



ISSN: 1300-1981

SAYIŞTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı:106 / Temmuz - Eylül 2017

- Afet Konusundaki Algı ve Yerel Aktörlerin Sorumlulukları**
Perception About Disaster and Responsibilities of Local Actors
- Merkezi Yönetim Bütçesi ile Kamu Yatırım Programının Kodlama Sistemleri Bazında Karşılaştırılması: Tespitler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**
Comparison of Central Government Budget and Public Investment Program in Terms of Coding Systems: Findings, Problems and Solutions
- Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Sosyal Harcamalar Üzerine Genel Bir Değerlendirme**
An Overall Evaluation of Social Expenditures in the Framework of Social Municipality in Turkey
- Türkiye’de Sosyal Adaletin Temininde Sosyal Devletin Rolü**
The Role of Welfare State in Ensuring Social Justice in Turkey
- Obezite Vergilerinin Obezite ile Mücadelede Yeri: Türkiye için Bir Değerlendirme**
The Role of Obesity Taxes in the Fight Against Obesity: An Evaluation for Turkey
- Kamu Kurumlarında Örgütsel Bağlılık Açısından Örgütsel Sadakatın Önemi**
Importance of Organizational Loyalty for Organizational Commitment in Public Institutions
- Sayıştay Kararları**



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUŞAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı: 106 / Temmuz - Eylül 2017

Sahibi

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Fikret ÇÖKER
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Melek ŞANAL DEMİRKAN
Başdenetçi

Yayın Kurulu

Necip TOSUN Uzman Denetçi, Mehmet KÖSEDAĞ Uzman Denetçi, Zekeriya ASLAN Uzman Denetçi,
Dr. Ahmet TANER Uzman Denetçi, Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi, Filiz KÖROĞLU AYDINLI Başdenetçi,
Berna ERKAN Başdenetçi, Mehmet BALIOĞLU Başdenetçi, Mehmet GÖKMAĞARA Denetçi,
Hilal ULUÇAY DEMİR Denetçi

Grafik Tasarım

Nadir ARSLANTÜRK
Grafiker

Baskı

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi

Eylül 2017

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi

Sayıştay Başkanlığı Destek 6 Grup Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

Telefon

+90 (312) 295 39 10

Fax

+90 (312) 295 40 85

e-posta

dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi

<http://dergi.sayistay.gov.tr/>

SAYIŞTAY DERGİSİ / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

- 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 Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarıncı Ödenecek Telif ve İşleme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına 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	İstanbul Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	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	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gelişim Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi

Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul 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. Mehmet 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. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Ankara Sosyal Bilimler 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
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Milli Eğitim Bakanlığı
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
Dr. Şerif ÖZKAN	Sayıştay Başkanlığı

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Afet Konusundaki Algı ve Yerel Aktörlerin Sorumlulukları

Perception About Disaster and Responsibilities of Local Actors

Yunus Emre ÖZER 1-34

Merkezi Yönetim Bütçesi ile Kamu Yatırım Programının Kodlama Sistemleri Bazında Karşılaştırılması: Tespitler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Comparison of Central Government Budget and Public Investment Program in Terms of Coding Systems: Findings, Problems and Solutions

Mehmet YAVUZ..... 35-62

Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Sosyal Harcamalar Üzerine Genel Bir Değerlendirme

An Overall Evaluation of Social Expenditures in the Framework of Social Municipality in Turkey

Düriye TOPRAK, Ceyda ŞATAF 63-86

Türkiye’de Sosyal Adaletin Temininde Sosyal Devletin Rolü

The Role of Welfare State in Ensuring Social Justice in Turkey

Hakan CANDAN, Arzu MALTAŞ EROL..... 87-119

Obezite Vergilerinin Obezite ile Mücadelede Yeri: Türkiye için Bir Değerlendirme

The Role of Obesity Taxes in the Fight Against Obesity: An Evaluation for Turkey

Asuman ÇUKUR, İmran ARITI ERDEM 121-146

Kamu Kurumlarında Örgütsel Bağlılık Açısından Örgütsel Sadakatın Önemi

Importance of Organizational Loyalty for Organizational Commitment in Public Institutions

Ufuk ÜNLÜ 147-162

Sayıştay Kararları

Temyiz Kurulu Kararları..... 165-183

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri..... 187-188

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları 189-190

AFET KONUSUNDAKİ ALGI VE YEREL AKTÖRLERİN SORUMLULUKLARI

PERCEPTION ABOUT DISASTER AND RESPONSIBILITIES OF LOCAL ACTORS

Yunus Emre ÖZER*

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, afet risklerini azaltmada bireyin bilinçlenmesinin ve kurumsal sorumlulukların önemini ortaya koymaktır. Bireylerin bilinçlenmesi afetlere dirençli toplumun ortaya çıkmasında önemli bir adımdır. Bu sebeple afetlere dirençli bir toplum olma hedefindeki Türkiye açısından afetlere yönelik olarak bireylerin kendileri ve kurumlarına ilişkin algılarının olay ve uygulama boyutuyla, kurumsal ve sosyal boyutta analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Böylelikle hem kamuoyuna hem de tüm düzeylerdeki karar alıcılara yol gösterici bir çalışmanın ortaya çıkması hedeflenmektedir. Bu kapsamda konu öncelikle teorik çerçevede ele alınarak afet, risk ve afetlere dirençli toplum teorik olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca çalışmada internet ve yüz yüze görüşme yöntemiyle bir anket uygulaması da yapılmıştır. Bu anket çalışmasının sonucunda afetlerle ilgili bireysel sorumlulukların yanında bireylerin kurumların sorumluluklarına ilişkin algılarına dair veri elde edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afet, Afet Yönetimi, Risk Azaltma, Afetlere Dirençli Toplum.

ABSTRACT

This article aims to present the importance of awakened persons and organizational responsibilities at disaster risk reduction. Awakened persons is an important step for having a resilient community. Because of this, it is aimed to analyse people's perceptions of disasters with respect to themselves and organizations in the context of evidence, applications, organizational and social dimensions for Turkey, which aims to be a resilient society. In this manner, it is intended to come up with an article which guides both public opinion and decision makers at all levels. In this content, the subject was first addressed in a theoretical framework and disaster, risk and resilient community were evaluated theoretically. In addition, a survey was made through internet and face to face interviews for this article. As a result of this survey, data were collected about personal responsibilities in relation to disasters and persons' perceptions about institutional responsibilities.

Keywords: Disaster, Disaster Management, Risk Reduction, Resilient Community.

* Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yunusemre.oz@deu.edu.tr

GİRİŞ

Son yıllarla birlikte afet risklerini azaltma giderek önem kazanmaya başlamıştır. Elbette yaşanan büyük doğal afetler yanında Çernobil gibi insan eliyle ortaya çıkmış büyük felaketler de bu süreçte etkili olmuştur. Hatta son 30 yıl içinde hem afetlerin etkileri artmış hem de yeni afet riskleri ortaya çıkmıştır (Lin vd., 2015: 48). Buna sebep olarak doğanın tahribatı ve çevrenin bozulması gibi insan etkisinin gösterilmesi son derece haklıdır. Bu sürecin bir sonucu olarak hem küresel ısınma gibi yeni riskler ortaya çıkmakta hem de ortaya çıkan bu riskler doğal afetlerin yıkıcılığını artırmaktadır. Örneğin 2011'deki Doğu Japonya depremi bir doğal afet olsa da Fukuşima Nükleer Santrali'nde meydana gelen kaza doğal afetin yıkıcılığını artıran bir unsur olmuştur.

Afet riskleri konusunda ilk akla gelen konu depremlerdir. Türkiye'de bir deprem ülkesi olarak afet risklerine açıktır. Bu noktada depremlerle ilgili afet risklerinin azaltılması için sadece daha dayanıklı binalar inşa etmek yeterli değildir. Aynı zamanda bireylerin de afet risklerinin farkında olması ve buna göre davranması gereklidir. Bu sebeple halkın bilinçlenmesi ve afetlere dirençli toplum olma hedefinin seçilmesi son derece önemlidir. Afetlere dirençli toplum olabilme afet yönetiminin geçmiş deneyimlerden yararlanma ilkesiyle de doğrudan ilişkilidir. Çünkü yaşanan felaketler afetlere olan direncin artmasında adım olabilmektedir. Bu noktada bireysel ve kurumsal olarak toplumun tüm aktörlerinin rol ve sorumlulukları vardır. Özellikle Türkiye açısından bakıldığında afet yönetimindeki temel aktörler, merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra örgütü düzeyinde AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı) yerel düzeyde ise büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanında özellikle üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, yerel medya ve özel sektör de afet yönetiminde afet yönetiminin yerel aktörleridir. Bu aktörler ancak merkez-yerel işbirliğiyle çözüme ilişkin bir güç oluşturabilecektir.

Çalışma, çağımızın en önemli sorunlarından biri olan afet konusunu risk azaltma çerçevesinden ele alarak bireylerin ve başta yerel aktörler olmak üzere tüm kurumların mevcut durumunu ortaya koyma ve karar alıcılara yol gösterme amacındadır. Bu çalışmada ilk bölümde konuya ilişkin kavramsal çerçeve ele alınmış ve kavramlar ayrıntılı biçimde analiz edilmiştir. İkinci bölümde afetlere ilişkin uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki güncel çabalara değinilmiştir. Üçüncü bölümde ise afet yönetiminin en güncel konularından biri olan ve makalenin de temel dayanağı olan risk azaltma konusu ele alınmıştır. Dördüncü bölümde ise afetlere ilişkin bireysel sorumluluklar ve kurumların sorumluluklarına ilişkin bireylerin algılarını anlayabilme amacıyla bir anket çalışması yapılmıştır.

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Afet

Afet, Birleşmiş Milletler Afet Risklerini Azaltma Enstitüsü tarafından en genel ifadeyle "insanlar için can, fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplara neden olan, normal yaşamı durdurarak veya kesintiye uğratarak toplumları etkileyen ve yerel imkânlar ile baş edilemeyen her türlü doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar" olarak tanımlanmaktadır. 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ise afeti "toplumun tamamı veya belli kesimleri için fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatı ve insan faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olayları" olarak tanımlamaktadır. Asya Afet Risk Azaltma Merkezi ise afeti; toplumun kendi kaynaklarıyla üstesinden gelemeyeceği büyük can, mal ve çevresel kayıplara neden olarak etkilenen toplumun fonksiyonlarında oluşan ciddi bozulmalar olarak tanımlamaktadır (Al Khalaileh, Bond ve Alasad, 2012: 15).

Afetler gerçekleştiği coğrafyalarda değişen oranlarda zarar vermektedirler. Afetlerde gelişmiş ülkelerde daha az can kaybı daha fazla maddi kayıp, gelişmekte olan ülkelerde ise daha fazla can kaybı daha az maddi kayıp görülmektedir (Leblebici, 2014: 465). Afetlerden en büyük zararı, gelişmekte olan ya da geri kalmış ülkeler/bölgeler, kırsal alanlar ve afet hazırlık planı oluşturulmamış alanlar görmektedir (Cordero-Reyes, 2017: 139).

Dünya üzerinde hem doğal hem de insan kaynaklı afetler artmaktadır. Hiç şüphe yok ki afetlerin en önemli sonucu neden olduğu can kayıplarıdır. İstatistiklere göre her yıl yaklaşık on binlerce kişi öngörülemeyen afetler yüzünden yaşamını yitirmektedir. Afetlerin sosyal sonuçlarının yanında ekonomik boyutları da olmaktadır. Örneğin 2011 yılındaki Büyük Doğu Japonya Depremi sonrasında meydana gelen Fukushima Nükleer Santrali'nde meydana gelen kaza bir felakete yol açmış ve bölgede yaşayan insanlar bölgeyi terk etmek durumunda kalmıştır. Bu da rant değerlerinde önemli bir azalmaya yol açmıştır. Ayrıca felaket sonrasında nükleer santrallere karşı bir tereddüt oluşmuş, nükleer santraller devreden çıkarılmış, elektrik üretiminin azalması sebebiyle kısıntılar uygulanmış ve Japonya başta olmak üzere dünya ülkelerinde nükleer santrallerin devreden çıkarılması planları yapılmış, nükleer santral planları iptal edilmiş ve yenilenebilir enerjiye olan yönelim artmıştır (Managi ve Guan, 2017: 114-118).

2005 yılında Dünya Sağlık Örgütü tüm üyelerine afetlerle ilgili olan riskleri azaltmaları gerektiğini bildirmiştir. Bu kapsamda sürekli izleme ve denetim, koordinasyon, planlama, uygulama ve direnç artırmayı içeren stratejiler ortaya koyulmuştur (Al Thobaity, 2015: 157). Yani artık afetlere karşı geçmişin aksine reaktif değil proaktif hareket etmek gerekmektedir (Mojtahedi ve Oo, 2017: 40). Buradan anlaşılması gereken afetlerin genellikle öngörülememesine rağmen mevcut riskler azaltılarak ve gerekli önlemler alınarak sürecin yönetilebilir hale getirilebileceğidir. Bu durum afet yönetimi denilen süreci karşımıza çıkarmaktadır.

1.2. Afet Yönetimi

Afet yönetimi, afet öncesinde, afet sırasında ve afet sonrasında hızlı, etkin ve koordine bir şekilde afetlerin etkilerini azaltma ve hayatı yeniden normale döndürmeye yönelik politikalar ve kararları kapsar. Afet yönetiminde çeşitli konularda farklı uzmanlık alanlarına gereksinim vardır (Köseoğlu, 2015: 15-18). Afetlere karşı geçmişin aksine reaktif değil proaktif hareket etmek gerekmektedir (Mojtahedi ve Oo, 2017: 40). Bu sebeple artık risk azaltma kavramı da afet yönetiminin içine girmiştir. Afet yönetimi; risk ve zarar azaltma, hazırlık, müdahale, iyileştirme gibi döngüsel nitelikteki dört aşamadan oluşur (Atılı, 2006: 11-15). Döngüsellikten kastedilen edinilen tecrübelerle, hataların gelecekte yapılmamasıdır.

Afet yönetimi, farklı örgütsel ve sosyal düzeylerdeki hazırlık, müdahale ve iyileştirme faaliyetlerini destekleyen ve iyileştiren strateji, politika ve önlemlerin tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde kullanılan sosyal süreçlerdir (Mojtahedi ve Oo, 2017: 36). Elbette afetlerin yönetimin bir konusu olmasından hareketle sürecin içerisinde birçok kurumun olduğunu gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Dolayısıyla afet yönetiminde kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlayabilmek başarılı bir idari vizyonun sonucudur. Bu vizyona sahip olmamak afet yönetimindeki koordinasyonsuzluğu ya da başarısızlığı getirebilecektir. Afet yönetimindeki vizyon eksikliğine bağlanacak bu başarısızlıkların da öngörü ya da önceden tahmin etmeyi sağlayacak araçlar ve teknolojiler vasıtasıyla çözülebileceği düşünülmektedir (Jahangiri, Eivazi ve Mofazali, 2017: 309). Özetle insan eliyle ortaya çıkabilecek idari başarısızlıkların teknoloji vasıtasıyla giderilmesi mümkün olabilmektedir. Ancak teknolojinin sebep, hata ve başarısızlıklarını da dikkate alan ve her durumda alternatif bir model ortaya koyabilen afet yönetimi başarılı sayılmalıdır. Özellikle teknoloji, afetler ortaya çıkmadan önce yani erken uyarı niteliğinde olabildiği sürece risklerin azaltılabilmesi daha mümkün olacaktır (Karaman, 2016: 223).

1.3. Risk Algısı-Afet Risk Azaltma ve Afet Risk Yönetimi

Risk azaltma çabalarında öncelikle tehlike ve risk arasındaki ilişki üzerinde durulmalıdır. Tehlikelerin ortaya çıkarabileceği riskleri saptayabilmek adına zarar görebilirlik değerlendirmesine gereksinim vardır. Bunun için değişik afetlerin nasıl etki yaratabileceğini bilimsel verilerle saptamak ve karar vericilere sunmak gerekmektedir. Böylelikle tehlikelerin oluşturabileceği riskler analiz edilerek izlenecek yol belirlenmelidir. Ancak bu risklerin en aza indirilebilmesi için bireysel olarak da afetlere hazırlıklı olma bilincine sahip olunmalıdır. Çünkü bireysel olarak afetlere hazırlıklı olma yani afet bilincine sahip olma küçük ölçekli risklerin bireysel olarak bertaraf edilebilmesini sağlayacaktır (Güler, 2005: 82-87). Afet yönetimi hazırlık, müdahale ve iyileştirme aşamalarından oluşmaktayken afet risk azaltma “azaltma-hafifletme”yi de içeren bir süreçtir.

Afet risk azaltma, toplumun ve çevrenin tamamında kırılganlıkları ve afetlerin etkilerini en aza indirmeye yönelik sistematik bir gelişimdir. Afet risk azaltma, bahsedilenleri yaparken ve afetlere karşı olan direnci artırırken aynı zamanda da gelecekteki afet riskini tahmin etmeye yarayan stratejik ve araçsal amaç ve hedefleri içermektedir (Mojtahedi ve Oo, 2017: 36). Afet risk azaltma; tehlikelerin olumsuz etkilerini ve afet ihtimalini azaltmak için alınan idari, örgütsel ve operasyonel tedbirleri içeren sistematik süreçtir. Bu süreçte karar alıcıların risklere karşı bilgi ve farkındalıklarının artmasının yanında riskleri azaltmaya yönelik planların yapılması ve uygulanması gereklidir (Lin vd., 2015: 48-49).. Buradan hareketle afet risklerini azaltmanın esas olduğu bir yönetim anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu da afet risk yönetimidir. Afet risk yönetimi, afet risklerini anlamaya, afet risklerini azaltmaya ve transfer etmeye, afetlere hazırlık, müdahale ve iyileştirmede sürekli bir geliştirmeye yönelik politika, strateji ve önlemleri içermektedir (Mojtahedi ve Oo, 2017: 37).

Özetle afet yönetiminin bugün geldiği nokta risklerin azaltılması ve kayıpların en aza indirilmesidir. Bu sebeple risklerin analizi, tehlikelerin önlenmesi ve afetlere karşı olan direncin artırılması kavramı giderek önem kazanmaktadır. Dolayısıyla bu konudaki uluslararası ve ulusal düzeyde ortaya konan başlıca adımları değerlendirmek gerekmektedir.

2. ULUSLARARASI, ULUSAL VE YEREL DÜZEYDE AFETLERDEKİ GÜNCEL ÇABALAR VE SORUMLULUKLAR

Tıpkı çevreyle ilgili konularda olduğu gibi afet konusunda da Birleşmiş Milletler (BM) temel örgüt olmuştur. BM’de afetle ilgili yapılan çalışmalar önemli bir yol gösterici niteliğindedir. Ancak BM’nin aldığı kararların ülkeler için bağlayıcı nitelikte olmamasından kaynaklanan sorunlar afet için de geçerlidir. Fakat bu BM çatısı altında afetle ilgili yapılan çalışmaların önemini kamuoyunun gözünde azaltmamalıdır. Bu noktada afetlerle ilgili bilinçlenmeyi ve farkındalığı artırma amacındaki “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı” bir dönüm noktasıdır. BM’nin 1989-2000 yılları arasında ilan ettiği “Doğal Afet Zararlarının Azaltılması On Yılı” ile birlikte afet risk azaltma çabalarında bir artış olmuştur. Özellikle afet risklerinin azaltılmasında riski belirlemek, riskin toplum üzerindeki etkilerini tanımlamak, bu riskin ortaya çıkmadan önlenmesi ya da en az hasarla atlattılması için çalışma ve bir aşamanın sonu ama yeni bir aşamanın da başlangıcı olan izleme, değerlendirme ve raporlama yer almaktadır (Yazılıtaş, 2015: 571-573).

Yokohama (1994) ve Kobe (2005) Deklarasyonları; afet tehlike ve risklerinin belirlenmesi, risk azaltma ve afetlere hazırlık çalışmalarının her ölçekteki planlama çalışmalarıyla bütünleştirilmesini ve yoksulluk, eğitimsizlik ve işsizliğin önlenerek afetlerden en çok etkilenen grupların direncinin artırılmasını, yoksul ülkelerle bilgi paylaşımı yapılmasını ve özetle risk azaltmanın temel hedef olması gerektiğini vurgulamaktadır (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009: 7-8).

2005-2015 yılları arasında geçerli olacak olan Hyogo Çerçeve Eylem Planı da risk azaltma konusunu ön plana çıkarmaktadır. Plan’da risk azaltmaya ilişkin stratejilerin sürdürülebilir kalkınma politikalarıyla birlikte düşünülmesi ve risk azaltma yaklaşımının afet yönetimiyle ilgili tüm programlarla uyumlaştırılması önerilmektedir. Ayrıca afet risklerini tanımak, değerlendirmek ve erken uyarı sistemlerini kurmanın önemi yanında afet risk azaltma yaklaşımının kurumsal destekle ulusal ve yerel öncelik olması ve afetlere karşı direnç kültürünün oluşması gibi konular da Hyogo Çerçeve Eylem Planı’nda öne çıkarılmıştır.

2015 – 2030 yılları için geliştirilmiş Sendai Afet Risk Azaltma Çerçevesi ise benzeri birçok metin gibi yoksulluğun afetlerin şiddetini artırdığı vurgusunu yapmaktadır. Bunun yanında afet risklerini azaltma, afetler konusunda uluslararası işbirliğinin artması ve afetlere olan direnci artırmak planın temel hedefidir.

BM kapsamında ortaya çıkan metinlerden afet yönetiminin risk odaklı ve afetlere yönelik direncin artırılmasına yönelik olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu doğrultuda, 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda risk odaklı bir afet yönetiminin tercih edildiği görülmektedir. Bu yerinde bir tespittir ancak kalkınma planlarındaki bu tür tespitlerin uygulamaya aktarılmasında sorunlar yaşanabilmektedir. Bu sebeple afet yönetiminde kabul görmüş evrensel ilkelerin uygulanması hususunda idarenin tam desteği gerekmektedir. Esasında 5902 sayılı "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun", AFAD'a risklerin tespit edilmesi, azaltılması ve planların yapılması gibi konularda görev ve yetkiler vermektedir. Bu kapsamda AFAD mutlak surette halkın bilinçlendirilmesi ve bu yolla afetlere karşı direncin artırılmasını ön plana çıkaran bir strateji uygulamalıdır. Buna ilaveten özellikle Türkiye Afet Bilgi Bankası gibi uygulamalar afetlere ilişkin veri tabanı oluşturabilecektir (Yazılıtaş, 2015: 568). Elbette afet yönetimi, risk azaltma temelinde hareket edecekse geçmişten edinilen tecrübeler son derece önemlidir. Bu sebeple afet veri tabanı oluşturulması risk azaltma noktasında önemli bir adımdır.

Son olarak tamamlayıcı nitelikte bir durum olarak, yerel düzeyde risklere göre ortaya çıkacak direnç artırmaya yönelik faaliyetlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada tek yetkili AFAD'ın taşra teşkilatı olmamalıdır. Yerel yönetimler de risk azaltma çalışmalarında etkin rol almalıdır. Çünkü tüm dünyada kabul gören "afet yereldir" anlayışı neticesinde yerel yönetimler afetlerde, giderek artan bir rol ve sorumluluğa sahip olmaktadır. Türkiye'de de yerel yönetimlerin hazırladıkları afet ve acil durum planlarının hem risk azaltma yaklaşımıyla hazırlanması hem de afetlere ilişkin diğer planlarla da uyumlu olması gerekmektedir. Afet ve acil durum planlarıyla halkın eğitimi için ortak programlar da yapılabilecektir. Bu eğitimler mutlaka koordinasyon ve işbirliği içinde hazırlanmalıdır. Buna ilaveten konuya işbirliği açısından bakılacak olursa, AFAD'ın hazırlayacağı afet ve acil durumlardaki risklerin azaltılmasına ilişkin planlarda da yerel yönetimlerin mutlak surette aktif katılım göstermesi gereklidir.

3. AFETLERE KARŞI RİSKLERİ AZALTBİLECEK, DİRENCİ VE BİLİNÇLENMEYİ ARTIRABİLECEK TOPLUMSAL DEĞİŞKENLER

Bir krizi kontrol etmenin en düşük maliyetli yolu, krizden kaçınmaktır (Zincir ve Yazıcı, 2013: 69). Afet yönetiminde risk azaltma kapsamında yapılacak projeleri değerlendirirken riskin analizi (afet sonrasında ortaya çıkabilecek etkilerin belirlenmesi), maliyetlerin tanımlanması (ekonomik varlıklarda ortaya çıkabilecek azalma), risk azaltma analizi (afetin neden olacağı hasarın büyüklüğünün hesaplanması) ve ekonomik verimliliğinin ölçülmesi gereklidir. Bu süreçte riskin

hesaplanmasında belirsizlik oluşturan; tehlikenin yinelenebilmesi, artan nüfus, kentsel refah gibi unsurların etkilerinin hesaplanmasının gerekliliği ve ortaya çıkacak faydanın doğru tahmin edilebilmesi gibi güçlükler bulunmaktadır (Erkan, 2010: 28-36). Bunun yanında özellikle yerel düzeyde kültür, demografik özellikler, siyaset ve sosyo-ekonomik durumlar, bireylerin algılarını şekillendirmekte ve afet risk azaltma çabalarını etkilemektedir (van Manen, 2014: 65). Dolayısıyla risk azaltmaya ilişkin çalışmalarda insan faktörü sürecin doğrudan içinde yer alan bir unsurdur. İnsanların içinde buldukları kültür kadar sahip oldukları değerler de risk azaltma çabalarında etkili bir unsurdur. Değerler, bireyler ve toplumlar için neyin önemli olduğunu anlamada faydalı olsa da afetlerden etkilenen değerlerin tanımlanması ve kavramsallaştırılması zordur (Rawluk vd., 2017: 11). Özetle risk azaltma sürecinde birey bu çabaları kolaylaştıran ya da zorlaştıran bir unsur olabilecektir. Bu bağlamda, bireylerin süreç içerisinde kolaylaştırıcı bir faktör olabilmesi için afet risk azaltma bilincine ve kültürüne sahip dolayısıyla da afetlere karşı direnci yüksek bir yapıda olması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere bireyin afet risklerini azaltmada rolü ve etkisi büyüktür. Bu sebeple afet risklerine ilişkin sorumluluk tek başına devlet merkezli görülemez. Buradaki tanımlama çok merkezli ve çok aktörlü olmalıdır. Örneğin afetlerden etkilenen halkın katılımının sağlanmaması durumunda sorun çözmeye yönelik olan ama halkın problem olarak görmediği konulara ilişkin politikalara destek düşük kalmaktadır (Chipangura, Van Niekerk, Van Der Waldt, 2017: 317-323). Bu da afet yönetimine ilişkin geliştirilen politikaların kapsayıcılığı açısından son derece önemlidir. Özellikle afet olan bir bölgede hazırlanacak olan afet planlarına halkın katılımının sağlanması afet yönetiminin sosyal boyutu açısından doğru bir adım olacaktır. Dolayısıyla afetlerin ortaya koyduğu tehditlerle karşılaşan bireylerin ve toplumların risk azaltma konusunda eylem ortaya koymaları gerekmektedir (Few vd., 2016: 154). Afet risk yönetimi ve afetlere dirençli bir toplum için afet yönetimi, geniş bir tabanda paydaşların etkin katılımıyla gerçekleşmelidir. Afet yönetiminde olabildiğince çok paydaşın sürecin içinde yer alması daha fazla iletişim ve bilgi paylaşımı anlamına gelmektedir. Ancak bilgi paylaşımı konusunda bazı bürokratik yapılarda engellerle karşılaşılabilir. Bu engellerin ortadan kaldırılmaması durumunda risklerin yönetilmesi sekteye uğrayabilmektedir (Lin vd., 2015: 48). Ancak olması gerektiği gibi uygulanan katılım sayesinde de planlamacılar daha güçlü ve toplumsal desteği yüksek olan planlar ortaya koyma şansına erişeceklerdir.

Esasen tüm bu çabaların temel hedefi afetlere karşı dirençli ya da dayanıklı bir toplum inşa etmektir. Bu sebeple afetlere karşı olan dayanıklılık-direnç (resilience) kavramı üzerinde sıklıkla durulmaktadır. Bu kavram örgütsel olarak esneklik kavramıyla birlikte düşünülmelidir. Diğer deyişle örgütlerin karşılaştıkları sorunları en az kayıpla atlatabilme becerisi ve örgütün fonksiyonlarında en az kaybın yaşanması ile ifade edilmektedir. Dolayısıyla afetlerde de sistemi devam ettirebilme becerisini gösteren örgütler, dayanıklılık ve direnç anlamında başarılı sayılmaktadır (Ada, 2013: 4). Örgütlerin yanında bir toplumun da toplumun üyesi olan bireylerin de karşılaşacağı afetlere karşı dirençli bir yapıda olması son derece önemlidir.

3.1. Afetlere Dirençli Toplum

Afetlere karşı direncin artırılmasına ilişkin çalışmalar genellikle afetlerden etkilenen toplumların yaşam kalitesini artırmada devletlerin ve idari kapasitenin yetersizlikleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Afet yönetiminde çağdaş yaklaşımlarda aşağıdan yukarıya bir yaklaşıma geçilmektedir. Elbette ki bu devletin rolünün azalması anlamına gelmemektedir. Çünkü devletlerin afetlere olan reaksiyonu etkin ve adil olmadığı takdirde toplum bağlarının zayıflayacağı öngörülmektedir.

Afetlere dirençli bir toplumun ortaya çıkabilmesi için bilgi, malzeme, hizmet ve destek gibi sosyal unsurlara ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle bu unsurlar, bir kısmı aile, işyeri, komşuluk ve toplumun kendisinde yer alan sosyal ilişkilerle birlikte düşünülmektedir. Bahsedilen bu yapının parçası olan bireylere çeşitli değerler aktarılmaktadır (Misra vd., 2017: 281-295). Dolayısıyla afetlere dirençli toplumun en önemli unsuru olan afet farkındalığına sahip bireyin yetişmesinde bahsedilen bu unsurların rolü büyüktür. Bu, elbette afetlere karşı dirençli toplumun güçlü bir sosyal network oluşturması anlamına gelmektedir. Sosyal network, Putnam'ın kurallar ve güvenle birlikte koordinasyon ve işbirliğini geliştiren bir örgütlenme olarak tarif ettiği sosyal sermayeyi oluşturmaktadır (Putnam, 1995: 67). Buna ilaveten toplumlarını adil olarak tanımlayan ve yüksek sosyal sermayeye sahip bireyler afetlere daha hazırlıklı davranışlar içerisinde olmaktadır (Spialek, Czlapinski ve Houston, 2016: 159). Özetle güçlü bir sosyal sermaye, afetlere dirençli toplumu da beraberinde getirecektir.

Afetlere dirençli toplum olabilmek için yerel bilginin öneminin farkında olunması, toplumun tamamının ya da tamamına yakınının afetlerin etkilerini azaltabilme farkındalığında olması ve toplumda kimsenin yoksulluk, cinsiyet, eğitim, ırk gibi sebeplerle dışlanmaması ve toplumun kapsayıcı olması gerekmektedir.

(Ireni-Saban, 2012: 655-658). Dolayısıyla afetlere dirençli bir toplum olabilmek adına sosyal boyutta toplumsal dayanışmanın üst düzeyde tutulması, afet sonrası süreçte gönüllü çalışmanın sağlanabilmesi, afet eğitimleri düzenlenmesi ve sivil toplumun örgütlü olması gereklidir (Leblebici, 2014: 472-473). Afet konusunda toplumsal düzeydeki bilinçlendirme kampanyaları halkın tehlikelerin farkına varmasını sağlayacak ve bireylere nasıl hazırlıklı olunması gerektiğini öğretecektir. Böylelikle afet risklerinin gündemde olması sağlanarak halk arasındaki motivasyon artırılabilir. Ancak afetlere dirençli toplum oluşturmaya yönelik olarak verilen eğitimler, kurslar ve kamu reklamlarının afet bilinci oluşturmada yetersiz kaldığı düşünülmektedir. Çünkü bu faaliyetlerin yaşayarak öğrenmeye uygun olmadığı, tüm riskleri, afet zararlarını azaltma, planlama gibi unsurları içine alacak bir bütün içerisinde değil aksine afetlerden birine ya da afet yönetiminin aşamalarının birine odaklandığı ifade edilmektedir (Kadıoğlu, 2005: 68-71).

Afet yönetiminde kamu otoritesinin hızlı reaksiyon vererek yaşamı normale döndürebilecek kapasitede olması gerekir. Bu, kamunun belirsizlik ve normal karar alma yollarının etkisini yitirdiği durumlar olan krizlerle baş edebilmesi açısından belirleyicidir. Özellikle 1995 Kobe depremi, Japonya'da kamunun yetersizliğini, koordinasyon ve bilgi akışındaki sıkıntıları ortaya koymasından önemlidir. Japonya açısından Kobe depremi bir dönüm noktası olmuştur. Bu depremden sonra kamunun afetlerdeki koordinasyon ve liderlik rolünü ön plana çıkarma eğilimi ağır bastığı bilinmektedir. Afetlere dirençli bir toplum oluşturabilmek için yerel aktörlere önem verilmesi, sivil toplum örgütleri ve gönüllülerin de örgütlü olması gerekmektedir. Örneğin 2005 yılında ABD'de gerçekleşen Katrina kasırgasında da Federal Emergency Management Agency (FEMA)'nın sağlık, beslenme ve barınmada ihtiyaçları karşılamada yetersizliği neticesinde sivil toplum kuruluşlarının devreye girmesiyle bu temel ihtiyaçlar karşılanabilmiştir. Buradan çıkarılacak sonuç, afetlere karşı dirençli bir duruş sergileyebilmek için devleti tek aktör olarak görmemek gerektiğidir.

Özetlenecek olursa afet yönetimi hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanındaki bir konudur. Buna ilaveten afet yönetimi bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını ve özel sektörü de dikkate almalıdır. Devletin yanında sivil toplum örgütleri gibi tamamlayıcı aktörlerin de afet yönetiminin bir parçası olması ve hatta afetler konusunda ortak hareket etmenin bir kültür haline gelmesi afetlere karşı olan direnci artıracaktır.

4. ARAŞTIRMANIN AMACI, YÖNTEMİ ve KAPSAMI

Bu çalışmanın amacı afetlerle ilgili olarak bazı konularda toplumun algısını ve afet yönetiminde rolü olduğu düşünülen kurumsal aktörlerin bireyler tarafından nasıl algılandığını ölçebilmek ve risk azaltma sürecine ilişkin mevcut durumu ortaya koyabilmektir. Bu amaçlar doğrultusunda veri toplamak için 22 soruluk bir anket düzenlenmiştir. Makale kapsamında yapılan anket çalışması, hem internet üzerinden anketin paylaşılması hem de yüz yüze görüşme yöntemiyle uygulanmıştır. Bu bağlamda, Kasım 2016-Mart 2017 arasında toplam 358 anket yapılmıştır. Söz konusu anketin uygulanabilmesine ilişkin Etik Kurul İzin Belgesi de Kasım 2016'da alınmıştır. Toplam 358 anketle elde edilen veriler, SPSS 24 programında analize hazır hale getirilmiştir. Bu verilerin yardımıyla ve frekans analizi kullanılarak mevcut durumun ortaya konması, analizi ve yorumlanması hedeflenmiştir.

Çalışmanın amacına uygun olarak anket kapsamında sorulan sorularla anketi cevaplayanların demografik bilgileri, gelir ve eğitim durumları gibi bilgilerinin yanında afetler konusunda bireysel olarak yapılabileceklerle ilişkin katılım düzeyi, risk azaltma faaliyetleri açısından son derece önemli olan birey düzeyinde afetlere ilişkin algının ne olduğu, Türkiye'de afetlerle ilgili sorumluluğu olduğu düşünülen temel kuruluşların sorumluluklarını yerine getirme düzeylerinin bireyler tarafından nasıl algılandığı gibi konularda bilgiler elde edilmiştir. Bu bilgilerle afet yönetiminde bireysel ve kurumsal olarak bir durum analizi yapma fırsatı oluşmuştur. Yapılacak bu analizle, çalışmanın amacı doğrultusunda risk azaltma faaliyetlerine yardımcı olunması ve afet yönetimine ilişkin karar alıcılara yardımcı olabilecek nitelikte bir bilginin sunulması amaçlanmaktadır.

4.1. Demografik Bilgiler

Bu başlık altında ankete katılanlara cinsiyet, meslek, yaş, gelir ve eğitim durumunun tespit edilmesine ilişkin sorular yönetilmiştir.

Tablo 1: Cinsiyetiniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Erkek	175	48,9	49,4
Kadın	179	50,0	50,6
Toplam	354	98,9	100,0
Cevapsız	4	1,1	
Toplam	358	100,0	

Tablo 1'e göre cinsiyetin sorulduğu soruya cevap veren 354 kişinin 179 kişisi yani %50,6'sı kadın, 175 kişisi yani %49,4'ü erkektir. 4 kişi ise soruyu

cevaplamamıştır. Ankete katılanlara yaşlarının sorulduğu soruda verilen 358 cevabın ortalaması 32,64655'dir.

Tablo 2: Mesleğiniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kamu ücretli	126	35,2	35,8
Özel sektör ücretli	62	17,3	17,6
İşveren	10	2,8	2,8
Kendi hesabına	4	1,1	1,1
İşçi	11	3,1	3,1
İşsiz	24	6,7	6,8
Öğrenci	89	24,9	25,3
Diğer	26	7,3	7,4
Toplam	352	98,3	100,0
Cevapsız	6	1,7	
Toplam	358	100,0	

Ankete katılanların mesleğini öğrenme amacındaki soruya verilen toplam 352 kişilik cevap içinde en önemli grup %35,8 ile kamu ücretli çalışanlardır. Mesleğini öğrenci olarak tanımlayanların oranı %25,3'tür. Özel sektör ücretli çalışanların ise %17,6'lık bir orana karşılık geldiği görülmektedir. %7,4'lük grubu oluşturan ve açık uçlu bir şekilde cevaplanabilen diğer seçeneğini tercih eden grup ise kendini çoğunlukla ev hanımı ya da emekli olarak tanımlamaktadır.

Tablo 3: Eğitim Durumunuz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Okuryazar değil	2	,6	,6
İlkokul	16	4,5	4,5
Ortaokul	17	4,7	4,7
Lise	41	11,5	11,5
Üniversite	162	45,3	45,3
Lisansüstü	120	33,5	33,5
Toplam	358	100,0	100,0

Eğitim durumunun ölçülmesine ilişkin soruya ankete katılanların tamamı cevap vermiştir. Buna göre ankete katılanların %45,3'ü üniversite mezunudur. Bunu %33,5 ile lisansüstü mezunlar takip etmektedir. Buradan ankete katılanların yüksek bir eğitim durumuna sahip olduğu anlaşılmaktadır. Üniversite altı düzeyde eğitime sahip olanlar ise %21,2'lik bir kesimi oluşturmaktadır.

Tablo 4: Aylık Gelir Durumunuz (TL)

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Geliri yok	85	23,7	23,8
1300 ve altı	42	11,7	11,8
1300-3000	94	26,3	26,3
3001-4500	81	22,6	22,7
4500-6000	30	8,4	8,4
6000 TL ve üstü	25	7,0	7,0
Toplam	357	99,7	100,0
Cevapsız	1	,3	
Toplam	358	100,0	

Aylık gelir durumunu soran soruyu 357 kişi cevaplamış bir kişi ise cevaplamamıştır. 1300-3000 TL arası gelire sahip olan kitle %26,3'tür. Buna karşılık geliri olmadığını beyan eden %23,8'lik bir kitle bulunmaktadır. 3001-4500 TL arası gelire sahip olanlar ise %22,7'lik orana karşılık gelmektedir. Bu verilerden anlaşılacağı üzere ankete katılanların önemli bir kısmı orta ve alt gelir grubuyla geliri olmayan kitleden oluşmuştur.

4.2. Afetlere İlişkin Bireysel Rol, Sorumluluklar, Algılar ve Farkındalıklar

Bu başlık altındaki sorularda ankete katılanlara afetlerle ilgili bireysel olarak yapabileceklerine ilişkin katılım durumlarının ve afetlerle ilgili bazı konulardaki algılarının ne olduğuna ilişkin sorular yönetilmiştir.

Tablo 5: Afetlerle İlgili Aşağıdakilere Katılım Durumunuzu Belirtiniz

	Frekans	Yüzde
Tatbikat	161	45,0
İlkyardım Kursu	93	26,0
Afetlerle İlgili Eğitim	98	27,4
Planlama süreci	18	5,0
Gönüllülük	60	16,8
Maddi bağış	75	20,9
Kan bağışı	137	38,3

Afetlerle ilgili bireysel anlamda yapılabilecek faaliyetlere ilişkin sorulan ve birden fazla seçeneğin işaretlenebildiği soruda ankete katılan toplam 358 kişinin %45'i yani 161 kişisi afetlerle ilgili bir tatbikata katılmıştır. Türkiye'de Japonya örneğinde olduğu gibi geniş kitlelerin katılımıyla gerçekleşen tatbikatlar örnekleri yaygınlaşmamıştır. Bu oranın yüksek çıkmasındaki en büyük etkenin, ilk ve orta öğretimde okullarda yapılan tatbikatlar olduğu düşünülmektedir. Ancak

bu tatbikatlar bireye yeterli bir hazırlık vermemektedir. Dolayısıyla tatbikatın frekansının yüksekliği buna bağlanmaktadır. Kan bağıışı ise ankete katılanların %38,3'ü yani 137 kişi tarafından gerçekleştirilmiştir. Kan bağıışı konusunda toplumun duyarlılığı ve Kızılayın çalışmaları buna etkindir. Afetlerle ilgili eğitim %27,4 ve ilkyardım kursu da %26 ile birbirine yakın oranlardadır.

Tablo 6: En Çok Çekindiğiniz Afet Tipi Aşağıdakilerden Hangisidir

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Deprem	309	86,3	100,0
Sel	119	33,2	100,0
Heyelan	35	9,8	100,0
Kaya Düşmesi	13	3,6	100,0
Çığ	29	8,1	100,0
Fırtına	35	9,8	100,0
Yangın	255	71,2	100,0
Diğer	7	2,0	100,0

En çok çekinilen afet tipinin sorulduğu ve ankete katılanların en çok üç seçenek işaretleyebildikleri soruda deprem açık ara önde çıkmaktadır. Ankete katılanların %86,3'ü yani 309 kişisi afet türü olarak en çok depremden çekinmektedir. Türkiye'nin bir deprem ülkesi olması, yüzölçümünün büyük bir kısmının birinci derece deprem bölgesinde olması ve yaşanan depremlerin bu sonucu ortaya çıkardığı düşünülmektedir. Keza yangın da ankete katılanların %71,2'sinin yani 255 kişinin çekindiği bir afet türüdür. Buna yaşanan orman yangınları da sebep olduğu düşünülmektedir. Yine sel ankete katılanların %33,2'sinin yani 119 kişinin çekindiği bir afet türüdür. Türkiye'nin yaşadığı sel felaketleri ve buna neden olan altyapı eksiklikleri, imar afları, afet risklerini göz ardı eden yerleşim tercihlerinin bu sonucun çıkmasında etkili olduğu düşünülmektedir.

Tablo 7: Afetlerde Sorumluluk İlk Olarak Aşağıdakilerden Hangisinde Olmalıdır?

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Merkezi Yönetim	98	27,4	27,5
Yerel Yönetimler	160	44,7	44,9
Sivil toplum kuruluşları	11	3,1	3,1
AFAD	83	23,2	23,3
Özel Sektör	1	,3	,3
Diğer	3	,8	,8
Toplam	356	99,4	100,0
Cevapsız	2	,6	
Toplam	358	100,0	

Afet yönetiminde kurumsal anlamda sorumluluğun hangi aktör/aktörlerde olması gerektiğine ilişkin soruya toplam 356 kişi yanıt vermiştir. %44,7 yani 160 kişi afetlerdeki sorumluluğun ilk olarak yerel yönetimlerde olması gerektiğini söylemektedir. Bu veri son derece olumludur çünkü afet yönetiminde başarılı ülke deneyimlerine bakıldığında yerel yönetimlerin önemli rollerde olduğu ve hatta “afet önce yereldir” düşüncesinin yerleştiği görülmektedir. Bu sebeple ankete katılanların bu yönde görüş belirtmesi son derece umut vericidir. Elbette Türkiye'nin idari anlamda merkezîyetçi bir kültüre sahip olması, sorumluluğu merkezi yönetime verenlerin de yüksek olmasına neden olmuştur. %27,5'lik bir oran afetlerdeki sorumluluğu merkezi yönetime vermektedir. AFAD ise afet yönetimindeki temel yetkili kurum olması nedeniyle merkezi yönetimden ayrı sorulmuştur. Sorumluluğu ilk olarak AFAD'a verenlerin oranı %23,3'tür. Elbette AFAD, merkezi yönetimin altında kategorilendirilmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim ve AFAD cevapları birlikte değerlendirildiğinde merkezîyetçi yapıya ilişkin algı daha net anlaşılmaktadır. Afet yönetiminde etkin aktörler olması beklenen sivil toplum kuruluşları ve özel sektörde ilk olarak sorumluluğu görenler ise düşük yüzdelerde kalmıştır.

Tablo 8: Afetlerde Hayatını Kaybeden Yakınım Var

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	36	10,1	10,5
Hayır	308	86,0	89,5
Toplam	344	96,1	100,0
Cevapsız	14	3,9	
Toplam	358	100,0	

Ankete katılanlara afetlerde hayatını kaybeden yakınımın olup olmadığının sorulduğu soruya 344 kişi yanıt vermiştir. Bunların 308 kişisi yani %86'sı hayır, 36 kişisi yani %10,1'i evet cevabı vermiştir. Buradan hareketle örneklemin afetlerin sebep olduğu can kayıplarından yakınları itibarıyla fazlaca etkilenmedikleri ve dolayısıyla manevi olarak daha az yıpranmış bir grup olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 9: Afetlerle İlgili Bir Sivil Toplum Kuruluşuna Üyeyim

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Evet	23	6,4	6,7
Hayır	319	89,1	93,3
Toplam	342	95,5	100,0
Cevapsız	16	4,5	
Toplam	358	100,0	

Konusu afetleri içeren bir sivil toplum kuruluşuna üyeliğin sorgulandığı soruya 342 kişi cevap vermiş 16 kişi cevap vermemiştir. Soruya cevap verenlerin büyük çoğunluğu yani %93,3'ü afetlerle ilgili bir sivil toplum kuruluşuna üye olmadığını belirtmiştir. Afetlerle ilgili bir sivil toplum kuruluşuna üye olmak afetlere dirençli toplum olabilmek adına bireysel anlamda yapılabilecek önemli bir adımdır. Bu sayede afet riskleri konusunda farkındalık ve hazırlık düzeyi artabilecektir. Ancak cevaplardan görüldüğü üzere bu oran bir hayli düşüktür. Bu oranların artması afetlere dirençli bir toplum olma yolunda da katkı sağlayacaktır.

Tablo 10: Yakın Gelecekte Yaşadığım Kentle İlgili Bir Afet Bekliyorum

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	10	2,8	2,8
Katılmıyorum	36	10,1	10,2
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	111	31,0	31,5
Katılıyorum	157	43,9	44,6
Kesinlikle katılıyorum	38	10,6	10,8
Toplam	352	98,3	100,0
Cevapsız	6	1,7	
Toplam	358	100,0	

Ankete katılanlara yaşadıkları kentle ilgili yakın gelecekte bir afet bekleyip beklemediklerine ilişkin soruya toplam 352 kişi yanıt vermiş 6 kişi vermemiştir. Bu soruya katılıyorum cevabı veren %44,6 ve kesinlikle katılıyorum cevabı veren %10,8 birlikte değerlendirildiğinde toplam %55,4'lük yakın geleceğe ilişkin bir afet beklentisi ortaya çıkmaktadır. Afet beklentisinin olması afetlere hazırlık ve risk azaltma çabaları için bir başlangıç sayılabilir. Ancak aynı kitlenin %31,5'i bu soruya ne katılıyorum ne katılmıyorum diyerek kararsız bir duruş ortaya koymuştur. Bu durumun afet risklerinin farkında olmama ya da önemsememeyle ilgili olduğu düşünülmektedir.

Tablo 11: Afetlere Müdahale Edilirken Gönüllü Olarak Katılım

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	9	2,5	2,5
Katılmıyorum	28	7,8	7,9
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	67	18,7	18,9
Katılıyorum	166	46,4	46,8
Kesinlikle katılıyorum	85	23,7	23,9
Toplam	355	99,2	100,0
Cevapsız	3	,8	
Toplam	358	100,0	

Afetlere dirençli toplum olabilmenin önemli bir adımı afetlerde gönüllü çalışan personelin varlığıdır. Ankete katılanlara afetlerin müdahale aşamasında gönüllü olarak yer alıp almayacaklarına ilişkin soruya olumlu bir geri dönüş sağlanmıştır. Soruya cevap verenlerin %46,8'i katılıyorum %23,9'u da kesinlikle katılıyorum cevabını vererek %70,7 oranında bir isteklilik ortaya konmuştur. Bireylerdeki bu istekliliği eyleme dönüştürecek stratejileri ortaya koymak gerekmektedir. Ancak %18,9 oranına tekabül eden kararsızların oranı da azımsanmayacak orandadır.

Tablo 12: Yerel Yönetimlerin Gönüllü Ekiplerinde Yer Alırım

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	9	2,5	2,5
Katılmıyorum	43	12,0	12,0
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	78	21,8	21,8
Katılıyorum	155	43,3	43,4
Kesinlikle katılıyorum	72	20,1	20,2
Toplam	357	99,7	100,0
Cevapsız	1	,3	
Toplam	358	100,0	

Tablo 11'deki müdahale aşamasında gönüllü olarak yer alma istekliliğine ilişkin soruyu tamamlayan soru yerel yönetimlere ilişkindir. Çünkü yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta gönüllü katılım bahsi düzenlenmiştir. Soruya verilen yanıtlar da Tablo 11'i tamamlamaktadır. Verilen yanıtların %43,4'ü katılıyorum ve %20,2'si kesinlikle katılıyorum şeklindedir. Buradan yerel yönetimlerin gönüllü ekiplerine katılmaya yönelik bir isteklilik ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin gönüllü ekipleri, afetlerde aktif olarak çalıştığı takdirde bir güç oluşturabilecektir. Ancak yine kararsızların oranı da Tablo 11 ile benzeşmektedir. %21,8'lik bir oran ne katılıyorum ne katılmıyorum cevabını vererek kararsız duruşu tekrarlamıştır.

Tablo 13: Yerleşim Tercihimde Afet Risklerini Dikkate Alırım

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	14	3,9	3,9
Katılmıyorum	38	10,6	10,7
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	84	23,5	23,7
Katılıyorum	146	40,8	41,1
Kesinlikle katılıyorum	73	20,4	20,6
Toplam	355	99,2	100,0
Cevapsız	3	,8	
Toplam	358	100,0	

Afetlere yönelik risk azaltma adına bireysel olarak yapılabilecek önemli konulardan biri de yerleşim tercihlerinde afet risklerine göre hareket etmektir. Türkiye'nin geçmişinde hem kurumsal hem de bireysel anlamda hatalı yer ve mekân seçimi kararlarının afetlerde can kaybına yol açabildiği görülmüştür. Bu soruda %41,1 katılıyorum, %20,6 da kesinlikle katılıyorum ve toplamda da %61,7'lik bir pozitif duruş görülmektedir. Bu sebeple bireysel düzeyde önemli bir oranın yerleşim tercihi de afet risklerini dikkate aldığı ortaya çıkmaktadır. Ancak soruya ne katılıyorum ne katılmıyorum şeklinde cevap veren %23,7'lik kesimin konu hakkında bilgisi olmayan ya da konuyu önemsemeyen bir kitle olduğu düşünülmektedir.

Tablo 14: Türkiye'deki Kentsel Dönüşüm Süreci Başarılıdır

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	109	30,4	31,1
Katılmıyorum	124	34,6	35,3
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	82	22,9	23,4
Katılıyorum	29	8,1	8,3
Kesinlikle katılıyorum	7	2,0	2,0
Toplam	351	98,0	100,0
Cevapsız	7	2,0	
Toplam	358	100,0	

Türkiye'de kentsel dönüşüm, afet risklerini azaltma amacıyla uygulanan bir politikadır. Kentsel dönüşümün nasıl algılandığına ilişkin soru bu politikanın değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu soruya cevap verenlerin %35,3'ü katılmıyorum ve %31,1'i de kesinlikle katılmıyorum diyerek %66,4 oranında kentsel dönüşümü başarısız bulmuştur. Bu soruya ne katılıyorum ne katılmıyorum şeklinde cevap vererek kararsız bir duruş ortaya koyan %23,4'lük bir kitle bulunmaktadır.

Kararsız yönde görüş belirtenlerin kentsel dönüşüm uygulamalarında taraf olmadıkları ya da konu hakkında bilgilerinin olmadığı düşünülmektedir.

Tablo 15: Yerel Yönetimlerin Verdiği İzinler, Afet Risklerini Artırmaktadır

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	13	3,6	3,7
Katılmıyorum	27	7,5	7,6
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	82	22,9	23,2
Katılıyorum	148	41,3	41,8
Kesinlikle katılıyorum	84	23,5	23,7
Toplam	354	98,9	100,0
Cevapsız	4	1,1	
Toplam	358	100,0	

Yerel yönetimler, verdikleri inşaat ve oturma izni gibi belgelerle afet risklerinin azaltılmasına katkıda bulunabilmektedirler. Bu izinlerin, afet risklerini artırıp artırmadığı üzerine sorulan soruya %41,8 katılıyorum, %23,7 ise kesinlikle katılıyorum şeklinde cevap verilmiştir. Buradan hareketle önemli bir orana tekabül eden %65,5'lik kitle, yerel yönetimlerin verdiği izinlerle afet risklerini artırdığını düşünmektedir. Bu noktada ankete katılanlar arasında yerel yönetimlere karşı bir güvensizlik olduğu görülmektedir. %23,2'lik bir grup ise ne katılıyorum ne katılmıyorum diyerek bu konuda kararsız kalmıştır.

Tablo 16: Yerel Yönetimlerin Hazırladığı Planlar Afet Risklerini Artırmaktadır

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	6	1,7	1,7
Katılmıyorum	48	13,4	13,6
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	130	36,3	36,7
Katılıyorum	120	33,5	33,9
Kesinlikle katılıyorum	50	14,0	14,1
Toplam	354	98,9	100,0
Cevapsız	4	1,1	
Toplam	358	100,0	

Tablo 15'teki durumu tamamlayan bir diğer veriye Tablo 16 aracılığıyla ulaşılmıştır. Yerel yönetimler imar planları başta olmak üzere hazırladıkları planlarla afet risklerini azaltmaya katkıda bulunabileceklerdir. Yerel yönetimlerin hazırladıkları bu planların afet risklerini artırdığı yönünde görüşü temsil eden

%33,9'luk katılıyorum ve %14,1'lik kesinlikle katılıyorum cevabını verenler bulunmaktadır. Toplamda oran %48'e tekabül etmektedir. Bu soruda dikkat çeken husus %36,7'lik orandaki ne katılıyorum ne katılmıyorum cevabı verenlerdir. Bu grupta yer alanların yerel yönetimlerin hazırladıkları planlardan haberdar olmadıkları anlaşılmaktadır. Oysaki bu planların katılımcı yaklaşımla oluşturulması beklenmektedir. Özellikle afet risklerinin söz konusu olduğu alanlar için hazırlanacak planların katılımcı yaklaşımı çok daha hassasiyetle uygulaması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 17: Yoksulluk Afet Risklerini Artırmaktadır

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	17	4,7	4,8
Katılmıyorum	34	9,5	9,6
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	40	11,2	11,2
Katılıyorum	153	42,7	43,0
Kesinlikle katılıyorum	112	31,3	31,5
Toplam	356	99,4	100,0
Cevapsız	2	,6	
Toplam	358	100,0	

Yoksulluk gerek çevre sorunlarının gerekse de afetlerin yıkıcı etkilerinin daha yoğun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu konudaki algıyı ölçme amacındaki soruyu cevaplayanların %43'ü katılıyorum ve %31,5 kesinlikle katılıyorum cevabını vererek %74,5 gibi bir oranla yoksulluğun afet risklerini artırdığı konusundaki farkındalığını ortaya koymuştur.

Tablo 18: İlk Ve Orta Öğretimde Afet Konusu Ders Olmalıdır

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	10	2,8	2,8
Katılmıyorum	7	2,0	2,0
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	9	2,5	2,5
Katılıyorum	130	36,3	36,5
Kesinlikle katılıyorum	200	55,9	56,2
Toplam	356	99,4	100,0
Cevapsız	2	,6	
Toplam	358	100,0	

Afet yönetiminin en önemli konularından biri de eğitimidir. Afetler konusunda eğitim almış ve farkındalığa erişmiş bireyler, afetlere dirençli toplumu çok daha rahat biçimde oluşturacaklardır. Afet konusunun ilk ve orta öğretimde ders

konusu olması bu amaca hizmet edecektir. Bu konuda ankete katılanların ciddi bir farkındalığının olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü ilk ve orta öğretimde afet konusunun ders olmasıyla ilgili soruya %36,5 katılıyorum ve %56,2 kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Toplamda oluşan %92,7'lik oran ankete katılanların neredeyse tamamının afet konusunun ilk ve orta öğretimde ders olmasını istediğini göstermektedir.

Tablo 19: Kamu Spotları Afet Temasını Daha Sık Ele Almalıdır

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	8	2,2	2,3
Katılmıyorum	6	1,7	1,7
Ne katılıyorum ne katılmıyorum	21	5,9	5,9
Katılıyorum	145	40,5	41,1
Kesinlikle katılıyorum	173	48,3	49,0
Toplam	353	98,6	100,0
Cevapsız	5	1,4	
Toplam	358	100,0	

Afetlere dirençli toplum konusunda eğitim sadece ilk ve orta öğretimle sınırlı değildir. Türkiye gibi radyo ve televizyonun iletişiminde ve toplum üzerinde etki oluşturmada öne çıktığı alanlarda kamu spotları afetlerle ilgili farkındalığı oluşturabilmek adına bir fırsat olabilecektir. Tablo 19'da görüldüğü üzere soruyu cevaplayanların %41,1'i katılıyorum ve %49'u kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Bu iki oranın toplanmasıyla kamu spotlarının afet temasını daha sık alması noktasında %90,1'lik destek ve istek ortaya çıkmaktadır.

4.3. Afetlere İlişkin Kurumsal Rol, Sorumluluklar, Algılar ve Farkındalıklar

Bu başlık altında ankete katılanlardan çeşitli kurum ve kuruluşların afetlerle ilgili rol ve sorumluluklarını yerine getirme düzeylerini 1'den 5'e kadar değerlendirmesi istenmiştir. Ayrıca katılımcıların bilinçlendirme çalışmalarıyla ilgili beklentileri ölçülmeye çalışılmıştır. Bu sayede bireylerin afetlerle ilgili aktörleri değerlendirmeye tabi tutması amaçlanmaktadır.

Tablo 20: Afetlerle İlgili AFAD Yapılanmasının Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	8	2,2	2,3
Yerine getirmemektedir	19	5,3	5,4
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	63	17,6	18,1
Yerine getirmektedir	203	56,7	58,2
Kesinlikle yerine getirmektedir	56	15,6	16,0
Toplam	349	97,5	100,0
Cevapsız	9	2,5	
Toplam	358	100,0	

Türkiye'de afetlerle ilgili merkezi düzeyde görevli ve yetkili olan temel kamu kurumu AFAD'dır. Soruyu cevaplayanların %58,2'si katılıyorum ve %16'sı kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. %74,2'lik oran halkın AFAD'a verdiği yüksek orandaki desteği ortaya koymaktadır. Bu tabloda AFAD'ın kamuoyu nezdinde bilinirliğinin yüksek olması yanında afetlere müdahale aşamasına ayrıca dikkat çekmesinin etkili olduğu düşünülmektedir. Elbette kamuoyunun afetlerle ilgili temel kamu kurumuna bu denli güven duyması olumlu bir durum olarak görülmektedir.

Tablo 21: Afetlerle İlgili Üniversitelerin Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	33	9,2	9,4
Yerine getirmemektedir	111	31,0	31,7
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	157	43,9	44,9
Yerine getirmektedir	45	12,6	12,9
Kesinlikle yerine getirmektedir	4	1,1	1,1
Toplam	350	97,8	100,0
Cevapsız	8	2,2	
Toplam	358	100,0	

Üniversitelerin bilgi üreten ve eğitim veren yapılar olması itibarıyla afetlerle ilgili rol ve sorumlulukları bulunmaktadır. Hatta üniversite öğretim üyeleri çoğu kere afetlerde kamuoyu tarafından dikkatle takip edilen kişiler olmaktadır. Ancak bunlara rağmen ankete katılan grubun %44,9'u üniversitelerin afetlerle ilgili rol ve sorumluluklarını yerine getirme durumu konusunda ne getirmektedir ne getirmemektedir cevabını vermiştir. Bu da kamuoyunun afetler konusunda üniversitelerin rol ve sorumluluklarını yerine getirmeleri konusundaki kararsızlığını

göstermektedir. Bununla birlikte ankete katılanların %31,7'si yerine getirmemektedir ve %9,4'de kesinlikle yerine getirmemiştir diyerek bu konuda üniversitelere karşı olumsuz bir duruş sergilemiştir. Bu durum üniversiteler açısından sorgulanması gereken bir durumdur.

Tablo 22: Afetlerle İlgili STK'ların Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	12	3,4	3,5
Yerine getirmemektedir	66	18,4	19,2
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	143	39,9	41,6
Yerine getirmektedir	111	31,0	32,3
Kesinlikle yerine getirmektedir	12	3,4	3,5
Toplam	344	96,1	100,0
Cevapsız	14	3,9	
Toplam	358	100,0	

Sivil toplum kuruluşları, demokratik bir toplum yapısının vazgeçilmez unsurlarıdır. Afet konusunda ise halkı bilinçlendirme, eğitim ve müdahale gibi katkıları olmaktadır. Bu soruya katılımcıların %41,6'sı "ne getirmektedir ne getirmemektedir" cevabını vermiştir. Ancak bunun yanında soruyu cevaplayanların %32,3'ü ise yerine getirmektedir cevabını vermektedir. Buradan hareketle soruyu cevaplayanların STK'lar konusunda kararsız ya da olumluya yakın duruş sergilediği görülmektedir.

Tablo 23: Afetlerle İlgili Merkezi Yönetimin Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	48	13,4	13,6
Yerine getirmemektedir	101	28,2	28,6
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	112	31,3	31,7
Yerine getirmektedir	82	22,9	23,2
Kesinlikle yerine getirmektedir	10	2,8	2,8
Toplam	353	98,6	100,0
Cevapsız	5	1,4	
Toplam	358	100,0	

Afet yönetimi, kamu yönetiminde merkezi ve yerel yönetimin işbirliğiyle başarıya ulaşabilecek bir süreçtir. Bu noktada AFAD, kamu yönetimi teşkilat şemasında merkezi yönetimin bir parçası olarak görülmektedir. AFAD anket kapsamında ayrıca soru olarak yöneltilmiştir. Bu soruda AFAD dışındaki merkezi yönetim kuruluşlarının rol ve sorumluluklarını yerine getirme durumu sorgulanmıştır. Bunun sonucunda kararsızların, olumlu ve olumsuz görüş belirtenlerin yaklaşık olarak dengeli dağıldığı görülmektedir. Bu sonuca kamuoyunun merkezi yönetim algısı içerisinde AFAD kadar net bir şekilde afetlerle ilgili çalışan bir kurumun bulunmaması sebep olarak gösterilebilecektir.

Tablo 24: Afetlerle İlgili Yerel Yönetimlerin Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1’den 5’e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	36	10,1	10,3
Yerine getirmemektedir	111	31,0	31,6
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	120	33,5	34,2
Yerine getirmektedir	77	21,5	21,9
Kesinlikle yerine getirmektedir	7	2,0	2,0
Toplam	351	98,0	100,0
Cevapsız	7	2,0	
Toplam	358	100,0	

Afet yönetiminin çağdaş yaklaşımı afetlerin önce yerel olduğu düşüncesidir. Dolayısıyla afetlere karşı güçlü yerel yönetimler hem risk azaltmada hem de afetlere dirençli toplum oluşturmada önemli bir konudur. Ancak soruyu cevaplayanların %34,2’si “ne getirmektedir ne getirmemektedir” diyerek konu hakkında kararsız olduğunu göstermiştir. Bununla beraber %31,6 oranındaki yerine getirmemektedir ve %21,9 oranındaki yerine getirmektedir cevapları yerel yönetimlerin afetlerle ilgili rol ve sorumluluklarına ilişkin algıda geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bu sebeple Türkiye açısından net biçimde halkın gözünde “afet yereldir” düşüncesinin yerleşmediği görülmektedir.

Tablo 25: Afetlerle İlgili Özel Sektörün Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	81	22,6	23,3
Yerine getirmemektedir	140	39,1	40,2
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	102	28,5	29,3
Yerine getirmektedir	22	6,1	6,3
Kesinlikle yerine getirmektedir	3	,8	,9
Toplam	348	97,2	100,0
Cevapsız	10	2,8	
Toplam	358	100,0	

Afet yönetimi, disiplinlerarası bir süreç olduğu gibi aynı zamanda da farklı sektörlerin işbirliğine ihtiyaç duyan bir alandır. Kamu ve özel sektörün afet yönetiminde işbirliğinde olması bütüncül bakış açısındaki plan ve stratejilerin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Özellikle planlama süreçlerinde özel sektörün de süreci içselleştirerek dâhil olması afet yönetiminin başarısını artıracaktır. Ancak özel sektörün afetlerle ilgili rol ve sorumluluklarını yerine getirme durumunun nasıl algılandığına ilişkin soruya cevap verenlerin %40,2'si yerine getirmemektedir ve %23,3 kesinlikle yerine getirmemektedir cevabını vererek toplamda %63,5'lik bir olumsuz bakış ortaya konmaktadır. %29,3'lük kesim ise ne getirmektedir ne getirmemektedir cevabını vermiştir. Bu sonuçlardan açıkça görüldüğü üzere özel sektör afet yönetiminin bir parçası olduğunu kamuoyuna hissettirmelidir. Bunu gerçekleştirebilmek için de öncelikle özel sektörün planlama sürecini içselleştirmesi gereklidir. Ayrıca özel sektörün afet temasıyla gerçekleştireceği sosyal sorumluluk projeleri de bu noktada faydalı olabilecektir.

Tablo 26: Afetlerle İlgili Kalkınma Ajanslarının Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	55	15,4	16,0
Yerine getirmemektedir	119	33,2	34,7
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	145	40,5	42,3
Yerine getirmektedir	22	6,1	6,4
Kesinlikle yerine getirmektedir	2	,6	,6
Toplam	343	95,8	100,0
Cevapsız	15	4,2	
Toplam	358	100,0	

Türk kamu yönetimi için yeni sayılabilecek bir örgüt olan kalkınma ajansları, işbirliği gibi son derece önemli konuda afet yönetiminde bir aktör olabilecektir. Ancak bu konudaki soruyu cevaplayanlar, %34,7 yerine getirmemektedir ve %16 kesinlikle yerine getirmemektedir şeklinde görüş belirterek kalkınma ajanslarının afetlerde rol ve sorumluluklarını yerine getirmede başarılı olmadığını ifade etmiştir. Ayrıca %42,3 oranında ne getirmektedir ne getirmemektedir cevabının da kalkınma ajansları konusunda fikre sahip olmamayı ifade ettiği düşünülmektedir.

Tablo 27: Afetlerle İlgili Medyanın Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	55	15,4	16,1
Yerine getirmemektedir	90	25,1	26,3
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	120	33,5	35,1
Yerine getirmektedir	66	18,4	19,3
Kesinlikle yerine getirmektedir	11	3,1	3,2
Toplam	342	95,5	100,0
Cevapsız	16	4,5	
Toplam	358	100,0	

Medyanın afet yönetimine ilişkin halkı bilinçlendirme ve afet farkındalığının oluşması açısından önemli bir rolü vardır. Son yıllarda sosyal medyayı da değerlendirme kapsamına almak gerekmektedir. Ancak soruyu cevaplayanların %26,3'ü yerine getirmemektedir ve %16,1 kesinlikle yerine getirmemektedir şeklinde görüş belirterek toplamda %42,4'lük bir olumsuz grup oluşturmuştur. Bunun yanında %35,1'lik de ne getirmektedir ne getirmemektedir cevabını veren grup da kararsız eğilimdedir. Buradan hareketle medyanın, afet yönetiminin bir aktörü olarak daha aktif rol alması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bilinçlenmenin yeteriz olduğu bir toplumun afetlere olan direnci düşük olacaktır. Bu bilinçlenmede de medyadan yüksek oranda istifade etmek gereklidir.

Tablo 28: Afetlerle İlgili Arama Kurtarma Derneği (AKUT)'un Rol ve Sorumluluklarını Yerine Getirme Durumunu 1'den 5'e Kadar Değerlendiriniz

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
Kesinlikle yerine getirmemektedir	3	,8	,9
Yerine getirmemektedir	18	5,0	5,3
Ne getirmektedir ne getirmemektedir	40	11,2	11,7
Yerine getirmektedir	167	46,6	48,8
Kesinlikle yerine getirmektedir	114	31,8	33,3
Toplam	342	95,5	100,0
Cevapsız	16	4,5	
Toplam	358	100,0	

Afetlerin AKUT'un temel çalışma alanı olduğu ve bu çalışmaların tamamen gönüllülük esasında yürütüldüğü bilinmektedir. AKUT'un özellikle afet yönetiminin müdahale aşamasında çalışmalarıyla kamuoyunun dikkatini çektiği ama afet öncesinde de bilgilendirme çalışmalarıyla afetlerde son derece aktif oldukları bilinmektedir. Anketteki ilgili soruyu cevaplayanların da bu yönde düşündükleri görülmektedir. Keza soruyu cevaplayanların %48,8'i yerine getirmektedir ve %33,3'ü kesinlikle yerine getirmektedir cevabını vererek AKUT'un afetlerle ilgili rol ve sorumluluklarını yerine getirdiğini ifade etmiştir. Bir sivil toplum kuruluşuna duyulan bu güven, bir model olarak görülmelidir.

Tablo 29: Afetler Konusunda Halkı Bilinçlendirme Konusunda Beklentiniz Olanları İşaretleyiniz (En çok 3 tane işaretleyebilirsiniz)

	Frekans	Yüzde	Geçerli Yüzde
AFAD	193	53,9	100,0
Üniversiteler	152	42,5	100,0
STK'lar	79	22,1	100,0
Merkezi Yönetim	112	31,3	100,0
Yerel Yönetimler	194	54,2	100,0
Özel Sektör	14	3,9	100,0
Kalkınma Ajansları	11	3,1	100,0
Medya	159	44,4	100,0
AKUT	102	28,5	100,0
Diğer	2	,6	100,0

Aktörlerin afetlere ilişkin rol ve sorumluluklarını yerine getirmesine ilişkin sorular yanında bu soruyla özellikle afet öncesindeki risk azaltma çabalarından halkın bilinçlendirilmesine ilişkin kamuoyunun beklentisi ölçülmeye çalışılmıştır. Ankete katılanlar en çok üç tane seçenek işaretleyebilmişlerdir. Afetler konusunda

halkı bilinçlendirmeye ilişkin ankete katılanlar en çok yerel yönetimler, AFAD, medya ve üniversitelerden beklenti içerisinde. Bu beklentiler, başarılı afet yönetimi modellerindeki temel aktörlerle uyumludur. Buradan hareketle ankete katılanların afet yönetimindeki halkı bilinçlendirme çabalarında “*olması gerekeni*” farkında olduğu söylenebilecektir.

4.4. Anket Sonuçlarının Değerlendirmesi

Afetlerle ilgili olarak bazı konularda bireylerin ne yönde düşündüğünü, afet yönetiminde öne çıkan örgütlerin bireyler tarafından nasıl algılandığını ve genel olarak da afet yönetimi kapsamında gerçekleşecek risk azaltma sürecine ilişkin mevcut durumu ortaya koyabilmek amacıyla makale kapsamında bir anket çalışması yapılmıştır. Anket uygulanan kitlede kadın-erkek sayısal oran yakınlığı dikkate alınmıştır. Anket, 32,6’lık yaş ortalamasıyla genç yaş grubunun hemen üstünde bir kitleye uygulanmıştır. Bu kitlenin eğitim düzeyi yüksektir ve genel olarak orta ve altı gelir grubundadır.

Ankette öncelikle afetlerle ilgili bireysel olarak yapılanlar, yapılabilecekler ve sorumluluklara ilişkin ölçme yapılmıştır. Ancak ulaşılan sonuç bireysel anlamda afetlere ilişkin sorumluluk düzeyinin düşüklüğüdür. Bu oranların yükseltilebilmesi için toplumun bilinçlendirilmesi faaliyetlerine önem verilmelidir. Bu kapsamda ankete katılanlar, ilk ve orta öğretimde afet konusunun ders olmasını ve afetlerle ilgili kamu spotlarının artmasını istemektedir. Halkın bilinçlendirilmesi konusunda atılacak bu adımların afet risklerini azaltmaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu konuda asli sorumluluk Milli Eğitim Bakanlığı ve Radyo Televizyon Üst Kurulundadır. Özellikle Türkiye gibi televizyonun en önemli iletişim aracı olduğu toplumlarda kamu spotlarının faydalı olacağı açıktır. Bunun yanında internet ve sosyal medyada da halkı bilinçlendirmeye yönelik kamu spotu benzeri videoların yüklenmesi farkındalık oluşturulmasına katkı sağlayacaktır.

Türkiye’nin bir deprem ülkesi olmasının doğal bir sonucu olarak ankete katılanların en çok çekindiği afet türü depremdir. Ancak deprem bir tehdit olmasına karşın deprem risklerinin en aza indirilmesi adına bireysel ve kurumsal anlamda sorumluluklar bulunmaktadır. Örneğin ankete katılanların çoğunluğu afetlerde gönüllü çalışacağını ifade etmesine rağmen afetlerle ilgili bir sivil toplum kuruluşuna üyelik son derece düşük oranlardadır. Ankete katılanlar, afetlerle ilgili çalışan bir sivil toplum kuruluşu olan AKUT’u değerlendirirken başarılı algısına sahiptir. Ancak yine de afet yönetiminde işbirliği ve örgütlenmeye katkı sağlayacak sivil toplum örgütlerine üyelik konusunda isteksiz davranmaktadır. Bireylerin afet

yönetiminde proaktif davranarak risk azaltmaya ve farkındalığın artmasına katkı sağlayacak örgütlü sivil toplum kuruluşlarında yer almaları gerekmektedir.

Afet yönetiminde başarılı olmuş ülkelerde dikkati çeken husus afet yönetiminde yerel yönetimlerin ön planda olmasıdır. Ankete katılanlar bu konuda afet yönetiminde sorumluluğun ilk olarak yerel yönetimlerde olması gerektiğini belirterek küresel eğilimlerle uyumlu bir eğilim göstermektedir. Buna karşın yerel yönetimlerin afet yönetimine ilişkin rol ve sorumluluklarını yerine getirmede başarısız olduğunu da düşünmektedir. Bu durumu daha da somutlaştırmak gerekirse ankete katılanlar yerel yönetimlerin verdiği izinlerin ve yaptığı planların afet risklerini artırdığını düşünmektedir. Elbette Türkiye'nin kentleşme geçmişine bakıldığında özellikle 80'lerde gecekondular, imar afları, rant kollama, gecekondular bölgelerine hizmet götürülmesi vb. konularda yerel yönetimlerin sorumluluğu olduğu açıktır. Fakat afet yönetiminde başarıya ulaşmış ülkelerdeki "afet yereldir ve ilk olarak yerel olanaklarla müdahale edilmelidir" anlayışı öncelikle müdahale aşamasını güçlendirecektir. Bu sebeple Türkiye'nin de hızla yasal düzenlemeleri yaparak afet yönetiminde yerel yönetimlerin sorumluluklarını artırması gerekmektedir. Özellikle hazırlanan planlar ve verilen izinlerde yerel yönetimlerin sıkı denetim uygulayarak elini güçlendirecek düzenlemelerin kısa vadede hayata geçirilmesi gereklidir. Özetle bu konuda ulaşılan yargı, öncelikle yerel yönetimlere afet yönetimine ilişkin sorumlulukları konusunda güvenin sağlanması ve sonrasında da yerel yönetimlerin yozlaşmaya olanak tanımadan katı biçimde yetkilerini kullanmasının sağlanması gerekliliğidir.

Afet yönetiminde dikkat çeken diğer konular da konut güvenliği, yerleşim tercihleri ve kentsel dönüşümdür. Bu konuda ankete katılanlar yerleşim tercihlerinde afet risklerini dikkate aldıklarını ifade etmiştir. Ancak afet risklerini azaltmada bir politika olan kentsel dönüşümün ise başarılı bulunmadığı görülmektedir. Bu noktada afeti odak noktasına koyan kentsel dönüşüm uygulamalarının henüz bireyleri ikna edemediği görülmektedir. Ortaya çıkan bu sonucun en büyük sebebi 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un uzlaşmacı bir yapıda olmamasıdır. Bu sebeple 6306 sayılı Kanun'un halk tarafından daha fazla sahiplenebilmesi için mevzuatta uzlaşmacı düzenlemelerin yapılması gereklidir.

Bireylerin kurumların rol ve sorumluluklarını yerine getirme durumları konusundaki algıları değerlendirilmiştir. Anket sonuçlarından ortaya çıkan en büyük hayal kırıklığı üniversitelerdir. Afetler konusunda birçok çalışma yapan üniversitelerin, bireyleri ikna edemediği gözlenmiştir. Bu sebeple önümüzdeki süreçte üniversitelerin afetlerle ilgili yapacakları çalışmaları daha fazla kamuoyuyla

paylaşmaları gerekmektedir. Özel sektör ve medya da beklentileri karşılamaktan uzak olarak görülmektedir. Özel sektörün afet yönetimine ve risk azaltma süreçlerine daha fazla girmesi gerekmektedir. Medya ise halkı bilinçlendirmedeki potansiyel gücünü afet konusunda da kullanmalıdır. Türkiye’de afetlerle ilgili temel kurumsal yapılanma olan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kamuoyunun gündemine sık gelmesi ve uygulamadaki başarıları (özellikle Suriye Krizi sonrası) sebebiyle ankete katılanlarda olumlu bir izlenim bırakmıştır. Ancak merkezi yönetimin diğer kurum ve kuruluşları ise aynı olumlu etkiyi bırakmaktan uzaktır.

Sonuç itibariyle yerel aktörler ile merkezi aktörlerin görev rol ve sorumluluklarını yerine getirebilme düzeyleri açısından bakıldığında merkezi yönetimin Türkiye’de AFAD eliyle afet yönetiminde etkin bir aktör olduğu görülmektedir. Ankete katılanlar da var olan bu durumu teyit eder şekildedir. Buradan halkın da AFAD’ı afet yönetiminin belirgin aktörü olarak kabul ettiği söylenebilecektir. Fakat yerel yönetimlerin afet yönetimindeki kapasitesini arttırabilmek adına mali kaynaklarının da hukuki düzenlemelerle arttırılması gereklidir. Türkiye’nin bu evrensel doğruyu dikkate alarak atacağı ilk adım belki de mali açıdan yerel yönetimlere kaynak tahsisini arttırmak olacaktır. Bunun dışında başta üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere yerel aktörlerin afet yönetimi sürecinin bir parçası olması gerekliliği de anket sonuçlarından anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Günümüzde afet yönetimi, risk azaltma temelinde hareket etmektedir. Mevcut risklerin en aza indirilmesi, afetlerin en az zarar ve kayıpla atlatılması, afetler konusunda bilinçli, duyarlı ve farkındalığı yüksek bir toplum oluşması anlamına gelen afetlere dirençli toplum, risk azaltmanın içselleştirildiği bir toplum yapısına işaret etmektedir. Afetlere dirençli toplum olabilmek için hem bireysel hem de kurumsal olarak yapılabilecekler bulunmaktadır. Gerçekten de afet yönetiminin çok sektörlü ve çok disiplinli bir yönetim alanı olmasından hareketle afet yönetimindeki rol ve sorumluluklar çok çeşitlidir. Kurumsal anlamda afet yönetiminin temel eğilimi afet risklerini azaltmada ve müdahalede yerel yönetimlere artan oranda rol ve sorumluluk vermektir. Afetlere öncelikle en yakın birim olan yerel yönetimlerin müdahale etmesi bu yaklaşımın temelinde yer almaktadır. Ancak Türkiye’de olduğu gibi yerel yönetimlerin borçlanma, kaynak yetersizlikleri gibi mali sorunlarla uğraştığı toplumlarda yerel düzeydeki afet

yönetiminin de başarısı da olumsuz etkilenecektir. Bu sebeple merkezi düzeyde Türkiye’de AFAD ya da ABD’deki FEMA gibi kuruluşlara, koordinasyonun sağlanabilmesi adına her zaman ihtiyaç duyulmaktadır. Her ne kadar merkezi düzeyde bu kuruluşlar olsa da bu durum afet yönetiminin uygulanmasına ilişkin temel tüm sorumlulukların yerel yönetimlerde olmasına engel değildir. Makale kapsamındaki anket çalışmasının sonuçlarının da gösterdiği gibi ankete katılanlar da afet yönetiminde yerel yönetimlerin artan oranda rol ve sorumluluk üstlenmesi gerektiğini düşünmekte buna karşın yerel yönetimlerin afet konusundaki rol ve sorumlulukları yerine getirmede yetersiz bulunmaktadır. Özetle yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleri olarak afet yönetiminde artan oranda sorumluluk yüklenmesi gereken ve afet yönetimi konusunda halkın güven duyması gereken yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bu güveni oluşturmak adına yerel yönetimleri afet yönetiminin etkin bir aktörü haline getirmeye engel bazı sorunların giderilmesi gereklidir. Örneğin mali güçlüklerin üstesinden gelecek kaynakların artırılması, AFAD’la eşgüdümlü olarak personel eğitim hizmetlerinin sağlanması, itfaiye birimlerinin teknolojik destek sağlanarak güçlendirilmesi buna örnektir. Tüm bu çabalar, doğrudan ya da dolaylı olarak afet risklerinin azaltılmasına ve afetlere dirençli toplumun ortaya çıkmasına katkı verecektir.

Üniversiteler toplumu bilinçlendirme ve yol göstermede büyük rolü olan yerel aktörlerdir. Ancak anketten üniversitelerin afetlerle ilgili rol ve sorumluluklarını yerine getirmede yetersiz bulunduğu görülmektedir. Bu üniversiteler adına son derece olumsuz bir algıdır. Bu algının giderilmesi adına gelecek dönemde üniversitelerin afetlerle ilgili toplumdaki farkındalığı artırma ve afetlere dirençli toplum olma amacıyla daha fazla çalışma yapması ve bu çalışmaların YÖK ve TÜBİTAK tarafından da desteklenmesi gereklidir. Ancak bu şekilde üniversitelerin afetlerle ilgili çalışmaları kamuoyu tarafından daha görünür olacaktır.

Afet yönetimi sadece kurumsal anlamda gerçekleşecek bir yönetim süreci değildir. Yerel bir aktör olarak sayılması gereken bireylerin de afet yönetiminde ve risk azaltmada rol ve sorumlulukları bulunmaktadır. Örneğin, afetlere dirençli toplumun temelinde yer alan bireylerin yapabilecekleri arasında bireysel anlamda afetlere ilişkin temel riskleri belirleme, afet risklerinin farkında olma, yerel planların hazırlanma sürecine katılım sağlama, afet konusunda örgütlü bir sivil toplum kuruluşunun üyesi olma ya da gönüllü ekiplerinde yer alma gibi faaliyetler sayılabilecektir. Ancak anket sonuçlarının gösterdiği gibi afet risklerini azaltma ve direnci artırma adına bireysel anlamda sorumluluk üstlenme düzeyi çok düşüktür. Gelecek dönemde afetlerle ilgili farkındalığı artıracak, sorumluluk bilinciyle

hareket eden, afetlere ilişkin temel eğitimi alan ve afetlerde nasıl hareket etmesi gerektiğini bilen bir toplum olma hedefini koymak gereklidir. Bunu da bireylerle kamu yönetiminin işbirliğiyle sağlamak mümkündür. Bu hedefe ulaşılabildiği takdirde afetlerle ilgili temel eleştiri olan “unutkan toplum” dan “afetlere dirençli toplum”a dönüşmek mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

- Ada, S. (2013), "Afetlerde Bilgi ve Teknoloji Yönetimi: Gaziantep ve Kahramanmaraş Hastanelerinde Bir Alan Araştırması", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 29.
- Al Khalailah, M. A., Bond, E., Alasad, J.A. (2012), "Jordanian Nurses' Perceptions of Their Preparedness for Disaster Management", International Emergency Nursing, Sayı 20.
- Al Thobaity, A., Plummer, V., Innes, K. ve Copnell, B. (2015), "Perceptions of Knowledge of Disaster Management Among Military and Civilian Nurses in Saudi Arabia", Australasian Emergency Nursing Journal, Sayı: 18.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (2009), Kentleşme Şurası 2009 Afetlere Hazırlık ve Kentsel Risk Yönetimi Komisyonu Raporu, Ankara.
- Chipangura, P., Van Niekerk, D. ve Van Der Waldt, G. (2017), Disaster Risk Problem Framing: Insights From Societal Perceptions in Zimbabwe, International Journal of Disaster Risk Reduction, Sayı: 22.
- Cordero-Reyes, A.M., Palacios, I., Ramia, D., West, R., Valencia, M., Ramia, N., Egas, D., Rodas, P., Bahamonde, M. ve Grunauer, M. (2017), "Natural Disaster Management: Experience of Academic Institution After a 7.8 Magnitude Earthquake In Ecuador", Public Health, Sayı: 144.
- Erkan, E. Ayşe (2010), Afet Yönetiminde Risk Azaltma ve Türkiye'de Yaşanan Sorunlar, DPT Uzmanlık Tezi Yayın No: 2812, Ankara.
- Few, R., Scott, Z., Wooster, K., Flores Avila, M.ve Tarazona, M. (2016), "Strengthening Capacities for Disaster Risk Management II: Lessons for Effective Support", International Journal of Disaster Risk Reduction, Sayı: 20.
- Güler, H. H. (2005), "Afetlere Hazırlıklı Olma", Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mikdat Kadioğlu-Emin Özdamar (der), T.C İçişleri Bakanlığı-Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), Ankara.
- Ireni-Saban, L. (2013), "Challenging Disaster Administration: Toward Community-Based Disaster Resilience", Administration & Society, Sayı: 45(6).
- Jahangiri, K., Eivazi, M.R. ve Mofazali, A.S. (2017), "The Role of Foresight in Avoiding Systematic Failure of Natural Disaster Risk Management", International Journal of Disaster Risk Reduction, Sayı: 21
- Kadioğlu, M. (2005), "Afetler Konusunda Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi ve Eğitim", Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, Mikdat Kadioğlu-Emin Özdamar (der), T.C İçişleri Bakanlığı-Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA),

- Ankara.Karaman, Z.T. (2016), "Afet Yönetiminde Erken Uyarı ve Afet Tipleri", Bütünleşik Afet Yönetimi, Zerrin Toprak Karaman-Asuman Altay (der), İlkem Yayınevi, İzmir.
- Köseoğlu, A. M. (2015), Afet Yönetimi ve İnsani Yardım, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Leblebici, Ö. (2014), "Afetlerde Kamu Yönetiminin Rolü ve Toplum Temelli Afet Yönetimine Doğru", Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 2.
- Lin, L., Nilsson, A., Sjölin, J., Abrahamsson ve Tehler, H. (2015), "On the Perceived Usefulness of Risk Descriptions for Decision-Making in Disaster Risk Management", Reliability Engineering and System Safety, Sayı: 142.
- Managi, S. ve Guan, D. (2017), "Multiple Disasters Management: Lessons from the Fukushima Triple Events", Economic Analysis and Policy, Sayı: 53.
- Misra, S., Goswami, R., Mondal, T. ve Jana, R. (2017), "Social Networks in the Context of Community Response to Disaster: Study of a Cyclone-affected Community in Coastal West Bengal, India", International Journal of Disaster Risk Reduction, Sayı: 22.
- Mojtahedi, M. ve Oo, B.L. (2017), "Critical Attributes for Proactive Engagement of Stakeholders in Disaster Risk Management", International Journal of Disaster Risk Reduction, Sayı: 21.
- Putnam, R. (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" Journal of Democracy.
- Rawluk, A., M. Ford, R., Neolaka, F. L. ve Williams, K. J. (2017), "Public Values for Integration in Natural Disaster Management and Planning: A Case Study from Victoria, Australia", Journal of Environmental Management, Sayı: 185.
- Spialek, Matthew L., Czapinski, Heidi M. ve Houston, J. Brian (2016), "Disaster Communication Ecology and Community Resilience Perceptions Following the 2013 Central Illinois Tornadoes", International Journal of Disaster Risk Reduction, Sayı: 17.
- van Manen, S. M. (2014), "Hazard and Risk Perception at Turrialba Volcano (Costa Rica); Implications for Disaster Risk Management", Applied Geography, Sayı: 50.
- Yazılıtaş, A.(2015), "Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi", Türk İdare Dergisi, Sayı: 481.
- Zincir, O. ve Yazıcı, S. (2013), "Kriz Yönetimi ve Afetlerde Sosyal Medya Kullanımı", İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Sayı: 49.

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ İLE KAMU YATIRIM PROGRAMININ KODLAMA SİSTEMLERİ BAZINDA KARŞILAŞTIRILMASI: TESPİTLER, SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

COMPARISON OF CENTRAL GOVERNMENT BUDGET AND PUBLIC INVESTMENT PROGRAM IN TERMS OF CODING SYSTEMS: FINDINGS, PROBLEMS AND SOLUTIONS

Mehmet YAVUZ*

Öz

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve kamuda yeni bir bütçeleme anlayışına geçilmiştir. Yeni bütçeleme anlayışı ile birlikte bütçe kodlama sisteminde de değişiklik yapılmış ve Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak adlandırılan kod sistemi, program bütçe kod sisteminin yerini almıştır. Merkezi yönetim bütçesinin tamamını içine alan bu sistem kapsamında devletin gelir ve gider kalemleri ile ikisi arasındaki farkın finansmanına ilişkin kodlama yapılmaktadır. Buna karşılık, merkezi yönetim bütçesinin yatırım harcamaları ABS'nin yanı sıra Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kamu Yatırım Programı (KYP) kapsamında da takip edilmektedir. KYP, ABS'den oldukça farklı bir kodlama sistemine sahiptir ve bu farklı kodlama sistemleri birbirini tanımamaktadır. Çalışmanın amacı farklı kodlama sistemlerine sahip ABS ile KYP'nin karşılaştırılması, bu sistemlerin birbirlerini tanımamasının yol açtığı sorunların tespit edilmesi ve bu sorunların giderilmesine yönelik çözüm önerileri sunulmasıdır. Bu bağlamda, öncelikle her iki kodlama sisteminin metodolojileri hakkında bilgi verilmiş, ardından her iki sistemin birbirini tanımamasının yol açtığı sorunlar tahlil edilmiştir. Kamu mali yönetiminin etkinliği açısından ihtiyaç duyulan sağlıklı bilgi üretiminin yapılamaması, başlıca sorun alanı olarak dikkati çekmektedir. Sorun alanlarına yönelik çözüm önerilerine de çalışmanın kapsamı içerisinde yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Analitik Bütçe Sınıflandırması, Kalkınma Bakanlığı, Kamu Yatırım Programı, Maliye Bakanlığı, Merkezi Yönetim Bütçesi.

ABSTRACT

General Accounting Law (Number 1050) was repealed by Public Financial Administration and Control Law (Number 5018), and a new public budgeting system has been adopted. The new system changed the budget coding system as well, and the coding system called Analytical Budgeting Classification (ABC) has replaced the program

* Dr., Kalkınma Bakanlığı, Daire Başkanı, mehmet.yavuz@kalkinma.gov.tr

budgeting code system. This system covers the whole central government budget and codes state revenue and expenditure items and the financing of the difference between them. On the other hand, investment spending of central government budget is monitored under Public Investment Program (PIP), which is prepared by the Ministry of Development in addition to ABC. PIP and ABC have different coding systems, and these systems do not recognize each other. In this context, this paper aims at comparing the coding systems of PIP and ABC, analysing the problems deriving from their not recognizing each other and proposing solutions to solve these problems. To his end, first, information is given about the methodology of coding systems, and then problems deriving from systems' differences are analysed. The lack of sound information required for effective public financial administration is seen as the major problem. Solutions proposals for these problems are included in the paper as well.

Keywords: Analytical Budgeting Classification, Ministry of Development, Public Investment Program, Ministry of Finance, Central Government Budget.

GİRİŞ

Bütçe, topluca ödeme yöntemiyle sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarının TL değerleri ile hesaplanmış ve sınırlanmış bir listesidir (Bulutoglu, 2003: 172). Başka bir ifadeyle bütçe, bir yıl içerisinde devlet tarafından yapılacak tüm harcamaları ve bu harcamaların kaynağını oluşturan gelirleri listeleyen bir belgedir. Bütçe bünyesinde birbirinden farklı nitelikte harcama kalemleri mevcuttur. Bu harcama kalemlerini cari, yatırım ve transfer olmak üzere üç kategoride ele almak mümkündür. Bütçenin harcama kalemleri arasında yer alan yatırım harcamalarının takibi açısından ülkemizde 1963 yılından itibaren ikili bir yapı söz konusudur. Bu ikili yapının kökeni, Türkiye'nin planlı ekonomiye geçişi ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kuruluşuna dayanmaktadır.

Planlı ekonomiye geçişle birlikte kamu yatırımlarının Kalkınma Planları ile Yıllık Programlarda yer alan politika öncelikleriyle uyumlu bir şekilde planlanması önem kazanmıştır. Buna bağlı olarak da kamu yatırımları bütçe sisteminin yanı sıra kamu yatırım programı aracılığıyla da takip edilmeye başlanmıştır. Kamu yatırım programı, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılmasına karar verilen yatırımların listelendiği bir doküman olarak tanımlanabilir. Yıllık programın mütemmim cüzi niteliğinde olan kamu yatırım programında yatırımlar ait oldukları sektör ve kuruluş düzeyinde özel bir gösterim yöntemi kullanılarak projeler şeklinde listelenmektedir (Yavuz, 2017: 66). Bu gösterim yöntemi, kamu yatırım programının ilk kez yayımlandığı 1963 yılından itibaren 50 yılı aşkın bir süredir kullanılmaktadır. Aynı zaman dilimi içerisinde bütçe sisteminde ise iki kez değişikliğe gidilmiş ve

bu değişikliklerin sonucu olarak bütçe kodlama sistemleri de değişmiştir. Bütçe sisteminde ilk değişiklik, 1973 yılında geleneksel bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçişle yaşanmıştır. Kodlama sistemi olarak da program bütçe kodlama sistemi kullanılmaya başlanmıştır. İkinci değişiklik ise, 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Bu değişiklikte birlikte program bütçe sisteminin yerini performans esaslı bütçe sistemi almış ve bunun bütçe kodlama sistemine yansması ise, Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak adlandırılan kod sistemine geçiş olmuştur.

Çalışma kapsamında, 2004 yılından itibaren kullanılmaya başlanan ABS kodlama sistemi ile kamu yatırım programının kodlama sistemi arasındaki uyumsuzluk ile bu uyumsuzluğun yol açtığı sorunlar ele alınmıştır. 2003 öncesi dönemde kullanılan bütçe kodlama sistemleri ile kamu yatırım programı kodlama sistemi arasındaki uyumsuzluk ise çalışmanın kapsamı içerisinde yer almamaktadır. Yapılan literatür taraması neticesinde, gerek maliye disiplininde gerekse de kamu yönetimi disiplininde bu konuyu ele alan bir tez çalışması ya da makale bulunamamıştır. Bu durum, kaynakça açısından akademik nitelikli yayınlardan ziyade bütçe ve kamu yatırım programı ile ilgili mevzuat başta olmak üzere Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığının¹ rehber, kılavuz gibi adlar altında yayımladıkları çalışmalara yoğunlaşılması sonucunu doğurmuştur.

Çalışmanın sorunsalını oluşturan kodlama sistemleri arasındaki uyumsuzluğun anlaşılabilmesi öncelikle bu sistemler hakkında bilgi sahibi olmayı gerektirmektedir. Bundan ötürü, çalışmanın ilk iki bölümünde sırasıyla kamu yatırım programı ile merkezi yönetim bütçesi kapsamında kullanılan kodlama sistemleri ele alınmıştır. Bu sistemlerin karşılaştırılması ve aralarındaki uyumsuzluğun yol açtığı sorunlar, çalışmanın üçüncü bölümünün konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın sonuç bölümünde ise her iki kodlama sistemine ilişkin genel bir değerlendirme yapılmış ve üçüncü bölümde dile getirilen sorunlara yönelik çözüm önerileri ortaya konmuştur.

1. KAMU YATIRIM PROGRAMININ KODLAMA SİSTEMİ²

Kamu yatırım programı, sektör bazlı proje temelinde işleyen bir kodlama sistemine sahiptir. Bu sistemin anlaşılabilmesi için öncelikle sektör ve proje kavramlarının açıklanması gerekmektedir.

1 Kamu yönetimi örgütlenmesinde 2011 yılında yapılan düzenlemelerle birlikte Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır.

2 Bu bölüm, "Mehmet Yavuz, Kamu Yatırımlarının Yönetimi: Müstakil Projelerden Topluştırılmış Projelere Geçiş, Yayımlanmamış Doktora Tezi (Ankara Üniversitesi), Ankara, 2017, s. 59-71 ile s.126-168"de yer alan bölümlerden yararlanılarak geliştirilmiştir.

1.1. Sektör

Latince kesmek, bölmek anlamına gelen “secti” kelimesinden türeyen sektör kavramı dilimize Fransızcadan geçmiştir (Nişanyan, 2012). Türk Dil Kurumu tarafından “bölüm, kol, dal, kesim” şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 2011). Başka bir sözlükte ise, “iktisadi faaliyetlerin yapılmasını sağlayan kuruluşların meydana getirdiği iş kolu grubu” olarak tarif edilmiştir (Ayverdi, 2005). Tanımları somutlaştırmak için kullanılan “kamu sektörü”, “özel sektör”, “sanayi sektörü”, “tarım sektörü” gibi örnekler ile birlikte değerlendirildiğinde, ekonomiyi meydana getiren ve kendi içinde homojen özellikler gösteren her bir alt birimi nitelemek için sektör kavramının kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Yıllık programlarda yer alan faaliyetler (kamu yatırımı ile hukuksal düzenlemeler) sektör bazında listelenmektedir. Dolayısıyla, planlama pratiğinde sektör kavramını, “*planın uygulama zemini*” olarak tanımlamak mümkündür. Başka bir ifadeyle, soyut bir içeriğe sahip kalkınma ideali, sektör düzeyinde somutlaşmakta ve uygulanabilir hale gelmektedir.

Sektörlerin detaylı sınıflandırılması için Birleşmiş Milletler (BM) tarafından geliştirilen ve “*Tüm Ekonomik Faaliyetlerin Uluslararası Standart Sınai Sınıflandırma Sistemi (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities- ISIC)*” olarak adlandırılan tasnif sistemi tercih edilmiştir (Küçük, 1971: 247). Sanayi sektörünün planlanmasında kullanılan girdi-çıkıtı (*input-output*) analizine uygun yapısı nedeniyle tercih edilen bu sınıflandırma sistemi, ülkemiz koşullarına uyarlanarak uygulanmıştır. Aşağıda yer alan Tablo 1’de kamu yatırım programının 1970 yılındaki, Tablo 2’de ise 2017 yılındaki sektör örüntüsü ve kod yapısı ortaya konulmaktadır. Başlangıç yılı olarak 1970 yılının seçilme sebebi, sektör örüntüsü ve kod yapısının bu yıl itibarıyla istikrar kazanmış olmasıdır. Dolayısıyla, kamu yatırım programının ilk kez yayımlandığı 1963 ile 1970 yılları arasındaki dönemi, bu yönüyle uyarlama dönemi olarak kabul etmek mümkündür.

1970-2017 yılları arasında yayımlanan 48 kamu yatırım programı incelendiğinde, 1970 yılında ana sektör düzeyinde benimsenen örüntünün günümüze kadar herhangi bir değişikliğe uğramadan aynı şekilde uygulandığı anlaşılmaktadır. Bu dönemin başlangıç ve bitiş yıllarına ilişkin sektör örüntüsünü ortaya koyan aşağıdaki tablolar bu tespiti doğrulamaktadır. 1970 yılından sonra meydana gelen değişiklikler ise ekonomi politikası ve devletin faaliyet sahasında yaşanan değişimlere paralel olarak alt sektör düzeyinde gerçekleşmiştir. Sürec içerisinde bazı sektörlerde (tarım, eğitim) alt sektör düzeyinde tasnife gidilirken, bazı sektörlerde (enerji) ise alt sektör düzeyinde tasniften vazgeçilmiştir. Bir başka önemli değişiklik, 24 Ocak Kararları ile ekonomi politikasında yaşanan değişime

bağlı olarak devletin üretici sektörlerden çekilmesiyle birlikte imalat sektörünün alt sektör sayısında yaşanan azalmadır. Diğer kamu hizmetleri sektörünün iktisadi altyapı ve sosyal altyapı şeklinde tasnif edilmesi ve 1980 sonrası dönemde özellikle sosyal altyapı kapsamında artan alt sektör sayısı, devletin genişleyen faaliyet alanına işaret etmektedir.

Tablo 1: 1970 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektör Örüntüsü ve Kod Yapısı

Ana Sektör	Alt Sektör	Kod
Tarım		A
Madencilik		B
İmalat	Gıda Sanayi	C01
	İçki Sanayi	C02
	Tütün Sanayi	C03
	Dokuma ve Giyim Eşyası Sanayi	C04
	Orman Ürünleri Sanayi	C05
	Kâğıt Sanayi	C06
	Basım Sanayi	C07
	Deri Kösele ve İşleme Sanayi	C08
	Kimya Sanayi	C11
	Petrol Ürünleri Sanayi	C12
	Çimento Sanayi	C15
	Demir Çelik Sanayi	C17
	Demir Dışı Metaller Sanayi	C18
	Madeni Eşya Sanayi	C19
	Makine İmalatı Sanayi	C20
	Tarım Alet ve Makinaları Sanayi	C21
	Elektrikli Makine, Cihaz ve Malzemeleri Sanayi	C22
	Elektronik Sanayi	C22
	Taşıt Onarım ve İmalat Sanayi	C23
	Küçük Sanayi	C24
Enerji	Kok ve Havagazı	D01
	Elektrik	D02
Ulaştırma	Karayolu Ulaştırması	E01
	Demiryolu Ulaştırması	E02
	Denizyolu Ulaştırması	E03
	Havayolu Ulaştırması	E04
	Haberleşme	E05
	Radyo	E06
Turizm		F
Konut		G
Eğitim		H
Sağlık		I
Diğer Kamu Hizmetleri	Harita, Tapu, Kadastro	K01
	İdare Binaları	K02
	İmar Planları	K03
	Genel İdare	K04
	İçme Suyu	K05
	Ticaret Hizmetleri	K07

Kaynak: Yavuz, 2017: 131.

Tablo 2: 2017 Yılı Kamu Yatırım Programının Sektör Örüntüsü ve Kod Yapısı

Ana Sektör	Alt Sektör	Kod	
Tarım	Sulama	A01	
	Bitkisel Ürünler	A02	
	Hayvancılık	A03	
	Su Ürünleri	A04	
	Ormancılık	A05	
Madencilik		B	
İmalat	Gıda	C01	
	Dokuma	C04	
	Basım	C07	
	Kimya	C11	
	Demir Çelik	C17	
	Elektriksiz Makine	C20	
	Elektrik Makine ve Cihazları	C22	
	Demiryolu Taşıt İmalatı	C28	
Kalite ve Standardizasyon	C31		
Enerji		D	
Ulaştırma-Haberleşme	Demiryolu Ulaştırması	E01	
	Denizyolu Ulaştırması	E02	
	Havayolu Ulaştırması	E03	
	Karayolu Ulaştırması	E04	
	Boru Hatları	E05	
	Kentçi Ulaşım	E06	
	Haberleşme	E11-E12	
Otoyollar	E04		
Turizm		F	
Konut		G	
Eğitim	İlk ve Ortaöğretim	H01	
	Mesleki ve Teknik Eğitim	H02	
	Yükseköğretim	H03	
	Kültür	H04	
	Beden Eğitimi ve Spor	H05	
Sağlık		I	
Diğer Kamu Hizmetleri	DKH-İktisadi Altyapı	Genel İdare	K01
		Güvenlik Hizmetleri	K02
		Adalet Hizmetleri	K15
		Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	K50
	DKH-Sosyal Altyapı	İçme Suyu	K05
		Kanalizasyon	K06
		Kırsal Alan Planlaması	K07
		Belediye Hizmetleri	K08
		Şehirleşme	K09
		Çevre	K10
		KOBİ ve Girişimcilik	K11
		Teknolojik Araştırma	K12
		Sosyal Güvenlik	K13
		Afetler	K14
		İstihdam ve Çalışma Hayatı	K16
		Sosyal İçerme	K17
		Teknik İşbirliği	K18
		Göç	K19

Kaynak: Yavuz, 2017: 139.

Tabloların incelenmesi, kod yapısı hakkında da bilgi vermektedir. Buna göre, ana sektörlerin tarım sektöründen başlayarak alfabetik sıraya uygun şekilde harfler aracılığıyla, alt sektörlerin ise numerik şekilde kodlandığı görülmektedir. Bu kod yapısı kamu yatırımlarının tema bazında tasnifine uygunlaşmaktadır. Yatırımların içerik bilgisi, proje kavramında somutlaşmakta ve proje parametreleri aracılığıyla kodlanmaktadır.

1.2. Proje

Latince öne atmak, ileri sürmek, tasarlamak anlamına gelen “*proiect*” kelimesinden türeyen proje kavramı, sektör kavramı gibi dilimize Fransızcadan geçmiştir (Nişanyan, 2012). Türk Dil Kurumu tarafından yapılan detaylı tanım, kavramın net bir şekilde anlaşılmasını sağlamaktadır. Buna göre proje, “değişik alanlarda önceden plan ve programa alınmış, maliyeti hesaplanmış, kurum ve kuruluşların yönetim organları tarafından onaylanmış, kısa ve uzun vadeye bağlanarak özel kurum veya devlet adına gerçekleştirilmesi kabul edilmiş bilimsel çalışma tasarısı” şeklinde tarif edilmiştir (TDK, 2011).

Bilimsel çalışma tasarısı tanımlaması ile kavramın akademik bağlama aidiyeti belirtilmiş olsa da tanımda yer alan unsurlar, proje kavramının planlama pratiği açısından tanımlanması için oldukça işlevseldir. Tanımlayıcı unsurlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, “*uygulamaya hazır olma hali*”, proje kavramının temel özelliği olarak belirlemektedir.

Yıllık programlarda sektör bazında listelenen faaliyetler, kamu yatırımları ve hukuksal düzenlemeler şeklinde somutluk kazanırken, planlama pratiğinde kamu yatırımlarının her biri “*proje*” olarak kavranmıştır. Başka bir ifadeyle, kamu yatırımı gerektiren her bir faaliyet proje olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, projeyi bir tür uygulama aracı kabul etmek ve buna bağlı olarak da “*sektör düzeyinde kamu yatırımı şeklinde somutlaşan faaliyetlerin hayata geçirilmesi için kullanılan uygulama aracı*” olarak tanımlamak mümkündür.

Proje olarak kavranan kamu yatırımlarının içerik bilgisi, proje parametreleri aracılığıyla kodlanmaktadır. Ancak proje parametreleri öncesinde kodlama sisteminin anlaşılabilmesi açısından kamu yatırım programında yer alan farklı proje türleri hakkında bilgi verilmelidir.

1.2.1. Proje Türleri

Kamu yatırım programı, kullanılan proje türleri itibarıyla iki döneme ayrılarak incelenebilir. İlk dönem, 1963-1986 yıllarını kapsamaktadır ve bu

dönemde “müstakil proje” ve “toplu proje” olmak üzere iki proje türü kullanılmıştır. 1987 yılından itibaren “toplulaştırılmış proje” olarak adlandırılan proje türü, üçüncü proje türü olarak kullanılmaya başlanmıştır. Toplulaştırılmış proje türü de kendi içerisinde “detayı tadat edilmiş (sayılmış)” ve “detayı tadat edilmemiş (sayılmamış)” olmak üzere iki alt türe ayrılmaktadır. ABS’nin kullanılmaya başlandığı 2003 ve sonrası dönemin kamu yatırım programlarında her üç proje türü de kullanılmıştır (Yavuz, 2017: 70-71). Aşağıda sırasıyla bu üç proje türü hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.

i. Müstakil Proje

Müstakil proje, tek bir amaca özgülenmiş ve hedef bitiş süresi tayin edilmiş proje olarak tanımlanabilir. Bu tanımda müstakil projeyi niteleyen iki özelliğe yer verilmiştir. İlk özellik, “tek bir amaca özgü olma hali” olarak ifade edilmiştir. Bununla yatırım projesi kapsamında elde edilecek çıktının spesifikliği kastedilmektedir. İkinci özellik ise projenin süreli oluşuna işaret etmektedir. Belli bir amacı gerçekleştirmek üzere kamu yatırım programına alınan müstakil projeler tamamlandıkları takdirde, kamu yatırım programından çıkarılmaktadırlar (Yavuz, 2017:153).

ii. Toplu Proje

Toplu proje kavramı ilk defa 1964 yılı Program Kararnamesi’nde³ “ödeneği toplu halde verilmiş proje” şeklinde ifade edilmiştir (DPT, 1964: 2). 1970 yılı Program Kararnamesinde yer alan “ödemeleri toplu olarak verilmiş muhtelif işleri kapsayan harcama kalemleri” ifadesi, toplu proje hakkında yapılmış ilk detaylı açıklamadır (DPT, 1970: 3). Bununla birlikte, muhtelif işlerin kapsamına giren harcama kalemlerinin ne olduğu konusunda herhangi bir bilgi verilmemiştir.

1996 yılı Program Kararnamesi, toplu projeyi tanımlayacak bilgileri içermesi açısından önemlidir. Bu kararnamenin 6. maddesinde yer alan bilgilerden hareketle toplu projeyi “karakteristiğinde makine-teçhizat, büyük onarım, tamamlama, idame ve yenileme ifadelerinin yer aldığı bir yıl süreli proje” olarak tanımlamak mümkündür (DPT, 1996: 14). Program Kararnamesi’ne tanımlar bölümünün eklendiği 2006 yılında toplu projenin ilk kez resmi tanımı yapılmıştır (Yavuz, 2017: 155).

3 Uzun adı ilgili olduğu yılı belirtecek şekilde “... Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” olan Bakanlar Kurulu kararı, planlama pratiğinde “Program Kararnamesi” olarak adlandırılmaktadır. İsminden de anlaşılacağı üzere, yıllık programın uygulanmasının yanı sıra uygulama sürecinde yer alan birimler arasında koordinasyonun sağlanması ve uygulamadan elde edilen sonuçların izlenmesine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

2006 yılı Program Kararnamesi'nin 1. maddesinde toplu proje, "alt harcama kalemleri müstakil proje niteliğini haiz olmayan ve proje adı ve/veya karakteristiği makine-teçhizat, bilgisayar yazılımı ve donanımı, idame-yenileme, büyük onarım ve tamamlama olan yıllık projeler" şeklinde tanımlanmıştır (DPT, 2006: 15). Bu tanıma göre, projenin adı, karakteristiği ve başlangıç-bitiş yılı parametrelerine bakılarak hangi projelerin toplu proje olduğu tespit edilebilir (Yavuz, 2017: 155).

1963-2016 döneminde yayımlanmış kamu yatırım programları incelendiğinde, toplu projelerin konusunun ağırlıklı olarak kurumların sahip oldukları binalar ile tesislerin yıllık bakım-onarım ve tefrişat ihtiyaçlarını karşılamak olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, toplu projenin esas itibarıyla planlarda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile doğrudan bağlantısı olmayan ve çoğunlukla da rutin nitelikte ihtiyaçların karşılanması için kullanılan bir proje türü olduğu ileri sürülebilir. Özellikle toplu projelerin yıllık olmalarından ötürü, her yıl kamu yatırım programında farklı bir proje numarası ile yenilenmeleri, rutin bir işlevi yerine getirdiklerini göstermektedir (Yavuz, 2017: 155-156).

iii. Toplulaştırılmış Proje

Toplulaştırılmış proje türü ilk defa 1987 yılı kamu yatırım programında kullanılmıştır. 1987 yılı Program Kararnamesi'nin 11. maddesinde yer alan "ödenekleri toplu olarak verilmiş, alt harcama kalemleri itibarıyla tadat edilmemiş (sayılmamış) olan ve çeşitli işleri ihtiva eden projeler", toplulaştırılmış proje türünün ilk tanımıdır (DPT, 1987: 27-28). Bu tanımda ödeneğin toplu olarak verilmesi, alt harcama kalemlerinin sayılmaması ve çeşitli işleri ihtiva etme, olmak üzere tanımlayıcı üç özelliğe yer verilmiştir. Toplu proje tanımı ile benzer içerikte olan bu tanımdan hareketle iki proje türü arasındaki farkı belirginleştirmek oldukça güçtür (Yavuz, 2017: 158).

1996 yılı Program Kararnamesi'nde toplu proje türüne açıklık getirilmesi ve devamında ilk defa toplulaştırılmış proje ifadesi kullanılarak yapılan açıklamalardan hareketle, 1987-1995 dönemi kamu yatırım programlarının incelenmesi, toplulaştırılmış proje türüne ilişkin somut bir kavrayışın elde edilmesini sağlamıştır. Buna göre, toplulaştırılmış proje aynı amaca hizmet eden çok sayıda müstakil projenin birleştirilmesiyle ortaya çıkmış bir proje türüdür (Yavuz, 2017: 158). Bu tespiti, 2006 yılı Program Kararnamesi'nde yapılan tanım doğrulamaktadır.

2006 yılı Program Kararnamesi'nde toplulaştırılmış proje, "alt harcama kalemleri müstakil proje niteliğini haiz olmasına rağmen amaç ve kapsamı itibarıyla toplu ödenek tahsis edilmesi uygun görülmüş proje" olarak tanımlanmıştır

(DPT, 2006: 15). Bu proje türü, bünyesinde yer alan müstakil projelerin kamu yatırım programında gösterilip gösterilmemesine bağlı olarak ikiye ayrılmaktadır. “Detayı tadat edilmiş toplulaştırılmış proje” olarak adlandırılan proje türünde, toplulaştırmaya konu olan müstakil projelerin her biri aynı zamanda kamu yatırım programında gösterilmektedir. Başka bir ifadeyle, benzer nitelikteki müstakil projeler, tek bir proje numarası altında toplanmış ve ortaya çıkan ana projenin alt projeleri haline gelmiştir. “Detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje” olarak adlandırılan proje türünde ise, toplulaştırma işlemine dâhil olmuş müstakil projeler, kamu yatırım programında gösterilmemektedir. Sadece toplulaştırma sonunda ortaya çıkan ana projeye kamu yatırım programında yer verilmektedir (Yavuz, 2017:158-159).

Kodlama sistemi açısından proje türleri bağlamında açıklama yapılması gereken konu, proje türlerinin kamu yatırım programında nasıl kodlandırıldıklarıdır. 1963-2017 dönemi kamu yatırım programları başta olmak üzere konu ile ilgili program kararnameleleri, yatırım programı hazırlama rehberi gibi dokümanların incelenmesi neticesinde, proje türlerine ilişkin herhangi bir kodlama yapılmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, kodlama sisteminin kapsamında proje tür bilgisi yer almamaktadır.

1.2.2. Proje Parametreleri: İçerik Bilgisinin Kodlanması

Proje türü fark etmeksizin projelerin içeriği 8 parametre aracılığıyla kodlanmıştır. Aşağıda kamu yatırım programında yer alan sıraya göre her bir parametre hakkında bilgi verilmiştir.

i. Proje Numarası

Yatırım projeleri, ilk kez 1966 yılında numaralandırılmıştır ve bu uygulama günümüzde de devam etmektedir. Proje numarası, rakam ile harflerden oluşan bir çeşit kod olarak kabul edilebilir ve bu numara aracılığıyla projenin başlangıç yılı, ait olduğu sektör ile alt sektör ve sektördeki sıra numarası hakkında bilgi sahibi olunabilmektedir. 1999 yılına kadar dokuz haneli olan proje numarası, 2000 yılıyla birlikte 11 haneye yükselmiştir (Yavuz, 2017: 143).

Proje numarasının ilk iki hanesi, projenin başlangıç yılını belirtmek için kullanılmıştır. 1966-1999 yılları arasında başlangıç yılının son iki hanesi, proje numarasının ilk iki hanesini oluşturmuş, 2000 yılı ile birlikte bu kısaltma yönteminden vazgeçilmiştir. Başlangıç yılının ardından projenin ait olduğu sektör ve alt sektör bilgisi, yukarıda açıklanan sektör kodları aracılığıyla kodlanmıştır. Alt sektörü olmayan sektörlerde alt sektör kısmı için “00” şeklinde bir kullanımın tercih

edildiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla, "00" kodu, projenin ait olduğu sektörde alt sektör bazında sınıflandırma yapılmadığı bilgisini içermektedir (Yavuz, 2017: 143).

Sektör ve alt sektör bilgisinden sonra gelen dört haneli sayı ise, projenin sektör sıra numarasını göstermektedir. Sıra numarasının işleyişi, sektörden sektöre farklılık göstermektedir. Bazı sektörlerde ardışık şekilde verilen sıra numarası, kimi sektörlerde ise 5'in, 10'un ya da 100'ün katları şeklinde verilmektedir. Bundan ötürü, sıra numarası kodlamasında standart bir uygulamadan bahsetmek mümkün değildir (Yavuz, 2017: 143).

ii. Proje Adı

Kamu yatırım programları incelendiğinde, proje adlarının projenin içeriğini yansıtacak şekilde belirlenmiş olduğu gözlenmiştir. Dolayısıyla proje adı, "projenin içeriği yansıtan tamlama niteliğinde söz öbeği" olarak tanımlanabilir (Yavuz, 2017: 144-145).

iii. Proje Yeri

Kamu yatırımlarının yapıldığı yer bilgisi, bu parametre kapsamında verilmektedir. Yer bilgisinin gösterimine ilişkin iki farklı usul tespit edilmiştir. Bunlardan ilkinde göre, projenin yapıldığı yer bilgisi il bazında somutlaştırılmaktadır. Bazı durumlarda ilçe düzeyinde de bilgi verildiği gözlenmiştir.

İkinci usul kapsamında somut olarak yer bilgisi belirtmeyen "Muhtelif", "Türkiye Geneli", "81 İl" gibi genel nitelikli ifadeler tercih edilmiştir. Bu ifadeler, proje kapsamında yapılan yatırımın spesifik olarak nerede yapıldığı bilgisini içermemektedir (Yavuz, 2017: 145-146).

iv. Karakteristik

Karakteristik, "bir kimse veya nesneye özgü olan ayırıcı nitelik" olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2011). Planlama pratiğinde kelime anlamından farklı bir anlam kazanmış ve yatırım projesi kapsamında yapılan işin içeriği hakkında bilgiler, karakteristik parametresi kapsamında verilmiştir. Kamu yatırım programlarının incelenmesi sonucunda, üç ana karakteristik gösterim yöntemi tespit edilmiştir (Yavuz, 2017: 146).

a. Kapasite Gösterimi

İmalat sektörü başta olmak üzere iktisadi sektörler için kullanılan bu yöntem aracılığıyla yatırım sonucunda elde edilecek kapasite ya da kapasite artışı, sektöre özgü ölçü birimi bazında gösterilmektedir (Yavuz, 2017: 146).

b. Nihai Çıktı Gösterimi

Bu yöntem kullanılarak belirlenen karakteristik parametresinde, yatırım sonucunda elde edilecek nihai çıktı, sektöre özgü ölçü birimi bazında tanımlanmaktadır. Tüm sektörler tarafından kullanılan en yaygın yöntem olma özelliğine sahiptir (Yavuz, 2017: 147).

c. İşin Niteliğine İlişkin Gösterim

Yapılan işin niteliğinin tanımlanmasının ve sayısal olarak ölçülmesinin zor olduğu sektörlerde yaygın olarak kullanılan bu yöntemde, karakteristik parametresinde sadece yatırım kapsamında yapılacak işin niteliği ifade edilmiştir. Turizm, kültür ve diğer kamu hizmetleri sektörleri bu yöntemin sık kullanıldığı sektörler olarak dikkati çekmektedir (Yavuz, 2017: 148).

v. Başlangıç ve Bitiş Yılı

Başlangıç yılı, projenin kamu yatırım programına alındığı yıl bilgisini vermektedir. Bu bilgi, yukarıda da belirtildiği üzere, proje numarasından da öğrenilebilmektedir. Bitiş yılı ise projenin ne zaman tamamlanacağı bilgisini içermektedir (Yavuz, 2017: 150-151).

vi. Proje Mali Parametreleri: Proje Toplam Tutarı, Kümülatif Harcama ve Yılı Yatırım Ödeneği

Proje toplam tutarı, projenin maliyeti; kümülatif harcama, projenin kamu yatırım programına alındığı tarihten itibaren yapılmış harcama miktarı ve yılı yatırım ödeneği de projeye o yıl için tahsis edilmiş yatırım ödenek miktarı bilgilerini vermektedir. Proje kapsamında bütçe ödeneği dışında dış kredi⁴ ya da özkaynak⁵ kullanılmış ise ilgisine göre her üç parametrede de bu bilgiler kapsanımdır (Yavuz, 2017: 151-152).

Buraya kadar kamu yatırım programının kodlama sistemi, bu sistemin iki ana kavramı olan sektör ve proje kavramları temel alınarak açıklanmıştır. Soyut düzeyde yapılan açıklamaları somutlaştırmak ve böylece bu sistemi daha anlaşılır kılmak adına bir sonraki bölümde kamu yatırım programından alınan örnekler incelenmiştir.

1.3. Örneklerle Kamu Yatırım Programının Kodlama Sistemi

Kamu yatırım programının kodlama sistemi hakkında yapılan açıklamaları somutlaştırmak ve sistemin uygulamada nasıl çalıştığını göstermek amacıyla 2017

4 Dış kredi ile Dünya Bankası başta olmak üzere kamu yatırım projelerinin finansmanı için yabancı kredi kuruluşlarından alınan krediler kastedilmektedir.

5 Özkaynak ile kamu iktisadi teşebbüslerinin elde ettikleri gelirlerden yatırıma ayırdıkları miktar kastedilmektedir.

yılı kamu yatırım programından farklı sektörlerden farklı proje türlerini temsilen üç adet kamu yatırım projesi seçilmiştir. Bu projelerin kamu yatırım programındaki görünüşleri Ek-1’de yer almaktadır. Devam eden satırlarda her bir örneğin çözümlemesi yapılarak kodlama sisteminin işleyişi anlatılmaktadır.

i. Örnek-1: 2013A050060 numaralı Taşkın Risk Yönetim Planlarının Hazırlanması Projesi

Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen bu projenin numarasından tarım sektörünün ormancılık alt sektöründe yer aldığı ve 2013 yılında başladığı bilgisi elde edilmektedir. Aynı zamanda 2013 yılında başlayan projeler içerisindeki sıra numarasının “60” olduğu da proje numarasının son dört hanesinden anlaşılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 34). Ancak proje sıra numaralarına ilişkin uygulamada bir standart bulunmayışı, bu projenin 2013 yılında kamu yatırım programına dâhil edilen projeler arasında kaçınıcı sırada yer aldığına tespitine imkân vermemektedir.

Yer parametresinde yer alan “muhtelif” ifadesi, proje kapsamında yapılan işin birden fazla ili kapsadığını işaret etmektedir. Karakteristik parametresi, yapılan işin niteliğini tanımlayacak şekilde belirlenmiştir. Buna göre, proje kapsamında projelendirme, fizibilite başta olmak üzere etüt-proje faaliyetleri yürütüleceği anlaşılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 34).

2013 yılında başlatılan projenin toplam maliyeti, 60.689.000 TL ve 2016 yılı sonuna kadar yapılan kümülatif harcama tutarı ise 18.088.000 TL’dir. 2017 yılı için tahsis edilen yatırım ödeneği de 10.601.000 TL’dir. Mali içerikli parametreler kullanılarak yapılan hesaplamalar sonucunda, 2019 yılında tamamlanması hedeflenen proje için 2018 ve 2019 yıllarında ihtiyaç duyulan yatırım ödenek miktarının 32.000.000 TL olduğu görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 34). Bu da projenin mali portresi hakkında bir öngörü sunmaktadır.

Proje tür bilgisi kodlanmadığı için projenin hangi türden olduğu net bir şekilde tespit edilememektedir. Ancak karakteristiğinde toplu projeyi tanımlayan ifadelerin yer almaması, bu projenin toplu proje olmadığını ortaya koymaktadır. Diğer yandan, proje isminin tek bir amaca özgü olma halini (taşkın risk yönetim planları hazırlanmasını gerçekleştirmek) yansıttığı dikkate alınırsa, projenin müstakil proje olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir.

ii. Örnek-2: 2008H030630 numaralı Derslik ve Merkezi Birimler Projesi

Proje numarasından eğitim sektörünün yükseköğretim alt sektöründe yer aldığı anlaşılan projenin başlangıç yılı 2008'dir. Karakteristik parametresinde üniversitenin sunduğu eğitim hizmetinin yerine getirilmesi için gerekli yapım işlerine yer verildiği görülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 136). Yapım işlerinin ismen ve büyüklük olarak belirtilmiş olmasından nihai çıktı gösterim usulünün kullanıldığı anlaşılmaktadır. Aynı adı taşıyan benzer nitelikli projeler, diğer üniversitelerde de bulunmaktadır. Burada dikkat çeken bir ayrıntı, 2008-2017 döneminde bu projenin karakteristik parametresinde yer alan yapım işlerinin sürekli değişiklik göstermesidir. Başka bir ifadeyle, karakteristik parametresinde yer alan yapım işleri tamamlandıkça kamu yatırım programından çıkarılmakta, yerine yeni yapım işleri dâhil edilmekte ancak proje varlığını sürdürmektedir. Bu bağlamda, söz konusu projenin bir tür "çatı proje" işlevi gördüğü ve benzer nitelikli yapım işlerini bünyesinde barındırdığı anlaşılmaktadır. Benzer nitelikli yapım işlerine alt proje olarak yer verilme durumu, proje türü hakkında da yorumda bulunulmasını sağlamaktadır. Buna göre, projenin detayı tadat edilmiş (sayılmış) toplulaştırılmış proje olduğu ileri sürülebilir.

Karakteristik parametresinin sahip olduğu özellik, mali parametreler açısından da önceki örnekten farklı bir durumu ortaya koymaktadır. Projenin mali parametrelerine ilişkin veriler, 2008-2017 dönemi boyunca incelendiğinde, toplam tutar ve harcama parametresine ilişkin verilerin kümülatif (birikimli) olarak kaydedildiği tespit edilmiştir. Bunun anlamı, karakteristik parametresinde yer alan ancak tamamlandığı gerekçesiyle çıkarılan yapım işlerine ait maliyet ve harcama verilerine projenin toplam tutar ve harcama parametresinde yer verilmesidir. Bu sayede Aksaray Üniversitesine 2008 yılından itibaren yapılan yatırımların toplam büyüklüğü ve bu yatırımlara yönelik ne kadar harcama yapıldığı bilgisi elde edilebilmektedir. Buna göre, 2008-2017 döneminde 163.808.000 TL'lik yatırım projesi, kamu yatırım programına dâhil edilmiş ve bunlar için de 2016 sonu itibarıyla 126.608.000 TL harcanmıştır. Diğer yandan bu durum, birer alt proje özelliği gösteren yapım işlerinin mali portreleri hakkında bilgi sahibi olunmasını imkânsız kılmaktadır. Toplam tutar ve harcama parametrelerinin kümülatif olarak kaydedilmesinden ötürü mevcut yapım işlerinin maliyeti ve harcaması hakkında bilgi edinilememektedir. Ancak kamu yatırım programında kimi projelerin bu bilgileri ihtiva ettiği tespit edilmiştir. Konu ile ilgili planlama uzmanları ile yapılan görüşmelerde de bu durum teyit edilmiştir.⁶ Çalışmanın odağını dağıtmamak adına

6 Görüşme yapılan planlama uzmanları Hacı Mahmut Arslan ile Abdülkadir Yalvaç, görüşme tarihi; 15.05.2017.

bu konunun detaylarına girilmemekle birlikte bu konuda uygulamada standart birliği olmadığı tespitinde bulunabilir.

iii. Örnek-3: 1964E042100 numaralı İl Yolları Yapımı Projesi

Karayolları Genel Müdürlüğüne ait bu proje, ulaştırma sektörünün karayolu alt sektöründe yer almaktadır. Projenin başlangıç yılının 1964 olması, projeyi çözümlenme konusunda soru işaretlerine yol açıcı niteliktedir. 1963-2017 dönemi kamu yatırım programları ve program kararlarının incelenmesi ve konuyla ilgili planlama uzmanları ile yapılan görüşmeler neticesinde, ilk defa 1987 yılında gündeme gelen toplulaştırılmış proje uygulamasının bu konudaki soru işaretlerini ortadan kaldıran bir gelişme olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu projenin orijinal ismi, "Ayrım-Narince-Taraksu" olup Adıyaman ilinin ilçeleri arasında 99 km yol yapımını kapsamaktadır (DPT, 1990: 159). 1991 yılında benzer nitelikteki il yol yapım projeleri bu proje altında birleştirilmiş ve "il yolları yapımı" adını taşıyan toplulaştırılmış bir proje oluşturulmuştur. Proje içerisinde yer alan alt projelerin kamu yatırım programında sayılmamış olmasından hareketle projenin türünün, detayı tadat edilmemiş toplulaştırılmış proje olduğu anlaşılmaktadır (Yavuz, 2017: 159).

Karakteristik parametresi, proje kapsamında yer alan il yollarının uzunluğunun toplamını vermektedir. Ancak kaç adet alt proje olduğu bilgisi, proje türünden ötürü elde edilememektedir (Yavuz, 2017: 160). Bir başka önemli konu, proje mali parametrelerinin çözümlenmesine ilişkindir. Yukarıdaki örnekten farklı olarak bu projede toplam tutar ve harcama parametrelerinin cari güncel durumu yansıtmakta olduğu, konuyla ilgili planlama uzmanları ile yapılan görüşmeden öğrenilmiştir.⁷ Başka bir ifadeyle, mevcut veriler 5.706 km il yolunun toplam maliyeti ile bunun için yapılmış harcama miktarına aittir. Dolayısıyla, kamu yatırım programında hem proje türleri hem de aynı proje türleri arasında mali parametrelere ilişkin standart bir uygulama olmadığı anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere, proje numarası, karakteristik ve mali parametre uygulamalarında standart birliğinin olmayışı kamu yatırım programından kamu yatırımları hakkında sağlıklı bilgi üretilmesini zorlaştırdığı gibi kamu yatırım programı ile merkezi yönetim bütçesi arasında kamu yatırım projeleri bazında eşleştirme yapılmasını imkânsız kılmaktadır. Bu konuyu detaylandırmak için öncelikle merkezi yönetim bütçesinin kodlama sistemi hakkında bilgi sahibi olunması gerekmektedir.

7 Görüşme yapılan planlama uzmanı Hacı Mahmut Arslan ile Daire Başkanı Muhammed Şakir Şentürk, görüşme tarihi; 16.05.2017.

2. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN KODLAMA SİSTEMİ: ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI (ABS)

2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile yeni bir bütçeleme anlayışı benimsenmiştir. Bu kapsamda bütçe kodlama sisteminde de değişikliğe gidilmiş ve 2004 yılından itibaren ABS olarak adlandırılan kodlama sistemi kullanılmaya başlanmıştır. Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından geliştirilen “*Government Finance Statistics (GFS) (Devlet Mali İstatistikleri)*” temel alınarak hazırlanmış olan ABS kapsamında harcama, gelir ve açık ile fazlanın (harcama ile gelir arasındaki fark) finansmanı olmak üzere üç ana başlık altında kodlama yapılmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 3-4). Kamu yatırımlarının bütçenin harcama kalemlerinden biri olduğu dikkate alındığında, çalışmanın konusu açısından ABS'nin harcama kodları üzerine yoğunlaşmıştır.

Merkezi yönetim bütçesinin harcama kalemleri kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olmak üzere dört farklı şekilde kodlanmaktadır. Aşağıda her bir kodlama türü hakkında bilgi verilmiştir.

2.1. Kurumsal Kodlama

Kurumsal kodlama aracılığıyla siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi amaçlanmakta ve buna yönelik olarak da harcamanın “kim” tarafından gerçekleştirildiği bilgisi kodlanmaktadır. Kodlama sistemi, merkezi yönetim bütçesinin kapsadığı idari teşkilat esas alınarak geliştirilmiştir. Başka bir ifadeyle, 5018 sayılı Kanun'a ekli cetvellerde yer alan kurumlar, kurumsal kodlamanın konusunu oluşturmaktadır.

Kurumlar, dört düzeyde kodlanmaktadır. Her bir düzey için 01-99 sayıları kullanılarak numerik bir kodlama yapılmakta ve dört düzey birleşerek sekiz haneli bir kod elde edilmektedir. Bakanlıklar ile bakanlıklarla ilgili ya da ilişkili olan ayrı bütçeye sahip kamu kurumları birinci düzeyde, birinci düzeyde yer alan makamlara karşı doğrudan sorumlu olan birimler (tüzel kişiliği bulunmayan Hazine Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi genel bütçeli kurumların bağlı birimleri) ikinci düzeyde kodlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 19-22). İlk iki düzeyde yapılan kodlama ile devlet tüzel kişiliğini temsil eden kurumlar ile kamu tüzel kişiliğine sahip tüm kurumlar tanımlanmıştır. Üçüncü ve dördüncü düzeylerde ise, bu kurumların başta ana hizmet birimleri olmak üzere harcama yetkisine sahip tüm uygulama birimleri hiyerarşi ilişkisi esas alınarak kodlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 19-22). İdari teşkilat yapısındaki hiyerarşiyi yansıtan nitelikteki kodlama sayesinde siyasi ve yönetsel sorumluluk görünür kılınmaktadır.

2.2. Fonksiyonel Kodlama

Fonksiyonel kodlama, harcamaların tema bazlı sınıflandırılması amacına hizmet etmektedir. Bu kapsamda belirlenen temalar, devlet faaliyetlerinin türü hakkında bilgi vermektedir (Maliye Bakanlığı, 2004:23). Başka bir deyişle, harcamanın “hangi” işler için yapıldığını göstermektedir. Kodlamanın ilk düzeyinde harcamalar;

- Genel Kamu Hizmetleri (1)
- Savunma Hizmetleri (2)
- Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri (3)
- Ekonomik İşler ve Hizmetler (4)
- Çevre Koruma Hizmetleri (5)
- İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri (6)
- Sağlık Hizmetleri (7)
- Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri (8)
- Eğitim Hizmetleri (9)
- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri (10)

olmak üzere 10 tema kapsamında kodlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 24). Numerik şekilde yapılan kodlama, parantez içerisinde gösterilmiştir. İkinci düzeyde temalar alt programlara, üçüncü düzeyde de alt programlar nihai hizmetlere ayrılmakta ve her bir alt program ile nihai hizmet numerik şekilde kodlanmaktadır. Fonksiyonel kodlamanın dördüncü düzeyi kullanılmamaktadır ve ilk üç düzeyde yapılan kodlama sonunda, altı haneli fonksiyonel kod elde edilmektedir. Fonksiyonel kodlamanın daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla eğitim hizmetleri temasının kod yapısı Tablo 3’te gösterilmiştir.

Tablo 3: Eğitim Hizmetleri Temasının Kod Yapısı

I	II	III	FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA
9			EĞİTİM HİZMETLERİ
	1		Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri
		1	Okul öncesi eğitim hizmetleri
		2	İlköğretim hizmetleri
	2		Ortaöğretim Hizmetleri
		1	Ortaöğretim genel programlar
		2	Mesleki ve teknik ortaöğretim
		9	Sınıflandırmaya girmeyen ortaöğretim hizmetleri
	3		Ortaöğretim Sonrası Mesleki Eğitim Hizmetleri
		0	Ortaöğretim sonrası mesleki eğitim hizmetleri
	4		Yükseköğretim Hizmetleri
		1	Üniversiteler ve yükseköğretim hizmeti veren kurumlar
		2	Doktora eğitimi veren yükseköğretim hizmetleri
	5		Seviyeye Göre Sınıflandırılmayan Eğitim Hizmetleri
		0	Seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri
	6		Eğitime yardımcı hizmetler
		0	Eğitime yardımcı hizmetler
	8		Eğitime İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
		8	Eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri
	9		Sınıflandırmaya Girmeyen Eğitim Hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2004: 74.

Tablo 3 incelendiğinde, eğitim hizmetlerinin 9 alt programa ve her bir alt programın da farklı sayıda nihai hizmetlere ayrıldığı görülmektedir. Alt programlar ile nihai hizmetler genel ifadeler kullanılarak adlandırılmıştır. Diğer temaların alt programları ve nihai hizmetleri için de benzer bir tespit bulunmak mümkündür. Bununla birlikte, ABS'ye ilişkin hazırlanan rehberde her bir alt program kapsamında yer alan nihai hizmetler için ayrı ayrı açıklamalar yapılarak adlandırmadaki soyutluğun içi doldurulmaya çalışılmıştır. Tablo 4'te 09-01-01 kodlu okul öncesi eğitim hizmetlerine ilişkin yapılan açıklama örnek olarak verilmiştir. Buna göre, öncelikle okul öncesi eğitim kurumu tanımlanmış ardından da bu kurumlar için yapılan hangi harcamaların kapsam içi, hangi harcamaların kapsam dışı olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 4: 09-01-01 Kodlu Okul Öncesi Eğitim Hizmetlerine İlişkin Açıklama

<p>Kapsam: İlköğretim seviyesine kadar tüm eğitim hizmetleri</p> <p>ISCED-97 seviye 0 okul öncesi eğitimin sağlanması; ev ve okul ortamı arasında köprü oluşturmak için tasarlanmış okul tipi bir ortamda organize öğretimi kapsar. Eğitim yaşı 3 yaş -ilkokula başlama yaşı arasındadır. Erken çocukluk ya da okul öncesi eğitim programlarından ibaret olup, çocuğun sosyal, beyinsel ya da fiziksel gelişimiyle ilgilidir.</p> <p>ISCED-97 seviye 0'da okul öncesi eğitim veren okulların ve diğer kuruluşların idaresi, teftişi, işletilmesi ya da desteklenmesi.</p> <p>Kapsam dışı: Eğitime yardımcı hizmetler (09.6.0)</p>

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2004: 104

2.3. Finansman Tipi Kodlama

Finansman tipi kodlama, harcamaların finansman kaynağı hakkında bilgi vermektedir. ABS'ye kaynaklık eden GFS kapsamında yer almayan bu kodlama, Türkiye'deki mali sistemin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2004: 26). Tek düzey olarak ve numerik şekilde kodlama yapılmaktadır. Aşağıda Tablo 5'te finansman kodları ve açıklaması yer almaktadır. Buna göre, ilk beş kod ile harcamanın hangi kaynaktan finanse edildiği hususu, finansmanı sağlayan kurumun niteliği dikkate alınarak tespit edilmiştir. Son üç kod aracılığıyla da spesifik olarak takip edilmesi gerektiği düşünülen finansman kaynakları listelenmiştir.

Tablo 5: Finansman Kodları

Finansman Kodu	Açıklama
1	Genel Bütçeli İdareler
2	Özel Bütçeli İdareler
3	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
4	Sosyal Güvenlik Kurumları
5	Mahalli İdareler
6	Özel Ödenekler
7	Dış Proje Kredileri
8	Bağış ve Yardımlar

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2004:27

2.4. Ekonomik Kodlama

Ekonomik kodlama, harcamaların ekonomiye yansımalarının izlenmesi amacıyla geliştirilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2004: 30). Dört düzeyden meydana gelen kodlama sisteminin ilk düzeyinde harcamalar,

- Personel Giderleri (01)
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri (02)
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri (03)
- Faiz Giderleri (04)
- Cari Transferler (05)
- Sermaye Giderleri (06)
- Sermaye Transferleri (07)
- Borç Verme (08)
- Yedek Ödenekler (09)

olmak üzere 9 başlıkta kodlanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 111). Kodlama parantez içerisinde gösterildiği gibi numerik şekilde yapılmaktadır. Başlıklar incelendiği takdirde, harcama kalemlerinin bütçenin ana unsurları olan cari, sermaye ve transfer kategorilerinin detaylandırılmış hali olduğu anlaşılmaktadır. Kamu yatırım programı kapsamında takip edilen kamu yatırımlarının ekonomik kodlamadaki karşılığı, 06 numaralı sermaye giderleridir. Dolayısıyla, çalışmanın konusuyla da uyumlu olarak ekonomik kodlama kapsamında sadece sermaye giderinin kod yapısı üzerinde durulmuştur.

Sermaye giderleri kodlamanın ikinci düzeyinde,

- Mamul Mal Alımları (06.1)
- Menkul Sermaye Üretim Giderleri (06.2)
- Gayri Maddi Hak Alımları (06.3)
- Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırılması (06.4)
- Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri (06.5)
- Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri (06.5)
- Gayrimenkul Malların Büyük Onarım Giderleri (06.7)
- Stok Alımları (06.8)
- Diğer Sermaye Giderleri (06.9)

olmak üzere 9 başlık altında kodlanmıştır (Maliye Bakanlığı, 2004: 112-113). Üçüncü ve dördüncü düzeylerde yapılan kodlamalar ile harcamanın niteliği somutlaştırılmakta ve neticede sermaye gideri niteliğindeki bir harcamanın dört düzeyli ve sekiz haneli ekonomik kodu ortaya çıkmış olmaktadır. Üçüncü ve

dördüncü düzeylerin tamamını listelemek mümkün olmadığı için Tablo 6'da 06.5 gayrimenkul sermaye üretim giderlerinin üçüncü ve dördüncü düzeylerine ilişkin bir örnek incelenerek ekonomik kodlamanın somutlaştırılması amaçlanmıştır.

Tablo 6: 06.5 Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderlerinin Üçüncü ve Dördüncü Düzey Ekonomik Kod Gösterim Örneği

I	II	III	IV	GİDERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI
6	5	7		Müteahhitlik Giderleri
6	5	7	1	Hizmet Binası
6	5	7	2	Hizmet Tesisleri
6	5	7	3	Lojmanlar
6	5	7	4	Sosyal Tesisler
6	5	7	5	Gemiler
6	5	7	6	Yüzer Tersaneler
6	5	7	7	Yol Yapım Giderleri
6	5	7	8	İçme Suyu Tesisi Yapım Giderleri
6	5	7	9	Kanalizasyon Tesisi Yapım Giderleri
6	5	7	90	Diğerleri

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2004:139.

Gayrimenkul sermaye üretim giderleri, sermaye malı niteliği taşıyan bir taşınmaz imalatını kapsamaktadır (Maliye Bakanlığı, 2004: 177). Tablo 6 incelediğinde, dördüncü düzeyde harcamanın içeriğinin somutlaştırıldığı görülmektedir.

Ekonomik kodlama kapsamında kodlanan bilgiler, kamu yatırım programının kodlama sistemindeki proje karakteristiği parametresi kapsamında yapılan kodlama ile benzerlik göstermektedir. Her ikisinde de harcamanın içeriğine ilişkin kodlama yapılmaktadır. Ancak ekonomik kodlamanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yapılan içerik kodlaması, proje karakteristiği parametresinde yapılan içerik kodlamasından oldukça farklıdır. Öte yandan, farklı içeriklerde yapılan bu kodlamaların birbirini tanımasını sağlayacak herhangi bir altyapı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, kamu yatırım programında yer alan bir projenin ekonomik kodlamadaki karşılığını bulmak, bu sistemlere hâkim olmak ve manuel şekilde yapılacak bir tarama ile mümkündür. Bu çabanın ise, oldukça uzun bir zaman gerektireceği aşikârdır. Karşılığı bulunsa dahi, sistemlerin birbirini

tanımaması nedeniyle, anlamlı çıkarımlarda bulunmak mümkün değildir. Böylece, iki kodlama sistemi arasındaki bir diğer önemli uyumsuzluk alanı tespit edilmiş olmaktadır. Uyumsuzluk alanlarının incelenmesi ve yol açtığı sorunların analiz edilmesi, bir sonraki bölümün konusudur.

3. KODLAMA SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI: UYUMSUZLUĞUN YOL AÇTIĞI SORUNLAR

ABS kapsamında dört başlık altında yapılan kodlama aracılığıyla bütçe harcamasının “kim (kurumsal)” tarafından “hangi işlere (fonksiyonel)” yönelik olarak “hangi kaynaklar (finansman)” kullanılarak “nasıl (ekonomik)” yapıldığı sorusuna cevap olan bilgiler numerik şekilde kodlanmaktadır. Buna karşılık kamu yatırım programında ise ABS’de sermaye gideri olarak kavranan yatırım projelerinin “kim” tarafından “hangi işler (sektör)” için ve “nasıl (karakteristik parametresi)” gerçekleştirildiği sorusuna cevap olan bilgiler sözel ve numerik koddan oluşan özel bir gösterim yöntemi aracılığıyla kodlanmaktadır. Bununla birlikte, her iki sistemde kodlanan içerik bilgisi birbirinden farklıdır ve bu farklılıklar iki sistem arasındaki uyumsuzluğun konusunu oluşturmaktadır.

İki sistem arasındaki uyumsuzluk, yukarıda ifade edilen sorulara verilen cevapların karşılaştırılması aracılığıyla somutlaştırılabilir. Bu soruların işaret ettiği başlıklar da aynı zamanda uyumsuzluk alanları olarak kabul edilebilir. Bu kabulden hareketle uyumsuzluk alanları aşağıda üç başlık altında, kamu yatırım programının kodlama sisteminin anlattığı bölümde yer verilen örnekler üzerinden incelenmiş ve iki sistem arasındaki uyumsuzluk somutlaştırılmıştır.

3.1. Yatırım Projesinin/Harcamanın Sahipliğine İlişkin Uyumsuzluk

ABS’de kurumsal kodlama kapsamında harcama sorumluluğu esas alınarak kodlama yapılmaktadır. Bundan maksat da harcamaya ilişkin siyasi ve idari sorumluluğun tespit edilmesidir. Dört düzeyde yapılan kodlama idari teşkilatın hiyerarşisi üzerine inşa edilmiş ve dördüncü düzeyde harcamayı bizzat yapan birim kodlanmaktadır. Kamu yatırım programında yatırım projelerin sahipliği Ek-1’de yer alan örneklerde görüldüğü üzere sözel olarak belirtilmektedir. Bu örneklerdeki sahipliğe ilişkin bilgiler incelendiğinde, kurumsal kodlamanın ilk iki düzeyine tekabül ettiği anlaşılmaktadır. Bu durum, kamu yatırım programı kapsamında ABS’den farklı olarak harcama sorumluluğunu esas alan bir kodlama yapılmadığını ortaya koymaktadır. Yapılan kodlamayı yatırım projelerini kurumsal olarak adreslemek şeklinde tarif etmek mümkündür.

Kurumsal sahipliğin tespiti konusundaki uyumsuzluk, Ek-1'de yer alan Örnek-1 üzerinden somutlaştırılabilir. Burada yer verilen proje, Orman ve Su İşleri Bakanlığına aittir. Bu ifade, ABS'de kurumsal kodlamanın birinci düzeyine tekabül etmektedir. Ancak Bakanlık içerisinde bu projeye tahsis edilen ödeneğin harcanmasından, başka bir ifadeyle bu projenin gerçekleştirilmesinden sorumlu bir harcama birimi olması ve ABS'de dördüncü düzey kapsamında bu birimin kodlanması gerekmektedir. Uygulamada bu yapılmaktadır ancak kamu yatırım programında bu bilgiye yer verilmemektedir. Dolayısıyla, kamu yatırım programı aracılığıyla projenin uygulamadaki gerçek sahibine ulaşmak mümkün değildir. Bu önermenin tersi de geçerlidir. Bütçe aracılığıyla da projenin uygulamadaki gerçek sahibine ulaşmak mümkün değildir. Çünkü iki sistem arasında kurumsal sahipliğin eşleşmesini sağlayacak bir mekanizma mevcut değildir.

3.2. Yatırım Projesinin/Harcamanın Konusuna İlişkin Uyumsuzluk

Yatırım projesinin/harcamanın konusuna ilişkin uyumsuzluk ile ABS'deki fonksiyonel kodlama ile kamu yatırım programındaki sektör-alt sektör örüntüsü arasındaki uyumsuzluk kastedilmektedir. Uyumsuzluğun temel sebebi, ABS ile kamu yatırım programındaki kodlama sistemine kaynaklık eden referans kodlama sisteminin farklı olmasıdır. ABS'nin kaynağı, IMF tarafından geliştirilen GFS iken, kamu yatırım programında kullanılan sektör-alt sektör örüntüsünün kaynağı, BM tarafından geliştirilen ISIC'dir.

ABS'nin fonksiyon kodları ile kamu yatırım programının sektör-alt sektör örüntüsü karşılaştırıldığında, eğitim ve sağlık sektörü dışında bir uyum olmadığı görülmektedir. Her ne kadar eğitim ve sağlık sektörleri açısından fonksiyonel kodlamanın birinci düzeyinde bir uyumdan söz edilebilirse de alt sektör ile fonksiyonel kodlamanın ikinci ve üçüncü düzeyleri arasında herhangi bir uyum olmadığı tespit edilmiştir. Fonksiyonel kodlamaya örnek olarak seçilen ve Tablo 3'te gösterilen eğitim hizmetleri temasının kod yapısı ile Tablo 2'de yer alan eğitim sektörünün alt sektör örüntüsü arasındaki uyumsuzluk bu tespiti doğrulamaktadır. Aynı durum sağlık sektörü açısından da geçerlidir. Kamu yatırım programında sağlık sektörü alt sektör bazında tasnif edilmemiş iken, ABS kapsamında alt fonksiyon bazında sınıflandırılmıştır.

Uygulamada iki sistem arasında sektör-alt sektör ile fonksiyon eşleşmesini sağlayan bir mekanizma bulunmadığından Örnek-1'de yer alan tarım-ormancılık sektörüne ait bir projenin ABS'de hangi fonksiyon kapsamında kodlandığı

bilgisine ulaşmak mümkün değildir. Bu durum, diğer örnekler açısından da geçerlidir. Dolayısıyla, kurumsal sahiplik ile birlikte değerlendirildiğinde, kamu yatırım programında yer alan bir projenin bütçe içerisindeki yerinin net olarak tespit edilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

3.3. Yatırım Projesinin/Harcamanın İçeriğine İlişkin Uyumsuzluk

Kamu yatırım programında yatırım projesinin içerik bilgisi, karakteristik parametresinde kodlanmaktadır. Bunun ABS'deki karşılığı ise, ekonomik kodlamanın dördüncü düzeyidir. Karakteristik gösterim yöntemleri ile ekonomik kodlamanın dördüncü düzeyi karşılaştırıldığında, iki kod yapısı arasında herhangi bir uyum olmadığı anlaşılmaktadır. Kamu yatırım programında özellikle müstakil ve detayı tadat edilmiş toplulaştırılmış projelerde projenin içeriği hakkında oldukça spesifik bilgiler verilirken, buna karşılık ABS kapsamında oldukça genel bir bilgi ile yetinilmektedir. Bu durum, Ek-1'de yer alan Örnek-2'nin incelenmesi aracılığıyla somutlaştırılabilir.

Örnek-2'de yer alan projenin karakteristiğinde dört adet yapım işi yer almaktadır. Taşınmaz niteliğindeki sermaye malı üretimi olan bu yapım işlerinin ekonomik kodlamadaki karşılığı, gayrimenkul sermaye üretimidir. Bundan ötürü, ilk iki düzeyde 06.5 olarak kodlanan yapım işleri üçüncü düzeyde müteahhitlik giderleri altında tasnif edilmekte ve dördüncü düzeyde somutlaştırılmaktadır. Yapım işlerinin isimleri ile ekonomik kodlamanın dördüncü düzeyindeki tasnif incelendiğinde, yemekhane binası hariç yapım işlerinin hizmet binası, yemekhane binasının ise, sosyal tesisler kapsamında değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu yatırım programındaki yapım işleri, bütçe içerisinde daha genel isimler altında kavranmakta ve bu işlerin içeriğine ilişkin ölçü birimleri kapsam dışı bırakılmaktadır. Ayrıca kamu yatırım programında her bir iş ayrı ayrı görülebilir iken, bütçe içerisinde aynı nitelikteki işler, örnekte yemekhane binası haricindeki yapım işlerinin hizmet binası altında toplandığı gibi, ilgili olduğu başlık altında toplanmaktadır.

Diğer taraftan, Örnek-2'de yer alan projenin karakteristiğinde inşaatın yanı sıra donanım ifadesi de yer almaktadır. Bu ifade, proje kapsamında söz konusu dört yapım işi için tefrişat harcaması da yapılabileceğini anlatmaktadır. Donanım için yapılan harcamalar, ABS kapsamında niteliğine göre mamul mal alımı (06.1) ya da gayri maddi hak alımı (06.3) altında kodlanmaktadır. Dolayısıyla, örnek olarak incelenen proje kapsamında yapılabilecek harcamalar, 3 farklı ekonomik

koda karşılık gelmektedir. Başka bir ifadeyle, projenin 2017 yılı yatırım ödeneği merkezi yönetim bütçesinde 06.1, 06.3 ve 06.5 olmak üzere üç farklı ekonomik kodun konusu olabilir. Burada kesin bir ifade kullanılması mümkün değildir çünkü kamu yatırım programında yatırım ödeneği inşaat ve donanım olarak ayrı ayrı gösterilmemiştir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kamu yatırım programında yer alan bir projenin merkezi yönetim bütçesi içerisinde takip edilmesinin zorluğu somut olarak anlaşılmaktadır. Örnekler incelenirken de ifade edildiği üzere, tek bir proje farklı kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodların konusu olabilmektedir ve mevcut durumda kodlama sistemleri bu takibi sağlayabilecek bir altyapıya sahip değildir. Kamu yatırım programından verilen örnekler üzerinden yapılan karşılaştırma neticesinde elde edilen sonuçlar, merkezi yönetim bütçesinden alınan örneklerle yapılacak karşılaştırmalar için de geçerlidir.

Peki, kodlama sistemleri arasındaki uyumsuzluğun yol açtığı sorunlar nelerdir? Ortaya çıkan sorunları, akademik çalışmalar ile kamu mali yönetimine etkileri şeklinde ikiye ayırarak ele almak mümkündür. Sistemlerin uyumsuzluğu, her şeyden önce kamu kaynaklarıyla yürütülen yatırımlar hakkında sağlıklı bilgi üretimini olumsuz etkilemektedir. Bu durumun akademik çalışmalar açısından yarattığı sorunlar izahattan varestedir.

5018 sayılı Kanun'un gerekçesi ve temel ilkeleri incelendiği takdirde, benimsenen yeni bütçeleme anlayışı ile kamuda şeffaflığın ve hesap verebilirliğin hayata geçirilmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Bu iki ilkenin de hayata geçirilmesi, kamu maliyesi hakkında sağlıklı bilgi üretimine ve bu bilginin uygulayıcı ve denetleyici kurumlara açık olması kadar kamuoyunun da erişimine açık olmasına bağlıdır. Kamuoyu açısından erişim imkânı kadar önemli olan bir diğer husus da sunulan bilgilerin anlaşılabilirliğidir. Sonuç olarak, mevcut kodlama sistemleri bu ilkelerin hayata geçirilmesi için gerekli sağlıklı ve anlaşılabilir bilgiyi üretmekten oldukça uzaktır.

SONUÇ YERİNE: ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Kodlama sistemlerindeki uyumsuzluğun yol açtığı temel sorun, gerek akademik çalışmalar gerekse de kamu mali yönetiminin etkinliği açısından ihtiyaç duyulan sağlıklı bilginin üretilmemesidir. Bu sorunu çözmek amacıyla iki aşamalı bir çözüm önerisinde bulunulmuştur. Çözümün ilk aşaması, kamu yatırım programının kodlama sistemine ilişkindir.

Kamu yatırım programının kodlama sistemi, sektör ve proje düzeyinde standardize bilgi üretme kapasitesine sahip değildir. Sistemin anlatıldığı bölümde de vurgulandığı üzere, proje türlerine ilişkin bir kodlama yapılmamaktadır. Diğer yandan, proje içerik bilgisini sunan karakteristik parametresi için standart bir gösterim usulü kullanılmamaktadır. İçerik bilgisinin niteliği sektörler ve alt sektörler bazında ciddi farklılıklar göstermektedir. Bu ise, sektör içi ve sektörler arası karşılaştırılabilirliği ortadan kaldırmaktadır. Projelerin mali boyutuna ilişkin bilgilerin sunumunda da standart eksiklikleri dikkat çekmektedir. Kümülatif olarak artması beklenen harcama ve tutar bilgileri, özellikle toplulaştırılmış projelerde yıllar itibarıyla büyük değişiklikler göstermektedir. Kamu yatırım programının standart olmayan yapısı, bütçe sistemi ile de ilişki kurulmasının önündeki en büyük engel durumundadır. Dolayısıyla, çözüm önerisinin ilk aşaması da kamu yatırım programının kodlama sisteminin standardize bilgi üreten bir yapıya kavuşturulmasıdır.

Çözüm önerisinin ikinci aşamasında ise birinci aşamanın tamamlanmasını takiben her iki sistemin birbirini tanımalarını sağlayacak altyapı çalışmalarının yapılmasıdır. Bu kapsamda özellikle iki sistemin birbiri ile konuşmasını sağlayacak eşleşme kılavuzlarının üretilmesi kritik önemdedir. Sonuç olarak, kamu yatırım programı ile merkezi yönetim bütçesinin kodlama sistemleri düzeyinde uyumlu hale getirilmesi, sağlıklı bilgi üretimi için gerekli zemini temin edecektir.

EK-1
Örnek-1:
Orman ve Su İşleri Bakanlığı

Bin TL.

Proje No	Proje Adı	Yer	Karakteristik	Başlama-Bitiş Yılı	Proje Tutarı		2016 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama				2017 Yatırımı			
					Dış	Toplam	Kredi	Özkaynak	Dış	Özkaynak	Toplam	Kredi	Özkaynak	Toplam
2013A050060	Taşkın Risk Yönetim Planlarının Hazırlanması Projesi	Muhelif	Etit-Proje	2013-2019	-	60.689	-	-	-	18.088	-	-	-	10.601

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017: 34

Örnek-2:
Aksaray Üniversitesi

Bin TL.

Proje No	Proje Adı	Yer	Karakteristik	Başlama-Bitiş Yılı	Proje Tutarı		2016 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama				2017 Yatırımı			
					Dış	Toplam	Kredi	Özkaynak	Dış	Özkaynak	Toplam	Kredi	Özkaynak	Toplam
2008H030630	Derslik ve Merkezi Birimler (KOP)	Aksaray	Fen-Edebiyat Fakültesi Ek Bina (6.000m2) Kütüphane (11.000m2) Ortaköy MYO Atölye (600 m2) Yemekhane Binası (10.000 m2)	2008-2018	-	163.808	-	-	-	126.608	-	-	-	18.000

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017: 136

Örnek-3:
Karayolları Genel Müdürlüğü

Bin TL.

Proje No	Proje Adı	Yer	Karakteristik	Başlama-Bitiş Yılı	Proje Tutarı		2016 Sonuna Kadar Tahmini Kümülatif Harcama				2017 Yatırımı			
					Dış	Toplam	Kredi	Özkaynak	Dış	Özkaynak	Toplam	Kredi	Özkaynak	Toplam
1964E042100	İl Yolları Yapımı	Muhelif	İl Yolu (5.706 km)	1964-2020	-	8.242.723	-	-	-	3.618.527	-	-	-	385.499

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2017: 78.

KAYNAKÇA

- Ayverdi, İlhan (2005), Misalli Büyük Türkçe Sözlük, <http://kubbealtiligati.com/>, (Erişim Tarihi: 05.03.2017).
- Bulutoğlu, Kenan, (2003), Kamu Ekonomisine Giriş (Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Küçük, Yalçın (1971), 100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Maliye Bakanlığı (2004), Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Nişanyan, Sevan (2012), Çağdaş Türkçenin Etimolojisi, <http://www.nisanyansozluk.com/>, (Erişim Tarihi: 05.03.2017).
- Türk Dil Kurumu (2011), Güncel Türkçe Sözlük, <http://tdk.gov.tr/>, (Erişim Tarihi: 05.03.2017).
- Yavuz, Mehmet (2017), Kamu Yatırımlarının Yönetimi: Müstakil Projelerden Topluştırılmış Projelere Geçiş, Yayımlanmamış Doktora Tezi (Ankara Üniversitesi), Ankara.

Resmi Kaynaklar

- Devlet Planlama Teşkilatı (1964), 1964 Yılı Program Kararnamesi, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/progkarar-arsiv.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1970), 1970 Yılı Program Kararnamesi, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/progkarar-arsiv.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1987), 1987 Yılı Program Kararnamesi, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/progkarar-arsiv.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Devlet Planlama Teşkilatı (1996), 1996 Yılı Program Kararnamesi, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/progkarar-arsiv.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Devlet Planlama Teşkilatı (2006), 2006 Yılı Program Kararnamesi, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/progkarar-arsiv.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Devlet Planlama Teşkilatı, 1990 Yılı Kamu Yatırım Programı, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/yatirim-progarsiv.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2017).
- Kalkınma Bakanlığı, 2017 Yılı Kamu Yatırım Programı, <http://www2.kalkinma.gov.tr/kamuyat/yatirim-progarsiv.html>.

TÜRKİYE'DE SOSYAL BELEDİYECİLİK ÇERÇEVESİNDE SOSYAL HARCAMALAR ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

AN OVERALL EVALUATION OF SOCIAL EXPENDITURES IN THE FRAMEWORK OF SOCIAL MUNICIPALITY IN TURKEY

Düriye TOPRAK*
Ceyda ŞATAF**

ÖZ

Sosyal belediyecilik, günümüzde en belirgin belediyecilik eğilimlerinden birisi haline gelmiştir. Türkiye’de sosyal belediye hizmeti adı altında, dezavantajlı kesimler olarak ifade edilen kadın, çocuk, yaşlı, yoksul, işsiz ve gençlere yönelik hizmetler sunulmaktadır. Günümüz sosyal belediyecilik anlayışında belediyeler, sınırları dâhilinde yaşayan ihtiyaç sahibi bireylerin yoksunluklarının giderilmesi amacıyla sistemli ve programlı hizmetlerin yürütülmesi için sosyal harcama yapılması yönünde kendilerini zorunlu hissetmektedirler. Çalışmada, elde edilen bulgular doğrultusunda, Türkiye’de sosyal belediyecilik hizmetlerine yönelik olarak yapılan sosyal harcamalar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Belediyecilik, Türkiye, Sosyal Harcamalar.

ABSTRACT

Social municipality has become one of the most prominent municipal tendencies today. Under the name of social municipal services in Turkey, services are delivered for women, children, the elderly, the poor, the unemployed and the youth, which are expressed as disadvantaged segments. In today’s social municipal understanding, municipalities feel obliged to make social expenditures to carry out systematic and programmed services for overcoming the deprivations of disadvantaged individuals living within their boundaries. This study examines the social spending on social municipal services in Turkey in line with the findings.

Keywords: Social Municipality, Turkey, Social Expenditures.

* Yrd. Doç. Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, dtoprak@mehmetakif.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü, ceydasataf@sdu.edu.tr

GİRİŞ

Yaşadığımız yüzyılda yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyeler yol, su, kanalizasyon, park, temizlik gibi klasik kentsel altyapı ve teknik hizmetler dışında sosyal, kültürel, ekonomik ve eğitsel bir dizi yeni alanda yükümlülük ve sorumlulukları yerine getirmektedirler. Artık bu yüzyılın çağdaş belediyecilik anlayışında “yerel sürdürülebilir kalkınma”, “sosyal belediyecilik”, “kentlilik bilincinin oluşturulması” gibi kavram, söylem ve politikalar bulunmaktadır.

Türkiye’de de artan hızlı şehir nüfusu ve beraberinde ortaya çıkan işsizlik, yoksulluk vb. sosyal sorunlar belediyelerin sosyal politika alanında önemlerini artırmıştır. Merkezi yönetimin sosyal yardım ve sosyal hizmet alanındaki yetersizliği de belediyeleri bu alanda aktif olmaya zorlamaktadır. Ayrıca Türkiye’de son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler sosyal yardım uygulamasını belediyelerin görevlerinden biri haline getirmiş, böylelikle sosyal belediyecilik anlayışı gelişme göstermeye başlamıştır. Günümüzde artık belediyelerin sosyal politika alanında rolünün olduğu gündemdedir. Bu rol de “sosyal belediyecilik” kavramıyla ifade edilmektedir.

Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları; çocuklara, gençlere, yaşlılara, engellilere, kadınlara, yoksul ve kimsesizlere, işsizlere ve afetzedelere yönelik uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devlet anlayışının yereldeki yansımaları olan sosyal belediyeciliğin nasıl gelişim gösterdiğinin analizi ve sosyal belediyecilik uygulamalarının niceliksel olarak tespiti için sosyal harcama rakamlarının belirlenmesi büyük önem arz etmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde sosyal belediyecilik kavramının ortaya çıkışı ve fonksiyonlarına kısaca değinilecek, Türkiye’deki sosyal belediyecilik uygulamaları ele alınacaktır. İkinci bölümde sosyal belediyecilik uygulamalarının niceliksel olarak tespiti için sosyal harcamaların tanımı, yöntemi, tarihsel sürecine değinilecektir. Üçüncü bölümde, yerel yönetimlerde bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmanın (Fkod-3) dağılımına göre incelenmesi; sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler kapsamında, ekonomik sınıflandırmada (Ekod-4) ise özellikle hane halkına yapılan transferler verileri kapsamında değerlendirilecektir.

1. SOSYAL BELEDİYESİLİK

1.1. Kavramsal Çerçeve

Sosyal refah devletinin yerele yansımaları olarak tanımlanan sosyal belediyecilik; sosyal devletin, halka sunmakla görevli olduğu sosyal politikaya

belediyelerin dâhil olmasıdır. Sosyal belediyecilik, sosyal devletin yükünü yerine getiren sosyal hak anlayışını savunan bir yaklaşımdır (Uslu, 2013: 37). Literatürde sosyal belediyecilikle ilgili en sık kullanılan tanım Yalçın Akdoğan’a aittir. Akdoğan sosyal belediyeciliğin tanımını oldukça kapsamlı bir şekilde yapmaktadır (Akdoğan, 2002: 35):

“Sosyal belediyecilik, yerel yönetime sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi yükleyen, bu çerçevede kamu harcamalarını konut, sağlık, eğitim ve çevrenin korunması alanlarını kapsayacak şekilde sosyal amaca kanalize eden; işsiz ve kimsesizlere yardım yapılması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun tesis edilmesi ile sosyo-kültürel faaliyet ve çalışmaların gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan altyapı yatırımlarının yapılması için bilinçli politikalar üretmesini öngören; bireyler ve toplumsal kesimler arasında zayıflayan sosyal güvenlik ve adalet mevhumunu güçlendirmeye yönelik olarak yerel yönetimlere sosyalleştirme ve sosyal kontrol işlevleri yükleyen bir modeldir”.

Türkiye’de sosyal belediyecilik kavramı akademik ortamda üzerinde anlaşılabilen bir kavram değildir. Genelde bu kavram her ne kadar “sosyal belediyecilik” olarak kullanılsa da aslında diğer yerel yönetim birimlerinin sosyal alana dönük faaliyetleri de sosyal belediyecilik kavramının kapsamına girmektedir. Bu bağlamda literatürde “sosyal belediyecilik” kavramının yerine “toplumcu belediyecilik”, “toplumsal belediyecilik”, “yerel sosyal politikalar”, “yerel sosyal hizmetler”, “yerel yönetimler ve sosyal politika”, “yerel yönetimler ve sosyal hizmetler” kavramlarının kullanıldığı da görülmektedir. Fakat yerel yönetimlerin özellikle dezavantajlı toplum kesimlerine yönelen ve sosyal adaleti güçlendirmeyi hedefleyen faaliyetleri çoğunlukla “sosyal belediyecilik” kavramı çatısı altında incelenmektedir (Öz, 2010: 26).

1.2. Sosyal Belediyeciliğin Temel Fonksiyonları

1982Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda “Türkiye Cumhuriyeti; toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir” ibaresi yer almaktadır.

Anayasa’dan da anlaşılacağı üzere sosyal belediyecilik, sosyal devlet kavramının yereldeki tamamlayıcısıdır. Her ne kadar yerelde sosyal belediyecilik uzun yıllar algılanamamış olsa da son dönemlerde, özellikle Avrupa Birliği (AB)’ne uyum sürecinde önemini artırmıştır. Devletin sosyal devlet olması Avrupa Sosyal Şartında belirtildiği gibi, evrensel olarak kabul edilen tüm ekonomik ve sosyal hakların yerine getirilmesine bağlıdır (Pekşen, 2014:).

Genel olarak sosyal belediyeciliğin temel fonksiyonları (Koçak ve Kavi, 2014: 37):

- √ Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon,
- √ Mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme,
- √ Yardım etme, gözetme,
- √ Yatırım olmak üzere dört ana başlık halinde sayılabilir.

1.3. Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları

Türkiye’de belediyeler, kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunları ile yakından ilgilenmek durumundadır. Bunlar, temelde toplumsal sistemin işleyişinden ve yapısından kaynaklanan ve özellikle büyük şehirlerde acil müdahaleyi gerektirecek boyutlara ulaşan yoksulluk, işsizlik, dilencilik, suçluluk vb. sorunlar; belediyelerin kendi hizmet alanları içinde meydana gelen afetlerden dolayı zarar gören birey ve ailelerin karşılaştıkları sorunlar ve insanın doğasından gelen ve çevresel koşulların da etkisiyle somutlaşan çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlardır. Günümüzde belediyelerin sosyal belediyecilik olarak adlandırdıkları uygulamalar, bu üç kaynaktan gelen sorunların çözümüne ilişkin çabaları kapsamaktadır (Ateş, 2009: 92).

Belediyeler tarafından sunulan ve topluma maddi, sosyal ve psikolojik destek sağlamayı amaçlayan sosyal belediyecilik faaliyetleri, belediyenin büyüklüğüne, personel kalitesine, maddi durumuna, sosyal ve kültürel gelişmişliğine göre çeşitlilik göstermekle birlikte, bu hizmetlerin başlıcaları aşağıdaki gibi gruplandırılabilir:

Çocuklara Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda, belediyenin görevlerinin sayıldığı 14. maddesinin (a) bendinde, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açacağı, aynı maddenin (b) bendinde ise belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceği, devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabileceği ya da yaptırabileceği, her türlü araç-gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabileceği belirtilmiştir.

Belediyeler çocuklara yönelik olarak, kreş, çocuk yuvası, çocuk kulüpleri, kimsesiz çocuklar için yuvalar, parklar, çocuk bahçeleri, oyun alanları, trafik ve eğitim alanları gibi hizmetler de vermektedirler. Ayrıca belediyeler başarılı öğrencileri yaz okulları ve kırtasiye hediyeleri ile ödüllendirebilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 250). Bunlara ek olarak çocuk kulüpleri, çocuk meclisleri, sokakta çalışan çocuk merkezleri, çocuk bakımevleri ve çocuk sünnet faaliyetleri örnek olarak gösterilebilir.

Gençlere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin (a) bendi belediyeleri gençlik ve spor hizmetlerini yapmakla görevlendirmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, “... gençlere ... yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak (md. 7/v)” şeklindeki hükmü ile gençlere yönelik hizmetleri büyükşehir belediyesinin görevleri arasında saymıştır.

Belediyeler, tüm gençlere yönelik sosyo-kültürel ihtiyaçlarının karşılandığı gençlik merkezi, gençlik evi gibi mekânlarda eğitici seminer, panel ve sempozyumlar düzenlemektedir. Ayrıca belediyelerin faaliyetleri arasında; eğitim bursları, üniversite yurtları, sosyal tesisler, spor okulları, paso uygulaması, sabahları üniversite öğrencilerine ücretsiz çorba dağıtımı, ücretsiz çamaşır yıkama yerleri, gençliğin suça yönelmesini önlemek üzere kurulan rehberlik merkezlerinin yanı sıra belli merkezlerde bulunan kütüphanelere ulaşamayanların yararlanması için mahallelerde halk kütüphaneleri de açabilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 250-252).

Yaşlılara Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Belediyelerin görevlerini düzenleyen 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde gözetilecek kesimlerde yaşlıların da bulunduğu belirtilmiştir. Türkiye’de, yaşlılık alanındaki hizmetlerde genelde kurum bakımına ağırlık verilmiştir. Başta Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmak üzere, belediyeler, özel huzur evleri, dernek ve vakıflara ait huzurevlerinin 2014 yılı verilerine göre kapasitesi artmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlukları genel hatlarıyla belirlenerek, yaşlılar ile ilgili olarak da “hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” şeklinde genel bir hüküm ile yaşlılara yönelik hizmetler büyükşehir belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

Belediyeler yaşlılara yönelik olarak birçok hizmet sunmakta, bu hizmet alanları sağlıktan kültüre kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Belediyelerin bu uygulamaları; huzurevi yapımı ve işletilmesi, ücretsiz sağlık hizmetleri, fizik tedavi ve rehabilitasyon hizmetleri, evde bakım hizmetleri, ücretsiz veya ucuz ulaşım hizmetleri sağlanması, kültürel etkinlikler ve geziler düzenlenmesi, yaşamla ilgili konularda eğitim faaliyetleri düzenlenmesi vb. dir. Ayrıca bazı belediyeler

tarafından huzurevi yapılmak üzere il ve ilçe sosyal hizmet müdürlüklerine arsa tahsisi yapılmaktadır (Çiçek, 2012: 104)

Engellilere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:

Belediyelerin hizmet alanları bakımından temel alınması gereken kesimlerden biri de engellilerdir. Engelliler yaşama katılmada büyük sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu nedenle engellilere yönelik olarak yapılan uygulamalarla, bu sorunları ortadan kaldırmak amaçlanmalıdır.

5393 sayılı Kanun hizmet sunumunda engellilerin de dikkate alınması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Büyükşehir belediyeleri içinse 5216 sayılı Kanun’a 01.07.2005’te 5378 sayılı Kanun’la eklenen “ek madde 1” ile özürlü hizmet birimleri oluşturulması ve bu hizmetlerin engellilere hizmet için kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde sürdürülmesinin öngörüldüğünü belirtmektedir. Ayrıca bu hizmetlere yönelik olarak “Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği” çıkarılmıştır (Çiçek, 2012: 106).

Türkiye’de belediyelerin engellilere yönelik sosyal hizmet ve yardımları ise şöyle sıralanmaktadır: hizmet ve rehabilitasyon merkezleri kurmak, evde bakım hizmetleri sunmak, ayni ve nakdi yardımlar yapmak, belediye otobüslerine ücretsiz ya da indirimli binmelerini sağlamak, fiziki düzenlemeleri yapmak, engelli derneklerine destek vermek, eğitimler ve sosyal etkinlikler düzenlemek, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri sunmak, istihdam imkanlarını artırmak (Şahinoğlu, 2014: 81).

Kadınlara Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:

Belediyelerin sosyal belediyecilik hizmetleri açısından hedeflediği kesimlerden biri de kadınlardır. Bu çerçevede özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 50000(6360 sayılı Kanun sonrası 100000) ve üzeri nüfusa sahip belediyeler ile büyükşehir belediyelerine kadın koruma evleri açma zorunluluğu getirmesi önemli bir adımdır. Ancak bu zorunluluğa rağmen 2011 itibarıyla İstanbul örneğinde 39 ilçe belediyesinin yalnızca 7’sinde kadın konukevi bulunduğu ve 2’sinde açılış çalışmalarının devam ettiği görülmektedir (Artan, 2011: 21).

Bu görevlerinin yanı sıra belediyeler kadınlara yönelik olarak sağlıktan, eğitime birçok alanda hizmetler sunmaktadırlar. Bu hizmetlerse şöyle sıralanabilir; danışmanlık hizmetleri sunmak, kadın ve aile sağlığı merkezleri aracılığıyla sağlık hizmetleri sunmak, kadınlara yönelik meslek ve el sanatları kursları açmak, kültürel ve sportif etkinlikler düzenlemek, ayni ve nakdi yardımlar yapmak vb. (Çiçek, 2012: 107).

Yoksullara ve Kimsesizlere Yönelik Sosyal Belediyecilik

Uygulamaları: 5393 sayılı Kanun’un “belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15. maddesinde belediyelerin zabıta marifetiyle işporta vb. denetimlerinde ele geçen ve gıda dışı olan malların yoksul ve kimsesizlere verilebileceğine ilişkin hükme yer verilmiştir. Bu mallar, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmadığı takdirde yoksullara verilebilecektir. Belediyelere 4109 sayılı Asker Ailelerinden Yardıma Muhtaç Olanlara Yardım Kanunu ile de sosyal yardım görevi verilmiştir. Belediyeler, vatan görevini yapan askerlerin maddi durumu kötü olan ailelerine sosyal yardım ve destekle yükümlüdürler. Kanun’a göre, askerliğini yapan kişinin geçimini sağladığı ve hiçbir geliri olmayan anne ve babası, karısı ve çocukları ile kız ve erkek kardeşlerine belediyeler sosyal yardım yapmakla mükellef kılınmışlardır (Uslu, 2011: 75). Belediyelerin yoksul ve kimsesizlere yönelik belki de en çok yaptığı sosyal yardımlardan birini aşevleri hizmetleri oluşturmaktadır. Belediyeler, aşevlerinde günlük yemek çıkarmaktadır. Ayrıca belediyeler fakir, muhtaç ve kimsesizlere gıda, temizlik maddesi, yakacak ve ekmek gibi sosyal yardımlar da yapmaktadırlar. Belediyeler, yoksul ve kimsesizlere yönelik sosyal yardım anlamında toplu nikâh ve toplu sünnet törenleri düzenlemektedirler. Ayrıca genel ağız sağlık taraması hizmeti de vermektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 249). Yoksul ve kimsesiz bireylere ayni ve nakdi sosyal yardımlar yapılırken, muhtaçlığın bilimsel ve mesleki temeller çerçevesinde saptanması gerekmektedir. Bu nedenle ekonomik ve toplumsal ölçütler çerçevesinde muhtaçlık belirlenirken birey ve ailesinin özellikleri de dikkate alınmalı ve yardım alan bireyi küçültücü, onurunu zedeleyici davranışlardan kaçınılarak sosyal dışlanma ortadan kaldırılmalıdır (Pekşen, 2014: 34).

İşsizlere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:

Belediyelerin bu faaliyetleri içinde “okuma yazma kursları, çocuk bakımı ve eğitimi kursları, çıraklık eğitimi kursları, madde bağımlılığından korunma eğitim programları, beceri kazandırma kursları, trafik kazalarında ilk yardım kursları” gibi kurslar bulunmaktadır (Selek Öz, 2010: 54).

Bir meslek/sanat edindirme ve el beceri kursları özellikle büyükşehir belediyelerinde daha yaygın olarak düzenlenmektedir. Ülkemizde, Antalya’da (Antalya Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları) ASMEK, Ankara’da BEL-MEK ve teknik eğitim veren BEL-TEK, İstanbul’da İSMEK, Bursa’da BUSMEK, İzmir’de İZMEB, Kayseri’de KAYMEK, Kocaeli’nde KO-MEK, Gaziantep’te GAMEK bu kurslara örnek olarak verilebilmektedir. Bu kurslar, istihdama yönelik mesleki eğitim verdikleri gibi sosyalleşme ve uyum gibi fonksiyonlar da üstlenmekte, ayrıca el beceri ve

sanatlarının gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Özellikle kadınların rağbet ettiği el beceri kurslarında yapılan el emekleri, belediyelerin satış merkezlerinde satılarak ev ekonomisine yardımcı olmaktadır (Akarsu, 2014: 57).

Belediyelerin işsizlere yönelik faaliyetlerinin çoğunun, meslek ve beceri edindirme kurslarından oluştuğu görülmektedir. Belediyeler, işsiz insanlara meslek edindirme kursları düzenleyerek bu kişilerin iş bulmalarına veya işsizlerin bir meslek ya da sanat öğrenmelerini sağlayarak ülke istihdamına katkıda bulunmaktadır.

Afetzedelere Yönelik Sosyal Belediyecilik Uygulamaları:

Afet durumlarında, afet bölgesinde yaşayan herkes bu felaketten etkilendiği için sosyal yardıma muhtaç kesim genişlemekte, sosyal yardımlar zengin, fakir, çocuk, yaşlı ayırt etmeden herkese verilmektedir. Kriz durumlarında belediyeler, afete uğramış kesimlere yönelik yiyecek, giyecek, ısınma, geçici barınma, gezici aşevi, gezici ekmek yapım aracı gibi sosyal yardım faaliyetlerinin yanı sıra, iş makinesi, kurtarma timleri gibi teknik destek faaliyetlerini de verebilmektedirler (Yıldırım ve Göktürk, 2008: 251).

5393 sayılı Belediye Kanunu “Acil durum plânlaması” başlığını taşıyan 53. maddesinde, “belediyelerin; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak, varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlayarak ve ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınarak, gerekli afet ve acil durum plânlarını yapacağını, ekip ve donanımı hazırlayacağını, plânlar doğrultusunda ilgili kurumlarla işbirliği yaparak halkın eğitimi için gerekli önlemleri alacağını, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabileceği” hükmüne yer verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu sel, deprem, toprak kayması gibi afet durumlarında Büyükşehir Belediyelerine görev vermiş; 7. maddede “gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği” verebileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları; çocuklara, gençlere, yaşlılara, engellilere, kadınlara, yoksul ve kimsesizlere, işsizlere ve afetzedelere yönelik uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devlet anlayışının yereldeki yansıması olan sosyal belediyeciliğin nasıl gelişim gösterdiğinin belirlenmesi ve sosyal belediyecilik uygulamalarının niceliksel olarak tespiti için sosyal harcama rakamlarına ulaşmak büyük önem arz etmektedir.

2. SOSYAL HARCAMALAR VE SOSYAL HARCAMALARI GÜNDEME GETİREN TARİHSEL SÜREÇ

Sanayi devrimi sonrasında çalışanların yoğun bir kitle oluşturmaya başlaması ve yeni çalışma şartlarının doğurduğu fizyolojik ve mesleki riskler ile kentleşme sürecinin sosyal yaşam şartları, toplumsal risklerin kamusal idaresi olarak da ifade edilebilen (Esping-Andersen, 2006: 39) sosyal politikaların alt yapısını oluşturmuştur (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 6-7).

Sosyal politika, toplumu oluşturan bireylerin sosyal ihtiyaçlarını karşılama amacına yönelik faaliyetlerde bulunan disiplinler arası bir bilim dalıdır (Şenkal, 2007: 26). Bir başka tanıma göre sosyal politika, toplumu meydana getiren sosyal sınıfların, sosyal hareketleri, tezatları ve mücadeleleri karşısında devleti ve dayandığı hukuk düzenini ayakta tutmaya yönelik bir bilim dalı olarak ifade edilebilir (Tuna, 1999: 29).

Sosyal politikanın bir devlet yükümlülüğü olduğu görüşünün ağırlık kazanmaya başladığı yüzyıl 18. yüzyıldır. Ancak, modern sosyal politikaların başlangıç noktası olarak Bismarck’ın 19. yüzyıldaki sigorta yasaları kabul edilmektedir (Erdoğan, 2013: 55; Esping-Andersen, 2006: 36).

Sosyal politika, özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra oluşan “işçi sorunu” nu çözmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Dar kapsamlı olarak tanımlanan bu sosyal politika anlayışının, işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sosyal sınıf çelişkilerini azaltmak, işçileri hızlı bir sanayileşmenin beraberinde getirdiği tehlikelere ve sosyal risklere karşı korumak ve işçilerin çalışma ve yaşam koşullarını iyileştirmek gibi hedefleri vardır. Sosyal güvenlik düzenlemeleri, başlarda yalnızca endüstrileşmiş ülkelerde gündeme gelmiş ve bu düzenlemeler daha çok iş kazaları, meslek hastalıkları ve hastalık sigortalarına yönelik olmuştur. Bu dar kapsamlı sosyal güvenlik anlayışının çerçevesini genişletme yolundaki ilk ciddi adımlar Almanya’da atılmıştır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 6-7).

Geniş kapsamlı sosyal politika anlayışı 1930’lu yıllarda gündeme gelmiştir.¹ Geniş kapsamlı sosyal politikaların gündeme gelmesinde 1929 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) başlayıp oradan dünyaya yayılan ekonomik bunalımın önemli etkisi olmuştur. Çünkü bu bunalım, büyük bir işsizlik ve sefaletle yol açarak ortaya çıkan durumun bireysel değil, sosyal bir sorun olduğu algısını yaygınlaştırmıştır.

¹ Toplumsal riskler önceki dönemlerde özellikle aileler tarafından karşılanmaya çalışılmış, devlet toplumdaki en yoksul kesime yönelik olarak bazı sosyal politikaları üstlenmekle yetinmiştir (Esping- Andersen, 2006: 34).

Refah devleti anlayışının temel çıkış noktası, serbest piyasa ekonomisinin tek başına sosyal refahı sağlamada yeterli olmadığı ve bu nedenle devlet müdahalesinin gerekli olduğu görüşü olmuştur (Sallan Gül, 2004: 147). 1930 ve 1940’lı yıllarda özellikle bu anlayışın benimsendiği ülkelerde toplumsal risklere karşı devlet, çalışan ve emeklileri sosyal sigorta sistemi yoluyla, diğer toplumsal grupları da sosyal yardım programları aracılığıyla sosyal güvenlik sistemi içine alarak koruma ve asgari düzeyde bir yaşam seviyesi sağlama görevini üstlenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından birçok Avrupa ülkesinde emekten yana olan partilerin iktidara gelmesi ve kâr oranlarının artmaya başlaması, yalnız sosyal güvenlikten değil, sosyal devletten ve geniş kapsamda sosyal politikalardan söz edilmeye başlanmasına olanak tanımıştır. Bu durum geniş anlamda sosyal politika uygulamaları için zemin hazırlamış ve böylece sosyal devlet anlayışı, savaş sonrası yıllarda giderek güçlenip yaygınlaşmıştır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 8; Şenkal, 2007: 41-43).

2.1. Sosyal Harcamaların Tanımı ve Metodolojisi

Sosyal refah devletinin görev alanı ülkeden ülkeye çeşitlilik göstermekle beraber oldukça geniştir. Devlet, izlediği politikalarla, ailelerin, çocukların, gençlerin, kadınların, yaşlıların korunması; yoksullara, sakatlara, yaşlılara yardım; iş bulma, mesleki eğitim, çalışma koşullarının düzeltilmesi; sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelir dağılımının iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele gibi birçok görev üstlenmektedir. Böylece devlet, vatandaşlarına tanıdığı bu sosyal haklarla, yaşam yarışına gerilerden başlayanlarla, yarışta varış noktasına kendi çabalarıyla ulaşamayacak olanların durumundaki eşitsizlikleri düzeltmeye çalışmaktadır (Yılmaz, 2010: 8).

Sosyal refah devletinin sağlayacağı hizmetlerin neleri kapsadığı konusunda önemli görüş ayrılıkları ortaya çıkabilmekte ve bu da sosyal refah devleti harcamalarının hesaplanması konusunda anlaşmazlıkları beraberinde getirmektedir. Ancak, sosyal refah devleti görevlerinin temel olarak sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, gelirin yeniden dağıtımı ve sosyal refah hizmetleri konularında yoğunlaştığı kabul edilmektedir (Buğra ve Adar, 2007; Esping-Andersen, 1990; George ve Wilding, 1994; Mishra, 1990; Sallan Gül, 2004). Bu alanlarda yapılan harcamalar, refah devleti ile ilgili çalışmalarda önemli bir gösterge olmaktadır. Sosyal harcamaların sosyal gereksinimleri karşılamak ve sosyal sorunlara çözüm getirmek şeklinde iki temel işlevi olduğu söylenebilir. Sosyal sorunlara çözüm getirme işlevi ise;

- √ Sosyal dışlanma, yoksulluk ve işsizliği azaltma,
- √ Gelir dağılımını iyileştirme,
- √ Ayrımcılıkları ortadan kaldırma ve dezavantajlı kesimleri koruma,
- √ Toplumsal barışı sağlama ve sosyal içerme konularını kapsamaktadır.

Kamu harcamalarının sosyalliğinin nerede başlayıp nerede bittiğini belirleyecek objektif ölçütler bulunmaması nedeniyle, hangi harcamaların sosyal harcama olarak kabul edileceğine ilişkin yapılan kabuller belirleyici olmaktadır. Gelişmişlik düzeylerinde ve sosyokültürel yapılarındaki farklılıklar nedeniyle bu kabuller, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için farklıdır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 9). Örneğin, eğitim harcamaları bazı çalışmalarda ve uluslararası göstergelerde bir sosyal harcama olarak kabul edilirken, bazılarında sosyal harcama dışında tutulmuştur. Benzer biçimde, sokak aydınlatması, henüz altyapı sistemi yerleşmemiş ve bu alanda sorunlar yaşayan bir ülke için bir sosyal harcama olarak düşünülürken, bu tür altyapı yatırımlarını tamamlamış gelişmiş ülkelerde sosyal harcamaların dışında bırakılmaktadır (Şeker, 2011: 17).

Sosyal harcamalar, sosyal güvenlik hizmetlerine (yaşlılık sigortası, sağlık sigortası ve işsizlik sigortası gibi sosyal güvenlik kurumlarınca sağlanan hizmetler) ve sosyal hizmetlere (eğitim, sağlık, konut edindirme hizmetleri, engelli ve yaşlı bakım hizmetleri, yoksullara yapılan aynı ve nakdi sosyal yardımlar vb.) ayrılan harcamaların toplamıdır (Özdemir, 2005: 154). Bir kamu harcamasının sosyal harcama olarak değerlendirmesinde göz önüne alınan ilk ölçüt, yapılan kamu harcamasının yol açtığı dışsallık² düzeyidir. İkinci ölçüt, erdemli mal ya da hizmet sunumuyla ilişkili olup olmadığıdır. Erdemli mal ve hizmet (*merit goods*) özelliği taşıyan harcamalar bütün toplumu ilgilendirir, olumlu dışsallıkları yüksektir ve genel olarak toplumun refahını artırır. Dolayısıyla bu tür harcamalar sosyal bir niteliğe sahiptir. Yetimler, gaziler, sakatlar, yaşlılar ve yoksullara yönelik yapılan kamu harcamaları bu kapsamda değerlendirilebilir. Üçüncü ölçüt ise söz konusu kamu harcamasından yararlanan kesimin genişliği olmaktadır (Erdoğan ve Yenigün, 2008: 12).

OECD’ye (2007) göre sosyal harcamalar (*social expenditures*) “Kamu ve özel kurumların, aile ve bireylere yönelik olan ve onların refahlarını kötü bir şekilde etkileyen koşullar ortaya çıkması durumunda, onlara destek olmak

2 Dışsallık kavramı genel olarak bir ekonomik birimin faaliyetleri sonucunda diğer ekonomik birim ve birimler üzerinde dolaylı olarak ortaya çıkardığı olumlu veya olumsuz etkileri ifade etmektedir. Dışsallık, negatif ve pozitif dışsallık olarak iki şekilde incelenmektedir. Bir ekonomik birimin yapmış olduğu üretim veya tüketim faaliyetinin, başka bir ekonomik birimin fayda fonksiyonuna olumlu etkide bulunması pozitif dışsallık, olumsuz etkide bulunması ise negatif dışsallık olarak tanımlanmaktadır.

amacıyla sağlanan yararlar ve verilen finansal katkılardır.” Bu yararlar ve finansal katkılar, belli bir mal ve hizmetin satın alınmasını karşılayacak doğrudan para verilmesi şeklinde olduğu gibi, kişisel sözleşme veya transfer şeklinde olabilir. Aynı zamanda, bu tür yararlar, aynı (mal ve hizmet sağlanması şeklinde) ya da nakdi de olabilmektedir. Kamu sosyal yararları; nakit yardımları, sosyal hizmetleri (sağlık bakımı dâhil) ve vergi indirimlerini içermektedir (OECD, 2007: 6).

Sosyal refah harcamaları Pampel ve Williamson’a göre; gelir ve kazanç kayıplarına karşı minimum yaşam standartlarını korumak veya garanti etmek amacıyla tasarlanmış programlar için yapılan hükümet harcamaları olarak tanımlanmıştır (Pampel ve Williamson, 1988: 1433).

2.2. Sosyal Harcamalara Yöntemsel Yaklaşımlar

Kamu sosyal harcamalarının karşılaştırmalı bir açıdan incelenmesine yardımcı olacak üç ana yöntem bulunmaktadır. Bunlar; OECD’nin kullanmakta olduğu SOCX, Eurostat’ın (Avrupa İstatistiki Veri Tabanı) kullandığı ESSPROS ve ILO yöntemidir (OECD, 2007: 6). Bu yöntemlerin arasındaki ana fark; sosyal riskin tanımlanması, sosyal korumanın toplumun hangi kesimlerine ve hangi araç ve yöntemlerle sağlanacağı, hedef kitlenin tamamını mı yoksa belirli bir kısmını mı kapsayacağı gibi konuları nasıl kavramsallaştırdıkları ve kuramsallaştırdıkları noktasında ortaya çıkmaktadır. SOCX ve ESSPROS ‘da yaşlılık, sağlık, işsizlik, hastalık, özürllük, malullük, konut ve aile yardımları kategorilerinde veri derlenmektedir. (Buğra ve Adar, 2007: 16).

İki yöntem arasında öne çıkan en önemli farklardan bir tanesi Aktif İş Gücü Piyasası Programları (AİPP) için yapılan harcamaların hesaplamalara dâhil edilip edilmediği ile ilgilidir. AİPP için harcamalar toplam kamu sosyal harcamalarının çok küçük bir kısmını oluştursa da sosyal politikada yaşanan gelişmeler bağlamında giderek daha önemli bir kalem haline gelmektedir. SOCX ve ESSPROS arasındaki bir diğer ayrım, idari ve diğer giderlerle ilgilidir. SOCX, bu tip giderleri hesaplara dâhil etmezken ESSPROS sosyal harcamaların bir parçası olarak kabul etmektedir. ILO tarafından kullanılan yöntemin (SPERS) diğer yöntemlerden temel farkı aslında bir yaklaşım farkıdır. ILO yönteminde, özellikle refah rejimleri gelişmemiş ülkelerde sosyal harcamaların kapsamı, eğitim harcamaları ve temel gıda maddelerine verilen sübvansiyonlar gibi kalemleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir (Buğra ve Adar, 2007: 16-18).

Görüldüğü üzere SOCX ve ESSPROS yöntemleri kamu eğitim harcamalarını sosyal harcama hesaplarına dâhil etmeyerek, yoksulluğun nesilden nesile aktarılmasını önleyici bir rol oynayan eğitimin önemini göz ardı

etmektedir. SPERS yönteminde ise temel eğitim alanı sosyal harcama kapsamında değerlendirilmektedir. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde eğitim harcamalarının, beşeri ve sosyal sermayenin artmasındaki rolü bakımından sosyal harcamalara dâhil edilmesi gerektiği görüşü kabul görmektedir (Şeker, 2011: 19; Erdoğan, 2013: 63). Eğitim harcamalarının kamu sosyal harcamaları içine dâhil edilmesi, özellikle gelişmiş ve fazla gelişmemiş refah devletleri arasındaki sosyal farklara ışık tutması açısından önemlidir. Eğitimin temel sosyal bir harcama olarak görülmediği, temel haklar ve fırsat eşitsizliği sorunlarını çözmüş bazı ülkelerde (ki bunlar çoğunlukla OECD ve AB üyesi ülkelerdir), eğitimin ağırlıklı işlevinin bireyi belirli risklere karşı korumak ve fırsat eşitliğini sağlamak olmadığı kabulü yaygınlaştığından, eğitim harcamaları hesaplamalara dâhil edilmemektedir. Ancak, sosyoekonomik gelişme düzeyinin ve refah devleti anlayışının zayıf olduğu ülkelerde, eğitim hizmetlerine erişememek, fırsat eşitsizliğine ve nesiller arası sosyal dışlanmaya ve yoksulluğa yol açmaktadır. Bunun yanı sıra bu ülkelerde okul, bir eğitim kurumu olmanın ötesinde, çocuk yoksulluğunun farklı biçimlerinin teşhisini ve bunlarla mücadeleyi olanaklı kılan “sosyal refah alanı” işlevi görmektedir (Buğra ve Adar, 2007: 16-18). Dolayısıyla, sosyal refah devletinin eğitim alanında üstlendiği temel sorumluluklar (zorunlu eğitimin ücretsiz olması ve yükseköğretimin geniş toplumsal kesimlere erişilebilir kılınması gibi), toplumda var olan fırsat eşitsizliklerinin giderilerek, herkesin eğitim alabilmesini ve potansiyelini tam olarak geliştirebilmesini, kendine ve topluma yararlı bireyler olabilmesini sağlamak açısından gerekli görülmüştür (Levin, 1975: 303).

OECD, sosyal harcamalarla ilgili olarak her yıl düzenli istatistikler yayınlamaktadır. OECD’ye göre sosyal harcamalar şu şekilde sınıflandırılmaktadır: Yaşlılara ve özürllülere para yardımı, iş kazası ve hastalıkları yardımı, hastalık yardımı, yaşlı ve özürllülere yönelik hizmetler, dul ve yetimlere yardım, aile hizmetleri, aktif iş piyasası politikaları, işsizlik tazminatı, konut yardımı, kamu sağlık harcamaları ve düşük gelirliilere sağlanan para yardımları gibi diğer durumlarda yapılan ödemeler (OECD, 2007: 12-15). Sosyal koruma fonksiyonları kavramı üzerine kurulu ve ortak bir yaklaşımı olan ESSPROS ise AB ülkelerinin sosyal harcamalarını karşılaştırmak için kullanılan bir araçtır (Eurostat, 2007: 125). Eurostat’a göre sosyal koruma harcamaları; kişileri ve hane halklarını belirli risklerden korumak ve bu risklerin gerçekleştiği durumlarda ihtiyacı karşılamak amacıyla aynı veya nakdi transferlerden, yönetim maliyetlerinden ve diğer sosyal korumayı içeren çeşitli harcamalardan oluşur. Sosyal koruma harcamaları; hastalık/sağlık, engellilik, yaşlılık, aile, dul ve yetim (bir eş veya ebeveyn kaybı), işsizlik, konut ve sosyal dışlanma kategorilerinden oluşmaktadır (Eurostat, 2014).

Türkiye’nin IX. Kalkınma Planı (2007-2013)’nda sosyal politika çerçevesinde “Beşeri Gelişme ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi” için aşağıdaki unsurların gerekliliğine işaret edilmiştir (Resmi Gazete, 2006: 4):

- √ Eğitim sisteminin geliştirilmesi,
- √ Sağlık sisteminin etkinleştirilmesi,
- √ Gelir dağılımının iyileştirilmesi, sosyal içerme ve yoksullukla mücadele,
- √ Sosyal güvenlik sisteminin etkinliğinin artırılması,
- √ Kültürün korunması, geliştirilmesi ve toplumsal diyalogun güçlendirilmesi.

Tablo 1’de Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan yıllık programlarda yer alan sosyal harcama istatistikleri görülmektedir. Sosyal harcama istatistikleri, eğitim sağlık ve sosyal koruma harcamalarından oluşmaktadır.

Tablo 1: Kamu Kesimi Sosyal Harcama İstatistikleri (GSYH’ye Oranlar, Yüzde)

	2001	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015(1)	2016(2)
Eğitim	3,1	3,0	3,4	3,9	4,0	4,0	4,2	4,4	4,6	4,6	4,8
Sağlık	3,2	3,9	4,3	5,0	4,6	4,4	4,4	4,4	4,4	4,3	4,3
Sosyal Koruma	5,7	7,3	7,3	8,4	8,5	8,5	9,0	9,3	9,4	9,8	10,7
Emekli Aylıkları ve Diğer Harcamalar	5,3	6,5	6,6	7,5	7,6	7,5	7,9	8,2	8,3	8,6	9,4
Sosyal Yardım ve Primsiz Ödemeler	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	1,1	1,1
Doğrudan Gelir Desteği Ödemeleri	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
TOPLAM	12,0	14,2	15,0	17,3	17,1	16,8	17,6	18,1	18,4	18,8	19,8

Kaynak: DPT, 2008; Kalkınma Bakanlığı, 2012; Kalkınma Bakanlığı, 2015.

(1) Gerçekleşme tahmini

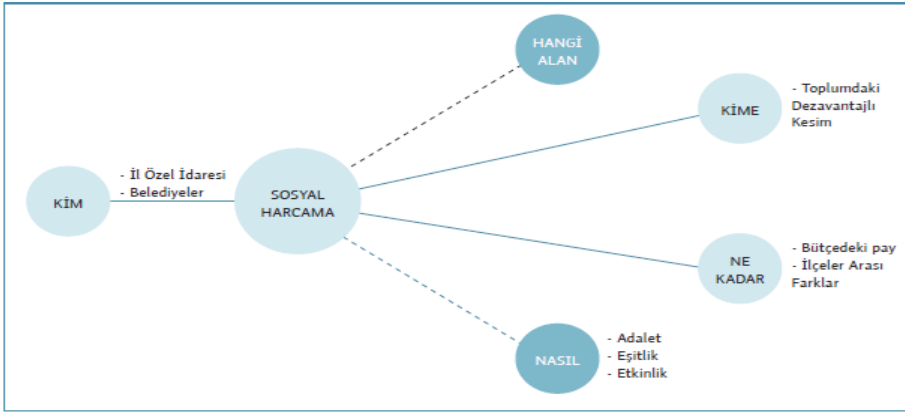
(2) Program

Sosyal harcamalara bakıldığında, sınırlı kaynaklarla sınırlı sorumluluklar ortaya çıkmaktadır. Kalkınma Bakanlığının verilerine göre kamu kesiminin yapmış olduğu sosyal harcamaların GSYİH’ye oranı, 2001 yılında %12 iken, bu oran yıllar itibariyle artış ivmesi göstererek 2014 yılında %18,4’e yükselmiştir. Sosyal harcamaların GSYH’ye oranı 2015 yılı için %18,8 olarak tahmin edilirken, 2016 yılında %19,8 oranı hedeflenmektedir. Eğitim, sağlık ve sosyal koruma başlıkları altında sınıflandıran kamu kesiminin sosyal harcamaları arasındaki dağılım incelendiğinde ise sosyal koruma başlığı altındaki harcamaların diğer harcamalara göre bütçeden daha fazla pay aldığı gözlenmektedir.

3. YEREL YÖNETİMLERDE SOSYAL HARCAMALARIN İZLENMESİ

Bu bölümde sosyal belediyeciliğin uygulamada somut yansıması olan sosyal bütçe incelenecektir. Yerel yönetimlerde sosyal bütçenin izlenme haritası Şekil 1’de görülmektedir. Bu harita, harcamanın kim tarafından, hangi alanda, kime ve ne kadar yapıldığının belirlenmesine olanak vermektedir.

Şekil 1: Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçenin İzlenmesi



Kaynak: Şeker, 2011: 31.

Tablo 2’de görüldüğü üzere, yerel yönetimlerde bütçe harcamalarının fonksiyonel sınıflandırmanın Fkod-3 dağılımına göre incelenmesi; sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler kapsamında, aşağıda gösterilen ayrıntılı kalemlerde fikir sahibi olunmasına olanak sağlamaktadır. Yine Tablo 2’de görülen ekonomik sınıflandırmada (Ekod-4) ise özellikle hane halkına yapılan transferlerde ayrıntılı bilgiye ulaşılması mümkün olmaktadır. Bu sınıflandırmada yer alan veriler, yerel yönetimlerde sosyal harcamaların hesaplanabilmesi için önem arz etmektedir.

Tablo 2: Yerel Yönetimlerde Sosyal Harcamaların Bütçedeki Karşılıkları

FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA (F-KOD3)	EKONOMİK SINIFLANDIRMA (EKOD-4) (HANE HALKINA YAPILAN TRANSFERLER)
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	Burslar ve Harçlıklar
-Tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin iş-ler ve hizmetler	-Yurtiçi Burslar ve Harçlıklar
-Ayakta yürütülen tedavi hizmetleri	-Yurtdışı Burslar
-Hastane işleri ve hizmetleri	-Yabancı Uyruklu Kişilere Burslar ve Harçlıklar
-Halk sağlığı hizmetleri	-Diğer Transferler
-Sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri	Eğitim Amaçlı Diğer Transferler
-Sınıflandırmaya girmeyen sağlık hizmetleri	-Eğitim Amaçlı Diğer Transferler
XI-EĞİTİM HİZMETLERİ	-Yabancı Uyruklu Kişilere Eğitim Amaçlı Transferler
-Okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri	Sağlık Amaçlı Transferler
-Ortaöğretim hizmetleri	-Sağlık Amaçlı Transferler
-Yükseköğretim hizmetleri	Yiyecek Amaçlı Transferler
-Seviyeye göre sınıflandırmamayan eğitim hizmetleri	-Yiyecek Amaçlı Transferler
-Eğitime yardımcı hizmetler	Barınma Amaçlı Transferler
-Eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri	-Diğer Barınma Amaçlı Transferler
-Sınıflandırmaya girmeyen eğitim hizmetleri	Tarımsal Amaçlı Transferler
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	-Diğer Tarımsal Amaçlı Transferler
-Hastalık ve malullük yardım hizmetleri	Sosyal Amaçlı Transferler
-Yaşlılık yardımı hizmetleri	-Muhtaç ve Körlere Yardım
-Aile ve çocuk yardımı hizmetleri	-Muhtaç Asker Ailelerine Yardım
-İşsizlik yardımı hizmetleri	-Diğer Sosyal Amaçlı Transferler
-İskân yardımı hizmetleri	Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler
-Sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler	-Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler
-Sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler
	-Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler
	-Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri

Kaynak: Şeker, 2011: 30.

Tablo 3’te fonksiyonel sınıflandırmaya göre Türkiye’de belediyelerin sosyal harcamaları olan sağlık, eğitim, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri kalemlerinin verileri yer almaktadır.

Tablo 3: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Toplam Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Bin TL)

	Sağlık Hizmetleri	Eğitim Hizmetleri	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	Toplam
2006	246.977	74.751	307.131	628.859
2007	282.241	97.504	376.096	755.841
2008	331.355	116.461	468.307	916.123
2009	367.496	129.243	477.412	974.151
2010	389.911	103.825	478.871	972.607
2011	427.606	163.212	555.411	1.146.229
2012	512.192	160.413	715.143	1.387.748
2013	619.886	188.418	922.567	1.730.871
2014	715.350	210.488	1.083.200	2.009.038
2015	603.706	188.465	865.611	1.657.782

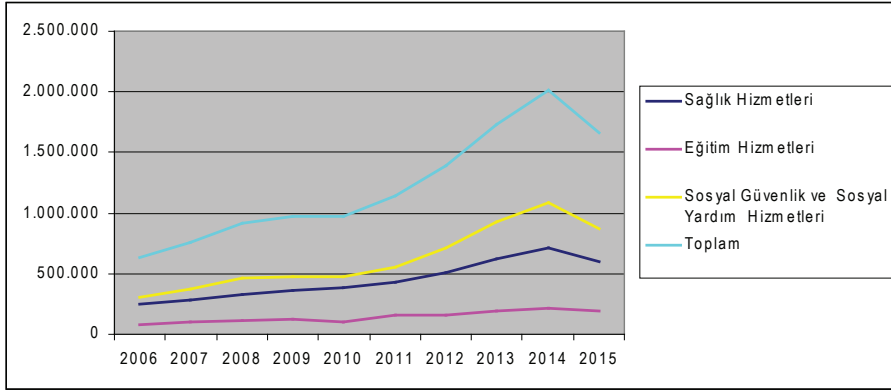
Kaynak: <https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.11.2016)

Tablo 3’te ve Şekil 2’de görüldüğü gibi fonksiyonel sınıflandırmaya göre belediyelerin toplam sosyal harcamaları, 2006-2015 yılları aralığında artış trendindedir. Belediyelerin toplam sosyal harcamaları kriz yılları olan 2008-2010 yılları aralığında genelde sabit kalmış, 2010 yılından sonra ise tekrar artış göstermiştir. En yüksek değerine 2014 yılında ulaşan bu harcamaların, 2015 yılında azalma eğilimine girdiği görülmektedir.

Türkiye’de belediyelerin toplam sosyal harcamaları içerisinde, en yüksek harcama kalemi sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine aittir. Önem verilen sosyal harcama kalemleri içerisinde sağlık hizmetleri ikinci sırada iken, eğitim hizmetleri son sırada yer almaktadır.

Bu harcama kalemleri de 2006 yılından itibaren artış trendlerini sürdürmüşlerdir. 2014 yılında en yüksek değerlerine ulaşan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları 2015 yılında düşme eğilimine girmişlerdir.

Şekil 2: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre (F-Kod3) Türkiye’de Belediyelerin Toplam Sosyal Harcamaları (Bin TL)



Kaynak: Tablo 3’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yerel yönetimlerde sosyal harcamaların hesaplanmasında ekonomik sınıflandırmaya göre ele alınan hane halkına yapılan transferlerin incelenmesi ayrıca önem arz etmektedir. Tablo 4’te ekonomik sınıflandırmaya göre Türkiye’de belediyelerin toplam sosyal harcamaları, hane halkına yapılan transferler verileriyle gösterilmektedir.

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre (E-Kod4) Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Hane Halkına Yapılan Transferler) (Bin TL)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hane Halkına Yapılan Transferler	365.834	436.275	519.034	484.860	452.813	543.685	634.908	808.715	1.015.305	862.354
Burslar ve Harçlıklar	79.116	101.617	98.974	46.106	9.824	24.402	27.973	27.159	33.683	28.089
Yurtiçi Burslar ve Harçlıklar	75.953	97.571	97.768	43.375	7.934	22.673	26.143	23.583	29.323	25.601
Yurtdışı Burslar	16	13	7	0	0	0	0	0	0	0
Yabancı Uyruklu Kişilere Burslar ve Harçlıklar	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0
Diğer Transferler	3.147	4.033	1.199	2.728	1.890	1.728	1.830	3.576	4.360	2.488
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	21.636	25.142	27.037	18.737	19.825	18.873	15.873	25.621	30.842	16.705
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	21.636	25.141	27.037	18.737	19.825	18.873	15.873	25.621	30.833	16.705
Yabancı Uyruklu Kişilere Eğitim Amaçlı Transferler	0	1	0	0	0	0	0	0	9	0
Sağlık Amaçlı Transferler	1.062	1.564	2.102	1.932	2.185	2.374	3.119	2.187	4.582	2.566

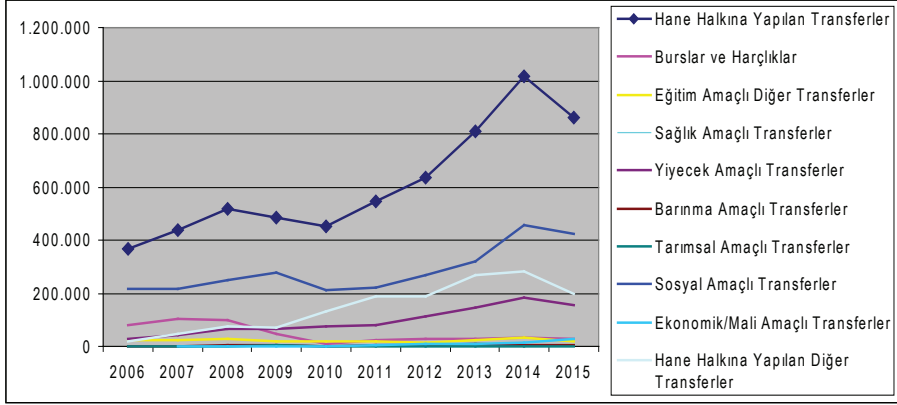
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Yiyecek Amaçlı Transferler	26.965	41.206	64.111	64.687	75.255	77.998	114.954	147.423	184.290	157.128
Barınma Amaçlı Transferler	1.794	1.286	2.548	2.918	2.262	4.896	6.338	7.691	6.740	4.832
Tarımsal Amaçlı Transferler	53	538	1.539	3.509	833	977	419	290	107	2.167
Sosyal Amaçlı Transferler	214.399	215.462	248.660	276.989	210.660	219.217	268.355	321.607	454.679	425.795
Muhtaç ve Körlere Yardım	8.215	10.274	14.894	17.754	23.828	22.678	25.693	27.092	29.607	24.530
Muhtaç Asker Ailelerine Yardım	25.367	44.829	42.054	53.023	61.200	62.838	65.438	70.251	45.221	26.906
Diğer Sosyal Amaçlı Transferler	180.817	160.359	191.712	206.212	125.632	133.701	177.224	224.264	379.851	374.359
Ekonomik/Mali Amaçlı Transferler		674	34	586	663	6.290	7.553	10.774	16.378	27.473
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	20.809	48.786	74.029	69.396	131.306	188.658	190.324	265.963	284.004	197.599
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	20.809	48.786	74.029	69.396	131.306	188.645	190.323	265.938	284.004	197.594
Türk Kültür Varlığının Korunması ve Tanıtımı Giderleri		0	0	0	0	13	1	25	0	5

Kaynak: <https://www.muhasibat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.11.2016)

Ekonomik sınıflandırmaya göre yerel yönetimlerde sosyal harcamaların belirlenmesinde ise hane halkına yapılan transferlere bakılmaktadır. Hane halkına yapılan transferler; burslar ve harçlıklar, eğitim amaçlı diğer transferler, sağlık amaçlı transferler, yiyecek amaçlı transferler, barınma amaçlı transferler, tarımsal amaçlı transferler, sosyal amaçlı transferler (muhtaç ve körlere yardım ile muhtaç asker ailelerine yardım), ekonomik/mali amaçlı transferler ile hane halkına yapılan diğer transferlerden oluşmaktadır.

Hane halkına yapılan transferler içinde en önemli kalem, sosyal amaçlı transferlerdir. 2009 yılından sonra artan diğer harcama kalemleri hane halkına yapılan diğer transferler ve yiyecek amaçlı transferlerdir. Burslar ve harçlıklar 2009 yılından sonra azalma gösterirken, eğitim, sağlık, barınma, tarımsal ve ekonomik/mali amaçlı transferler gibi kalemlerin payı çok düşük düzeylerde kalmıştır. Bu durum, Türkiye’de 2008 yılında meydana gelen ekonomik krizinin etkisi olarak açıklanabilir.

Şekil 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre (E-Kod4) Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Harcamaları (Hane Halkına Yapılan Transferler) (Bin TL)



Kaynak: Tablo 4’den yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

İncelemeye konu olan 2006 ve 2015 yılları aralığında Şekil 3’e göre, hane halkına yapılan toplam transfer harcamaları, kriz yılı olan 2008 yılında yükselmiş, 2010 yılına kadar ise azalma eğilimine girmiştir. Bu yıldan sonra tekrar yükselen hane halkına yapılan toplam transfer harcamaları en yüksek noktasına 2014 yılında ulaşmış ancak en son yıl olan 2015 yılında tekrar azalış göstermiştir.

Hane halkına yapılan transferler içinde en önemli kalemler, Şekil 3’te görüldüğü üzere sosyal amaçlı transferlerdir. 2009 yılından sonra artan diğer harcama kalemleri hane halkına yapılan diğer transferler ve yiyecek amaçlı transferlerdir.

Burslar ve harçlıklar 2009 yılından sonra azalma gösterirken, eğitim amaçlı transferler, sağlık amaçlı transferler, barınma, tarımsal ve ekonomik/mali amaçlı transferler gibi transfer kalemlerinin payı çok düşük düzeylerde kalmaktadır.

Yukarıdaki hem ekonomik sınıflandırma hem de fonksiyonel sınıflandırma verilerine dayanılarak, Türkiye’de sosyal belediyecilik olarak nitelendirilebilecek hizmet düzeyinin yeterli olmadığı ve tüm dezavantajlı kesimleri içeren bir kapsayıcılıkta olmadığı görülmektedir. Bu nedenle belediyelerin sosyal adaleti sağlama açısından etkilerinin sınırlı olduğu söylenebilir.

SONUÇ

Halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediyeler, “sosyal devlet” anlayışının bir gereği olarak, sosyal belediyecilik uygulamalarıyla kentte yaşayanların refah düzeylerini artırmaya, sosyal dengeyi kurmaya, sosyal barışı ve adaleti sağlamaya çalışarak yerel ve bölgesel kalkınmaya destek olmaktadır. Sosyal devlet düşüncesinin yeniden şekillendiği günümüzde yerel yönetimler, ulusal düzeyden uzaklaştırılan sosyal politikalar için başvurulacak önemli bir konumda yer almaktadır.

Günümüzde sosyal belediyecilik ve sosyal politikaların yerelleşmesi ile beraber özellikle sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında belediyelerin fonksiyonlarının arttığı görülmektedir.

Türkiye’de sosyal belediyecilik, kentlerde zor koşullarda yaşamlarını sürdüren tüm dezavantajlı grupların günlük ve zorunlu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla taşımaktadır. Sayısal verilerden de görüldüğü üzere, yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sosyal harcama alanları genellikle toplumdaki dezavantajlı kesimlere yönelik sosyal amaçlı eğitim, sağlık, yiyecek, barınma gibi hane halkına yapılan transferler ve yardımlardır. Ancak yerel yönetimlerce yerine getirilen bu harcamaların payı düşük düzeyde kalmakta ve artırılması önem arz etmektedir. Yerel yönetim hizmetlerini yerinde gerçekleştiren ve yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin, sosyal alanlarda daha fazla hizmet üretmesi ve sosyal harcama paylarını artırması sosyal belediyecilik yaklaşımı açısından önemli ve gereklidir.

KAYNAKÇA

- Akarsu, S., (2014), Sosyal Belediyecilik (Zeytinburnu Belediyesi Örneği), İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Akdoğan, Y. (2002), “Ulusal Soruna Yerel Çözüm: Sosyal Belediyecilik”, Eminönü Bülteni, Şubat Sayısı.
- Arslan, M. (2013), Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yerel Yönetimlerde Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri (Arnavutköy Belediyesi Örneği), İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Artan T., (2011), Yeni Yerel Yönetim Yapılanmasında Sosyal Hizmetler; İstanbul Örneği, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Ateş, H. (2009), “Sosyal Belediyecilik”, MÜSİAD Çerçeve Dergisi, Sayı: 49.
- Beki, A. (2008), Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Ümraniye Belediyesi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Sakarya.
- Berk, Z. (2010), Kent Yoksulluğu ve Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Kırıkkale Belediyesi Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- Buğra, A. ve S. Adar (2007), Türkiye’nin Sosyal Koruma Harcamalarının Karşılaştırmalı Analizi, Boğaziçi Üniversitesi Sosyal Politika Forumu, İstanbul.
- Çiçek, E. (2012). Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Hizmet ve Sosyal Yardım Politikaları, Ankara, Koza Yayıncılık, Alındığı Tarih: 12.05.2016 <http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/turkiyedebelediyelerinsosyal>
- DPT (2008), Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2009 Yılı Programı.
- Erdoğan, M.M. (2013), “Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe”, içinde Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar (Ed. Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker), Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss.53-95.
- Erdoğan, M. ve E. Yenigün (2008), Türkiye’de Sosyal Bütçe-Nasıl Yapılıyor? Nasıl İzlenir?, Ed. Ahmet Buldam, Tesev Yayınları, Ekim.
- Es, M. (2007), Kent Üzerine Düşünceler, İstanbul: Plato Danışmanlık ve Eğitim Yayınları.

- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Esping-Andersen, G. (2006), “Toplumsal Riskler ve Refah Devletleri”, Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder (der.), *Sosyal Politika Yazıları*, Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban (çev.). İstanbul: İletişim, ss. 33-54.
- Eurostat (2007), *Europe in Figures-Eurostat Yearbook, 2006-2007*, European Commission.
- Eurostat (2014), *Social Protection Statistics*, (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics, Erişim Tarihi: 10.06.2014).
- George, G. ve P. Wilding (1994), *Welfare and Ideology*, Harvester/Wheatsheaf, Heel Hempstead, Hertfordshire.
- Güven, S. (1997), *Sosyal Politikanın Temelleri*, 2. Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Kalkınma Bakanlığı (2012), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 2013 Yılı Programı*.
- Kalkınma Bakanlığı (2015), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2016 Yılı Programı*.
- Koçak, O. ve E. Kavi (2014), “Sosyal Politika Aktörü Olarak Sosyal Girişimci Belediyecilik”, *Hak-İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 6.
- Levin, H. M. (1975), “Some Methodological Problems in Economic Policy Research Determining How Much Should be Spent on Compensatory Education”, *Urban Society*, 7 (3).
- Mermer, B. (2016), *Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Denizli Büyükşehir Belediyesi Üzerinde Bir İnceleme*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Isparta.
- Mishra, R. (1990), *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Harvester/Wheatsheaf, New York ve London.
- OECD (2007), *The Social Expenditure Database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003*.
- Öz, C. S. (2010), *Sosyal Belediyecilik Bağlamında Evde Bakım Hizmetleri (İstanbul, Ankara, Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri Örnekleri)*, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayımlanmış Doktora Tezi), Sakarya.

- Özdemir, S. (2005), “Başlangıcından Günümüze Refah Devletlerinde Sosyal Harcamaların Analizi”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı: 50.
- Pampel, F. Ve J. Williamson (1988), “Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950-1980”, The American Journal of Sociology, https://www2.bc.edu/~jbw/___documents/WilliamsonPampel1988.pdf, (Erişim Tarihi: 10.05.2015).
- Pekşen, S.N., (2014), Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Engellilere Sunulan Hizmetler: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- Resmi Gazete (2006), TBMM Kararı, Sayı: 26215, IX. Kalkınma Planı 2007-2013, Ankara, <https://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf>, (19.11.2016).
- Sallan Gül, S. (2004), Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!, Etik Yayınları, İstanbul.
- Sönmez, M.B. (2009), Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Ümraniye Belediyesi Örneği, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şahinoğlu, İlker. (2014), Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetim Ana Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şeker, M. (2011), Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu, TESEV Yayınları, Mart.
- Şenkal, A. (2007), Küreselleşme Sürecinde Sosyal Politika, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, Ekim.
- Tuna, O. ve N. Yalçıntaş (1999), Sosyal Siyaset, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Uslu, H. (2013), “Sosyal Politika Açısından Belediyeler ve Sosyal Belediyecilik”, içinde Kemal Özden (der.), Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar.
- Yılmaz, M. (2010), Sosyal Devlet Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Harcamaların OECD ve Türkiye’de Karşılaştırılmalı Analizi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Yıldırım, U., ve Göktürk, İ., (2008), Toplumsal Sorunların Çözümünde Yeni Belediyecilik Anlayışı: Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Ekim, ss. 232-255.
- <<https://www.muhasabat.gov.tr/portal/anasayfa>, (19.11.2016)>
- <www.sosyalhizmetuzmani.org/, (28.10.2016)>
- <www.mevzuat.gov.tr, (28.01.2017)>

TÜRKİYE'DE SOSYAL ADALETİN TEMİNİNDE SOSYAL DEVLETİN ROLÜ¹

THE ROLE OF WELFARE STATE IN ENSURING SOCIAL JUSTICE IN TURKEY

Hakan CANDAN*
Arzu MALTAŞ EROL**

ÖZ

Liberal düşüncenin egemen devlet anlayışının yaşanan krizler karşısında çaresiz kalması, sosyal ve iktisadi alana müdahale ederek piyasa mekanizmasının işleyişini değiştiren ve bu yolla sosyal refahı artırmayı amaç edinen sosyal devleti ortaya çıkarmıştır. Hak ve sorumlulukların dağıtım ve bölüşümünün sosyal adalet ilkesi gözetilerek yapılması, asgari yaşam olanaklarının sağlanması, gelir dağılımındaki eşitsizliklerin giderilmesi gibi amaçları olan sosyal devlet bu çalışma kapsamında, sosyal devletin altın çağı kabul edilen 1945-1970 yılları arasındaki süreçte sosyal adalet ilkesi çerçevesinden incelenmiştir. Bu amaçla sosyal devlet adına yapılan çalışmalar, harcamalar, çıkarılan kanunlar gibi bir takım ekonomik, toplumsal ve hukuki göstergeler, sosyal adalet ilkesi doğrultusunda ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal devlet, sosyal adalet, müdahaleci devlet.

ABSTRACT

The despair of the dominant state mentality of liberal school in the face of crises has revealed a welfare state, which intervenes in the social and economic field, changes the functioning of market mechanism, and aims to increase social welfare in this way. The welfare state aims at distributing rights and responsibilities under the social justice principle, providing minimum living facilities and eliminating inequalities in income distribution. In this study, welfare state is examined in a social justice framework in the period between 1945 and 1970, which is accepted as the golden age of welfare state. For this purpose, a number of economic, social and legal indicators, such as operations, expenditures and laws enacted in the name of welfare state, are addressed in line with social justice.

Keywords: Welfare state, social justice, redistribution.

1 Bu çalışma, 19-22 Mayıs 2017 tarihlerinde Podgorica, Karadağ'da gerçekleştirilen "Mediterranean International Conference on Social Sciences" isimli konferansta sunulan özet bildirinin revize edilerek genişletilmiş tam metin hâlidir.

* Yrd. Doç. Dr., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, hakancandan@kmu.edu.tr.

** Arş. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD, arzumaltas@kmu.edu.tr

GİRİŞ

Sosyal devlet üzerine bir literatür incelemesi olan bu çalışmada, kamu yönetimi açısından kurumsal anlamda bir devlet tanımından hareket edilerek, liberal ve müdahaleci görüşler çerçevesinde devletin faaliyet alanları aktarılmıştır. Liberal düşüncenin devlet anlayışının, ortaya çıkan krizler karşısında yetersiz kalmasının müdahaleci görüşlere ağırlık kazandırması ve devletin ekonomik ve toplumsal alanlarda doğrudan söz sahibi olması, jandarma devletinin sonunu getirerek, sosyal devlete zemin hazırlamıştır. Sermaye birikiminin yaşadığı sorunların çözümü olarak gösterilen sosyal devlet, 1930’lu yıllarla birlikte tartışmaya açılmış ve 2. Dünya Savaşı’ndan sonra hızla yayılarak pek çok uygulama imkânı bulmuştur. Bu doğrultuda çalışma kapsamında da öncelikle 19. yüzyılın sonlarında üretilen sosyal devlet kavramı açıklığa kavuşturulmuş ve sosyal devletin üzerine inşa edildiği sosyal adalet ilkesiyle ilişkisi ortaya konulmuştur. Ardından sosyal devletin ortaya çıkışı ve gelişimi, sosyal adaletle ilişkisi çerçevesinde, neoliberal söylemlerin sermaye birikimi krizine yol açtığı iddiasıyla savaş açtığı 1970’li yıllara kadar olan süreçte değerlendirilmiştir. Batı’da sosyal devletin ortaya çıkışı, gelişimi ve temel unsurları bu tarihler doğrultusunda değerlendirildikten sonra, Türkiye’de söz konusu süreçte devlette meydana gelen değişimler incelenmiştir. Bu değişimlerin Türkiye’deki izdüşümünün Batı’dakinden oldukça farklı olduğu ve yine gelişim sürecinin farklı aşamalardan geçtiği sonucuna ulaşılmıştır. Her ne kadar çalışma, belli bir tarihsel süreç kısıtıyla ele alınsa da sosyal devletin kavram olarak yerleşmesinden daha önceki dönemlerde de mevcut olduğu ve buna yönelik uygulamaların yapıldığı tespit edilmiş ve bu uygulamaların dönemin ideolojisinden ve tarihsel koşullarından büyük oranda etkilendiği kanısına varılmıştır. Fakat Türkiye’deki uygulamaların bir yandan Batı’yla uyumlu olma ve dünyadaki değişimleri yakalama çabası içinde yürütüldüğü, diğer yandan ise toplumsal ve dönemsel koşullar gereği halkın beklenti ve taleplerinin farklılaşması noktasında yürütülen politikaların arada kalmışlık algısı yarattığı sonucuna ulaşılmıştır.

1. DEVLETİN FAALİYET ALANI

Devlet, Antik Yunan döneminden beri tartışılan, fakat hâlâ üzerinde tam anlamıyla uzlaşmaya varılamayan bir kavramdır. Ancak kavram olarak bugünkü kullanılan içeriğine, diğer bir deyişle modern devlet kalıpları içine 16. yüzyılda ulaşabilmiştir. Pierson’un (2005: 5) da vurguladığı üzere devletin kesin ve kapsamlı bir tanımı hakkında doğru bilgiler verebilmek güç olsa da “bizler devletin varlığını

hisseder ve ona göre bir yargıya varırız. Örneğin bayrakları gördüğümüzde, vergi borcumuz ortaya çıktığında veya yaşlılık aylığımız en yakın postaneye ödenecek şekilde düzenlendiğinde devleti hissederiz. Daha somut bir örnekten hareket edilirse, devletin öngördüğü sağlık koşulları altında gerçekleşmesi gereken doğumun sertifikalandırılmasından ölümün zorunlu kaydına kadar devletin (neredeyse) her zaman bizimle olduğunu biliriz”.

En genel anlamıyla “egemen otorite” anlamına gelen devlet, var olduğu bölgede gerek bireylere, gerek topluluklara, gerekse de yerleşik olduğu bölgenin temelini oluşturan topluluklara iradesini dayatabilen otoritedir (de Saint Marc, 2009: 7). Siyaset bilimi açısından ise toplumu yönetenlerin örgütlenmesinin en mükemmel hali devlettir. Zira yönetenlerin yönetilenlere karşı elindeki yaptırımını kullanması devlet aracılığı ile olmaktadır (Vergin, 2015: 32). Devleti, toplumun tümüne yayılan bir yapılar demeti olarak tanımlamak da mümkündür. Bu düşünceye göre devlet, toplumsal hayatın her alanında hareket etmektedir. Dolayısıyla kullandığı araçlar, uğraştığı alan tarafından biçimlendirilmektedir (Eroğul, 2014: 41). Kimileri devleti bir sınıfın diğer sınıfları egemenliği altında bulundurduğu bir örgütlenme olarak görürken; bazıları bu sınıfsal yapının üstünde ve daha ötesinde bütün toplumu kucaklayan bir kuruluş olarak görmektedir. Kimileri devleti en üstün değer, temel amaç olarak tanımlarken, başkaları devleti sadece bir araç olarak açıklamaktadır. Bazısı için ise devlet başlı başına bir kötülük olarak algılanmaktayken; bazıları bu kötülüğü, katlanılması gereken fakat vazgeçilemez bir kötülük olarak nitelendirmektedir (Kapani, 2006: 36). Tanımlar çoğaltılabilir de genel olarak ortaklaşılan nokta, kurumsal anlamda bir devletin Georg Jellinek’in “Üç Unsur Teorisi”nden hareket etmeleridir. Buna göre bu üç unsur, insan, toprak ve egemenlikten oluşmakta ve bunlardan herhangi birine indirgenememektedir (Gözler, 2015: 4-5). Diğer bir deyişle bu üç unsur devletin kurucu öğeleridir ve bunlar olmaksızın bir devletten söz etmek mümkün değildir.

Devletin tanımlanması farklı düşüncelere göre değişebildiği gibi, faaliyet alanları da bu doğrultuda değişiklik gösterebilmektedir. Devletin faaliyet alanları sorunu devletin doğuşu ile ilgili teorilere de gönderme yapmaktadır. Zira devletin ortaya çıkışını birbirinden farklı gerekçelere bağlayan teoriler, devletin faaliyet alanlarını da bu gerekçelerle açıklamaktadır. Devletin ortaya çıkışı genel olarak “aile teorisi”, “kuvvet ve mücadele teorisi”, “biyolojik teori”, “ekonomik teori” ve “sosyal sözleşme teorisi” (Okandan, 1966: 27) başlıkları altında incelense de konu kapsamı açısından modern devletin faaliyet alanlarını “liberal görüşler” ve “müdahaleci görüşler” olarak sınırlamak mümkündür. Keza bu sınıflandırma

“devlet ne olmalı ve ne yapmalı” (Pierson, 2005: 6) sorusu noktasında yol gösterici olacaktır.

1.1. Liberal Görüşler

“Birey” üzerine inşa edilen liberal görüş, bireysel haklar, özel mülkiyet ve devlet müdahaleciliğinden uzak bir serbest piyasa sistemini savunmaktadır (Sallan Gül, 2006: 1). Bu nedenle liberal devlette gerek toplumun, gerek devletin, gerekse de iktidarın kaynağı bireydir. Bu çerçevede devletin biricik amacı, insanların mallarının ve şahıslarının saldırılara karşı korunması ve güvenliğinin sağlanmasıdır (Göze, 1995: 353). Dolayısıyla devletin sınırlı bir biçimde düzenlenen faaliyetleri ve işlevleri bireylerin refahı için ve müdahaleden uzak olmalıdır. Devlet, bu görüşte düzeni sağlayan bir örgüt olarak kabul edilmektedir. Toplumda, bireyler arasında herhangi bir anlaşmazlık söz konusu olduğunda yansız olduğu düşünülen devlet, hakemlik görevi üstlenmekte ve bu anlaşmazlığı çözüme kavuşturmaktadır. Bu anlamda devlet, toplumdaki asayişî sağlayan ve uyuşmazlıkları çözen bir hakemdir (Tanilli, 1982: 2-3). Bireyleri yasalar önünde eşit ve özgür sayan liberal devlet, hakemlik görevinin dışında herhangi bir görev üstlenmemekte; sosyal ve ekonomik koşulların yarattığı eşitsizliklerle ilgilenmemektedir (Göze, 1995: 356). O halde liberal görüşün devleti, devletin geleneksel faaliyet alanları olarak adlandırılan adalet, ulusal savunma ve dış siyaset konularında faaliyet göstermektedir. “Jandarma devlet” olarak da adlandırılan ve 1930’lara kadar varlığını sürdüren liberal görüşün devleti, bu alanların dışındaki hizmetlere ve faaliyetlere müdahale etmemelidir/etmemektedir (Gözler, 2015: 27).

Devletin kaynağının Tanrısal olduğuna dair düşünceler Aydınlanma Döneminin başlarında devam etse de Hobbes, Montesquieu, Mill, Rousseau ve Locke ile birlikte, iktidarın kaynağı yeryüzüne inmiştir (Sallan Gül, 2006: 10). “Toplum Sözleşmesi”nin de temellerini atan bu düşünürler, devleti cebirle tanımlamışlar ve bu nedenle de devletin rolünün salt hukuku uygulamakla kısıtlı olduğunu vurgulamışlardır. Bireycilik temasından hareket edildiği için devlet, bireylerin taleplerini yerine getirmekten başka bir işleve sahip değildir (Norman, 2004: 68-69). Ayrıca “doğal haklar doktrini”nden beslenen liberal görüş, bireylerin sadece insan olmaları dolayısıyla sahip oldukları, dokunulamaz ve devredilemez hakları olduğu ve bu haklarla çevrelenmiş bir özel alana sahip oldukları görüşünü benimsemektedir. Dolayısıyla devlet bu noktada devreye girerek, doğal hakların uğrayabileceği her türlü tehdidi önlemeye çalışmaktadır (Köker, 1990: 44-45).

1.2. Müdahaleci Görüşler

Devletin faaliyet alanlarına göre ne olduğu ve ne yapması gerektiği “sınırlı” devlet anlayışının yanı sıra müdahalecilik yaklaşımlarıyla da açıklanmıştır. Bu anlamda müdahaleci görüşler “sosyalist” ve “sosyal demokrat” görüşler çerçevesinde ele alınmaktadır.

Sosyalist görüşün devlete yaklaşımının en açık ifadesini Marx ve Engels’te bulmak mümkündür. Marx ve Engels’in Komünist Manifesto’da tanımladıkları şekliyle (2015: 43) modern devlet denilen olgu, “burjuva sınıfının ortak işlerini yöneten bir kuruldansa öte bir şey değil”dir. Louis Bonaparte’ın 18 Brumaire’inde (1993: 68) ise devlet aygıtı “büyük bir memur ordusuna sahip, dolayısıyla büyük ölçüde menfaat ve hayatı sürekli olarak el altında bulunduran, en geniş hayat belirtilerinden, en küçük davranışlara kadar sivil toplumu kapsayan, denetleyen, düzene sokan, gözetleyen ve vesayeti altında tutan asalak yapı” biçiminde tanımlanmaktadır. Engels ise Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni’nde (1986: 174) devleti “görünüşte toplumun-uzlaşmaz, karşıt sınıfların üzerinde yer alan fakat iktisadi ve toplumsal düzeni sürdürmeye yarayan bir güç” olarak açıklamaktadır. Tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere sosyalist tezde devlet, toplumun dışında ve üstünde konumlandırılmamakta, ne aklın verisi ne de Tanrı vergisi olarak adlandırılmaktadır. Bu nedenle devletin ortaya çıkışı da sınıflar arasındaki çatışmada aranmalıdır. Sosyalist görüş, liberal anlayışın devlete biçtiği hakemlik rolünü reddederek, devletin hakem değil, baskı aracı olduğunu savunmaktadır. Sonuç olarak, sosyalist görüşe göre, sınıflı toplumların oluşmasıyla birlikte var olan devlet, sınıflı toplumların ortadan kalkmasıyla yok olacaktır (Tanilli, 1982: 3-4). Dolayısıyla liberal görüş ile sosyalist görüşün devlet anlayışı arasındaki temel fark, sınıf olgusuna bakış açılarından kaynaklanmaktadır. Sosyalist düşüncenin savunduğu devlet anlayışı genel olarak müdahale eden devlettir. Buna göre gerek sosyal gerek iktisadi alana müdahale edilmeli ve iktisadi hayat kontrol altına alınmalıdır. Müdahaleci görüşün sosyalist ayağı özel teşebbüse karşıdır ve buna bağlı olarak da üretim araçlarının özel mülkiyetini kabul etmez (Gözler, 2015: 27-28). Burada devlet, ideoloji ve yapısının bir sonucu olarak pek çok görev üstlenen ve özellikle iktisadi hayatı kontrol altında tutması bağlamında da hemen hemen tekel sahibi bir konumda düşünülmektedir (Çam, 2005: 351). Yine müdahaleci bir görüşe sahip olmakla birlikte özel teşebbüse ve özel mülkiyete karşı olmayan sosyal demokrat görüş ise liberallerin düşündüğü gibi salt iç ve dış güvenlik ile adalet değil, devletin sosyal alanda da faaliyette bulunmasını öngörmektedir. Bu müdahalenin altında yatan sebep ise devletin eşitliği ve sosyal adaleti sağlayacak kurum olarak görülmesidir (Gözler, 2015: 28).

Görüldüğü üzere görüşler farklılaştıkça farklı dönemlerde devletin uğraştığı meseleler de değişmekte ve devletten beklentiler de bu doğrultuda farklılaşmaktadır. Devletin “geleneksel” olarak adlandırılan temel işlevleri –adalet, polis, ulusal savunma gibi- değişikliğe uğramasa da uygulanma biçimleri çağdan çağa farklı bir seyir izlemiştir (Çam, 2005: 351). Devlet müdahalesinin birey özgürlüğünü kısıtladığı fikri bir döneme hâkimken, sanayileşme ile artan kapitalist üretim sürecinin yarattığı sorunlar devlet müdahalesine ihtiyacı doğurmuş ve devletin faaliyet alanları daha geniş ölçekte düşünölmeye zorlanmıştır.

2. SOSYAL DEVLET

Börsch-Supan ve Schröder’in (2011: 2) vurguladığı üzere “Hepimiz yaşam alanlarımızın neredeyse her noktasında sosyal devlet müdahaleleri ile karşı karşıyayız. Erken çocukluk dönemimizde ailemize maddi destek verildi; eğitim yasaları ergenlik çağımızın yaşamlarını etkiledi; orta yaş dönemlerimizde, işsizlik tazminatından ve diğer gelir desteğinden faydalanabildik ve bir kere emekli olduğumuzda, emeklilik ödemeleri gelirinizi belirledi/belirler”. O halde hayatın bu denli içinde olan ve herkesin en azından bir döneminde yolunun keştiği “sosyal devlet” nedir? Devletin kavram olarak bir soyutluğa gönderme yaptığı ancak faaliyetleriyle somut bir görünüme kavuştuğundan bahsetmek mümkündür. Dolayısıyla yurttaşların devlet ile ilişki içinde bulunması, devletin somutluğuna dair işaretler verirken, bu ilişki biçimi çoğunlukla devletin vermiş olduğu hizmetlerle değerlendirilmektedir. Bu anlamda sosyal devlet, temelinde yatan müdahalecilik düşüncesi sonucunda devlet-yurttaş ilişkisinin oldukça görünür olduğu, bu görünürlüğün ise sosyal adaletin temin edilebilirliği üzerinden okunduğu bir modern devlet türüdür.

Sosyal devlet, kimilerince salt ekonomik bir müdahale olarak algılsa da çok daha geniş kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Pierson da (2005: 101) sosyal devletin faaliyet alanını sadece ekonomik düzenlemeler olarak düşünmenin yanıltıcı olacağını altını çizerek, refaha ilişkin hakların yurttaşlığın bir parçası olduğunu; bu nedenle de piyasa mantığına tabi olunmaması gerektiğini vurgulamaktadır. En genel ifade ile sosyal devlet, devletin sosyal anlamda barış ve *adalet* sağlayabilmek için gerek ekonomik hayata gerekse sosyal hayata müdahale etmesi olarak tanımlanabilmektedir (Özbudun, 2003: 99). Başka bir tanıma göre sosyal devlet, yurttaşların belli bir yaşam seviyesinin altına düşmeden; yani asgari düzeyde yaşam olanaklarını sağlayan ve fakat bunu yaparken insan onuruna yakışır bir

düzenleme ile sosyal haklarla destekleyen bir devlet biçimidir (Gül ve Sallan Gül, 2007: 7-8). 20. yüzyıl kapitalizminin bir ürünü olması dolayısıyla sosyal devlet, iktisadi ve sosyal hayata kimi zaman kamusal hizmetleri vergilendirme üzerinden finansmana dayalı modellerle görmesi, kimi zaman satışlar arasında fiyatları denetlemekten kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla üretimde doğrudan yer alması ve fiyat oluşumunu belirlemesi gibi kamusal araçlarla doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etme yetkisiyle donatılmış devlettir (Ayman Güler, 2006). Bu yetkiler doğrultusunda ele alındığında “yeniden dağıtım devleti” olarak da tanımlanabilecek sosyal devlet, sadece temel hakları, kişisel ve iktisadi özgürlükleri güvence altına alarak, onların korunması ve geliştirilmesi adına müdahalelerde bulunan değil; aynı zamanda toplumda ortaya çıkan karşıtlıkları ve gerginlikleri de dengelemek amacıyla önlemler alma gücüne sahip demokratik devlettir (Petring vd., 2013: 8, 11). Görüldüğü üzere üzerinde ortaklaşmış bir sosyal devlet tanımına ulaşabilmek güçtür. Zira sosyal devlet evrensel bir olgu değildir, ülkeden ülkeye, bölgeden bölgeye farklı uygulamalar içermektedir. Dolayısıyla ülkeler, faaliyet alanlarına göre bir sosyal devlet çerçevesi çizdiğinden, tanımlamalar da değişkenlik göstermektedir. Sonuç itibarıyla sosyal devletin, kapitalizmin bir ürünü olduğundan kapitalizmi yadsımadan, insan onurunu zedelemeyen sosyal adaletin temini için mevcut durumda olan sosyal ve iktisadi hakların yeniden dağıtılmasını sağlayan ve *yeniden dağıtımcılığı* üstlenirken vermiş olduğu hakları da müdahalecilik kapsamında denetleyen ve gözetleyen; klasik liberalizmden kuvvetle esinlenerek bireyselliği ön plana çıkaran fakat bireysel olanı toplumsal olanla birlikte ele alan kapitalist devlet türlerinden birisi olduğunu ileri sürmek mümkündür.

2.1. Sosyal Adalet İhtiyacı: Sosyal Devletin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Sosyal devletin ortaya çıkışı, klasik liberal düşüncenin görünmez elinin 1929 Büyük Buhran karşısında çaresiz kalmasının sonucudur. 19. yüzyıla hâkim olan “jandarma devleti”nin karşıtı olarak kurgulanan sosyal devlet, aynı zamanda sanayileşmenin sonuçlarından büyük oranda olumsuz bir şekilde etkilenen proleter sınıfın yaşam koşullarının da gittikçe kötüye gitmesi ve bununla bağlantılı olarak proleteryanın güç kazandığı süreci de beraberinde getirmiştir. Emek-sermaye çatışmasının yoğunlaştığı ve sosyal adaletin sekteye uğradığı, eşitsiz ilişkilerin geliştiği bu süreç ve bilhassa 2. Dünya Savaşı’nın yarattığı olumsuz koşullar, sosyal devletin de tartışıldığı döneme denk gelmiştir. Dolayısıyla 1930’lu yıllarda nüvelerini veren sosyal devlet, 1945-1970’li yıllar arasında ciddi uygulamalara

sahne olmuş, fakat 1970’li yıllarla birlikte yaşanan yeni bir kriz sonucunda sosyal devlet de krize girerek, minimal devlet söylemleri ile birlikte arka planda kalmıştır. Bu süreçten sonra sosyal devletin tamamen ortadan kalktığını söylemek mümkün olmasa da gücünü büyük ölçüde yitirmiştir.

Sosyal adalet denildiğinde tam olarak neyin anlaşılması gerektiği ve sosyal adaletin kapsamının ne olduğunu açıklayan Miller’a (1999: 1) göre en genel biçimiyle bu kavram, “hayattaki iyi ve kötü şeylerin toplumdaki tüm insanlar arasında nasıl dağıtılacağıının” cevabı olarak ele alınmaktadır. Sosyal devletin ortaya çıkışının temelini oluşturan sosyal adalet, çatışan istek ve taleplerin çözülmesinde aracı olan ilkeler olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bu çatışmaların çözümünde toplumsal işbirliği yapma ihtiyacı doğmaktadır. O halde sosyal adalet ilkesi, “ortak iş yapılması sürecinden doğan yararların dağıtımını ve yüklerin tahsisini sağlayan”, bir nevi “adil dağıtım” kavramına karşılık gelmektedir (Harvey, 2009: 94-95). Bu dağıtım ilkesi gereği sosyal adalet kavramı, dağıtıcı adalet olarak da adlandırılmakta; bu dağıtım ise sadece kaynakların değil, aynı zamanda sorumlulukların da toplum üyelerine eşit dağıtılmasını içermektedir (Wendorf vd., 2002: 20). Bu durumda sosyal adalet dağıtımını, kaynaklara erişim ve sorumlulukların paylaşılmasını, yalnızca insanların yeteneğine ve çalışkanlığına göre değil; sosyoekonomik koşullarına göre de gerçekleştirmektedir (Çeçen, 1993: 36). Zira sosyal devlet de, yurttaşların toplumdaki konumlarına bakılmaksızın iyi yaşam koşullarına ulaşabilmesi için bu dağıtımın yapılabilmesini sağlayacak uygulamaları gerçekleştiren devlet biçimi olarak tanımlanmaktadır (Lewin-Epstein vd., 2003: 2).

Sosyal devletin yaratmaya çalıştığı sosyal adalet, modern halini Rawls’ta bulmaktadır. A Theory of Justice (1971: 7) adlı temel eserinde Rawls adaleti, toplumsal yapının temel taşı olarak konumlandırmaktadır. Zira ona göre adalet, en başından beri her şeyi etkileyebilme gücüne sahiptir. İnsanlar farklı şartlarda doğup buna göre hayatlarını devam ettirdiklerinden birtakım eşitsizler ortaya çıkmaktadır. Sosyal adalet tam bu noktada toplum ihtiyaçlarını nesnel bir aşamaya taşıyarak, bu eşitsizliklerin ortadan kaldırılmasını sağlamaktadır (Barry, 2000: 150). Rawls’ın sosyal adaletinin, diğer bir ifade ile toplumsal ve ekonomik eşitsizliklerin giderilmesinin iki temel ilkesi bulunmaktadır: özgürlük ve dezavantajlılara azami fayda sağlamayı içeren adil fırsat eşitliği (Rawls, 1971: 60-61). Miller ise sosyal adaletin gerçekleşebilmesini ihtiyaç (need), hak etmek (desert) ve eşitlik (equality) ilkelerine dayandırmaktadır (Miller, 1999: 245). Dolayısıyla bu ilkeler toplumsal boyutta gerçekleşen adaletin, bireysel düzlemde de ele alındığının göstergesi

olarak yorumlanabilmektedir. Zira kimi durumlarda kamu yararı uğruna bazı gruplar ya da bireyler, yarar yerine zarara uğrayabilmektedir (Tuncay ve Erbay, 2006: 56). Bu anlamda sosyal adalet oldukça hassas bir çizgiye sahiptir ve Pareto optimumunu² dikkate alması gerekmektedir. Rescher (1966: 73) bu hassas denge ve yeniden dağıtımın adil bir biçimde yapılabilmesi için 7 kriter sıralamaktadır: (i) eşit olarak (cezalandırma gibi bazı olumsuz durumlar hariç); (ii) ihtiyaçlarına göre; (iii) yeteneklerine, liyakatlerine veya başarılarına göre; (iv) çabalarına ve fedakarlıklarına göre; (v) gerçek verimli katkılarına göre; (vi) ortak menfaatin gereklerine, kamu yararına, insanlığın refahına, ya da daha fazla kişinin daha çok menfaate göre; (vii) hizmetlerin arz ve talep koşullarına göre değerlendirilmesi. Sosyal adalet, yapılan tanımlamalar ve kriterler ışığında en genel haliyle tüm getiri ve götürülerin adaleli bir biçimde paylaşılması anlamına gelmektedir. Bu doğrultuda kaynakların eşit dağıtıldığı ve yurttaşların hem fiziksel hem de psikolojik açıdan kendini güvende hissettiği toplumun adil olduğu söylenebilir (Bell, 2007: 1). Ancak sosyal devletin ortaya çıkışını hazırlayan ve sosyal devletin hedefi olarak kabul edilen sosyal adalet ilkesi, oldukça soyut bir kavram olduğundan ölçülmesi de bir o kadar zordur. Zira dağıtılanın ne olduğu ve dağıtılabilecek kişi ya da grupların kim olduğu da bu karmaşık duruma yenilerini eklemektedir. Bu soruların yanıtları sosyal adalet ihtiyacının tırmandığı ve bu ihtiyaca cevap veren sosyal devletin ortaya çıkışında aranmalıdır.

Sosyal devlete ilişkin düzenlemeler temel düzeyde sosyal güvenlik alanında yapılan değişikliklerde kendini göstermiştir. Sosyal güvenlik alanında yoksullara ilişkin ilk yasal düzenlemeler, 17. yüzyıl İngiltere’inde başlamıştır (Sallan Gül, 2006: 145). Bu durum elbette şaşırtıcı değildir, zira sanayileşme sürecinin ve ulusal birlik oluşturma temeli İngiltere’de atıldığından, böylesi önlemlerin İngiltere’de erken tarihlerde başlatılması beklenen bir sonuçtur. Tarihler 1880’li yılları gösterdiğinde İngiltere ve Fransa gibi ulusal birliğini tamamlayan ülkelere göre bu birliği daha geç sağlayan Prusya, sanayileşme sonucunda gittikçe yoksullaşan proleter sınıfla karşı karşıya kalmış ve bu süreçte Prusya’daki politikalar Bismarck önderliğinde devlet güdümünde gerçekleştirilmiştir (Rosanvallon, 2004: 119). Bismarck bu süreçte devleti bir sosyal sigorta modeli olarak kurgulamış ve bu doğrultuda bir yandan emek gücünün yeniden üretilmesini sağlayan öte yandan da emekçileri sisteme entegre etmeyi (Güvercin, 2004: 190) kolaylaştırıcı şekilde işçilere hastalık, iş kazası, sakatlık ve yaşlılık durumları için özel sigortaları işleme koymuştur (Koray, 2005: 300). 19. yüzyılın başlarında Prusya’nın başlattığı sosyal

2 Hiç kimsenin bir başkasının koşullarını kötüleştirmeden kendi koşullarını iyileştiremeyeceği kritik nokta (Harvey, 2009: 56).

sigortacılık anlayışını sosyal yardım programları izlemiş ve işverenlerin işyerindeki çalışma güvenliğini sağlaması gerektiği anlayışı yaygınlık kazanmıştır (Sallan Gül, 2006: 145). Ulusal birliğini tamamlayan ülkeler bu sorunla daha önceleri karşılaşırsa da müdahaleci görünüm 18. ve 19. yüzyıllarda kendini gösterebilmiştir. Zira 17. yüzyılın sonlarına kadar bireylerin ekonomik riskler karşısında güvence altına alınması gerekliliği hiçbir zaman toplumsal ve politik bir sorun olarak düşünülmemiş, fakat Aydınlanmacı düşüncenin gelişmesi ile birlikte kamu yararı, toplumsal sınıf gibi kavramların gelişmeye başlaması, bireyin toplum içinde aldığı, alması gerektiği konular ciddi tartışmalara yol açmıştır (Sallan Gül, 2006: 141). Dolayısıyla sosyal devletin nüveleri gerek sermayenin birikim ihtiyaçları gerekse de örgütlü proleter sınıfın savunma güçleri eşliğinde ortaya çıkmış ve şekillenmiştir. Bu anlamda sosyal devletin temellerini emeğin kitleselleşmesi ve örgütlü emeğin ve sermayenin yükselişinde aramak gerekmektedir (Pierson, 2005: 122). Ayferi Göze (1995: 357) tarafından bu süreç “makineleşmiş bir uygarlığın doğmasına yol açan ve aynı zamanda proleterya sorununu ortaya çıkaran büyük sanayi devriminin gelişmesi, liberal devletin birey-devlet anlayışının yavaş yavaş terk edildiği” dönem olarak tanımlanmıştır.

Feodal üretim biçimin yerini alan fordist birikim rejimiyle sınıfsal mücadelenin yeniden üretilmesi, gündelik yaşamda kendini gittikçe daha çok hissettiren yoksulluğun tırmanışı ve sağlıksız, insan onuruna yakışmayan bir yaşam formunun egemen olduğu bu dönem Engels’in “İngiltere’de Emekçi Sınıfının Durumu” eserinde de ifade edildiği üzere, “görünmez elin” başarısızlığının kanıtıdır. Sosyal devletin müdahaleciliği ile iş gücünün yeniden üretilmesinin yarattığı masrafların bir kısmının devlet tarafından üstlenilmesi ve sermayenin yükünün hafifletilmesi (Rosanvallon, 2004: 142), yaşlılık, işsizlik ve hastalığın yarattığı gelir kayıplarının, iş kazalarının sebep olduğu zararların önüne geçilebilmesi için Batı Avrupa’da hızla yayılan bu anlayış (İnsel, 2004: 190) bahsi geçen sorunlara reçete sunmuştur. Tam da bu gerekçelerle toplumsallık vurgusuna karşın bireysellik düşüncesinden hiçbir şey kaybetmeyen sosyal devlet, sermaye lehine bir tutum sergileyerek, sermayenin pazarda rahatça dolaşmasını sağlamak adına, işçilerin “gözlerini boyayan” birtakım güvencelerle olası isyanların önüne geçmesi, Marxistler tarafından yoğun eleştirilere tutulmuştur. Bu düşünceye binaen Marcuse (1968: 84) da sosyal devleti, “bütün ussallığına karşın, özgürsüzlük devleti” olarak tanımlamıştır.

Devlet müdahaleciliği ile çözüm aramayı öneren Keynesyen politikalar, 1930’lu ve 40’lı yıllarda yoğunluk kazanırken, “kapsamlı vergilendirme ve

doğrudan kamu üreticiliği üzerinde yükselen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, barınma, istihdam ihtiyaçlarının karşılanmasını, nüfusun her kesimine açık, herkesçe eşit biçimde ulaşılabilir olanaklar halinde devletçe güvence altına alınan hak alanları olarak görmektedir” (Ayman Güler, 2006). Seldon (2005: 290, 292) da devletin faaliyet alanının genişlemesinin, bilhassa 2. Dünya Savaşı’ndan sonra gözle görülür bir biçimde arttığına vurgu yapmakta ve bu görünürlüğü “devletin eğitimi”, “devletin sağlık kurumları”, “devletin bakım hizmetleri” (yerel yönetimler aracılığıyla), “devletin konutları” ve “devletin soysal sigorta sağlaması”na dönüştürmesiyle dikkat çekici bir boyuta ulaştığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla bu dönemde sosyal devletin üç temel işlevi söz konusudur: Eğitim ve sağlık hizmetleri, büyük oranda ücretsiz olan ve fakat dolaylı vergiler aracılığıyla tahsil edilen hizmetler, düşük kiralarla sübvansede edilen 5 milyon aileye konut, hastalık, işsizlik ya da yaşlılık durumunda minimum gelir sağlanması ve örtülü ulusal sigorta giderleri tarafından sübvansede edilmesi ve son olarak genel vergi ödenen sübvansiyonlar tarafından sağlanan “hayır” yardımı. Ancak bunlara karşın Seldon, sosyal devletin uzun vadede yoksulluk sorununa çözüm olamayacağını düşünmekte, çünkü sosyal devletin doğuşunu sadece geçici bir yol göstericilikten ibaret görmektedir. Dolayısıyla esasında sosyal devlette söz konusu olan faaliyet, devletin kendi kendini onarmasıdır (Robinson, 2005: ix).

Avrupa’da sosyal devlet üzerine yapılan çalışmalar ve sosyal devlete dair uygulamalar sağlık, eğitim ve istidam üzerine yoğunlaşmaktadır. Pierson’un (2005: 105) da vurguladığı üzere özellikle sosyal devlet uygulamaları sonucu istihdam konusunda ciddi bir genişleme söz konusu olmuştur. Bu genişleme aynı zamanda sunulan hizmetlerin niteliği, ücret, maaş ve emeklilik maliyetlerinde de çok ciddi artışlarla devam etmiştir. Bu anlamda Avrupa’da sosyal devleti tanımlayan beş alan söz konusudur: hayatın yarattığı riskler karşısında bireylere güvence sunmak, insan onurunu güvence altına almak, sağlık, işsizlik ve emeklilik sigortaları sağlamak. Bunlara ek olarak sosyal devlet; demokratik bir devlet türü olarak tüm yurttaşların katılımını da hedeflediğinden, eğitim ve vergi politikaları ile de ilgilenmektedir. Dolayısıyla sosyal devlet, bahsi geçen amaçlarını gerçekleştirirken birtakım araçlar kullanmaktadır. Bunlar parasal destekler, hizmetler, aynı destekler, vergiler ve primlerdir (Petring vd., 2013: 7, 32). Avrupa’da sosyal devlet uygulamalarına ilişkin amprik bir çalışmaya dayanan “The Individual and the Welfare State” adlı eserde de sosyal devlet uygulamaları en başta istihdam, sağlık ve eğitim konularıyla ilişkilendirilmiş ve bu doğrultuda analizler yapılmıştır. Üstelik yapılan analizler salt Avrupa’nın sosyal devlet algısını ve beklentisinin yanı sıra, sağlık, istihdam ve eğitim gibi konulardaki farklılaşmaların, yaşlılık dönemlerinden sorumlu

olabileceği mekanizmalara da ışık tutma amacını taşımaktadır (Börsch-Supan ve Schröder, 2011: 1-2, 12). Bu doğrultuda yaptıkları analizlerin sonucunda bütün değişkenlerin birbirini etkilediği ve yine tüm değişkenlerin en nihayetinde sağlık ve istihdam koşullarını ve yaşlılık dönemindeki süreçleri etkilediğini saptamışlardır.

Sosyal devlet uygulamalarının kısa dönemde de olsa ekonomide büyümeyi sağlaması, istihdamı artırması, ücret ve çalışma koşullarını iyileştirmesi ve bu yolla sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve konut gibi alanlarda yaşanan iyileşmeler (Özdemir, 2007: 195) neticesinde, artık her zaman özel teşebbüsün iyi, devletin kötü olduğu düşüncesinin de ortadan kalkmasına neden olmuştur. Zira liberalizme sıkı sıkıya bağlı olan ABD’de dahi devlet müdahalesinin gittikçe artması (Çam, 2005: 360-361) bu düşüncenin yaygınlığını kanıtlar niteliktedir. Yine İngiltere örneğine bakıldığında da kamu harcamalarının 1947-1948 yıllarında GSYİH’nın %30’una kadar yükseldiği tespit edilmiştir (Shutt, 2004: 27). Ancak daha önce de değinildiği üzere sosyal devlet uygulamaları ülkeden ülkeye ve ideolojik arka planlara göre değişkenlik göstermektedir. Bu farklılıkları göstermesi açısından sosyal devletle ilgili olarak sıkça referansta bulunulan Esping Andersen, sosyal devletin ortaya çıkışının iki farklı anlayışla ortaya çıkabileceğini ileri sürmüş ve (1990: 13) bu iki anlayıştan birinin kapitalizmin artan kapasitesi olduğunu, ikincisinin de buna bağlı olarak işçi sınıfının kazanılan mücadelesi yoluyla olduğunu ifade etmiştir. Kapitalizmi referans alan birinci yaklaşım, sanayileşme ya da bürokrasiye atıfta bulunarak sosyal politikaların bunların sonucunda şekillendiğini kabul etmektedir. İşçi sınıfının mücadelesini referans alan ikinci anlayışta ise toplumsal sınıflar temel alınmakta ve işçi sınıfı toplumsal bir aktör olarak konumlandırılmaktadır. Fakat Andersen bu iki yaklaşımın da yetersizliğinin altını çizmiştir. Dahası, ona göre sosyal devletin çerçevesi işçi sınıfı tarafından belirlenmemiştir. Burada asıl belirleyici faktör işçi sınıfların orta sınıflarla yapmış olduğu ittifaklardır (Shalev, 1983: 333). Esping Andersen (1990: 26-27) sosyal devletin üç temel düzeyi olduğunu belirtmiştir: Liberal sosyal devlet (ABD, Kanada ve Avustralya), Muhafazakâr/Korporatist Sosyal Devlet (Avusturya, Fransa, Almanya ve İtalya) ve Sosyal Demokrat Sosyal Devlet (İskandinav ülkeleri). Liberal sosyal devletin politikaları tüm toplumu kapsayıcı nitelikte olmayıp, çoğunlukla yoksullara yöneliktir. Piyasa, bu devlet türünde temel belirleyici özelliğe sahiptir. Sosyal hakların ve desteklerin en az olduğu sosyal devlet türüdür. Düşük düzeyde metasızlaştırma vardır. Muhafazakâr/Korporatist Sosyal Devlet türünde, liberal sosyal devlet türünden farklı olarak, mesleki ayrımlar; statü gözetilir ve haklar bu doğrultuda dağıtılır. Piyasaya liberallerde olduğu kadar önem atfedilmez. İskandinav ülkelerinde söz konusu olan Sosyal Demokrat Sosyal Devlet ise

sunduğu hizmetleri evrenselcilik ilkesine dayandırır. Diğer bir ifade ile herkesin yararlanabilmesine olanak tanıyan hizmetler sunar. Metasızlaştırma düzeyi en yüksek olan devlet türüdür.

Tablo 1a: Bazı Ülkelerin Kamu Kesimi Harcamaları/GSYİH Oranı (%)

Ülkeler	1870	1913	1960	1998
Avustralya	18.3	16.5	21.2	32.9
Belçika	-	13.8	30.3	49.4
Fransa	12.6	17.0	34.6	54.3
Almanya	-	14.8	32.4	46.9
İtalya	11.9	11.1	30.1	49.1
Japonya	-	8.3	17.5	36.9
Hollanda	9.1	9.0	33.7	47.2
Norveç	5.9	9.3	29.9	46.9
İsveç	5.7	10.4	31.0	58.5
İngiltere	9.4	12.7	32.2	40.2
ABD	7.3	7.5	27.0	32.8

Kaynak: IMF, 2000:172.

Tablo 1b: Bazı Ülkelerin Sosyal Transfer Harcamaları/GSYİH Oranı (%)

Ülkeler	1880	1910	1960	1990
Avustralya	0.0	1.1	7.4	15.4
Belçika	0.2	0.4	13.1	29.7
Fransa	0.5	0.8	13.4	27.8
Almanya	0.5	-	18.1	21.2
İtalya	0.0	0.0	13.1	24.5
Japonya	0.1	0.2	4.0	16.1
Hollanda	0.3	0.4	11.7	31.7
Norveç	1.1	1.2	7.9	23.0
İsveç	0.7	1.0	10.8	21.3
İngiltere	0.9	1.4	10.2	16.8
ABD	0.3	0.6	7.3	16.3

Kaynak: IMF, 2000:172.

Tablo 1a’da açıkça görüldüğü gibi, 1913 yılından sonra kamu harcamalarının GSYİH içindeki oranında büyük sıçramalar meydana gelmiştir. Bu büyük artışların anlamı ise devletin yapısında ve faaliyet alanlarında meydana gelen değişimlerdir. Kamu harcamalarında yaşanan bu genişleme, yüzyılın

sonuna kadar yaklaşık olarak dört kat; ortalama %40’ı aşarak büyümüştür. II. Dünya Savaşı’ndan sonra özellikle yüksek verimlilik artışı döneminde, kamu harcamalarının GSYİH’ye oranındaki büyümenin temel nedenlerinden biri ise görece fiyat etkisi olarak gösterilmektedir (IMF, 2000: 172-173). Tablo 1b’de ise GSYİH içindeki sosyal transfer harcamalarının oranları verilmiştir. Sosyal transfer harcamaları da benzer tarih aralıklarında kamu kesimi harcamalarındaki artışa paralel bir seyir izleyerek önemli ölçüde artmıştır. Ekonomik büyümeye bağlı olarak, sosyal beklentilerin artması ve dağıtımcı adalet gereği devletin bu doğrultuda önlemler alması sonucu artış gözlenmiştir. Bu artışın tırmandığı dönem ise Keynesyen öğretinin hâkim olduğu sosyal devlet sürecidir.

1945-1970’li yıllar arasında yoğun bir sosyal devlet uygulamalarıyla karşılaşılsa da 1970’li yıllarda kamu yönetiminde yeniden yapılanma dönemi başlamış ve buna bağlı olarak devletin fonksiyonları ve faaliyet alanları ve hatta devletin tanımı yeniden yapılmıştır. Batı kapitalizminin içine düştüğü kriz sonucu sosyal devlet de sürdürülebilirlik krizine girmiştir (Poggi, 1991: 137). Sosyal devletin bu süreçte aşılamaz bir çelişki içine saplandığını ileri sürmek mümkündür. Zira bu durum Nelson’a (2006: 122) göre bir yandan yurttaşların geniş ekonomik talepleri söz konusu iken, bir yandan da kapitalist birikim rejiminin devam ettirilmesi güçleşmektedir. Böylece sosyal yardımlar gönüllü kuruluşlara ve yerel yönetimlere devredilmeye; aktörler arasında paylaştırılmaya başlamış ve nihayetinde sosyal devleti tasfiye hareketine girilmiştir. Bu tasfiye ise tekeller için büyük bir kazanım olarak algılanırken, halk için büyük bir kayıp anlamına gelmektedir (Ayman Güler, 2006).

2.2. Tarihsel Süreçte Türkiye’de Sosyal Devlet

Daha önce de değinildiği gibi klasik liberallerin jandarma devleti anlayışında devletin faaliyet alanları oldukça kısıtlıdır: içte ve dışta güvenliği ve adaleti sağlayarak gece bekçiliği yapmak. Fakat tarihsel süreç, bir devletin faaliyetlerinin bu denli kısıtlı olmasının, çıkan sorunlar, adaletsizlik ya da krizler karşısında çaresiz kaldığını göstermiştir. Dolayısıyla sosyal devlet mefhumu gündeme gelerek, devletin, gece bekçiliğinin yanı sıra, toplumsal sağlığın korunması, sosyal güvenlik ve sosyal yardımları da üstlenmesi gerektiği düşüncesi gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda Göze’nin de (1976: 91) belirttiği üzere devletin “genel sağlık, eğitim, konut, toplum kalkınması, sosyal güvenlik, sosyal sigorta, sosyal yardım, işçiliğin korunması, çocuk sağlığı, akıl sağlığı, boş zamanların değerlendirilmesi” gibi çok geniş bir faaliyet alanına ihtiyaç duyulmuştur. Zira yoksulluk hoş görülmesi imkânsız bir olaydır ve onun ortadan kalkması için

birtakım koşullar gerekmektedir. İşte tam da bu noktada sosyal devlet devreye girmektedir. Ancak sosyal devlette reform ya da sosyal devletin içinin boşaltılarak minimal devlete dönüştürülmesi tartışmalarının yapıldığı süreçte, bilhassa halk kanadından “Türkiye’de sosyal devlet var mıydı ki?” soruları gündeme gelmiştir. Bu haklı bir tepki olmakla beraber yanlıştır da. Zira sosyal devlet çoğu zaman yetersiz ve eksik olsa da, kavram ve ilke olarak vardır, üstelik güçlü bir yere de sahiptir ki en üst hukuki metin olan Anayasa’da yer almaktadır (Ayman Güler, 2006). Dahası Osmanlı Tarihi’nin 15. yüzyılına kadar uzanabilen, sosyal devlet adı altında olmasa da çeşitli uygulamalar söz konusu olmuştur. Uygulamalara bakıldığında enformel hayırseverlik işleri bir kenara bırakılacak olursa Tanzimat hareketlerinden itibaren eğitim, sağlık, sosyal sigorta gibi alanlarda üretilen sosyal politikalar mevcuttur. Zira, Osmanlı Tarihi incelendiğinde merkezi ve yerel elitin girişimleri ile oluşturulan ve büyük kısmı vakıf gelirleri tarafından desteklenen sosyal kurumlara sahip olduğu ve yine bu kurumların dışında aile, kan bağı ve hemşehrilik esasına dayanan çeşitli dayanışma birimleri, toplumda söz konusu olan yoksulluk ya da ihtiyaç durumlarında ortaya çıkan bir refah rejimine sahipti (Özbek, 2002: 10-11). Bu nedenle Osmanlı’da uygulanan sosyal politikalar vakıf kaynaklı ve gönüllülük esasına dayanan bir seyir izlemiştir. Sosyal hizmetlerin görülmesinde vakıf usulünün benimsenmesi 19. yüzyıla kadar devam etmiş, Tanzimatla birlikte gittikçe bu tür kamusal hizmetlerin görülmesi merkezi bütçe tarafından karşılanmaya başlanmıştır. Tarım toplumu olması hasebiyle Osmanlı’da bilhassa Cumhuriyet öncesinde söz konusu olan sosyal hizmetler de bu çerçevede olmuştur. Buna bağlı olarak Avrupa’daki gibi bir işçi sorunu ve bunun önüne geçebilmek için oluşturulan bir sosyal devlet anlayışı gelişirse de 19. yüzyıl Osmanlı toplumunda başka krizler yaratmıştır: ticari kapitalizmin gelişmişliğine bağlı olarak dünya ekonomisine eklemlenmiş bir üretim yapısı. Dolayısıyla bu sorun, devlet müdahalesinin konusunu ve müdahalenin meşruiyetini sağlayan sosyal alanın oluşmasını sağlamıştır (Özbek, 2002: 14-15). Yine Avrupa’dan farklı olarak bir sosyal haklar temelinde yurttaşlık kavramının gelişmemiş olması da bu çerçevede değerlendirilmektedir. Zira 1876 Kanun-i Esasi’nin kabul ettiği yurttaşlık biçimi hukuki açıdan korunan vatandaşlık biçimi olarak düşünülmelidir. Bu durumda, Osmanlı-Türkiye’de sosyal devletin izlerini 1850-1950 yılları arasında sürmek mümkündür (Özbek, 2002: 19). Ancak çalışma kapsamında incelenen tarihsel süreç daha çok sosyal devletin Altın Çağı’nı yaşadığı 1945-1970 yılları arasındadır. Dolayısıyla Türkiye’de yaşanan sosyal devlet süreçlerini de bu tarihsel aralıkta incelemek karşılaştırma yapabilmek adına daha yol gösterici olacaktır. Dahası sosyal devlet ve devlet müdahaleciliğinin de ancak 2. Dünya Savaşı’ndan sonra somut anlamda incelenebilmesi de bu kısıtlamayı haklı göstermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal devlet tarihi, Osmanlı’dan cumhuriyete miras kalan koşullar çerçevesinde belirlenmiştir. Savaş yıllarında devletin sosyal alana müdahalesi mutlak bir atış gösterse de bu koşullarda sosyal devlet rejimi militarist ve milliyetçi temalarla şekillenmiştir (Özbek, 2002: 18). Savaş sonlarına kadar sosyal alanda ciddi müdahalelerin yapılamaması ve sosyal alanda oldukça sınırlı bir faaliyette bulunulmasının nedenleri Talas’a (1992: 79) göre, batıdaki anlamda bir demokrasiye ulaşılamaması, ekonomik yapının tarımsal niteliğini sürdürmesi ve buna bağlı olarak örgütlü bir işçi sınıfının doğmamış olması, 1929 bunalımı, sol düşünceye karşı olumsuz algılar ve savaşın olumsuz etkileridir. Türkiye, her ne kadar 2. Dünya Savaşı’na fiilen katılmasa da savaş ekonomisinin koşullarını en ağır biçimde yaşamış ve bu nedenle savaş öncesinde yapılan planlama çalışmaları ve sınaî yatırım programları hayata geçirilememiştir. Bu anlamda iktisadi kesinti olarak nitelendirilen 1940-1945 yılları (Boratav, 2015: 83) aynı zamanda sosyal anlamda da bir kesinti sürecine karşılık gelmektedir.

Tek parti döneminin izlediği sanayileşme politikaları ve yeni bir ulus yaratma projesi çerçevesinde (Özbek, 2002: 21) ve bu dönemde batıda yoğun bir biçimde sosyal hak tartışmaları yapılırken Türkiye de duruma kayıtsız kalamamış; sosyal alanda bir takım müdahalelere başlamıştır. 1945 yılında Çalışma Bakanlığının, 1946’da Sosyal Sigortalar Kurumunun kurulması, 1949’da emekli sandığının düzenlenmesi, 1950’lerin başında sigorta kapsamındaki işçilere yönelik emeklilik düzenlemeleri bu süreçteki başlıca yasal düzenlemelerdir (Buğra, 2008: 47). 1945’li yılların önemli bir özelliği bu dönemin idari reformlar dönemine karşılık gelmesidir. Yabancı heyet ve uzmanlar eliyle “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor”, “Neumark Raporu”, “Barker Raporu”, “Martin-Cush Raporu” bunların başında gelmektedir (Ayman Güler, 2005: 70). Yine bu dönemin belirleyici noktalarından biri de köyden kente göç dalgasının ve buna bağlı olarak gecekondulaşma sürecinin başlamasıdır. Türkiye’deki sosyal devlet süreci tek parti iktidarı döneminden izlendiğinde iki temel sonuç ortaya çıkmaktadır: Bunlardan birincisi, köylünün şehirlere göçmesi ile birlikte, şehir yoksulluğunun artması ve bunun önüne geçme çabaları; ikincisi ise şehir yoksulluğunun iyice belirginleşmesi sonucu devletin kuruluşlarınca çeşitli yardımlar toplama ve yardım dağıtma faaliyetleri (Özbek, 2006:189). Bu çabalar yaşanan iktisadi kesinti dönemi politikalarının doğrudan sonucunu oluşturmaktadır. Boratav’a (2015: 85) göre ise savaş yıllarında yaşanan iktisadi kesinti koşullarında iki farklı politika izlenmiştir: “Azalan üretim ve ithalat koşullarında oluşan darlıkların ve önlenemeyen enflasyonist baskıların halk yığınlarının tahammül sınırını aşmasını önlemek ve büyük kentlerin beslenmesini,

ısının ve giyimini sağlayabilmek”. Yine bu dönemde dünyadaki gelişmelere entegre olabile çabaları dikkat çekmektedir. 1949 yılında İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin kabul edilmesi, aynı yıl Dünya Sağlık Örgütü’ne üye olunması bu çabaların bir sonucudur. 1929 bunalımının ardından alınan bu önlemlerin yanı sıra çok partili hayata geçene kadar olan süreçte kamu harcamalarında, transfer harcamalarında ve GSMH’de meydana gelen değişimler de dönemi anlamaya ışık tutacaktır:

Tablo 2: Toplam Kamu Harcamalarının Dağılımı

Yıllar	Toplam Kamu Harcamaları	Toplam Transfer Harcamaları	Toplam GSMH
1927	100	100	100
1928	104,5	57	106,6
1929	108,3	213	123,5
1930	106,4	186	94,3
1931	98,5	193	86,4
1932	88,6	224	69,4
1933	101,5	277	66,3
1934	111,7	293	73,4
1935	125,3	344	83,2
1936	139	356	97,1
1937	159	384	101,8
1938	168,2	366	100,6
1939	209,5	420	111,2
1940	270,5	499	141,5
1941	291,7	550	194,8
1942	448,9	854	392,2
1943	525,4	982	627,2
1944	546,6	962	478,3
1945	339,8	1015	384,5
1946	605,3	1546	485,9
1947	729,5	1469	490,8
1948	726,5	1475	594,7
1949	1163,3	1582	539,2
1950	1134,5	1813	608,8

Kaynak: Önder, 1974: 51-52.

Tablo 2’de toplam kamu harcamaları, toplam transfer harcamaları ve GSMH’nin yıllara göre fonksiyonel dağılımı görülmektedir. 1927 yılı sabit endeks kabul edildiğinde, 1929 bunalımının da etkisiyle 1930 yılında toplam kamu harcamaları, toplam transfer harcamaları ve GSMH’de düşüş söz konusu olsa da

akabindeki on yıllık zaman zarfında devamlı bir artış yaşandığı görülmektedir. 1945 yılında GSMH ve kamu harcamalarındaki azalma savaşın sona ermesi sebebiyle askeri harcamalarda azalma olmasından ileri gelmektedir.

Çok partili hayata geçiş çabaları, 1946’da başlasa da 1950 yılında Demokrat Parti’nin iktidara gelmesi ile gerçek anlamda söz konusu olabilmıştır. 1950-60 yılları arasında iktidar olan Menderes’in izlediği temel politika, dünya ekonomisine entegre olabilmek için yapılan çalışmalar olarak özetlenebilir. Bu doğrultuda yürütülen politikaları ve bu süreçte izlenen sosyal hizmetleri de yine bu temel politika çerçevesinde düşünmek gerekmektedir. Truman Doktrini, ardından Marshall yardımları ile yüzünü tamamen batıya ve tarıma çeviren Türkiye’nin bağımlı ve ithalatçı bir konuma gelmesi, Türkiye’nin uluslararası kapitalizmin savaş sonunda kurulan üst organlarına üye olması ile birlikte sonuçlanmıştır. IMF, Dünya Bankası ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü’ne 1947’de, NATO’ya ise 1952’de üyeliklerini gerçekleştirmiş ve liberal eksenli ve özel ve yabancı teşebbüsleri özendirici bir süreç izlemiştir (Boratav, 2015: 101-102). 1950 yılında Hastalık ve Analık Sigortası Kanunu, 1957’de Maluliyet, İhtiyarlık ve Ölüm Sigortaları Kanunu’nun kabul edilmesi (Güvercin, 2004: 92) dönemde sosyal güvenlik alanında yapılan girişimlendendir. Yine Menderes döneminde işçi sayılarında ve ücretlerinde kısmen bir artış sağlansa da sendikal anlamda bir gelişme gösterilememiş; atılan tek adım Türk-İş Konfederasyonunun kurulması olmuş, fakat burada da sendikaların grev, toplu pazarlık, toplu iş sözleşmesi yapma olanakları söz konusu olmamıştır (Çavdar, 2008: 82). Bu da bilinçli ve örgütlü bir işçi sınıfının gelişiminde hem engel hem de bir sonuç teşkil etmiştir. Esasında Menderes’in “öncelik tarıma” düsturu ve “elimizdeki kudret ve imkânları birinci derecede bütün şubeleriyle ziraata, ziraatın yardımcısı olan işlere ve zirai sanayin inkişafına tahsis etmeliyiz” ifadeleri ve yine Menderes’in eskiden beri tarımın, tarım dışı sektör tarafından sömürüldüğüne dair olan inancı (Avcıoğlu, 1996: 619) gerek dönemin politikalarını açığa çıkarırken gerekse örgütlü işçi sınıfının oluşumuna engel teşkil oluşturduğunu ve sosyal adaletten ve hizmetten kastedilenin salt çiftçileri ve tarımı geliştirme adına yapıldığını göstermektedir. Yıl 1956’yı gösterdiğinde devlete bağlı kuruluşlarda çalışan işçilerin ödemeleri ile ilgili bir kanun çıkarılmış, buna göre bahsi geçen işçilere ücret sistemleri ne olursa olsun her yıl bir aylık ücretleri tutarında ödeme yapılacağı kararlaştırılmıştır. Yine benzer bir uygulama da kömür madenlerinde çalışan işçiler için getirilmiş ve ücretlerinde görece bir artış yaşanmıştır (Talas, 1992: 145). 1946-1953 yılları genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda ise karşılaşılan tablo; “tüm sosyal grupların mutlak durumlarının ve yaşam koşullarının (görece) düzeldiği, reel gelirlerinin arttığı, buna karşılık ücretli-maaslı grupların görece durumlarının

gerilediği; genel olarak mülk gelirlerinin ve özellikle ticaret sermayesinin milli hasıladan paylarının arttığı; geniş köylü kitlesinin ise fiyat hareketleri nedeniyle bozulan bölüşüm ilişkilerini, üretim dinamizmi içinde fazlasıyla telafi edebildikleri bir dönemdir” (Boratav, 2015: 108).

1960 yılında yaşanan darbe ile Menderes Hükümetinin devrilmesinin ardından özellikle ekonomik anlamda oldukça kötü bir tablo olduğundan, gelecek hükümetin yapacağı ilk görev ekonomik bir düzeltme çabası olacaktır (Ahmad, 2007: 185). Planlı döneme geçilen bu dönemde sosyal politikalar anlamında değişiklikler yapılabilirdi; köy-şehir ilişkileri düzenlenebilirdi. Fakat atılan adımlar önceki hükümetten daha farklı bir zihni değişimin olmadığını göstermiştir (Buğra, 2006: 51). Hatta gerek Demokrat Parti dönemi, gerekse sonraki dönemin benzer olduğu Heper (2006: 178) tarafından “bürokratik seçkinler karşıtı siyasal seçkinler devlet ağırlıklı siyasal rejimi, toplum ağırlıklı değil, parti ağırlıklı siyasal rejime dönüştürmeye çalıştılar” şeklinde ifade edilmektedir. Bunun bir başka ifadesi ise toplumdan farklı bir şekilde büyük ölçüde özerk bir biçimde hareket edilmesidir.

Menderes döneminde başlayan göç ve gecekondulaşma süreci, 60 döneminde ve sonrasında gittikçe tırmanmış, hatta gecekondulaşmanın meşrulaştırılması bir sosyal politika olarak algılanmıştır. Gecekonduların çevresinde iş olanaklarının elde edilmesi, yoksulluktan kurtulma süreci olarak değerlendirilmiş ve sosyal devletin yarattığı bir fırsat alanı olarak sunulmuştur (Buğra, 2000: 97-128). 1961 yılında hazırlanan darbe anayasasında sosyal devlete de yer verilmiştir. Başlangıç kısmında “insan hak ve hürriyetlerini, millî dayanışmayı, sosyal adâleti, ferdin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmeyi ve teminat altına almayı mümkün kılacak demokratik hukuk devletini bütün hukukî ve sosyal temelleriyle kurmak” ibaresi açık bir biçimde sosyal devlet mefhumuna işaret etmekte, 2. madde de “Türkiye Cumhuriyeti’nin başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğu hükmüyle bu devlet rejimini güvence altına almaktadır. Bu anlamda sosyal devletin zikredilmesi ve içeriğini oluşturan hükümler, kişi hak ve ödevleri noktasında salt klasik hakları değil, sosyal hakların da güvence altında olacağını temin etmektedir. Yine 41. maddede “iktisadi ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir” hükmü sosyal devletin temel felsefesi olan insanlara onurlarına yaraşır asgari bir yaşam sunma ve toplumun toplumsal taleplerini dikkate alma düşüncesinin açıkça ifade edildiği görülmektedir.

DPT’nin kurulması, planlı döneme geçilmesi yine sosyal devletin yapmış olduğu müdahalelerin belli planlar çerçevesinde olabileceğinin göstergesi

olarak önemlidir. Zira birinci planda da bu düşünceler somutlaşmış ve plan, “Türk Milletinin, Anayasamızda açık ifadesini bulan iktisadi ve sosyal hayatı, keyfi ve plansız davranış tecrübelerine son verip adalete, tam çalışma esasına ve herkesin insan haysiyetine yarasır bir yasayış seviyesi sağlanması amacıyla göre düzenleme arzu ve azmine uygun olarak” ifadesi ile başlatılmıştır. Oldukça kapsamlı olarak hazırlanan planda kamu hizmetleri başlığı altında “eğitim, toplum kalkınması, sağlık ve diğer kamu hizmetleri” tanımlanmış ve detaylı bir biçimde açıklanmıştır. Metinde özellikle sağlık konusunun üzerinde durulmuş ve tek tek hastalıklar ve sağlık personeli üzerinden açıklamalar getirilmiştir. Yine sosyal hizmetler başlığı altında “Sosyal hizmetler programının amacı, çeşitli çevrelerde ortaya çıkan sosyal düzensizlik ve bozuklukların giderilmesi” olarak tanımlanmış ve bu hedefe ulaşabilmek için “Nüfus plânlaması programının uygulanmasına yardım, şehirlerin varlıksız mahallelerinde ortaya çıkan meselelerin çözülmesine yardım, yaşlıların bakımı, sakatların işe alıştırılması ve suçluların mahkûmiyet sonrası işe alıştırılmaları ve benzeri sosyal meseleler toplum ve kişi refahının sağlanması için ele alınacaktır. Korunmaya muhtaç çocukların bakımı ve yetiştirilmeleri, çocuk suçluluğunun önlenmesi, intibaksız çocuklar ve geri zekâlı çocuklar meselesinin çözümü, çocuk emeğinin kötüye kullanılmasının önlenmesi, çocuk refahının sağlanması amaç alınacaktır.” hedefleri koyulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 1963). Bu dönemde maddi imkânları olmayan yükseköğretim gören öğrencilerin desteklenmesi amacıyla Yüksek Öğrenim Kredi Yurtlar Kurumu kurulmuştur. 1960'lara kadar özel sektör sağlık hizmetlerinde çok etkin bir konumda olmadığından, sağlık hizmetlerinin görülmesi merkezin eliyle yapılmıştır. Yine bu dönemde İşçi Sigortaları Kurumunun adı daha kapsayıcı bir ifade olması açısından “Sosyal Sigortalar Kurumu” olarak değiştirilmiştir.

1968-72 yıllarını kapsayan ikinci planda “Toplumun güvenlik içinde gelişmesi ve refah” başlığı altında “sosyal güvenlik, sağlık, aile planlaması, sosyal refah hizmetleri, köy ve köylü sorunu, küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi programları, gençlik sorunları” incelenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 1968). Önceki plana benzer hükümler içeren planlı dönem sürecinde sosyal sigorta anlamında bir gelişme daha gösterilerek “Bağ-Kur”un kurulması önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. 1973-77 dönemi ise sosyal devletin son aşamalarını içeren bir dönemde ortaya koyulan bir kalkınma planıdır. Zira bu tarihler artık sosyal devlet döneminin bittiği, piyasa döneminin başladığına dair tartışmaların başladığı süreçlere tekabül etmektedir. Plan incelendiğinde de bu kısmen görülebilecektir. Önceki planlarda hizmetlerin ya da hedeflerin altında yer alan sosyal hizmetler ve sosyal devletin faaliyet alanlarını ilgilendiren konular, bu planda sorun alanları olarak tanımlanmış ve kısa dönemde çözülemeyeceği

düşünüldüğünden olsa gerek, uzun dönem amaç ve hedefler ana başlığı altında kendine yer bulabilmiştir. Burada önemli vurgulardan biri sosyal hizmetlerin yürütülmesinde söz konusu olan aksaklıkların çözülebilmesi için “Sosyal Hizmetler Kurumunun” kurulacağını ifade edilmesidir (Kalkınma Bakanlığı, 1973). Bu alanda korunmaya muhtaç çocuklar, afetzedeler ve göçmelerle ilgili 1967’de yürütülen toplam sosyal hizmet harcamalarının 36.5 milyon TL’den 1971’de 82.6 milyon TL’ye çıkarıldığına müjdesi verilmiştir. Yine bu dönemde 65 yaşını tamamlamış olup da sosyal güvencesi olmayan Türk vatandaşlarına aylık bağlanması da önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda 1980 dönemi de dâhil olmak üzere 1945’li yıllardan itibaren devletin sosyal alanla ilgili girişimlerinin, popülist tarım politikalarıyla birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla söz konusu dönem iktisadi anlamda bir kalkınma dönemine denk düştüğünden, süreçte söz konusu olabilecek muhtemel sosyal çelişkileri törpüleme kaygısı ile sosyal alanda müdahaleler söz konusu olmuştur (Özbek, 2002: 22).

Sosyal devletin “altın çağı”nı yaşadığı 1945-1975 arası yapmış olduğu sosyal harcamalar yıl bazında ele alındığında aşağıdaki tabloya ulaşılmaktadır:

Tablo 3a: 1930-1965 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

Yıllar	Sosyal Harcamalar	Konsolide Bütçe Harcamaları	GSMH	Sosyal Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları	Sosyal Harcamalar/ GSMH
1930	20.010.576	257.854.582	1.580.500.000	7.76	1.26
1935	19.053.163	238.342.968	1.310.000.000	7.99	1.45
1940	30.828.122	353.408.442	2.403.400.000	8.72	1.28
1945	71.133.549	755.343.676	5.469.800.000	9.41	1.30
1950	273.898.713	1.901.908.357	9.694.200.000	14.4	2.82
1955	561.229.539	3.063.028.038	19.117.400.000	18.3	2.93
1960	1.611.794.988	7.637.781.314	46.664.300.000	21.1	3.45
1965	3.322.740.585	15.195.395.555	76.726.300.000	21.8	4.33

Kaynak: Akgül Yılmaz (2006: 137) ve DiE (2003: 585-586)’dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 3b: 1970-1980 Arası Konsolide Bütçe İçindeki Sosyal Harcamaların Payı

Yıllar	Sosyal Harcamalar	Konsolide Bütçe Harcamaları	GSMH	Sosyal Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları	Sosyal Harcamalar/ GSMH
1970	5.102.807.782	29.893.238.812	207.814.800.000	17	2.45
1971	2.601.247.605	38.471.696.784	261.072.600.000	6.7	0.99
1972	11.683.763.976	51.968.340.109	314.139.600.000	22.4	3.71
1973	14.983.892.350	62.368.252.367	399.088.600.000	24	3.75
1974	20.563.900.061	83.091.87.483	537.677.600.000	24.7	3.82
1975	24.173.100.000	108.444.800.000	690.900.800.000	22.2	3.49
1976	34.874.400.000	265.041.500.000	868.065.800.000	22.6	4.01
1977	42.181.400.000	225.752.200.000	1.108.270.700.000	18.6	3.80
1978	46.932.100.000	266.358.600.000	1.645.968.500.000	17.6	2.85
1979	89.884.500.000	406.986.900.000	2.876.522.900.000	22	3.12
1980	167.493.200.000	770.040.300.000	5.303.010.200.000	21.7	3.15

Kaynak: Akgül Yılmaz (2006: 137-138) ve DİE (2003: 586)’dan alınan verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 3a’da ele alındığı üzere bunalım sürecinde (1930-1935), GSMH’nin de düşüşüne bağlı olarak sosyal harcamalar ve konsolide bütçe harcamalarında azalma görülmektedir. Bu dönem tam da Keynesyen düşüncenin egemen olduğu; diğer bir ifadeyle Keynesyen düşüncenin egemen olduğu devlet anlayışı olan sosyal devletin ortaya çıktığı sürece tekabül etmektedir. Yine 1960’lı yılların sonuna gelindiğinde ise sosyal harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki oranında küçük bir azalma gözlenmektedir. Bu süreçte meydana gelen azalma için ise 12 Mart muhtırasının siyasi istikrarsızlığa neden olduğu ileri sürülebilmektedir (Akgül Yılmaz, 2006: 68). 1970 yılı sosyal devletin yaptığı harcamaların yük oluşturduğu yönünde eleştirilerin başladığı sürece tekabül ettiği için, sosyal harcamalarda kesintiye gidilmiştir. Yine aynı yıl sosyal harcamaların GSMH’ye oranında yaşanan ciddi düşüş bu eleştirilerin göstergesi olarak yorumlanabilir. Akabindeki yıllarda bu ani düşüşler ortadan kalkmışsa da istikrarlı bir artıştan ya da azalıştan bahsetmek mümkün değildir. Sosyal devletin temel amaçlarından olan sosyal adaleti sağlama çabası, daha önce de değinildiği üzere sadece kurumların oluşturulması, birtakım kanunların çıkarılması ile ölçülmemektedir. Yukarıdaki tablolarda da ifade edildiği üzere, sosyal devlet harcamalarının payları da önem taşımaktadır. Özellikle planlı kalkınma dönemiyle birlikte sosyal devletin faaliyet alanı büyük oranda eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetlerine yoğunlaşmıştır. Bu dönemde söz konusu olan artışı aşağıdaki tablodan izlemek mümkündür:

Tablo 4: Brüt Okullaşma Oranı (%)

	1950-1951	1960-1961	1970-1971	1980-1981
İlkokul	69.5	81.1	99.7	97.7
Ortaokul	4.8	15.8	30.7	40.6
Lise ve Dengi Okul	5.2	13.2	20.1	28.4
Yükseköğretim:	1.3	3.1	5.7	6.4

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, [http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/Ekonomik Sosyal Gostergeler.aspx](http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/Ekonomik_Sosyal_Gostergeler.aspx), 05.04.2017.

Tablo 4’te görüldüğü gibi 1950-1951 yılı ilkokul brüt okullaşma oranı 69.5 iken bu oran ortaokul düzeyinde 4.8; lise düzeyinde 5.2 ve yükseköğretim seviyesinde ise 1.3 olarak verilmiştir. Bu oranlar tüm okul düzeylerinde sürekli bir artış göstermiştir. İlkokul düzeyindeki bu yüksek oran, cumhuriyet dönemi sonrası okuma-yazma oranlarını artırma çabasında aranmalıdır. Zira Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da ifade edildiği gibi, “Türkiye’de okuma yaşındaki ve üstündeki nüfusun yüzde 60’ı okuma yazma bilmemektedir”. Buna bağlı olarak planda vurgulanan eğitimin insan refahının temel unsurlarından olması sebebiyle, eğitim seviyesini yükseltmenin temel hedeflerden biri olduğu, bu hedefin hem sosyal adalet ilkelerini gerçekleştirmek için önemli bir adım olduğu hem de toplumun yeterli insanlar tarafından yönetilmesini mümkün kılacak bir topluma ulaşmasını sağlayacağı olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 1963). 1970’li yıllarda vurgulanan, ilkokul çağına gelmiş fakat hala bu imkânı elde edemeyenlere bu imkânın sağlanması olmuştur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda 1960’lı yıllara nazaran ilkokul çağındaki çocukların okula gitme oranında artış yaşandığı da belirtilmiştir. Bu oran 1960 yılında %67 iken, 1965 yılında %78’e yükselmiştir. Yine son beş yılda lise seviyesinde mesleki eğitim gören öğrenci sayısı %56; yüksekokullara ve üniversitelere devam eden öğrenci sayısı ise %30 oranında artış göstermiştir. Bu planda eğitimle ilgili belirtilen önemli noktalardan biri de eğitim hizmetlerinin sağlanmasında “fırsat eşitliği” ilkesinin gözetilecek oluşudur. Yine eğitim hizmetlerinin “vatandaşlara çevresini tanımak, şuurlu davranmak, toplum yapısındaki değişimlere uyabilmek, kazandığı bilgi ve tecrübelerle kendisinin ve çevresinin refah ve mutluluğunu artırmak” için devlet tarafından sağlanan sosyal bir hizmet amacıyla verildiği belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 1968). 1973-1977 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (Kalkınma Bakanlığı, 1973) bir önceki planda olduğu gibi tüm eğitim sisteminde fırsat eşitliğinin ve ayrıca sosyal adaletin sağlanması eğitim politikalarının amacı olarak belirtilmiştir. Dördüncü Plan’da eğitimin sosyal adaleti sağlaması gereken faktörlerden biri olması gerekirken bu işlevi sağlama noktasında eğitim sisteminin içyapısından kaynaklanan sebepler

dolayısıyla yetersizliklere sahip olduğu kabul edilmiştir. İlköğretimde İkinci Plan dönemi sonunda yüzde 100 olması öngörülen, okullaşma hedefine Üçüncü Plan dönemi sonunda da erişilememiştir. 1977-1978 öğretim yılında okullaşma oranı yüzde 87.5 toplam öğrenci sayısı ise 5.334.000 olmuştur. Ortaokul için bu tablo ise yine Üçüncü Plan dönemindeki hedeflerin gerisinde kalmıştır. 1973-1974 öğretim yılında bu oran yaklaşık %34 iken, yeni kayıt hedefleri gerçekleşmemiştir. 1973-1978 yılları arasında ortaokul sayısındaki artış yüzde 51.1 olduğu halde öğrenci sayılarındaki artış yaklaşık %18.3 oranında kalmıştır. Üçüncü Plan döneminde Birinci Plan dönemi başına göre genel ortaöğretim ve mesleki, teknik ortaöğretimde okuyan öğrencilerin toplam öğrenci sayısına oranında önemli bir değişiklik olmamıştır. Üçüncü Plan dönemi sonunda genel öğretimin %45, mesleki ve teknik öğretimin %55 olması öngörülse de gelişme mesleki ve teknik öğretim doğrultusunda değil genel liseler doğrultusunda olmuştur. Yükseköğrenime olan talep brüt okullaşmadan da anlaşılabilirdi üzere üçüncü plan döneminde artan bir hız göstermiştir. Fakat Yükseköğrenim kurumlarının bu talebi karşılayamamaları nedeniyle ortaöğretim mezunlarının büyük bir bölümü yükseköğrenim dışında kalmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 1973).

Tablo 5: Sağlık Göstergeleri

	1950	1960	1970	1980
Hastane Yatağı Sayısı	18.837	45.807	87.134	114.217
Yatak Başına Nüfus	1.100	600	409	389
Doktor Başına Nüfus	3.038	2.825	2.572	1.631

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>, 05.04.2017.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda sağlık hizmetleri ile ilgili ana ilke, halkın sağlık seviyesini yükseltebilmektir. Bu amaçla koruyucu sağlık hizmetlerinin geliştirilmesine öncelik verileceği ve bu kapsamda çevre şartlarının düzeltilmesi, halkın sağlık konusunda eğitilmesi, bulaşıcı hastalıkların yok edilmesi, beslenme şartlarının geliştirilmesi ve nüfus planlaması hizmetlerinin ele alınacağı belirtilmiştir. Yine hasta bakımı hizmetlerinden az sayıda nüfusun faydalandığı ve aynı zamanda pahalı olan hastanecilik hizmetleri yerine, evde ve ayakta tedaviyi sağlayan ve küçük topluluklara kadar yayılan bir sağlık teşkilatının kurulmasına öncelik verileceği vurgulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 1963). İkinci kalkınma planında da kalkınmanın amacı toplumun ruh ve beden sağlığının yerinde ve tam olması olarak gösterilmiştir. Bu doğrultuda sağlık hizmetlerini yukarı taşımak iktisadi ve sosyal bir gelişme olarak gösterilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 1968).

Üçüncü Plan’da (Kalkınma Bakanlığı, 1973) ise sağlık hizmetlerinin beklenen hedeflere ve yaygınlığa ulaşamadığı belirtilmiştir. Ayrıca gerek sağlık personeli gerekse yatakların sayıca artış göstermesine karşın, bu sayının büyük illerde yoğunlaşması bu başarısızlıkların temel nedenlerinden biri olarak gösterilmiştir. Tıbbi İstatistik Yıllığı (1961)’nda da “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının vatandaş sağlığının her türlü hastalık ve arızalardan korunması gayesi başta olmak üzere yurttaşlarımızı hastalıklardan, ıstırap ve sıkıntısından uzak tutmak onların sağlık ve saadet içinde çalışıp yaşamalarını sağlamak gibi ulvi bir vazifeyi hedef tutmaktadır” (TİY, 1961: 2). Bu doğrultuda Bakanlığa ayrılan bütçeyi aşağıdaki tabloda izlemek mümkündür:

Tablo 6: Devlet Bütçesi ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Bütçesi

YIL	DEVLET BÜTÇESİ	BAKANLIK BÜTÇESİ
1930	222.646	4.502
1935	190.011	4.820
1940	268.476	8.185
1945	603.404	18.809
1950	1.487.208	60.615
1955	2.940.727	152.463
1960	7.266.965	382.762
1965	14.421.419	590.950
1970	28.860.265	888.080
1975	107.680.514	3.815.161
1980	756.687.182	31.822.605

Kaynak: Sağlık Bakanlığı, 1989: 13

Tablo 6’da görüldüğü üzere, devlet bütçesi ile bakanlık bütçesi doğru orantılı olarak hareket etmiş, 1935 yılı haricinde her iki bütçe de sürekli artarak 1980 itibariyle önemli büyüklüğe kavuşmuştur. Özellikle 1950 ve 1970 yılları, bütçe miktarında önemli artışların yaşandığı dönemler olarak öne çıkmaktadır.

Tablo 7: Sosyal Sigorta Programlarının Kapsadığı Nüfus

Kuruluşlar	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Emekli Sandığı Toplamı	841.342	1.230.808	1.612.385	2.485.488	3.300.481	4.413.901	5.384.620
Sosyal Sigortalar Kurumu Toplamı	-	-	-	3.835.055	5.783.854	8.236.422	10.674.172
Bağ-Kur Toplamı	-	-	-	-	-	3.270.570	4.540.317
Özel Sandıklar Toplamı	-	-	-	48.280	84.490	115.872	196.130

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>, 27.04.2017.

Tablo 7 yardımıyla sosyal sigorta programlarının kapsadığı nüfus sayıları paylaşılmıştır. Buna göre emekli sandığı, sosyal sigortalar kurumu, Bağ-Kur ve özel sandığa bağlı kişi sayılarının 1950’den 1980’e uzanan süreç boyunca artış gösterdiği gözlenmektedir. Özellikle sosyal sigortalar kurumu, 1980 yılı itibariyle 10 milyondan fazla kişiye erişerek diğer kuruluşlara mensup kişilerin toplamından daha büyük bir kitleye ulaşmıştır. Bu noktada sosyal devlet sürecinde ve sosyal devlet söylemlerinden vazgeçilerek minimal devlet tartışmalarının yapıldığı dönemde de sosyal sigortacılığın önem taşıdığı ifade edilebilir.

Bilindiği üzere, Özal Hükümeti ile birlikte neoliberal politikaların, özelleştirmelerin yoğunluk kazanması, tarımdan uzaklaşma çabaları ve piyasa ile devletin yakınlaşması; buna bağlı olarak da devletin toplumdaki uzaklaşma süreci başlamıştır. Tüm dünyada yaygınlaşan bu süreçte Türkiye’de de bu araçlarla minimal devlet düşünceleri yaygınlık kazanmıştır. Bu durumda sosyal devletin tasfiye edilmesi ve ilerleyen süreçte bu tasfiyenin kuvvetlenerek devletin sosyal alandan uzaklaşması ve sosyal alanın yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşları ile özel girişimlere bırakılmasının yoğunlaşması, yine formel yardım ve sosyal hizmetler sürecinden, hayırseverlik düşüncesinin ağırlık kazandığı ve enformel bir yardım sürecine dönüştüğü durum karşısında iki tutum sergilenenmektedir: Bunlardan birincisi bu dönüşüme “bu kadar sosyal devlet olmasa da olur” ya da “bu, sermayenin artık ihtiyacı kalmamış sermaye birikimi modelinin ürünüdür” denerek devletin toplumsal mücadele alanı olmaktan tamamen çıkarılması desteklenebilir ve küresel sermaye reformları ağırlık kazanabilir. Ya da izlenecek bir ikinci yol ise sosyal devleti tekelci piyasa odaklı saldırılar karşısında sonuna kadar korumaya ve geliştirmeye çalışarak, yeni sağcı reformların karşısında durmaktır. Ancak unutulmaması gereken asıl nokta, siyasal mücadelede dikkate alınması gereken ilki değil, ikinci durumdur (Ayman Güler, 2006). Nihayetinde sosyal devlet alanında büyük değişimler yaşansa da ve sosyal devletin biçim ve içerik olarak içi boşaltılmaya çalışılsa da sosyal devletin tamamen ortadan kalkacağını iddia etmek yanıltıcı olacaktır.

SONUÇ

19. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan ve 20. yüzyılın başlarına kadar önemli bir dönem olarak nitelenebilecek sosyal devlet uygulamaları, devletin sosyal alana müdahale ederek, içinde bulunulan krizi aşmak adına, insanların onurlarına yaraşır bir yaşam sürmeleri noktasında önemli değişiklikler

getirmiştir. Bu süreç, bilhassa gelişmiş batı toplumlarında kamu hizmetlerinin geniş bir çerçevede yorumlanmasını, devlet tanımının değişmesini ve yurttaşlık kavramının salt klasik haklar doğrultusunda değil, sosyal haklar doğrultusunda da güvence altına alınmasını sağlamıştır. Esasında Osmanlı Dönemi’nin özellikle Tanzimat yıllarında, merkeziyetçilik eğilimleri doğrultusunda devletin pek çok alana müdahalesi söz konusu olmuşsa da, sosyal alanda devletçilikten ziyade vakıf geleneği eliyle yürütülmüş, cumhuriyetin ilk yıllarında da bu gelenek devam ettirildiğinden bir kurumsallaşma sağlanamamıştır. 1929 bunalımının tüm dünyayı etkilemesi, savaşa girmese de askeri harcamaların artması, devletin sosyal alana pay ayırmasını kısmen geciktirmiş kısmen de daha kısıtlı tutmasına sebep olmuştur. Batı’da 1945-1970 arasında yoğun bir uygulama alanı bulan sosyal devlet, sanayileşmenin yaratmış olduğu koşullar neticesinde, emek-sermaye çatışmaları sebebiyle toplumsal anlamdaki riskleri çözme adına ortaya çıkmıştır. Fakat Türkiye’de bu anlamda bir emek-sermaye çatışması söz konusu olmadığından süreç, farklı toplumsal koşullara istinaden farklı bir seyir izlemiştir. 1940’lı yıllardan itibaren de devletin eğitim, sağlık, konut ve sosyal yardım alanlarında girişimleri söz konusu olmuştur. Bu doğrultuda artan müdahale alanına paralel olarak çeşitli kanunlar çıkarılmış, sosyal devlet faaliyetlerine ilişkin kamu harcamaları yapılarak ilgili bakanlıkların bütçeleri artırılmış ve asgari yaşam düzeyinin sağlanması noktasında girişimlerde bulunulmuştur. Türkiye’nin dünya ekonomisine entegre olabileceği çabası ve isteği de kendisini sadece ekonomik göstergelerle değil, sosyal göstergelerle de kanıtlamasını gerektirmiş, bu nedenle de Türkiye, çeşitli uluslararası ortaklıklar içinde yer almaya başlamıştır. Yine bir yandan yerel halkın talep ve beklentileri öte yandan da dünyaya uyum sağlama çabasının çatışması, kimi zaman Türkiye özelindeki sosyal devlet uygulamalarının yalnızca sosyal adaletsizlikleri ortadan kaldırmayı hedeflemediği sonucuna götürmüş ve bu nedenle uygulamaların arafta kalmasına sebep olmuştur. Önemli noktalardan birisi de sosyal adaleti sağladığı düşünülen sosyal devletin, demokrasi ve demokratik değerlerle birlikte ele alınması gerekliliğidir. Zira yurttaşlık tanımını da değiştiren bu süreç, yurttaşların sosyal haklarının da tanınmasını sağlamış taleplerinin göz ardı edilmemesini gündeme getirmiştir. Ne var ki, 1970’li yıllarla birlikte sosyal devlet kapsamında yapılan girişimlerin, devlete ağır yükler yüklediğinin ileri sürülmesi ve devletin hantallaşmasına sebep olduğu düşüncesi, devlet tanımının yeniden gözden geçirilmesine neden olmuş ve buna bağlı olarak da devletin faaliyet alanlarında daralmaların başlamasına sebep olmuştur. Çalışma kapsamında bu süreç konu dışı bırakılsa da, sosyal devlet uygulamasının en azından Türkiye özelinde anayasa tarafından tanınması

ve güvence altına alınması, yaşanan adaletsizliklerin kısmen de olsa önlenmeye çalışılması, aynı zamanda insan onurunu ve yaşam kalitesini artırması açısından ve yine demokratik değerler ve demokrasinin gelişimi açısından devamlılığı önemlidir. Bu nedenledir ki sosyal devletin tasfiye edilmesi ve sermaye ve sermayenin doğurduğu eşitsizlikler karşısında, insanların sosyal haklarının feda edilmesi kabul edilebilir görünmemektedir. Keza incelenen veriler de, özellikle kriz dönemlerinde harcamalarda yaşanan dalgalanmaların ve azalmaların, bir süre sonra tekrar artışa geçerek, sosyal devlet uygulamalarının ismen olsa da içerik itibarıyla tamamen sonlanmayacağını göstermektedir.

KAYNAKÇA

- 1961 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim Tarihi: 05.03.2017.
- Ahmad, Feroz (2007), *Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)*, çev. Ahmet Fethi, 3. Baskı, İstanbul: Hill Yayınları.
- Akgül Yılmaz, Gülay (2006), *Sosyal Devlet ve Sosyal Harcamalar*, İstanbul: Arıkan Basımevi.
- Avcıoğlu, Doğan (1996), *Türkiye’nin Düzeni Dün, Bugün, Yarın*, İkinci Kitap, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Ayman Güler, Birgül (2005), *Yeni Sağ ve Devletin Değişim*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Ayman Güler, Birgül (2006), “Sosyal Devlet ve Yerelleşme”, *Memleket Dergisi*, Sayı 2, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/msy-2-2.pdf>, Erişim Tarihi: 02.12.2016.
- Barry, Norman, P. (2000), *Modern Political Theory*, New York: Palgrave Press.
- Bell, Lee Anne (2007), *Theoretical Foundations for Social Justice Education*, Adams, Maurianne; Bell, Lee Anne; Griffin, Pat (Ed). *Teaching for Diversity and Social Justice içinde*, 2. Baskı., New York, NY, US: Routledge/Taylor & Francis Group, ss 1-14.
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkınma %20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkınma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf), Erişim Tarihi: 05.03.2017.
- Boratav, Korkut (2015), *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*, 20. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Börsch-Supan, Axel ve Schröder, Mathis (2011), “Employment and Health at 50+: An Introduction to a Life History Approach to European Welfare State Interventions”, *The Individual and the Welfare State, Life Histories in Europe içinde*, ed. Axel Börsch-Supan, Martina Brandt, Karsten Hank, Mathis Schröder, London Newyork: Springer.
- Buğra, Ayşe (2000), “Ahlaksız Konut Ekonomisi”, *Devlet Piyasa Karşıtlığının Ötesinde içinde*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Buğra, Ayşe (2006), “Türkiye’de Sağ ve Politika”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 106, ss. 43-67.
- Buğra, Ayşe (2008), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Türkiye’de Sosyal Politika*, İstanbul: İletişim Yayınları.

- Çam, Esat (2005), *Siyaset Bilimine Giriş*, İstanbul: Der Yayınları.
- Çavdar, Tevfik (2008), *Türkiye’nin Demokrasi Tarihi 1950’den Günümüze*, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Çeçen, Anıl (1993), *Adalet Kavramı: Adalet Kavramının Göreliliği Üzerine Bir Deneme*, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- De Saint Marc, Renaud Denoix (2009), *Devlet*, çev. İsmail Yerguz, Dost Kültür Kitaplığı: 90, Ankara: Dost Yayınevi.
- DİE (2003), *İstatistik Göstergeler 1923-2002*, <https://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0014765.pdf>, Erişim Tarihi: 07.03.2017.
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf> , Erişim Tarihi: 07.03.2017.
- Engels, Friedrich (1986), *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, 9. Baskı, çev. Kenan Somer, İstanbul: Sol Yayınları.
- Eroğul, Cem (2014), *Devlet Nedir?*, İstanbul: Yordam Kitap.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Göze, Ayferi (1976), *Sosyal Devlet Sistemi*, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Göze, Ayferi (1995), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Gözler, Kemal (2015), *Devletin Genel Teorisi, Bir Genel Kamu Hukuku Ders Kitabı*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gül, Hüseyin ve Sallan Gül, Songül (2007), “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(3), ss. 1-30.
- Güvercin, Cemal Hüseyin (2004), “Sosyal Güvenlik Kavramı ve Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Tarihçesi”, *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 57(2), ss. 88-95.
- Harvey, David (2009), *Sosyal Adalet ve Şehir*, 3. Baskı, Çev: Mehmet Moralı, İstanbul: Metis Yayınları.
- Heper, Metin (2006), *Türkiye’de Devlet Geleneği*, İstanbul: Doğu Batı Yayınları.
- IMF (2000), *World Economic Outlook Asset Prices and the Business Cycle*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2000/01/>, Erişim Tarihi: 04.04.2017.

- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists /Kalkinma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf), Erişim Tarihi: 05.03.2017.
- İnsel, Ahmet (2004), *Neoliberalizm: Hegemonyanın Yeni Dili*, İstanbul: Birikim Kitapları.
- Kalkınma Bakanlığı, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/EkonomikSosyalGostergeler.aspx>, Erişim Tarihi: 05.04.2017.
- Kapani, Münci (2006), *Siyaset Bilimine Giriş*, 18. Baskı, İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Koray, Meryem (2005), *Sosyal Politika*, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Köker, Levent (1990), *İki Farklı Siyaset*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Lewin-Epstein, Noah, Kaplan, Amit ve Levanon, Asaf (2003), *Distributive Justice and Attitudes Toward the Welfare State*, *Social Justice Research*, 16(1), 1-27.
- Marcuse, Herbert (1968), *Tek Boyutlu İnsan*, çev. Seçkin Çağan, İstanbul: May Yayınları.
- Marx, Karl (1993), *Louis Bonaparte’ın 18 Brumaire’i*, 2. Baskı, çev. Ahmet Acar, İstanbul: Yorum Yayınları.
- Marx, Karl ve Engels Friedrich (2015), *Komünist Manifesto*, 3. Baskı, çev. Nail Satlıgan, İstanbul: Yordam Kitap.
- Miller, David (1999), *Principles of Social Justice*. MA: Harward University Press.
- Nelson, Brian R. (2006), *The Making of the Modern State, A Theoretical Evolution*, NewYork: Palgrave Macmillan.
- Norman, P. Barry (2004), *Modern Siyaset Teorisi*, çev. Mustafa Erdoğan, Yusuf Şahin, Ankara: Liberte Yayınları.
- Okandan, Recai Galip (1966), *Umumî Âmme Hukuku, Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi, Unsurları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Önder, İzzettin (1974), *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri:1927-1967*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Fakülteler Matbaası.
- Özbek, Nadir (2002), “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 92, ss. 7-33.
- Özbek, Nadir (2006), *Cumhuriyet Türkiye’sinde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.

- Özbudun, Ergun (2003), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Özdemir, Süleyman (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Petring, Alexander vd. (2013), *Sosyal Devlet ve Sosyal Demokrasi*, Sosyal Demokrasi El Kitabı 3, çev. Recai Hallaç, 2. Baskı, İstanbul: Friedrich Ebert Vakfı.
- Pierson, Christopher (2005), *The Modern State*, London and New York: Routledge Publication.
- Poggi, Gianfranco (1991), *Çağdaş Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, çev. Şule Kut, Binnaz Toprak, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, USA: Harvard University Press.
- Rescher, Nicholas (1966), *Distributive Justice A Constructive Critique of the Utilitarian Theory of Distribution*, Indianapolis/New York/Kansas City: The Bobbs-Merrill Company
- Robinson, Colin (2005), "Introduction", *The Collected Works of Arthur Seldon*, Vol. 6, *The Welfare State: Pensions, Health and Education*, Arthur Seldon, USA: Liberty Fund.
- Rosanvallon, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi*, çev. Burcu Şahinli, Ankara: Dost Kitabevi.
- Sağlık Bakanlığı (1989), *Özet Sağlık İstatistikleri*.
- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Çalışmaları ve Tıbbi İstatistik Yıllığı 1956-1959 (1961), <http://www.tkhk.gov.tr/Dosyalar/85b06c5ae3a141e5a4844365f1817b52.pdf>, Erişim Tarihi: 10.03.2017.
- Sallan Gül, Songül (2006), *Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa!*, 2. Baskı, Ankara: Ebabil Yayınları.
- Seldon, Arthur (2005), *The Collected Works of Arthur Seldon*, vol.6, *The Welfare State: Pensions, Health and Education*, ed. Colin Robinson, USA: Liberty Fund.
- Shalev, Michael (1983), *The Social Democratic Model and Beyond: Two Generations of Comparative Research on the Welfare State*, Comparative Social Research, Vol.6.
- Shutt, Harry (2004), *Kapitalizmle Derdim Var*, çev. Nesrin Sungur, Ahmet Çakmak, İstanbul: Kitap Yayınevi Yayınları.

- Talas, Cahit (1992), *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Tanilli, Server (1982), *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş*, 3. Baskı, İstanbul: Say Yayınları.
- Tuncay, Tarık, Erbay, Ercüment (2006), *Sosyal Hizmetin Temel Hedefi: Sosyal Adalet.*, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 17(1), 53-69.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), [http://www.kalkinma.gov.tr/Lists /Kalkınma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkınma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf), Erişim Tarihi: 05.03.2017.
- Vergin, Nur (2015), *Siyasetin Sosyolojisi Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar*, 12. Baskı, İstanbul: Doğan Kitap.
- Wendorf, Craig,A., Alexander, Sheldon ve Firestone, Ira, J. (2002), *Social Justice and Moral Reasoning an Emprical Integration of Two Paradigms in Psychological Research*, *Social Justice Research*, 15(1), 19-39.

OBEZİTE VERGİLERİNİN OBEZİTE İLE MÜCADELEDE YERİ: TÜRKİYE İÇİN BİR DEĞERLENDİRME¹

THE ROLE OF OBESITY TAXES IN THE FIGHT AGAINST OBESITY: AN EVALUATION FOR TURKEY

Asuman ÇUKUR*
İmran ARITI ERDEM**

ÖZ

Obezite bu yüzyılın en önemli sağlık problemlerinden biri olup yalnız toplum sağlığına değil aynı zamanda ülke ekonomisine de zarar vermektedir. Yaratdığı negatif dışsallıklar yüzünden obeziteyle etkin mücadelede devlete de rol düşmektedir. Bu çerçevede geçmişte farklı amaçlar için uygulanmış olan ve son zamanlarda obezite vergileri adını alan vergiler günümüzde obeziteyle mücadele için birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Ancak obezite vergileri üzerine yapılan çalışmalar, bu verginin obeziteye karşı savaşta çok başarılı olmadığına işaret etmektedir. Bu çalışmada, Türkiye'nin gündeminde olan obezite vergilerinin, obeziteyi azaltmakta ne oranda başarılı olabileceği ve bu uygulamanın vergide adaleti nasıl etkileyebileceği, ülkemizdeki obez bireylerin sosyoekonomik özellikleri ve ilgili literatür ışığında incelenmiştir. Bu tartışma çerçevesinde politika önerilerinde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Obezite, Obezite Vergileri, Vergide Etkinlik, Vergide Adalet.

ABSTRACT

Obesity is one of the most important health problems of this century, which not only harms public health but also national economy. Due to its negative externalities, governments have an active role in combating obesity. Obesity taxes, which were applied for different purposes in the past and recently named obesity taxes, are nowadays implemented in many countries to fight obesity. However, studies on obesity taxes indicate that this tax is not very successful in the fight against obesity. In this research, the success rate of obesity taxes, which is on the agenda of Turkey, in reducing obesity in Turkey is discussed along with how it can effect taxation equity in the light of the relevant literature and the socioeconomic features of obese people in Turkey. In this framework, policy recommendations are made.

Keywords: Obesity, Obesity Taxes. Taxation Efficiency, Taxation Equity

¹ Bu çalışma 32. Uluslararası Maliye Sempozyumunda sunulan bildirinin genişletilmiş ve düzeltilmiş halidir.

* Yrd. Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, asucukur@yahoo.com

** Arş. Grv., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, aritimran@hotmail.com

GİRİŞ

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de obez bireylerin sayısı hızla artmakta olup obezite yalnızca bir sağlık sorunu değil aynı zamanda ekonomik ve sosyal sonuçları olan bir problemdir. Artan obezite oranları toplum sağlığını olumsuz etkilemenin yanında işgücü kaybına da neden olmakta ve kamu sağlık harcamaları üzerindeki yükü de artırmaktadır. Obezitenin yol açtığı bu negatif dışsallıklarla mücadelede devlete önemli bir rol düşmektedir. Obeziteyle mücadele yöntemleri arasında vergi ve sübvansiyonlar, bilinçlendirme amaçlı düzenlemeler ve eğitim çalışmaları sayılabilir. Vergi ve sübvansiyonlar gibi mali önlemler, özellikle bireylerin sağlıksız ürünlere yönelik tercihlerini etkileme kapasitesinin yüksek olması bakımından önemlidir. Bu bağlamda en popüler mali önlemler arasında “obezite vergileri” sayılabilir. Günah vergilerine dâhil edilen obezite vergileri (Leicester ve Windmeijer, 2004: 10, Caraher ve Cowburn, 2005: 1244), 2000’lerde geliştirilerek yaygın bir şekilde eylem planlarına eklenmiş ve sağlıksız yahut enerji yoğun gıdaların vergilendirilmesi şeklinde uygulamaya konulmuştur.

Ülkemizde artan obez sayısı ile birlikte obezite vergilerinin uygulanması sıcak bir gündem konusudur. Bu çalışmanın amacı ilgili literatür ışığında, Türkiye’de uygulanması tartışılan obezite vergilerinin, obeziteyi azaltmakta ne oranda başarılı olabileceği ve vergide adaleti nasıl etkileyebileceğini ülkemizdeki obez bireylerin sosyoekonomik özellikleri bağlamında inceleyerek politika önerilerinde bulunmaktadır.

Bu doğrultuda bu çalışmanın birinci bölümünde obezitenin yaygınlığı ve maliyetleri, hem dünya hem de Türkiye için incelenmektedir. İkinci bölümde 2014 yılı Türkiye Sağlık Araştırması verilerine göre ülkemizdeki obez bireylerin sosyoekonomik özellikleri verilerek, obezitenin sosyoekonomik nedenlerine dair literatür incelenmektedir.

Üçüncü bölümde obeziteyle mücadele yöntemleri kısaca özetlenerek obezite vergilerinin bu mücadele içindeki yeri tartışılırken; dördüncü bölümde obezite vergilerinin etkinliği ve adaleti nasıl etkilediğine dair çalışmalar incelenmektedir. Sonuç bölümünde ülkemizde obezite vergilerinin başarılı olabilmesi için gereken koşullar tartışılarak bu doğrultuda politika önerilerinde bulunmaktadır.

1. OBEZİTENİN YAYGINLIĞI VE OBEZİTENİN MALİYETLERİ

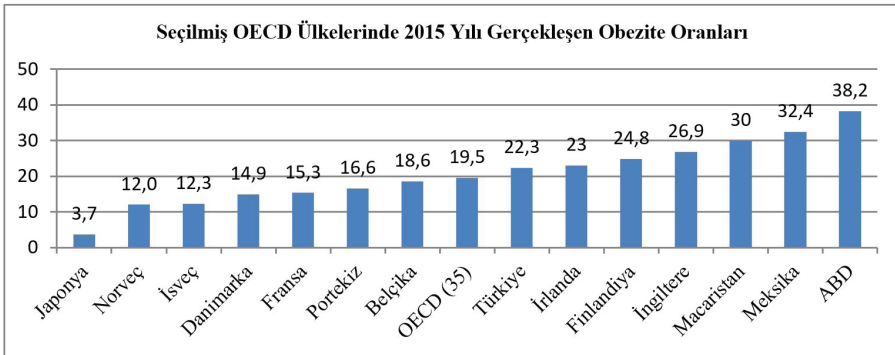
1.1. Dünyada Obezite Oranları ve Obezitenin Maliyetleri

Günümüzde obezite en önemli sağlık sorunlarından biridir. Obezite yağ dokusunda sağlığa zarar verici ölçüde anormal veya aşırı yağ birikimi durumu olarak tanımlanmakta ve Vücut Kitle İndeksi (BMI) ile ölçülmektedir (WHO, 2000). Vücut Kitle İndeksi bireylerin (kg olarak) kilolarının, (metre olarak) boylarının karesine bölünmesi ile hesaplanmakta (kg/m^2), çıkan sonuç 25-29,9 arasında ise bireyler fazla kilolu, 30'a eşit veya büyükse obez kategorisinde değerlendirilmektedir (WHO, 2000: 8).

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ-WHO) verilerine göre dünyada obezite oranları 1980'e göre iki kat artmış olup yaklaşık 600 milyon insan obez kategorisindedir (WHO 2016: 2). Obezite, karmaşık bir sağlık sorunu olup buna birçok faktörün neden olduğu düşünülmektedir. Nedenleri arasında genetik yatkınlıktan, yanlış beslenme ve yetersiz fiziksel aktiviteye, ekonomik gelişme ve kentleşmeden değişen çalışma koşullarına, teknolojiadaki gelişmelerden kalorisini yüksek yiyeceklerin artmasına, sosyoekonomik etkenlerden kültürel faktörlere kadar geniş bir yelpaze sayılmaktadır (U.S. Department of Health and Human Services, 2001: 1). Seçilmiş OECD ülkelerinin obezite oranları en son verilere göre Şekil 1.1'de verilmiştir.

Şekil 1.1'den de görüleceği gibi OECD 2015 verilerine göre OECD ülkelerindeki yetişkin nüfusun %19,5'i obez olup bu rakam 2014 için %18'dir. Ayrıca Meksika, Macaristan ve Amerika Birleşik Devletleri'nde her üç kişiden en az biri, İngiltere ve Finlandiya'da her dört kişiden biri obezdır.

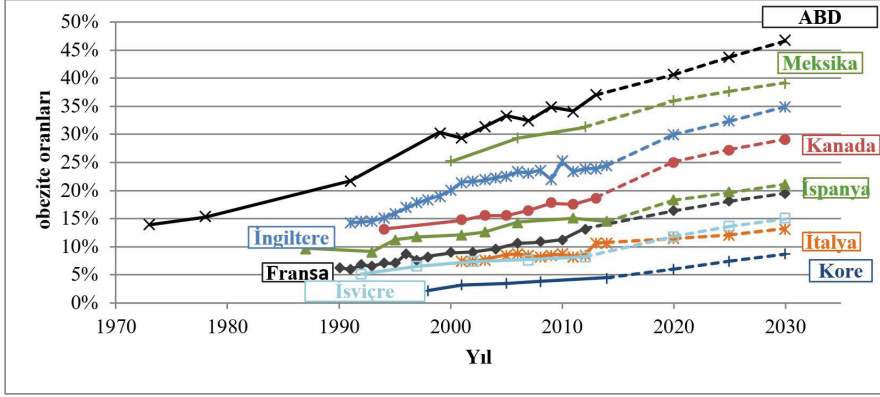
Şekil 1.1: Seçilmiş OECD Ülkelerinde 2015 Yılı Gerçekleşen Obezite Oranları



Kaynak: OECD (2017), OECD Health Statistics 2017. <http://www.oecd.org/health/health-data>.

Obezite sorununun önümüzdeki yıllarda daha da büyüyeceği tahmin edilmekte olup Şekil 1.2'de seçilmiş ülkelerin en son verilerine göre gerçekleşen ve 2030'e kadar gerçekleşeceği tahmin edilen obezite oranları verilmiştir.

Şekil 1.2: Seçili Ülkelerde Yıllara Göre Gerçekleşen () ve Tahmini (---) Obezite Oranları



Kaynak: OECD (2017), OECD Health Statistics 2017. <http://www.oecd.org/health/health-data>.

Obezite yalnızca fazla kilo sorunu değildir, aynı zamanda ciddi ekonomik ve sosyal sonuçlara neden olan toplumsal bir problemdir. Obezitenin bireysel, sosyal, gizli ve ekonomik maliyetleri olduğu söylenebilir. Bireysel maliyetlere örnek olarak obezitenin yol açtığı birçok hastalık ve bunlar için yapılan yüksek miktarlardaki sağlık harcamaları verilebilir. Obezitenin ekonomik maliyetlerinde sağlık harcamalarına getirdiği yük doğrudan maliyetler olarak sayılırken; obezite dolayısıyla işe gidememe, verimliliğin azalması, erken emeklilik gibi maliyetler dolaylı maliyetler arasında sayılmaktadır (Cavaliere ve Banterle, 2008). Ekonomik maliyetler toplumun tamamını ilgilendiren negatif dışsallıklar yaratmakla birlikte, bireylerin artan sağlık harcamaları sosyal devleti de etkilemekte ve devletin de sağlık harcamalarını paralel olarak artırmaktadır. OECD (2014) raporuna göre obezite birçok ülkedeki toplam sağlık harcamalarını %1 ile %3 oranında artırırken; bu oran, Amerika için %5 ile %10 arasındadır. Ayrıca kişi başı sağlık harcaması obez bireyler için %42 daha yüksektir (Finkelstein vd., 2009: w826). Obezite işgücüne katılma oranlarını da olumsuz etkilemekte; işgücünün niteliğinin ve niceliğinin azalması dolayısıyla üretimin azalmasına, buralardan elde edilen vergilerin azalmasına, refah sübvansiyonları gibi dolaylı sonuçlara da yol açmaktadır (PwC, 2015: 18). Tüm bu nedenlerle obeziteyle etkin mücadele oldukça önemlidir.

Durum Türkiye için değerlendirilecek olursa; ülkemizde de obezitenin hızla arttığı söylenebilir. Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) 2008, 2010, 2012 ve 2014 Türkiye Sağlık Araştırması (TSA) verilerine göre obezite oranları 2008-2014 yılları arasında kadınlarda %32,5, erkeklerde %24.4; toplamda %31 artmıştır. Sağlık Bakanlığı ve İstanbul Üniversitesi işbirliği ile yapılan Türkiye Diyabet Epidemiyolojisi Çalışması I (TURDEP I) ve TURDEP II çalışmalarına göre Türkiye’de obezite oranının 1998’den 2010’a kadınlarda %32,9’dan %44,2’ye, erkeklerde %13,2’den %27,3’e, toplamda %22,3’ten %31,2’e yükseldiği bulunmuştur.

Türkiye’de obezitenin ekonomik maliyetlerine ilişkin yapılmış fazla çalışma yoktur. Ancak Sağlık Teknolojileri Değerlendirme Raporuna göre (2014: 111) 2004’te Türkiye’de obeziteyle ilişkili sağlık sorunlarının ekonomik maliyeti 4,5 milyar \$ iken 2012’de 13,6 milyar \$’a çıkmıştır. 2004’te bu maliyet GSYİH’nın %1,16’sı iken 2012’de bu oran %1,73’e yükselmiştir.

2. OBEZİTENİN SOSYOEKONOMİK NEDENLERİ

Maliyetleri oldukça yüksek olan obeziteyle etkin mücadele için, nedenlerinin incelenmesi gerekir. Gelişmiş ülkelerde bu yönde çalışmalar çok uzun süredir yapılırken, gelişmekte olan ülkelerde bu çalışmalar son yıllarda artmıştır. Yapılan çalışmaların büyük çoğunluğunun obezite ile farklı demografik ve sosyoekonomik değişkenler arasındaki ilişkiyi incelediği gözlenmektedir. Demografik değişkenler ile obezite ilişkisini inceleyen çalışmalar, yaşla birlikte obezitenin arttığını ve kadınların erkeklere göre daha obez olduklarını bulmuştur (Miljkovic vd., 2008, Yumuk, 2005). Sosyoekonomik nedenlerle obezite ilişkisini inceleyen çalışmalar ise farklı değişkenler kullanmışlardır. Örneğin çalışmalar, eğitim düzeyi ile obezite oranları arasındaki negatif ilişkiyi ortaya koymaktadır (Cavaliere ve Banterle, 2008).

Ekonomik değişkenlerin obezite sorununda çok önemli bir rol oynadığı da birçok çalışma tarafından ortaya konulmuştur. Obezite sanayileşme öncesi zenginlikle ilişkilendirilirken; günümüzde hem yoksul hem de zengin gruplarda görülebilmektedir (Lakdawalla ve Philipson, 2002). Çalışmalar gelişmiş ülkelerde yaşayan düşük gelir grupları arasında obezite oranlarının zengin gruplara göre daha yüksek olduğunu gösterirken (Giskes vd., 2008, Monterio vd., 2001), gelişmekte olan ülkelerde gelir ve obezite ilişkisinin daha karmaşık olduğu söylenebilir (Dinsa vd., 2012; Ergin vd., 2012; Mendez vd., 2004).

Gelişmiş ülkelerde obezite oranının düşük gelir gruplarında yoğunlaşması, bu grubun ağırlıklı olarak yüksek kalorili gıdalardan oluşan düşük kaliteli besinleri tüketmesiyle açıklanmaktadır (Schroeter vd., 2008: 47). Bu ürünlerin fiyatlarının daha ucuz olması, obezitenin düşük gelir gruplarında yoğunlaşmasının bir diğer nedeni olarak gösterilmektedir (Courtemanche vd., 2012). Örneğin Costa-Font vd. (2013) İngiltere ve İspanya üzerine yaptıkları çalışmada, obezitenin dağılımında gelire bağlı eşitsizliklerin önemli rol oynadığını bulmuştur. Benzer şekilde İsveç'te obezite zenginler arasında nispeten daha az görülmektedir (Ljungvall ve Gerdtham, 2010: 222).

Gelişmekte olan ülkelerde ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak obezite farklı gelir gruplarında yoğunlaşmaktadır. Örneğin daha düşük gelirli ülkelerde (lower income countries) obezite yüksek gelir gruplarında yaygınken, aynı ülkelerde düşük gelir gruplarında beslenme yetersizliği görülebilmektedir. Dinsa vd. (2012) yaptıkları çalışmada, gelişmekte olan ülkelerde varlıklı olanların obezite oranını yüksek bulmuşlardır. Benzer şekilde Jamaika'da obezite, yüksek gelir ile paralel seyretmekte; yüksek gelirli erkeklerin yoksul erkeklerden dört kat, yüksek gelirli kadınların yoksul kadınlardan iki kat daha yüksek obezite oranına sahip olduğu görülmektedir (Mendez vd., 2004: 545). Aynı şekilde Brezilya'nın az gelişmiş bölgelerinde obezite ile gelirin pozitif ilişkisi gösterilmiştir (Monterio vd., 2001: 885). Ancak ülkelerin gelir düzeyi yükseldikçe obezitenin düşük gelir gruplarına sıçradığı görülmektedir (Albala ve Vilo, 2000; Çayır vd., 2011; Ergin vd., 2012; Shahar vd., 2005, Monteiro vd., 2004). Örneğin Çayır vd., (2011) Orta gelir grubunda bulunan Türkiye'de obezitenin düşük gelir gruplarında yoğunlaştığını gösterirken, Albala ve Vilo (2000) Şili'de obezitenin düşük gelir gruplarında daha yoğun olduğunu bulmuştur. Benzer şekilde Fernald (2007) Meksika ve Hindistan'da obezitenin sosyoekonomik statüsü düşük gruplarda hızla yayıldığını tespit etmiştir. Obeziteyle etkin mücadele için obezitenin sosyoekonomik belirleyicilerinin bilinmesi, geliştirilecek politikalar için önemlidir. Türkiye'de obezitenin sosyoekonomik belirleyicilerini araştıran çalışmalar izleyen kısımda incelenmiştir.

2.1. Türkiye'de Obezite ve Sosyoekonomik Faktörler

Türkiye'de obeziteyle ilgili hala yeterli çalışma olmamakla birlikte bu konuda son yıllarda kayda değer bir artış görülmektedir. Örneğin Yumuk (2005) Türkiye'de obezitenin yaygınlığını incelemiş ve kadınlar arasında obezite oranının daha yüksek olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Benzer şekilde Erem vd. (2004) Trabzon ilinde yaptıkları çalışmada yetişkin obez ve fazla kilolu oranını %60,3 olarak bulmuştur. Oğuz vd. (2008) yedi bölgeden topladıkları verilerle yaptıkları analiz

sonucunda obezite oranını %30,4; Iseri ve Arslan (2009) Türkiye'deki obezite oranını %56 olarak bulmuşlardır. Karaođlan ve Tansel (2014) ise Türkiye'de eğitim seviyesi yüksek bireylerin BMI seviyelerinin eğitimsiz gruba göre normal sınırlar içinde olduğunu ortaya koymuşlardır. Çalışmalar ülkemizde obezitenin düşük gelir gruplarında daha yüksek olduğuna işaret etmektedir. Örneğin 2011'de Çayır vd. tarafından yapılan ve Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi İbn-i Sina Eğitim ve Araştırma Hastanesi, Beslenme ve Diyet Bölümü'ne başvuranlarda obezite durumunu inceleyen çalışma, obezitenin gelir düzeyi düştükçe arttığını bulmuştur. Bu çalışmanın sonuçlarına göre, aylık geliri 800 TL'nin altında olanların %33,3'ü, 801-1500 TL olanların %25,8'i, 1500-3000 TL olanların %26,6'sı obezdır (Çayır vd., 2011: 5). Benzer şekilde Seydel vd. (2016: 663) Türkiye'de gayrisafi yurt içi hasıla arttıkça obezitenin görülme sıklığının da arttığını; eğitim düzeyi düşük, yoksul kesimde obezitenin yaygınlaştığını ortaya koymuştur. Ancak Karaođlan ve Tansel'in (2017: 12, 13) çalışması ülkemiz için bunun tersini bulmakla birlikte bu sonuca ulaşan başka çalışmaya rastlanılmamıştır.

2014 TSA verilerine dayanılarak yapılan analiz sonuçları aşağıdaki tablolarda verilmiş olup bu sonuçlar da Türkiye'de obezitenin düşük gelir gruplarında yoğunlaştığını göstermektedir. Tablo 2.1 TSA (2014) verilerine dayanarak obez bireylerin gelir durumlarını göstermektedir.

Tablo 2.1'den de görüleceği gibi ülkemizdeki obez bireylerin %11,5'i alt gelir grubundayken bu oran üst gelir grubu için %3,1 olarak gerçekleşmiştir. Gelir düzeyi arttıkça obezite oranları düşmektedir. Bu da Türkiye için Çayır vd. ve Seydel vd.'nin çalışmalarını destekler niteliktedir. Ülkemizde obeziteyi azaltmayı hedefleyen önlemlerin bu faktörleri dikkate alması, obeziteyle mücadelenin başarısı için önemlidir.

Tablo 2.1: 2014 Türkiye Sağlık Araştırması Verilerine Göre Obezitenin Gelir Gruplarına Göre Dağılımı

	HANEHALKI GELİR GRUBU				Toplam
	Alt Gelir (0-1550 TL)	Orta Gelir (1151 -2170 TL)	Üst Orta Gelir (2171-3180 TL)	Üst Gelir (=>3181 TL)	
Normal Kilolu	4278	1329	1460	1302	8369
Normal Kilolu %	22,4%	6,9%	7,6%	6,8%	43,8%
Fazla Kilolu	3278	1086	1177	1091	6632
Fazla Kilolu %	17,1%	5,7%	6,2%	5,7%	34,7%
Obez	2197	700	637	594	4128
Obez %	11,5%	3,7%	3,3%	3,1%	21,6%
Toplam	9753	3115	3274	2987	19129
Toplam %	51,0%	16,3%	17,1%	15,6%	100,0%

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE OBEZİTE İLE MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Ülkeler farklı tedbirlerle obezite ile mücadele etmektedir. Bu tedbirler arasında tüketicileri bilinçlendirmek için eğitim ve bilgilendirme kampanyaları, vergi ve teşvikler, sağlıksız yiyeceklerin reklamlarını kısıtlamak için düzenlemeler ve okullarda beslenme programları sayılabilir (OECD, 2014). Obeziteyle mücadelede bireysel önlemler, alışkanlık gibi faktörler nedeniyle yeterli olamamakta ve bireyler "miyop" olarak addedilmektedir; diğer bir deyişle bireyler, davranışlarının uzun süreli etkilerini hesaplayamamaktadır (Leifert ve Lucinda, 2015: 640). Özel sektör ise bilhassa meşrubat yahut fast food üreticileri düşünüldüğünde, problemin doğması ve büyümesindeki rolleri ve lobi faaliyetleri nedeniyle akılcı bir çözüm olmayacaktır (McGuinness, 2012: 47). Bu nedenlerle obezite ile mücadelede devlete önemli bir rol düşmektedir. Devlet, özellikle sağlıklı beslenme ve egzersiz konularında tedbirler alarak toplumun bilinç düzeyini artırabilir. Bu tedbirler arasında özendirici/bilgilendirici kamu spotları ve reklamlar sayılabilir. Ancak bunlardan sonuç alınabilmesi bir ölçüde sosyoekonomik ve demografik faktörlere de bağlıdır ve bu nedenle geçmiş dönemlerde tek başına uygulanan bu politikalar, obezite ile mücadelede yetersiz kalmıştır (Bonnet, 2013: 233).

DSÖ'nün de teşvikiyle son dönemde devletler, mali araçları daha yoğun olarak kullanmaya başlamışlardır. Bunlar, sağlıksız ve obeziteye yol açtığı düşünülen ürünlerden vergi almak yahut sağlıklı ürünlere teşvik ve sübvansiyon uygulamak şeklinde olmaktadır. Özellikle yüksek kalorili, düşük besin değerlerine sahip, şeker, yağ, tuz oranları fazla yiyecek ve içeceklerin kalori fazlası yaratarak obeziteye neden olduğu düşünüldüğünden (Malik vd., 2006: 10) obezite vergileri, sağlıksız ürünlerin fiyatını artırmak suretiyle bireylerin beslenme tercihlerini rasyonel olarak sağlıklı ürünlere kaydırmalarını amaçlamaktadır. Obezite vergilerinin tam ve üzerinde uzlaşılan bir tanımı olmamakla birlikte bu vergiler, devletlerin obeziteye yol açtığı düşünülen sağlıksız yahut yüksek kalorili/enerjili besin maddeleri üzerine koyduğu vergiler olarak ifade edilebilir. Burada en temel özellik obeziteyi engellemek/azaltmak amaçlı kullanımdır. Obezite vergilerinin dünya genelinde birden çok isimde ve birden fazla formda uygulamaları vardır. Burada özellikle şeker-şekerlemeler, atıştırmalık yahut abur cuburlar ve meşrubatlar ön plana çıkmaktadır. Verginin konusu, besin maddelerinin kendisi değil de içeriği olarak da belirlenebilir. Bu durumda belirlenmiş oranlardan daha fazla şeker (sugar tax), yağ (fat tax), tuz yahut kafein (public health product tax) içeren ürünler verginin konusu içine girer. Verginin türünde de karşımıza farklı uygulamalar çıkmaktadır.

Öncelikle obezite vergileri, hali hazırda uygulanan tüketim vergisi, ÖTV veya KDV oranının artırılması yahut etki alanının genişletilmesi şeklinde tezahür edebileceği gibi ayrı bir vergi olarak da alınabilmektedir. Verginin konusu ve türü gibi mükellefi de çok çeşitli şekillerde belirlenebilmektedir. Mükellef doğrudan doğruya tüketicinin kendisi olabileceği gibi, obeziteye yol açtığı düşünülen ürünleri üreten, ithal edenler; toptancı, perakendeci veya dağıtıcılar da olabilir.

3.1. Geçmişten Günümüze Obezite Vergileri

3.1.1. Obezite Vergilerinin Geçmişi

Obezite vergileri her ne kadar obezite ile mücadeleyi amaç edinme özelliği ile karakterize olsa da, bu vergilerin konusunu oluşturan besin maddelerinin diğer gıda maddelerinden daha fazla vergilendirilmesi de önemli bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bakımdan obezite vergilerinin köklerinin çok eskiye dayandığını söylemek mümkündür. Zira bu tür vergilerin konusu içinde olan, şeker oranı yüksek besin maddelerin üzerine daha yüksek oranda vergi koyulması, ilk olarak 1900'lü yıllarda gündeme gelmiştir. I. Dünya Savaşı sırasında, savaş giderleri nedeniyle büyük ölçüde gelir ihtiyacı duyan ABD'nin, şeker-şekerleme ve meşrubatlardan vergi almaya başlaması ile 1917'de obezite vergilerinin temelleri atılmıştır. Bu yıllarda "küçük lüksler" olarak görülen bu ürünlerin imalatçılarından, "Savaş Vergisi" alınmaya başlanmıştır (Sheu, 2006: 5). Bu vergi, esas amacı obezite ile mücadele olmasa da obezite vergilerinin biraz daha "ilkel" hali olarak görülebilir. 2000'li yılların başında, artık obeziteye yönelik toplumsal bilincin daha da artması ile vergilerin esas amacı obezite ile mücadeleye kaymıştır.

Norveç, İrlanda, Endonezya, Danimarka gibi çeşitli ülkelerde de obezite vergilerinin ilk örnekleri farklı tarihlere rast gelmektedir. Dünya genelinde obezite vergilerinin ilk nüveleri, günümüzde obeziteye neden olduğu bilinen besin maddeleri üzerine, bunların lüks madde olduğundan bahisle ve gelir elde etme amacıyla koyulan tüketim ve satış vergileri şeklinde gerçekleşmiştir. Vergilerin obeziteyle mücadele için kullanılması ise 1990'lı yıllarda akademik çevrelerce önerilmiş; ülkeler bazında 2000'li yıllarda ve özellikle de yakın geçmişte gündeme gelmiştir. Obeziteyle mücadelede devletin vergilendirme yoluna gitmesine dair en güçlü öneri 1994'te Kelly Brownell'dan gelmiştir (Brownell, 1994: A29). Bu tarihten itibaren obezite vergileri, literatürde çokça tartışılmaya başlanmıştır.

3.1.2. Günümüzde Obezite Vergileri

Günümüzde obezite vergilerini uygulayan ülkelere bakacak olursak; Fransa'nın 2012'de tüm meşrubatları kapsayacak şekilde bir vergi uyguladığı ve

2013'te enerji içeceklerine de vergi uygulamaya başladığı görülmektedir (Cox, 2016: 2). Norveç 2011'den beri şeker, çikolata ve şeker ilaveli yahut tatlandırıcıları meşrubat ürünlerini vergilendirmektedir. Macaristan 2011'de tuz, şeker ve kafein içeren meşrubatlar ve enerji yoğun besinleri "kamu sağlığı ürün vergisi" (public health product tax) ismi ile vergilendirmeye başlamıştır (World Cancer Research Fund International, 2016: 3). Finlandiya esasında 1930'lardan beri gelir sağlama amacıyla meşrubat ve şekerlemeler üzerinden tüketim vergisi almakta iken 2000'de kaldırdığı bu vergiyi 2011'de yeniden yürürlüğe koymuştur. Şekerleme ve çikolata üzerindeki vergiler 2017'de kaldırılmış da olsa, meşrubatlar için uygulanan vergi devam etmektedir (World Cancer Research Fund International, 2016).

2011'de listeye Meksika da katılmış ve enerji içecekleri üzerinden %25 oranında vergi almaya başlamıştır. Ayrıca 2014'ten beri şekerli içeceklerden tüketim vergisi alınmakta ve vergiden elde edilen gelirler beslenme, obezite ve obeziteyle ilgili kronik hastalıklara ilişkin olanların yanı sıra sağlıklı içme suyuna erişime yönelik programları finanse etmek için kullanılmaktadır (World Cancer Research Fund International, 2016: 3). 2014'te Şili de meşrubatlar için vergi uygulanmaya başlamış; 100 ml'sinde yüksek oranda şeker bulunan meşrubatlar için %18, daha düşük oranda şeker içerenler için ise %10 oranında vergi öngörülmüştür (World Cancer Research Fund International, 2016: 2). Dominik'te ise 2015'ten başlayarak yüksek oranda şeker içeren yiyecek ve içecekler %10 oranında bir tüketim vergisi uygulanmaktadır. Elde edilen gelirler ise "Sağlıklı Ol" (Get Healthy) kampanyasına tahsis edilmiştir (World Cancer Research Fund International, 2016: 2). Barbados'da da 2015'te şekerli içecekler için vergi koyulmuş; gelirler sağlık sektörüne tahsis edilmiştir (World Cancer Research Fund International, 2016: 1).

Belçika'da da 2016'dan beri meşrubatlara daha yüksek oranda tüketim vergisi uygulanmaktadır (World Cancer Research Fund International, 2016: 1). Şubat 2017'den itibaren Portekiz de meşrubatlar üzerinden obezite vergisi almaya başlamış ve vergi gelirlerini ulusal sağlık sisteminde kullanılmak üzere ayırmıştır (Da Cãmara ve Pinto, 2017: 64). 2016'da Hindistan'ın Kerela eyaletinde abur cuburlar üzerine %14,5 oranında bir yağ vergisi getirilmiştir. ABD'nin 2007 itibarıyla obezite vergileri uygulayan eyalet sayısı yedi iken, 2014'e gelindiğinde obezite vergilerini uygulayan eyalet sayısı otuz dörde yükselmiştir (Long vd., 2015: 112).

Dünyadaki bu eğilim ile paralel olarak DSÖ de 2016'da yayınladığı çağrı ile meşrubatlar üzerine vergi koyulmasını desteklemiştir (WHO, 2016: 4).

Bu destekle birlikte obezite vergilerine ilişkin eğilimin artması beklenmektedir (Cox, 2016: 1). Örneğin İngiltere’de, Nisan 2018’den itibaren şeker ilaveli alkolsüz meşrubatlardan obezite vergisi alınacaktır (Barber, 2017: 3). Elde edilen gelirler, fiziksel aktivitenin artırılmasına yönelik programlar ile çocuk obezitesinin engellenmesinde kullanılacaktır (Briggs vd., 2017: e15) Yine İrlanda da Nisan 2018’de meşrubatlardan vergi almaya başlayacaktır (Fitzgerald, 2016). Sonuç itibariyle tarihsel süreç içerisinde obezite vergileri, ülke ekonomisinin ve toplumun özellikleri ile verdikleri tepkilere göre evrilmiştir. Kimi ülkelerde lobi faaliyetlerinin etkisi ile vergi yapısı şekillenir yahut vergi ortadan kaldırılırken; kiminde ise bu faaliyetlere rağmen vergiler varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’deki duruma bakacak olursak, özellikle obezite ile mücadele amacıyla alınan bir vergiden söz etmek mümkün değildir. Ancak ÖTV Kanunu’na ekli III sayılı listenin (A) cetvelinde “kolalı gazozlar”dan nispi olarak %25 oranında vergi alınmaktadır. Bu vergiyi obezite vergisi olarak adlandırmak mümkün olmasa da şeker ilaveli ve gazlı içecekler üzerinden alınması ve bunların fiyatını artırıcı fonksiyona sahip olması bakımından önem taşımaktadır.

Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun 2013’te yayınladığı Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı’na göre, 2013-2017 planı içerisinde “az miktarda tüketilmesi gereken gıdaların vergilerinde artış sağlanması” hedefi yer almaktadır. Bu hedefe ulaşmak için belirlenen faaliyet ise “tuz, şeker ve yağ içeriği yüksek gıdalara yönelik vergilerin artırılması”dır (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, 2013: 61, 62). Henüz yasal düzeyde bu konuda bir çalışma yürütülmesi de konu güncelliğini korumaktadır. İzleyen bölümde obezite vergilerinin etkinliği ve obezite vergilerinin regresif etkilerine dair yapılmış çalışmalar incelenecektir.

4. OBEZİTEYLE MÜCADELEDE OBEZİTE VERGİLERİ

Obezite vergilerinin etkinliği temel olarak obeziteyi azaltmaktaki başarısı ile ölçülürken; obezite vergilerinin adil olması, temel olarak ödeme gücünün dikkate alınması ve vergi yükünün adil ve dengeli dağılımıyla ölçülmektedir. Ancak bu iki ilke arasında değiş tokuş olup etkin bir vergi adil olmayabilirken, adil bir verginin de etkin olması zor olabilir. Bu yüzden obezite vergileri için etkinlik ve adalet arasında bir dengenin sağlanması önemlidir. Zira obezite vergilerinin asıl amacı, devlet için gelir elde etmekten farklı olup obeziteyi azaltmak olarak tanımlanabilir.

Vergilerin gelir elde etmek dışında amaçları da olabilir. Mali olmayan amaçlar olarak adlandırabileceğimiz bu amaçlar, gelir ve servet dağılımındaki

adaletsizliğin giderilmesi gibi sosyal, makroekonomik istikrarsızlığı gidermek gibi ekonomik amaçlar şeklinde tezahür edebilir (Şen ve Sağbaşı, 2016: 22-23). Asıl amaç gelir elde etmek olduğunda vergilerin sosyal amaçları ikinci plana atılabilmektedir. Ancak Anayasa'mızın 73. maddesine göre vergilerin hem gelir elde etme hem de adaleti sağlama amacı vardır. Bu maddenin ilk fıkrasında vergilerin kamu giderlerini karşılamak üzere alındığının altı çizilirken, mali güç ilkesinden bahsedilerek vergilendirmede adalet amacına da yer verilmektedir.

Obezite vergilerinin ana amacı obeziteyi azaltmaktır. Bunu sağlamak için de kişilerin obeziteye yol açan besinleri tüketmesini engelleyecek oranda vergi uygulanması gerekmektedir. Bu doğrultuda obezite vergilerinin hem etkin - obezite oranını azaltacak güçte- olması hem de regresif etki doğurmaması (yahut bu etkilerin hafifletilmesi) hedeflenmelidir. İzleyen bölümde önce obezite vergilerinin etkinliği ve regresif etkileri incelenerek ülkemiz açısından değerlendirme yapılacaktır.

4.1. Obezite Vergileri Etkin mi?

Obezite vergilerinin etkinliğini, diğer bir deyişle obeziteyi azaltmaktaki başarısını tartışan çalışmalar son zamanlarda artmıştır (Bonnet, 2013; Maniadakis vd, 2013; Saruç vd, 2015; Long vd, 2015). Obezite vergilerinin obezite sorununu çözeceğine inananlar bunun, verginin fiyatları artırarak sağlıksız gıdaların tüketimini azaltması yoluyla olacağını düşünürken (Duffey vd., 2010: 424, Long vd, 2015: 121); aksini düşünenler, obezitenin kompleks bir sorun olduğunu ve bu nedenle vergi koymakla çözümleninin zor olduğunu, ayrıca böyle bir verginin regresif etkisinin yüksek olacağını iddia etmektedirler (Leicester ve Windmeijer, 2004: 17, Finkelstein vd, 2004: 170, Maniadakis vd., 2013:520).

Obezitenin hızlı artışıyla birlikte popüler hale gelen obezite vergilerinin, obeziteyi azaltmaktaki başarısını inceleyen çalışmalar özellikle gelişmiş ülkelerde giderek artmaktadır. Çalışmalar bu başarıyı oldukça sınırlı addetmektedir. Zira fiyatların, bireylerin kiloları üzerine etkisinin minimal olduğu düşünülmektedir (Chouinard vd, 2007; Dharmasena vd., 2012; Gustavsen vd., 2011). Bunun yanı sıra sağlıksız gıdalara olan talebin fiyat esnekliği de düşüktür (Gordon-Larsen vd., 2011). Bu nedenle literatürde de obezite vergilerinin obezite ile mücadele amacına ulaşabilmesi için caydırıcı derecede yüksek oranlarda alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Lin vd, 2011: 338; Hall vd, 2011: 834). Örneğin Mytton vd. (2012), verginin tüketimi etkileyebilmesi için en az %20 oranında uygulanması gerektiğini bulmuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerde, besinler için harcanan miktarın,

tüm gelir içinde daha az bir orana tekabül etmesi nedeniyle, verginin tüketim davranışlarını değiştirebilmesi için yüksek oranlarda uygulanması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır (Cornelsen vd. 2014:19). Ancak yüksek oranların büyük satış kaybı yaratıp ekonomi üzerinde olumsuz etki doğuracağını savunan yazarlar da mevcuttur; buna göre düşük oranlar uygulanıp elde edilen gelirler obezite ile mücadeleye ayrılabilir (Donahue, 2005: 9).

Tüketim davranışlarını değiştirmeyecek oranda ve tek başına uygulanan vergilerin ise başarılı olmadığı görülmektedir. Örneğin 2011'den beri bu tür vergiler uygulayan Meksika'da obezite oranı her yıl artarak 2015 itibarıyla %32,4'e çıkmıştır. Benzer şekilde obezite vergilerinin yürürlükte olduğu Macaristan ve İrlanda'da da obezitenin arttığı görülmektedir. OECD (2014) raporuna göre Macaristan'da her dört kişiden biri obez iken, OECD (2017) raporu bu oranın her üç kişiden birine yükseldiğini göstermektedir. Yapılan çalışmalar da obezite vergilerinin etkinliği hakkında soru işareti uyandırmaktadır. Örneğin Wang (2015)'e göre meşrubat vergisi, Amerikan vergi gelirlerini artırmakla birlikte tüketimi azaltmamaktadır. Lusk ve Schroeter (2012) de bu verginin etkinliği hakkında olumsuz sonuçlara ulaşmıştır. Bu sonuçların bir nedeni, vergilerin etkilerinin gecikmeli hissedilmesi iken diğer nedeni de vergi oranının caydırıcı nitelikte olmaması olabilir. Ancak yüksek oranlar politik olarak tercih edilmemekte olup ekonomik olarak da tartışma yaratmaktadır (Jacobson ve Brownell, 2000: 854). Belirtilmelidir ki obezite vergilerinin caydırıcı nitelikte yüksek olması, hem işsizliği artırarak büyümeyi olumsuz etkileyebilir hem de merdiven altı üretime davetiye çıkartabilir (Leicester ve Windmeijer, 2004: 11, Donahue, 2005: 8, Cornelsen vd, 2014: 20).

Obez bireylerin sosyoekonomik özellikleri de etkinlik bakımından önemlidir. Ülkedeki obez bireylerin yüksek gelir grubunda yoğunlaşması, obezite vergilerinin (caydırıcı oranda bile olsa) etkinliğini azaltabilir. Sonuçta yüksek gelir grupları gelirlerinin daha düşük kısmını yiyecek için harcamaktadırlar ve düşük gelir grupları için caydırıcı oran, yüksek gelir grupları için aynı düzeyde caydırıcı olmayabilir. Dolayısıyla obez bireylerin düşük gelir grubunda olması durumunda caydırıcı oranlara sahip obezite vergileri daha etkin olabilir. Çünkü bu bireyler, Engel Yasası gereğince gelirlerinin büyük bir bölümünü besin maddelerine harcama eğilimindedirler (Muller vd., 2017: 2). Böylece düşük gelir gruplarının obezite vergilerinden daha yüksek oranda etkilenmesi beklenir. Nitekim çalışmalar gelir ve fiyatların, tüketilen malların karakteristiğini belirleyen baş etkenler olduğunu göstermiştir (Pechey vd., 2013: 22,26). Örneğin 2013'te İngiltere'de yapılan

bir ankette fiyatlar, tüketiciler tarafından gıda seçimini etkileyen en önemli faktör olarak değerlendirilmiştir; katılımcıların %39'u fiyatı ilk ölçüt olarak tanımlarken, yalnızca %9'u besinleri sağlıklı olup olmasına göre seçtiğini belirtmiştir (Department for Environment Food and Rural Affairs, 2013: 23).

Politik nedenlerle obezite vergileri genelde tüm sağlıksız yiyecekleri kapsamak yerine, belli yiyeceklere koyulmakta veya caydırıcı oranlar tercih edilmemektedir. Ancak bu durumda düşük gelir grupları ya bu gıdaları tüketmeye devam edecek ya da tüketimlerini daha ucuz olan sağlıksız gıdalara (ikame etkisi) kaydıracaklardır. Sonuçta verginin regresif etkisi yüksek olacaktır ki bu da, vergide adaleti zedeleyecektir. Görüldüğü gibi ülkedeki obez bireylerin sosyoekonomik özellikleri, obezite vergisine verilen tepkileri farklılaştırabilmektedir. İyi tasarlanmamış bir verginin sonuçları beklenen yönde çıkmayabilir ve bu vergilerin obeziteyi azaltmaktaki başarısı sınırlı kalabilir (Capacci vd., 2012: 194).

Durumu ülkemiz açısından değerlendirecek olursak; Türkiye üzerine çalışmalar ağırlıklı olarak obezitenin yoksul ve eğitimsiz grupta yoğunlaştığını göstermektedir (Çayır vd., 2011; Seydel vd., 2016). TUIK Türkiye Sağlık Araştırması 2014 verileri de benzer bir sonuç ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda genel olarak dünyadaki obezite vergileri uygulamasının başarısına ilişkin çıkarımın Türkiye için de geçerli olduğu düşünülebilir. Ülkemizde de obezite vergilerinin caydırıcı oranda ve obeziteye neden olan tüm gıdaları kapsayacak yaygınlıkta uygulanması, bu vergilerin etkinliğini artırabilir.

Obezite vergilerinde vergi oranının caydırıcı olması, verginin etkin olması için önemli olmakla birlikte bu caydırıcı oran, özellikle de obeziteye yol açan besinleri tüketen kesimin düşük gelir grupları olması durumunda vergi yükünün dengeli dağılmasını önleyecektir. Dolayısıyla obezite ile mücadelede etkinlik ve adalet arasında bir çatışma söz konusu olacaktır. Caydırıcı oranlara sahip obezite vergilerinin etkinliği yüksek olabilirken, ülkedeki obez bireylerin sosyoekonomik özelliklerine bağlı olarak bu vergilerin regresif etkisi de yüksek olabilir. İzleyen kısımda obezite vergilerinin regresif etkileri incelenecek ve durum ülkemiz açısından değerlendirilecektir.

4.2. Obezite Vergileri Regresif mi?

Obezite vergilerinin regresif özelliği, vergilerin konusunu oluşturan ürünlerin daha ziyade düşük gelir gruplarınca tüketilmesi sonucu ortaya çıkar. Türkiye'nin ve Amerika'nın da içinde olduğu birçok ülkede obezite düşük gelir gruplarında yoğunlaşmaktadır (Popkin ve Gordon Larsen vd, 2004: 56). Genel

olarak gelir düzeyi düşük gruplar, maliyeti düşük ve yüksek enerjili besinleri tercih edebilmektedirler. Bu ürünler, taze sebze ve meyvelerle karşılaştırıldığında daha düşük bir maliyetle daha yüksek enerji sağlarlar (Büyüktuncer vd., 2010: 311). Dahası bu kesim gelir düzeyleri nedeniyle, obezite vergilerinden kaçmak için fiyatı yüksek daha sağlıklı ürünlere de yönelememektedirler (Gergerlioğlu, 2014: 153). Dolayısıyla gelir ve fiyatların belirlediği tercihler, obeziteye yol açan ürünleri tüketen düşük gelir grubu için vergilerin regresif etkisini doğurmaktadır. İngiltere’de, National Food Survey’in verilerinden hareketle yapılan bir çalışmanın ortaya koyduğu üzere obezite vergileri, yüksek gelir grubundakilerin toplam gelirlerinin yalnızca %0.1’ini oluştururken bu oran düşük gelir gruplarında %0.7’dir (Caraher ve Cowburn, 2005: 1246). Ayrıca bu vergiler genellikle dolaylı vergi formunda alındıkları için ödeme gücünü yadsımaktadır (Şen ve Sağbaşı, 2016: 219). Dolayısıyla bir ülkede obeziteye yol açan gıdaları en çok tüketen ve obezite vergilerinden en çok etkilenen kesim düşük gelir grubu olmasa dahi, bu vergiler, dolaylı vergi oldukları için düşük gelir gruplarını olumsuz yönde etkilemektedirler. Zira vergiler, gelire göre değil; tüketilen sağlıksız/enerji-yoğun besinlerin/içeriklerin miktarına göre alınmaktadır.

Bu durumda, her dolaylı vergi için yapılan adalet tartışması burada da geçerli olacaktır. Ayrıca vergi mükellefinin sadece üreticiler olarak belirlenmesi de bu durumu çok değiştirmemektedir. Örneğin Berkeley’de meşrubat dağıtıcıları üzerine koyulan ons başına 1 penny’lik verginin %43’ünün tüketicilere yansıdığı görülmüştür (Cawley ve Frisvold, 2015: 16,17); Fransa’da ise vergi, uygulanmasından itibaren 6 ay içinde tamamen tüketiciye yansıtılmıştır (Berardi vd., 2016: 2).

Vergilendirmede adalet, hemen hemen tüm vergi hukuku düzenlerinde anayasal bir ilke olarak korunmakta olup maddi eşitlik ilkesinin modern vergi hukukunda karşımıza çıkan şeklidir (Başaran Yavaşlar, 2012: 398). Bu ilke uyarınca vergiler, ödeme gücüne (malî güce) göre alınmalı ve bu sayede adalet sağlanmalıdır. Ancak dolaylı vergi pratiğinde vergiler kişiselleştirilmemiştir. Burada sadece tüketilecek olan mal ile ilişkili olarak matrah belirlenir. Dolayısıyla kişilerin gelir düzeylerine bakılmaksızın aynı ürün için aynı verginin ödemesi gibi malî gücü dikkate almayan sonuçlar doğar.

Obezite vergilerinin düşük gelir grupları üzerine olumsuz etkisinin giderilmesi için, verginin bu gruplarda yarattığı ağırlığın azaltılması gerekmektedir. Verginin baskısını hissetmeyen düşük gelir grupları, obeziteye yol açan ürünlerin tüketimini azaltmayacaktır. Bu nedenle öncelikli olarak bu kesimin sağlıklı

ürünlere yönelmesini sağlayacak daha etkili yöntemlere ihtiyaç vardır. Bu noktada bir öneri sübvansiyonlardır (Pan American Health Organization, 2015: 19). Sübvansiyonlar bazen vergilere alternatif bir yöntem olarak önerilse de (Cash vd., 2005: 173) esasında vergilerin, tüketici kararlarına sübvansiyonlardan daha fazla etki ettiği varsayımı altında (Epstein vd., 2010: 412,413), sübvansiyonlarla birlikte uygulanması hem obeziteyi hem de verginin regresif etkilerini azaltabilme kapasitesine sahiptir (Nnoaham vd., 2009: 1330). Ancak sübvansiyonlarla bireyleri sağlıklı yiyeceklere yönlendirmek ve vergilerle sağlıksız gıdaların tüketimini cezalandırmak genel olarak iyi bir fikir olsa da, obezite sorununu çözmekteki başarısı sınırlı olabilir. Bunun en önemli nedeni, sağlıklı ürünlerin tüketiminin yüksek gelir gruplarında yoğunlaşma ihtimalidir. Nitekim Tiffin ve Salois (2014), vergilerin sübvansiyonlarla birlikte uygulanmasının regresif etkiyi artırdığını bulmuştur. Madden (2013) ise İrlanda örneğinden yola çıkarak, yalnız başına uygulanan sübvansiyonların kesinlikle regresif olacağını, vergilerle birlikte uygulananların ise yansız (nötr) bir etkisinin olacağını göstermiştir.

Görülebileceği üzere obezite vergilerinin tek başına uygulanması hem etkinlik hem de adalet problemleri yaratırken, bunların giderilmesi için politika önerisi olarak sunulan sübvansiyonlar bakımından da görüş ayrılıkları mevcuttur. Dolayısıyla hem vergilerin hem sübvansiyonların, obeziteyle mücadele ve regresif etkiyi azaltma amacına daha uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Sübvansiyonların yanı sıra bir diğer önemli adım ise vergiden elde edilen gelirlerin bu regresif etkiyi azaltacak şekilde kullanılmasıdır. Bu bakımdan gelirler, obezite sorunu yaşayan düşük gelir gruplarının yararına tahsis edilebilir. Bu kesim için sağlık hizmetlerinin artırılması, beslenme eğitimi sağlanması ve sağlıklı besinleri almakta kullanılacak kuponlar gibi çözümler için vergi gelirin tahsis edilmesi (earmarking) regresif etkiyi hafifletebilir. Örneğin Oakland’da vergi gelirleri çocuk sağlığına yönelik programlara, Boulder’da şehir sağlık programlarına, Dominik’te “Sağlıklı Ol” kampanyasına ayrılmıştır; dolayısıyla sağlık ile ilişkilendirilen bu gelirler, doğrudan düşük gelir gruplarını hedeflemese de onların da yararına olmaktadır. Yine bu saiklerle İngiltere’de yağlı gıdalardan alınan KDV’ye ilişkin önerilen yasa tasarısında, düşük gelirli aileler için gıda faturasındaki artış miktarınca nakit ödeme şeklinde denkleştirme (cash compensation) önerisinde bulunulmuştur (BBC News, 2000).

Durumu ülkemiz açısından değerlendirecek olursak, Türkiye’de vergi gelirlerinin, obezitenin regresif etkisini azaltmaya tahsis edilmesi teorik olarak ademi tahsis ilkesi ile çelişmektedir. Bütçeleme ilkelerinden biri olan ve 5018 sayılı

Kanun md. 13'te ifadesini bulan ademi tahsis ilkesi, vergilerin belirli amaçlara tahsis edilmemesi anlamına gelmektedir. Obezite vergilerinin de gelirleri merkezi bütçeye gidecek ve kamu giderlerini finanse etmek için kullanılacaktır. Diğer bir ifadeyle gelirlerin kullanım yeri ve amacı –obeziteyle mücadelede olduğu gibi– önceden belirlenmiş olmayacaktır.

Bu sorunun üstesinden gelmek için muhtemel bir öneri, fon uygulamasına gidilmesi olabilir. Anayasa Mahkemesi'nin tanımladığı şekliyle fon, "belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta tutulan para ... genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkanlarla sağlanan para veya kıymetlerdir."² Fonlar, kaynağını bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin Anayasa'nın 161/3 fıkrasından almaktadır. Buna göre "Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir." İşte fonlar, buradaki özel usullere girmektedir.

Türkiye'de hem bütçe içi hem de bütçe dışı fonların pek çok örneği geçmişten itibaren mevcuttur; ancak özellikle Sayıştay denetimine tâbi olmayıp sadece TBMM'nin isteğine bağlı olarak denetlenmesi gibi şeffaflığı zedeleyen özelliğinin de etkisiyle bütçe dışı fonların sayısı, özellikle 2000'den itibaren azaltılmıştır. Günümüzde Savunma Sanayiini Destekleme Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Özelleştirme Fonu, Tütün Fonu, Varlık Fonu gibi fonlar, ademi tahsis ilkesinin istisnası olarak fon uygulamasının devam ettiğini göstermektedir. Bu obezite vergisi açısından önem taşımaktadır. Zira obeziteye yol açan ürünler üzerinden alınacak olan KDV, ÖTV yahut ayrıca bir vergiden elde edilen gelirler, "Obezite ile Mücadele Fonu" gibi bir isimle kurulacak olan bir fonda toplanabilir. Özellikle KDV ve ÖTV içerisinde, obeziteye yol açan ürünler için ödenen vergilerin tespiti kolay olmadığı için, ülke genelinde bu vergilerden total olarak elde edilen gelirin bir oranı, kurulacak olan fona aktarılabilir. Böylece bu fonun gelirleri obeziteyle mücadeleye tahsis edilerek obeziteyi azaltmada daha başarılı olunabileceği gibi, regresif etki de hafifletilebilecektir.

Diğer bir seçenek ise getirilen fonun Tütün Fonu'nda olduğu gibi, doğrudan obeziteye neden olan besinler üzerine koyulmasıdır. Bu durumda bu besinler için KDV, ÖTV gibi vergiler devam edecek olup ayrıca bir de bu ürünlerden fon alınacaktır. Bu sayede hem fonun yönetimi kolaylaşacak hem de bu besinlerin fiyatı artacağı için talebinin düşmesi daha olası olacaktır. Fonda biriken gelir ile

2 Anayasa Mahkemesi T. 18.02.1965, E. 1964/9, K. 1965/4.

obeziteyle mücadele yahut regresif etkiyi azaltmanın giderleri finanse edilebilecektir. Bu yolla vergi adaletinin sağlanması ve sosyal devletin gerçekleştirilmesinin yanı sıra, toplumun her kesimi için pozitif sonuçlar alınabilir.

SONUÇ

Ülkemizde henüz uygulamaya konulmamış ancak sıkça dillendirilen obezite vergilerinin obeziteyle mücadelede başarılı olabilmesi için yol gösterici çalışmalara ihtiyaç vardır. Obeziteyle mücadelede ülke içindeki riskli grupların tespit edilmesi en önemli ilk adımdır. Uygulanacak mücadele yöntemleri ve politika önerileri bu çerçevede şekillendirilmelidir. Ancak obezite vergilerinin caydırıcı bir oranla ve obeziteye neden olduğu düşünülen tüm gıdalar için öngörülmesi bu vergilerin başarısını artıracak unsurlardır.

Obezite vergilerinin tek başına uygulanması hem etkinlik hem de adalet problemleri yaratabilmektedir. Bunların giderilmesi için önerilen sübvansiyonlar bakımından da görüş ayrılıkları mevcuttur. Dolayısıyla hem vergilerin hem sübvansiyonların, obeziteyle mücadele ve regresif etkiyi azaltma amacına daha uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Değişik sosyoekonomik faktörler risk faktörü olup bu doğrultudaki genel çözümlerin (obezite vergisi, sağlıklı gıdalar için sübvansiyonlar gibi) bu risk faktörlerine göre şekillenmesi gerekir. Literatürde obezite vergilerinin amacına ulaşabilmesi için, caydırıcı nitelikte (%20 gibi) yüksek oranlarda alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Lin vd., 2011: 338; Hall vd., 2011: 834). Ancak yüksek oranların büyük satış kaybı yaratıp ekonomi üzerinde olumsuz etki doğuracağını savunan yazarlar da mevcuttur; buna göre düşük oranlar uygulanıp elde edilen gelirler obezite ile mücadeleye ayrılmalıdır (Donahue, 2005: 9). Ancak bu durumda vergi gibi etkili bir çözüm, daha az etkili bir şekilde kullanılmakta ve obezite ile mücadele amacının gerçekleşme olasılığı azalmaktadır. Ayrıca obezite vergilerinin obeziteye neden olan tüm sağlıksız yiyecekleri kapsamaması durumunda, ikame etkisi dolayısıyla obezite vergisinin başarısı sınırlı olacaktır. En makul çözüm devletin obeziteyle mücadelede caydırıcı oranda vergi alırken, doğan adalet problemlerini giderici tedbirlere başvurması olarak görünmektedir.

Türkiye’de uygulanabilecek bir obezite vergisi için caydırıcı oranın ne olabileceğine dair çalışmaların yapılmasına ihtiyaç vardır. Ayrıca obeziteye neden olduğu düşünülen gıdaların esnekliklerini gösteren çalışmalara da ihtiyaç vardır.

Çalışmalar Türkiye’de obezitenin düşük gelir gruplarında yoğunlaştığını göstermekte olup düşük gelir gruplarının vergiden daha çok etkilenmesi nedeniyle, vergilerden elde edilen gelirlerin regresif etkiyi azaltmak için harcanması önemlidir. Bu doğrultuda elde edilen gelir, düşük gelirli obez bireylerin sağlıklı yiyeceklere yönelmesi için harcanabilir. Obezite vergilerinin yüksek gelir grupları için de caydırıcı olabilecek bir oranda uygulanması ve buradan elde edilen gelirlerin oluşturulacak obezite fonunda toplanıp yalnızca obeziteyle mücadele için (bilinçlendirme çalışmaları, düşük gelire sahip obez bireylere sağlıklı yiyecek kuponları vb.) harcanmasının sorunun çözümüne büyük katkı yapacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak ülkemizde uygulanabilecek herhangi bir obezite vergisi yeni bir gelir kaynağı yaratacaktır ancak bunun sağlıksız ürünlerin tüketilmesinde ne oranda caydırıcı olacağını görmek için bu konuda daha çok çalışmaya ihtiyaç vardır. Öncelikle ülkemiz için caydırıcı oran bulunmalı ve obezitenin sosyoekonomik belirleyicileri üzerine çalışmalar artırılmalıdır. Aksi takdirde uygulanması düşünülen obezite vergisi, kamu için yeni bir kaynak yaratacak ancak obezite sorununu çözmekteki başarısı sınırlı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Albala, Cecilia ve Fernando Vio (2000), "Obesity and Poverty: A Pending Challenge in Chile". Obesity and Poverty: A New Public Health Challenge, İçinde: Peña, M. ve Bacallao, J. (ed.) ss. 41-50, Pan American Health Org. Scientific Publication-Panamerican Health Organization (Vol. 576), Washington D.C.
- Barber, Sarah (2017), "The Soft Drinks Industry Levy", House of Commons Library, Briefing Paper No. 7876.
- Başaran Yavaşlar, Funda (2012), "Vergisel Düzenin ve Vergi Adaletinin Sağlanmasında Donanımlı Anayasa Dışında Gerekenler", Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler, İçinde: Yenisey, F., Güneş, G. ve Şirin, Z. E. (ed.) ss. 397-406, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Berardi, Nicoletta, Patrick Sevestre, Marine Tépaut ve Alexandre Vigneron (2016), "The Impact of A 'Soda Tax' on Prices: Evidence From French Micro Data.", Applied Economics, 48(41), 3976-3994.
- Bonnet, Celiné (2013), "How to Set Up an Effective Food Tax?; Comment on 'Food Taxes: A New Holy Grail?'" , International Journal of Health Policy and Management, 1(3), 233-234.
- Briggs, Adam D. M., , Oliver T. Mytton, ... ve Peter Scarborough (2017), "Health Impact Assessment of the UK Soft Drinks Industry Levy: A Comparative Risk Assessment Modelling Study", The Lancet Public Health, 2(1), e15-e22.
- British Broadcasting Corporation (BBC) News (2000), "'Fat Tax' Could Save Lives" (28 January 2000), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/health/620844.stm> (Erişim Tarihi: 24.04.2017).
- Brownell, Kelly D. (1994), "Get Slim with Higher Taxes" (Editorial), NY Times. December 15, 1994, A29.
- Büyüktuncer, Zehra, Tosun, Berat N., ... ve Besler, Halil T. (2010), "Implications of Socio-Economic Status on the Dietary Fatty Acid Intakes in Turkish Women", Turkish Journal of Medical Sciences, 40(2), 305-312.
- Capacci, Sarah, Mario Mazzocchi, ... ve Bruce Traill (2012), "Policies to Promote Healthy Eating in Europe: A Structured Review of Policies and Their Effectiveness", Nutrition Reviews, 70(3), 188-200.
- Caraher, Martin ve Gill Cowburn (2005), "Taxing Food: Implications for Public Health Nutrition", Public Health Nutrition 8(8), 1242-1249.

- Cash, Sean, David L. Sunding ve David Zilberman (2005), "Fat Taxes and Thin Subsidies: Prices, Diet, and Health Outcomes", *Acta Agriculturae Scand*, Section C 2(3-4), 167-174.
- Cavaliere, Alessia ve Alessandro Banterle (2008), "Economic Factors Affecting Obesity: An Application in Italy", In *International Congress*, August (pp. 26-29).
- Cawley, John ve David Frisvold (2015), "The Incidence of Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: The Case of Berkeley, California", *National Bureau of Economic Research*, Nber Working Paper Series, No. 21465.
- Chouinard, Hayley H., David E. Davis, Jeffrey T. LaFrance ve Jeffrey M. Perloff (2007), "Fat Taxes: Big Money For Small Change", *Forum Health Econ Policy*, 10(2), 1558-9544.
- Cornelsen, Laura, Rosemary Green, Alan Dangour ve Richard Smith (2014), "Why Fat Taxes Won't Make Us Thin", *Journal of Public Health*, 37(1), 18-23.
- Costa-Font, Joan, Cristina Hernández-Quevedo, ve Dolores Jiménez-Rubio (2014), "Income Inequalities in Unhealthy Life Styles in England and Spain", *Economics & Human Biology*, 13, 66-75.
- Courtemanche, Charles (2009), "Longer Hours And Larger Waistlines? The Relationship Between Work Hours and Obesity", *Forum for Health Economics & Policy*, 12(2), 1-31.
- Cox, Sarah (2016), "Sugary Drinks Taxation", *University of Connecticut, School of Law, Law Library Blog*, <https://blog.law.uconn.edu/blog/sugary-drinks-taxation> (Erişim Tarihi: 31.03.2017).
- Çayır, Aliye, Nazlı Atak ve Serdal K. Köse (2011), "Beslenme ve Diyet Kliniğine Başvuranlarda Obezite Durumu ve Etkili Faktörlerin Belirlenmesi", *Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi Mecmuası*, 64(1), 13-19.
- Da Cãmara, Francisco S. ve Diogo Pinto (2017), "2017 Budget: The Backdrop, The Road Ahead, and Beyond", *Tax Notes International*, 85(1), 63-65.
- Dharmasena, Senarath ve Oral Jr. Capps (2012), "Intended and Unintended Consequences of A Proposed National Tax on Sugar-Sweetened Beverages to Combat the US Obesity Problem", *Health Economics*, 21(6), 669-694.
- Department for Environment Food and Rural Affairs (2013), *Food Statistics Pocketbook 2013*, London.

- Dinsa, G. Deye, Yevgeniy Goryakin, Elena Fumagalli ve Mark Suhrcke (2012), "Obesity and Socioeconomic Status in Developing Countries: A Systematic Review", *Obesity Reviews*, 13(11), 1067-1079.
- Donahue, Tara (2005), "Obesity: Your Problem Or Mine?: Using A Fatty Food Tax to Fight the Obesity Epidemic", Doctoral dissertation, University of Oregon.
- Duffey, Kiyah J., Penny Gordon-Larsen, ... ve Barry M. Popkin (2010), "Food Price and Diet and Health Outcomes: 20 Years of the CARDIA Study", *Archives of Internal Medicine*, 170(5), 420-426.
- Epstein, Leonard, Kelly Dearing, Lora Roba ve Eric Finkelstein (2010), "The Influence of Taxes and Subsidies on Energy Purchased in An Experimental Purchasing Study", *Psychological Science*, 21(3), 406-414.
- Erem, Cihangir, Cengiz Arslan, ... ve Münir Telatar (2004), "Prevalence of Obesity and Associated Risk Factors in A Turkish Population (Trabzon City, Turkey)", *Obesity Research*, 12(7), 1117-1127.
- Ergin, Isil, Hur Hassoy ve Anton Kunst (2012), "Socio-Economic Inequalities in Overweight Among Adults in Turkey: A Regional Evaluation", *Public Health Nutrition*, 15(1), 58-66.
- Fernald, Lia C.H. (2007), "Socio-economic Status and Body Mass Index in Low-income Mexican Adults", *Social Science & Medicine*, 64, 2030-2042.
- Finkelstein, Eric A., Justin G. Trogdon, Joel W. Cohen ve William Dietz (2009), "Annual Medical Spending Attributable to Obesity: Payer-and Service-Specific Estimates", *Health Affairs*, 28(5), w822-w831.
- Finkelstein, Eric, Simone French, Jayachandran N. Variyam ve Pamela S. Haines (2004), "Pros and Cons of Proposed Interventions to Promote Healthy Eating", *American Journal of Preventive Medicine*, 27(3), 163-171.
- Fitzgerald, Cormac (2016), "It's Official: Ireland is Getting A Sugar Tax (But Not For A Few Years)", *The Journal*, <http://www.thejournal.ie/sugar-tax-2-3020822-Oct2016/> (Erişim Tarihi: 31.03.2017).
- Gergerlioğlu, Ufuk (2014), "Bireysel ve Toplumsal Maliyetler Perspektifinden Obezite Vergilemesinin İktisadi Etkilerinin Değerlendirilmesi", *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, (7), 135-141.
- Giskes, Katrina, Frank J. van Lenthe, ... ve Johan P. Mackenbach (2008), "Socioeconomic Position at Different Stages of the Life Course and Its

- Influence on Body Weight and Weight Gain in Adulthood: A Longitudinal Study with 13-year Follow-Up”, *Obesity*, 16, 1377e1381.
- Gordon-Larsen, Penny, David K. Guilkey ve Barry M. Popkin (2011), “An Economic Analysis of Community-level Fast Food Prices and Individual-level Fast Food Intake: A Longitudinal Study”, *Health & Place*, 17(6), 1235–1241.
- Gustavsen, Geir Waehler ve Kyrre Rickertsen (2011), “The Effects of Taxes on Purchases of Sugar-Sweetened Carbonated Soft Drinks: A Quantile Regression Approach”, *Applied Economics* 43(6), 707–716.
- Hall, Kevin D., Gary Sacks, ... ve Boyd A. Swinburn (2011), “Quantification of The Effect of Energy Imbalance on Bodyweight”, *The Lancet*, 378(9793), 826-837.
- Iseri, Ali ve Nurullah Arslan (2009), “Obesity in Adults in Turkey: Age and Regional Effects, *Eur J Public Health*, 19(1), 91-94.
- Jacobson, Michael ve Kelly D. Brownell (2000), “Small Taxes on Soft Drinks and Snack Foods to Promote Health”, *American Journal Of Public Health*, 90(6), 854-857.
- Karaođlan, Deniz ve Aysit Tansel (2014), “Health Behaviors and Education In Turkey”, *IZA Discussion Paper No. 8262*.
- Karaođlan, Deniz ve Aysit Tansel (2017), “Determinants of Obesity in Turkey: A Quantile Regression Analysis from a Developing Country”, *IZA Discussion Paper No. 10491*.
- Lakdawalla, Darius ve Tomas Philipson (2002), “The Growth of Obesity and Technological Change: A Theoretical and Empirical Examination”, *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8946*, <http://www.nber.org/papers/w8946.pdf> (Erişim Tarihi: 02.06.2017).
- Leicester, Andrew and Frank Windmeijer (2004), “The ‘Fat Tax’: Economic Incentives To Reduce Obesity”, *The Institute For Fiscal Studies, Briefing Note No. 49*.
- Leifert, Rodrigo M. ve Claudio R. Lucinda (2015), “Linear Symmetric ‘Fat Taxes’: Evidence from Brazil”, *Applied Economic Perspectives & Policy*, 37(4), 634-666.
- Lin, Biing H., Travis A. Smith, Jonq Y. Lee, & Kevin D. Hall (2011), “Measuring Weight Outcomes for Obesity Intervention Strategies: The Case of A Sugar-Sweetened Beverage Tax”, *Economics & Human Biology*, 9(4), 329-341.

- Ljungvall, Åsa ve Ulf G. Gerdtham (2010), "More Equal but Heavier: A Longitudinal Analysis of Income-Related Obesity Inequalities in an Adult Swedish Cohort", *Social Science & Medicine*, 70(2), 221-231.
- Long, Michael W., Steven L. Gortmaker, ... ve Y. Claire Wang (2015), "Cost Effectiveness of A Sugar-Sweetened Beverage Excise Tax in the US", *American Journal of Preventive Medicine*, 49(1), 112-123.
- Lusk, Jayson L., ve Christiane Schroeter (2012), "When Do Fat Taxes Increase Consumer Welfare?", *Health Economics*, 21(11), 1367-1374.
- Madden, David (2015), "The Poverty Effects Of A 'Fat Tax' In Ireland", *Health Economics*, 24(1), 104-121.
- Malik, Vasanti S., Matthias B. Schulze ve Frank B. Hu (2006), "Intake of Sugar-Sweetened Beverages and Weight Gain: A Systematic Review" *The American Journal of Clinical Nutrition* 84(2), 274-288.
- Maniadakis, Nikolaos, Vasiliki Kapaki, Louiza Damianidi ve Georgia Kourlaba (2013), "A Systematic Review of the Effectiveness of Taxes on Nonalcoholic Beverages and High-in-Fat Foods as a Means to Prevent Obesity Trends", *ClinicoEconomics and Outcomes Research*, Oct 22;5:519-43. doi: 10.2147/CEOR.S49659 (Erişim Tarihi: 14.02.2017).
- McGuinness, Stephen A. (2012), "Time to Cut the Fat: The Case for Government Anti-Obesity Legislation", *JL & Health*, 25, 41-83.
- Mendez, Michelle A., Richard S. Cooper, ... ve Terrence Forrester (2004), "Higher Income is More Strongly Associated with Obesity Than with Obesity-Related Metabolic Disorders in Jamaican Adults", *International Journal of Obesity*, 28(4), 543-550.
- Miljkovic, Dragan, William Nganje ve Helene de Chastenet (2008), "Economic Factors Affecting the Increase in Obesity in the United States: Differential Response to Price", *Food Policy*, 33(1), 48-60.
- Monteiro, Carlos A., Erly C. Moura, Wolney L. Conde ve Barry M. Popkin (2004), "Socioeconomic Status and Obesity in Adult Populations of Developing Countries: A Review", *Bulletin of the World Health Organization*, 82(12), 940-946.
- Muller, Laurent, Anne Lacroix, Jayson L. Lusk ve Bernard Ruffieux (2017), "Distributional Impacts of Fat Taxes and Thin Subsidies", *The Economic Journal Early View*: 1-45, DOI: 10.1111/eoj.12357.

- Nnoaham, Kelechi E., Gary Sacks, Mike Rayner, Oliver Mytton ve Alastair Gray (2009), "Modelling Income Group Differences in the Health and Economic Impacts of Targeted Food Taxes and Subsidies", *International Journal of Epidemiology* 38:1324-1333.
- OECD (2014) "Obesity Update", <http://www.oecd.org/health/Obesity-Update-2014.pdf> (Erişim Tarihi: 10.03.2017).
- OECD (2017) "Obesity Update", <http://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf> (Erişim Tarihi: 01.06.2017).
- Oğuz, Aytakin, Ahmet Temizhan, ... ve Şükrü Çelik (2008), "Obesity and Abdominal Obesity: An Alarming Challenge for Cardio-Metabolic Risk in Turkish Adults", *Anadolu Kardiyol Dergisi*, 8(6):401-406.
- Pan American Health Organization (2015), "Taxes on Sugar-sweetened Beverages as a Public Health Strategy: The Experience of Mexico", Mexico Representative Office, Mexico D. F., Mexico.
- Pechey, Rachel, Susan A. Jebb, Kelly, ... ve Theresa M. Marteau (2013), "Socioeconomic Differences in Purchases of More vs. Less Healthy Foods and Beverages: Analysis of Over 25,000 British Households in 2010", *Social Science & Medicine*, 92, 22-26.
- Popkin, Barry M. ve Penny Gordon-Larsen (2004), "The Nutrition Transition: Worldwide Obesity Dynamics and Their Determinants. *International Journal Of Obesity*, 28, 52-59.
- PwC (2015), "Weighing the Cost Obesity: A Case For Action" <http://www.pwc.com.au/pdf/weighing-the-cost-of-obesity-final.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2017).
- Saruç, Naci Tolga, İsa Sağbaş ve Işıl Y. Ayas (2015), "Obezite ile Mücadelede Kamu Politikalarının Algılanan Etkinliği ve Mali Sosyolojinin Önemi", 30. Türkiye Maliye Sempozyumu, 20-24 Mayıs 2015, Antalya.
- Schroeter, Christiane, Jayson Lusk ve Wallace Tyner (2008), "Determining the Impact of Food Price and Income Changes on Body Weight", *Journal Of Health Economics*, 27(1), 45-68.
- Seydel, G. Seyda, Ozlem Kucukoglu, ... ve Ali Canbay (2016), "Economic Growth Leads to Increase Of Obesity and Associated Hepatocellular Carcinoma in Developing Countries", *Annals of Hepatology: Official Journal of the Mexican Association of Hepatology*, 15(5), 662-672.

- Shahar, Danit, Iris Shai, Hillel Vardi, Avnel Shahar ve Drora Fraser (2005), "Diet and Eating Habits in High and Low Socioeconomic Groups", *Nutrition*, 21(5), 559-566.
- Sheu, Wendy (2006), "The Evolution of the Modern Snack Tax Bill: From World War I to the War Against Obesity", 21, (Third Year Paper) (on file with the Harvard Law School Library, <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:8846753> (Erişim Tarihi: 31.03.2017).
- Şen, Hüseyin ve İsa Sağbaş (2016), *Vergi Teorisi ve Politikası*, 2. Baskı, Ankara.
- Tiffin, Richard ve Matthew Salois (2014), "The Distributional Consequences of A Fiscal Food Policy: Evidence from the UK", *European Review of Agricultural Economics*, 42(3), 397-417.
- Türkiye Halk Sağlığı Kurumu (2013), "Türkiye Sağlıklı Beslenme ve Hareketli Hayat Programı (2013-2017)", T.C. Sağlık Bakanlığı, Ankara, http://beslenme.gov.tr/content/files/home/turkiye_saglikli_beslenme_ve_hareketli_hayat_programi.pdf (Erişim Tarihi: 02.03.2017).
- U.S. Department of Health and Human Services (2001), "The Surgeon General's Call to Action to Prevent and Decrease Overweight and Obesity", <https://www.cdc.gov/nccdphp/dnpa/pdf/calltoaction.pdf> (Erişim Tarihi: 11.04.2017).
- Wang, Emily Y. (2015), "The Impact of Soda Taxes on Consumer Welfare: Implications of Storability and Taste Heterogeneity", *The RAND Journal of Economics*, 46(2), 409-441.
- World Cancer Research Fund International (2016), "Use Economic Tools To Address Food Affordability and Purchase Incentives", *Nourishing Framework*, <http://www.wcrf.org/int/policy/nourishing-framework> (Erişim Tarihi: 14.04.2017).
- WHO (2000), "Obesity: Preventing and Managing the Global Epidemic", WHO Technical Report Series 894. http://www.who.int/nutrition/publications/obesity/WHO_TRS_894/en/ (Erişim Tarihi: 12.04.2017).
- WHO (2016), "Obesity and Overweight - Fact Sheet", <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> (Erişim Tarihi: 10.04.2017).
- Yumuk, Volkan D. (2005), "Prevalence of Obesity in Turkey", *Obesity Reviews*, 6(1), 9-10.

KAMU KURUMLARINDA ÖRGÜTSEL BAĞLILIK AÇISINDAN ÖRGÜTSEL SADAKATİN ÖNEMİ

IMPORTANCE OF ORGANIZATIONAL LOYALTY FOR ORGANIZATIONAL COMMITMENT IN PUBLIC INSTITUTIONS

Ufuk ÜNLÜ*

ÖZ

Örgütsel bağlılık ve sadakat, özel sektör kuruluşlarında olduğu kadar, kamu kurumları açısından da oldukça önemli kavramlardır. Kurumunun amaçlarını, değer ve inançlarını kabul ederek bağlılık gösteren bir personelin bu bağlılığını doğruluk ve dürüstlük zemininde sağlam bir sadakat anlayışıyla desteklemesinin, kurumsal başarının sağlanmasının yanı sıra kurumsal aidiyet duygusunu da perçinlediği düşünülmektedir. Bu açıdan kamu kurumlarında çalışanların örgütsel bağlılıklarında örgütsel sadakat kavramının yeri ve öneminin bilinmesinde fayda mülahaza edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel Bağlılık, Örgütsel Sadakat, Kamu Kurumu.

ABSTRACT

Organizational commitment and organizational loyalty are important concepts for public institutions as well as for private sector organizations. It is believed that the corporate sense of belonging as well as the achievement of institutional success is empowered by supporting the commitment of the organization with a firm loyalty based on the integrity and honesty of its staff who accept and adhere to its aims, values and beliefs. In this respect, there is a benefit in knowing the place and concept of organizational loyalty in the organizational commitment of employees in public institutions.

Keywords: Organizational Commitment, Organizational Loyalty, Public Institutions.

GİRİŞ

Günümüz örgütleri açısından başarıya ulaşmanın en gerekli koşullarından birisi, çalıştığı örgüte bağlı çalışanlar istihdam etmektir. Örgütsel bağlılığı yüksek olan çalışanların bulunduğu bir işletmede kar oranları yükselmekte, maliyetler azalmakta, etkin ve verimli bir çalışma ortamı sağlanmaktadır. Çalışma koşulları

* Başbakanlık Müfettişi, ufukunlu@basbakanlik.gov.tr

farklı da olsa, özel işletmelerde olduğu gibi kamu kurumları açısından da çalışanların örgütsel bağlılık düzeyleri, etkin ve verimli bir iş ortamının sağlanması açısından oldukça önemli bir husustur. Örgütsel bağlılığı düşük çalışanlardan oluşan bir kamu kurumunda özel sektöre transfer, farklı kamu kurumuna geçiş ve iş verimsizliği oldukça sık görülen durumlardır.

Bu bağlamda, özel sektörde olduğu gibi kamusal alanda da bağlılık oluşması sonucunu doğuracak, kuruma güven duyma, aidiyet ve sadakat hissiyatlarının geliştirilmesi gerekir. Bu açıdan çalışmada kamu kurumu (kamu idaresi, kamu kuruluşu), memur-kamu görevlisi ile örgütsel bağlılık ve örgütsel sadakat kavramları incelenecek, sonrasında ise örgütsel bağlılık ve örgütsel sadakat ilişkisinin kamu kurumlarındaki yansımaları ele alınacaktır.

1. KAMU KURUMU/KURULUŞU/İDARESİ

Devlet, birleştirici bir hükümlan kurum ve hükümet olmaktan başka, sosyal güveni ve düzeni garanti altına almaya, bireysel faaliyetleri tamamlamaya ve toplumun korunması, refahı ve gelişmesi için gerekli olan varlıkları ve hizmetleri sağlamaya yönelik somut bir faaliyette bulunduğu anda “kamu idaresi” (kamu yönetimi) olarak ortaya çıkar (Toroslu, 2008: 271). Kamu idaresi kavramı yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerini kapsar. Ayrıca yasama gücünün koyduğu emirleri gerçekleştirmeye yönelik tamamlayıcı emirler koyma görevi de idareye aittir. Bütün bu görevler özel organlar vasıtasıyla yerine getirilir. Kendilerine idari faaliyette bulunma yetkisi verilen bu organlar kamu idaresini oluştururlar (Toroslu, 2008: 271).

Dolayısıyla, kamu idaresi kavramıyla, sadece teknik ve dar anlamıyla kamu idaresi kastedilmemektedir. Kamu idaresi kavramı, devletin üç temel fonksiyonu konumundaki faaliyetlerinin yanı sıra, devletin ve diğer tüm kamu kurumlarının faaliyetlerini de kapsamaktadır (Soyaslan, 2005: 511).

2. MEMUR - KAMU GÖREVLİSİ KİMDİR?

Anayasada memur tanımına ilişkin bir hüküm bulunmamakla birlikte, 128. maddede memurların yerine getirecekleri görevlerin genel bir tarifi yapılmıştır. Memur ve kamu görevlisi kavramı özellikle “Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar” yönünden büyük önem taşımaktadır. Gerçekten, bu suçların büyük bir kısmı, sadece kamu görevlileri tarafından işlenebilmektedir (Toroslu, 2008: 272-273).

26.09.2004 tarihli, 5272 sayılı TCK¹'nin tanımlar başlıklı 6. maddesinde *"Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi... anlaşılır"* denilmiş, mülga 765 sayılı eski TCK²'nin 279. maddesinde *"Devamlı veya muvakkat surette teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören Devlet veya diğer her türlü amme müesseseleri memur, müstahdemleri; devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören diğer kimseler memur sayılır"* ifadesiyle, "kamu görevi" ve "kamu hizmeti" bağlamında tanımlama yapılmıştır.

Görüldüğü üzere, eski TCK'daki memur kavramının yerini, yeni TCK'da kamu görevlisi kavramı almıştır. Yeni TCK'nın madde gerekçesine göre, kişinin kamu görevlisi sayılması için yegâne ölçüt, gördüğü işin bir "kamusal faaliyet" olmasıdır. Kamusal faaliyet ise Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararlar, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir.

657 sayılı DMK³'nin 4. maddesine göre; *"mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır."*

Anayasa'da memurların yerine getirecekleri görevlere ilişkin genel tarifler ile DMK'da yer alan memur tanımının birbirine tezat teşkil ettiğini söylemek güçtür. Ancak, yeni TCK'nın kamusal faaliyetleri kapsayan kamu görevlisi kavramı, suç ve ceza ile korunmak istenen kamu düzeninin daha geniş bir tanım gerektirmesinden kaynaklanmaktadır. Örneğin Belediye Encümen Üyesi DMK'ya göre memur değildir, ancak yeni TCK'ya göre memur sayılabilir. Bu kimsenin görevine aykırı bir iş nedeniyle alacağı para rüşvet olarak değerlendirildiğinde, kişinin memur olmadığı savunmasını önleyebilmek açısından böyle bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, idare hukuku anlamında memurluk bir kadroya bağlılığı ifade etmekte iken, TCK açısından memurun göreviyle devlet arasında bir istihdam ilişkisinin bulunmasına gerek yoktur. Bu yönüyle TCK anlamındaki kamu görevlisi idare hukuku anlamında memura göre daha geniştir (Tezcan vd., 2008: 733).

1 RG, 12.10.2004, s. 25611.

2 RG, 13.03.1926, s. 320.

3 RG, 23.07.1965, s. 12056.

Diğer kamu görevlisi kavramı, memurların özel soruşturmasına ilişkin kapsam dışında kalan birtakım kamu personelinin kapsam dâhiline alma gereğinden doğmuştur. Hâkimler ve savcılar, üniversite öğretim elemanları, askeri statüdeki Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, uzman jandarma ve uzman çavuşlar ve kamu iktisadi teşebbüslerinin personeli ile 399 sayılı KHK'ye tabi sözleşmeli personel bunlara örnek olarak gösterilebilir (Pınar, 2000: 127).

3. ÖRGÜTSEL BAĞLILIK KAVRAMI

3.1. Örgütsel Bağlılığın Tanımı

En geniş anlamıyla bağlılık, dengede tutma veya zorlama gücü ve davranışlara yön verme, örneğin, özgürlüğün sınırlandırılması, kişiyi bir davranış biçimine yönlendirme olarak açıklanır (Meyer ve Herscovitch, 2001: 301). Ancak örgütsel bağlılık kavramının tanımı konusunda henüz bir fikir birliği yoktur. Ancak farklı tanımlamalar bazı ortak paydalarda buluşmaktadır.

Bir tanıma göre örgütsel bağlılık, çalışanın örgütsel amaçları kabul etmesi ve benimsemesi, örgüte fayda sağlayacak şekilde çabalaması ve örgüt üyesi olarak kalmayı kuvvetli bir şekilde talep etmesidir (Uygur, 2009: 13). Diğer bir tanımlamada ise örgütsel bağlılık kavramı; çalışanların örgütte kalmayı arzulamaları, örgütün tüm etkinliği, çıkarı ve başarısı ile kimliklenme, çalışanın örgüte karşı olan sadakat tutumu ve çalıştığı örgütün başarılı olabilmesi için gösterdiği gayret olarak ifade edilmiştir (Bayram, 2005: 128). Davis ve Newstrom'a göre ise örgütsel bağlılık, bireyin çalıştığı kurum ile birleştirdiği kimliksel beraberliğin seviyesi ve içinde bulunduğu kurumun aktif bir üyesi olmaya devam etmeyi arzulamasıdır (Davis ve Newstrom, 1989: 179).

Balay örgütsel bağlılığı, "bireyin örgütteki yatırımları, tutumsal nitelikteki bir bağlılıkla sonuçlanan davranışlara yönelimi ve örgütün amaç ve değerler sistemiyle özdeşleşmesi" olarak tanımlarken, Celep örgütsel bağlılığı, "bir örgütün bireyden beklediği formal ve normatif beklentilerin ötesinde, bireyin bu amaç ve değerlere yönelik davranışları" şeklinde dile getirmiştir. Eren, "kişinin bireysel istek, amaç ve değerlerine katkıda bulunan, onların gerçekleşmesine vesile olan, örgütün amaçlarına bağlılık hatta sadakatle hizmet etme, örgüt lehine özverili davranma, kendini örgüte adanma duygu ve tutumu" olarak tanımlamıştır (Balay, 2001: 193; Celep, 2000: 15; Eren, 1998: 555).

Kanter'e göre örgütsel bağlılık; işgörenin örgüte duyduğu sadakati veya işi, görevi ile ilgili enerjisini, sosyal bir sistem olan örgüte vermeye hazır olması demektir. İşgörenler, örgüt içerisinde beklenti ve gereksinimlerini karşılamaya yönelik olarak sosyal ilişkiler kurarlar ve bu ilişkiler ile kişiliklerini bütünleştirme yönünde davranış gösterirler. Kanter, tanımdan da anlaşıldığı gibi, örgütsel bağlılığın belirli iki sistem içerisinde gerçekleştiğini ileri sürmektedir. Bu sistemlerden birincisi, işgörenin kişilik sistemi diğeri ise işgörenin içinde bulunduğu örgüt yani sosyal sistemdir. Kişilik sistemi, kendi içerisinde üç boyuttan oluşmaktadır. Bunlar; bilişsel, duygusal ve normatiftir. Sosyal sistemde ise işgörenin örgüte bağlılığı üç temel unsurdan meydana gelmektedir. Bunlar; sosyal kontrol, takım içinde birlik ve sistemin devamıdır. Kanter örgütün, işgörene bir anlamda bağlılığı dayattığını ileri sürmüştür. Bu dayatmanın sonunda işgören ile örgüt arasında devam bağlılığı, kontrol ve kenetlenme bağlılığı ortaya çıkmaktadır (Yavuz, 2008: 82; Şirin, 2014: 41).

Bakan'a göre, örgütsel bağlılık tanımlarının büyük çoğunluğunda bireyin çalıştığı örgütün amaç ve değerlerini kabullenmesi, bu amaçlara ulaşabilmek için kendisinden beklenilenden daha fazla çaba sarf etmesi, örgütüyle kimlik bütünleşmesini gerçekleştirmesi ve örgütteki üyeliğinin devamı için güçlü istek duyması gibi bağlılığı ifade eden öğelere yer verilmiştir (Bakan, 2011: 10). Meyer ve Allen çeşitli tanımlamaların üç grupta toplanabileceğini ifade etmişlerdir. Buna göre bağlılık, örgüte karşı duygusal bir yönelim, örgütten ayrılanın getireceği maliyetlerin farkında olma ve örgütte kalmayı sağlayan bir manevi mecburiyet olarak görülebilir (Allen ve Meyer, 1997: 12).

Görüldüğü üzere örgütsel bağlılık üzerine yapılan tanımlamalar, bu kavramın psikolojik, sosyolojik ve davranışsal açıdan değerlendirilmesiyle ilintilidir. İşgören ile örgüt arasındaki ilişkinin yapısı ve nasıl geliştiği konusunda, yazarlar arasında görüş ayrılıkları vardır (Mathieu ve Zajac, 1990: 171-172). Yapılan farklı tanımlarda ifade edilen ortak payda, işgörenlerin örgüte karşı tutumlarının örgütsel bağlılık sürecini oluşturduğu gerçeğidir. Daha ayrıntılı bir tanımlama yapmak gerekirse örgütsel bağlılık; çalışanların örgüte karşı pozitif sadakat ve mantıksal yaklaşımlar beslemesi, örgütün amaç ve hedeflerini gerçekleştirmede katkıda bulunarak örgütle bütünleşmesi ve özverili hizmet etme gayesinin örgüte sağlayacağı faydanın bilincinde olmasıdır.

Bu kapsamda örgütsel bağlılığın unsurları;

- * Pozitif sadakat,
- * Pozitif mantıksal yaklaşımlar,

- * Amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için katkıda bulunmak,
- * Örgütle bütünleşme,
- * Özverili hizmet gayesi

olarak sıralanabilir.

3.2. Örgütsel Bağlılığın Önemi

Örgütsel bağlılık, gerek iş performansını artırması gerekse işe geç gelme, devamsızlık ve işten ayrılma gibi örgüt için olumsuzluk yaratan durumları azaltması nedeniyle üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konu haline gelmiştir (Uygur, 2009: 12-13). Düşük düzeydeki örgütsel bağlılık işgören devir hızı ve işe gelmemeleri artırarak işten ayrılmaların yerine yenilerinin alınmasına gereksinim yaratacaktır. Bütün bu işlemler ise örgüt açısından ekstra maliyet anlamına gelir (Bakan, 2011: 54). Çalışanların herhangi bir üretim faktörü olmadığı ve kısa dönemde gözden çıkarılmalarının örgüte zarar getireceğinin anlaşılması ve rekabet koşulları ile başa çıkabilmek için daha nitelikli çalışanlara ihtiyaç duyulması işgörenlerin örgütsel bağlılıklarının artırılması gereğini ortaya çıkarmıştır (Kirel, 1999: 120). Nitekim günümüz örgütlerinin insan kaynaklarına yönelik hedefleri de bu doğrultuda planlanmaya başlanmıştır.

Çalışanların örgütle kurdukları bağ, çok sayıda örgütte düşük veya zayıf olduğunda, verimlilik düzeyi ve toplumdaki ürün ve hizmetlerin kalitesi bundan etkilenecektir (Doğan, 2013: 70). Dolayısıyla örgütsel bağlılığı yüksek olan çalışanların bulunduğu örgütlerin daha etkili ve verimli oldukları söylenebilir. Örgütsel bağlılığı güçlü olan çalışanların, işten ayrılma, işe geç kalma, devamsızlık gibi olumsuz davranışları sergileme olasılığı düşüktür. Örgütün amaçlarını benimseyen ve bu amaçları gerçekleştirmek için çaba sarf eden çalışanlar örgüte rekabet gücü kazandırır. Bu çalışanlar olumlu görüş bildirdikleri için örgüt kaliteli elemanları bünyesine katmakta zorlanmaz (Cengiz, 2000: 513).

Örgütsel bağlılığı yüksek düzeyde olan çalışanlar, örgütün rekabetçi koşullar altında başarıyla faaliyet göstermesine önemli katkılarda bulunurlar. Başarının sağlanması, bu çalışanların çeşitli özelliklerine bağlıdır. Örgütsel bağlılığı yüksek düzeyde olan çalışanlar aşağıda sıralanan özelliklere sahiptirler (Feldman ve Moore, 1982: 2):

1. Daha az denetime ve disipline ihtiyaç duyarlar. Bu kişilerin performansı, örgütsel bağlılığı düşük düzeyde olanlara göre daha yüksektir.

2. Örgüt içi pozisyonlarla ilgili seçenekleri, çalıştıkları örgüte en yüksek katkıyı sağlayacak bir araç olarak değerlendirirler.

3. Bunların davranışlarının güvenilirliği ve samimiyeti, genellikle kriz ortamlarında kendini gösterir.

Çalışanların bağlılığı örgütsel başarıya ulaşmada en kritik faktör olarak görülmektedir. Yapılan araştırmaların sonuçları, örgüte bağlılığı yüksek olan çalışanların, örgütte daha uzun süre kaldıklarını ve örgütle olumlu bir ilişki içinde işlerini yürüttüklerini ifade etmektedir. Düşük bağlılığı olan çalışanlar ise yeterince başarılı olamamaktadırlar. Bu tür çalışanlar işlerine kendilerini yürekten vermemekte ve kendilerini örgüt misyonuna adayamamaktadırlar (İnce ve Gül, 2005: 13-14). Çalışan bağlılığı, örgütlerin maliyetlerini düşürmekte, kar oranlarını artırmakta ve imajlarını güçlendirmektedir. Çalışan bağlılığının, çalışanın örgütüne güvenini, güvenin de verimliliği arttırdığı ortaya konulmuştur. Bağlılık oluşmaması sonucu artan sirkülasyon, örgütlere maliyet olarak da yansımaktadır. Çalışanların örgütü benimsemeleri ve örgütle uyumlu hale gelmeleri örgütün işleyişini ve yönetimin aldığı kararların uygulanmasını kolaylaştırmaktadır. Aynı zamanda, çalışanların örgüt içerisinde sosyal uyumu da sağlamış olmaktadır. Böylece hem çalışan hem de işveren açısından örgüt uzun süre çalışılabilir ve yaşanabilir hale gelmektedir (Gül, 2002: 37-52; Öztürk, 2013: 13).

Bilginin değerinin her gün daha fazla arttığı çağımızda bilgiye sahip insan sermayesinin örgütün sahip olduğu en önemli değerlerden biri olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle örgütlerin çalışanlarını kurumda tutması önemli öncelikleri arasında bulunmaktadır. Bir kurum için gerekli bilgi ve beceriye sahip, yetişmiş çalışanı bünyesinde bulundurmak, verimlilik ile ilişkilidir (Sarıdere ve Doyuran, 2004: 1). Bir başka deyişle yeterli donanıma sahip çalışanlar ile örgüt verimliliği arasında doğru bir orantı vardır.

Örgütsel bağlılığı oluşturmak, çalışanların duygusal enerji ve dikkatlerini çekmeyi içerir; çalışanların birbirleriyle nasıl bir ilişki içinde olduklarını ve örgüt hakkındaki duygularını yansıtır (Doğan, 2013: 70). Rekabetin yaygın olarak yaşandığı günümüzde örgütler, var olan kaynaklarını etkin biçimde kullanarak başarıya ulaşmaya çalışmaktadırlar. Bu da çalışanların yüksek düzeyde performans göstermelerine ve örgüte olan bağlılık derecelerinin yüksek olmasına bağlıdır. Üzerinde birçok araştırma yapılmış olan örgütsel bağlılık konusunun halen hem araştırmacılar hem de uygulayıcılar için önemini koruduğu söylenebilir (Bakan, 2011: 41).

Örgütsel bağlılık davranışı çok boyutlu bir yapıya sahip olması nedeniyle, çok sayıda araştırmacı konuyu farklı boyutlarıyla ele alarak çeşitli yaklaşımlar

ortaya koymuşlardır. Bu yaklaşımların belirlenmesindeki temel ayırım, örgütsel bağlılığın işgörenlerin örgütle ilişkisini ortaya koyan psikolojik bir yapıya ve örgütteki üyeliği sürdürüp sürdürmeme kararını belirleyecek özelliklere sahip olup olmadığıdır (Uygur, 2009: 17). Daha önce de belirtildiği gibi sosyoloji, psikoloji, sosyal psikoloji ve örgütsel davranış gibi farklı disiplinlerden gelen araştırmacılar konuya kendi uzmanlıkları çerçevesinden yaklaşmaktadır. Örgütsel davranışçılar tutumsal bağlılık üzerinde yoğun olarak dururken, sosyal psikologlar daha çok davranışsal bağlılık üzerinde yoğunlaşmışlardır (Gül, 2003).

4. ÖRGÜTSEL SADAKAT KAVRAMI

4.1. Örgütsel Sadakatın Tanımı

Türk Dil Kurumu sözlüğünde sadakat kavramının karşılığında “içten bağlılık” yazmaktadır (TDK, 2017). Genel bir kavram olarak sadakat, doğru ve dürüst davranma, bağlılık duygusuyla hareket etme ve ihanet etmeme olarak tanımlanmaktadır. Örgütün amaçlarına ve değerlerine uygun hareket etme, sadakatli bir davranışa örnektir (Koç, 2002: 49-50). Bağlılığın sadece bir boyutu olan örgütsel sadakat, örgüt üyeliğini sürdürme isteği ile ilgilidir. Ayrıca örgütün bir üyesi olmaktan duyulan gururu, örgütü çevreye karşı savunmayı ve başkalarıyla örgüt lehine konuşmaktan keyif duymayı içeren bir tutumdur (Lee, 1971).

Örgütsel sadakat kavramı ise her şekilde örgüte bağlı kalma, dış çevreye karşı örgütü övme ve savunma, örgütün çalışanlarına, değerlerine, inançlarına, hedeflerine karşı aidiyet duygusu hissetmedir (Somuncu, 2008: 21). Koç ve Uygur örgütsel sadakati, “bireyin çıkarlarından ziyade bağlı bulunduğu örgütün çıkarlarını artırmayı ve bu çıkarlara aidiyet göstermeyi içeren üye davranışlarını ifade etmektedir” şeklinde tanımlamıştır (Koç ve Uygur, 2010: 80).

Herhangi bir mekanizmada örgütsel sadakat sağlandığında, çalışanların görevlerini yerine getirirken daha fazla çaba sarf etmekte, koordinasyon konusunda daha hevesli ve istekli davranmaktadır (Acar, 2006: 4). Örgütsel sadakat, özellikle örgütü, dışarıdaki bireylere övmeyi, dış tehditlere karşı korumayı ve savunmayı, ayrıca normal olmayan koşullar altında dahi örgüte bağlı kalmayı içermektedir (Podsakof, Mackenzie, Paine ve Bachrach, 2000: 514).

İnsan kaynakları alanından bilinen bir isim olan Mark Thomas’a göre, başarılı bir örgüt inşa etmenin anahtar kuralı, yetenekli ve donanımlı çalışanları örgüte dâhil etmek ve sonrasında bu kişileri örgütte tutabilmektir. Piyasadaki

rekabet şartları, başarılı çalışanları örgütte tutabilmeyi hayli zorlaştırmaktadır. Bu noktada çalışan sadakatının önemi bir kez daha öne çıkmaktadır. Sadakat sağlandığında örgütünden ayrılmak istemeyen bir çalışan profili karşımıza çıkar. Bu nedenle sadakat duygusu, örgütsel bağlılıktan bir derece daha üstündür denilebilir (Özünlü, 2013: 54).

4.2. Kamu Kurumlarında Örgütsel Sadakat

Örgütsel sadakat hem özel hem de kamu sektöründe geçerliliği olan bir ögedir. Devlet mekanizmasındaki önemine binaen, kamu kurumları ve devlet memurları açısından sadakat kavramı memurun ödev ve sorumluluğu olarak hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6'ncı maddesi sadakat başlığını taşımaktadır.

Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına sadakatla bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu "Asli Devlet Memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek merasimle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak aşağıdaki "Yemin Belgesi"ni imzalayarak göreve başlarlar. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılap ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatla bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağıma; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup bunları geliştirmek için çalışacağıma; insan haklarına ve Anayasanın temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik, bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilerek, bunları davranış halinde göstereceğime namusum ve şerefim üzerine yemin ederim.

Devlet memurlarına özgü kanun ile emredici hüküm altına alınan sadakat kavramı bir nevi zorunluluk ve memuriyet görevini icra etmenin bir yükümlülüğü olarak görülmüş ve dahası sadakate aykırı davranışlara karşı yaptırımlar (disiplin cezaları) oluşturulmuştur.

Madde metninde görüleceği üzere devlet memurunun sadakatli davranması bir zorunluluktur. Hatta devlet memurunun bu sadakatini asli memurluğa atanmadan önce yemin belgesi imzalayarak somutlaştırması gerekmektedir. Asli devlet memurluğuna atanmanın zorunlu şartları arasında yemin etmek,

yemin belgesini imzalamak, bir başka deyişle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak gerekmektedir. Sadakat gibi soyut bir kavramın devlet memurluğu açısından somutlaştırılmış hali yemin yükümlülüğünü yerine getirmektir. Nitekim Danıştay 8. Dairesinin E.1992/2221 K.1992/2529 sayılı kararında;

Dosyanın incelenmesinden, davacıya verilen cezanın, 7.7.1992 günlü 21277 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3817 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affına İlişkin Yasa kapsamında olduğu anlaşıldığından, anılan Yasa'nın 2. maddesi uyarınca karar verilmesine yer olmadığına, yine aynı madde hükmü gereğince yargılama giderlerinin taraflar üzerinde bırakılmasına, avukatlık ücreti verilmemesine, ancak davacının cezası anılan yasa kuralı uyarınca affedilmekle birlikte memuriyet görevini sürdürebilmesi için 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın 6. maddesi ile öngörülen yemin yükümlülüğünü yerine getirmesi ile yemin belgesini imzalaması gerekeceğinin kuşkusuz bulunduğuna 26.10.1992 gününde oybirliği ile karar verildi.

denilmek suretiyle, yemin yükümlülüğünün yerine getirilmesi, memuriyet görevinin sürdürülebilmesi açısından zorunlu bir şart olarak görülmüştür. Buna karşın sadakatli davranma devlet memurluğuna alınmanın nitelikleri arasında değil, memur sıfatını kazandıktan sonra uygulamak zorunda olunan bir şart olarak kabul edilmektedir. Konuyla ilgili Danıştay 5. Dairesinin E.1981/2750 ve K.1983/1937 nolu bir içtihatında şu karar verilmiştir;

İncelenen dosyada, Sıkıyönetim mahkemesince tutuklu bulunan davacının, yasadışı örgüte üye olmak suçu nedeniyle yargılandığı, bu halin 657 sayılı Yasa'nın 6. ve 7. maddelerinde belirtilen memurun tarafsızlığı ve sadakati ilkelerini zedelediği, sonuç olarak da aynı Kanun'un 48 .maddesinde yer alan memuriyete alınma niteliklerini kaybettiği gerekçesiyle aynı Kanun'un 98. maddesinin b bendi uyarınca görevine son verildiği anlaşılmıştır. 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinin (A) fıkrasının 5. bendi Devlet Memurluğuna alınacaklar arasında genel şartlar sıralanmış, bunlar arasında "Ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolaylı iflas gibi yüz kızartıcı bir fiilden dolayı hapis cezasından hükümlü bulunmamak" hükmü getirilmiş ve aynı Kanun'un 98. maddesinin (b) fıkrasında ise "Memurluğa alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları

sırasında bu şartlardan herhangi birini kaybetmesi halinde memuriyetin sona ereceği" belirtilmiş bulunmaktadır. Davalı idare, Devlet Memurunun ödev ve sorumluluğu bölümünde yer alan ve devlet memurlarının sadakat ve tarafsızlık içinde görev yapması gereğini belirten 6. ve 7. maddeler karşısında, gizli örgüte üye olmak fiili nedeniyle yargılanan davacının bu halinin anılan maddelere aykırılık teşkil ettiği, dolayısı ile 48. maddede belirtilen nitelikleri kaybettiğini öne sürmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi, 657 sayılı Yasa'nın 48. maddesinde devlet memurluğuna alınacak kişilerde aranacak şartlar sıralanmıştır. Sözü edilen kanunun 6. ve 7. maddelerinde belirtilen ilkelerin 48. maddedeki koşullarla hukuki bir ilgisi bulunmadığı gibi, maddenin (b) bendinde yer alan ve ancak hükümlü bulunma halinde devlet memurluğu niteliğinin kaybedilmesinin söz konusu olması nedeniyle ne sebeple olursa olsun bir kişinin tutuklu olarak yargılanmasını anılan madde bendi kapsamında kabulünde hukuken olanak bulunmamaktadır.

Karardan anlaşılan, sadakatli davranmanın memuriyete alınma niteliği arasında sayılmadığı ve bu nedenle sadakatli davranma hükmüne aykırı hareket eden memurun devlet memurluğu niteliğini kaybetmemesi gerektiğidir. Bu kapsamda sadakat konusu memuriyete giriş için bir zorunluluk değildir ancak, memuriyetin devamını sağlayacak en önemli hususlar arasında ve emredici bir davranış olarak hüküm altındadır.

5. ÖRGÜTSEL BAĞLILIK VE ÖRGÜTSEL SADAKAT İLİŞKİSİ

Bağlılık ve sadakat oldukça yakın ve hatta birbiri yerine kullanılan kavramlardır. Ancak genel anlamda bağlılığın sadakati de kapsayan daha geniş bir kavram olduğu, sadakatin ise daha dar ve daha somut çağrışımlar yapan bir unsur olduğu kabul edilmektedir. Nitekim bağlılığın sadece pasif bir örgüte sadakatten öte aktif bir ilişkiyi içerdiğini öne sürenler vardır (Slocombe ve Dougherty, 1998).

Örgütsel sadakat, örgütsel bağlılığa göre daha güçlü bir kavramdır. Örgütsel bağlılıkta çalışan, örgütün amaç ve değerlerini kabul etmekte ve buna uygun davranış sergilemektedir. Örgütsel sadakatte ise her ne olursa olsun örgütten vazgeçmeme, bir nevi örgüte adanma vardır. Bu açıdan örgütsel sadakat, bağlılığın bir derece fazlasıdır. Örgütsel sadakatte aidiyet duygusu daha öne çıkmaktadır (Koç, 2009: 205). Örgütsel sadakat, bağlılığa göre ait olma duygusunun dışı yansımasıdır. Örgütsel sadakat kariyer ve gelecek beklentilerini

olumlu yönde etkilemekte ve bu beklentiler devam bağlılığını artırmaktadır (İnce ve Gül, 2005). Çalışanın örgütte bir gruba yahut herhangi bir bireye olan bağlılığı, örgütsel sadakatini artırır. Bu ise özverili ve örgütü daha fazla düşünerek çalışma gayreti gösterme sonucunu doğurur.

Örgütsel bağlılığın temelinde iki önemli kavram bulunmaktadır. Bunlar; sadakat ve örgütte kalma eğilimidir. Sadakat, görev ve sorumluluk duygusuna dayanan, bir örgütle özdeşleşme ve duygusal sorumluluk duyma anlamına gelir. Çalışanın değer ve beklentileri ile örgütte kalma ya da ayrılma kararları arasındaki ilişkide önemli bir değişken olarak ortaya çıkar. Buna göre sadakat, örgütten ayrılma ile azalma gösterirken, olumlu ve ödüllendirici bir ortamda artma gösterir. Örgütte kalma eğilimi ise duygusal bir yakınlık ve çalışanın örgütün bir üyesi olarak kalma niyeti olarak açıklanabilir. Birey, örgütte kalmanın algılanan yararını hesaplayarak örgütte kalma ya da ayrılma kararına varır (Mueller, Wallace ve Price, 1992: 214).

Örgütsel bağlılık ve örgütsel sadakat kavramlarının her ikisi de örgütteki devamlılığın ve örgütte kalıcı olmanın arzu edilmesine yöneliktir. Ancak belirgin bir farkın söylenmesi gerekirse; örgütsel bağlılık ise, işe ve başarıya dayanmakta, örgütsel sadakat ise kültürel değerlerle ve inançlarla örtüşmektedir (Bülbül, 2007: 9).

Koç'a göre örgütsel bağlılık düşük düzey, orta düzey ve yüksek düzey bağlılık olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Başlıklardan anlaşılacağı üzere düşükten yükseğe doğru bağlılık dereceleri artmaktadır. Bu kapsamda örgütsel sadakat yüksek düzey bağlılığın bir sonucudur. Sadakat, bireyin örgütü ile özdeşleşme, bağlanma ve adanma derecesinin son halidir. Diğer bir ifade ile örgütsel sadakat duygusuna sahip bireylerde, koşullar ne olursa olsun karşılıksız bir psikolojik aidiyet duygusu ile tutum ve davranışları şekillenmektedir (Koç, 2009:207-208).

Özel sektörde olduğu gibi kamu kurumları açısından da örgütsel sadakat kavramı örgütsel bağlılığın bir alt boyutu, bir başka deyişle güçlü örgütsel bağlılığın bir sonucudur. Kamu kurumlarında işe yeni başlayanların örgütsel bağlılıkları üzerinde yapılan bir araştırma ve anket çalışmasında; ankete cevap verenlerin en düşük oranda katıldıkları değişkenin "kurumdan şu anda ayrılırsam kendimi suçlu hissederim", en yüksek oranda katıldıkları değişkenin ise "kurumun mesai saatlerini kendime uygun buluyorum" seçenekleri olduğu, bu verilerin işaret ettiği tablonun, çalışanların kurumlarına karşı duygusal bir bağlılık ve aidiyet duymadıkları, yalnızca özel sektörde zor bulunan mesai saati esnekliğini tercih ettikleri şeklinde anlaşılması gerektiği, analiz sürecinde katılımcıların işe

yeni başladıkları süreçte örgütsel bağlılıklarının yüksek olduğu ancak zaman içerisinde bu bağlılığın giderek azaldığının görüldüğü, bu eğilimin çalışanların işe başladıktan sonra beklentilerin karşılanamaması, farklı iş ve unvan alternatiflerinin tercih edilmesi, tekdüzelik, maddi ve manevi tatminlerin olmayışı veya ifa edilen görevin sıradanlaşması gibi durumlarda ortaya çıkan doğal bir sonuç olarak kabul edilmesi gerektiği tespitlerinde bulunulmuştur (Karabekir ve Ünlü, 2015: 306).

SONUÇ

Örgütsel sadakat yüksek bir örgütsel bağlılığın sonucudur. Bu nedenle örgütsel sadakatin oluşması öncelikle örgütsel bağlılığın varlığını gerektirir. Örgütün amaç, değer ve inançlarına bağlı olarak hareket eden bir çalışan, yüksek düzeyde bir bağlılıkla örgütteki tüm dinamikleri özümlediği sürece sadakatli davranışlar sergiler. Kamu kurumlarında çalışan devlet memurları açısından sadakatli davranma, yasal bir zorunluluk, sorumluluk ve ödevdir. Sadakatle hareket etme, asli devlet memurluğuna atanmada, yemin yükümlülüğüne bağlanmıştır.

Yasal hükümler bir kenara bırakıldığında, kamu kurumlarında örgütsel sadakatin sağlanmasındaki güçlük ortaya çıkar. Zira işe başladıktan sonra beklentilerin karşılanamaması, farklı iş ve unvan alternatiflerinin tercih edilmesi, maddi ve manevi tatminsizlik gibi nedenlerle devlet memurlarının örgütsel bağlılıkları azalmakta, bu ise örgütsel sadakatin oluşumunu olumsuz yönde etkilemektedir. Bu noktada yapılması gereken, kamu kurumlarını ücret ve iş tatmini yönünden cazibeli hale getirmek ve terfi ya da yükselme anlamında liyakat kavramını ön plana çıkararak kariyer geliştirme hedefi olan personel profili oluşturmaktır. Zira devlet memuru özel sektördeki alternatiflerinin çekiciliğini yitirdiği ve diğer kamu örgütlerine nazaran kendi örgütünde değer ve ayrıcalık gördüğü ölçüde kurumuna bağlanır ve sadakatle hareket eder.

KAYNAKÇA

- Acar, Z. (2006), "Örgütsel Yurttaşlık Davranışı: Kavramsal Gelişimi ile Kişisel ve Örgütsel Etkileri". Doğuş Üniversitesi Dergisi. C. 7, S.1, İstanbul. (1-14).
- Allen, Natalie J. ve Meyer, John P. (1997), "Commitment in the Workplace Theory Research and Application", Thousand Oaks, CA., Sage Publications.
- Bakan, İ. (2011), "Örgütsel Bağlılık", Gazi Kitabevi, Ankara.
- Balay, R. (2001), "Yönetici ve Öğretmenlerde Örgütsel Bağlılık", Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bayram, L. (2005), "Yönetimde Yeni Bir Paradigma: Örgütsel Bağlılık", Sayıştay Dergisi, Sayı: 59 (125-139).
- Bülbül, M. (2007), "Örgütsel Bağlılık ve Kamu Kuruluşlarına Yönelik Araştırma", Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş.
- Celep, C. (2000), "Eğitimde Örgütsel Adanma ve Öğretmenler", Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.
- Cengiz, A. A. (2000), "Enformasyon Çağında Örgüt Bağlılığını Geliştirmenin Yollarına Genel Bir Bakış", Anadolu Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16 (1-2).
- Davis, K. ve Newstrom, J. (1989), Human Behavior at Work, Organizational Behavior, Eight Edition, McGraw Hill Book Company, New York.
- Doğan, Ebru Şengül (2013), "Örgüt Kültürü ve Örgütsel Bağlılık", İstanbul, Türkmen Kitabevi.
- Eren, E. (1998), "Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi", Beta Yayınları, İstanbul.
- Feldman, A. S. ve Moore, W. E. (1982), "Labor Commitment and Social Change in Developing Areas", Greenwood Press Publishers, Connecticut.
- Gül, H. (2002), "Örgütsel Bağlılık Yaklaşımlarının Mukayesesi ve Değerlendirmesi", Ege Akademik Bakış Dergisi, C. 2, S. 1, İzmir, (37-56).
- Gül, H. (2003), Karizmatik Liderlik ve Örgütsel Bağlılık İlişkisi Üzerine Bir Araştırma, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü/ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- İnce, M. ve Gül, H. (2005), "Yönetimde Yeni Bir Paradigma", Çizgi Kitabevi, Ankara.

- Karabekir M. ve Ünlü U. (2015), Kamu Kurumlarının Kariyer Mesleklerinde İşe (Yeni) Başlayanların Örgütsel Bağlılıkları Üzerine Bir Araştırma, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 13. (296-308).
- Kırel, Ç. (1999), "Esnek Çalışma Saatleri Uygulamasında Cinsiyet İş Tatmini İş Bağlılığı İlişkisi", İ.Ü İşletme Fakültesi Dergisi, Cilt: 28. Sayı: 2, (115-136).
- Koç, E. (2002), "İnsan ve Sadakat", Felsefe Dünyası Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 35, (49-57).
- Koç, Hakan (2009), "Örgütsel Bağlılık ve Sadakat İlişkisi". Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C: 8, S: 28, (200-211).
- Koç, H. ve Uygur, A. (2010), "Örgütsel Sadakat ve Örgütsel Bağlılık: Siyasi Partiler Açısından Bir Analiz". İşletme Araştırmaları Dergisi, Sayı: 2/4. (79-94).
- Lee, S. M. (1971), "An Empirical Analysis of Organizational Identification", Academy of Management Journal, C: 14, (213-226).
- Mathieu, John E. ve Zajac, Denis M. (1990), A Review and Meta-Analysis of the Antecedents, Correlates, and Consequences of Organizational Commitment, Psychological Bulletin, Vol.108, No.2, (171-194).
- Meyer, J. P., ve Herscovitch, L. (2001), "Commitment in the Workplace toward a General Model", Human Resource Management Review, 11, (299-326).
- Mueller, C. W., Wallace, J. E. ve Price, J. L. (1992), "Employee Commitment Resolving Some Issues", Work and Occupations, 3.
- Öztürk, M. (2013), "Örgütsel Bağlılık ve Sağlık Çalışanlarının Örgütsel Bağlılık Düzeyleri (Kırklareli Örneği)", Beykent Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Özünü, D. (2013), "Cam Tavan Sendromunun Örgütsel Bağlılık Üzerindeki Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Araştırma", Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Pınar, İ. (2000). "Açıklamalı 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun", Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Podsakof P.M., Mackenzie S. B., Paine J. B., Bachrach D. G., (2000), "Organizational Citizenship Behaviors: A Critical Review of the Theoretical and Empirical Literature and Suggestions for Future Research", Journal of Management, Cilt: 26, No: 3, (513-563).

- Sarıdere, U. ve Doyuran, Ş. (2004), "Eğitim Örgütlerinde Örgütsel Bağlılığın İşten Ayrılma Niyetine Etkisi", XIII. Ulusal Eğitim Bilimleri Kurultayı, 6-9 Temmuz İnönü Üniversitesi.
- Slocombe, T. E. ve Dougherty, T. W. (1998), "Dissecting Organizational Commitment and Its Relationship with Employee Behavior", *Journal of Business and Psychology*.
- Somuncu, F. (2008), "Örgütsel Bağlılık ve Örgütsel Bağlılığı Geliştirme Araçları: Özel Bir Hizmet İşletmesinde Araştırma". Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- Soyaslan, D. (2005), "Ceza Hukuku Özel Bölümler", Yetkin Yayınevi, Ankara.
- Şirin, R. (2014), Yöneticilerin Liderlik Davranışları ile İşgörenlerin Örgütsel Bağlılıkları Arasındaki İlişki: Milli Eğitim Bakanlığında Bir Uygulama, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Tezcan, D., Erdem, M. R. ve Önok, M. (2008), "Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku", Seçkin Yayıncılık, 6. Baskı, Ankara.
- Toroslu, N. (2008), "Ceza Hukuku Özel Kısım", Savaş Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.
- Uygur, A. (2009), "Örgütsel Bağlılık ve İşe Bağlılık", Barış Platin Yayınevi, Ankara.
- Yavuz, E. (2008), Dönüşümcü ve Etkileşimci Liderlik Davranışının Örgütsel Bağlılığa Etkisinin Analizi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- www.tdk.gov.tr (Erişim Tarihi: 25.06.2017).

SAYIŞTAY KARARLARI

•**Temyiz Kurulu Kararları**

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : **21.06.2017**

No : **43244**

Belediye ile Sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmeleri uyarınca memur ve sözleşmeli personele yapılan ödemelerin bir kısmından gelir vergisi kesintisinin yapılmamasının mümkün olmadığı hk.

181 sayılı İlamın 2. maddesiyle; ... Belediyesi ile ... Sendikası (...) arasında imzalanan toplu iş sözleşmeleri uyarınca memur ve sözleşmeli personele yapılan ödemelerin bir kısmında gelir vergisi kesintisi yapılmaması nedeniyle ... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlamda Harcama Yetkilisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... ve arkadaşları temyiz dilekçesinde özetle;

657 sayılı Devlet Memur Kanunu'nda tazminat başlığı altında bulunan ödemelerinin gelir vergisi kesintisine tabi olmadığını, Kurum ile Sendika arasında yapılan 01/01/2014-31/03/2014 tarihleri kapsayan sözleşmenin 24. maddesinde 'İş bu toplu sözleşmede yapılacak ödemeler damga vergisi kanuna tabidir.' şeklinde bağıt altına alınmış ve bu bağlamda damga vergisi kesintisi yapılmadığını, tazminat başlığı altında olan bu ödemenin gelir vergisine tabii olduğu ile ilgili bir açıklama bulunmadığını, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde ise Sosyal Denge Tazminatının nasıl ödeneceği ile hangi hallerde ödenmeyeceğinin açıkça belirlendiğini, ancak yapılacak ödemenin ne tür kesintiye tabii olduğunun halen herhangi bir yerde açıkça belirtilmediğini, eğer 4688 sayılı Kanun'da yapılacak kesintiler açıkça belirtilmiş olsa idi Sendika ile yapılan Toplu Sözleşmenin ayrılmaz bir parçası olacağını, bu durumda kararsız kalan kurumlarının ve bazı belediyelerin gelir vergisi kesintisi yaptığı duyumlarından sonra 01/04/2014-31/12/2015 tarihlerini kapsayan Toplu Sözleşmenin Madde 30'a damga vergisi ile gelir vergisi kesintisi yapılacağıın bağıt altına alındığını, halen kesin olarak gelir vergisine tabi olup olmadığı açıkça belli olmayan ancak Toplu Sözleşmede yer aldığı için gelir vergisi kesintisinin yapılmaya başladığını, 01/04/2014 ten önceki yapılmış olan toplu sözleşmelerde gelir vergisi kesintisi yer almadığı için uygulamada vergi kesintisi yapılmadığını,

Ayrıca; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de yer alan tazminatlar da damga vergisi dışında herhangi bir kesintiye tabi olmadığı belirtilmiş, gelir vergisi kesintisine tabi olmadığı açık olduğunu,

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nda da 375 sayılı KHK’den bahsedildiği ve buna göre işlem “Sosyal Denge Tazminatı” adı altına olduğundan dolayı gelir vergisine tabi olmadığından kesinti yapılmadığını belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılığın mütalaasında;

“Temyiz dilekçesinde, kurum ile sendika arasında yapılan sözleşmenin 24 üncü maddesinde, “iş bu toplu sözleşmede yapılacak ödemeler Damga Vergisi Kanunu’na tabidir” hükmü yer almakta olduğundan sosyal denge tazminatının damga vergisi kesintisine tabi tutulduğu, gelir vergisine tabi olduğuyla ilgili sözleşmede bir açıklamaya yer verilmediği, 4688 sayılı Kanun’un 32 nci maddesinde sosyal denge tazminatından ne tür bir kesintinin yapılacağına açıkça belirtilmediği, halen kesin olarak gelir vergisine tabi olup olmadığı konusunda açıklık olmadığı halde yeni uygulanan toplu sözleşme çerçevesinde gelir vergisi kesintisinin yapılmaya başlanıldığı, 01.04.2014 tarihinden önce yapılmış olan toplu sözleşmelerde gelir vergisi kesintisi yer almadığı için gelir vergisi kesintisinin yapılmadığı ifade edilerek verilen tazmin kararının kaldırılması talep edilmektedir.

Gelir İdaresi Başkanlığının 16/08/2012 tarih ve 120[40.01.09]-97 sayılı özelgesinde;

“

193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu’nun 61 inci maddesinde; ücretin, işverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatler olduğu, 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 değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un 23 ve 25 inci maddelerinde gelir vergisinden istisna edilecek ücretler ile ücret sayılan ödemeler belirlenmiştir.

Anılan Kanun’un, 94 üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendine göre de hizmet erbabına ödenen ücretler ile 61 inci maddede yazılı olup

ücret sayılan ödemelerden (istisnadan faydalananlar hariç), 103 ve 104 üncü maddelere göre gelir vergisi tevkifatı yapılması gerekmektedir.

Buna göre, idarenizde çalışan memur ve toplu sözleşmeli personele ödenecek sosyal denge tazminatlarına ilişkin olarak 4688 sayılı Kanun, Gelir Vergisi Kanunu ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede herhangi bir istisna hükmüne yer verilmediğinden, bahse konu ödemelerin ücret sayılarak, Gelir Vergisi Kanunu'nun 61, 63, 94, 103 ve 104 üncü maddeleri kapsamında gelir vergisi tevkifatına tabi tutulması gerekmektedir." denilmektedir.

Söz konusu ödeme, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 61 inci maddesi hükmüne göre ücret niteliğinde olup, gelir vergisine tabi olan bu ödemelere 6289 sayılı Kanunla da bir istisna getirilmemiştir. Dolayısıyla, personele yapılan bu ödemelerin kümülatif gelir vergisi matrahına dahil edilmesi ve Gelir vergisi Kanunu'nun 103 üncü maddesindeki oranlara göre vergilendirilmesi gerekmektedir. Bu husus Gelir İdaresi Başkanlığının yukarıda yer verdiğimiz özelgesinde de açıkça ifade edilmiştir.

Bu itibarla, belediye personeline yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinden gelir vergisi kesilmemesi sonucunda oluşan tutarın 5018 sayılı Kanun'un 71 inci maddesi hükmü gereği kamu zararını oluşturduğu değerlendirildiğinden, talebin reddedilerek, Daire Kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir." denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Anayasa'nın 73'ncü maddesinde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulup, kaldırılacağına ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 23 ve 25'inci maddelerinde gelir vergisinden istisna edilecek ücretler ile ücret sayılan ödemeler belirtilmiş olup, 61'inci maddesinde; "Ücret, işverene tabi ve 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." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Kanun'un, 94'üncü maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendine göre de hizmet erbabına ödenen ücretler ile 61'inci maddede yazılı olup ücret sayılan ödemelerden (istisnadan faydalananlar hariç), 103 ve 104'üncü maddelere göre gelir vergisi tevkifatı yapılması gerekmektedir.

Öte yandan, Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; "Bu Kanun, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle görevli oldukları kamu hizmetlerinin görüldüğü genel, katma ve özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı kuruluşlarda kamu iktisadî teşebbüslerinde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan banka ve teşekküller ile bunlara bağlı kuruluşlarda ve diğer kamu kurum veya kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışan kamu görevlileri hakkında uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, 01.06.2012 tarihli ve 28310 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklara Dair Toplu Sözleşme" nin "5. Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı maddesinde, "Belediyeler ve bağlı kuruluşlar ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir" hükmü yer almıştır.

Diğer taraftan, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre, sosyal denge ödemelerine ilişkin olarak 4688 sayılı Kanun, Gelir Vergisi Kanunu ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de herhangi bir istisna hükmüne yer verilmediğinden, bahse konu ödemelerin ücret sayılarak,

Gelir Vergisi Kanunu'nun 61, 63, 94, 103 ve 104'üncü maddeleri kapsamında gelir vergisi tevkifatına tabi tutulması gerekmektedir.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 181 sayılı ilamın 2. maddesiyle ... TL'ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : **14.06.2017**

No : **43214**

İhale tarihinde geçerli olan asgari ücretle, sözleşmenin uygulandığı aylarda geçerli asgari ücret aynı olduğu halde fiyat farkı verilmesinin mümkün olmadığı hk.

208 sayılı ilamın 5'inci maddesinde, 03.01.2014 tarihinde sözleşmesi imzalanan 849.954,00 TL bedelli "Destek Personeli Hizmet Alımı" işinde; fiyat farkı verilmemesi gerekirken sözleşmenin 47'nci maddesinde belirtilen fiyat farkına ilişkin esaslara göre fiyat farkı verilmesi suretiyle TL kamu zararına neden olduğu gerekçesiyle tazmin hükmolunmuştur.

İlamda Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla sorumlu tutulan'in talebi ile ilgili olarak; şahsın ilk temyiz dilekçesinde imzası bulunmayıp, 01.12.2016 tarihinde Sayıştay Evrak Müdürlüğü kayıtlarına intikal eden ek dilekçede imzası bulunmaktadır.

...., 208 sayılı ilamın 5'inci maddesiyle verilen tazmin hükmüne itiraz etmekte ise de; 208 sayılı ilam ilgiliye 01.08.2016 tarihinde tebliğ edilmiş olup, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda belirtilen 60 günlük temyiz süresi, bu tarihe nazaran 01.10.2016 tarihinde sona erdiği halde, bu tarihten sonra 01.12.2016 tarihinde Sayıştay kayıtlarına intikal eden talebinin süre aşımı yönünden REDDİNE,

İlamda Harcama Yetkilisi sıfatıyla sorumlu tutulan ile ..., Gerçekleştirme Görevlisi olarak sorumlu tutulan ... dilekçelerinde özetle;

İhale hazırlıklarına işin ivediliği nedeni ile 31.12.2013 tarihinde başlanarak istekli olabilecek firmalara davetler gönderilmiş olup, ihale tarihinin ise 02.01.2014 Perşembe günü olarak belirlendiğini, firmalara davetler 31.12.2013 tarihinde gönderildiği için yaklaşık maliyetin sehven 2013 yılının ikinci altı ayının asgari işçilik maliyeti üzerinden hazırlandığını, aynı şekilde firmaların da teklifini 2013 yılının ikinci altı ayının asgari işçilik maliyeti üzerinden verdiklerini; ihale gününün ise araya hafta sonunun girmesi nedeni ile yaklaşık maliyetin 2014 yılı asgari işçilik maliyetine göre güncellenmesinin sehven gözden kaçırıldığını,

Fiyat farkı hesap tablosu detaylı incelendiğinde görüleceği gibi fiyat farkı hesabında 2013 aralık ayı asgari işçilik ile 2014 ayı asgari işçilik ücretleri

arasındaki fark baz alınarak hesaplama yapıldığını, bahse konu olayda 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesindeki şartlardan hiçbirinin oluşmadığını, söz konusu yapılan fiyat farkı ödemelerinde 2014 yılı asgari işçilik bedelleri üzerinde bir ödeme olmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Başsavcılık mütalaasında;

"...

İlamın 5. maddesindeki kamu zararı için ileri sürülen itiraz gerekçelerinin, ilam hükmünün bozulmasını ya da hükmün kaldırılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı görüldüğünden, temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yöneme uygun düzenlenmiş Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir" denilmiştir.

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

31.08.2013 tarih ve 28751 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'na Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esasların 6'ncı maddesi "İşçilik maliyetlerindeki değişiklik" başlığı altında aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

"MADDE 6- (1) İhale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca çalıştırılan işçinin idari şartnameye göre ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasındaki fark, 5 inci madde uygulanmaksızın ödenir veya kesilir.

(2) İhale dokümanında sözleşme kapsamında çalıştırılacak personele brüt asgari ücretin belli bir yüzde fazlası oranında ücret ödenmesi öngörülmüş ise, uygulama ayında fiilen ödenen ücret üzerinden fiyat farkına esas olacak brüt maliyet bulunur ve fiyat farkı, bu maliyete asgari ücretteki brüt artış oranı uygulanarak hesaplanır. Ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma ücretiyle ilgili olarak bu fıkraya göre belirlenen ücret esas alınarak fiyat farkı hesaplanır.

(3) Uygulama ayına ilişkin aylık ücret bordrosunda belirtilen kısa vadeli sigorta kolları prim oranı ile idari şartnamede idarece öngörülen kısa vadeli sigorta kolları prim oranı arasında farklılık olması halinde, bu değişiklik fiyat farkı hesabında dikkate alınır."

Esasların 7'nci maddesinin 12'nci fıkrasında da

“İdari şartname ile sözleşmelere, sadece 6'ncı maddeye göre fiyat farkı hesaplanacağına dair hüküm konulabilir.” düzenlemesi yer almaktadır.

Fiyat farkına ilişkin yukarıdaki esaslar gereği; haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca çalıştırılan işçinin idari şartnameye göre ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasındaki fark, Esasların 5'inci maddesi uygulanmaksızın ödenecektir. İşçinin ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasında fark olmaması durumunda ise herhangi bir ödeme yapılmayacaktır. Sözleşme kapsamında çalıştırılacak işçiye brüt asgari ücretin belli bir yüzde fazlası oranında ücret ödenmesi öngörülmesi durumunda ise, işçinin uygulama ayında fiilen ödenen ücret üzerinden fiyat farkına esas olacak brüt maliyeti bulunacak ve fiyat farkı, bu maliyete asgari ücretteki brüt artış oranı uygulanarak hesaplanacaktır.

Söz konusu “Destek Personeli Hizmet Alımı” işinin ihalesi, 02.01.2014 tarihinde yapılmış, 03.01.2014 tarihinde de sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin 9'uncu maddesinde işin süresinin, işe başlama tarihinden itibaren üç ay (05.01.2014 - 04.04.2014 tarihleri arası) olduğu ifade edilmiştir. Sözleşmenin 47'nci maddesinde ise; sözleşmenin uygulanması sırasında 31.08.2013 tarih ve 28751 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Hizmet Alımlarında Uygulanacak Fiyat Farkına İlişkin Esaslar”ın 6'ncı maddesinde yer alan hükümlerin uygulanacağı hükmü konulmuştur.

Yukarıdaki düzenlemelere göre, bu işte fiyat farkı ödenebilmesi için, işçinin ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasında bir fark meydana gelmesi gerekmektedir. Böyle bir farkın olmaması durumunda ise herhangi bir ödeme yapılmayacaktır.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesinde; söz konusu işin ihale tarihi 02.01.2014, sözleşme süresi ise 05.01.2014 - 04.04.2014 tarihleri arasıdır. Yani ihale tarihinde geçerli olan asgari ücretle, sözleşmenin uygulandığı aylarda geçerli asgari ücret aynıdır. Dolayısıyla, işçinin ihale tarihi itibarıyla hesaplanan brüt maliyeti ile uygulama ayındaki brüt maliyeti arasında herhangi bir fark yoktur. Bu nedenle, sözleşmenin uygulanması aşamasında fiyat farkı ödenmesi Esasların 6'ncı maddesine aykırıdır. Sorumlular yaklaşık maliyetin, 2013 yılı ikinci altı ayındaki asgari ücret rakamlarının kullanılması suretiyle hesaplandığını iddia etmişlerse de,

yaklaşık maliyet gizlidir. Kaldı ki bu ihaleye teklif veren istekliler tekliflerinde 2014 yılı asgari ücretini baz almak suretiyle brüt maliyet hesaplamışlardır. Bu itibarla, söz konusu işte fiyat farkı ödenmesi hukuken mümkün bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, sorumluların iddialarının reddi ile 208 sayılı ilamın 5'inci maddesiyle TL'ye verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : **15.03.2017**

No : **42851**

Belediye meclis üyesinin aynı zamanda belediye bünyesinde sürekli işçi kadrosunda çalışıyor olmasından bahisle kendisine işçi sıfatıyla maaş ödemesi yapılmasının mümkün olmadığı hk.

199 sayılı ilamın 3 üncü maddesiyle; Belediye meclis üyesi ...'ın aynı zamanda belediye bünyesinde sürekli işçi kadrosunda çalışıyor olmasından bahisle kendisine işçi sıfatıyla yapılan maaş ödemeleri nedeniyle ... TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Sorumlu, Memur (Gerçekleştirme Görevlisi) ... göndermiş olduğu temyiz dilekçesinde özetle;

Kendisine yöneltilen sorguya yaptığı savunmasında,

5018 sayılı Kanun'un 33.maddesinde; "...Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler...

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar. " hükümlerinin yer aldığı,

Bu hükümlere göre gerçekleştirme görevlisinin harcama talimatı üzerine gerçekleştirme belgelerini düzenlediği, sorumluluğunun da harcama talimatı üzerine yaptığı işlemlerle sınırlı olduğu, dolayısıyla harcama talimatının mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisinin sorumlu olduğu,

Ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisi olarak kendisinin belediyedeki işçinin meclis üyeliğine seçildiğini bilmesinin mümkün olmadığı, dolayısıyla belediye meclis üyesi olduğunu bilmediği bir kişiye 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak yapılmış olan ödemedен sorumlu tutulmasının mümkün olmadığını,

Sorguda ... Belediyesinde çalışan daimi işçinin görevinden ayrılmadan aynı belediyede ve belediye meclisi üyesi olarak görev yapması mümkün olmadığı,

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararına göre daimi işçi kadrosunda çalışan birinin görevinden istifa etmeden belediye meclis üyeliği yapamayacağı anlaşıldığı, şeklinde gerekçeler ileri sürüldüğü,

Sorgudaki Danıştay kararlarında da işçinin görevinden ayrılmadan meclis üyeliği yapamayacağı belirtilmiştir,

Söz konusu kişinin belediyede işçi olarak çalışmaya devam ettiği, halen işçi kadrosunda olduğu, bu durumda mevzuata aykırılık teşkil eden asıl hususun, söz konusu kişinin meclis üyeliği yapması olduğu, adı geçen kişiye yapılan ücret ödemelerinin değil; meclis üyeliği nedeniyle yapılan ödemelerin kamu zararı olarak değerlendirilmesinin daha doğru bir yaklaşım olacağı,

Ödeme emri belgesini imzalayan gerçekleştirme görevlisi olarak kendisinin işçiden görevden ayrılmasını isteme ya da sözleşmesini feshetme gibi bir yetkisinin olmadığı ve işçi de halen görevine devam ettiğine göre, sorgulanması gereken hususun bu kişinin meclis üyeliği yapıyor olması olduğunu,

Sorguda tam tersi bir yaklaşımla, kişinin meclis üyeliği yapması mevzuata uygun, işçi olarak devam etmesi mevzuata aykırı olarak değerlendirildiği,

Sorguda da bu durumun farkına varılmış olmalı ki, içine düşülen çelişkiyi gidermek adına, "belediye meclis üyeliğine seçilen ...'ın ... Belediyesiyle imzaladığı toplu iş sözleşmesi 5393 sayılı Kanun'un 28 inci maddesi uyarınca geçersiz sayılacağından ilgiliye 2014 yılında yapılan toplam ... TL kamu zararı teşkil etmektedir. " denildiğini,

5393 sayılı Kanun'un 28.maddesinde;

"Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüdün giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz. "

hükümünün yer aldığı, bu hükümden belediye meclis üyeliğine seçilen işçinin belediyeye imzalamış olduğu toplu iş sözleşmesinin geçersiz sayılacağı sonucunu çıkarmanın hiçbir hukuki temeli bulunmadığı,

Ayrıca ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisinden, 4857 sayılı Kanun'a göre belediyede işçi olarak istihdam edilen ve sözleşmesi devam eden kişiye, toplu iş sözleşmesinin geçersiz olduğunu ileri sürerek 4857 sayılı Kanun'dan ve toplu iş sözleşmesinden kaynaklanan haklarını ödememesini beklemenin hukukla bağdaşır bir tarafı olmadığını,

5018 sayılı Kanun'un 71 .maddesinde kamu zararının;

"kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında, artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. "

şeklinde tanımlandığı,

Kendisinin kamu zararına sebebiyet verildiği yönünde karar verilmesi halinde kararda, ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisi olarak hangi kasıt, kusur veya ihmalinin neticesinde kamu zararının oluştuğunun ortaya konulmasını talep ettiğini,"

demiş olduğunu,

Buna karşılık verilen tazmin kararında,

"Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bu bozma kararı sonucunda daimi işçi kadrosunda çalışan birinin görevinden istifa etmeden belediye meclis üyeliği yapamayacağı anlaşılmaktadır. Oysa ... Belediye meclisine seçilen ...'IN işçilikten istifa etmeden İl Seçim Kurulunda mazbatasını alarak iradesini meclis üyeliği yönünde kullanmıştır.",

"Diğer yandan; gerçekleştirme görevlileri savunmalarda harcama yetkilisinin emirlerini yerine getirmelerinden bahisle sorumluluk yönünden itirazda bulunmuşlardır.",

"Bu itibarla; zikredilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda daimi işçi kadrosunda çalışan birinin görevinden istifa etmeden aynı belediyede belediye meclis üyeliği

İfadelerine yer verildiği,

Savunmasında söylediğinin

"Ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisi olarak benim belediyedeki işçinin meclis üyeliğine seçildiğini bilmem mümkün değildir. Dolayısıyla belediye meclis üyesi olduğunu bilmediğim bir kişiye 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak yapılmış olan ödemeden sorumlu tutulmam mümkün değildir." şeklinde olduğu,

Ayrıca sorgu üzerine yaptığı savunmasında, söz konusu kişinin belediyede işçi olarak çalışmaya devam ettiğini, yani halen işçi kadrosunda olduğunu, istifa etmediğini, bu durumda mevzuata aykırılık teşkil eden asıl hususun, söz konusu

kişinin meclis üyeliği yapması olduğunu; dolayısıyla adı geçen kişiye yapılan ücret ödemelerinin değil, meclis üyeliği nedeniyle yapılan ödemelerin kamu zararı olarak değerlendirilmesinin daha doğru bir yaklaşım olacağını ifade ettiğini,

Bu ifadelere rağmen kararda “daimi işçi kadrosunda çalışan birinin görevinden istifa etmeden belediye meclis üyeliği yapamayacağı anlaşılmaktadır.” denildiği,

Bir işçi istifa etmeden belediye meclis üyeliği yapamayacaksa, yapamayacağı iş nedeniyle (yani belediye meclis üyeliği) yapılan ödemeler yerine, bu kişiye ücret ödemelerinin kamu zararı olarak değerlendirilmesinin hukuki gerekçesinin açıklanması gerektiği,

Sonuç olarak ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisi olarak ilamda bahsedilen kamu zararından sorumlu tutulmasının mümkün olmadığını,

Belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık mütalaasında;

“... Belediyesi 2014 yılı hesabının 7. Dairece yargılanması sonucu çıkarılan 27.06.2016 tarih ve 199 sayılı ilamın 3. maddesiyle verilen tazmin hükmüne karşı itirazda bulunan, Gerçekleştirme Görevlisi ...’in ilgi yazınız ekinde gönderilen temyiz dilekçesi incelenmiştir.

Dilekçede, ... Belediyesinde daimi işçi kadrosunda çalışan ...’ın belediye meclis üyeliğine seçilmesi ve mazbatasını alarak meclis üyeliği görevine başlaması sebebiyle, kendisine sürekli işçi maaşı ödemesinin de yapılması suretiyle oluşan kamu zararı için verilen tazmin hükmüne itiraz edilmektedir.

Sorumlu tarafından, sorgu aşamasında ileri sürülen gerekçeler tekrar edilerek, verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını talep edilmektedir.

İtiraz konusu hususların, Daire Kararında etraflıca değerlendirilerek karşılandığı görülmüştür.

Söz konusu kamu zararının, ilişığının giderildiğine dair, ya da tahsil edildiği yönünde her hangi bir bilgi ve belge gönderilmediği anlaşılmıştır.

Bu nedenlerle, ilamın 3. maddesi için ileri sürülen itiraz gerekçelerinin, ilam hükmünün bozulmasını ya da hükmün kaldırılmasını gerektirecek mahiyette olmadığı görüldüğünden, temyiz talebinin reddedilerek, yasa ve yöneme uygun düzenlenmiş Daire Kararının tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.” denilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra, gereği görüldü;

199 sayılı ilamın 3 üncü maddesiyle; Belediye meclis üyesi ...'ın aynı zamanda belediye bünyesinde sürekli işçi kadrosunda çalışıyor olmasından bahisle kendisine işçi sıfatıyla yapılan maaş ödemeleri nedeniyle ... TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Usul Yönünden İnceleme

Sorumlu, Memur (Gerçekleştirme Görevlisi) ... göndermiş olduğu temyiz dilekçesinde; "Sonuç olarak ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisi olarak ilamda bahsedilen kamu zararından sorumlu tutulmam mümkün olmadığından hakkımdaki tazmin kararının kaldırılmasını arz ve talep ederim." demek suretiyle sorumluluk itirazında bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8 inci maddesinde "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmekte olup aynı Kanun'un "Giderin gerçekleştirilmesi" başlıklı 33 üncü maddesinde de "Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

..." hükmü yer almaktadır.

Benzer şekilde 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararının "Ödeme Emri Belgesini Düzenlemekle Görevlendirilen Gerçekleştirme Görevlisinin Sorumluluğu" başlıklı bölümünde:

“5018 sayılı Kanununun 33’üncü maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca ödeme emri belgesi, harcama yetkilisi tarafından belirlenen bir görevli tarafından düzenlenecektir.

Ödeme emri belgesi tek başına mali bir işlem sayılmamakla birlikte taahhüt ve tahakkuk aşamalarından sonra ödeme aşamasına geçilmesine esas teşkil etmektedir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 sayılı 3. mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 12 ve 13’üncü maddelerinde ödeme emri belgesi düzenleme görevi, ön mali kontrol kapsamında ele alınmakta ve “kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Aynı esaslarda belirtildiği üzere, harcama yetkilileri, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda gerçekleştirme görevlisini ödeme emri belgesi düzenlemekle görevlendirecek, ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen gerçekleştirme görevlisinin yaptığı işlemler nedeniyle sorumluluk üstlenmesi tabiidir.

Ayrıca, harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılarak her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanıp uygulanacak, mali işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemten önceki işlemleri de kontrol edeceklerdir. Bu bağlamda ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlileri de, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yaparak, ödeme emri belgesi üzerine “Kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür” şerhi düşüp imzalayacaklardır. Bu nedenle ödeme emri belgesini düzenleyen görevli, gerçekleştirme belgelerinin ödeme emri belgesine doğru aktarılması yanında, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan da sorumludur.

Yapılan bu açıklamalara göre, aslî bir gerçekleştirme belgesi olan ödeme emri belgesini düzenleyen sıfatıyla imzalayan gerçekleştirme görevlisinin, düzenlediği belge ile birlikte harcama sürecindeki diğer belgelerin doğruluğundan ve mevzuata uygunluğundan harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu tutulması gerektiğine çoğunlukla,”

hükmü yer almaktadır.

Buna göre ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisinin sorumluluğunun olduğu konusunda herhangi bir duraksama bulunmamakta olup; açıklanan nedenlerle sorumlunun SORUMLULUK İTİRAZININ REDDİNE, oy çokluğuyla,

Esas Yönünden İnceleme

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesinde,

"2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11 inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir." hükmüne yer verilmiştir.

Belediye meclisinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 17 nci maddesinde belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı, 18 inci maddesinde norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar verebileceği, 20 nci maddesinde toplantı süreleri, 24 üncü maddesinde de ihtisas komisyonları kurabilmesi düzenlenmiştir.

Buna göre Belediye Meclisi; imar planları (çevre düzeni, nazım, uygulama, parselasyon), imar programları, stratejik plan, yatırım programı, çalışma/performans programı, harcama izni, gelir toplama izni, gelir tarifeleri, borçlanma izni, teşkilat yapısı, personel kadroları, sözleşmeli personel istihdamı, personele yapılacak ek ödemeler, performans ölçütleri, şirket ve işletme kurulması, gayrimenkuller üzerinde tasarrufla bulunma, imtiyaz devri, özelleştirme, Yap İşlet, Yap İşlet Devret, üç yıldan fazla süreli kiralama, yönetmelikler çıkarma, mahalleleri düzenleme (kurma, kaldırma, birleştirme), meydan, sokak, cadde, tesisleri isimlendirmek konularında karar almaya/izin vermeye; Denetim komisyonu kurma, Kesin hesabı görüşme, faaliyet raporunu görüşüp oylama, soru, genel görüşme ve gensoru ile Belediye üzerinde denetim yapma konularında yetkilidirler.

Kanununun 27 nci maddesinde; "Belediye başkanı ve meclis üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar." 28 inci maddesinde; "Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz."

ve 29 uncu maddesinde; "Meclis üyeliği, ölüm ve istifaya durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir."

hükümlerine yer verilmiştir.

Belediyede veya il özel idaresinde çalışan daimi işçinin işverenin, belediye veya il özel idaresi tüzel kişiliği olduğu, belediye başkanının veya valinin, ilgili idarenin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olarak işveren sıfatıyla hareket edeceği ve kurumda çalışan işçinin, işinde gereği gibi çalışıp çalışmadığı, işine devam edip etmediği, işyerindeki tutum ve davranışları gibi birçok konuda işverenin denetim ve gözetimi altında olacağı, gerektiğinde işverenin bu kişiye kanundan kaynaklanan çeşitli yaptırımları uygulayabileceği olağandır.

Temyize konu ilamda da vurgulandığı üzere; Belediye meclisinin, ilgili tüzel kişiliğin karar organı olarak söz konusu tüzel kişiliğin mali konulardaki iş ve işlemlerini denetlediği, belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine kadar uzanan yetkilerle donatıldığı, personelin performans ölçütlerini karara bağlamak, sürekli işçilere ait norm kadroların ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek gibi tüzel kişilikte çalışan işçileri doğrudan ilgilendiren bazı görev ve yetkilerinin bulunduğu dikkate alındığında, işçinin çalıştığı tüzel kişilikte aynı zamanda meclis üyesi olarak görev yapması halinde, işveren gibi hareket etmesine imkan sağlayacak bir statüye kavuşabileceği, işverenin işçi üzerindeki denetim ve yaptırım yetkilerinin kısmen de olsa kullanılamaz hale gelebileceği, işçinin işvereni denetleyebilmesi gibi iş hayatının olağan akışına aykırı bir durumla karşılaşabileceği ve en önemlisi, il genel meclisi veya belediye meclisi üyesi olarak üstlenilen kamu görevinin yerine getirilmesinde tarafsızlık ilkesinin zedelenebileceği açıktır.

Belediye meclisinin belirli toplantı süreleri olduğu, meclis üyelerinin aynı zamanda encümenlerde ve ihtisas komisyonlarında görev aldıkları, bu oluşumların da belirli zamanlarda toplandıkları göz önünde alındığında, daimi işçinin meclis üyesi olması halinde, hem iş akdinden doğan yükümlülüklerini, hem de meclis çalışmalarına katılma yükümlülüğünü aksatabileceği, yoğun

çalışma gerektiren meclis üyeliği görevini aksatmasının meclisin işleyişini olumsuz etkileyebileceği, kaldı ki, meclis çalışmalarının hızlı ve verimli yürütülebilmesi için meclis üyelerinin toplantılara katılımları konusunda Kanunun öngördüğü kurallar dikkate alındığında, meclislerin daimi işçileri ilgilendiren kadroların ihdası, iptali ve değiştirilmesi, performans ölçütlerinin belirlenmesi ve denetim gibi hususları görüşeceği toplantılara işçi olan meclis üyesinin katılamayacağı, bu durumun da meclisin çalışma düzenine zarar verebileceği de kaçınılmazdır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2 nci maddesinde "Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi (...) denir." 8 inci maddesinde "İş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. İş sözleşmesi, Kanunda aksi belirtilmedikçe, özel bir şekle tabi değildir." ve 10 uncu maddesinde "Nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işlere süreksiz iş, bundan fazla devam edenlere sürekli iş denir."

hükümleri yer almaktadır.

Anılan mevzuat hükümlerine göre; 4857 sayılı İş Kanunu'nda belirtilen iş sözleşmesi, bir tarafın (işçi) bağımlı olarak iş görmeyi, diğer tarafın (işveren) da ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan sözleşmedir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde taahhüt, "bir şey yapmayı üstüne alma, üstlenme" olarak tanımlanmıştır. 4857 sayılı Kanun kapsamında yapılan toplu iş sözleşmesi, belediye idaresine karşı yapılmış bir taahhüttür ve 5393 sayılı Kanun'un 28 inci maddesi kapsamına girmektedir. Dolayısıyla aynı belediyede hem meclis üyesi olmak hem de işçi olarak çalışmak birbiri ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 4857 sayılı İş Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, belediye meclisinin görev ve yetkilerini belirleyen hükümleri ile söz konusu meclislerin toplantı ve görüşme yapma, komisyon oluşturma, komisyon çalışmalarında görev alma, başkanlığa vekalet etme ve benzeri konuları düzenleyen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; bu kamu kurumlarında çalışan daimi işçilerin, işçi olmalarından kaynaklanan statüleri ile aynı tüzel kişilikteki meclis üyeliği statüleri birbirleriyle çatıştığından meclis üyesi sıfat ve yetkilerini kullanarak aynı tüzel kişilikte karar alma, denetim ve yaptırım süreçlerine katılması mümkün olmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla ... Belediyesinde çalışan daimi işçinin görevinden ayrılmadan aynı belediyede belediye meclisi üyesi olarak görev yapması mümkün değildir.

Nitekim İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün belediye bünyesinde daimi işçi kadrosunda çalışan kişilerin görevlerinden ayrılmadan aynı idarede Meclis Üyeliği yapamayacağına ilişkin 03.08.2010 gün ve 53 sayılı genelgesini iptal eden Danıştay 8. Dairesi 2010/8752 Esas, 2012/467 nolu kararına İçişleri Bakanlığınca yapılan temyiz başvurusu sonucunda; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından 24.03.2014 tarih ve 2012/1574 esas, 2014/1051 karar nolu Karar ile Danıştay 8. Dairesinin söz konusu genelgeyi iptal kararı bozulmuştur. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bu bozma kararı sonucunda daimi işçi kadrosunda çalışan birinin görevinden istifa etmeden belediye meclis üyeliği yapamayacağı anlaşılmaktadır. Oysa ... Belediye meclisine seçilen ...'ın işçilikten istifa etmeden İl Seçim Kurulunda mazbatasını alarak iradesini meclis üyeliği yönünde kullanmıştır.

Öte yandan kanunlarda her ne kadar belediyede işçi olarak çalışma ile belediye meclis üyeliğinin bir arada yapılamayacağı açık bir şekilde ifade edilmemiş olsa da oluşan bu hukuki boşluk yukarıda ifade edilen Danıştay kararları ile doldurulmuştur.

Açıklanan nedenlerle, temyiz talebinin reddi ile 199 sayılı ilamın 3 üncü maddesiyle ... TL için 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
Destek 6 Grup Başkanlığı
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.

- Yayımlanması 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 Gazete’de 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

Destek 6 Grup Başkanlığı
06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981