhardt'ın eserleri ile sınırlı olarak gerçekleştirilen incelemede Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği karşısında hangi açılardan farklı bir model olarak sunulduğu açıklanmakta ve değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Hizmeti, Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, Kamu hizmeti.

A LOOK INTO DENHARDT AND DENHARDT'S NEW PUBLIC SERVICE THEORY

ABSTRACT

According to Denhardt and Denhardt, public management has undergone a change: In the course of time, the New Public Management paradigm has appeared as an alternative to the Old Public Administration paradigm, and the role of government shifted from rowing to steering. However, the change is underway. The government is no longer steering, it is serving. The new model that Denhardt and Denhardt developed as an alternative to the New Public Management paradigm is referred to the New Public Service Theory. This paper discusses Denhardt and Denhardt's New Public Service Theory. This study aims at setting forth in what aspects Denhardt and Denhardt positioned New Public Service Theory as a

* Savunma Sanayii Uzmanı, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, utkuutuk@yahoo.com

different paradigm compared to both the Old Public Administration and the New Public Management. It consists of two parts in line with its purpose apart from "Introduction" and "Conclusion and Evaluation". In the first part, the change in public management is explained from Denhardt and Denhardt's point of view. As to the second part, Denhardt and Denhardt's model is examined within the scope of its theoretical foundations and principles. The study method is literature review. This paper, which is restricted to the analysis regarding Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt's studies, explains and assesses how Denhardt and Denhardt presented the New Public Service as a different model compared to Old Public Administration and New Public Management.

Keywords: The New Public Service, Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, Public service.

GİRİŞ

İnsanın yaşamını sürdürebilmek için başka insanlarla ilişkiler geliştirme zorunluluğu, belirli amaçlara ulaşabilmek üzere insanlar arasında işbirliğini gerektirmiş, işbirliği ise yönetim olgusunu ortaya çıkarmıştır. Bir arada yaşayan insanların giderek daha kalabalık gruplar oluşturması aralarındaki ilişkileri çeşitlendirmiş, ortaya çıkan devlet yapıları içerisinde yönetim etkinlikleri karmaşıklaşmıştır. Kamu yönetiminin tarihi, devlet yapılarının ortaya çıktığı dönemlere uzanmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak kabulü ancak 19'uncu yüzyıl sonlarında gerçekleşebilmiştir.

Kamu yönetimi kavramı olarak ilk kez 1812 yılında C. J. Bonin tarafından Kamu Yönetiminin İlkeleri başlıklı çalışmasında kullanılmıştır. 1887 yılında Woodrow Wilson ise Yönetimin İncelenmesi başlıklı makalesi ile kamu yönetiminin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesinde ilk adımı atmıştır (Ergun, 2015: 8).

Kamu yönetimi alanında 19'uncu yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20'nci yüzyılın ilk üç çeyreğinde geçerli olan yaklaşım, ağırlıklı olarak Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'un düşüncelerine dayanan Geleneksel Kamu Yönetimi olmuştur (Eryılmaz, 2013: 8).

1960'ların sonlarından itibaren Dwight Waldo ve öğrencilerinden oluşan bir grup akademisyen Geleneksel Kamu Yönetimi'ne eleştirilerini Yeni Kamu Yönetimi hareketi içerisinde seslendirmişlerdir. Yeni Kamu Yönetimi kuramının kurucuları arasında H. George Frederickson da yer almaktadır (Çiğeroğlu ve Özgür, t.y.).

Kamu yönetimi alanında Yeni Kamu İşletmeciliği Kuramı ise 1974 krizi, refah devleti uygulamaları ve planlı kalkınmacı yaklaşımın yan etkilerine yönelik eleştiriler

üzerine oturmuş, özel sektör-kamu yönetimi alanlarını birbirine yakınlaştırmış, 2000'li yıllarla birlikte ise eleştirilere hedef olmuştur (Tuncer ve Usta, 2013: 192-193).

Bu süreçte 2000 yılında Denhardt ve Denhardt tarafından geliştirilen Yeni Kamu Hizmeti modeli (Feldheim ve Johnson, 2004: 10) kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olma iddiası taşımaktadır. Kamu yönetimi alanında eleştirel kuramdan yola çıkan Denhardt ve Denhardt, kamu yönetimi yaklaşımlarını Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti olmak üzere üç adımda incelemektedir. Güler (2005: 5)'in de dikkat çektiği üzere Denhardt ve Denhardt yapmış oldukları bu üçlü ayrım ile kendilerinin temsilcisi oldukları Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımını kamu yönetimi alanında bir seçenek olarak sunmayı amaçlamaktadır.¹ Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramı'nı konu alan bu çalışmada da Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı yazarların bu üçlü ayrımına dayalı olarak mercek altına alınmakta ve temel olarak yazarların bakış açısı aktarılmaya çalışılmaktadır.

1. DENHART VE DENHART'A GÖRE KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM

Denhardt ve Denhardt kamu yönetiminde dönüşümü temel olarak üç aşamada ele almaktadır. Buna göre:

Kamu yönetiminin ayrı bir alan olarak ortaya çıkışı ancak 19'uncu yüzyılda Alman ve Fransız bilim insanlarının çalışmaları ile gerçekleşebilmiştir. Bu alanda 20'inci yüzyılın ilk üç çeyreğinde hâkim eğilim Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gulick ve Herbert Simon gibi yazarların görüşleri çerçevesinde şekillenmiş, kamu idarelerinin yönetimi bakımından örnek bir model ortaya koyan bu yaklaşım Geleneksel Kamu Yönetimi olarak adlandırılmıştır (Denhardt ve Denhardt, 2006: 2; Denhardt ve Denhardt, 2003: 25).

1 Çalışmada Denhardt ve Denhardt'ın görüşlerinin aktarılabilmesi amacı doğrultusunda Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, yazarların ayrımı çerçevesinde ele alınmıştır. Bununla birlikte kamu yönetimi yaklaşımlarının farklı şekillerde sınıflandırılabilir: Güler (2005: 5) tarafından kamu yönetimi okullarına ilişkin olarak Amerikan yaklaşımları esas alınarak yapılan dörtlü sınıflandırmaya göre kamu yönetimi yaklaşımları 1900-1925 arası Klasik-Geleneksel Okul, 1925-1950 arası Neoklasik-Davranışçı Okul, 1950-1980 arası Modern Okul, 1980-2005 arası Neomodern Okul olarak incelenmektedir. Bu bölümlenimde Klasik-Geleneksel Okul içerisinde ilkeler yaklaşımı, süreç yaklaşımı, Neoklasik Davranışçı Okul içinde sosyo-psikolojik davranışçılık, karar verme davranışı, demokratik davranış, Modern Okul içinde sistem yaklaşımı, durumculuk-koşulsallık yaklaşımı, kültürçülük yaklaşımı ve Neomodern Okul içinde Yeni Kamu İşletimi yaklaşımı Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ve bu iki yaklaşım için ortak destek alanı olarak örgüt(lenme) yaklaşımları incelenmektedir (2005: 5).

Geleneksel Kamu Yönetimi olarak tanımlanan modelde: Devlet; “kurumları aracılığıyla hizmetleri doğrudan sunar” konumdadır. Gerek kamu politikası gerekse kamu yönetimi; siyasi olarak tanımlanan ve tek bir amaca yönelen politikaların oluşturulması ve uygulanmasına odaklanmaktadır. Ağırlıklı olarak kamu politikalarının uygulanması ile görevlendirilen kamu yöneticilerinin politikaların oluşturulmasındaki rolü sınırlandırılmıştır. Kamu yöneticileri hizmetlerin yerine getirilmesinde seçilmişlere karşı sorumludur ve takdir yetkileri kısıtlıdır. Kamu programları yöneticinin yukarıdan aşağıya doğru kontrol uyguladığı hiyerarşik örgütler tarafından yönetilmektedir. Kamu kurumlarında etkinlik ve ussalık en önemli değerler olarak kabul edilmektedir. Kamu kurumlarının mümkün olduğunca büyük ve kapalı sistemler olması gerektiği savunulmaktadır. Vatandaş katılımı ise sınırlıdır. Kamu yöneticilerinin görevi Gulick tarafından POSDCORB² ile tanımlanmıştır (Denhardt ve Denhardt, 2003: 11-12; 2000a: 551).

Bu modele karşı, yönetim sürecinde daha fazla takdir yetkisi, sorumluluk ve açıklık gerektiği yönünde güçlü ve etkili eleştiriler yöneltilmiş, ancak Marshall Dimock, Robert Dahl ve Dwight Waldo gibi isimlerin görüşleri belirli özel durumlar bakımından kabul görmekle birlikte, eleştiriler daha ziyade Geleneksel Kamu Yönetimi ile ortaya konulan model ile bütünleşmiştir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 25-26).

Geleneksel Kamu Yönetimi modelinin bürokratik anlayışı karşısına seçenek olarak çıkan yaklaşım ise Yeni Kamu İşletmeciliği kuramı olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği ile Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımından farklı olarak ortaya konulan anlayış; devletin sadece özelleştirilemeyen veya sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi mümkün olmayan faaliyetlerle meşgul olması, mümkün olan her alanda piyasa mekanizmasının devreye girmesi, böylelikle vatandaşların hizmet sunumunda tercihte bulunabilmelerine imkân sağlanması şeklinde özetlemek mümkündür. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı yöneticiler, özellikle de girişimci yöneticiler bakımından özel bir rol öngörmektedir: Bu yaklaşımda yöneticilere sonuç odaklı yönetim aracılığıyla etkinliği ve üretkenliği artırma konusunda daha fazla serbestlik tanınmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında yöneticilerin konumu; “kürek çeken” değil “dümen tutan” dır. Bir başka anlatımla yöneticilerin doğrudan hizmet sağlayanlar değil, politikaların uygulanmasını veya hizmetleri satın alanları gözleyenler olmaları öngörülmektedir. Bu bakış açısının ardında ise kamu tercihi teorisi, vekâlet teorisi ve genel olarak kamu politikasının planlanması ve uygulanmasında ekonomik modellerin kullanılması gibi kuramların etkisi

2 POSDCORB; planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yönetme, eşgüdüm, raporlama, bütçeleme (Denhardt ve Denhart, 2003: 12).

bulunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2003: 26). Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı müşteri hizmeti, performans ölçümü, özelleştirme ve piyasa modeli gibi kavramları geliştirerek kamu yönetimi diline yerleştirmiştir (Denhardt, 2011: 149).³

Ancak Denhardt ve Denhardt (2000a: 552) tarafından da belirtildiği üzere, kamu yönetimi düşünsel alanda ve uygulamada gelişimini sürdürmektedir: Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında zaman içerisinde koşulların değişmesi ile devletin birincil oyuncu olduğu “dümen tutan devlet” anlayışından uzaklaşmış, birçok grup ve çıkarın politika yapım ve uygulama sürecine dâhil olduğu bir döneme gelinmiştir. Refah devletinin yeniden şekillendirilmesi ve devletin bundan böyle hizmet sunumunda birincil oyuncu olarak görülmemesi, giderek genişleyen pazarın devletin sosyal işlevleri bakımından tehdit oluşturması, teknolojiye ortaya çıkan gelişmelerin halkın politika sürecine daha fazla katılımını mümkün kılması ile iş dünyası, işçi sendikaları, kâr amacı gütmeyen kurum/kuruluşlar⁴, çıkar grupları, devlet içi aktörler ve sıradan vatandaşların oluşturduğu politika ağları kamu politikalarının şekillendiği temel alan haline gelmiştir (Denhardt ve Denhardt, 2001: 391). Ulaşım, toplumsal refah, eğitim ve daha birçok alanda çeşitli politika ağları oluşmakta, her bir ağ kendi politika alanına odaklanmakta ve büyük ölçüde o alanda politikanın ne şekilde geliştirileceğini belirlemektedir. Her bir alanda toplumu yönlendirecek ana gelişmeler zorlu pazarlık ve müzakerelerle ortaya çıkmaktadır. Bu koşullar altında devletin rolü de farklılaşmış, devlet kontrolüne ilişkin geleneksel mekanizmalar çalışmayan ve hatta uygun da olmayan bir hal almış, geleneksel hiyerarşik devletten âdemi merkezileşmeye, kontrolden etkileşim ve katılıma doğru bir değişim söz konusu olmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2001: 392). Denhardt ve Denhardt (2003: 3) bu gelişmeleri kamu yönetiminde kendilerince Yeni Kamu Hizmeti olarak adlandırılacak yeni bir yaklaşımın işaretleri olarak kabul etmektedir.

2. DENHART VE DENHARDT'IN YENİ KAMU HİZMETİ MODELİ

Denhardt ve Denhardt (2000a: 557; 2003: 26) Yeni Kamu Hizmeti'ni kuramsal olarak, temelinde ussal tercih düşüncesi yatan Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği karşısında önemli ve uygulanabilir bir seçenek olarak sunmaktadır.

- 3 Denhardt ve Denhardt (2013: 26) Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının kendisini Geleneksel Kamu Yönetimi'ne karşı bir seçenek olarak konumlandırmasına karşın, kamu yönetiminin bu hâkim modeli ile-özellikle de ussal tercih modellerine bağlılık ve taahhüt noktasında-birçok ortak noktası bulunduğunun, Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu İşletmeciliği arasındaki açık farklılıklara karşın, bu iki yaklaşımın kuramsal temellerinin fazlaca benzer olduğunu savunmaktadır.
- 4 Denhardt (1991: 82) kar amacı gütmeyen kurum/kuruluşlar ve özel sektörün kamu hizmetinin sağlanmasında giderek daha fazla yer aldığına vurgu yapmaktadır.

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Temel Kuramsal ve Epistemolojik Dayanaklar	Siyaset kuramı, denenmemiş sosyal bilimler tarafından zenginleştirilmiş sosyal ve politik açıklamalar	Ekonomik kuram, pozitif sosyal bilimlere dayalı daha çok yönlü iletişim	Demokrasi kuramı, pozitif, yorumlayıcı ve eleştireli de kapsayacak şekilde bilgiye ulaşmada farklı yollar
Hakim Ussallık ve İlgili İnsan Davranışı Modelleri	Sinoptik ussallık, "yönetmelik adam"	Teknik ve ekonomik ussallık, "ekonomik adam" veya çıkarıcı karar alıcı	Stratejik veya formal ussallık, ussallığın çoklu şekilde test edilmesi (politik, ekonomik ve yönetmelik)
Kamu Yararı Anlayışı	Kamu yararı politik olarak tanımlanmış ve hukuksal olarak açıklanmıştır	Kamu yararı bireysel yararların toplamını temsil eder	Kamu yararı paylaşılan değerlere ilişkin iletişimin sonucudur
Kamu Görevlilerinin Kime Cevap Verdiği	Hizmet alanlar ve bileşenler	Müşteriler	Vatandaşlar
Devletin Rolü	Kürek çekmek (siyaseten tanımlanmış münferit bir politikaya odaklanarak politika yapmak ve uygulamak)	Dümen tutmak (piyasa güçlerini serbest bırakmak için katalizör gibi davranmak)	Hizmet (vatandaşlar ve toplumsal gruplar arasında menfaatlerin müzakere edilmesi ve aracılığının yapılması)
Politika Amaçlarına Ulaşma Mekanizmaları	Amaç) Mevcut devlet kurumları vasıtasıyla program yönetmek	Özel veya kar amacı gütmeyen kurumlar aracılığıyla politika amaçlarına ulaşmak için mekanizmalar ve teşvik yapıları oluşturmak	Paylaşılan değerler oluşturmak) Üzerinde ortak karara varılan ihtiyaçlar için kamusal, kar amacı gütmeyen ve özel kurumlar arasında koalisyonlar oluşturmak
Hesapverebilirliğe Yaklaşım	Hiyerarşik-Yöneticiler demokratik olarak seçilen politik liderlere karşı sorumlu	Piyasa tarafından yönlendirilen bireysel çıkarların toplanması geniş vatandaş gruplarının veya müşterilerin arzu ettiği sonuçları getirecektir	Çok yönlü-Kamu görevlileri hukuka, toplumsal değerlere, politik normlara, mesleki standartlara ve vatandaşların menfaatlerine dikkat etmeli
İdari Takdir	Sınırlı takdir yetkisi verilen kamu görevlileri	Girişimci amaçları karşılamak için geniş serbestlik	Takdire ihtiyaç var ancak kısıtlı ve hesapverebilir
Varsayılan Örgütsel Yapı	Yetkileri yukarıdan aşağıya belirlenen hizmet alanların kontrol edildiği veya düzenlendiği bürokratik örgütler	Birincil denetimin şubede kaldığı âdemi merkezîyetçi kamu kurumları	İçeride ve dışarıda paylaşılan liderlik ile birlikte ortak çalışmaya dayalı yapılar
Kamu Görevlilerinin ve Yöneticilerinin Varsayılan Motivasyon Prensipleri	Ödeme ve yardım, kamu görevi koruması	Girişimci ruh, devleti küçültmeye yönelik ideolojik istek	Kamu hizmeti, topluma katkıda bulunma arzusu

Kaynak: Denhardt ve Denhardt, 2003: 28⁵.

5 Çev.: Ütük, U. 2015.

Tablo 1'de görüldüğü üzere Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kuramsal incelemeler ve uygulamaya ilişkin yenilikler üzerine inşa olunmuş ve diğer modellerle karşılaştırılabilir normatif bir model ortaya koymuştur (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557). Bu modelde merkezde “kamu hizmeti” kavramı yer almaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2006:1). Ancak Denhardt ve Denhardt (2000a: 552; 2003: 42-43) bu yaklaşımın Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları gibi farklı bilim insanları ve uygulamacılar tarafından ortaya konulan, kimi zaman da birbiri ile karşıtlık oluşturan bazı unsurları içinde barındırdığını da belirtmektedir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı; özellikle Dimock, Dahl ve Waldo gibi hâkim modelin ussal önerilerine yapıcı bir muhalefetle yaklaşan entelektüel birikimden faydalanmıştır. Bununla birlikte Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının kuramsal temellerini daha çok “demokratik vatandaşlık kuramları”, “topluluk ve sivil toplum modelleri”, “örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi” ile “postmodern yaklaşımlar” oluşturmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2003: 27; Denhardt ve Denhardt, 2000a: 552).

2.1. Modelin Kuramsal Temelleri

Denhardt ve Denhardt (2001: 393)'a göre Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı; Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları ile karşılaştırıldığında demokratik idealler üzerine en güçlü inşa edilmiş olanıdır. Bu bağlamda demokratik vatandaşlık Yeni Kamu Hizmeti modeline temel oluşturan olgular arasında yer almaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2003: 27):

Vatandaşlığı bireyin siyasal sistemi etkileme kapasitesi olarak ele alan ve siyasal yaşama katılım şeklinde tanımlayan Denhardt ve Denhardt (2003: 27) gerek demokrasi kuramındaki gelişmelerin ve gerekse vatandaşlık ve sivil katılım kuramlarının Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına katkı sağladığı görüşündedir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 32). Çünkü demokratik vatandaşlık bireylerin yönetim ile daha aktif biçimde ilişkili olması halidir. Demokratik vatandaşlıkta vatandaşlar; kendi bireysel menfaatlerinin ötesinde daha geniş bir kamu yararına yönelmektedir (Sandel, 1996/ Denhardt ve Denhardt, 2003: 29). Yöneticilerin vatandaşları sadece oy veren kişiler, hizmet alanlar veya müşteriler olarak değil “vatandaş” olarak görmeleri, vatandaşlarla yetki paylaşımında bulunmaları, onlar üzerinde kontrolü azaltmaları ve işbirliğinin yararına güvenmeleri, ayrıca kamu yöneticilerinin işletmeciler gibi etkinlik çağrısı yapmaktan ziyade cevap verebilirlik ve vatandaşa güvenin artırılması üzerinde durmaları gerektiği yönündeki yaklaşımlar da yine Yeni Kamu Hizmeti modelinin öngördüğü yönetici-vatandaş ilişkisine temel teşkil etmektedir (King ve Stivers, 1998; Denhardt ve Denhardt, 2003: 27; 32).

Denhardt ve Denhardt (2003: 32)' göre Yeni Kamu Hizmeti modeline temel oluşturan görüşler arasında topluluk ve sivil toplum ile ilgili tartışmalar da yer almaktadır:

Devlet, özellikle de yerel yönetim “topluluk” u oluşturmak ve desteklemek şeklindeki temel rolü gereği vatandaşların arzu ve menfaatlerine odaklanmalı ve vatandaşların siyasal sistemde eylemde bulunabilmeleri için deneyim kazanmalarını sağlamak üzere sağlıklı ve etkin kurumlar oluşturmalıdır. Bu konu ile ilgili olarak Denhardt ve Denhardt (2003: 32-35); Putnam (2000)'ın Amerika'da demokrasi geleneğinin farklı gruplarda, derneklerde ve kamusal birimlerde aktif olarak yer alan, yurttaşlık bağı olan vatandaşlara dayandığı görüşünü paylaşmakta, Thomas (1995) ve King ve Stivers (1998) tarafından işaret edildiği üzere, devletin topluluk ve sivil toplumun oluşturulmasında, vatandaşlar ve topluluklar arasında bağların yaratılması, kolaylaştırılması ve desteklenmesinde önemli role sahip olduğunu savunmaktadır.

Denhardt ve Denhardt (2003: 36)'a göre Yeni Kamu Hizmeti modelinin bir diğer önemli kuramsal temelini “Örgütsel Hümanizm ve Yeni Kamu Yönetimi” oluşturmaktadır:

Sosyal örgütler ile ilgili olarak farklı disiplinlerde ortaya konulan, geleneksel hiyerarşik yaklaşımların insan davranışı bakımından sınırlayıcı olduğu yönündeki düşünceler kamu yönetimi kuramcıları tarafından da benimsenmiştir. Bu doğrultuda otorite ve kontrol bakımından daha az donatılmış ve iç ve dış bileşenlerin ihtiyaçları ve kaygıları konusunda daha duyarlı bir şekilde biçimlendirilmiş kamu örgütleri araştırma konusu yapılmıştır (Denhardt ve Denhardt, 2003: 36).

Yeni Kamu Yönetimi olarak adlandırılan akım içerisinde yer alan bir grup bilim adamı ise kamu yönetiminde daha hümanist örgütler oluşturma konusundaki görüşleri ile bu alana katkı sağlamıştır. Yeni Kamu Yönetimi kendi içinde uyumlu bir bütünlük gösterememekle birlikte, bu akım içerisinde Yeni Kamu Hizmeti'ne temel oluşturması bakımından önemli fikirler ortaya konulmuştur. Bu dönemde birçok bilim adamı tarafından örgütsel hümanizm inceleme konusu yapılmış ve yukarıdan aşağıya doğru işleyen hiyerarşik geleneksel bürokratik örgüt modeline alternatiflerin araştırılması gerektiğini vurgulanmıştır. Geleneksel modelin örgüt üyelerini nesneleştirdiği ve kendine yabancılaştırdığı, kimliksizleştirdiği iddia edilerek, açıklık, güven ve dürüst iletişim üzerine inşa edilecek bir model çağrısı yapılmış, “diyalektik örgüt” ve “ortaklık modeli” gibi alternatifler tartışılmış, kamu yöneticilerinin kamu politikalarının oluşturulması sürecinde daha etkili olması gerektiği üzerinde durulmuş, kamu yönetiminde değerlerin rolünün tartışılmasının gerekliliği savunulmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2003: 38).

Yeni Kamu Yönetimi akımı içerisinde yer alan Fredericson (1980, Aktaran: Denhardt ve Denhardt, 2003: 39) tarafından ortaya konulan; yönetsel ve politik karar alma sürecinde sosyal eşitlik kavramının rehber alınması gerektiği, kamu görevlilerinin eşitlik ilke ve ölçütleri oluşturma ve kamu hizmetlerinin vatandaşların insan onuru ve refahı üzerindeki etkisini anlama görevi olduğu, kamu yönetimi alanında adil çözümler sunabilmek için herkese aynı hizmetin sunulması yerine ihtiyacı olanlara daha fazla hizmet sunulması gerekliliğinin bulunduğu, kamu yönetiminin tarafsız olmadığı ve sadece etkinlik ölçütü ile değerlendirilmeyerek eşitlik, adalet, cevap verebilirlik ölçütlerinin de dikkate alınması gerektiği yönündeki görüşler de yine bu akımın kamu yönetimine katkıları arasındadır.

Denhardt ve Denhardt (2003: 39) Yeni Kamu Hizmeti modelinin dördüncü önemli kuramsal temelini postmodern yaklaşımlar olduğunu belirtmektedir:

1960'ların sonu ve 1970'lerin başından itibaren, hâkim kamu yönetimi anlayışının dayandığı pozitivistimin kamu yönetiminde düşünce çeşitliliğini sınırladığı yönündeki görüşler doğrultusunda kamu yönetiminde hâkim ussal modelin altında yatan bilgi edinme yaklaşımı incelenmeye başlanmıştır. Pozitivism sosyal veya örgütsel yaşamı değerlerden ayrı ele almaktadır. Pozitivizme göre bilim olgulara odaklanmalıdır. Bu doğrultuda, olgular fiziksel ve kimyasal unsurlar gibi gözlemlenmekte, ölçülmekte ve kuramlar dışı vurulan davranışlara dayalı olarak oluşturulmaktadır. Bu yaklaşıma yönelik eleştiriler ise insan davranışının dışarıdan izlenmesi halinde davranışın anlamının ortaya konulması bakımından eksik kalacağı, sosyal yaşamda olgular ve değerleri birbirinden ayırmanın zorluğu, birçok durumda değerlerin insan davranışının anlaşılması bakımından olgulardan daha önemli olduğu, ayrıca insan davranışının zaman içinde ve kültürden kültüre farklılık göstermesi nedeniyle her dönem ve kültür için geçerli kabul edilecek cümleler oluşturulmasının mümkün olmayacağı, pozitivistimde insan deneyimin ussal olmayan sezgiler, heyecanlar ve duygular gibi unsurlarının göz önünde bulundurulmadığı, sosyal bilimlerin iddia edildiği üzere tarafsız olamayacağı, pozitivist modele dayanmanın kamu yönetiminin hâkim modelinde var olan nesneleştirme ve kendine yabancılaşma eğilimini artırdığı üzerinde yoğunlaşmıştır. Eleştiriler doğrultusunda kamu yönetimi alanında; sadece olgulara değil değerlere de sadece nesnel davranışa değil öznel insan davranışına ve insan ilişkilerinde var olan heyecanlar ve duygulara da duyarlı alternatif yaklaşımlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu düşünceler daha sonra kamu örgütlerini anlamak üzere postmodern düşüncenin -özellikle de söylem kuramının- kullanılmasına kadar uzanmıştır. Postmodern kuramcılar arasında önemli düşünce farklılıkları olmakla birlikte ulaştıkları ortak bir nokta olduğu görülmektedir: Postmodern dünyada

herkes birbirine bağımlı olduğundan, yönetim; vatandaşları ve kamu yöneticilerini de içerecek şekilde, taraflar arasında içten ve açık söyleme dayanmalı, gerek kamuda bürokrasinin canlandırılması gerekse kamu yönetimi alanında meşruiyetin yeniden tesisi için kamusal iletişim geliştirilmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2003: 39-41).

2.2. Denhardt ve Denhardt'ın Modelinde Ana İlkeler

Denhardt ve Denhardt (2003: 42-43) Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları karşısında Yeni Kamu Hizmeti'ni farklı bir model olarak sunarken, modele özgü ana ilkeleri de ortaya koymaktadır:

2.2.1. "Müşteriye" Değil "Vatandaşa" Hizmet Etmek

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında kamu yararı birbirinden ayrı kişisel çıkarların bir araya gelmesinin ötesinde paylaşılan değerlere ilişkin iletişimin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle model kamu görevlileri sadece müşterilerin taleplerini karşılamak yerine vatandaşlarla birlikte hareket etmek ve vatandaşlar arasında güven ve işbirliği ilişkileri oluşturmak üzerinde yoğunlaşması gerektiği üzerinde durmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42;45):

Müşteri ve vatandaş rolleri farklıdır; müşteriler davranışlarında bireysel arzu ve isteklerine ve bu arzu ve isteklerin en hızlı şekilde karşılanmasına, vatandaşlar ise ortak yararın sağlanmasına ve topluma ilişkin uzun vadeli sonuçlara odaklanmaktadır (Denhardt, 1997: 2). Bu durum devlet ve vatandaşlar arasındaki ilişki ile işletme ve müşterileri arasındaki ilişkiyi birbirinden farklılaştırmaktadır. Kamuda hizmet sunulanların bir kısmı talepte bulunma konusunda daha fazla kaynak ve beceriye sahiptir. Bu kişilere özel sektördeki gibi diğerleri karşısında daha farklı davranılması halinde adaletsizlik doğmaktadır. Oysa devlette hizmet sunumunda meşruiyet ve eşitliğin sağlanmasına yönelik değerlendirmeler önemli bir rol oynamaktadır (Denhardt, 1997: 1-2; Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555). Ayrıca özel sektörden farklı olarak vatandaşlar kamuya sunulan hizmetlerin birçoğu için doğrudan ödeme de yapmamaktadır (Denhardt, 1997: 1). Müşterilerin piyasadaki rekabetçi ortam nedeniyle aynı ihtiyacı farklı kaynaklardan karşılayabilmesi, taleplerinde güçlü olmalarını da beraberinde getirmektedir. Vatandaşlar ise hizmetleri, polis tarafından sunulan hizmetler örneğinde olduğu üzere, genellikle belirli bir kurum veya kuruluşun sağlamaktadır (Denhardt, 1993: 80-81).

Kamu kesiminde "müşteri" nin belirlenmesi sorunludur. Devlet sadece o anda doğrudan hizmet almaya hazır olanlara değil, hizmet bekleyenlere, hizmete ihtiyacı olup da henüz talepte bulunmamış olanlara, gelecekte hizmet alacak nesillere, o

anda doğrudan hizmet almayı bekleyenlerin akraba ve yakınlarına ve hatta trafikte aşırı hız nedeniyle ceza uygulananlar gibi hizmet almak istemeyenlere, kısaca çok farklı nitelikte insanlara hizmet sunmaktadır (Denhardt, 1993: 80; Denhardt, 1997: 1-2; Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının odaklandığı nokta; devlet tarafından öncelikle ve özel olarak “müşteriler” in bencil ve kısa vadeli menfaatlerine karşılık vermesi değildir. Yeni Kamu Hizmeti “vatandaşlar” ın topluma yönelik kaygıları ve toplumsal konulara ilişkin kararlılıklarını, komşuluk ilişkileri veya toplumla ilgili olarak sorumluluk alma isteklerini dile getirmeleri gerektiği üzerinde duran bir yaklaşımdır. İşaret edilen bu hususlar aynı zamanda etkili ve sorumlu vatandaşlığı tanımlayan unsurlar arasındadır. Dahası Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı devlet tarafından insanlara sadece hukuksal olarak tanımlanan vatandaş kavramı çerçevesinde değil daha geniş bir kapsamda hizmet verilmesini, hukuk tarafından vatandaş olarak tanımlanmamış bireylere de devlet programlarına dayalı olarak hizmet sunulmasını ayrıca devletin bu kişileri toplum ile bütünleşmeleri konusunda desteklemesini de gerektirmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555).

2.2.2. “Kamu Yararını Amaçlamak”

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında kamu yararını ikincil bir ürün olarak değil amaç olarak görülmekte bireysel tercihler tarafından yönlendirilen hızlı çözümler yerine ortak fayda ve sorumlulukların oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşım kamu yöneticilerine ise genel ortak bir kamu yararı kavramının geliştirilmesine katkı sağlama ödevi yüklemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 554; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

Denhart ve Denhardt (2000a: 554); Bryson ve Crosby (1992/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 554), Luke (1998/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 554) ve Stone (1988/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 554)'un görüşleri doğrultusunda toplum için bir vizyon oluşturma sürecinin sadece seçilmiş politik liderlere veya atanmış kamu yöneticilerine bırakılan bir şey olmadığına dikkat çekmekte ve bir vizyon veya yön belirlenirken geniş katılımlı toplumsal iletişim ve müzakereye ihtiyaç bulunduğu üzerinde durmaktadır. Bu kapsamda devletin görevi; insanları seçilecek yönü belirlemek üzere serbest ve özgün söylem oluşturmalarını mümkün kılacak şekilde bir araya getirmektir. Toplum, devlet veya ulus için geniş tabanlı bir vizyon ve gelecek için rehber olacak düşünce ve idealler ancak bu müzakerelere dayalı olarak oluşturulabilecektir. Bu süreçte yöneticiler, politikacılar ve vatandaşların toplumlari ve ulusları için arzulanan gelecek üzerinde düşünmek üzere bir araya getirilmesi,

hedeflere ulaşmaktan daha önemlidir. Devlet toplumsal sorunların çözümünü kolaylaştırmak için faaliyette bulunurken aynı zamanda bu çözümlerin gerek esas gerekse usul bakımından kamu yararına uygun olmasını da temin etmelidir. Diğer bir anlatımla, devlet kamu yararının üstünlüğünü ve gerek çözümlerin gerekse kamusal sorunlara çözüm oluşturma süreçlerinin demokratik adalet normları, hakkaniyet ve eşitlik ile uyumlu olduğunu temin etmelidir. Kamu görevlileri de vatandaşların söylem yolu ile paylaşılan değerleri dile getirebileceği ve ortak bir kamu yararı anlayışı geliştirebilecekleri ortamlar oluşturulmasında etkin rol almalı, bu kapsamda -farklı talepleri uyumlu hale getirerek bunlara cevap vermek yerine- kamu yöneticileri ile vatandaşlar arasındaki bağlantının kurulmasını, karşılıklı olarak menfaatlerin anlaşılmasını ve gerek toplum gerekse toplumsal menfaatler bakımından daha kapsamlı ve geniş bir farkındalık oluşmasını sağlamalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 554-555).

2.2.3. “Vatandaşlık” a “Girişimcilik” ten Daha Fazla Değer Vermek

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kendisini topluma katkıda bulunmaya adanmış kamu çalışanlarının ve vatandaşların kamu yararının geliştirilmesine katkısının, halkın parası kendi parasıymış gibi hareket eden özel girişimcilerden daha fazla olduğu düşüncesine dayanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

Bireysel menfaatin en yüksek düzeye çıkarılması üzerine kurulu Yeni Kamu İşletmeciliği karşısında Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu yararı üzerine oturmaktadır. Bu anlayış kamu yöneticilerinin vatandaşlara hizmet etmesini ve hizmet ettiği vatandaşlarla bütünleşmesini gerektirmektedir (Denhardt, 2011: 197). Bu doğrultuda Denhardt ve Denhardt (2000a: 557) King ve Stivers (1998/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556-557)'in “devletin sahibinin vatandaşlar olduğu” yönündeki görüşüne atıfta bulunarak; Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ile ortaya konulan kamu yöneticilerinin ticari şirketlerdeki girişimciler gibi hareket etmeleri ve düşünmeleri gerektiği yönündeki görüşleri eleştirmektedir. Kamu yöneticilerinin girişimciler olarak kabul edilmesi “üretkenliği maksimize etmek ve müşterileri memnun etmek” ve “risk almak ve risklerin getireceği avantajlardan yararlanmak” ile sınırlı bir bakış açısı getirmektedir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında ise kamu yöneticileri görev yaptıkları kurumun ve programların işletmecileri değildir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556-557).

Bu yaklaşımda kamusal programlar ve kaynaklar kamu yöneticilerine ait kabul edilmemektedir. Aksine kamu yöneticileri vatandaşlara karşı kamu kaynaklarının

hizmetkârları sorumluluğunu üstlenmekte (Kass, 1990/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557) ve vatandaşlara karşı kamu örgütlerinin koruyucusu olarak hizmet etmektedir (Terry, 1995/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında kamu yöneticilerinin rolleri arasında vatandaşlık ve demokratik iletişimin gerçekleşmesine yardımcı olma (Chapin ve Denhardt, 1995; King ve Stivers, 1998; Box, 1998/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557), toplumsal birlikteliğin katalizörlüğünü yapma (Denhardt ve Gray, 1998; Lappe ve DuBois 1994 / Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557) ve sokak düzeyinde liderlik (Vinzant ve Croters, 1998/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557) de yer almaktadır.

Görüldüğü üzere Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının kâr ve etkinliğe odaklanan girişimcisi karşısına Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı yönetim sürecinde sorumlu bir katılımcı olarak yer alan kamu yöneticisini çıkarmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557).

Kamu yöneticisinin rolündeki değişim kamu görevlilerinin sorumluluklarını da etkilemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557). Kamu yöneticilerinin kendi programlarının gerekleri ve kaynakları ötesinde bilgiye sahip olmaları ve yönetim işlevi görmeleri gerekmektedir. Vatandaşların yaşamı programlanmış daireler ve bürolarla ayırlamadığı gibi karşılaştıkları sorunlar da genellikle belirli bir büronun görev alanı veya bir tek kişinin dar görev tanımı ile sınırlı olmayıp çok yönlü, akışkan ve dinamiktir. Bu nedenle vatandaşa dar bir bakış açısı ile yardımcı olunması mümkün değildir. Vatandaşlara hizmet edebilmek için kamu çalışanları sadece kendi kurumlarının kaynakları hakkında bilgi sahibi olup bu kaynakları yönetmekle kalmamalı, bunlarla bağlantılı, vatandaşları ve toplumu sürece dâhil eden destek ve yardım kaynaklarının da farkında olmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557). İkinci olarak kamu ve özel sektörde risk farklı sonuçlar doğurmaktadır. Kamu yöneticileri risk alırken kendi işini yürüten ve aldıkları risk sonucunda ortaya çıkan başarısızlığa büyük oranda kendilerinin katlanacağını bilen girişimcilerden farklı bir konumdadır. Yeni Kamu Hizmeti'nde riskler ve fırsatlar demokratik vatandaşlık ve paylaşılan sorumluluk kapsamında ele alınmaktadır. Dolayısıyla başarı ve başarısızlığın sonuçları bir tek özel iş ile sınırlı değildir. Bu nedenle kamu yöneticileri de toplum için neyin doğru olduğuna yalnız başına karar verememektedir. Ancak bu durum kısa dönemli fırsatların kaybedileceği anlamına da gelmemektedir çünkü iletişim ve vatandaş katılımı devam ettiği müddetçe fırsatlar ve potansiyel tehditlerin zamanında ele alınması mümkün olabilecektir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 557).

2.2.4. “Stratejik Düşünmek”, “Demokratik Hareket Etmek”

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre kamu ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirilen politika ve programların gerçekleştirilmesinde en etkili ve uyumlu yöntem ortak çabalar ve işbirlikçi süreçleri işe koşturmak (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

Ortak vizyonu gerçekleştirmek için, roller ve sorumlulukların belirlenmesi ve arzulanan hedeflere ulaşmak üzere belirli adımların atılması gerekmektedir. Bununla birlikte vizyon ortak biçimde oluşturulduktan sonra uygulama devlete bırakılmamalı, tüm taraflarca programların gerçekleştirilmesi ve arzulanan hedeflere ilerleme sürecine de katılım sağlanmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555). Bu doğrultuda vatandaşlık ile ilgili eğitim programlarına katılım ve halk liderlerinin oluşturulması belli bir yere ait olmanın gururunu ve vatandaşlıkla ilgili sorumluluk duygusunu yeniden canlandırma bakımından etkilidir. Taraflar katılım, işbirliği ve topluluk için fırsatlar oluşturmak üzere birlikte çalıştıkça oluşan bu gurur ve sorumluluk duygusunun; farklı düzeylerde katılım konusunda da daha fazla istek uyandırması beklenmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555; Denhardt, 2002: 74-75).

Tüm bu beklentilerin gerçekleşmesinde öncelikle siyasi liderlere önemli rol düşmektedir. Siyasi liderler vatandaşlıkla ilgili sorumluluğun güçlendirilmesini açık bir şekilde dilelendirmeli ve teşvik etmelidir. Bunun için de toplumsal bağları oluşturan grupları ve bireyleri desteklemelidir. Devlettten topluluk yaratması beklenmemektedir. Kaldı ki bu imkân dâhilinde de değildir. Ancak devletin daha özel olarak da politik liderliğin etkili ve sorumlu vatandaş davranışları için uygun ortam oluşturması mümkündür. İnsanların, devletin açık ve erişilebilir olduğunu anlamaya başlamaları gerekmektedir ve bu devlet açık ve ulaşılabilir olmadığı sürece gerçekleşmeyecektir. İnsanların devletin cevap verebilir olduğunu anlamaları, bunun için devletin de vatandaş taleplerine cevap verebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle devletin açık ve ulaşılabilir, taleplere cevap verebilir olması, vatandaşlara hizmet etmesi ve vatandaşların süreçte etkin olabilmeleri ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için fırsatlar oluşması gerekmektedir (Denhardt, 2002: 75).

2.2.5. “Hesapverilebilirliğin Basit Bir Şey Olmaması”

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu çalışanlarının piyasadan ziyade yazılı hukuk, anayasa, toplumsal değerler, politik normlar, meslek kuralları ve vatandaşların menfaatleri doğrultusunda hizmet vermelerini gerektirmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

Kamuyönetiminde hesapverebilirlik önemli bir konudur. Ancak geleneksel Kamu Yönetimi gerekse Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları hesap verilebilirlik ile ilgili

olarak günümüz kamu hizmetinin ihtiyaçlarını karşılayan ve gerçeklerini yansıtan bir anlayış ortaya koyamamaktadır. Karmaşık bir konu olan hesapverebilirlik gerek Geleneksel Kamu Yönetimi gerekse Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı tarafından basite indirgenmektedir. Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının klasik yorumunda kamu yöneticileri sadece ve doğrudan siyasilere karşı sorumludur. Bunun dışında bir hesapverebilirlik söz konusu değildir: Siyasiler kararları almakta, bürokratlar bu kararları uygulamaktadır. Bu yapıda zaman içinde kamu yöneticilerinin politika sürecini etkileyebilecek önemli yeterlilikler edindiği yadsınmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında ise yöneticilere girişimci gibi davranabilme konusunda geniş özgürlük tanınmış ancak hesapverebilirlik yeni kamu işletmecilerinin girişimci rolleri çerçevesinde etkinlik, maliyet uygunluk ve pazar güçlerine cevap verebilirlik ile sınırlı tutulmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 555-556).

Oysa kamu yöneticileri kamu menfaati, yazılı hukuk, anayasa hukuku, diğer kurumlar, devlette diğer düzeyler, medya, mesleki standartlar, toplumsal değer ve standartlar, durumsal unsurlar, demokratik kurallar ve vatandaşları kapsayan grup ve standartlardan oluşan karmaşık gruplaşmaların etkisi altındadır ve bu kurum ve standartlara ilişkin sorumlulukları da bulunmaktadır. Bu kurum ve standartlar da birbirleri ile karmaşık bir etkileşim halindedir.⁶ Bu değişkenler sadece kamu görevlilerince etkilenmek ve kamu görevlilerini etkilemekle kalmayıp, hesapverebilirlik noktalarını da oluşturmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı yöneticilerinin birbiri ile çelişen ve mükerrerlik arz eden kurallara ilişkin durumlarda karmaşık değer çatışmaları içerisinde bulunduğu ve taşıdıkları sorumlulukların farkında olarak, kamu yöneticileri tarafından vatandaşlara ve kamu yararına ne şekilde hizmet edilebileceğini ve ne şekilde hizmet edilmesi gerektiğini tartışmaktadır. Buna göre kamu yöneticileri kararları tek başlarına vermemeli, sorunların iletişim, arabuluculuk, vatandaşın yetkilendirilmesi ve geniş tabanlı vatandaş katılımı ile uyumlu bir şekilde çözümlenmesini sağlamalıdır. Kamu görevlilerinin vatandaşlar tarafından ortaya konan farklı düşünce ve önerilerin uygunluğunu değerlendirmek gibi bir sorumluluğu da bulunmamaktadır. Kamu yöneticilerinin rolü çatışmalardan ve farklı parametrelerden vatandaşları haberdar

6 Örneğin vatandaşların ihtiyaç ve beklentileri kamu görevlilerini, kamu görevlilerinin davranışları ise vatandaşların beklentilerini etkilemektedir. Kanunlar kamu görevlilerinin davranışları için parametre oluşturmakta, kamu görevlilerinin kanunları uygulama şekli ise uygulamanın yanı sıra kanun koyucunun kanunda değişiklik yapmasında etkili olmaktadır. Bir başka anlatımla kamu görevlileri karmaşık yönetim sisteminin tüm bu yarışan kurallar, değerler ve tercihlerinden etkilenmekte ve bunları etkilemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556).

etmek ve böylelikle gerçekliklerin söylem sürecinin bir parçası haline gelmesini sağlamaktır. Bu yolla gerçekçi çözümler üretilebilecek, vatandaşlığın tesis edilebilecek ve hesapverebilirlik sağlanabilecektir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556).

2.2.6. “İdare Etmek” Yerine “Hizmet Etmek”

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu yöneticilerinin toplumu kontrol etmek veya idare etmeye çalışmak yerine ortak değer bazlı liderlik anlayışı ile vatandaşların ortak yararı açık bir şekilde dillendirmeleri konusunda yardım etmelerinin giderek daha önemli hale geldiğine dikkat çekmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 553; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

Modern yaşamın karmaşıklığı karşısında bazı durumlarda devletin dümen tutması uygun olmamanın ötesinde imkânsızdır. Toplumsal ve siyasal yaşama yön ve şekil veren politika ve programların ortaya çıkmasında gerek farklı grup ve örgütlerin iletişimi gerekse farklı düşünce ve menfaatlerin karışımı etkilidir. Bu nedenle kamu yararının sadece devletin karar alma sürecinin bir sonucu olarak düşünülmesi anlamlı değildir. Devlet de artık bir oyuncudur, hatta birçok durumda çok esaslı bir oyuncudur ancak kamu politikalarının oluşturulmasında görevli değildir. Devletin temel görevi sadece halkın davranışlarını düzenlemek, aldığı kararlar aracılığıyla halkı yönetmek, insanların doğru yöne yönelmelerini sağlamak üzere kural koymak ve teşvik etmek değildir. Devlet toplumu bir noktadan diğerine yönlendirmede önemli bir oyuncu olarak toplulukların karşı karşıya kaldığı sorunların çözümü için özel veya kar amacı gütmeyen grup ve örgütlerle uyum içinde hareket etmektedir. Bu süreçte toplumsal sorunların çözümünde devletin rolü kontrol etmekten gündem belirlemeye, uygun oyuncuları masaya getirmeye, kolaylaştırmaya, müzakere veya aracılık etmeye dönüşmüştür (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 553). Geleneksel devlet ihtiyaçlara “evet, o hizmeti verebiliriz” veya “hayır, veremeyiz” şeklinde cevap verirken Yeni Kamu Hizmeti kuramı seçilmişlerin ve kamu yöneticilerinin bu sorulara doğrudan evet veya hayır şeklinde değil, “birlikte çalışalım ve ne yapacağımızı belirleyelim” şeklinde cevap vermelerini önermektedir (Denhardt ve Denhardt, 1999: 4; Denhardt ve Denhardt, 2000a: 553-554). Etkin vatandaşlığın söz konusu olduğu bir dünyada kamu görevlilerinin değişen rolleri yönetimin kontrolü gibi eski yetenekler yerine arabuluculuk, müzakere, uyuşmazlık çözümü gibi yeni yetenekler gerektirmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 553-554).⁷

7 Denhardt (2000b: 2) bu doğrultuda Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ile gelen değişim sürecinde başarılı olmak isteyen yöneticilerin rolünü topluluk ve örgütün ihtiyaçlarını ve potansiyelini kavrama, topluluğun vizyonunu bütünleştirme ve dile getirme ve grup davranışını uyandırma ve harekete geçirme olarak belirlemiştir.

2.2.7. “Verimliliğe” Değil “İnsana” Değer Vermek

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu kurumları ve bu kurumların dâhil oldukları ağların uzun vadede daha başarılı olmak üzere işbirliği süreçlerine dayanan ve tüm insanlara saygıyı esas alan paylaşılan liderlik anlayışı doğrultusunda çalışması gerektiğini vurgulamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556; Denhardt ve Denhardt, 2003: 42):

Yeni Kamu Hizmeti yönetime ve örgüte yaklaşımında insanlar aracılığıyla yönetmenin önemine dikkat çekmektedir⁸. Buna göre kamu görevlileri vatandaşların değer ve menfaatlerine saygı duymalıdır. Ancak bu durumun gerçekleşebilmesi için kamu kurumlarını yönetenler tarafından da kamu görevlilerine karşı saygılı davranılmalıdır (Denhardt, 2000a: 556).⁹ Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında paylaşılan liderlik önemle üzerinde durulan bir kavramdır. Gerek örgüt içinde gerekse dışında paylaşılan liderlik, işbirliği ve yetkilendirme kural haline gelmiştir. Paylaşılan liderlik amaçlara, değerlere ve örgütün veya toplumun ilerlemek istediği ideallere odaklanmaktadır. İnsanlarla birlikte veya insanlar aracılığıyla uygulanan liderlik, katılımcıları dönüştürmekte ve daha yüksek düzeydeki değerlere odaklanmalarını sağlamaktadır. Bu süreçte vatandaşların ve çalışanların kamu hizmeti güdülerini tanımlanabilmekte, desteklenebilmekte ve ödüllendirilebilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556; Burns, 1978/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Denhardt ve Denhardt'a göre kamu yönetiminde bir dönüşüm yaşanmaktadır: Devletin rolü kürek çekmekten dümen tutmaya, dümen tutmaktan da hizmet sunmaya değişmiştir. Kamu görevlilerinin hizmet alanlara veya müşterilere değil vatandaşlara cevap verdiği bu süreçte kamu yararı anlayışı da farklılaşmıştır; önceleri hukuk kuralları

- 8 Üretkenliğin geliştirilmesi, süreçlerin yeniden yapılandırılması ve performans ölçümü de yönetim sistemlerinin tasarlanmasında önemli araçlar olarak görülmektedir. Fakat Yeni Kamu Hizmeti aynı zamanda örgütün üyesi olan bireylerin değerlerine ve menfaatlerine yeterince özen gösterilmezse insan davranışını kontrol etmeye yönelik bu ussal girişimlerin uzun vadede başarısız olacağını ileri sürmektedir. Dahası, bu yaklaşımlar sonuç alsa bile sorumlu, bağlı ve vatandaşlık duygusu yüksek çalışan vatandaşlar meydana getirmemektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556).
- 9 Yeni Kamu Hizmeti kamu yöneticilerini ne Geleneksel Kamu Yönetimi'nde olduğu gibi sadece güvenliği ve bürokratik bir iş yapısını arzulayan işverenler olarak ne de Yeni Kamu İşletmeciliği'nde olduğu gibi pazarın paydaşları olarak görülmemektedir. Kamu yöneticileri zor ve karmaşık yerine getiren kişilerdir. Bu nedenle motivasyonları ve mükâfatlarının sadece kendilerine yapılan ödeme veya içinde buldukları güvenli konum ile sağlanmamaktadır: Kamu yöneticileri başkalarının yaşamlarında değişiklik yapmak isteyen kişilerdir (Denhardt, 1993, Perry ve Wise, 1990, Vinzant, 1998/ Denhardt ve Denhardt, 2000a: 556).

ile tanımlanan kamu yararı, bireysel yararların toplamı olarak gözetilmeye, daha sonra da paylaşılan değerlere ilişkin bir uzlaşma şeklinde kabul edilmeye başlanmıştır. Yeni kamu yararı anlayışı örgütsel yapıda da değişim yaratmakta, paylaşılan liderlik ile ortak çalışmaya dayalı yapılar ortaya çıkmaktadır. Artık kamu yöneticilerini, aldıkları ücretler, yardımlar ve içinde buldukları güvenli statü veya büründükleri girişimci ruh değil topluma kamu hizmeti sunma arzusu güdülemektedir. Kamu politikaları ise; devlet kurumları tarafından yönetilen programlar, özel veya kâr amacı gütmeyen kurumlar aracılığıyla oluşturulacak mekanizmalar veya teşvikler vasıtasıyla değil uzlaşılan ihtiyaçlar ile ilgili olarak kamusal, kâr amacı gütmeyen ve özel kurumlar arasında oluşturulan koalisyonlar ile gerçekleştirilir olmuştur. Yöneticilere verilen sınırlı takdir yetkisine yöneltilen eleştiriler neticesinde onların yerini alan geniş takdir yetkisi ile donatılmış girişimci yöneticiler, koltuklarını daha kısıtlı ve hesapverebilir bir yetki ile donatılan kamu yöneticilerine bırakmıştır. Hiyerarşik yapı içinde, yöneticilerin seçilmişlere hesap verdiği anlayış terk edilerek piyasa tarafından yönlendirilen bir hesapverebilirlik kabul görmüş, devam eden değişim sürecinde ise hesapverebilirlik kamu görevlilerinin hukuka, toplumsal değerlere, politik normlara, meslek kurallarına, vatandaşların menfaatlerine dikkat etmesini gerektiren çok yönlü bir yaklaşımla ele alınmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümün kuramsal dayanağı demokrasi kuramıdır. Kamu yönetiminde hakim usallık modeli de stratejik veya formel usallık olarak değişmiştir. Denhardt ve Denhardt yaşanan dönüşümün kamu yönetiminde Yeni Kamu Hizmeti olarak adlandırılan yeni bir yaklaşımı ortaya çıkardığını savunmaktadır.

Denhardt ve Denhardt, Yeni Kamu Hizmeti'ni kamu yönetimi alanında yeni bir yaklaşım olarak sunarken, modelini demokratik vatandaşlık kuramları, topluluk ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi ile postmodern yaklaşımlar üzerine temellendirmiş, ayrıca bu modele özgü ilkeleri de ortaya koymuştur. Denhardt ve Denhardt çalışmalarında Yeni Kamu Hizmeti anlayışının ilkelerini Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları ile karşılaştırmaktadır.

Bu üç yaklaşım karşılaştırıldığında Yeni Kamu Hizmeti gerek kuramsal açıdan gerekse uygulama bakımından Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları karşısında yeni bir anlayış olarak görülmektedir. Denhardt ve Denhardt tarafından demokratik vatandaşlık, toplum ve sivil topluluk, örgütsel hümanizm ve söylem kuramına dayalı olarak ortaya konulan yaklaşımın, yeni bir kamu hizmeti modeli olduğu Feldheim ve Johnson (2004: 10) tarafından da kabul edilmekte, modelin anahtar unsurları ise; saygı ile vatandaşları ve çalışanları güçlendirme, sağlıklı

iletişim, bütünleşmişlik ve cevap verebilirlik olarak belirlenmektedir. Yine Robinson (2015: 10) da Denhardt ve Denhardt tarafından Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ile gerek Geleneksel Kamu Yönetimi gerekse Yeni Kamu İşletmeciliği'nden farklı bir anlayışın ortaya konulduğunu kabul etmektedir.

Bununla birlikte Denhardt ve Denhardt Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ilkelerini bir yandan yaşanan ve halihazırda yaşanmakta olan bir değişim sürecinin ürünü olarak sunarken bir taraftan da yeni kamu hizmetinin ne olması gerektiğine işaret etmektedir. Nitekim Perry (2007: 8) de Denhardt ve Denhardt'ın yeni kamu hizmetinin ne olması gerektiği üzerinde duran büyük ölçüde normatif bir çalışma yürüttüğünü belirtmekte ancak Denhardt ve Denhardt'ın çalışmalarında yeni kamu hizmetinin ne olduğu ve ne olması gerektiği arasındaki bağın kısıtlı kaldığını ileri sürmektedir.

Ayrıca Denhart ve Denhart tarafından ortaya konulan Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler bakımından uygulanabilirliği üzerinde de tartışılması gerekmektedir. Robinson (2015: 11; 14) da Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımını gerek Geleneksel Kamu Yönetimi gerekse Yeni Kamu İşletmeciliği modellerinin sorunları karşısında faydalı bir düzeltici olarak görmekte, ancak modelin yeni olması ve daha çok OECD ülkeleri ve ABD deneyimlerine bağlı şekillenmesi nedeniyle henüz gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği ile ilgili sorunlar bakımından yeterince kapsamlı çözümler oluşturmaktan uzak olduğuna dikkat çekmektedir.

KAYNAKÇA

- Box, Richard (1998), *Citizen Governance*, Sage Publications, Thousand Oaks CA: [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000a), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11. 2015)].
- Bryson, John M. ve Crosby, Barbara (1992), *Leadership for the Common Good*, Jossey-Bass, San Francisco [Aktaran: Denhardt, Janet Vinzant ve Denhardt, Robert Bob (2003), *The New Public Service*, M. E. Sharp, New York, USA].
- Burns, James MacGregor (1978), *Leadership*, Harper and Row, New York [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000a), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Chapin, Linda W. ve Denhardt, Robert Bob. (1995), "Putting "Citizen First" in Orange Country, Florida," *National Civic Review* 84(3), 201-215. [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000a), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11. 2015)].
- Ciğeroğlu, M. ve Özgür, H. "H.George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri," *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 29, https://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_/29/279-290.pdf, (Erişim Tarihi: 22.04.2016).
- Denhardt, Robert Bob (1992), "Public Administrative Theory and the Separation of Powers," *Public Administration in Action: Readings Profiles & Cases*, Edt.: R. B. Denhardt and B. R. Hammond, Harcourt Brace & Company, Florida, USA, 5-12.
- Denhardt, Robert Bob (1993), *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Harcourt Brace & Company, Florida, USA.
- Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2006), *Public Administration: An Action Orientation*, Thomson Wadsworth, CA, USA.
- Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant. (2003), *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*, M. E. Sharp, New York, USA.

- Denhardt, Robert Bob (1997), "Local Governments Learn to Put "Citizens First," PA Times, 20(2), 1-2. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 6.11.2015).
- Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000a), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015).
- Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000b), "Leading Change in Local Government," PA Times. Jul2000, Vol. 23 Issue 7, 2., Veritabanı: Business Source Complete (Erişim Tarihi: 26.11.2015).
- Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2001), "The New Public Service: Putting Democracy First," *National Civic Review*. Winter2001, Vol. 90 Issue 4, 391. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim tarihi: 26.11.2015).
- Denhardt, Robert Bob ve Gray, Joseph E. (1998), "Targetting Comunity Development in Orange Country, Florida," *National Civic Review* 87(3), 227-235. [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000a), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559. Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Denhardt, Robert Bob (1999), "Leading Change in Local Government," PA Times. Sep99, Vol. 22 Issue 9, 3, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015).
- Denhardt, Robert Bob (1991), "A Statement of Who We Are: A Summary of the Discipline," *Public Administration Review*. Jan/Feb91, Vol. 51 Issue 1, 80-82., Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015).
- Denhardt, Robert Bob (2000a), *Theories of Public Organization*, Cengage Wadsworth, Boston, USA.
- Denhardt, Robert Bob (2002), "Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness," *Public Organization Review*. Mar 2002, Vol. 2 Issue 1, p65-76., Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015).
- Eryılmaz, Bilal (2013) "Temel Kavramlar," *Kamu Yönetimi*, Ed.: S.Sözen, Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2979, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 1933, 2-28.

- Ergun, Turgay (2015) *Kamu Yönetimi: Kuram Siyasa Uygulama*, Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No: 385.
- Feldheim, Mary Ann ve Johnson, Gail (2004), "Normative Education: Putting The Public Servant in Public Service," *Global Virtue Ethics Review* 5(3),. 7-29 <http://www.spaef.com/file.php?id=623>, (Erişim Tarihi: 4.11.2016).
- Fredericson, H. George (1980), *New Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2003), *The New Public Service*, M. E. Sharp, New York, USA].
- Güler, Birgül A. (2005) Yaklaşımları Sınıflandırmak, Çalışma notu, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/kysiniflan.pdf> (Erişim Tarihi: 23.04.2016).
- Kamensky, John (1996), "Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform," *Public Administration Review* 56(3): 247-56 [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Kass, Henry (1990), "Stewardship as Fundamental Element in Images of Public Administration," *Images and Identities in Public Administration*, Edt.: H. Kass and B. Catron, 113-130. [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete , (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- King, Cheryl Simrell ve Stivers, Camilla (1998), *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Lappe, Frances Moore ve DuBois, Paul Martin (1994), *The Quickening of America: Rebuilding Our Nation, Remarking Our Lives*, San Francisco, CA: Jossey-Bass [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].

- Luke, Jeffrey (1998), *Catalytic Leadership*, San Francisco, CA: Jossey-Bass [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Perry, James L. (2007), "Democracy and the New Public Service," *The American Review of Public Administration*, 37 (3), 3-16, <http://arp.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/1/3>, (Erişim Tarihi: 4.11.2016).
- Perry, James L. ve Wise, Lois (1990), "The Motivational Bases of Public Service," *Public Administration Review* 50(3), 367-373. [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Robinson, Mark (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf (Erişim Tarihi: 4.1.2016).
- Sandel, Michael (1996), *Democracy's Discontent*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2003), *The New Public Service*, New York, USA: M. E. Sharp].
- Stone, Deborah (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, New York: Harper Collins [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000) "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Terry, Larry D. (1995), "Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy," *Public Administration Review* 53(4), 393-395. [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].
- Tuncer, A. ve Usta, S. (2013) "İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği," *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 30, 181-195, <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/25/18>, (Erişim Tarihi: 23.04.2016).

Vinzant, Janet (1998) ,“Where Values Collide: Motivation and Role Conflict in Child and Adult Protective Services,” *American Review of Public Administration* 28(4), 347-366 [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].

Vinzant, Janet ve Crothers, Lane (1998), *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front Line Public Service*, Washington , DC: Georgetown University Press [Aktaran: Denhardt, Robert Bob ve Denhardt, Janet Vinzant (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering,” *Public Administration Review*, Nov 2000, Vol. 60 Issue 6, 549-559, Veritabanı: Business Source Complete, (Erişim Tarihi: 26.11.2015)].

ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN “POLİTİKA AKTARIMI” BAĞLAMINDA ULUSAL İŞ SİSTEMLERİNE ETKİSİ

Salih SERBEST*

ÖZ

Politika aktarımı son zamanların popüler ve güncel konusudur. Varlığı çok uzun zamandır biliniyor olmasına rağmen kavramsal bir çerçevesi oluşturulamamıştır. Küreselleşme politika aktarımını kolaylaştırıp yaygınlaştıran önemli bir etken olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın şekilde kullanılan ve politika üretim araçlarından biri olan politika aktarımı, bir soruna diğer ülkelerin teknik bilgi ve deneyimleri ile çözüm bulma sürecidir. Ancak bu süreçte politika aktaran ülkeler kendi ülkelerinin durumunu ve menfaatlerini göz önünde bulundurmamalıdır. Politika aktarımı son 25 yıldır yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelik neo-liberal politikaların katkısıyla büyük bir ivme kazanmıştır. Bu süreçte politika aktarımı da az gelişmiş ülkelerin dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel anlamda biçimlendirilmesinin yöntemi olarak karşımıza çıkmıştır.

Çalışmada, kamu yönetiminde “aktarmacılık” ve “taklitçilik” olarak adlandırılan politika aktarımının; kamu yönetimini “kendi üretmez” bir duruma düşürmesi ve bu alanda olumsuz sonuçlar oluşturması irdelenmektedir. Ardından, politika aktarımı kapsamında uluslararası örgütler tarafından dayatılan/teşvik edilen unsurlar incelenmekte ve bu unsurların belirlenmesi süreci analiz edilmektedir. Uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmalar ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştiriler çalışmada ele alınan diğer konulardır. Sonuç bölümünde ise konunun genel bir değerlendirmesi yapılmakta ve söz konusu değerlendirme sonucunda kişisel görüşümüz ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Politika Aktarımı, Ulusal Politika, Uluslararası Örgütler, Küreselleşme, Ulusal İş Sistemleri.

EFFECT OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON NATIONAL BUSINESS SYSTEMS IN THE CONTEXT OF “POLICY TRANSFER”

ABSTRACT

Recently, the policy transfer has become a popular and current topic. Although, its existence has been known for a very long time, no conceptual framework could be formed. Globalization has been an important factor in the facilitation and promotion of policy transfer.

* Yönetim ve Organizasyon Bilim Uzmanı, Sağlık Bakanlığı ve Yönetim Organizasyon Doktora Öğrencisi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, serbestsalih@hotmail.com

Policy transfer, which is widely used in developing countries and which is one of the means of policy-making, is the process of finding solutions to a problem with the technical knowledge and experience of other countries. However, the countries that transfer policies in this process should take into account the interests and state of their country. Policy transfer has gained a big momentum with the contribution of neo-liberal policies that aimed at constructing a new political and ideological hegemony in the last 25 years. In this process, policy transfer has become the method of reconstructing the administrative and political systems of under-developed countries by the developed hegemonic countries of the world.

The study analyses the fact that, as a result of policy transfer, which is called “transference” and “imitation” in public administration, the public administration becomes “unable to produce by itself” and negative outcomes occur in this field. Then, it studies the elements imposed/promoted by international organizations within the scope of policy transfer and analyzes the process of their determination. The mechanisms developed by international organizations to be effective in policy transfer, the developments that strengthen their role in this process and the criticisms made about international organizations in this respect are also addressed in the study. The conclusion provides an overview of the subject and puts forward our personal opinion as a result of the said evaluation.

Keywords: Policy transfer, national policies, international organizations, globalization, national business systems.

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın şekilde kullanılan ve politika üretim araçlarından biri olan politika aktarımı, bir soruna diğer ülkelerin teknik bilgi ve deneyimleri ile çözüm bulma sürecidir. Ancak bu süreçte politika aktaran ülkeler kendi ülkelerinin durumunu ve menfaatlerini göz önünde bulundurmaldırlar. Diğer bir tanımlamayla farklı zaman ve mekânda politikalar, kurumlar ve programlar hakkındaki bilginin ülkeler arasında aktarımı diyebileceğimiz bu yöntem, tarihsel olarak eskiye dayandırılabilir örnekleri bulunmakla birlikte İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra, özellikle küreselleşmeyle birlikte, iletişim ve bilişim sistemlerinde yaşanan gelişmelerle daha da artmıştır. Bu anlamıyla politika aktarımına hem akademik çalışma alanı hem de bir politika üretim aracı olarak gösterilen ilgi, özellikle karşılaştırmalı kamu politikası ve uluslararası ilişkiler alanında çalışanlar arasında giderek artmıştır.

1970’lerde kapitalizmin içine düştüğü kriz ve bu bağlamda refah devletinin yüklendiği roller temelinde sorgulanması, geleneksel kamu yönetimi anlayışından özel sektör lehine bir kopuşa neden olmaktadır. Bu dönemde hantal, verimsiz ve faaliyet alanı giderek gelişen devletin başarısızlığı temelinde dile getirilen eleştirilere karşı,

devletin küçülmesi şeklinde radikal bir anlayış gelişmiştir. İngiltere ve ABD’de yükselişe geçen yeni piyasa ekonomisi anlayışına dayalı olarak kamu yönetiminde yaşanan değişim ile birlikte, “yönetimden” (administration) “işletmeciliğe” (managerialism) doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılmış olan bu değişim, neo-liberal politikaların tümüyle ilişkili ancak devlet içinde geleneksel yönetim anlayışının eleştirileri üzerine kurulu yeni bir paradigmadır. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşların yönlendirmesiyle birçok ülke bu değişim çerçevesinde kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma içine girmiştir (Kaçer ve Erat, 2014: 28).

Politika yapıcılar kadar kamu politikası alanı ve kamu politikasıyla ilgilenen herkes tarafından dikkate alınması gereken politika aktarımı sürecine ilişkin bugüne kadar çok az kavramsal çalışma yapılmıştır.

Politika aktarımının tarihsel olarak ilk biçimlerinin klasik sömürgecilik döneminde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu dönemde sömürgeci ülkeler kolonileştirdikleri ülkelerin ekonomik kaynaklarına kısa vadeli olarak el koymak yerine uzun vadeli bir sömürü mekanizması kurmak ve sürdürmek üzerine siyasal ve kurumsal politikalarını sömürge alanlarına taşımışlar ve sömürge ülkelerini kendi yapısal varoluş koşullarına uyarlamışlardır. Böylece ekonomik ve toplumsal yapıların biçimsizleştirilmesi, var olan kültürel yapının tahrip edilmesi, beşeri zenginliklerin yağmalanması ve iktisadi-siyasal-yönetimsel alanda birikmiş zenginliklerin talan edilmesi söz konusu olmuştur. Tarihsel olarak eski bir geçmişe sahip olan politika aktarımı, özellikle yaklaşık olarak son 25 yıldır kapitalist sistemin yaşadığı bunalım sonucu ortaya çıkan ve yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelen neo-liberal politikaların da katkısıyla büyük bir ivme kazanmıştır (Demirci, 2010: 144).

Bu süreçte politika aktarımı, az gelişmiş ülkelerin dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel anlamda biçimlendirilmesinin yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika aktarımı süreci, politikaların ya içeriden ya da dışarıdan istekle benimsenmesi; öğrenme yoluyla gönüllü kabulü ya da dayatma yoluyla zorla alınması davranışları çerçevesinde modellenmektedir. Politika aktarımı ile ilgili genel kabul, benimsenen politikaların dışarıdan zorla değil, içeriden istekle gönüllü olarak alındığıdır (Demirci, 2010: 144).

Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından bakıldığında, IMF ya da WB tarafından sunulan koşullu kredi aracılığıyla kendi istedikleri politikaları dayatması; Avrupa Birliği’nin (AB) uyum süreci kapsamındaki ülkelere yol haritaları çizip yapılması gerekenleri tek tek tanımladığı düşünüldüğünde, politikaların içeriden

istekle gönüllü olarak benimsenmesi yerine, dışarıdan dayatma yoluyla benimsetildiği görülmektedir. Bu yönüyle bakıldığında politika aktarımı, emperyalizmin çağdaş dünyada kullandığı yöntemler bütününden başka bir şey değildir (Demirci, 2010: 144).

Son 25 yılda olanları anlayabilmek ancak politika aktarımı olgusuna bu gözle bakmaktan geçmektedir. Politika aktarımını dünya emperyalist sisteminin işleyişi olarak değil, ülkelerin birbirinden bir şeyler öğrenme süreci olarak tanımlamak uzunca bir süredir neo-liberal politikalar tarafından yapılmak istenenlere gözleri kapamak anlamına gelmektedir.

Akademik yazında bugüne kadar politika aktarımının üzerinde hemfikir olunmuş bir tanım yapılamamıştır. Ayrıca, çalışmaların pek azında uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki rollerine değinilmiştir. Bu, biraz da yakın zamana kadar politika aktarımının ülkeler arasında gönüllülük ve rasyonellik esasına göre gerçekleşen bir süreç olarak düşünülmüş olmasından kaynaklanmıştır. Bu eksiklikten hareketle çalışmayla, uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki rollerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmada, kamu yönetiminde “aktarmacılık” ve “taklitçilik” olarak adlandırılan politika aktarımının; kamu yönetimini “kendi üretmez” bir duruma düşürmesi ve bu alanda olumsuz sonuçlar oluşturması irdelenmektedir. Ardından, politika aktarımı kapsamında uluslararası örgütler tarafından dayatılan/teşvik edilen unsurlar incelenmekte ve bu unsurların belirlenmesi süreci analiz edilmektedir. Uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmalar ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştiriler çalışmada ele alınan diğer konulardır. Sonuç bölümünde ise konunun genel bir değerlendirmesi yapılmakta ve söz konusu değerlendirme sonucunda kişisel görüşümüz ortaya konulmaktadır.

1. POLİTİKA AKTARIMI KAVRAMI

Alan yazınında politika aktarımı denildiğinde genelde Dolowitz ve Marsh’ın kavramsal çerçevesini çizmiş olduğu model ön plana çıkmaktadır. Dolowitz ve Marsh (1996, 2000) siyaset bilimi kapsamında politika aktarımının bir modelini geliştirmeye çalışmışlardır.

Politika aktarımı “geçmiş zaman ya da hâlihazırda ve/veya yerde, tüm politik sistemlerde yer alan politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirler çerçevesinde

yer alan bilgi birikimlerinin başka bir zaman ve/veya yerdeki politik sistemde bulunan politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanılması süreci” şeklinde tanımlanabilmekte (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5) ve **istifleme** (bandwagoning) (Ikenberry, 1990: 88-112), **yayıma** (diffusion) (Walker, 1969; Gray, 1973; Eyestone, 1977; Dolowitz ve Marsh, 1996: 344), **politika yakınsaması** (policy convergence) (Bennett, 1991; Seeliger, 1996; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5; Knill, 2005), **benzeşme ve uyumlaşma** (emulation and harmonization) (Bennett, 1991: 220), öğrenme (learning) (Common, 2004), **ders çıkarma** (lesson-drawing) (Rose, 1991b: 3-30; Rose, 1993: 19-20; Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Stone, 1999: 52; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5), **fikirlerin sistematik olarak seçilmesi** (systematically pinching ideas) (Stone, 1999: 52), **politika alışverişi ve nüfuz** (policy shopping and penetration) (Stone, 2001: 5-6), **politika tek tipleşmesi** (policy isomorphism) (Radaelli, 2000: 25-43), **politikası yayılması** (policy diffusion) (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5) ve **politika transferi** (policy transfer) (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5) gibi farklı terimler politika aktarımı kavramı yerine kullanılmaktadır.

Politika aktarımı yeni bir olgu ve araç değildir. Tarihin her döneminde toplumdan topluma bilgi, gelenek, görenek, kurumsal yapılar ve teknolojiler aktarılmıştır. Eski Yunanlılardan ve Romalılarından günümüze kadar aktarılan hukuk, yönetim ve felsefe gibi birçok farklı alandaki bilgi hâlâ kullanılabilir. Günümüzde politika yapıcılar ve karar vericiler en iyi politikaya ve karara ulaşmak için, kendi ülkelerinin deneyimlerinden ve diğer ülkelerdeki uygulamalardan faydalanmaktadırlar (Rose, 1991a: 1; Evans, 2010: 1).

Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi politikalar 19. yüzyılın ikinci yarısında ve 20. yüzyılın başlarında ülkeler arasında politika aktarımının konusu olmuştur. Ülkeler arasında politika aktarımına olan ilgi, iletişim, bilişim ve ulaşım teknolojileri alanındaki gelişmeler ve küreselleşmeyle birlikte giderek artmıştır (Evans, 2004: 1; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5). Özelleştirme ve yeni kamu işletmeciliğinin küresel çapta yaygınlaşma eğilimleri bu artan ilgiyi ortaya koymaktadır (Mossberger ve Wolman, 2003: 429). Geçtiğimiz on yıl zarfında, teknolojik gelişmelerin de etkisiyle politika aktarımının daha hızlı ve daha kolay gerçekleştirilmesi bakımından politika yapıcılarının birbirleriyle olan iletişimleri artmıştır.

Kamu politikalarının ulusal sınırları aşarak farklı devletler tarafından uygulanması ve ülkelerin siyasal-yönetimsel düzenlemelerinin bu yolla biçimlenmesi eskilere dayansa da kavramın akademik anlamdaki popülerliği ve güncelliği 1980 sonrası reform çalışmaları ile söz konusu olmuştur. Türkiye’de de bu yıllarda yapılan

çalışmalarda inşa edilen politika içeriğini anlayabilmek politika aktarımı konusunda bilgi sahibi olmayı gerektirdiğinden, akademisyenler tarafından bu konu üzerinde çalışmalar yapılarak konunun kavramsal çerçevesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ortaya konan eserler Batı alan yazınının aktarması şeklinde olmuş; eleştirel bir tutum sergilenmemiştir (Kapucu ve Kösecik, 2002; Kutlu, 2003; Sobacı, 2008; Sobacı, 2009; Sezgin, 2010; Keser, 2012).

1980’li yıllardan itibaren yükselen “etkililik ve verimlilik”, “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramlar da politika aktarımının tamamlayıcı kavramsal çerçevesini oluşturmaktadır. WB’nin (1992) açıkladığı ölçütlere göre, politika aktarımı sürecinde yer alan en önemli aktörlerden biri olarak hükümetin kaliteli kamu hizmeti sunmaya çaba göstermesi, bunun yanı sıra hizmetlerin en uygun maliyetle ve politika yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi sonucu etkili ve verimli; hükümetin eylem, karar ve karar verme süreçlerinin kamunun diğer kesimlerine, sivil topluma, yabancı kurum ve devletlerin incelemelerine açık olması sonucu saydam; yine hükümetin eylem ve kararlarında, açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme isteği ve bu yönde davranması sonucu hesap verebilir bir yönetim yapısı oluşturulabilir, ancak bu şekilde “etkin” bir kamu hizmeti sunulabilir. Politika aktarmada öncü rol üstlenen WB, bu anlayışla söz konusu kavramları, az gelişmiş ülkelere sıklıkla tavsiye etmekte ve bunun üzerinden bu ülkelerdeki siyasal-yönetimsel yapıyı biçimlendirmektedir (Demirci, 2010: 146).

Tüm bu anlatılanlar sonucunda, politika aktarımı olgusunu, mevcut alan yazınındaki tanımından farklı olarak, eleştirel bir bakış açısı ile yeniden tanımlama zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre politika aktarımı; dünya hegemonu ülke ya da güçler tarafından kendi siyasal-yönetimsel yapılarını dayatma yoluyla az gelişmiş ülkelere kabul ettirme işlemi olarak tanımlanabilir (Demirci, 2010: 146).

Gelişmiş ülkelerde uygulanan politikaların doğruluğuna ve geçerliliğine sorgusuz sualsiz inanma güdüsü, geri kalmışlık algısı, uluslararası düzeyde kabul görme isteği, uluslararası kuruluşlara üyelik, uluslararası kuruluşlarla yürütülen ilişkiler ve uluslararası düzeyde yapılan anlaşmalar politika yapıcıları aktarıma yöneltmektedir (Dolowitz, 2000b: 11).

Genel olarak **gönüllü** politika aktarımı ve **zorlayıcı** politika aktarımı olmak üzere iki tür politika aktarımı vardır (Sobacı, 2011: 195).

Gönüllü politika aktarımı; rasyonel ve işini bilen aktörlerin kendi problemlerini çözmek için önce bir değişimi arzu etmeleri ardından aktif olarak yeni politika arayışına girmeleriyle gerçekleşir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346; Bennett, 1991: 200).

Zorlayıcı politika aktarımı ise; dış aktörlerin baskısıyla karar yapıcılar aktarım sürecine girdiklerinde söz konusudur (Dolowitz ve Marsh, 1996: 346; Dolowitz ve Marsh, 1998: 40). Akademik yazında zorlayıcı politika aktarımı **doğrudan ve dolaylı zorlayıcı olmak** üzere iki alt başlıkta incelenmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347). **Doğrudan zorlayıcı aktarım;** bir devletin iradesine muhalif olarak bir başka aktör tarafından anayasal, sosyal veya siyasal değişiklikler gerçekleştirmeye zorlanması durumunda ortaya çıkar. Buna karşılık **dolaylı zorlayıcı aktarım (müzakereye dayalı aktarım);** bir ülke ya da örgütün bir başka ülkenin belli bir dizi politikayı benimsemesi için yeterince güçlü özendiriciler yaratmasıyla gerçekleşir (Page, 2000: 5; Dolowitz ve Marsh, 2000: 13).

Uluslararası örgütlerin içinde bulunduğu politika aktarımı türü çoğu zaman dolaylı zorlayıcı aktarım kategorisinde değerlendirilmektedir. Çünkü her ne kadar politikayı aktaracak ülkeler uluslararası örgütler tarafından belli bir politikayı benimsemeye zorlansalar da bu süreç sonuçta müzakereye dayalıdır ve bu ülkelerin bir yere kadar aktarım sürecine girip girmeme özgürlüğü hâlâ vardır (Jones ve Newburn, 2001: 12).

Politika aktarımında rol alan çeşitli aktörler vardır. Bu aktörlerin önemlileri; seçilmiş görevliler, siyasi partiler, bürokratlar/kamu görevlileri, baskı grupları, politika girişimcileri/uzmanlar, ulus aşırı şirketler, düşünce kuruluşları (Think Tanks), sivil toplum kuruluşları, danışmanlar ve uluslararası örgütlerdir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 345; Dolowitz ve Marsh, 1998: 10; Dolowitz ve Marsh, 2000: 9; Dolowitz, 2000b: 23; Stone, 2000a; Stone, 2004: 549-550). Ancak uluslararası örgütler günümüzde küresel düzeyde politika aktarımının en önemli aktörleridir.

Akademik yazında politika aktarımının temel olarak **beş derecesi** olduğu ifade edilmektedir. Bunlar: kopyalama (copying), benzeştirme (emulation), uyumlaştırma (harmonization), sentezleme (synthesis) ve esinlenmedir (inspiration) (Page, 2000: 4; Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Rose, 1993: 15, 132-134).

Kopyalama (Copying), uygulanan reformların hiçbir değişiklik yapılmamak suretiyle doğrudan ve tam olarak alınmasını (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Rose, 1991b: 21; Evans, 2004: 42; Nedley, 1999: 5), **benzeştirme (emulation),** politika veya programların arka planındaki fikirlerin aktarılmasını (Stone, 2001: 5), **uyumlaştırma (harmonization),** bir veya birden fazla ülkede uygulanmakta olan politika/politikalardan yararlanmak suretiyle, yerel koşullara en uygun politikanın üretilmesini (Dolowitz ve Marsh, 1998: 52), **sentezleme (synthesis),**

farklı yerlerde bulunan unsurların yeni bir program ortaya çıkarmak üzere aktarılacak bir araya getirilmesini (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351), **esinlenme (inspiration)**, bir konuya ilişkin politikanın farklı bir politika değişikliğini ilham verebildiğini, ancak nihai sonucun orijinalin üzerini çizmediğini ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351; Dolowitz ve Marsh, 1998: 52; Rose, 1991b: 22).

Politika aktarımında küresel düzey, bölgesel düzey ve federal yapıyı yönetimlerde ise federe devletlerarası ve yerel düzey gibi farklı düzeyler vardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 50; Evans ve McComb, 2004: 52). Uluslararası örgütler daha çok küresel ve bölgesel düzeyde gerçekleşen politika aktarımında etkindirler.

Konu ve duruma bağlı olarak her şey politika aktarımı kapsamına girebilmekle birlikte; akademik yazında politika aktarımına konu olabilecek hususlar: politika hedefleri, politika yapısı, politika içeriği, politika araçları veya yönetim teknikleri, politika programları, kurumlar, ideolojiler, kültürel değerler, fikirler, tutumlar ve kavramlar, yaklaşımlar ile olumlu ve olumsuz dersler şeklinde sınıflandırılabilir (Jones ve Newburn, 2001: 18; Dolowitz ve Marsh, 1996: 349-350; Dolowitz ve Marsh, 2000: 9, 12). Bu kategorilerden politikalar ve programlar genellikle politika aktarımı alan yazınında birleştirilir. Ancak bu, doğru bir tavır değildir. Çünkü politikalar genellikle politika yapımcıların gitmeyi istedikleri yönü temsil eden geniş bir niyet bildirimidir. Programlarsa, politikaları hayata geçirmek için kullanılan özgül hareket araçları ya da yoludur. Dolayısıyla her politika birden çok programa sahip olabilirken, bir program ise kendiliğinden gerçek bir hareket rotasıdır (Dolowitz, 2000b: 22).

Aktarılan politikaların büyük bir kısmı dayatma sonucu olarak gündeme geldiği için yaratılmak istenen sonuç baştan politika yapımcılar tarafından bilindiğinden, çıkarılacak olumlu ya da olumsuz derslerin aktarım sürecini etkilemesi pek söz konusu değildir (Demirci, 2010: 148).

Politika yapımcılar karşılaştıkları sorunlara çözüm aradıklarında ve çeşitli alanlarda politika geliştirmek istediklerinde kendi ülkelerinin daha önceki tecrübelerine bakarak, geçmişte yapılanlardan hangilerinin yararlı olduğu ve/veya işe yaradığını ve hangilerinin tekrar edilebileceğini öğrenebilecektir. Bu açıdan bakıldığında ülkelerin kendi geçmişlerinden ders çıkarmaya çalışmaları zaman ve kaynak tasarrufu açısından daha avantajlı bir yoldur (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351-352).

Ulusal düzey içinde bir organizasyonun farklı branş ve bölümlerinden, yerel düzeydeki yönetim katmanlarından ve diğer uluslararası birimlerden dersler çıkarılabilir.

Bir programın karmaşıklığı, o programın aktarılabilirliğini etkilemektedir. Örneğin daha karmaşık olan bir programın aktarımı daha zordur. Rose (1993: 132-134) bu konuda altı hipotez ileri sürmektedir. Söz konusu hipotezler şunlardır:

- 1- Tek hedefli programlar, çok hedefli olanlardan daha kolay aktarılabilir,
- 2- Problem ne kadar kolaysa gerçekleşme ihtimali de o kadar yüksektir,
- 3- Çözüm ve problem arasındaki ilişki ne kadar doğrudan algılanıyorsa, aktarılabilmesi o kadar muhtemeldir,
- 4- Bir politikanın algılanan yan etkileri ne kadar az olursa aktarım ihtimali de o kadar artmaktadır,
- 5- Aktörlerin bir programın başka bir yerde nasıl işlediğine ilişkin bilgileri ne kadar çoksa aktarım o kadar kolaydır,
- 6- Bir programın çıktıları ne kadar kolay öngörülebiliyorsa, aktarımı da o kadar basittir.

Bir toplumun siyasal, kültürel ve toplumsal yapısının özellikleri, politika yapıcılarının politika aktarımına girişme kabiliyetini zorlaştırır ya da kolaylaştırır, belli başlı yedi kategori mevcuttur. Bunlar; politika karmaşıklığı, eski politikaların varlığı, kurumsal özellikler, yapısal özellikler, uygulanabilirlik sorunu, geçmiş ilişkiler ve dil sorunudur (Dolowitz, 2000b: 25-29).

Öte yandan politika aktarımını kolaylaştıran ve zorlaştıran bazı durumlar söz konusudur. Politika aktarımı çalışmalarının çoğunun başarılı olmak için yapılmasına karşın, aktarımların tümünün başarılı olmadığını da kabul etmek gerekmektedir. Burada da aktarım işlemi kendi içinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17-20; Sobacı, 2009: 93-94). Bunlar; yetersiz bilgiye dayalı aktarım, tamamlanmamış aktarım ve uygun olmayan aktarımdır. Bunlardan ilki politika aktaran ülkenin söz konusu politika hakkında ya da politikayı aktardığı ülkede nasıl uygulandığı konusunda eksik bilgiye sahip olması durumunda gerçekleşmektedir. İkincisi, aktarılan ülke de söz konusu politikayı önemli kılan aktarımın bir unsurunun aktarılmaması durumunda gerçekleştirilen aktarımda ortaya çıkmaktadır. Üçüncüsü ise, politikanın aktarıldığı ülke ile aktarılan ülke arasındaki siyasal-yönetimsel yapı farklılıkları söz konusu olduğunda gündeme gelmektedir.

1.1. Uluslararası Örgütler Tarafından Dayatılan veya Teşvik Edilen Aktarımlar

Uluslararası örgütler, profesyonel teknokratlar ve yüksek eğitimli ekonomistlerden oluşan çalışanlarla işleyen, bilgiyi üreten ve uygulayan teknokratik kurumlar olarak nitelendirilmektedirler (Woods, 2006: 2).

Woods’a göre (2006: 6) uluslararası örgütlerin faaliyet sınırları gelişmiş ülkeler tarafından belirlenir ve uluslararası örgütlerde çalışanlar bu sınırlar içinde kalarak faaliyet gösterirler. Örgüt çalışanları bir yandan politik sahiplerinin tavırlarını göz önünde bulundururken diğer yandan da kendilerinin ve çalıştıkları uluslararası örgütün çıkarlarını bir arada korumaya çalışırlar. Çalışanların görevi ise üretilmiş çözümleri uygulamaya aktarmak, özellikle borçlanan hükümetleri önceden tasarlanmış tedbirleri almaya ikna etmek veya zorlamaktır.

Common ise (1998: 66, 70) konunun başka bir boyutuna dikkati çekmekte ve uluslararası örgütlerin yönetim merkezlerinin ABD’de olması nedeniyle onların bu ülkedeki politik iklimden bağımsız kalmalarının mümkün olamayacağını iddia etmekte, bu kapsamda uluslararası örgütlerin 1980’lerden sonra geliştirdikleri politika önerilerini gelişmiş devletlerin etki ve gayretlerinin bir yansıması olarak görmektedir.

1980’lerin başlarından bu yana WB, IMF, USAID (United States Agency for International Development-Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı) ve İngiltere Denizaşırı Kalkınma İdaresi (British Overseas Development Administration) gibi uluslararası örgütler tarafından sağlanan dış yardımların ön koşulu olarak dayatılan/teşvik edilen unsurlar kapsamında; üçüncü dünya ülkeleri piyasacı politikaları benimsemeye, dünya ekonomisiyle daha fazla bütünleşmeye, ticaret ve iş gücü piyasalarını serbestleştirmeye, kamu teşebbüslerini özelleştirmeye ve ülke ekonomilerini yabancı yatırımlara açarak bu alanlarda çok çeşitli reformları hayata geçirmeye başlamıştır (Woods, 2006: 1; Haque, 1996: 206; Dolowitz ve Marsh, 1998: 38). 1990’lara gelindiğinde bu örgütlerin özelleştirme taraftarı duruşları pek çok ülkede büyük çaplı yönetsel reformların başlatılmasında belirleyici olmuş özellikle son yıllarda pek çok ülke kamu yönetiminin Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY) doğrultusunda evrilmesinde uluslararası örgütler öncü rolü oynamışlardır (Common, 1998: 9, 66). Buna karşılık Dolowitz ve Marsh (2000: 21) uluslararası politikaların fikir geliştirdiğini ve desteklediğini, sonrasında uluslararası örgütlerin bu fikirlerden etkilendiklerini savunmaktadır. Mossberger ve Wolman da (2003: 430) benzer fikirleri savunarak fikirlerin profesyonel örgütler ve epistemik topluluk gibi daha geniş uzmanlar ağı aracılığıyla yayıldığını iddia ederler.

Konunun en kapsamlı analizi Walt vd. (2003: 1-33) tarafından yapılmıştır. Yazarlar, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve WB’nin tüberkülozla ve cinsel yolla bulaşan hastalıklarla mücadeledeki rollerine ilişkin olarak gerçekleştirdikleri analizlerinde, reformlarla ilgili ilk fikrin nasıl ortaya çıktığını, nasıl şekillendirildiğini ve daha sonra uluslararası örgütler tarafından “en iyi uygulama” adı altında nasıl yayıldığını

ortaya koymuşlardır. Analizde, “en iyi uygulama” esaslı reformların “araştırma”, “benimseme” ve “uyumlaştırma” olarak adlandırabilecek birbirinden bağımsız üç ayrı aşamada oluşturulduğu, bu aşamaların birinden diğerine geçişte reformlarda bazı değişikliklerin yapıldığı, uluslararası örgütlerin rolünün tam da burada ortaya çıktığı ve neden bazı politikalar benimsenirken bazılarının benimsenmediği açık bir biçimde gösterilmiştir. Sonuç olarak, analizle yerelde üretilmiş deneysel bir çalışmanın epistemik topluluk tarafından nasıl “küresel en iyi uygulama” haline getirildiği ve sonunda uluslararası örgütlerin yardımıyla çeşitli ülkelerde nasıl uygulamaya aktarıldığı açık bir şekilde ortaya konulmuştur.

1.2. Aktarımda Uluslararası Örgütlerin Etkisi

Küresel düzeyde politika aktarımının en başat aktörlerinden olan OECD, IMF ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası örgütler; fikirler, programlar, politikalar ve kurumların uluslararası düzeyde koordine edilmesinde ve yayılmasında giderek artan bir rol oynamaktadır. Bu örgütler, ulusal politika yapıcılarının milli politikaları ve kredi koşullarını doğrudan, ulusal gelişme düzeyleri ve raporlarındaki bilgi ve politikaların yayılmasını ise dolaylı olarak etkilemektedir. Buna ek olarak, uluslararası sivil toplum kuruluşlarının da küresel kamu politikası üzerindeki fikirler ve politikaların yayılması sürecindeki etkileri artmaktadır. Böylece uluslararası örgütler, politika aktarımını doğrudan ve dolaylı olarak etkilerler. Bu bakımdan uluslararası örgütler aktarım sürecindeki diğer aktörlerin aksine hem gönüllü hem de zorlayıcı politika aktarımında rol oynayabilirler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 11-12). Onların politika aktarımında etkin oluşları, küresel düzeyde bilgi ve deneyimin bir araya toplanmasını mümkün kıldığı için çoğunlukla olumlu da karşılanmaktadır. Zaten uluslararası örgütler kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde bilgi akışını hızlandıran mekanizmalar olarak işlev görmeye başladığından beri kararların oluşturulması açısından uluslararası arena ulusal arenanın alternatifi haline gelmiştir (Common, 1998: 69, 71).

Bu çerçevede, pek çok unsurun uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkinliğinin artmasına katkıda bulunduğu gözlenmekte olup, bunlar küreselleşme, koşulluluk, uluslararası anlaşmalar, uluslararası topluluğun baskısı ve uluslararası toplantılar ve yayınlar olarak aşağıda alt başlıklar halinde kısaca incelenecektir.

1.2.1. Küreselleşme

Küreselleşme uluslararası örgütlerin etkinliklerini ve rollerini gözle görülür bir biçimde artırmış, küresel piyasalar ve küresel köy kavramı dışarıdan politikaların aktarılmasının önündeki kültürel ve kurumsal engelleri ortadan kaldırmıştır (Robertson, 1991: 75). Son 25 yılı aşkın bir süredir küresel güçlerin ulusal iş sistemleri

üzerindeki baskısını artırması ve özellikle teknolojik gelişmelerle birlikte politika aktarımının daha hızlı ve daha kolay gerçekleştirilmesi sürecinde politika yapımcıların birbirleriyle olan iletişiminin kolaylaşması ve artması, politika aktarımını daha önce hiç olmadığı kadar hızlandırmıştır (Dolowitz, 2000a: 1; Mossberger ve Wolman, 2003: 428).

Küreselleşmenin bir sonucu olarak, sanayileşmekte olan ya da sanayileşmiş hiçbir ülke ekonomisini küresel ekonomik baskıların etkisinden ayıştıramamış; dünya ekonomisinin yeni üretim ve ticaret teknikleri ile dönüşüme uğraması uluslararası örgütleri daha etkili ve güçlü kılmıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 6; Geri, 2001: 446).

1980'lerden bu yana IMF ve WB gibi uluslararası örgütler küreselleşmenin ve liberalleşmenin artmasında önemli rol oynamış ve bu amaçla çeşitli programlar uygulamaya koymuşlardır (Kutlu, 2001: 41).

Akademik yazında konu hakkında değişik fikirler bulunmaktadır. Stiglitz esas itibarıyla küreselleşme sürecine karşı değildir. Ona göre, küreselleşme, yani serbest ticaretin önündeki engellerin kalkması ve ulusal ekonomilerin daha fazla bütünleşmesi iyi yönde kullanılabilir bir güç oluşturabilir. Bu güç, dünyadaki herkesi, özellikle de fakir insanları zenginleştirebilecek bir potansiyele sahiptir. Ancak engellerin kaldırılmasında büyük rol oynayan uluslararası ticari anlaşmalar ve gelişmekte olan ülkelere dayatılan politikalar, küreselleşmenin gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Stiglitz, 2004: 9). Görüldüğü gibi, Stiglitz'in eleştirisi, daha çok, küreselleşmenin yönetiliş tarzına yöneliktir. Stiglitz'in küreselleşmeyi değerlendirme biçimi Falk ile aynı doğrultudadır. Falk da uygulanan neo-liberal politikalar sonucu ortaya çıkan ve "yırtıcı küreselleşme" olarak ifade ettiği ters etkilerin kaçınılmaz olmadığını ve bu etkilerin küreselleşmenin yanlış yönetilmesinden kaynaklandığını belirtmektedir (Falk, 2001).

Buna karşın ekonomik küreselleşmeye daha farklı açılardan yaklaşanlar da bulunmaktadır. Örneğin Thompson ve Hirst, küreselleşmeye kuşkulu bir şekilde yaklaşmakta ve varlığını sorgulamaktadır. Onlara göre, bugün gerçek anlamda bir küreselleşmeden bahsedemeyiz. Çünkü bugün ulus ötesi şirketler görece azdır ve çoğu şirket ulusal temellidir. Sermaye hareketliliği "sanayileşmiş" ülkelerden "gelişmekte olan" ülkelere değildir. Daha çok "sanayileşmiş" ülkeler arasında yoğunlaşmaktadır. Sonuç olarak, küresel sistem, dünya nüfusunun üçte ikisini dışlamaktadır (Thompson ve Hirst, 1996: 27-28).

1.2.2. Koşulluluk

Uluslararası örgütler çok ucuz ve uygun olan kredilerine ekledikleri koşullarla politika aktarımındaki güçlerini artırmışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 43). Çünkü

kredinin onaylanmasının bir koşulu olarak uluslararası örgütlerin borç alan ülkenin belli ekonomik politikaları uygulamaya koymasını istemeleri çoğunlukla politika aktarımı ile sonuçlanmaktadır (Dolowitz, 2000a: 1). Bu durum uluslararası örgütlere, ulus devletlere ve bu ulus devletlerin iş sistemlerine karşı tartışmasız bir pazarlık gücü verir.

Kredilerin garantiye alınması için yönetsel reform, özelleştirme, rekabet politikası ve piyasanın serbestleştirilmesi kapsamında düzenlemeler yapılması dönüşüm sürecindeki ülkeler için koşul haline getirilmekte ve politika programları uluslararası örgütlerin koordineli çalışmasıyla dolaylı zorlayıcı aktarım (müzakereye dayalı aktarım) şeklinde gerçekleştirilmektedir (Evans, 2004: 3).

Stone (2004: 554) **beş tip koşulluluk** olduğunu belirtir. Bunlar:

Teşvik (Inducement): Ulusal hükümetin yerine getirmekten kaçınacağı politikaları yürürlüğe koymasına teşvik edilir.

Seçicilik (Selectivity): Maddi yardım, sadece politikaları yerine getirmede başarı gösteren ülkelere yapılır.

Ata Erkillik (Paternalism-Patriarchy): Maddi yardım, sadece yardımı yapan örgüt/devlet tarafından belirlenen mal ve hizmetlere harcanması koşuluyla yapılır.

Kısıtlama (Restraint): Maddi yardım, dayatılan/teşvik edilen politikalara karşı korumacı bir anlayış sergileyen yeni bir hükümet ortaya çıktığında ve yardım alan-yardım eden ülke arasında hiçbir politika anlaşmazlığı olmadığı durumda yapılır.

Sinyalizasyon (Signalling): Maddi yardım, yardım alan ülkenin politikalarının uygulamada olumlu tavır sergilemesi durumunda yapılır.

Stone’a göre (2004: 545-566), “koşullu yardım” sistemi yüksek performans gösterenleri ödüllendirirken, düşük performanslıları cezalandırır. Bu da bir politika aktarımı stratejisi olarak “düşük performanslılar”ı daha fazla gayret gösterme yönünde güdülerken, “yüksek performanslılar”ın daha fazla yardım almalarını sağlar.

1.2.3. Uluslararası Anlaşmalar

Uluslararası anlaşmalar, protokoller vb. metinler uluslararası örgütlerin ülkeleri politika aktarımına zorlamalarını kolaylaştıran önemli unsurlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 51).

Stone’a göre (2004: 554) politika aktarımı, uluslararası örgütler tarafından üç grup ekonomik özendirici aracılığıyla gerçekleştirilmektedir ve etkinliğini gruba katılmadan ya da gruptan ihraç edilmeden alan anlaşmalar bunlar içerisinde en

önemlidir. Uluslararası örgütler bu belgelerin verdiği gücü kullanarak uluslararası yapının üyesi olan ülkeleri onların iradelerine muhalif olarak belli bir program ya da politikayı benimsemeye zorlayabilmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 2000: 14-15).

İngiltere'nin, Avrupa Konseyi ve OECD tarafından bilginin sınır aşan hareketliliğinin düzenlenmesi, bilginin korunması ve işlenmesi konusunda hazırlanan uluslararası anlaşma metinlerine uygun tedbirleri almakta gecikmesi nedeniyle örgütlerden ihraç edilme riskiyle karşı karşıya bırakılması bunun güzel bir örneğidir (Bennett, 1991: 228).

İmzalanan anlaşmalardan dolayı üyeleri üzerinde bağlayıcı güce sahip olan uluslararası örgütlere bir diğer güzel örnek AB'dir. Üye ülkelerin yanı sıra potansiyel adaylar AB'nin ticaret, sanayi, istihdam, tarım ve para politikası gibi çok çeşitli alanlarda gerçekleştirdiği yasal düzenlemelere uyarak gereğini yapmak ve AB'nin bu alanlardaki düzenleme yetkisini kabullenmek durumundadırlar (Rose, 1991b: 19). Radaelli (2000: 37-38) de çalışmasında AB içinde temel politika aktarımı mekanizmalarının “zorlama (enforcement)”, “yasal baskı (normative pressure)” ve “en iyi olanın taklit edilmesi (mimetizm)” olduğunu göstermiştir.

1.2.4. Uluslararası Topluluğun Baskısı

Bir politika üzerinde uluslararası toplumun uzlaşmaya varması politika aktarımı için itici bir güç oluşturmaktadır. Uluslararası örgütlerin baskısıyla bir problemin çözümü için bir dizi ülkede ortak bir çözüm uygulamaya konulmuşsa, bundan sonra bu çözümleri benimsememiş olan ülkeler, benzer program ya da politikaları benimseyerek uluslararası topluluğa katılma yönünde baskı altında kalırlar (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349). Belli biçimde davranmayan bu ülkeler özellikle OECD'nin veya diğer uluslararası örgütlerin raporlarında düşük performanslı olarak görünerek uluslararası arenada tembel (laggard) bilinmemek için politika aktarımı sürecine girebilirler (Dolowitz, 2003: 103).

Devletin imajını olumsuz etkilememek, kendi sistemlerinin uluslararası düzeyde tanınmasını sağlamak ya da uluslararası toplumdan dışlanmanın yaratacağı güvensizlik ortamından kaçınmak bu bakımdan politika aktarımının nedeni olabilir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 42).

1.2.5. Uluslararası Toplantılar, Yayınlar vb.

Zorlama, uluslararası örgütlerin ‘en iyi uygulama’ları veya uluslararası standartlara bağlılığı yaymak için teşvik ya da tercih ettikleri tek yaklaşım değildir (Stone, 2004: 554). Medya, raporlar, konferanslar, paneller, ziyaretler ve hükümetlere

çağrılar bu örgütler tarafından gönüllü aktarım için kullanılan diğer araçlardır (Evans, 2004: 44).

Uluslararası toplantılar ve yayınlar, ulusal karar yapıcılarca problemlerin potansiyel çözümü olarak tanınincaya ve ardından çözüm olarak değerlendirmeye alınincaya kadar buldukları yerde sessizce bekleyen fikirlerin tohumlarını atarlar (Mossberger ve Wolman, 2003: 432). Bu tür etkinlikler reformların küresel düzeyde yayılmasını sağlamak için de organize edilmektedir.

Günümüzde uluslararası örgütlerin bu kapsamdaki etkinlikleri daha çok üçüncü dünya ülkelerine ve komünizmden yeni çıkmış ülkelere yönelik olarak Batılı değerlerin ve liberal ekonomik ve sosyal politikaların tanıtılması amacıyla gerçekleştirilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 47, 51).

1.3. Uluslararası Örgütlere Yöneltilen Eleştiriler

Uluslararası örgütler, politik amaçlara sahip olmaları ve her geçen gün biraz daha güçlenmeleri nedeniyle küresel politikaların kontrolü ve yönlendirilmesiyle ilgili süregelen tartışmaların odağındadırlar (Common, 1998: 442).

Sol gruplar onları Amerikan emperyalizminin aracı olarak suçlarken, küreselleşme karşıtları onları küresel kapitalizmi dayatmakla, piyasa ekonomisini savunanlar ise haklarını baskı altında tutan ve ekonomilerini zaafa uğratan yolsuzluğa bulaşmış elitlerin ve hükümetlerin destekçisi olmakla itham ederler (Woods, 2006: 1).

Bu çerçevede, uluslararası örgütlere yöneltilen eleştiriler aşağıda alt başlıklar halinde incelenecektir.

1.3.1. Uluslararası Örgütlerin Faaliyetlerinin Eşit Derecede Faydalı Olamaması

IMF, piyasanın doğası gereği istikrarsız olduğu ve müdahaleyi gerektirdiği anlayışına dayanılarak Keynesyen düşünce esasına göre kurulmuştur. Ancak 1980'li yıllara gelindiğinde, ABD'deki Reaganomics akımı (Arz Yanlı İktisat) ve serbest piyasacı yaklaşımın etkisiyle Keynesyen anlayışı toptan redderek piyasa liberalizminin en önemli savunucusu haline gelmiş ve gelişmekte olan ülkelere serbest piyasa politikasının aktarımında öncü rolü oynamıştır. Bununla birlikte, IMF'nin bu çerçevedeki tutumu oldukça çelişkilidir. Şöyle ki: IMF, yoksul ülkeleri ticaretteki engelleri kaldırmaya zorlarken Avustralya, Fransa, Japonya ve ABD gibi zengin ülkelerin korumacı uygulamalarını sürdürmelerine göz yummaktadır. Dahası, IMF, Asya ve Latin Amerika'daki gelişmekte olan ülkeleri sermaye piyasası üzerindeki kontrolü Batı kaynaklı mali piyasalar lehine gevşetmeleri için zorlamaktadır (Evans, 2004: 33-34).

Uluslararası örgütlerin buna benzer çelişkili tavırlarına ilişkin bir başka örnek de Kırgızistan'dan verilebilir. Kırgızistan'da çok sayıda projeyi finanse eden Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID) burada piyasa temelli çözümleri desteklemiştir. Ancak, Kırgız halkının refahını artırmanın yanı sıra USAID'in bir başka amacı da bölgede ABD'nin çıkarlarını korumaktır. Bu ideolojik yaklaşım USAID'in 1998 yılı bütçesinin Kongre'de görüşülmesi sırasında da gündeme gelmiş ve Kırgızistan'da reformcularla birlikte çalışılarak demokratik ve serbest piyasaya dayalı bir ülke inşa etmenin önemli olduğu ve bu çabaların aynı zamanda bölgedeki bu değerlere daha az önem verilen komşu ülkelere de örnek olacağı vurgulanmıştır. Zaten USAID'in desteğiyle Kırgızistan, Dünya Ticaret Örgütü'ne (DTÖ) katılan, daha sonra da üyesi haline gelen ilk Bağımsız Devletler Topluluğu üyesi ülke olmuştur. Bu çerçevede bölgenin Amerikan şirketlerine açılması amacı USAID tarafından yapılan yardımların esas amacını teşkil etmiştir (Lana ve Evans, 2004: 209).

1.3.2. Uluslararası Örgütlerin Teşvikinin/Dayatmasının Her Zaman Yararlı Olamaması

Uluslararası örgütlerin politikaları başarılı mıdır? Bu soruya verilecek cevap gerçekten kafa karıştırıcı ve subjektiftir. Bir yerde başarılı olmuş bir reform programının başka bir ülkedeki problemleri de çözeceğinin garantisi yoktur (Rose, 1991b: 5).

Woods'a göre de (2006: 6), IMF ve WB'nin, kendilerine borçlanan ülkeler için neyin iyi, neyin kötü olduğunu bildiklerine dair genel geçer deliller yoktur. Yapısal Uyum Programları (YUP) örneğinin, Afrika ve Latin Amerika'daki gelişmekte olan ülkelere sürekli bir büyüme getirmemiştir. Dahası, 1997'deki Asya krizinden sonra IMF politikaları Tayland ve Endonezya'da krizi daha da derinleştirmiş ve sosyal ve ekonomik kaos ortamının doğmasına neden olmuştur. Buna ek olarak IMF, Sovyet Rusya sonrası devletleri şok tedavi programını uygulamaları konusunda teşvik etmiş ancak program demokratikleşmenin altını oyan ve derin sosyal istikrarsızlıklar yaratan yoksulluk ve eşitsizliklere yol açmıştır. Nitekim Polonya, Macaristan, Slovenya ve Slovakya'nın milli gelirlerinin on yıl önceki düzeyinde olduğu söylenmektedir (Evans, 2004: 34).

1.3.3. Uluslararası Örgütlerin Yerel Şartları Çok Az Önemsemesi

Politika aktarımının başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesini yapısal ve kültürel faktörler de etkiler (Evans ve Davies, 1999: 380). Evans (2004: 4) politika aktarımının, aktarılacak politikanın ülkenin değerler sistemiyle uyumlu ise akılcı ve ilerlemeci bir öğrenme aktivitesi olabileceği görüşündedir. Bu bakımdan aktarılan

politika kültürel olarak özümsemeye elverişli olmalı ve mevcut yapının üzerine inşa edilebilmelidir. Çoğu durumda yerel sorunlara ve yerel şartlara duyarlı çözümler bulunması daha başarılı sonuçlar vermektedir. Zaten politika aktarımı da ister bir uluslararası örgüt tarafından dayatma/teşvik edilsin, isterse de bir ülkenin kendi iradesiyle gerçekleştirilmiş olsun bir buluş olmayıp bir başka ülkenin deneyiminden elde edilmiştir (Rose, 1991b: 7). Dolayısıyla, politikanın bu açıdan aktarılabirliği önemli bir unsurdur.

Bu gerçeğe rağmen az gelişmiş ülkelerdeki genel algılama, kredi verenlerin yerel koşulları ve kısıtlamaları göz ardı ettikleri (Bienen ve Waterbury, 1989: 623), uluslararası örgütlerin çoğunlukla politikayı aktaracak ülkenin özelliklerini ve koşullarını pek önemsemeden herhangi bir yerdeki uygulamayı “en iyi uygulama” olarak tavsiye ettikleri şeklindedir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 11; Stiglitz, 2004: 70-71; Tabb, 2001: 351).

1.3.4. Uluslararası Örgütlere Duyulan Öfke

Uluslararası örgütlere duyulan öfkenin en önemli nedeni onların dayattıkları/teşvik ettikleri politikaların sosyal maliyetini çoğunlukla göz ardı etmeleridir.

Örneğin IMF'nin, uyguladığı YUP'larda sosyal maliyeti hiç göz önünde bulundurmadığı bilinmektedir. Kemer sıkımayı ve özelleştirmeyi içeren bu tür programlar genellikle sağlık ve eğitim hizmetlerinde kısıntı ve işsizlikle sonuçlanmakta ve bu maliyetler daha çok toplumun en yoksul kesimlerince yüklenilmektedir (Nedley, 1999: 4).

Uluslararası örgütlere duyulan öfkenin bir diğer nedeni ise bu örgütlerin yeni sömürgeciliğin destekçisi olarak görülmeleridir (Common, 1998: 65). IMF, WB ya da diğer uluslararası örgütler tarafından dayatılan politikalar genellikle iyi yönetişimin ya da en iyi uygulamanın Batılı versiyonuna dayanmakta ve kamu politikalarının milli menfaatler doğrultusunda belirlenmesine dayanan ulus devlet anlayışının altını oyan ‘zorlayıcı politika aktarımı’ olarak değerlendirilmektedir (Evans, 2004: 3).

Uluslararası örgütlere öfke duyulmasının bir diğer nedeni de uluslararası örgütlerde küresel politika yapımında söz sahibi bürokratların ‘sorumsuz’ oluşları ya da hatalardan dolayı kimseye hesap verme durumunda olmayışlarıdır (Evans, 2004: 37).

SONUÇ

Geçmiş çok eskilere giden politika aktarımı konusu günümüzün hızlı değişen ve küreselleşen dünyasında çok daha önemli ve dışında kalınması mümkün olmayan bir süreç haline gelmiştir. Ancak bu süreçte politika aktaran ülkeler kendi ülkelerinin durumunu ve menfaatlerini göz önünde bulundurmaldırlar.

Neo-liberal devlet ve ekonomi anlayışı ile iç içe gelişen yeni kamu işletmeciliğinin inşa süreci olan 1980 ve 1990’lı yıllar aynı zamanda konu ile ilgili akademik yazının geliştiği yıllardır. Dünyada yeni kamu işletmeciliğinin nasıl yayıldığını anlamada en uygun çerçeve, akademik inceleme konusu olarak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ortaya çıkan ve kamu politikası disiplini içinde yer alan politika aktarımıdır. Politika aktarımı gelişmekte olan ülkelerin politika yapım sürecinde sıklıkla kullandıkları bir araçtır. Küreselleşme ile birlikte gelişen teknoloji ve artan ulaşım, iletişim ve bilişim politika aktarımını yaygınlaştıran bir olgudur. Bunun doğal bir sonucu olarak konu ile ilgili akademik ilginin de arttığı yıllar küreselleşme ile paraleldir.

Uluslararası örgütler küreselleşmenin etkisi ile ulus devletlerin genel olarak yönetim yapılarını etkileme gücüne sahiptirler. Bu örgütler, yeni kamu işletmeciliğinin, ülkelerin belirli koşulları yerine getirmeleri koşulunda verdikleri yardımlar aracılığıyla ya da bu örgütlere katılmaları için yapmaları gereken yükümlülükler şeklindeki bir yaklaşımla politika aktarımında etkili olmaktadır.

Politika aktarımının ortaya çıkmasına, birçok mekanizma sebep olmakta ve bu süreçte birçok aktör rol oynamaktadır. Söz konusu neden ve aktörlerden bazıları ulus devlete içsel iken, bazıları ise ulus devlete dışsaldır.

Politika aktarımı alan yazını anlamak ülkemiz açısından oldukça önemlidir. Özellikle son yıllarda Türkiye–AB ilişkileri gündeme geldiğinde, bu birlik için gerekli harmonizasyon ve standartlaşmanın sağlanması için Türkiye’nin yaptığı değişiklikleri tanımlayabilmek, yine Türkiye–IMF ilişkilerini belirlemek açısından da politika aktarımının iyi anlaşılması gerekmektedir. Özellikle hangi şartlar altında hangi politikalar aktarılır? Ne zaman politika aktarımı yerindedir? Uygulamalar nasıl daha iyi hale getirilir? Neler politikaların başarısızlığına yol açar? Bütün bunların analiz edilmesi açısından politika aktarımı alan yazınının iyi bilinip, çerçevenin iyi çizilmesi gerekmektedir.

Politikaların, kurumların, ideolojinin, fikirlerin, davranışların ya da deneyimin hepsinin mi yoksa bir kısmının mı aktarılacağı; bunlar aktarılırken bire bir kopya mı edileceği, yoksa ülkenin kendi şartları göz önünde bulundurularak benzeştirme veya uyumlaştırma yahut yepyeni bir program ortaya çıkaracak şekilde esinlenme yolunun

mu tercih edileceği ve son olarak aktarımın ülke içinden mi yoksa ülke dışından mı yapılacağı, ülke dışından yapılacaksa hangi ülkenin tercih edileceği politika aktarımına girişenlerin karar vermesi gereken önemli sorulardan sadece birkaçıdır.

Politika aktarımı kapsamında uluslararası örgütler tarafından dayatılan/teşvik edilen unsurların incelenmesini, bu unsurların belirlenmesi sürecinin analiz edilmesini, uluslararası örgütlerin politika aktarımında etkili olabilmek için geliştirdikleri mekanizmaları ve onların bu süreçteki rollerini güçlendiren gelişmeler ile uluslararası örgütlere bu açıdan yöneltilen eleştirileri ortaya çıkarmayı amaçlayan bu çalışmayla şu sonuçlara varılmıştır:

Birincisi; uluslararası örgütler ülkeler arasında politikaların hem gönüllü hem de zorlayıcı aktarımında rol oynamaktadırlar. Politika aktarımının en önemli aktörü olarak uluslararası örgütler bu rollerini koşulluluk, uluslararası anlaşmalar ve uluslararası baskı yaratma gibi mekanizmalarla politikaları ulusal hükümetlere dayatarak ya da konferanslar, yayınlar, eğitim programları ve diğer pozitif özendiriciler kullanıp politikayı teşvik ederek oynarlar. Bu bakımdan küreselleşme, ulusal politika yapıcıların deneyimsizliği ve iş birliği için can atan ulusal politikacıların/bürokratların varlığı gibi faktörler uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki rollerini güçlendiren unsurlardır.

İkincisi; uluslararası örgütler, bu örgütlerde hâkim “bir model hepsine uyar” anlayışının bir sonucu olarak ülkeleri, kendi politika önerilerini kopyalamaya veya benzeştirmeye zorlarken kendileri genellikle çeşitli ülkelerin deneyimlerini uyumlaştırmak veya sentezlemek suretiyle politika önerileri oluştururlar.

Üçüncüsü; uluslararası örgütler politika aktarımındaki rolleri bakımından ciddi biçimde eleştirilmekte ve çalışmalarından kuşku duyulmaktadır. Bu durum politika aktarımını sınırlayan unsurlarla birlikte uluslararası örgütlerin politika aktarımındaki etkinlikleri açısından büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Bu nedenle uluslararası örgütler kendilerine yöneltilen eleştirileri cevaplayabilir ve bu sınırlılıkların üstesinden gelebilirse politika aktarımındaki etkinliklerini daha da arttırabileceklerdir.

Son ve belki de en önemli bulgu ise, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra küreselleşmedeki artış, ulaşım, iletişim ve bilişimdeki hızlı gelişme ile uluslararası örgütlerin rollerindeki genişleme politika aktarımını hızlandırmış ve uluslararası örgütleri politika aktarımının vazgeçilmez en önemli aktörleri haline getirmiştir. Bu çerçevede uluslararası örgütler, sahip oldukları deneyimi ulusal karar yapıcıların kullanımına sunarak politika aktarımının başarısına önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Politika aktarımı ile ilgili yapılan çalışmaların çoğunluğu gelişmiş ülkeleri kapsamaktadır ve alan yazını onların deneyimleri doğrultusunda çizilmiştir. Politika aktarımı genellikle gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere doğru olmaktadır. Fakat bu konudaki çalışmaların çok az olması nedeniyle teorik çerçeve sadece gelişmiş ülke deneyimlerine dayalı olarak gelişmektedir. Bundan sonraki çalışmalarda bu teorik çerçeve göz ardı edilmeden, fakat gelişmekte olan ülke deneyimleri de ele alınarak politika aktarımının gerçekleştirilmesi yararlı olacaktır.

Türkiye’de ise bu kavram, üzerine çalışılmayı beklemektedir. Politika aktarımının derecesini ve yönünü ölçen ve değerlendiren çalışmalar ile aktarıma konu olan politikanın, ülkeler bağlamında karşılaştırmalı analizi, Türkiye’de akademisyenler ve uzmanlar tarafından gelecekte çalışılabilecek önemli konuları oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- Bennett, C. J. (1991), "What is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, 21 (2): 215-233.
- Bienen, H. ve J. Waterbury (1989), "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", *World Development*, 17 (5): 617-632.
- Common, R. (1998), "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations", Der. Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme içinde *Beyond The New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing Ltd.: Cheltenham.
- Common, R. (2004), "Public Management and Policy Transfer in South-East Asia", Der. Mark Evans içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate: Aldershot.
- Common, R. K. (1998), "Convergence and Transfer: A Review of the Globalisation of New Public Management", *International Journal of Public Sector Management*, 11 (6): 440-450.
- Demirci, A. G. (2010), "Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası", *Toplum ve Demokrasi*, 4 (8-9-10): 143-168.
- Dolowitz, D. P. (2003), "A Policy-maker's Guide to Policy Transfer", *The Political Quarterly*, 74 (1): 101-108.
- Dolowitz, D. P. (2000a), "Introduction", *Governance*, 13 (1): 1-4.
- Dolowitz, D. P. (2000b), "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis", içinde *Policy Transfer and British Social Policy*, Open University Press: Buckingham.
- Dolowitz, D. P. ve D. Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (1): 5-24.
- Dolowitz, D. P. ve D. Marsh (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", Der. Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme içinde *Beyond The New Public Management Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar Publishing Ltd.: Cheltenham.
- Dolowitz, D. ve D. Marsh (1996), "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, (44): 343-357.
- Evans, M. (2004), *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate: Aldershot.
- Evans, M. (2010), *New Directions in the Study of Policy Transfer*, Routledge: New York.

- Evans, M. ve J. Davies (1999), "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective", *Public Administration*, 77 (2): 361-385.
- Evans, M. ve P. McComb (2004), "Policy Transfer Networks: An Insider Perspective", Der. Mark Evans içinde *Policy Transfer in Global Perspective*, Ashgate: Aldershot.
- Eyestone, R. (1977), "Confusion, Diffusion and Innovation", *The American Political Science Review*, 77 (2): 441-447.
- Falk, R. (2001), *Yırtıcı Küreselleşme*, (Çeviri: Ali Göksu), Küre: İstanbul.
- Geri, L. R. (2001), "New Public Management and The Reform of International Organizations", *International Review of Administrative Sciences*, 67 (3): 445-460.
- Gray, V. (1973), "Innovation in the States: A Diffusion Study", *The American Political Science Review*, 67 (4): 1174-1185.
- Haque, M. S. (1996), "Public Service Under Challenge in the Age of Privatization", *Governance*, 9 (2): 186-216.
- Ikenberry, G. J. (1990), "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning", Der. Ezra N. Suleiman ve John Waterbury içinde *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press: Oxford.
- Jones, T. ve T. Newburn (2001), "Learning from Uncle Sam? Exploring US Influences on British Crime Control Policy, Future Governance Paper 8", *An ESRC Research Programme on Future Governance*, 1-29.
- Kaçer, F. ve V. Erat (2014), "Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği", *Pamukkale Journal of Eurasian Socioeconomic Studies*, 1 (2): 27-44.
- Kapucu, N. ve M. Kösecik (2002), "Ülkeler Arasında Yönetimsel Reform Transferi", Ed. M. A. Çukurçayır içinde *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomisi*, Çizgi Kitabevi: Konya.
- Keser, A. (2012), "Politika Transferi ve Türk Kamu Yönetiminde Etik", *Amme İdaresi Dergisi*, 45 (4): 25-50.
- Knill, C. (2005), "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12 (5): 764-775.
- Kutlu, O. (2001), *Administrative Reform In The UK: The Next Steps Agencies Reform and Its Applicability to Turkey*, Unpublished PhD Thesis submitted to the University of Exeter.

- Kutlu, Ö. (2003), "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", içinde Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık: Ankara.
- Lana, X. ve M. Evans (2004), "Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of the Bolsa-Escuela Programme to Ecuador", Der. Mark Evans içinde Policy Transfer in Global Perspective, Ashgate: Aldershot.
- Mossberger, K. ve H. Wolman (2003), "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evolution: Challenges and Recommendations", Public Administration Review, 63 (4): 428-440.
- Nedley, A. (1999), "Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective", Der. Mark Evans içinde Policy Transfer in Global Perspective, Ashgate: Aldershot.
- Page, E. C. (2000), "Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing", Paper Prepared for the ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer-28 January, Britannia House, Londra, 1-15.
- Radaelli, C. M. (2000), "Policy Transfer In The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", Governance, 13 (1): 25-43.
- Robertson, D. B. (1991), "Political Conflict and Lesson-Drawing", Journal of Public Policy, 11 (1): 55-78.
- Rose, R. (1993), Lesson Drawing in Public Policy, Chatham House: New Jersey.
- Rose, R. (1991a), "Introduction: Lesson-Drawing across Nations", Journal of Public Policy, 11 (1): 1-2.
- Rose, R. (1991b), "What is Lesson Drawing?", Journal of Public Policy, 11 (1): 3-30.
- Seeliger, R. (1996), "Conceptualizing and Researching Policy Convergence", Policy Studies Journal, 24 (2): 287-306.
- Sezgi, Ş. (2010), "Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 27: 67-76.
- Sobacı, M. Z. (2011), "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü", Sosyoekonomi, 7 (16): 192-210.
- Sobacı, M. Z. (2009), İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Turhan Kitabevi: Ankara.

- Sobacı, M. Z. (2008), "Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 63 (3): 145-159.
- Stiglitz, J. E. (2004), Küreselleşme: Büyük Hayal Kırıklığı, (Çev. Arzu Taşcıoğlu ve Deniz Vural), Plan B Yayıncılık: İstanbul.
- Stone, D. (2004), "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalisation' of Policy", Journal of European Public Policy, 11 (3): 545-566.
- Stone, D. (2001), "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR) Working Paper, (69/01): 1-41.
- Stone, D. (2000a), "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes", Governance: An International Journal of Policy & Administration, 13 (1): 45-70.
- Stone, D. (1999), "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines", Politics, 19 (1): 51-59.
- Tabb, K. W. (2001), "Küreselleşme Bir Sorun Ama Asıl Sorun Sermayenin Gücü", (Çev. Ali Tartanoğlu), Mülkiye Dergisi, 25 (226): 351-360.
- Thompson, G. ve P. Hirst (1996), Küreselleşme Sorgulanıyor, (Çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel), Dost: Ankara.
- Walker, J. (1969), "The Diffusion of Innovations Among the American States", The American Political Science Review, 63 (3): 880-889.
- Walt, G., L. Lush ve J. Ogden (2003), "International Organisations in Transfer of Infectious Diseases Policy: Iterative Loops of Adoption, Adaptation and Marketing, Future Governance Paper 16", An ESRC Research Programme on Future Governance, July, 1-33.
- Woods, N. (2006), The Globalizers-the IMF, the World Bank, and Their Borrowers, Cornell University Press: Londra.
- World Bank (1992), Governance and Development, Washington.

COSO İÇ KONTROL (ABD) MODELİ İLE İNGİLİZ (TURNBULL) VE KANADA (COCO) MODELLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Hasan TÜREDİ*
Ahmet Oğuz KOBAN**
Gencay KARAKAYA***

ÖZ

Risk yönetimi, kurumsal yönetim, bağımsız denetim ve iç denetimin temelinde yer alması nedeniyle iç kontrol kavramının önemi tüm dünyada işletmeler, kamu kurumları ve akademik çevrede sürekli artmaktadır. İç kontrol kavramının tam olarak neyi ifade ettiği, etkin bir iç kontrol yapısından neyin anlaşılması gerektiği, iç kontrolün boyutları, unsurları ve uygulama süreçlerinin nasıl olabileceği gibi konular günümüzde tartışılmaya devam etmektedir. 1990'lı yıllardan günümüze kadar geliştirilmiş iç kontrol modellerine bakıldığında, Anglo-Sakson ülkelerinin konuya geniş bir perspektiften yaklaştığı görülmektedir. Bu nedenle, bu çalışmada Anglo-Sakson ülkelerinden ABD, Kanada ve İngiltere'de geliştirilen iç kontrol modelleri özet olarak tanıtılıp aralarındaki benzerlik ve farklılıklara değinilmiştir. Modeller arasından ABD'de geliştirilen COSO iç kontrol modeli uluslararası olarak en fazla kabul gören, sürekli geliştirilip güncellenen ve en kapsamlı model olması nedeniyle, çalışmanın merkezinde tutulup, diğer modeller COSO modeli ile kıyaslanmaya çalışılmıştır. COSO modeli, son yıllarda yaşanan küreselleşme, teknolojik atılımlar, dijitalleşme, sosyal medyanın yaygınlaşması ve hile risklerinin çeşitlenmesi gibi gelişmeleri yakından takip ederek kendini yenileyip güncelleyen bir modeldir. İç kontrol kavramının ülkemizde de kamu kurumlarında ve iş çevrelerinde doğru şekilde anlaşılması, gerek ülke ekonomisinin gelişimi, gerekse işletmelerimizin kurumsallaşarak küresel boyutta markalara sahip olabileme hedefimize önemli ölçüde hizmet edecektir.

Anahtar Kelimeler: İç Kontrol, İç Kontrol Modelleri, COSO, COCO, Turnbull.

COMPARING COSO INTERNAL CONTROL (USA) MODEL WITH THE ENGLISH (TURNBULL) AND CANADA (COCO) MODELS

ABSTRACT

The importance of internal control concept has been constantly increasing globally in business world, government agencies and academia as it forms the basis of risk management, corporate governance, independent audit and internal audit. Currently, issues such as the exact meaning of internal control, what needs to be understood from an

* Prof. Dr., İstanbul Ticaret Üniversitesi Öğretim Üyesi

** SMMM, İstanbul Ticaret Üniversitesi Doktora Öğrencisi

*** Arş. Gör., İstanbul Ticaret Üniversitesi, gkarakaya@ticaret.edu.tr

effective internal control structure, the dimensions of internal control, its elements and the possible implementation processes are being debated. When we look at the internal control models developed since 1990s, it is obvious that the Anglo-Saxon countries approached this issue from a broader perspective. Therefore, in this study, the internal control models developed in the USA, Canada and United Kingdom are introduced and compared with each other. Among those models, COSO internal control model, which is developed in the USA, is situated at the center of the study and compared with other models because it is widely accepted, continuously developed and updated, and it is the most comprehensive model. COSO is a model that is developed and updated to follow the current developments such as globalization, technological breakthroughs, digitization, the spread of social media, and the diversification of fraud risks. Understanding the internal control concept accurately in public and private sectors in our country will significantly serve our targets of developing national economy as well as creating global brands by institutionalizing our corporations.

Keywords: Internal Control, Internal Control Models, COSO, COCO, Turnbull.

GİRİŞ

Teknolojinin işletme faaliyetlerinin neredeyse tamamına nüfuz etmesi, uluslararası ticaret hacminin giderek artması, iletişim kanallarındaki gelişmeler ve bilgiye erişim olanaklarının artışının sonucu olarak işletmelerin maruz kaldıkları riskler çeşitlenmektedir. Faaliyetlerini çeşitlendirip karlı bir şekilde sürekli büyüme hedefine sahip işletmeler, bir yandan mevcut fırsatların farkına varıp bunları değerlendirmekte, bir yandan da hedeflerine ulaşmalarını engelleyebilecek tüm faktörlerle, yani risklerle mücadele etmektedirler. Uluslararası ticaretin artışı, bir ülkede ortaya çıkan yapısal bozuklukların sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik bunalımın, diğer ülkeleri de etkilemesi sonucunu doğurmaktadır. Tüm bu gelişmeler, işletme yöneticilerinin görev tanımlarında da yeniliklere yol açmıştır. İç kontrol, risk yönetimi ve kurumsal yönetim kavramları geçmişte sadece bankalar ve sigorta kuruluşlarının faaliyet alanına girerken günümüzde hizmet ve üretim iş kollarında ve hatta kamu kurumlarında da tüm yöneticilerin gündemine girmiş durumdadır.

Risk yönetimi ve kurumsal yönetimin tüm işletmelerin gündemine girmesi beraberinde bu kavramların temelinde yer alan iç kontrol yapısının önemini de artırmaktadır. Etkin bir iç kontrol yapısı işletme varlıklarının olası hata ve hilelerden zarar görmesini engellerken mali raporların zamanında ve doğru olarak üretilmesini, faaliyetlerin ekonomik ve verimli olarak yürütülmesini ve yasal mevzuat ile iç yönergelere uyumu da sağlamaktadır.

Bu çalışmada iç kontrol yapısının tanımı ve içeriği ile ilgili bilgi verilip çeşitli iç kontrol modelleri tanımlanarak aralarındaki benzerlik ve farklılıklar, küresel olarak en fazla kabul görmüş model olan COSO iç kontrol yapısı perspektifinden değerlendirilmiştir.

1. İÇ KONTROL YAPISI

1.1. İç Kontrol Yapısının Tanımı Ve Amaçları

İç kontrolün tarihi konusundaki kaynaklar, kontrol kavramının muhasebe ve bağımsız dış denetim tarihiyle birlikte geliştiğini göstermektedir. Kıta Avrupası'nda iç kontrol, tanımlanmış işlemlerin geçmişe yönelik kontrol edilmesi iken, Anglosakson geleneğinde ise iç kontrol bir işin gerçekleştirilme sürecinin tamamını kapsayan bir bakış açısıyla kontrol altında tutulmasını sağlayan bir yönetim mekanizmasıdır (Özbek, 2012: 387).

İç kontrol ile ilgili ilk kapsamlı araştırma 1949 yılında yapılmıştır. Denetim yordamları komitesinin yayınladığı özel raporda iç kontrol şu şekilde tanımlanmıştır:

“İç kontrol, örgütün planı ile işletmenin varlıklarını korumak, muhasebe bilgilerinin doğruluğunu ve güvenilirliğini araştırmak, faaliyetlerin verimliliğini arttırmak, saptanmış yönetim politikalarına bağlılığı özendirmek amacıyla kabul edilen ve uygulamaya konulan tüm önlem ve yöntemleri içerir” (Güredin, 2014: 315).

İç kontrol yapısı, yönetime hedef ve amaçlarını (objectives and goals) gerçekleştirebilmesi için makul güvence (reasonable assurance) veren politika ve yönergelerden oluşur. Bu politika ve yönergeler genellikle kontroller olarak adlandırılır ve bir araya geldiklerinde bütününe işletmenin iç kontrol yapısı denir (Arens vd., 2014: 308). Bu durumda işletme yönetimi için işletme bünyesinde iç kontrol yapısının kurulması ve işlerliğinin sağlanması önemli bir sorumluluk olmaktadır (Türedi vd. 2015: 66).

Yönetimin iç kontrol yapısını oluşturmasında üç amacı vardır:

- Mali raporlamanın güvenilir olmasını sağlamak,
- İşletme faaliyetlerinin verimli ve etkin olmasını sağlamak,
- Yasa ve mevzuata uyum.

İşletmeye güven esasının temelinde sağlam bir iç kontrol sistemi yatar (Niyazi ve Tansel, 2010: 36). İç kontrol yapısının, işletmenin aşağıdaki hususlar çerçevesinde, kabul edilebilir (makul) bir güvence sağlamasına büyük etkisi vardır. Bu itibarla,

bir işletmedeki tüm yöneticilerin etkin iç kontrol yapısı oluşturmanın ve bunun sürdürülebilirliğinin önemini kavramaları hayati bir önem taşımaktadır. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Türedi, 2000: 148):

- Kanunlara, yapılan düzenlemelere ve yönetimin belirlediği politikalara uyulması,
- Düzenli, etkin, verimli ve az maliyetli faaliyetleri özendirme ve planlanmış çıktıları gerçekleştirme,
- Hileye, israfa, kötü kullanım ve kötü yönetime karşı varlıkların korunması,
- Kurumun hedeflerine, kalite standardına uygun ürünler ve hizmetler sunulması,
- Güvenilir mali ve yönetim bilgileri oluşturulup bunun devam ettirilmesi ve düzenli raporlar ile bu bilgilerin tarafsız biçimde ve tam zamanlı açıklanması,
- Her türlü işletme kaynaklarının korunması.

ABD’de halka açık işletmelerde yapılan bağımsız denetimlerin sonunda yayınlanan denetçi görüşlerinde, işletmenin mali tablolarının belirlenmiş standartlara uygunluğu konusunda görüş bildirilirken, aynı zamanda işletmenin iç kontrol yapısının mali tabloların gerçeği yansıtabilmesi yönünden sağlıklı işleyip işlemediğiyle ilgili de görüş verilmesi zorunludur. Bu bağımsız denetçi raporlarında iç kontrolün tanımı şu şekilde yapılmaktadır: “Bir işletmenin mali raporlarla ilgili iç kontrolü, işletme yönetimi tarafından tasarlanıp yönetim kurulu tarafından onaylanmış olan, işletmenin dışındaki taraflar için genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun olarak hazırlanan mali raporların güvenilirliğine dair makul bir güvence vermek amacıyla oluşturulan yapıdır.

Bir işletmenin mali tablolarla ilgili iç kontrolü şu kural ve uygulamaları içerir:

- Muhasebe kayıtları, işletmede gerçekleşen işlemleri ve işletmenin varlıklarını makul bir detayda ve doğru şekilde takip edecek şekilde tutulmaktadır,
- İşletmede gerçekleşen işlemler, mali tabloların genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine uygun şekilde hazırlanmasına olanak sağlayacak şekilde tutulmakta ve işletmenin tahsilat ve ödemelerinin yalnızca yönetimin onayıyla yapıldığı konusunda makul güvence vermektedir,
- Mali tablolara önemli derecede etkisi olabilecek tutardaki onaylanmamış satın almalar, işletme varlıklarının onaysız kullanımı veya satılması önlenmemekte veya tespit edilmektedir (GAP Inc., 2013).

1.2. İç Kontrol Modelleri

Kurumların iç kontrol yapısının yeterliliğini ve etkinliğini değerlendirmek için çeşitli modeller bulunmaktadır. ABD’de COSO, Kanada’da CoCo, İngiltere’de Turnbull modellerinin yanı sıra uluslararası kabul görmüş ISO standartları da bulunmaktadır. Her modelin iç kontrol yapısına bakışı kendine özgü olmakla birlikte, hepsinin ortak amacı kurum içi kontrollerin etkinliğini değerlendirebilmek için rehber niteliği taşımaktır. Modellerin her biri geliştirildiği ülkenin özelliklerinden etilenmiş olmakla beraber hepsi ortak bir paydada birleşmekte ve etkili şekilde uygulandığında kurumların performansına büyük katkı sağlamaktadır. İç kontrol modellerinden bazıları kamu kurumlarına yönelikken, diğerleri gerek kamu, gerek özel sektördeki tüm kurumları kapsamaktadır. Bu çalışmada tüm kurumları kapsayan modeller incelenmiştir.

Genel kabul görmüş iç kontrol modellerinin başlıcaları şunlardır:

- COSO İç Kontrol Modeli (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Internal Control– Integrated Framework),
- CoCo Kanada İç Kontrol Modeli (Canadian Institute of Chartered Accountants’ Criteria of Control Framework),
- Turnbull Raporu Modeli (Financial Reporting Council; Internal Control; Revised Guidance for Directors on the Combined Code),
- Basel Bankacılık İç Kontrol Modeli (The Basel Committee on Banking Supervision’s Framework for Internal Control Systems),
- COBIT Bilgi Sistemleri Kontrol Modeli (Control Objectives for Information and Related Technology),
- ISO İç Kontrol Modeli (International Organization for Standardization),
- ABD Federal Devlet İç Kontrol Standartları (Standards for Internal Control in the US Federal Government).

İç kontrol kavramına en kapsamlı yaklaşım Anglo-Sakson geleneğindeki ülkelerde görüldüğünden, bu çalışmada söz konusu ülkelerin geliştirdiği iç kontrol modelleri üzerinde durulmuştur. Bu modellerin arasında da gerek kapsam genişliği ve gerekse etki alanının yaygınlığı nedeniyle COSO iç kontrol yapısı modeli esas alınarak diğer modeller ile kıyaslanmıştır.

2. COSO İÇ KONTROL MODELİ

2.1. COSO İç Kontrol Yapısının Tanımı ve Unsurları

1980'lerin ilk dönemlerinde ortaya çıkan muhasebe skandalları nedeniyle Hileli Finansal Raporlamalar Komisyonu (yaygın bilinen ismi ile Treadway Komisyonu) bugün halen aktif faaliyet gösteren COSO'yu kurmuştur (Karakaya, 2016: 160). Açılımı, "Committee of Sponsoring Organizations", yani "Sponsor Olan Kurumlar Birliği" dir. Amerikan Mali Müşavirler Odası'nın da içinde bulunduğu bu yapının amacı, iç kontrol kavramının net olarak anlaşılmasını sağlamak ve işletmelerde uygulanabilmesi için yol gösterici önerilerde bulunmaktır.

COSO tanımına göre de iç kontrol, işletme faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliğinin, mali raporlamanın güvenilirliğinin, yasa ve mevzuata uyumun sağlanması için makul güvence vermek üzere tasarlanan, kurumun yönetim kurulu, yönetimi ve çalışanları tarafından etkilenen bir süreçtir.

İşletmelerde iç kontrol yapısının tatmin edici ölçüde var olması iç kontrol bileşenleri ile mümkündür. Bu bileşenler, "Kontrol Ortamı", "Risklerin Değerlendirilmesi", "Kontrol Faaliyetleri", "Bilgi Paylaşımı ve İletişim" ve "İzleme" olmak üzere beş adettir (Moeller, 2014: 36).

COSO'nun ilk baştaki tasarımında iç kontrol unsurları bir piramit olarak tasvir edilmiş ve yukarıda bahsedilen beş ana unsurdan oluşmuştu. Yenilenmiş COSO iç kontrol yapısı ise üç boyutlu bir küp şeklinde tasvir edilmiştir. Küpün üzerinde üç boyut bulunmaktadır; bunlar "unsurlar", "iç kontrol amaçları" ve "örgüt yapısı"dır. Unsurlar, yukarıda bahsedilen beş ana kategoriden oluşmaktadır. İç kontrol amaçları üç ana kategoride incelenmektedir: "faaliyetler", "mali raporlama" ve "uygunluk". Küpün üçüncü boyutundaki örgüt yapısında ise işletmenin genel kurumsal yapısı, alt bölümleri, varsa iştirakleri ve detay fonksiyonları yer almaktadır. Burada vurgulanmak istenen konu, detay işletme fonksiyonları için belirlenmiş olan kontrollerin, işletmenin bütünü için belirlenen kontrollerle uyum içinde olması gerektiğidir. Aşağıda öncelikle COSO modelinin yukarıda sayılan beş unsuru özetlenmiştir.

2.1.1. Kontrol Ortamı

Kontrol ortamı iç kontrolün ne kadar başarılı olabileceğini belirleyen temel unsurdur. İşletmenin faaliyetlerini yapma biçimini ifade eder. İşletmedeki iç kontrol ortamının sağlıklı ve etkin çalışabilmesi için üst yönetim ve çalışanların sorumluluk ve yetkilerinin sınırını iyi bilmesi gereklidir. Bir kurumun çalışma disiplinin oluşumunda esas belirleyici olan yönetim kurulu ile üst yöneticilerdir. Yani kontrol ortamının

ana belirleyicisi olan kurum çalışanlarının kontrol bilincinin üst yönetim tarafından etkilenebilme derecesidir (Türedi ve Karakaya, 2015: 70).

Kontrol ortamı, işletme yönetimi ve çalışanlarının iç kontrol yapısı ile ilgili davranış ve tavırları, yönetim ilkeleri, işletmenin örgüt yapısı, yetki ve sorumlulukların verilmesinde izlenecek prosedürler ve personel politikalarından oluşmaktadır. Bu unsur, iç kontrol ortamını her yönüyle kapsamaktadır. Kontrol ortamının asıl kaynağını kurumun geçmişi, kurumsal kültür ve yönetim felsefesi oluşturmaktadır. COSO modelinde kontrol ortamını oluşturan prensipler şunlardır (Moeller: 38, 2011):

- Dürüstlük ve ahlaki değerlere bağlılık,
- Yönetim kurulunun bağımsız gözetim fonksiyonunu yerine getirmesi,
- Örgüt yapısı, yetki ve sorumlulukların belirlenmesi,
- Yetkin çalışanlara sahip olmak ile ilgili insan kaynakları politikaları,
- Çalışanların iç kontrollerle ilgili sorumluluklarının bilincinde olması.

2.1.2. Risklerin Değerlendirilmesi

İşletmeler kendilerine tahsis edilen kaynakları amaç ve hedeflerine ulaşmak için kullanırlar. Bu kaynakların kullanımı için alınan kararlar yürütülen faaliyet, süreç ve projeler beraberinde riskleri de getirir. Risk yönetimi, işletmelerin amaç ve hedefleri doğrultusunda belirledikleri amaçlara ulaşmalarına yardımcı olan bir araçtır. Risk yönetimi, risk stratejisinin belirlenmesi, risklerin tespit edilmesi, değerlendirilmesi, risklere cevap verilmesi, risklerin gözden geçirilmesi ve raporlanması aşamalarını kapsar.

İşletmelerin sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmesi ve alınacak önlemleri belirlemesine risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi denir (Maliye Bakanlığı, 2014).

COSO modelinde risklerin değerlendirilmesiyle ilgili ana prensipler şunlardır:

- Kurumun hedeflerinin net olarak belirlenmiş olması,
- Hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik risklerin belirlenmesi,
- Hile risklerinin göz önünde bulundurulması,
- Önemli değişimlerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi.

2.1.3 Kontrol Faaliyetleri

Kontrol faaliyetleri, öngörülen bir riskin etki ve/veya olasılığını azaltmayı ve böylece işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşma olasılığını artırmayı amaçlayan eylemlerdir. Kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi, risk değerlendirmesinin tamamlanmasına bağlıdır. Yönetim, görevlerin ve hedeflerin gerçekleştirileceğine dair makul güvence elde etmek için risk yönetimini esas almak suretiyle kontrol faaliyetlerini planlamalı, bunları organize etmeli ve yönlendirmelidir. Kontrol faaliyetleri mali olan ve olmayan kontrolleri kapsamakta olup işletmenin tüm faaliyetleri için bir bütün olarak tasarlanıp uygulanmalıdır (Maliye Bakanlığı, 2014).

COSO modelinde kontrol faaliyetleriyle ilgili ana prensipler şunlardır:

- Kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi ve uygulanması,
- Genel bilgi sistemleri kontrollerinin belirlenmesi ve uygulanması,
- Kurumun belirlediği prosedür ve politikalarla kontrollerin desteklenmesi.

2.1.4 Bilgi Paylaşımı ve İletişim

İç kontrol yapısının unsurlarından biri olan bilgi ve iletişim, diğer dört unsur arasındaki ilişkiyi bilgi paylaşımı ve iletişim yoluyla sağlar. İşletme genelinde bilgi akışını düzenleyerek kurumsal amaç ve hedeflere ulaşma yolunda bir araç olarak görülen iç kontrol yapısının işlerliği ve uygulanma kabiliyetinin artmasında önemli bir role sahiptir. İletişim, bilginin işletme içinde gerek yatay ve dikey olarak, gerekse işletme dışında uygun mekanizmalarla ilgili kişi, idare ve mercilere iletilmesini ve dönüşümünü ifade eder (Maliye Bakanlığı, 2014).

COSO modelinde bilgi paylaşımı ve iletişimle ilgili ana prensipler şunlardır:

- Kaliteli verinin toplanması, işlenmesi, paylaşımı ve kullanılmasının sağlanması,
- İç kontrolle ilgili bilgilerin kurum içine paylaşılması,
- Kurum içinde paylaşılan bilginin dış paydaşlarla iletişiminin sağlanması.

2.1.5 İzleme

İzleme, işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşma konusunda iç kontrol yapısının beklenen katkısı sağlayıp sağlamadığının, iç kontrol standartlarına uyum çerçevesinde değerlendirilmesi ve sistemin iyileştirmeye açık alanlarına yönelik eylemlerin belirlenmesidir. İzleme ile, işletmenin faaliyetlerinin misyon

doğrultusunda, hedeflerle uyumlu olarak yürütölüp yürütölmediği, risk yönetimi esasları çerçevesinde gerekli kontrollerin öngörölüp öngörölmediği, söz konusu kontrollerin uygulanıp uygulanmadığı, iletişimin açık ve yeterli olup olmadığı gibi hususlar tespit edilip değerlendirilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2014).

COSO modelinde izlemeyle ilgili ana prensipler şunlardır:

- Sürekli ve tek seferlik gözden geçirme faaliyetlerinin tanımlanması ve uygulanması,
- İç kontrolle ilgili eksikliklerin değerlendirilip paylaşılması.

2.2. COSO İç Kontrol Yapısının Yenilenme Nedenleri ve İçeriği

COSO modeli işletme yönetimlerine etkin bir iç kontrol yapısına ulaşabilmek için süreçlerini nasıl geliştirmeleri gerektiğini tanımlayan yegâne modeldir. Bu nedenle, iş dünyasındaki gelişme ve değişimlerden etkilenen, yaşayan bir modeldir. Bu nedenle 1992 yılında yayınlanan ilk COSO modeli 2013 yılında güncellenerek çağın gerekliliklerini yansıtacak şekilde getirilmiştir. Yaşanan değişimler ana başlıklar olarak şunlardır:

- İnternetin kullanım yaygınlığı artmış, günümüzde milyarlarca kişi tarafından kullanılabilir hale gelmiştir,
- Sosyal medya kavramı gelişmiş ve milyarlarca kişi tarafından kullanılabilir hale gelmiştir,
- Mobil (taşınabilir) cihazların hem kullanım alanları çeşitlenmiş, hem de kullanımı yaygınlaşmıştır,
- Bulut (cloud) bilişim kavramı gelişmiş ve hızla yaygınlaşmaktadır,
- Bilgisayar sistemleri gelişip değişime uğramış, ana bilgisayar (mainframe) sistemler yerini müşteri sunucusu (client-server) sistemlerine bırakmıştır,
- Örgütler ve işletmeler çok daha uluslararası hale gelmiş, esneklikleri ve uyum kapasiteleri artmıştır.

Çağımızın getirdiği bu değişimlerin sonucu olarak işletmelerin karşı karşıya kaldıkları riskler çeşitlenmiş, işletme yönetimlerinin bu değişime uygun hamleler yapamaması durumunda önemli iflaslar gerçekleşmiştir. Bu iflasların nedeni olan hileler ve mali raporlama zaafalarının kontrol altına alınabilmesi için ABD’de Sarbanes-Oxley (SOx) yasası 2004 yılında yayınlanmıştır. Bu yasanın amacı, ABD’de halka açık

şirketlerin yatırımcı nezdinde daha güvenilir hale getirilmesidir. Bunun sağlanabilmesi için de şu ana başlıklarda kurallar belirlenmiştir:

Yasanın numarası	Yasanın içeriği
101 Nolu Yasa	Kamu Gözetimi Kurumunun (PCAOB) kurulması ve işleyişi
104 Nolu Yasa	PCAOB tarafından bağımsız denetim kuruluşlarının denetlenmesine dair kurallar
108 Nolu Yasa	PCAOB tarafından muhasebe prensiplerinin gözden geçirilip yenilenmesi ve yayınlanması
201 Nolu Yasa	Bağımsız denetim kuruluşlarının yapamayacağı faaliyetlerin belirlenmesi
203 Nolu Yasa	Bağımsız denetçinin belirli bir süre sonra bir başka meslektaşıyla yer değiştirmesine (rotasyon) dair kurallar
301 Nolu Yasa	İşletmelerde bağımsız yönetim kurulu üyelerinden oluşan bir "denetim komitesi"nin oluşturulmasına dair kurallar
302 Nolu Yasa	Halka açık işletmelerin yayınladığı raporların genel müdür ve mali işler müdürü tarafından onaylanması
305 Nolu Yasa	İşletme yönetiminin yasa dışı kazanç sağlaması durumundaki yaptırımlar
404 Nolu Yasa	İç kontrol yapısıyla ilgili işletme yönetiminin sorumlulukları
407 Nolu Yasa	Denetim komitesi üyelerinden birinin resmi olarak işletmenin mali uzmanı sıfatıyla tanımlanması
408 Nolu Yasa	Mali dipnotlarla ilgili gerektiğinde yapılabilecek sermaye piyasası kurumu denetimlerinin tanımlanması
409 Nolu Yasa	Mali tabloların yayınlanması ile ilgili sürelerin belirlenmesi
1105 Nolu Yasa	Yöneticilerin yapmış olabileceği yasa ihlalleri nedeniyle tabi olacakları yasal kısıtlamaların belirlenmesi

Yukarıdaki yasa içeriğinden de görülebileceği üzere, kapsam tamamen kurumsal yönetimi sağlamaya yöneliktir. 404 numaralı olan ise doğrudan iç kontrol yapısı ile ilgilidir ve bu yasaya göre işletmelerin COSO modeline uygun olarak etkin bir iç kontrol yapısına sahip olması yasal bir zorunluluktur. Dolayısıyla bir öneri olarak ortaya çıkmış olan ve yasal zorunluluk içermeyen COSO, SOx yasası ile birlikte ABD'de halka açık işletmelerin uyması gereken yasal bir zorunluluk haline gelmiştir.

İş dünyasındaki dinamiklerde ve yasal düzenlemelerde yaşanan tüm bu gelişmelerin sonucu olarak COSO modelinin de geliştirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu gelişimler ana başlıklar itibarıyla şöyledir:

- İşletmelerin yönetim kurulu üyelerinin iç kontrol yapısı konusundaki sorumluluklarının artması,
- Küreselleşmenin işletmeler üzerindeki etkileri sonucu pazar tanımlarının değişmesi ve işletmeler arası ortaklık ve satın almaların artması,
- İşletmeler arası stratejik işbirliklerinin (strategic alliences) ve ortak girişimlerin (joint venture) artması, işletmelerin ana faaliyetleri dışındaki işleri uzman

kuruluşlara devretmesi (outsourcing) ve ortak hizmet havuzlarının oluşturulması (shared services) gibi modellerinin gelişmesi sonucu işletme faaliyetlerinin karmaşık hale gelmesi,

➤ Yasa, yönetmelik ve standartların her ülkede farklı yönleriyle değişmesi ve karmaşık hale gelmesi,

➤ Teknolojideki gelişmelerin ivmelenerek artmasının sonucu olarak işletme faaliyetlerinin ve iç kontrol uygulamalarının giderek daha fazla teknolojiye bağımlı hale gelmesi,

➤ Hilenin önlenmesi ve ortaya çıkarılması kapsamındaki çalışmalara olan ihtiyacın artması.

Dolayısıyla iş dünyasında ve işletmelerin faaliyetlerinde yaşanan değişimler COSO modeline yansıtılmıştır. Bunun yanı sıra faaliyetlerle ve raporlama ile ilgili hedefler genişletilmiş, uyum ve mali olmayan raporlama konularıyla ilgili hedefler konarak örneklerle zenginleştirilmiştir.

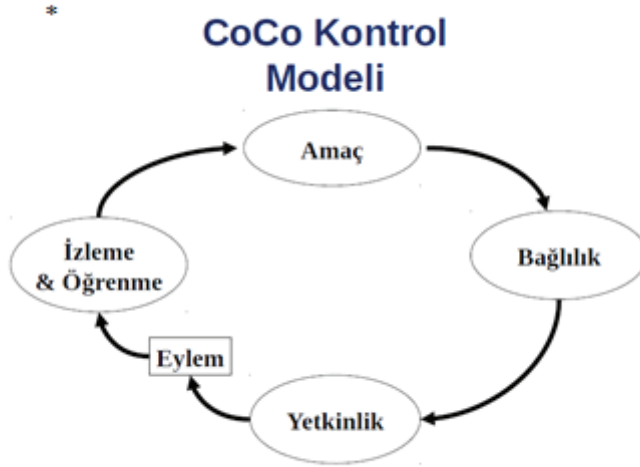
3. CoCo MODELİ

Bu model, Kanada Mali Müşevirler Odası tarafından iç kontrol yapısının değerlendirilmesi amacıyla 1995 yılında geliştirilmiştir. COSO modeline göre daha pratik ve anlaşılırdır fakat etkisi yerel seviyede kalmıştır. Bu anlamda COSO İç Kontrol modelinin üstlendiği uluslararası düzenleme standartlarına ikame olacak bir model halini alamamıştır. COSO iç kontrol yapısının aksine, CoCo modelinde “iç kontrol” değil sadece “kontrol” kavramı kullanılmıştır. CoCo, kontrolü, organizasyon amaçlarına ulaşılması için çalışanları destekleyen ve bir arada tutan kaynaklar, sistemler, süreçler, kurum kültürü, kurumsal yapı ve görevler gibi organizasyon unsurlarından biri olarak tanımlamıştır (Root, 1998: 147-149).

İç kontrol modelleri çerçevesinde COSO ve CoCo modelleri birbirlerini tamamlayıcı roller üstlenmektedir. Bu noktada anlatılmak istenen, söz konusu iç kontrol modellerinin kurulmasındaki asıl amaç, işletmelerde etkinliği ve verimliliği tesis etmek suretiyle katma değer oluşturulabilmesidir. COSO ve CoCo isimli iki farklı modelin ortaya çıkması, esas itibarıyla olmasa bile usul itibarıyla aralarında bazı farklılıklar olduğunu göstermektedir. Bu noktada en temel ayrım, CoCo modelinde, işletmelerde kurulacak iç kontrol yapılarının yapısal kontrol prosedürlerinden ziyade daha davranışsal değerlere dayanmasıdır (CICA - The Certified Internal Controls Auditor, 1995).

Bu modele göre iç kontrol, “kaynaklar, sistemler, süreçler, kültür, örgütsel yapı ve görevleri de içerecek şekilde hep birlikte bir kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olan bileşenlerdir”. Bu anlamda CoCo modelinde “kontrol rehberi” olarak adlandırılabilen, 4 ana grup dâhilinde 20 alt prensip belirlenmiştir. Modelin dört ana bileşeni “amaçlar”, “sorumluluk”, “yetkinlik” ve “izleme ve öğrenme”dir (Özbek, 2012: 456).

Amaçlar ana grubu 5, sorumluluklar ana grubu 4, yetkinlik/yeterlilik ana grubu 5 ve izleme öğrenme ana grubu 6, olmak üzere toplam 20 alt unsurdan oluşmaktadır (IFAC - International Federation of Accountants, 2006).



Kaynak: http://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/icerik/ekleri/ic_kontrol_egitim_sunumu.pdf

COCO, bu dört grubu, kontrol sürecinin sürekli olduğunu yansıtabilecek şekilde birbirini dairesel olarak takip eden bir süreç olarak değerlendirmektedir (Erdoğan, 2009: 128).

Bu model, iç kontrol yapısına yönelik COSO modelinden daha açıklayıcı ve anlaşılır unsurlar içermektedir. Bu sayede yönetim süreçlerinde daha esnek ve yaratıcı davranışları vurgulamaktadır. Fakat COSO modelinde olduğu gibi bir uygulama rehberi ve değerlendirme aracı olma niteliği yoktur. Daha çok, etkin bir iç kontrol yapısının bileşenlerini ilkeler seti olarak sunmaktadır.

3.1. CoCo Modelinin Bileşenleri

İç kontrol unsurlarını detaylı olarak ve gayet anlaşılır olarak sıraladığı için bu modeldeki iç kontrol unsurları sınıflandırması üzerinde özellikle durulmuştur. CoCo modeli iç kontrolü 4 bileşen altındaki 20 ilke ile açıklamaktadır.

3.1.1. Amaçlar (Objectives)

- İşletmenin hedefleri belirlenmeli ve paydaşlarıyla paylaşılmalıdır,
- Önemli içsel ve dışsal riskler belirlenmeli ve değerlendirilmelidir,
- İşletmenin hedeflerini gerçekleştirip risklerden korunmasını destekleyen ilkeler oluşturulup kurum içinde paylaşılmalıdır,
- İşletmenin hedeflerini gerçekleştirebilmesi için planlar yapılmalı ve çalışanlarla paylaşılmalıdır,
- Hedefler ve planlar ölçülebilir performans kriterleri içermelidir.

Modelin bu kısmı, iç kontrol kavramının değişmez kapsamını ve kurum içinde yürütülmesi gereken iç kontrol faaliyetlerinin ana çerçevesini oluşturmaktadır.

3.1.2. Sorumluluk (Commitment)

- İşletmenin etik değerleri belirlenmesi çalışanlarla paylaşılmalı ve işletme genelinde uygulanmalıdır,
- İnsan kaynakları ilke ve uygulamaları kurumun hedef ve etik değerleriyle uyum içinde olmalıdır,
- Yetki, sorumluluk ve hesap verebilirlik açık ve anlaşılır şekilde ve kurum hedefleriyle uyumlu şekilde tanımlanmalıdır,
- Çalışanlar arasındaki güven ortamı desteklenerek, bilgi akışı ve performanslarını işletmenin hedeflerini gerçekleştirmeleri için yönlendirmelidir.

Bu bölümde, iç kontrol faaliyetlerinin işletme hedefleriyle nasıl bir uyum içinde yürütülmesi gerektiği, kurumsal yönetim ilkelerinin iç kontrol yapısıyla etkileşimi ve yapının kurum çalışanlarınca kavranıp benimsenmesinin önemi vurgulanmaktadır. Bu kısım, iç kontrol modelinin yaşayan ve insan faktörünün önemini vurgulayan bölümüdür.

3.1.3. Yetkinlik (Capability)

- Çalışanlar, işletme hedeflerini gerçekleştirmek için gereken bilgi, beceri ve araçlara sahip olmalıdır,

- İletişim süreçleri, işletmenin değerlerini ve hedeflerini gerçekleştirmesini desteklemelidir,
- Çalışanların sorumluluklarını yerine getirebilmesi için yeterli ve gerekli bilgi paylaşılmalıdır,
- İşletmenin çeşitli birimlerinin karar ve eylemleri koordine edilmelidir,
- Kontrol faaliyetleri işletmenin hedeflerini, maruz kaldığı riskleri ve kontrol unsurlarının birbirleriyle ilişkisini göz önünde bulundurarak tasarlanmalıdır.

Burada, iç kontrol yapısının gerek kapsam yeterliliği ve gerekse etkin bir şekilde yürütülmesinin temelinde çalışan yetkinliklerinin geliştirilmesinin bulunduğu vurgulanmaktadır.

3.1.4. İzleme ve Öğrenme (Monitoring and Learning)

- İşletmenin hedeflerini veya kontrollerini yeniden değerlendirmek gerekip gerekmediğini anlayabilmek için işletmenin iç ve dış ortamı izlenmelidir,
- İşletmenin performansı, hedef ve planlarında tanımlanan başarı ölçütleriyle kıyaslanarak değerlendirilmelidir,
- İşletmenin hedef ve sistemlerinin altyapısında bulunan varsayımlar periyodik olarak gözden geçirilmelidir,
- Bilgi sistemleri ve bilgi gereksinimleri, kurum hedeflerinin değişmesi veya raporlama yetersizlikleri durumunda gözden geçirilip değerlendirilmelidir,
- Gerekli değişikliklerin yapılması düzenli olarak takip edilmelidir,
- Üst yönetim iç kontrol yapısının etkinliğini gözden geçirmeli, değerlendirmeli ve sonuçları çalışanlarla paylaşmalıdır.

Bu kısımda da modelin yaşayan ve gelişen bir yapıda olması gerekliliği vurgulanmaktadır.

COSO modelinin temel varsayımlarından olan mutlak güvencenin imkânsızlığı, CoCo modeli için de geçerlidir. Bu kapsamda karşılamak hata ve hileler, yönetim kaynaklı yanlış tasarruflar, işletme çalışanlarının iç kontrol sistemini yeteri derecede benimsememesi gibi nedenler, CoCo iç kontrol modelinin makul güvence seviyesinde kalmasını elzem kılmıştır.

Tüm bu anlatılanlardan sonra belirtmek gerekir ki; mevcut gelişmeler ve değişimler; CoCo iç kontrol modelinin git gide COSO etkisinde kaldığını göstermektedir.

Bunun sebebi olarak da COSO modelinin kabul çevresinin günden güne artmasını gösterebiliriz. Kanada merkezli ortaya çıkan CoCo iç kontrol modeli, coğrafi olarak ABD ile sınır olması nedeniyle de COSO modeline daha fazla direnemeyerek, genişleyen bu alana dâhil olmaya başlamıştır. Sonuç itibariyle COSO'nun hızla gelişip içeriğinin detaylanmasıyla beraber Kanada'da da genel kabul görmüş model haline geldiği görülmektedir.

4. TURNBULL RAPORU MODELİ

Turnbull raporu ismini, çalışmayı yapan komisyonun başkanı Nigel Turnbull'dan almıştır. İlk defa 1999'da yayınlanan raporun içeriği COSO modeline benzemektedir. Bununla birlikte, Turnbull raporu COSO'da olduğu gibi bir uygulama rehberi niteliği taşımamakta, iç kontrol yapısıyla ilgili ilkeleri belirlemektedir. Dolayısıyla Turnbull raporuna iç kontrolle ilgili ilkeler rehberi denilebilir. Bu çalışmanın geriye kalanında "Turnbull raporu" yerine "Turnbull" kısaltması veya "rapor" kullanılmıştır.

Raporun ilk olarak yayınlandığı 1999'dan raporun geliştirilmiş yeni sürümünün yayımlandığı 2005'e kadar yapılan gözlemler, işletmelerin yönetim kurulu üyeleri ve yatırımcılarından alınan yorumlar, Turnbull'da belirtilen ilkeleri dikkate alarak işletmelerinin iç kontrol ve risk yönetimi yapılarını buna uygun olarak geliştiren kurumların büyük yarar sağladıklarını göstermiştir. Rapordan en çok yarar sağlayan işletmelerin, iç kontrol ve risk yönetimi süreçlerini işletmelerinin ana faaliyetlerinin içine yerleştirenler olduğu gözlemlenmiştir.

Geri bildirimde bulunan kullanıcıların ortak fikri, raporun ilke bazlı olması, detaylı uygulama rehberi içermemesinin kendilerine bir sorun oluşturmadığıdır. Hatta tam tersine, raporun ilke bazlı olması, yönetim kurullarının konuyu ciddiyetle ele alıp, sorumlu oldukları işletmelerin içinde bulunduğu özel koşulları dikkate alarak iç kontrol ile ilgili en uygun hamleleri yapmaya çalıştıklarını göstermektedir. Dolayısıyla raporun yeni versiyonunda da esnek, ilke bazlı yaklaşım korunmuştur (The Financial Reporting Council, 2015: 1-2).

4.1. Turnbull Raporu Modeline Göre İç Kontrol Yapısının ve Risk Yönetiminin Önemi

İngiltere Mali Raporlama Konseyi'nin (Financial Reporting Council) Ekim 2015 tarihli Güncellenmiş İç Kontrol Yönergesi (Revised Guidance for Directors on the Combined Code), bu çalışmada kısaca Turnbull Raporu olarak adlandırılmıştır. Söz konusu rapor beş ana bölümden oluşmaktadır. Bunlar; "giriş", "etkin bir iç kontrol

yapısını işletmek”, “iç kontrollerin etkinliğini değerlendirmek”, “iç kontrollerle ilgili yönetim kurulunun açıklamaları” ve “appendix” bölümleridir.

İç kontrol yapısının ve risk yönetiminin önemi şu şekilde sıralanmıştır (The Financial Reporting Council, 2015: 3):

➤ İşletmenin hedeflerini gerçekleştirme için yönetilmesi gereken risklerin kontrol altına alınmasında iç kontrol yapısı önemli bir role sahiptir.

➤ İç kontrol işletme aktiflerinin korunmasını, iç ve dış raporlamanın güvenilirliğinin sağlanmasını, faaliyetlerin verimli ve etkin olarak sürdürülmesini, yasalara ve yönetmeliklere uyumu kolaylaştırır.

➤ Düzenli bir şekilde tutulan muhasebe kayıtları ve etkin mali kontroller, iç kontrolün önemli bir unsurudur. İşletmenin gereksiz riskler almadığının ve mali raporlamanın güvenilirliğinin teminatıdır. Ayrıca işletme varlıklarının korunmasına, hileli raporlamanın önlenmesine ve tespitine kolaylık sağlar.

➤ İşletmenin içinde bulunduğu ortam, hedefleri ve faaliyet süreçleri sürekli değişim içinde olduğundan, maruz kaldığı riskler de değişmektedir. İç kontrol yapısının etkinliği, sürekli değişen risklerin tespit edilip yönetilmesine olanak sağlayacak yapıda olmalıdır. İşletmenin karlılığı bilinçli bir şekilde risk alabilmesine bağlı olduğundan, etkin bir iç kontrol yapısı riskleri tamamen ortadan kaldırmaktan ziyade risklerin kontrol altında tutulmasını hedefler.

Burada bahsedilen içerik, COSO iç kontrol modelinin tanımı ile tamamen paralellik içermektedir.

Raporun hedefleri de şu şekilde sıralanmıştır:

➤ İç kontrollerin, işletmenin hedeflerini gerçekleştirmek için yürüttükleri faaliyetler ile iç içe geçmiş olduğu yapılar oluşturabilmek.

➤ Sürekli gelişmekte olan iş dünyasının koşullarına uyumlu kalabilen yapılar kurabilmek.

➤ Her işletmenin kendine has özel koşullarını dikkate alarak uygulayabileceği ilkeler seti oluşturabilmek.

➤ İç kontrol yapısının risk bazlı bir anlayışla kurulması, iç kontrol konusunun yasalara uyum kapsamında değil, işletmenin olağan kurumsal yönetim sürecinin bir parçası olarak ele alınması ve yönetim kurulu tarafından sürekli gözetim altında tutulması hedeflenmiştir.

4.2. Turnbull Raporu Modelinde İç Kontrol ile İlgili Sorumluluklar

Raporda iç kontrol kapsamındaki sorumluluklar net olarak belirtilmiştir (The Financial Reporting Council 2015: 6). Yönetim kurulunun iç kontrol yapısının kurulması ve etkinliğinin sürdürülmesi kapsamındaki sorumlulukları özellikle dikkat çekmektedir. Bu modelin temelleri, işletme yönetiminden tamamen bağımsız bir yönetim kurulunun varlığı üzerine kurulmuştur. İlgili bölümler aşağıda özetlenmiştir.

4.2.1. Yönetim Kurulu Üyelerinin Sorumlulukları

İşletmede etkin bir iç kontrol yapısının kurulması ve düzenli olarak gözden geçirilmesini sağlamak yönetim kurulunun sorumluluğundadır.

Yönetim kurulu, hissedarların yatırımlarının ve işletme aktiflerinin güvence altında tutulmasını sağlayacak bir iç kontrol yapısının sürdürülmesini sağlamalıdır. Bunun için de iç kontrolün risklerin yönetimindeki etkinliğini değerlendirerek işletme için belirlenmiş olan risk iştahına paralel olduğundan emin olmalıdır.

İç kontrol yapısının etkinliği, yönetim kurulu tarafından en azından yılda bir kere gözden geçirilmeli ve bu çalışmanın raporu ortaklar kuruluna sunulmalıdır.

4.2.2. İşletme Yöneticilerinin Sorumlulukları

Risk ve kontrollerle ilgili yönetim kurulunun belirlediği politika ve yönergelerin uygulanması, işletme yönetiminin sorumluluğundadır. Bu kapsamda yönetim, işletmenin karşı karşıya olduğu risklerin belirlenmesi ve yönetim kurulunun dikkatine sunulmasının yanı sıra, yönetim kurulunun belirlediği kapsam dâhilinde bir iç kontrol yapısını tasarlayıp kurmak, işletmek ve gözlemekle sorumludur.

4.2.3. İşletme Çalışanlarının Sorumlulukları

İşletmenin tüm çalışanları iç kontrol kapsamında sorumluluk almalıdır. Bu kapsamda çalışanların bir araya geldiklerinde sahip oldukları yetkinlikler etkin bir iç kontrol yapısının işletilmesine elverişli olmalıdır.

4.3. Turnbull Raporu Modelinde İç Kontrol Yapısının İçeriği

Etkin bir iç kontrol yapısının unsurları şu şekilde sıralanmıştır (The Financial Reporting Council, 2015: 7):

- İşletme için uygun olan politika, yönerge, davranış ve görevlerin bütünü etkin bir iç kontrol yapısının özelliklerindedir.
- İç kontrol yapısı işletmenin hedeflerine ulaşmasını engelleyebilme potansiyeli olan her türlü riske gerekli cevabı verebilecek nitelikte olmalıdır.

- İşletmede üretilen iç ve dış paydaşlara yönelik raporların kalitesi, zamanında sunulması, uygun kapsamda olması ve güvenilir olması gereklidir.
- İşletmenin yasa, yönetmelik ve kurum içi yönergelere uyumunu sağlamalıdır.
- İşletmenin iç kontrol yapısı örgütün yapısal özelliklerini yansıtmalıdır.
- İç kontrol yapısı içerisinde işletmenin kontrol faaliyetleri de yer almaktadır
- Bilginin üretilmesi, paylaşımı ve örgütsel iletişim faaliyetleri de iç kontrol yapısının unsurlarındandır.
- İç kontrol yapısının etkinliğinin sürdürülmesini sağlayan gözleme faaliyetleri de iç kontrol yapısı dâhilindedir.
- İç kontroller, işletmenin ana faaliyetleriyle iç içe geçmiş durumda ve işletmenin kültürüne uyumlu olmalıdır.
- İşletme içi ve çevresindeki değişimlerden ortaya çıkan yeni risklerin hızla farkına varılıp gerekli tepkiyi verebilen bir iç kontrol yapısı olmalıdır.
- Ortaya çıkan önemli kontrol problemlerinin veya zayıflıklarının ve bunlara karşılık yerine getirilen düzeltici faaliyetlerin derhal ilgili yönetim kademesine bildirilmesini sağlayan politika ve yönergeler bulunmalıdır.
- İç kontrolün karar verme mekanizmalarındaki problemleri, kullanıcı hatalarını, hileleri ve öngörülemez durumları tamamen ortadan kaldıramayacağı, fakat azaltacağı bilinmelidir.
- İşletmenin hedeflerini gerçekleştirirken ortaya çıkabilecek öngörülebilir risklerin önlenebileceğine dair mutlak değil, makul güvence verilebileceği bilinmelidir.

4.4. Turnbull Raporu Modelinde İç Kontrol Yapısının Etkinliğinin Ölçülmesi

Bu modelde iç kontrol yapısının etkinliğinin gözden geçirilmesi, yönetim kurulunun sorumluluğundadır. Yönetim kurulu, kendi içinden denetim komitesi benzeri belirli komiteleri oluşturabilir. Bu komitelerin iç kontrol yapısının etkinliğine dair gözden geçirme süreçlerindeki rolleri, yönetim kurulu tarafından karara bağlanır. Yönetim kurulu ayrıca işletmenin iç kontrol yapısının etkinliğine dair gerekli açıklamaları işletmenin yıllık faaliyet raporunda yayınlar.

Yönetim kurulu, işletme yönetiminin iç kontrol gözden geçirme faaliyetlerine güvenerek kendi sorumluluğundan kurtulamaz. Kendisine sunulan iç kontrol raporlarını değerlendirir ve yıllık faaliyet raporu yayınlanmadan önce iç kontrol

yapısının etkinliğine dair kapsamlı bir gözden geçirme çalışması yapar. Yönetim kurulu ayrıca iç kontrollerle ilgili gerek yıl boyunca, gerekse yılsonunda yapılacak olan gözden geçirme faaliyetlerini ve yıl içinde kendisine sunulacak olan iç kontrolle ilgili raporların sıklığını, içeriğini, kimlere yolanacağını ve dosyalanma şeklini belirler ve bir yönergeye bağlar.

Yönetim kurulu iç kontrollerle ilgili raporları değerlendirirken şu konuları dikkate alır:

- İşletme için önemli risklerin neler olduğu, bunların nasıl belirlenip değerlendirildiği ve yönetildiği.
- Önemli risklerin yönetilmesi kapsamında iç kontrollerin ne ölçüde etkin olduğu.
- İç kontrol yapısı içerisindeki önemli zayıflıkların tespit edilip raporlanması sürecinin etkin olarak işlemesi.
- Belirlenen önemli iç kontrol zayıflıkları ile ilgili düzeltici önlemlerin alınması.
- İç kontrol raporlarındaki bulgular, daha detaylı ve kapsamlı bir gözden geçirme çalışması gerektiriyorsa, gereğinin yapılması.

Yönetim kurulu ayrıca yılda bir kez yapması gereken iç kontrol gözden geçirme sürecinde şu konuları dikkate almalıdır:

- Bir önceki gözden geçirme çalışmasından sonra önemli risklerde meydana gelen değişimlerin neler olduğunun belirlenmesi.
- Önemli risklerde meydana gelen değişimlere işletmenin ne kadar etkin karşılık verebildiği.
- Yönetimin iç kontrol yapısının etkinliğini değerlendirme çalışmalarının içeriği, kalitesi ve etkinliği ile eğer varsa iç denetim fonksiyonunun etkinliğinin değerlendirilmesi.
- İç kontrol yapısındaki zafiyetlerden kaynaklanan gerçekleşmiş ve gerçekleşebilecek olumsuz etkilerin işletmenin faaliyet sonuçlarına etiklerinin değerlendirilmesi.
- İşletmenin paydaşlarına yönelik hazırladığı raporların hazırlanma sürecinin etkinliği.

4.5. Turnbull Raporu Modelinde Yönetim Kurulunun İç Kontrol Yapısı Üzerine Raporu

İşletmenin yıllık faaliyet raporu, tüm paydaşların işletme faaliyet sonuçları ve hedefleri konusunda bilgilendirildiği en kapsamlı dokümandır. Bu raporda yönetim kurulu iç kontrol kapsamında şu bilgileri vermek zorundadır:

- İşletmenin iç kontrol yapısı ve risk yönetim süreçleri ile ilgili gerekli açıklamaların yapılması.
- İşletmenin karşı karşıya olduğu önemli risklerin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve yönetilmesiyle ilgili faaliyetler hakkında bilgilendirme.
- İşletmenin iç kontrol yapısının işler durumda olmasından ve bu yapının etkinliğinin gözden geçirilmesinden yönetim kurulunun sorumlu olduğunun belirtilmesi. Ayrıca iç kontrol yapısının önemli ölçüdeki hataları ve kayıpları önleme konusunda mutlak güvence değil, makul güvence verebileceği açıkça belirtilmelidir.
- İç kontrol yapısının etkinliğinin gözden geçirilmesi ve bulunan önemli eksikliklerin giderilmesi için nelerin yapıldığı.
- İç kontrol yapısının işlerliğinin sağlanması, etkinliğinin gözden geçirilmesi veya önemli iç kontrol eksikliklerinin giderilmesinin sağlanması kapsamında yasaların öngördüğü görevlerden yerine getirilemeyenlerin açıklanması.

5. COSO İÇ KONTROL MODELİ İLE DİĞER MODELLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

İçerik ve kapsam olarak COSO, diğer tüm iç kontrol modellerinden geniştir. Bu çalışmada, ABD’de geliştirilen COSO, Kanada’da ortaya çıkan CoCo ve İngiltere’de uygulanan Turnbull modellerinin içerikleri kıyaslamalı olarak özetlenmiştir.

İçerik	COSO	CoCo	TURNBULL
Odağındaki Konu	İç kontrolün kendisi, unsurları ve çeşitli boyutları	Davranışsal değerlere önem vermektedir	Yönetim Kurulu Üyeleri’nin iç kontrol kapsamındaki sorumlulukları
Unsurları	5 ana unsur ve bunlara ait 17 detay unsur	4 ana unsur ve bunlara ait 20 detay unsur	5 ana bölüm
İlk Defa Yayınlandığı Yıl	1992	1995	1999
Yayınlayan Kuruluş	Muhasebe ve denetim alanında çalışan 5 mesleki kuruluş	Kanada mali müşavirler odası	İngiltere Mali Raporlama Konseyi
Güncellenme Tarihi	2013	Güncellenmedi	2005
Modelin Boyutları	Üç boyutludur. Boyutları, unsurlar, iç kontrol amaçları ve örgüt yapısıdır.	Tek boyutludur	Tek boyutludur
Unsurların içeriği	5 unsuru vardır; bunlar iç kontrol ortamı, risklerin değerlendirilmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi paylaşımı ve iletişim ve izlemedir	4 unsuru vardır; bunlar amaçlar, sorumluluk, yetkinlik, izleme ve öğrenme’dir	4 unsuru vardır. COSO ile aynı, sadece iç kontrol ortamı ve kontrol faaliyetleri birleştirilip tek madde haline getirilmiştir
Kurumlar İçin Uygulama Rehberi Niteliği Taşması	Etkin bir iç kontrol yapısının özellikleri, nasıl oluşturup yürütülebileceği kapsamında detaylı bir uygulama rehberidir	Uygulama rehberi niteliği sınırlıdır, etkin bir iç kontrol yapısının bileşenlerini ilkeler seti olarak sunmaktadır	Uygulamaya yönelik yönlendirici birkaç örnek soru, modelin ek bölümünde yer almakla beraber sadece iç kontrol yapısının kurulması ve yönetilmesine dair sorumlulukların belirlenmesine odaklıdır
Bilgi Sistemleri Kontrollerini İçermesi	İçermektedir	Bu konuda özel bir bölüm yoktur	Bu konuda özel bir bölüm yoktur

COSO modeli, gerek içeriğinin zenginliği ve gerekse kurumlar için bir uygulama rehberi niteliği taşıması nedeniyle diğer modellerden ayrılmaktadır. Bunun yanı sıra iş dünyasında yaşanan gerek teknolojik gelişmeler ve gerekse küreselleşmenin etkileriyle iş modellerinin farklılaşmasının iç kontrol yapısına etkileri sadece

COSO modelinde dikkate alınmakta ve model çağın gereklerini yansıtacak şekilde güncellenmektedir.

Tüm bu özellikleri nedeniyle COSO iç kontrol modeli tüm dünyada esinlenen veya doğrudan benimsenen model olma özelliğini taşımaktadır. Örneğin Avustralya ve Yeni Zelanda'da halka açık işletmeler ve bağımsız denetim kuruluşları nezdinde COSO modeli benimsenmiştir. Kanada'da ise CoCo modeli güncellenmemiş ve COSO modeli benimsenmiştir. İngiltere'de ortaya çıkan Turnbull modeli, işletmelerin uygulamalarına destek verebilecek yönde detaylandırılmadığından, iç kontrol modellerini geliştirmek isteyen işletmelerin esinlenebileceği öncelikli kaynak da yine COSO iç kontrol modelidir.

SONUÇ

İç kontrol kavramının önemi tüm dünyada sürekli artmaktadır. Bunun nedenlerinden biri faaliyetleri çeşitlenip coğrafi olarak genişleyen işletmelerin ihtiyaç duyduğu kurumsallaşma ihtiyacı, diğeri de gelişen bilişim teknolojisine paralel olarak çeşitlenen ve etkileri artan risklerdir. İç kontrol kavramı gerek kurumsal risk yönetimi, gerekse kurumsal yönetimin temelinde bulunduğundan, kurumların hedeflerine ulaşabilmesi için kritik öneme sahiptir.

İç kontrol, varlıkların korunması, raporlamanın güvenilirliği, faaliyetlerin verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi ve mevcut yasa ve yönergelere uyumu sağlayarak kurumun hedeflerine ulaşmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Özellikle ABD, Kanada, İngiltere gibi Anglosakson kültüre sahip ülkelerde geleneksel olarak iç kontrol kavramının kurumun tüm faaliyetlerine nüfuz eden bir anlayışla ele alınması, iç kontrol literatürünün bu ülkelerde önemli ölçüde gelişmesine yardımcı olmaktadır.

ABD'de geliştirilen COSO iç kontrol yapısı, CoCo ve Turnbull modellerine kıyasla içeriğinin daha kapsamlı olması, çağın gerekliliklerine göre yenilenmesi ve uygulamaya yönelik bir rehber niteliği taşıması gibi özellikleri nedeniyle dünya çapında en fazla kabul görmüş model konumundadır. COSO, iç kontrol kavramını unsurlar, amaçlar ve örgütsel yapı kapsamında üç boyutlu olarak ele almaktadır.

Kanada'da geliştirilen CoCo modeli ise COSO ile büyük ölçüde örtüşen ve birbirini tamamlayan bir özelliğe sahip olmakla beraber etkisi yerel seviyede kalmış bir modeldir. Amaçlar, bağlılık, yetkinlik ve izleyip öğrenme ana kategorileri altındaki yirmi unsur ile iç kontrol yapısını tanımlamaktadır. COSO'nun hızla gelişimi ve kapsamının genişleyip detaylanmasıyla beraber Kanada'da da halka açık işletmeler büyük ölçüde COSO modelini benimsemiştir.

İngiltere’de geliştirilen Turnbull modeli ise özellikle bağımsız yönetim kurullarının varlığı ve iç kontrol kapsamındaki etkinliği üzerine kurulmuştur. COSO gibi detaylı ve kapsamlı bir uygulama rehberi özelliği taşımamakta olup, sadece ana çerçeveyi çizmekte ve temel felsefeyi belirlemektedir. Bir anlamda uygulayıcılara etkin bir iç kontrol yapısının nasıl olması gerektiğini ve bunun kimin sorumluluğunda olduğunu bildirmekte, fakat etkin bir iç kontrol yapısının nasıl kurulması gerektiği konusunda kurumları yönlendirmemektedir.

Sonuç itibarıyla COSO iç kontrol modelinin gerek içeriğinin kapsayıcılığı, gerek kurumlara uygulama rehberi sunması ve gerekse çağın gereklerine göre yenilenerek yaşayan bir model olması gibi nedenlerle dünya çapında en yaygın olarak kabul görmüş model olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aksoy Tamer (2010), 'Derecelendirme ve Kurumsal Yönetim Süreci ile KOBİ'ler, Bankalar ve Kurumsal İşletmeler Işığında Basel ve İç Kontrol', TÜRMOB Yayınları.
- Arens Alvin A., Elder Randal J., Beasley Mark S. (2014), Auditing and Assurance Services, an Integrated Approach, Pearson Education Limited.
- Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurulu (BDDK), Bankacılık Kanunu, No: 5411, Resmi Gazete, 01.11.2005-25983.
- Bozkurt Nejat (2012), Muhasebe Denetimi, Alfa Yayınları.
- Bozkurt Nejat (2011), İşletmelerin Kara Deliği Hile ve Çalışan Hileleri, Alfa Yayınları, Ekim.
- Cica (1995), Guidance on Control, Criteria of Control Board, The Canadian Institute of Chartered Accountants.
- Coleman Thomas S. (2011), A Practical Guide to Risk Management, The Research Foundation of CFA Institute.
- Demir Volkan, Bahadır Oğuzhan (2011), KOBİ'lerde Finansal Raporlama, TÜRMOB Yayınları.
- Erdoğan, S. (2009), İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara.
- Güredin Ersin (2014), Denetim ve Güvence Hizmetleri, SMM ve YMM'lere Yönelik İlkeler ve Teknikler, Türkmen Kitabevi.
- IFAC (2006), Internal Controls – A Review of Current Developments, New York, International Federation of Accountants.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2014), "Kamu Bilgi Teknolojileri Denetim Rehberi", Ocak, Ankara
- Karakaya, Gencay (2016), Çalışan Hileleri ve İç Kontrol İlişkisi, Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 330.
- Kurnaz Niyazi, Çetinoğlu Tansel (2010), İç Denetim, Güncel Yaklaşımlar, Umuttepe Yayınları, Mayıs.

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2014), Kamu İç Kontrol Rehberi, Versiyon 1.

Moeller Robert R. (2014), Executive's Guide to COSO Internal Controls-Understanding and Implementing the New Framework, John Wiley & Sons Inc.

Moeller Robert R. (2011), COSO Enterprise Risk Management, Second Edition, John Wiley & Sons Inc.

Özbek Çetin (2012), İç Denetim, Kurumsal Yönetim, Risk Yönetimi, İç Kontrol, Türkiye İç Denetim Enstitüsü Yayınları, İstanbul, Ekim.

Root, Steven J. (1998), Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance, John Wiley&Sons Inc., New York.

The Financial Reporting Council (2015), Internal Control: Revised Guidance for Directors on the Combined Code, Ekim, Londra.

Türedi Hasan (2000), Denetim, Celepler Matbaacılık, Trabzon.

Türedi Hasan ve Karakaya Gencay (2015), Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, COSO İç Kontrol Modeli ve Kontrol Ortamı, Cilt: 53, İstanbul.

Türedi, Hasan; Karakaya, Gencay ve İldem Mehmet (2015), Sayıştay Dergisi, Kurumsal Yönetim ve İç Denetim İlişkisi, Sayı: 96.

İnternet Kaynakları

http://www.tkgm.gov.tr/sites/default/files/icerik/ekleri/ic_kontrol_egitim_sunumu.pdf

SAYIŞTAY KARARLARI

- **Temyiz Kurulu Kararları**

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 29.12.2015

No : 41276

Vali ve Vali Yardımcılarına 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 28 ve 63 üncü maddeleri gereğince yapılan ödemeden gelir vergisi kesilmemesinin mümkün olmadığı hk.

43 sayılı ilamın 2 nci maddesinde, Vali ve Vali Yardımcılarına 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 28 ve 63 üncü maddeleri gereğince yapılan ödemeden gelir vergisi kesilmemesi nedeniyle TL. ye tazmin hükmolunmuştur.

Sorumlu dilekçesinde, Kaymakamlara 5302 sayılı Kanun'un 28 ve 63. maddesi gereği yapılan ödemelerle ilgili olarak; Aydın Vergi Mahkemesinin E:2009/1276-77, K:2009/2229-28 sayılı kararları, bu kararın onanması ile ilgili Aydın Bölge İdare Mahkemesinin E. 2010/430-442, K.2010/416-418 sayılı kararlarının göz önünde bulundurulmasını, ayrıca Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 2010/290 esas ve 2011/240 karar sayılı kararının 03.06.2011 tarihinde yürürlüğe girdiğini, bu tarihten önce yapılan ödemelerden vergi kesilmeyeceğini ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Sayıştay Başsavcılığı: "5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 28 ve 63. maddesi gereği Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfında bulunan personele yapılan ödemelerden, Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 2010/290 esas ve 2011/240 karar sayılı kararı ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na göre gelir vergisi kesintisi yapılacağı yönünde karar verildiğinden yapılan ücret ödemelerinden gelir vergisi tevkifatı zorunludur.

Kurulun 2010/290 esas ve 2011/240 karar sayılı kararının yürürlük tarihinden önceki dönemlere ait ödemelerden gelir vergisi kesilmeyeceğine ilişkin iddialar yasal değildir.

Bu durum karşısında tazmin hükmünün olduğu gibi tasdikine, karar verilmesi uygun olur" şeklinde görüş belirtmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun; "Görev ve ek ödenek" başlıklı 63.maddesinde:

“Vali Yardımcıları ve Kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludur. Vali Yardımcılarına ve Kaymakamlara yaptıkları görevler karşılığında 12000 gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.”

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun “Ücretin tarifi” başlıklı 61.maddesinde:

“Ücret, işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir. Ücretin ödenek, tazminat, kasa tazminatı (Mali sorumluluk tazminatı), tahsisat, zam, avans, aidat, huzur hakkı, prim, ikramiye, gider karşılığı veya başka adlar altında ödenmiş olması veya bir ortaklık münasebeti niteliğinde olmamak şartı ile kazancın belli bir yüzdesi şeklinde tayin edilmiş bulunması onun mahiyetini değiştirmez.”

“Vergi tevkifatı” başlıklı 94.maddesinde;

“Kamu idare ve müesseseleri, aşağıdaki bentlerde sayılan ödemeleri (avans olarak ödenenler dahil) nakden veya hesaben yaptıkları sırada, istihkak sahiplerinin gelir vergilerine mahsuben tevkifat yapmaya mecburdurlar.

1. Hizmet erbabına ödenen ücretler ile 61’ inci maddede yazılı olup ücret sayılan ödemelerden (istisnadan faydalananlar hariç), 103 ve 104’ üncü maddelere göre vergi tevkifatı yapılır.”

“Esas tarife” başlıklı 103’üncü maddesinde;

“Gelir vergisine tabi gelirler;

8.700 TL’ye kadar 15%,

22.000 TL’nin 8.700 TL’si için 1.305 TL, fazlası için 20%,

50.000 TL’nin 22.000 TL’si için 3.965 TL, fazlası için 27%,

oranında vergilendirilir.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, kaymakamlara ödenen il özel idaresi ödeneklerinden gelir vergisi kesilmesi gerekmektedir.

Dilekçede;1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu’na 5540 sayılı Kanun’un 1.maddesi ile eklenen ek 5.maddesinde yer alan;

“İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilâtında Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında bulunan personele, en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil)

% 200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılabilir. Ek ödemenin oranı ile esas ve usûlleri; personelin görev mahalli, çalışma şartları, unvanı, görevi, aylık derecesi gibi kriterler dikkate alınarak Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanı tarafından belirlenir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 28. ve 63. maddelerine göre ödeme yapılanlar ile diğer mevzuata göre ilave ödemedeki yararlananlara emsali unvanlara göre belirlenen oranların altında ek ödeme oranları tespit edilebilir veya hiç belirleme yapılmayabilir. Ek ödemenin hak kazanılmasında ve ödenmesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun aylıklara ilişkin hükümleri uygulanır ve bu ödemedeki damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesinti yapılmaz." hükmü uyarınca 5302 sayılı Kanun'un 63. maddesi ile verilen ek ödeneklerden de gelir vergisi kesilemeyeceğini belirtmişlerse de, bu durum özel idare kanunundan kaynaklanan ödemelerin gelir vergisine tabi olmayacağı sonucunu doğurmamaktadır. Çünkü, vali ile vali yardımcılarını ile kaymakamlara iki ayrı yasaya dayanılarak ek ödeme yapılabilir. Bu ödemelerden birisi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 28. ve 63. maddeleri kapsamında encümen başkanı ve üyeleri ile vali yardımcılarını ve kaymakamlara yapılan ödemeler, ikincisi ise 1700 sayılı Kanun'un ek 5. maddesine istinaden yapılan ek ödemedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 28. ve 63. maddelerine göre yapılan ödemeler özel idare bütçesinden karşılanırken, 1700 sayılı Kanun'un ek 5. maddesine göre yapılan ödemeler genel bütçeden karşılanmaktadır. Buna göre, 1700 sayılı Kanun'un ek 5. maddesinde yer alan istisna hükmü sadece bu madde kapsamında verilen ek ödemeleri kapsamakta olup, 5302 sayılı Kanun'un 28 ve 63. maddeleri uyarınca yapılan ödemeleri kapsamamakta ve bu ödemelerin, diğer kanunlarda da istisna hükmü olmaması nedeniyle vergilendirilmesi gerekmektedir.

Kaldı ki 1700 sayılı Kanun'un ek 5. maddesindeki istisna hükmünün, vergi hukukunda kanunilik ilkesi ve kıyas yasağı ilkesi nedeniyle dar yorumlanması gerektiğinden, 5302 sayılı Kanun'un 28 ve 63. maddelerine göre ödenmekte olan ödeneklere de teşmili yasal olarak mümkün değildir.

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulunun 03.6.2011 günlü ve E.2010/290, K:2011/240 sayılı bu tür ödemelerden gelir vergisi kesilmesi gerektiğine ilişkin kararının yürürlük tarihinden önceki dönemlere ait ödemelerden gelir vergisi kesilmeyeceğine ilişkin iddialar da yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere yasal değildir.

Bu nedenlerle, 43 sayılı ilamın 2 nci maddesi ile- TL. ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 08.12.2015

No : 41186

KOBİ Projelerine ilişkin olarak “Proje Yürütme Bedeli” adı altında, kurul kararıyla destek ödemesi yapılmasının mümkün olmadığı hk.

262 sayılı ilamın 12. maddesi ile Hizmet Merkezi Müdürlüğünde, KOBİ Projelerine ilişkin olarak “Proje Yürütme Bedeli” adı altında, kurul kararıyla destek ödemesi yapılması nedeniyle TL’ye tazmin hükmü verilmiştir.

Temyiz dilekçesinde özetle; KOBİ Proje Destekleme programı içerisinde gerek proje yürütme giderine dair, gerek içerikte bulunan diğer unsurlara dair verilen kurul kararlarının tarafından uygulanmakta bulunan ilgili yönetmeliğe uygun olduğu,

Kurul üyelerinin ilgili yönetmelikle işlem tesis ettiği,

Bu durumun sadece ...’e mahsus değil, tüm yurt sathında bulunan ... Merkezlerinde mevcut olduğu, bu projelerin içeriklerinde bulunan unsurların kendi idarelerindekiyle neredeyse aynı olduğu, bütün Merkezlerdeki kurulların konuyu kendisine göre anladığı, çünkü sarih olamayışın yönetmelikten kaynaklandığı,

Yani bir hata varsa bunun yönetmelik koyuculardan kaynaklandığı,

Bilhassa Kurullarda dahi oluşan bu anlayışın Kobilerde yürütme açısından zorluklara sebep olduğu, bu nedenle bilhassa yürütme danışmanlığının elzem ve şart olduğu,

Sayıştay İlamında ... tarafından yapılan denetlemeye dair atıflar bulunduğu, Bu hususa dair denetimi yapan Başmüfettiş ve Hukuk Müşavirinin görevden alındığı, denetimi yaptıran Başkan ve ilgili Daire Başkanlarının görevden alındığı, ilgili denetime dair Mahkeme kararı alındığı, kendisi ile beraber görevden alınan kurul üyesi Müdürünün görevine iade edildiği, bahis edilen danışmanlık firmasının dava açtığı ve kazandığı, yani ilgililerin vazifelerini nasıl ifa ettiklerinin görüldüğü,

Ayrıca ilgili ödemelerde eğer geri alınması gereken bir durum olursa, ... uygunsuzluk yönergesi uyarınca bu desteği alan her firmanın taahhünamesi olduğu, dolayısıyla ödenen paranın ilgiliden geri alınabileceği belirtilerek tazmin hükmünün kaldırılması istenmiştir.

Sayıştay Başsavcılığı; “Sorumlunun itiraz gerekçelerinin İlamın 12. maddelerinde karşılandığı görülmektedir. Ayrıca, ilamda hükme bağlanan ödemelerin

idari yollarla tahsili cihetine gidilmesi yolunun mevcut olması, Sayıştay yargılamasını ve verilen hükmü etkilememektedir.

Bu nedenlerle temyiz talebinin reddedilerek, Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.” şeklinde görüş bildirmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

KOBİ Proje Destek Programı Uygulama Esasları'nın 'Amaç' başlıklı 1 inci maddesinde;

“Bu Uygulama Esaslarının amacı; küçük ve orta ölçekli işletmelerde proje kültürü ve bilincinin oluşturulması, işletmelerin proje yapabilme kapasitelerinin geliştirilmesi suretiyle ulusal ve uluslararası rekabet güçlerinin ve ülke ekonomisine sağladıkları katma değer artırılması amacı ile hazırlayacakları projelerin desteklenmesine yönelik olarak, KOBİ Proje Destek Programının uygulanmasına ilişkin iş ve işlemlerin esaslarını düzenlemektir.” hükmü yer almaktadır.

Aynı esasların 6 ıncı maddesinde de, işletmenin ihtiyaç duyması halinde proje hazırlama sürecinde danışmanlık hizmeti alabileceği belirtilmekte ve bu gider kaleminin desteklenebilmesi de kurul kararına bağlanmaktadır.

Söz konusu esaslara göre; KOBİ Proje hazırlayan bir işletmenin danışmanlık hizmetinden yararlanabilmesi, proje hazırlama aşamasında kurul kararıyla mümkün olabilmektedir.

Esasların 'Desteklenecek Proje Konuları' başlıklı 9 uncu maddesinde;

“(1) İşletmelerin; üretim, yönetim-organizasyon, pazarlama, dış ticaret, insan kaynakları, mali işler ve finans, bilgi yönetimi ve bunlarla ilişkili alanlarda sunacakları;

- İstihdam artırıcı,
- İhracat artırıcı,
- Pazar payı artırıcı,
- Verimlilik artırıcı,
- Maliyet düşürücü,
- Kapasite artırıcı,
- Ürün/hizmet kalitesi yükseltici,
- Bölgesel gelişim düzeyine katkı sağlayıcı,
- Kaynakların etkin kullanımını sağlayıcı,
- Kurumsallaşmaya yönelik,
- Müşteri memnuniyetini artırmaya yönelik projeleri desteklenir.” denilmekte,

‘Desteklenecek Proje Giderleri’ başlıklı 10 uncu maddesinde ise;

“(1) Bu program kapsamında desteklenecek proje giderlerine Kurul karar verir. Ancak, arsa, bina, inşaat, tadilat, tefrişat ve benzeri, taşıt aracı, vergi, resim ve harçlar, sosyal güvenlik primleri, haberleşme giderleri, proje ile ilgili olmayan personel giderleri, enerji ve su giderleri, kira giderleri, finansman giderleri, proje ile ilişkilendirilmemiş diğer maliyetler desteklenmez.

.....” hükmü yer almaktadır.

Esasların ‘Desteklenecek Proje Konuları’ başlıklı 9 uncu maddesi ve ‘Desteklenecek Proje Giderleri’ başlıklı 10 uncu maddesinde de kurul kararıyla kabul edilen KOBİ Projelerinin yürütülmesi esnasında herhangi bir danışmanlık hizmetinden yararlanılabileceğine veya bu gider kaleminin ... tarafından destekleneceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

KOBİ Proje Uygulama Esasları’nın amacında belirtildiği üzere, KOBİ Proje; küçük ve orta ölçekli işletmelerde proje kültürü ve bilincinin oluşturulması, işletmelerin proje yapabilme kapasitelerinin geliştirilmesi amacıyla desteklenmektedir. Bu sebeple, bir işletmenin hem başvuru aşamasında danışmanlık hizmeti olarak projesini hazırlatması hem de projenin yürütülmesi aşamasında da danışmanlık hizmeti alması, işletmenin kendisinin projesini oluşturabilme ve yürütebilme kabiliyet ve kültürünü oluşturabilmesi amaçlarıyla da çelişmektedir.

Temyiz dilekçesinde, KOBİ’lerin proje hazırlama ve yönetme konusunda bilgi ve deneyim eksikliğine sahip olduğu için proje yürütme desteği verildiği belirtilmekte ise de; “Proje Yürütme Bedeli” desteği verilen işletmelerden olan ...Hiz. ve ...Danışmanlık isimli işletmelerin profesyonel anlamda proje hazırlama ve yürütme konusunda danışmanlık desteği veren işletmelerden olduğu; ...’te KOBİ Proje Desteği alan çoğu işletmenin proje hazırlama ve proje uygulama süresince “Proje Yazma” ile “Proje Yürütme” danışmanlığı hizmetlerini bu iki işletmeden aldıklarının görüldüğü; bu hususun ... İç Denetim Biriminin yaptığı incelemede de tespit edildiği görülmüştür.

Temyiz dilekçesinde, Taahhütnamelerde işletmelerin her türlü geri ödemeyi garanti ettikleri, dolayısıyla ödenen paranın ilgili işletmelerden geri alınabileceği belirtilmişse de; Sayıştay yargısında sorumlu tutulabilecek kişiler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiş olan sorumlular olup, ahiz konumunda olan özel şirket ya da işletmelerin Sayıştay ilamlarında sorumlu olarak tayini mümkün değildir.

Bu itibarla temyiz talebinin reddi ile 262 sayılı ilamın 12. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERĐİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:

Sayıştay Dergisi

Sayıştay Başkanlığı

06520 Balgat/ANKARA

- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
 - *Tek yazarlı eserler:* (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....
 - *İki yazarlı eserler:* (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
 - *Üç ve daha çok yazar:* (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....
 - *Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar:* (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)
 - *Bir kuruma ait eser:* (TÜİK, 2006)
 - *İnternette yapılan alıntılarda:* (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- *Kitap*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- *Kitaptaki Makale*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyen adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.
- Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- *Dergi Makaleleri*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.
- Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).
- *Kurum Yayınları*: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.
- IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.
- *İnternet*: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).
- Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İŞleri MődőrliĐő
06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981