



# SAYIŞTAY DERGİSİ

Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve  
Sayıştay Denetimine Etkileri

Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik  
Gücünün Dönüşümü

Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi

Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde  
Harcamalara Katılma Payı

Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği:  
İngiltere Örneği

Yeni Çerçevesi İle Yüksek Denetimin Uluslararası Standartları

SAYIŞTAY KARARLARI


EKİM - ARALIK 2009  
SAYI : 71

# SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

- *Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.*
- *Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.*
- *Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*
- *Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorunluluğu yazarlarına aittir.*
- *Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.*
- *Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.*
- *Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*

<b>Sahibi</b>	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına <b>Ali KARAMAZAKCADİK</b> Genel Sekreter
<b>Sorumlu Yazı İşleri Müdürü</b>	: <b>Dr. H. Ömer KÖSE</b> Uzman Denetçi
<b>Yayın Kurulu</b>	: <b>Dr. H. Ömer KÖSE</b> Uzman Denetçi <b>Kemal ÖZSEMERCI</b> Uzman Denetçi <b>Necip POLAT</b> Başdenetçi <b>Dr. Selami ER</b> Başdenetçi <b>Musa KAYRAK</b> Başdenetçi <b>Çiğdem AKSUNGUR</b> Denetçi <b>Engin GÜLBAY</b> Denetçi
<b>Kapak Tasarımı</b>	: <b>Yasemin ERDAL</b> Grafiker
<b>Baskı</b>	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
<b>Kapak Baskı</b>	: Ankara Üniversitesi Basımevi
<b>Baskı Tarihi</b>	: Şubat 2009
<b>Yayın Türü</b>	: Yaygın Süreli Yayın
<b>Yönetim ve Yazışma Adresi</b>	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
<b>e-posta</b>	: <a href="mailto:dergi@sayistay.gov.tr">dergi@sayistay.gov.tr</a>
<b>İnternet Adresi</b>	: <a href="http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi">www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi</a>

	<b>SAYIŞTAY DERGİSİ</b>
SAYI: 71	EKİM-ARALIK 2008

## İÇİNDEKİLER

- 3 Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Etkileri**  
Erdal KULUÇLU  
Sayıştay Başdenetçisi
- 23 Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü**  
Kemal CEBECİ  
Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Arş. Gör.
- 41 Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi**  
Yrd. Doç. Dr. Gürbüz ÖZDEMİR  
Çankırı Karatekin Üniversitesi MYO Öğretim Üyesi
- 75 Bir Otokontrol Sistemi Olarak Belediyelerde Harcamalara Katılma Payı**  
Nebi YILMAZ  
Sayıştay Denetçisi
- 91 Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Gelişmiş İşbirliği: İngiltere Örneği**  
Emre OKUTAN  
Sayıştay Denetçisi

**109 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**

**111 Yeni Çerçevesi İle Yüksek Denetimin Uluslararası Standartları**

Dr. H. Ömer KÖSE  
Sayıştay Uzman Denetçisi

**121 SAYIŞTAY KARARLARI**

**123 Genel Kurul Kararları**

**139 Temyiz Kurulu Kararları**

# TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE NORMLAR HİYERARŞİSİ VE SAYIŞTAY DENETİMİNE ETKİLERİ

Erdal KULUÇLU\*

## Giriş

İnsan ve insanla ilintili alanları düzenleyen hukuk normları, hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarından birisidir. İnsanın bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarının sağlıklı bir şekilde temin edilebilmesi için ortaya çıkan devlet otoritesinin bütün iş ve eylemlerinin hukuk normları tarafından belirlenmesi toplumsal yaşam için son derece önemlidir.

İnsanların ve kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve eylemlerinde uymak zorunda oldukları hukuk normları arasında takip edilmesi gereken bir hiyerarşi bulunmaktadır. Normlar hiyerarşisi olarak ifade edilen bu sıralama ile, hukuk kuralları ile elde edilmek istenen toplumsal ahengi hukuk düzeni içinde de sağlanması amaçlanmaktadır. Aksi takdirde kendi içinde ahengi yakalayamamış ve uygulama açısından da tereddütlerle dolu hukuk normlarının kendisinden beklenen sonuçları üretmesi yani toplumsal ahengi temin etmesi oldukça zordur.

Hukuk kuralları tarafından düzenlenen alanlardan birisi olan yönetimin iş ve eylemlerinin uygulanması aşamasında ve söz konusu uygulama sonuçlarının denetimi açısından da normlar hiyerarşisi kavramı büyük önem taşımaktadır. Zira, kamu görevlilerinin uygulama aşamasındaki iş ve eylemlere tatbik edecekleri hukuk normlarının sıralaması ile bu uygulama sonuçlarını hukukilik yönünden inceleyecek olan denetim elemanlarının takip edecekleri farklı normlar hiyerarşisi bulunmaktadır.

## 1. Normlar Hiyerarşisi Kavramı

Normlar hiyerarşisi, hukuk normlarının derece ve kuvvetini belirlemede ve bir hukuk düzeninde var olan normların çokluğu anlamına gelmektedir. Hukuk düzeni bir piramide benzetilecek olursa bu piramit

---

\* Sayıştay Başdenetçisi

anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerden oluşan birden çok normun varlığını ifade etmektedir.

Bu normlar farklı kademelerde yer almakta, normlar arasında altlık ve üstlük ilişkisi söz konusu olmakta ve her norm geçerliliğini bir üst hukuk normundan almaktadır (Gözler, 2008). Anayasalar ülkelerin temel hukuki metinleri olarak ele alınmakta, buna istinaden kanunlar, kanun hükmünde kararname, tüzükler, yönetmelikler ve benzeri isimler altında hukuki metinler çıkarılmaktadır.

Normlar hiyerarşisi bu şekilde sıralanmakla birlikte, hukuken aynı statüdeki hukuk normları arasında aynı olayda farklı düzenlemeler yapılmış olması durumunda somut olayda uygulanacak hukuk normunun tespitinde sorunlar yaşanabilmektedir. Bu tür durumlarda, söz konusu sıralamanın yanında doktrin ve yargı içtihatları ile belirlenen hiyerarşi de ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda aynı olayı düzenleyen eşit hukuki statüdeki iki norm birbiriyle çeliştiği takdirde, genel hüküm ve özel hüküm ilişkisi veya önceki düzenleme ve sonraki düzenleme ilişkilerine bakılmak suretiyle söz konusu olaya uygulanacak hukuk normu tespit edilmektedir.

## **2. 1982 Anayasası ve Normlar Hiyerarşisi**

Hukuk sistemimizde hukuk hiyerarşisi kavramı hukuki metinlerde açıkça ifade edilmemekle birlikte, 1982 Anayasasında ortaya konan anlayışın kavramsallaştırılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa'nın muhtelif maddelerinde ifade edildiği üzere, temel metin olan Anayasa'dan başlamak suretiyle bir normlar hiyerarşisi ortaya konmaktadır.

### **2.1. Temel Metin Anayasa**

Anayasa'nın 11'inci maddesinde yer alan "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." şeklindeki düzenlemeyle Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü açıkça vurgulanmış ve hukuk hiyerarşisi adına temel bir kural vazedilmiştir.

### **2.2. Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar**

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar, Anayasa'nın 90' ıncı maddesine göre kanun hükmündedir. Bu nedenle de milletlerarası andlaşmalarla ulusal kanunlar arasında aynı konuda farklı

düzenlemeler yer alması halinde uygulanacak hukuk normları hususunda teoride ve uygulamada tereddütler söz konusu olmuştur. Bunun üzerine 5170 sayılı Kanun'un 7' nci maddesiyle getirilen düzenleme ile, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla, ulusal kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas alınacağı belirtilmektedir.

Söz konusu değişiklik çerçevesinde, temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalarla ulusal kanunlar çakıştığı takdirde milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınacaktır. Kanun Koyucu bu iradesi ile, temel hak ve özgürlükler dışındaki alanları düzenleyen milletlerarası andlaşmalar ile kanunların farklı hükümler içermesi durumunda hukuk hiyerarşisi açısından yerel kanunların esas alınması gerektiğine dair zımni bir irade ortaya koymaktadır.

### **2.3. Kanunlar**

Anayasa'nın 2' nci maddesinde zikredilen ve Devletin temel niteliklerinden biri olan hukuk devleti ilkesinin gereği olarak, Anayasa'da genel hatlarıyla düzenlenen hususların uygulamaya yönelik ayrıntıları kanunlarla ve bu kanunlara dayanarak çıkartılan ikincil mevzuatla düzenlenmektedir.

Anayasa'nın başlangıç bölümünde yer alan "üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" şeklindeki vurgulamayla, kanunların Anayasa'dan sonra gelen hukuki metinler olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 11' inci maddesinde, kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı açıkça hüküm altına alınmaktadır.

Normlar hiyerarşisinde, Anayasa ve kanunlar arasındaki ilişkinin görünüm şekillerinden birisi de Anayasa'nın 13, 16, 17, 18. ve benzeri maddelerinde olduğu gibi bazı hususların düzenlenmesinin ancak kanunlarla yapılabilmesi hususudur.

### **2.4. Kanun Hükmünde Kararnameler**

Kanun hükmünde kararname (KHK), Bakanlar Kurulunun Anayasa'dan doğrudan doğruya aldığı veya yasama organından yetki devri yoluyla aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlemdir (Gözler, 2008).

Anayasa'nın 91' inci maddesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisine, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere temel hakları, kişi haklarını ve ödevlerini, siyasî hakları ve ödevleri ilgilendiren konular dışında düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir şekilde düzenlenecektir.

“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.” şeklindeki Anayasa'nın 7' nci maddesine, yine Anayasa tarafından getirilen bir istisna olan KHK uygulaması ile yapılan düzenlemeler kanun olarak kabul edilmekte ve Anayasa'nın 148' inci maddesinde yer alan düzenleme çerçevesinde de KHK' ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu denetleme görevi, kanunlarda olduğu gibi Anayasa Mahkemesine verilmektedir.

## **2.5. Tüzükler**

Anayasa'nın 115' inci maddesi ile Bakanlar Kuruluna kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarma yetkisi verilmiştir. Aynı madde ile, çıkarılacak tüzüklerin Cumhurbaşkanınca imzalanması ve kanunlar gibi yayımlanması esası da getirilmektedir.

Normlar hiyerarşisinde tüzüklerin yeri kanunlardan sonra gelmekte ve tüzüklerin kanunlara aykırı olmaması gerekmektedir.

## **2.6. Yönetmelikler**

Yürütme organının düzenleyici işlemleri arasında yer alan yönetmelikler, Anayasa'nın 124' üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Mezkur 124' üncü madde ile Başbakanlığa, bakanlıklara ve kamu tüzelkişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilme yetkisi verilmiştir.

## **2.7. Adsız Düzenleyici İşlemler (Genel Tebliğler, Tebliğler, Genelgeler vb.)**

Anayasa'da öngörülmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik olmak üzere üç olarak kabul



edilmektedir. Ancak, uygulamada yürütme organının bunların dışında, “kararname”, “karar”, “tebliğ”, “sirküler”, “genelge”, “ilke kararı” “esaslar”, “yönerge”, “talimat”, “statü”, “genel emir”, “tenbihname”, “genel tenbih”, “ilân”, “duyuru”, “plân”, “tarife” gibi değişik isimler taşıyan işlemler ile de genel, soyut ve objektif hukuk kuralları koyduğu görülmektedir.

Bu nedenle, bu işlemler de yürütme organının düzenleyici işlemleri arasında yer almakta ve bu tür düzenleyici işlemler idare hukukunda “adsız düzenleyici işlemler” olarak nitelendirilmektedir (Gözler, 2008). Bununla beraber aşağıda inceleneceği üzere adsız düzenleyici işlemlerden olan genelgeler, Anayasa’nın 144’ üncü maddesi ile idarenin düzenleyici işlemleri arasında sayılmakta ancak söz konusu düzenlemede genelgelerin çıkarılma esas ve usullerine dair herhangi bir açıklama yapılmamaktadır.

İdarenin düzenleyici işlemleri arasında sayılan tebliğ, genelge, yönerge ve benzeri isimler altındaki düzenlemeleri, yönetmelik hükmündeki düzenlemeler olarak da kabul edilmektedir (Baykara, 2001: 27).

1982 Anayasa’sına normlar hiyerarşisi kavramı çerçevesinde bakıldığında ortaya; Anayasa, temel hak ve özgürlüklere ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar, kanunlar (usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar), tüzükler, yönetmelikler ve genelgeler şeklinde bir sıralama çıkmaktadır. Bu sıralamada her bir norm kendinden sonra gelen hukuk normuna kaynak teşkil etmekte ve sıralamada sonraki normlar önceki normlara uygun olmak zorundadır.

### **3. Normlar Hiyerarşisinin Değişik Görünüm Şekilleri**

Normlar hiyerarşisinde normlar anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler olarak sıralanmakla birlikte bu hiyerarşi her zaman somut olayda uygulanacak normu tayin etmede yeterli olmamaktadır. Sosyal hayatı düzenleyen hukuk normları arasında, aynı hususla ilgili farklı düzenlemeler içeren eşit hiyerarşik statüyü paylaşan normlar bulunabilmektedir. Bu durumda, üzerinde durulan olayda hangi norm uygulanacaktır? Söz konusu hallerde mevcut iş ve eylemlere uygulanacak hukuk normları, genel kanun ve özel kanun veya öncelik ve sonralık ilişkileri göz önünde bulundurularak belirlenmektedir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi içtihatlarıyla ortaya çıkan bir uygulama olan esas madde ve geçici madde arasındaki ilişki de somut olayda uygulanacak normu belirlemede bir kriter olarak ele alınmaktadır. Hukuk

hiyerarşisi kapsamında incelenmesi gereken konulardan birisi de 1982 Anayasa'sına göre, uygulayıcılar ve denetleyenler açısından farklı bir hukuk hiyerarşisinin esas alınması hususudur.

### **3.1. Özel Kanun ve Genel Kanun İlişkisi (Özel Hüküm ve Genel Hüküm İlişkisi)**

Hükümlerinin mahiyeti itibariyle herkese veya her olaya uygulanması mümkün olan kanunlara genel kanun denilmektedir. Buna mukabil belli kişilere veya belli olaylara uygulanan kanunlara ise özel kanun denmektedir. Örneğin 4721 sayılı Medeni Kanun genel nitelikli bir kanundur ve içerisinde (56 ve 100. maddeler arasında) dernekleri de düzenlemektedir. Ancak dernekler, özel bir kanun olan 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile de düzenlenmektedir. Aynı şekilde içerisinde özel borç ilişkilerini de düzenleyen 818 sayılı Borçlar Kanunu genel bir Kanun olarak her türlü kira ilişkilerini taşınır ve taşınmazlar açısından düzenlediği halde, özel bir kanun olan 6570 sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanun ise kira ilişkisini gayrimenkuller açısından düzenlemektedir.

Yukarıda yer aldığı üzere belirli bir olayı düzenleyen iki ayrı kanunun aynı zamanda yürürlükte bulunduğu durumlar görülmektedir. Söz konusu iki yasanın olayı düzenleyen hükümleri arasında bir çelişki yoksa sorun doğmaz. Ancak iki yasa aynı olayı farklı biçimde düzenlemişlerse bu durumda hangi yasanın söz konusu olaya uygulanacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır.

Aynı olayı düzenleyen iki ayrı kanun, ikisi de genel veya ikisi de özel nitelikte ise bu durumda sonraki kanunun önceki kanunla düzenlenen hususlarda meydana getirdiği değişiklikler çerçevesinde sonraki kanun uygulanmalıdır. Sonraki tarihli kanunla önceki tarihli bir kanunla düzenlenen hükümlerin kaldırıldığı açıkça ifade edilebileceği gibi zımni bir kaldırma da söz konusu olabilmektedir.

Aynı anda aynı olayı düzenleyen biri genel diğeri özel iki ayrı kanun yürürlükte bulunduğu takdirde ise, eğer önceki kanun genel yeni kanun özel ise, bu takdirde olaya özel olan yeni kanun hükümleri uygulanmalıdır. Şayet, önceki kanun özel yeni kanun genel ise bu durumda da kanun koyucunun genel yasayı çıkarırken hangi amacı taşıdığına bakmak gerekir. Yasa koyucu önceki tarihli özel kanunla düzenlenen hususlarda yeni bir bakış açısıyla sonraki tarihli genel kanunla bir değişiklik öngördüğü takdirde olaya sonraki tarihli genel kanunun uygulanması gerekir (Zevkliler, 1986: 72-73).

Mahkeme içtihatları ile ortaya çıkan ve uygulamaya yön veren genel kanun ve özel kanun ilişkisinin görünüm şekillerinden birisi de Danıştay kararları ile ortaya çıkan durumdur.<sup>1</sup> Danıştay; 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 58' inci maddesinde düzenlenen "Kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs, böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödemediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir." şeklinde düzenlenen hükmü, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7' nci maddesindeki "Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür." şeklindeki hükme göre özel hüküm olarak değerlendirmiştir.

Görüldüğü üzere burada dava açma süresi bakımından uyumsuzluğa esas alınacak kısmi bir özel hüküm ve genel hüküm ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle normlar hiyerarşisinde aynı hukuki statüde yer alan hükümler arasında maddeler itibarıyla de alt norm ve üst norm şeklinde bir hiyerarşi oluşmaktadır.

### **3.2. Önceki Kanun ve Sonraki Kanun İlişkisi**

Aynı anda yürürlükte bulunan iki ayrı kanun, aynı olayda birbirinden farklı düzenlemeler içerdiği takdirde, sonraki kanunda yer alan hükümler olaya uygulanmakta ve kanun koyucunun o mevzudaki iradesinin yeni getirilen düzenlemeler çerçevesinde değiştiği kabul edilmektedir (Erem, 1995: 131). Eğer kanun koyucu, sonraki düzenlemesinde önceki düzenleme hükümlerini değiştirdiğini açıkça belirtmişse problem doğmaz ancak sonraki düzenleme aynı hususu farklı şekilde düzenlemişse ve açıkça bir ilgadan bahsedilmiyorsa Anayasa Mahkemesinin 15.3.1966 tarih ve E,1965/40 K,1966/15 sayılı Kararı'nda nitelendirildiği üzere üstü kapalı (zımni) bir kaldırma söz konusudur.

Anayasa Mahkemesi "Özel kanunlardan yürürlük tarihine göre önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme bulunursa veya öncekinin ele aldığı konuyu sonraki kanun yeni baştan düzenlerse sonraki kanun, önceki kanunu üstü kapalı olarak yürürlükten kaldırır." şeklindeki içtihadı ile normlar hiyerarşisinde önceki kanun ve sonraki kanun hususuna açıklık getirmektedir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Örneğin Danıştay 6.Dairesinin 10.3.2006 tarih ve E,2005/6912 K,2006/1029 sayılı Kararı

<sup>2</sup> 18.7.1966 tarih ve 12351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Somut olayda uygulanması gereken iki ayrı kanunun farklı hükümlerinin seçiminde önceki kanun ve sonraki kanun hususu, bazı durumlarda genel kanun ve özel kanun kriteri ile iç içe ele alınmaktadır. Nitekim Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 11.2.1988 tarih ve E. 1987/3 K. 1988/1 sayılı Kararında önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında çelişme olduğu takdirde somut olayda özel ve sonraki kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir.<sup>3</sup>

### **3.3. Esas Madde ve Geçici Madde İlişkisi**

Normlar hiyerarşisinde yaşanan hukuki problemler genellikle aynı statüdeki düzenlemelerin aynı hususlardaki farklı hükümleri arasında yaşanmaktadır. Bununla birlikte ortada aynı hususu düzenleyen tek kanun olması durumlarında da bazı ihtilaflar ortaya çıkmaktadır. Yasama Organı tarafından çıkarılan kanunların ekseriyetinde esas maddelerin yanında geçiş sürecini düzenleyen geçici maddeler de yer almakta ve bazen bu maddeler arasında aynı hususta farklı düzenlemelere rastlanmaktadır.

Söz konusu durumlarda, aynı konuda esas maddelerle geçici maddeler arasındaki düzenleme farklılıklarında uygulama önceliği nasıl belirlenecektir? Anayasa Mahkemesi 28.1.1992 tarih ve E,1992/7 K,1992/2 sayılı Kararı'nda yer alan "geçici maddeler, genellikle geçiş dönemlerine ilişkin işlemlerin uygulama yöntemini ve kapsamını gösteren ayrı hükümleri içerirler. Hukukta genel kural olarak, yasalar, yayımından sonraki olaylara ve durumlara uygulanırlar. Bu ilkenin en çarpıcı ayrıklığı, yasalardaki geçici kurallardır. Bu nedenle yasaların geçici maddeleri ile esas maddeleri arasında çelişiklik varsa, özel niteliği nedeniyle, esas maddeden önce uygulanırlar. Çünkü, yasakoyucu, kuralın ayrıklığında kamu yararı görmüştür. Bilindiği gibi, özel düzenlemenin genel düzenlemeden önce geleceği hukukun genel bir ilkesidir. Bu nedenle, bir yasada öncelik alan geçici maddeler uygulanıp sonuçları tümüyle alındıktan sonra yürürlükten kalkmış olurlar." şeklindeki içtihadı ile esas maddeler ve geçici maddeler arasındaki uygulama çatışmasında geçici maddelerin uygulama önceliğine sahip olduğu kanısındadır.

Esas madde ve geçici madde arasında aynı hususta yer alan farklı düzenlemelere örnek olabilecek olay 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nda görülmektedir. Söz konusu Kanun'un 35' inci maddesinde yer

---

<sup>3</sup> 5.5.1988 tarih ve 19805 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

alan “Diğer kanunlardaki muafiyet, istisna ve indirimlere ilişkin hükümler, kurumlar vergisi bakımından geçersizdir.

Kurumlar vergisi ile ilgili muafiyet, istisna ve indirimlere ilişkin hükümler, ancak bu Kanun, Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanununa hüküm eklenmek veya bu kanunlarda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir.

Uluslararası anlaşma hükümleri saklıdır.” şeklindeki düzenleme ile kurumlar vergisi açısından 5520 sayılı Kanun, Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu dışında muafiyet, istisna ve indirim öngören düzenlemelerin geçersiz olduğunun vurgulanmasına rağmen 5520 sayılı Kanun’un geçici 1’ inci maddesinin 9’ uncu fıkrasında “Bu Kanunun yürürlüğünden önce kurumlar vergisine ilişkin olarak başka kanunlarda yer alan muafiyet, istisna ve indirimler bakımından 35 inci madde hükmü uygulanmaz.” hükmü yer almakta ve esas madde ile getirilen hükümler uygulanamaz hale getirilmektedir.<sup>4</sup>

#### **4. Uygulama ve Denetim Açısından Normlar Hiyerarşisi**

1982 Anayasası incelendiğinde, denetime esas normlar sıralanırken ve kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışanların görevlerini yaparken uymaları gereken kurallar belirlenirken iki ayrı durum ortaya çıkmaktadır.

Anayasa’nın “Kanunsuz emir” başlıklı 137’ nci maddesinde; kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimselerin üstlerinden aldıkları emirleri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı gördükleri takdirde söz konusu emirleri yerine getirmeyecekleri ve bu aykırılığı o emirleri verene bildirecekleri ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emrin yerine getirileceği hususu düzenlenmektedir.

Anayasa’nın 144’ üncü maddesinde doğrudan doğruya genel anlamıyla denetimi ifade etmese de hâkim ve savcılarının denetimi adı altında denetime esas normlar hiyerarşisi verilmektedir. Söz konusu 144’ üncü maddede hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmelik ve kendileri için idarî nitelikteki genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarının denetiminin Adalet Bakanlığının izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılacağı hususu yer almaktadır.

---

<sup>4</sup> Geniş bilgi için bakınız; [http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk\\_yazarlar](http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk_yazarlar), (29.12.2008).

Anayasa'nın 160' ıncı maddesine istinaden Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim usullerini ve benzeri hususları düzenleyen 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 25' inci maddesinde denetçilerin incelenmek üzere Birinci Başkanlıkça veya onun adına grup şeflerince kendilerine verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usuller dairesinde inceleyecekleri belirtilmektedir.

Ayrıca aynı maddede yer alan düzenlemeyle denetçiler; anlam, uygulama veya sonuçları bakımından hazine menfaatlerini zarara uğratici nitelikte gördükleri kanun, tüzük, yönetmelik, kararname ve sair mevzuat hükümlerini, inceleme sırasında tespit ederek bunları gerekçesiyle birlikte ve yazılı olarak Birinci Başkanlığa bildireceklerdir.

Hukuk düzenimizde normlar hiyerarşisi Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler olarak sıralanmakta ve denetime esas hiyerarşi de bu şekilde kabul edilmektedir. Yargı mercileri bir hukuk normunun üst hukuk normuna aykırılığı halinde söz konusu düzenlemeyi iptal etmektedir (Esin, 1980: 151). Aynı şekilde aşağıda görüleceği üzere mali iş ve işlemler, meri mevzuata uygun olarak yapılmasına rağmen bir üst hukuk normuna aykırı ise söz konusu aykırılık Sayıştay denetiminde tazmine esas gerekçelerden birini oluşturmaktadır.

Denetime esas normlar hiyerarşisi bu olmakla beraber uygulama açısından durum Anayasa'nın 137' inci maddesi çerçevesinde farklılık arz etmektedir. Yani uygulama yukarıdan aşağıya değil aşağıdan yukarıya doğru bunun tam tersi olmaktadır (Özyörük, 1982: 64).

## **5. Normlar Hiyerarşisinde Anayasal Kurgunun Sağlanması**

Normlar hiyerarşisinde bir alt norm üst norma aykırılık teşkil etmemeli, üst normun kendisine verdiği hukuki sınırların dışına çıkmamalıdır. Hukuk normları arasında varolan hiyerarşinin anayasal ölçüler içerisinde temin edilmesi hususu hukuk devleti açısından da önem taşımaktadır. Zira bir üst normla yasaklanmayan bir husus daha alt normlarla yasaklandığı takdirde hukuk devleti ilkesi zedelenmektedir.

Ayrıca yukarıda incelendiği üzere denetime esas normlar hiyerarşisi ile uygulayıcıların esas alması gereken normlar hiyerarşisi farklılık arz etmektedir. Eğer normlar arasında olması gereken hukuki disiplin yani bir alt normun üst norma aykırı olmaması durumu sağlandığı takdirde, söz konusu farklılık herhangi bir problem doğurmayacaktır. Aksi takdirde, kanunla öngörülme-

bir ödeme yönetmelikte veya daha alt hukuki metinlerde düzenlendiği takdirde uygulayıcılar veya denetim elemanları nasıl hareket edecektir?

1982 Anayasası genel hatlarıyla normlar hiyerarşisini düzenlerken söz konusu normlar arasındaki hukuki disiplinin sağlanması adına da önemli hükümler vazetmektedir.

### **5.1. Anayasal Koruma**

1982 Anayasası 4' üncü maddesi ile, Anayasa'nın 1' inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu, 2' nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3' üncü maddesindeki hükümlerin değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez olduğunu belirtmek suretiyle kendi içindeki hükümler arasında da bir hiyerarşi ortaya koymaktadır.

Yine Anayasa'nın geçici 15' inci maddesine göre yasama ve yürütme yetkisini Türk milleti adına kullanan Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konsey döneminde kurulmuş hükümetlerin ve Danışma Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı oluşturuluncaya kadar geçecek süre içindeki her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemeyecek ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamayacaktır.

Anayasa'nın 11' inci maddesinde yer alan “Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz” şeklindeki düzenlemeyle de kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı belirtilmekte ve Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu vurgulanmaktadır.

Anayasa'da normlar hiyerarşisi hususunda yer alan düzenlemelerden birisi de bizzat Anayasa tarafından bazı konuların kanunlarla düzenlenmesi gerektiğinin önemle vurgulanmasıdır. Örneğin Anayasa'nın 13' üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin, 35' inci maddesinde mülkiyet ve miras haklarının ancak kanunla sınırlanabileceği ve 73' üncü maddesinde ise vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulup değiştirilebileceği veya kaldırılabilmesi hususları yer almak suretiyle söz konusu alanlarda kanunlar dışında daha alt hukuk normlarıyla herhangi bir düzenleme yapılması mümkün değildir.

Normlar hiyerarşisinde anayasal korumanın ele alındığı düzenlemeler arasında Anayasa'nın 115' inci maddesi ile Bakanlar Kuruluna verilen ve

kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere çıkarılan yönetmeliklerin kanunlara aykırı olamayacağı ve yine Anayasa'nın 124' üncü maddesi ile Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerine, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere verilen yönetmelik çıkarma yetkisinin kanunlara ve tüzüklere aykırı olarak kullanılmayacağı hususları yer almaktadır.

## **5.2. Yargısal Koruma**

Anayasa'da yer alan normlar hiyerarşisine dair düzenlemelerin Anayasa metninde yer alması hukuk devleti adına bir güvence olmakla birlikte başlı başına yeterli görülmemektedir. Bu nedenle de Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve benzeri alt metinler şeklinde sıralanan normlar arası altlık üstlük ilişkisinin hukuken sağlıklı işleyebilmesi adına Anayasa ile yargısal güvenceler getirilmektedir.

### **5.2.1. Anayasa Mahkemesi**

Normlar hiyerarşisinde bir alt normun üst norma aykırılığı halinde yargı mercileri devreye girmektedir. Anayasa'nın 148' inci maddesine göre Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetlemektedir. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından incelemekte ve denetlemektedir. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan yargısal denetiminde dikkat çeken noktalardan birisi, söz konusu kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunun yanında yetki kanunlarına uygunluğunun da denetlenmesidir. Anayasa Mahkemesi 13.11.2001 tarih ve E,2001/413 K,2001/351 sayılı Kararı ile; kanun hükmünde kararnamelerin öncelikle yetki yasasına sonra da Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerektiğini, Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisinin verildiğini, yetki yasasının dışına çıkıldığı takdirde KHK'nın Anayasa'ya aykırı duruma geleceğini ve böylece, KHK'nın yetki yasasına aykırılığının Anayasa'ya aykırılığı ile özdeş olduğu sonucuna varmıştır.



Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan yargısal denetimin görünüm şekillerinden birisi de kanunla düzenlenmesi gereken hususların daha alt hukuki metinlerle düzenlenmesi durumunda ortaya çıkmakta ve Anayasa Mahkemesi söz konusu düzenlemeleri iptal etmektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi 15.2.2006 tarih ve E,2002/40 K, 2006/20 sayılı Kararı ile 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 15' inci maddesinde yer alan "Kanun, tüzük ve yönetmeliklere veya umumi emirlere aykırı hareketi veya aykırı harekette ısrarı tesbit edilen özel öğretim kurumu, hareketinin ağırlık derecesine göre, geçici veya sürekli olarak Milli Eğitim Bakanlığınca kapatılabilir." şeklindeki düzenlemeyi Anayasa'nın 38' inci maddesinde ifade edilen "suçun yasallığı" ve "cezanın yasallığı" ilkesine aykırılığı nedeni ile iptal etmiştir.

Aynı şekilde Yüksek Mahkeme 8.12.2004 tarih ve E,2004/84 K,2004/124 sayılı Kararı ile de; 5225 sayılı Kültür Yatırımları ve Girişimlerini Teşvik Kanunu'nun 11' inci maddesindeki bakanlık denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmeliklerle belirleneceğinin öngörülmesini, Anayasa'nın 128' inci maddesinde yer alan "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." şeklindeki düzenlemeye aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Zira Anayasa'ya göre denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelik yerine yasa ile belirlenmesi gerekmektedir.<sup>5</sup>

## **5.2.2. Danıştay**

### **5.2.2.1. Tüzükler**

Normlar hiyerarşisinde kanunlardan sonra gelen ve idarenin düzenleyici işlemlerinden birisi olan tüzük tasarılarını inceleme görevi Anayasa'nın 155' inci maddesi ile Danıştaya verilmiştir. Anayasa'nın 115' inci maddesi ile de tüzüklerin çıkarılabilmesi için Danıştayın incelemesinden geçirilmesi gerekmektedir. Tüzüklerde Danıştay tarafından yapılacak inceleme tüzüğün aslı şekil şartını oluşturmaktadır (Gözler, 2008). Aslı şekil şartı olması nedeniyle Danıştay incelemesinden geçmeyen tüzükler yok hükmündedir.

Tüzükler hakkında Anayasa'nın 115' inci maddesinde ifade edilen hususlardan birisi de tüzüklerin kanunlara aykırı olamayacağıdır. 2575 sayılı

---

<sup>5</sup> 2.12.2005 tarih ve 26011 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Danıştay Kanunu'nun 48' inci maddesinde, 22.3.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle Danıştayın tüzük tasarılarını inceleme yetkisi "kanunlara uygunluk" ile sınırlandırılmıştır. Söz konusu değişiklik çerçevesinde Danıştay, tüzük tasarılarını "yerindelik" bakımından inceleyemeyecekti. Ancak Anayasa Mahkemesi, 21.6.1991 tarih ve K.1991/15 sayılı Kararı' ile 3619 sayılı Kanun'un bu hükmünü iptal etmiştir. 2575 sayılı Kanun'un bugün yürürlükte olan 48' inci maddesinde Danıştayın tüzük tasarılarını incelemesinden bahsedilmekte ve kanunilik veya yerindelik şeklinde herhangi bir ayırım yapılmamaktadır.

Danıştayın tüzüklerde incelediği konulardan birisi de tüzüklerin kanunlara aykırı olamayacağı hususudur. Bu nedenle 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 50' inci maddesine istinaden çıkarılan Grev ve Lokavtlarda Mülki İdare Amirlerince Alınacak Önlemlere İlişkin Tüzük'ün 10' uncu maddesinin (c) bendinde yer alan "veya çevresi" ibaresi ile 13. maddesi 2822 sayılı Kanuna aykırı olduğu gerekçesiyle Danıştay tarafından iptal edilmiştir.<sup>6</sup>

#### **5.2.2.2. Yönetmelikler**

Anayasa'nın 124' üncü maddesinde Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara (kanunlara ve tüzüklere) aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilecekleri belirtilmektedir.

İdarî bir işlem olan yönetmeliklerin denetimi idarî yargıda yapılmaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24' üncü maddesine göre bakanlıkların düzenleyici işlemleri ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin yargısal denetimi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda yapılmaktadır. Kamu kurumu ile kamu kuruluşu niteliğindeki meslek kuruluşlarının belli bir yörede uygulanacak olan yönetmeliklerinin yargısal denetimi ise, o yerde bulunan genel görevli idari yargı yeri olan idare mahkemelerinde yapılır.

Danıştay İdari Dava Daireleri; 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 17' inci maddesine istinaden çıkarılan Reklam Kurulu Yönetmelik'inin 5' inci maddesinin (b) bendi ile Reklam Kuruluna üyelik şartı olarak getirilen 65 yaş sınırlamasını, 4077 sayılı Kanun'da yer almaması ve

<sup>6</sup> Danıştay 13.Dairesinin 9.5.1997 tarih ve E,1996/163 K, 1997/1688 sayılı Kararı

yönetmeliklerde Kanundaki düzenlemeyi aşar bir nitelikte düzenleme yapılamayacağı gerekçesiyle iptal etmiştir.<sup>7</sup>

### **5.2.2.3. Adsız Düzenleyici İşlemler**

İdarenin düzenleme yetkisi Anayasa’da zikredilen tüzük ve yönetmeliklerle sınırlı değildir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olsun veya olmasın kamu kurum ve kuruluşları değişik isimler altında ve icraî karar alma yetkisine sahip olduğu ölçüde, düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptir. Nitekim Danıştay Genel Kurulu da 1 Nisan 1965 tarih ve K.1965/67 sayılı Kararında “her icraî karar alma yetkisini taşıyan makamın yönetmelik yapabileceğine” karar vermiştir.

Adsız düzenleyici işlem olarak da nitelendirilen bu düzenleyici işlemler idari işlemlerin taşınması gereken vasıfları taşımalarıdır. Ve bu işlemler de yönetmeliklerin hukukî rejimine tâbidir. Yukarıda bahsedilen idarelerin adsız düzenleyici işlemlerinin adı ne olursa olsun bunlar da Anayasa’nın 125’ inci maddesinde ifade edilen “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” hükmü çerçevesinde yargı denetimine tabidir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2’ nci maddesi ile idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılacaktır.

Danıştay 8. Dairesi; İçişleri Bakanlığının içkili yer bölgesi tespiti yapılırken uyulması gereken esasları belirleyen 14.10.2005 günlü ve B.05.0.MAH.0.65.00.02/(300-313)-10556-82663 sayılı Genelge’sini, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’te yer almayan kısıtlamalara yer vermesi ve üst hukuk normlarını aşan hükümler getirmesi nedeniyle iptal etmiştir.<sup>8</sup>

### **5.3. Mali Konularla İlgili Yönetmelikler ve Sayıştay**

Türk pozitif hukukunda Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından normlar hiyerarşisi bağlamında yapılan yargısal incelemelerin yanında, anayasal statüsüyle paralel olarak Sayıştaya da bir kısım görev ve yetkiler verilmiştir.

---

<sup>7</sup> Danıştay İdari Dava Dairelerinin 16.6.2005 tarih ve E,2003/275 K, 2005/2170 sayılı Kararı

<sup>8</sup> Danıştay 8.Dairesininin 7.3.2007 tarih ve E,2005/6261 K, 2007/1246 sayılı Kararı

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 105' inci maddesinde yer alan "Bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca mali konularda düzenlenecek yönetmelikler Sayıştayın istişari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir." şeklindeki düzenleme ile bakanlıklar ve Sayıştayın denetimine giren diğer idare ve kurumlar mali konularda düzenleyecekleri yönetmelikleri, Sayıştayın istişari mütalaasına sunmak zorundadırlar.

Söz konusu düzenlemenin ilk şeklinde mali konulardaki tüzüklerin de Sayıştayın istişari mütalaasına sunulması gerekmekteydi. Ancak söz konusu düzenlemenin tüzüklerle ilgili bölümü Anayasa Mahkemesinin 16.1.1969 tarih ve E. 1967/19, K. 1969/6 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

Sayıştay tarafından mali konulardaki yönetmelikler üzerinde yapılan incelemelerde söz konusu yönetmeliklerin üst norm olan kanunlara uygunluğu da göz önünde bulundurulmaktadır. Örneğin Sayıştay Daireler Kurulu, Maliye Bakanlığınca hazırlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik Taslağını 832 sayılı Kanun'un 105' inci maddesine istinaden Sayıştaya göndermesi üzerine yaptığı incelemede; Taslağın "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 68' inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Beş yıldan fazla süreyle kiraya verme işlemlerinde önceden Bakanlıktan izin alınır." şeklindeki düzenlemenin yönetmeliklerin kanunlara aykırı olamayacağı gerekçesiyle 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda Sözleşme Süresi" başlıklı 64' üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır...." şeklindeki düzenlemesine uygun hale getirilmesine karar vermiştir.<sup>9</sup>

Söz konusu Karar üzerine Maliye Bakanlığı, 19.06.2007 tarih ve 26557 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 68' inci maddesini Sayıştay Daireler Kurulunun görüşleri çerçevesinde değiştirmiştir.

## **6. Normlar Hiyerarşisi ve Sayıştay Denetimine Yansımaları**

Sayıştay, Anayasa'nın 160' ıncı maddesine istinaden merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin hesap ve işlemlerini denetlemektedir. Sayıştayın genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemleri üzerinde yapacağı

<sup>9</sup> Sayıştay Daireler Kurulunun 23.5.2007 tarih ve 1234/5 sayılı Kararı

hukukilik denetimi ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68' inci maddesinde "kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti," şeklinde ifade edilmektedir.

Sayıştay tarafından yerine getirilen hukukilik denetiminde normlar hiyerarşisi kavramının geniş bir uygulama alanı bulunmaktadır. Zira Sayıştay denetiminin esas ve usullerini belirleyen 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 25' inci maddesinde Sayıştay tarafından yapılan hukukilik denetiminde esas alınacak normlar hiyerarşisi düzenlenmektedir. Söz konusu 25' inci maddede denetçilerin incelenmek üzere kendilerine verilen idare hesaplarıyla kesin hesapları ve işlemleri, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelerdeki esas ve usuller dairesinde inceleyecekleri belirtilmektedir.

Sayıştayın normlar hiyerarşisi bağlamındaki durumu Sayıştay Temyiz Kurulunun "Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik, talimat .... şeklinde sıralanan düzenleyici normlar hiyerarşisinde alt düzenleyici bir normun, üst düzeyde düzenleyici bir norma aykırı düzenlemeler taşıyamayacağı, bu bağlamda yasaların uygulanma şeklini göstermek üzere çıkartılan tüzük, yönetmelik ve talimatların dayanağı oldukları yasalara aykırı düzenlemeler taşıyamayacakları idare hukukunun temel ilkelerinden birisidir."<sup>10</sup> şeklindeki kararında da ifade edilmektedir.

### **6.1. Kanunlara Aykırı Alt Norm Düzenlenemeyeceği**

Sayıştay Temyiz Kurulu 3.6.2008 tarih ve 30207 No'lu Kararın 1' inci maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 63' üncü maddesine göre vali yardımcılara ve kaymakamlara verilen ödeneğin İçişleri Bakanlığınca yayımlanan 2.7.2007 tarih ve 2007/70 sayılı genelgeye istinaden vekaletlerde de verilmesi karşısında söz konusu ödeneğin bir hizmet karşılığı olarak verildiği ve vekalet halinde 5302 sayılı Kanun'da bu ek ödemenin vekillere ödeneceğine dair herhangi bir hükme yer verilmediği ve genelge ile kanuna aykırı kural konulamayacağı gerekçesiyle tazmin hükmünün tasdikine karar vermiştir.

Söz konusu Karar'ın 2' inci maddesi ile de; Kamu Konutları Yönetmelik'inin 26' inci maddesinde yer alan "... kamu konutu olarak ayrılan konutların... 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununa tabi olmayan kaloriferli konutların ısınma giderleri... Kamu kurum ve kuruluşlarınca karşılanır."

---

<sup>10</sup> Sayıştay Temyiz Kurulunun 31.10.2006 tarih ve 28875 No'lu Kararı

şeklindeki düzenlemenin 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname'nin 543 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'yle değişik 13' üncü maddesinin (e) bendi hükmü karşısında uygulama olanağının kalmadığına karar vermiştir. Görüldüğü üzere Sayıştay Temyiz Kurulu, aynı hususu farklı şekilde düzenleyen iki normdan biri olan yönetmeliğin kanuna aykırı olamayacağı gerekçesiyle kanun hükümlerini uygulamaya esas almıştır.

Aynı şekilde Sayıştay Temyiz Kurulu 31.10.2006 tarih ve 28875 No'lu Kararı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 209' uncu maddesinde ve Devlet Memurları Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmelik'inde herhangi bir sınırlandırma öngörülmemesine rağmen Maliye Bakanlığınca 10 Seri No'lu 2002 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı'nda serbest dış tabipliklerinde veya özel sağlık kuruluşlarında yaptırılan dış tedavilerinde ödenecek miktara sınırlama getirilmesini idare hukukunun temel ilkelerine ve normlar hiyerarşisine aykırı olduğu gerekçesiyle kabul etmemiştir.

## **6.2. Özel Hüküm ve Genel Hüküm Uygulaması**

Sayıştayın hesap yargılamasında normlar hiyerarşisinin uygulama alanlarından birisi de aynı hususun özel hüküm ve genel hükümlerle düzenlendiği durumlarda yaşanmaktadır. Sayıştay Temyiz Kurulu 14.3.2006 tarih ve 28414 No'lu Kararı ile bir belediyede 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görev yapan avukata ödenecek vekalet ücretinin, avukatlarla ilgili genel bir kanun olan 1136 sayılı Avukatlık Kanunu hükümleri yerine 657 Sayılı Kanun'a tabi avukatlık hizmetleri sınıfında görev yapan avukatlar için bağlayıcı özel düzenlemeler getiren hükümlere göre yapılması gerektiğine karar vermiştir.

Yine Sayıştay Temyiz Kurulu 1.7.2008 tarih ve 30277 No'lu Kararı ile zabıta müdürlüğü personeline yapılan kemer, kaşkol, eldiven ve çorap yardımının Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmelik'ine aykırılığı nedeniyle verilen tazmin hükmünü söz konusu personele yapılan giyecek yardımının Belediye Zabıta Kıyafet Yönetmelik'ine istinaden yapıldığı bu Yönetmelik'in ise Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmelik'ine göre özel bir düzenleme olduğu ve özel düzenlemenin genel düzenlemelere göre uygulama önceliğinin bulunduğu saviyle tazmin hükmünün kaldırılmasına karar vermiştir.

## **Sonuç**

Hiyerarşik normlar sistemi olan hukuk düzeninde, alt düzeydeki normların, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldığı kuşkusuzdur. Normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunmakta ve daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasa'dan, tüzükler yürürlüğünü kanundan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzükten almaktadırlar. Bir normun kendisinden daha üst konumda bulunan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı veya bunu değiştirici nitelikte bir hüküm getirmesi mümkün bulunmamaktadır.

Hukuk devletinde yönetimin iş ve eylemlerine uygulanacak hukuk kurallarının şeffaf bir şekilde belirlenmesi kadar söz konusu hukuk normlarının normlar hiyerarşisine uygunluğu da önem taşımaktadır. Normlar hiyerarşisine aykırı düzenlenen bir norm, denetim aşamasını da etkilemekte ve denetime esas kararlarda çoğu zaman normlar hiyerarşisinden sapmalar hukuka aykırılık nedeni olarak kabul edilmektedir.

Kanun, tüzük, yönetmelik veya adsız düzenleyici işlemlerle getirilen hükümlerin uygulanabilmesi için her bir düzenlemenin üst norma uygun olması gerekmektedir. Ortada bir hukuk normu bulunmasına rağmen, söz konusu hukuk normu hukuk alanında varolmasına esas oluşturan bir üst hukuk normuna aykırı olması halinde Sayıştay tarafından yok kabul edilmekte ve yapılan idari iş ve eylemler hukuken kabul edilmemektedir.

Türk hukuk mevzuatında öngörülen hukuk hiyerarşisi kavramının sağlıklı işleyebilmesi için uygulayıcıların ve söz konusu uygulayıcıların iş ve eylemlerini yargısal açıdan veya hukukilik denetimi açısından denetleyen mercilerin anayasal ve yasal sınırlar içerisinde hareket etmeleri gerekmektedir. Konunun bütün yönleriyle bilinmesi, uygulamayı ve denetimi kolaylaştırmanın yanında Anayasa'nın 2' inci maddesinde öngörülen devletin temel niteliklerinden biri olan hukuk devleti ilkesinin de hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

## **KAYNAKÇA**

- GÖZLER Kemal (2008), “Anayasa Normlarının Geçerliliği Sorunu”, <http://www.anayasa.gen.tr/angecerliliği.htm> (18.12.2008)
- GÖZLER Kemal (2008), “Kanun Hükmünde Kararnemeler”, [www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm](http://www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm) (07.04.2008)
- GÖZLER Kemal (2008), “Yürütme”, [www.anayasa.gen.tr/yuodi.htm](http://www.anayasa.gen.tr/yuodi.htm) (04.12.2008)
- GÖZLER Kemal (2008), “Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri”, <http://www.anayasa.gen.tr/yuodi.htm> (26.12.2008)
- BAYKARA Bekir, “Vergi Kanunları ile İlgili Genel Tebliğler ve İç Genelgelerin Hukuki Anlamı ve Değeri”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı 242 (Ekim 2001)
- ZEVKLİLER Aydın (1986), Medeni Hukuk, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 5, Diyarbakır.
- EREM Faruk (1995), Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ESİN Yüksel (1980), Yönetmelikler, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III, Danıştay Yayınları, Ankara.
- ÖZYÖRÜK Mukbil (1982), İdare Hukuku Ders Notları (Teksir), Ankara.



# KÜRESELLEŞME BAĞLAMINDA ULUS-DEVLETİN EGEMENLİK GÜCÜNÜN DÖNÜŞÜMÜ

Kemal CEBECİ\*

## Giriş

Küreselleşme olgusu ekonomik, siyasi ve sosyal alanlarda özellikle son çeyrek yüzyılda etkisini hızla artıran önemli bir gelişme olmuştur. Günümüzde dünyanın her bölgesi, her türlü bilimsel disiplin ve bütün iş sahaları, kısaca insana dair her konu, küreselleşme sonucunda şekil değiştiren bir duruma gelmiştir. Bu süreçte hiç şüphesiz en dikkate değer değişimi yaşıyan unsurlardan birisi de ulus-devlet ve ulus-devletin egemenliği olmuştur. İletişim teknolojilerinin gelişmesi, neoklasik düşüncenin dünyada hızla yayılması ile küçük devlet olgusu yükselmiş ve bu anlamda devletin egemenlik alanı bir taraftan kısıtlanırken diğer yandan büyük ölçüde dönüşüme uğramıştır.

Küreselleşmeye ilişkin bir diğer nokta ise söz konusu olgunun kendi kurumlarını ve değerlerini inşa etmesidir. Bunun sonucunda küreselleşme, süreç içerisinde kendi devletini inşa eder duruma gelmiştir. Artık günümüzde devletlerin, dünyadan izole bir şekilde politika inşa etmesi olanaksız hale gelmiştir. Burada devletin politika inşa sürecinde devreye giren veya klasik anlamda ulus-devlet egemenliğini tehdit eden üç temel aktörden bahsedilebilmektedir. Bunlar; çok uluslu şirketler, uluslararası kuruluşlar ve küresel sivil toplum kuruluşlarıdır. Bunlar, bir taraftan küreselleşmenin sonuçları olarak ortaya çıkarken, diğer yandan küresel dünya düzeninin şekillenmesinde rol oynayan aktörler olarak dikkat çekmektedirler.

Siyasi ve ekonomik hayat içinde her kurum faaliyetlerini sürdürme sürecinde kendi yetki ve hareket alanını meşru temellere dayandırmaktadır. Bu anlamda devlet de tarihin akışında dönemler itibariyle meşruiyetini farklı kaynaklardan alarak hayatını devam ettirmiştir. Ortaçağ döneminde meşruiyetini daha çok din kaynaklı unsurlardan alan devlet, reform hareketi

---

\* Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Arş. Gör.

ve Fransız Devrimi sonrasında “ulus” kavramını yeni bir meşruiyet kaynağı olarak merkeze oturtarak ulus-devletin temellerini atmıştır (Habermas, 202: 8). Ulus kavramı üzerine inşa edilen ulus-devlet, küreselleşme sürecinde gerek meşruiyet kaynağının dönüşümü açısından gerekse küreselleşmenin yarattığı ekonomik, siyasi ve kültürel etkiler açısından süreçten en çok etkilenen kurum olarak ön plana çıkmaktadır (Türe, 2008).

Küreselleşmeye ilişkin tartışmalar, ulus-devletin ortaya çıkışını sağlayan kapitalist sürecin günümüzde ulus-devleti ortadan kaldırmaya veya dönüştürmeye çalışan bir hal aldığını göstermektedir. Kapitalizmden ayrı düşünülmesi olanaksız olan küreselleşmenin, bu aşaması en çok geleneksel anlamdaki ulus-devleti tehdit eder durumdadır (Esgin, 2001: 185).

Çalışmamızda gerek ekonomik, gerek siyasi, gerekse sosyal olarak ulus-devletin egemen unsur olma ve politika inşa etme bağımsızlığının, küreselleşmeyle birlikte ne yönde bir değişime uğradığı ve bu süreçte belirtilen aktörlerin ne şekilde bir rol oynadığı incelenmiştir.

## **1. Ulus Devlet ve Egemenlik Kavramı**

Ulus-devlet insanların kendi kaderlerini milli politik mekanizmalar ve kurumlar çerçevesinde belirledikleri bir devlet modelini ifade etmektedir. Bu aynı zamanda feodal karakterdeki bir siyasi düzenden, merkezîyetçi özellikleri ağır basan bir siyasi düzene geçişi temsil etmektedir. Aynı dili konuşan, aynı soydan gelen, aynı dine mensup, aynı kültüre sahip, aynı tarihî geçmişî paylaşan, ortak düşmanı veya düşmanları bulunan bir insan topluluğu olarak “millet”in, siyasî olarak örgütlenmiş biçimi olan ulus-devlet, meşruiyet kaynağı olan ulusun etrafında birleştiği bir kurumdur. Ulus-devlet kavramı, feodal nitelikler taşıyan bir yapılanma biçiminden, merkezîyetçi bir temelde gelişme gösteren sosyolojik ve tarihsel bir olguyu temsil etmektedir. Bu bağlamda ulus devlet; ortak değerler etrafında toplanan ve ulusal politikalarla şekillenen siyasi bir çerçevede yaşayan ve fikir beyan eden milletlerin bir arada yaşadığı siyasi bir düzen olarak da ifade edilebilmektedir (Özyakışır, 2006: 78).

Ulus kavramı, bir siyasi aktör olarak ulus-devletin, kendini meşrulaştırmada ve egemenlik gücünün temelini oluşturmada kullandığı bir kavramdır (Esgin, 2001: 186). Ulus-devlet, kendi egemenliği altındaki alanları, sınırlar vasıtasıyla diğer egemen ülke topraklarından ayırmaktadır. Ve bu alan içinde herhangi başka bir egemenlik kaynağı veya unsuru kabul etmemektedir (Bağçe, 1999: 6). Devlet, kendi sınırları dahilinde yasa tekeline ve zamanlama

gücüne sahip bulunan otoritedir. Devletin otoritesi ülkede bulunan herkesi kapsamakta; ülkede bulunan herkes, devlet gücü dışında herhangi bir otoriteyle karşı karşıya kalmamaktadır. Devlet herhangi bir yabancı uyruklunun ülkesine girmesine veya kendi vatandaşının ülkeden ayrılmasına, yani sınır dışından sınır içine, içeriden de sınır dışına çıkışlara izin vermeme hakkına ve yetkisine sahiptir (Hasanoğlu, 2001: 74).

Öte yandan devlet, herhangi bir yükümlülük altına girmeksizin veya bir karşılık vaadinde bulunmaksızın tebası olan fertlerden her türlü fedakarlığı, gerektiği durumlarda cebir unsurunu da kullanarak beklemek hakkına sahiptir (Nadaroğlu, 2000: 229). Bu hak ve yetki geleneksel ulus devletinde bireyler dışında diğer unsurları da kapsayacak şekilde geniş tutulmaktadır. Sınırlarından geçen bilgi, mal, kapital, finansal sermaye ve insan kaynakları üzerindeki denetim, ulus devletin egemenliği çerçevesinde çeşitli düzenlemelere tabi tutulabilmektedir (Tekeli ve İlkin, 2000: 115).

Ulus-devletin, ulus egemenliği çerçevesindeki tanımına ilişkin tarihsel süreç 12. yüzyıla kadar uzanmakla birlikte, Westfalya Antlaşması'nın konuya ilişkin bir dönüm noktası oluşturduğu kabul edilmektedir (Davutoğlu, 2008: 3). 1648'de imzalanan Westfalya Antlaşması, ulus devletin uluslararası düzendeki yerini göstermesi ve kendi sınırları içinde nasıl bir güce sahip olduğuna işaret etmesi bakımından bir dönüm noktasını temsil etmektedir. Westfalya modeline göre, devletler, devletlerarası hukukta eşit özneler olarak yer alan siyasi aktörlerdir (Bulut, 2003: 185).

Ulus-devlet ve egemenliğe çizdiği bu çerçevenin yanında “toprak” ve “otorite”, Westfalya Anlaşmasının ortaya koyduğu ve bu anlamda klasik egemenliğe damgasını vuran iki unsur olarak ön plana çıkmıştır (Davutoğlu, 2008: 3).

Westfalya anlaşması ile birlikte otorite ve sınır arasında doğrudan bir irtibat kurulmuştur. Devletin otorite kullanımı ile ulusal egemenlik alanlarını ayıran kesin bir hat olarak görülen sınır arasında kurulan bu ilişki biçimi, ulusal egemenlik açısından yeni bir durumu ifade etmektedir. Geçmiş dönemlerde de benzer hukuki standardizasyonlara rastlanmasına karşın, Westfalya anlaşması ile birlikte otorite ile toprak ve sınır arasındaki kesin hatlarla belirlenmiş bir bağımlılık ilişkisinin kurulmuş, ulus-devlet ile egemenlik alanı arasındaki bağımlılık ilişkisi açık ve net bir biçimde ortaya konmuştur (Davutoğlu, 2008: 3; Bulut, 2003: 185). Bu antlaşma, aynı

zamanda devletlerin karşılıklı olarak birbirlerinin iç işlerine karışmama taahhütlerini ortaya koydukları bir platform olmuştur (Keyder, 2008).

Westfalya anlaşmasının ortaya koyduğu bir diğer yenilik ise önceki dönemlerde ülkeler arasında söz konusu olmayan, ülkelerin birbirlerini karşılıklı olarak eşit ve muadil görmeleri olmuştur. Bu da, ulusal egemenliğin bugün anladığımız klasik anlamının ana unsurlarının belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır (Davutoğlu, 2008: 3).

Egemenlik kavramına ilişkin sınır-otorite ilişkisi ve karşılıklı tanımaya dayalı anlayış tarihsel süreçte, 19. yüzyılla birlikte Hegel'in katkılarıyla sistematik bir bütünlük kazanmıştır. Takip eden süreçte İkinci Dünya Savaşı ardından dünya genelinde standartlaşan bir ulus ve ulus devlet anlayışının kabul görmesi yönünde ilerlemeler devam etmiştir. Bu noktada Max Weber'in egemenlik tanımı dikkat çekicidir. Weber'e göre modern devletin ayırt edici özelliği, belirli bir sınır dahilinde meşru şiddet tekeline sahip olmasıdır. Küreselleşme sürecinde egemenliğe ilişkin meşru şiddet tekeline dayalı modern devletin egemenliği fikrinin hala geçerliliğini sürdürüp sürdürmediği ve bu anlamda egemenlik anlayışının ne şekilde dönüşmekte olduğu konusu önem arz etmektedir (Davutoğlu, 2008: 4-5).

Stephen D. Krasner egemenliğin farklı boyutlarına dikkat çekmiş ve kavramı dördü bir tasnife tabi tutmuştur (Krasner, 1999: 3-5):

\* İç egemenlik: Bir devlette kamu otoritesinin örgütlenmesi ve bu otoritenin denetim mekanizmasına, kontrol gücüne sahip olması.

\* Sınır ve karşılıklı bağımlılık egemenliği: Kamu otoritesinin sınır aşan hareketlerini de denetleyebilme kabiliyeti.

\* Uluslararası hukuk egemenliği: Devletlerin birbirlerini tanımaya dayalı egemenlik alanı.

\* Westfalyan egemenlik: Dış aktörlerin iç otorite konfigürasyonuna müdahale edememesi;

Bu sınıflandırmaya göre bir ülkenin kendi içinde iç egemenliği; sınırlardaki geçişleri kontrol edebilmeye dayalı sınır egemenliği; uluslararası egemenlik bakımından karşılıklı olarak tanınmışlığa dayalı uluslararası egemenliği; bu ulus devletin ulusal egemenlik alanına başka bir egemenin müdahale edememesine dayalı egemenliği gibi farklı boyutlar söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte bir ülkede bu dört unsurun tamamının bir arada bulunmasının olanaksız olduğu durumlar da söz konusu olabilmektedir.

Örneğin herhangi bir uluslararası örgüte üyelik, hukuk egemenliğini çok fazla etkilemez iken, Westfalyan egemenliği büyük ölçüde ortadan kaldıramamaktadır (Davutoğlu, 2008: 4-5).

## **2. Küreselleşme ve Ulus Devletin Egemenlik Sorunu**

Modern devletin temel dayanağı olan egemenlik kavramı bugün ülkeler arasındaki sosyal ve politik ilişkileri açıklamada yetersiz kalmaktadır. Klasik anlamda egemenlik, ülkenin iç ve dış ilişkilerindeki mutlak gücünü ifade etmektedir. Bugünkü dünyada ise artık ulus-devlet, karar alma mekanizmasının yegane aktörü olma noktasında gücünü büyük ölçüde yitirmiştir (Marko, 2006: 2).

Küreselleşme sürecinde kapitalizmin bugünkü boyutu, ulus-devleti, ekonominin gelişmesi için uygun bir ölçek olmaktan çıkarmıştır. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında egemen olan soğuk savaş ulus-devleti ayakta tutarken, 1990'larla birlikte bu sürecin sona ermesi, ulus-devletin temellerini sarsan bir diğer unsur olmuştur (Uygun, 2007). Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile ABD'nin yegane güç haline gelmesi, küreselleşmenin temel siyasi gelişmesini ifade etmekte; doğal olarak da egemen siyasi aktör ulus-devleti tamamen ortadan kaldırmasa da, büyük ölçüde dönüşüme uğratmaktadır (Kongar, 2001). Bu gelişmeyle birlikte hakimiyeti sarsılan devletin, etkin ve sınırlı bir yapıya kavuşturulması üzerine tartışmalar yoğunlaşmıştır (Özkıvrak ve Dileyici, 2001: 1). Bu anlamda küreselleşme, ulus devletin potansiyel öneminin ve bağımsızlığının büyük ölçüde azaldığı bir fenomen olarak ortaya çıkmıştır (Ohmae, 1990: 4).

Yaşanan bu gelişmeler ve yeni dünya düzeniyle birlikte devlet politikası kavramının da, soğuk savaş sürecinin ardından farklı bir ölçekte tanımlanması zorunlu bir hal almıştır. Piyasaların ve dolayısıyla devletin, sadece kendi siyasi sınırları dahilinde kalarak, küresel ekonominin dışında tanımlanması ve hareket etmesi olanaksız hale gelmiştir. Yirminci yüzyılın geleneksel devlet modelinin sona ermesiyle günümüzde küreselleşme, kendine özgü form ve kurumlarıyla kendi devletini ortaya çıkarmıştır (Drache, 1999: 1). Küresel entegrasyonun genişlemesi, dünya ekonomisinin yapısının farklılaşması, siyasi ve ekonomik aktörlerin değişmesi gibi gelişmelerle birlikte artık günümüzde ulus-devletin bağımsız politikalar inşa etme olanağı hemen hemen yok denecek ölçüde azalmıştır (Das, 2002: 13).

Küreselleşmeyle birlikte klasik sınırların ortadan kalkması, çok uluslu şirketler, bölgesel entegrasyonlar, hükümet dışı kuruluşlar gibi yeni küresel ve bölgesel aktörlerin ortaya çıkışını beraberinde getirmiştir (Makro, 2008: 2). Devletin egemenlik gücünde yaşanan bu dönüşümle birlikte karar alma noktasında kimi zaman doğrudan kimi zamansa dolaylı bir güç unsuru olarak ulus-devletin yanında üç temel aktör ön plana çıkmıştır; Çokuluslu şirketler, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları.

## **2.1. Çokuluslu Şirketler**

Çokuluslu şirketlerin genel merkezi belli bir ülkede olduğu halde, işlevlerini bir veya birden fazla ülkede kendi tarafından koordine edilen şubeler, yavru şirketler veya bağlı şirketler aracılığıyla ve genel merkez tarafından kararlaştırılan bir işletme politikasına uygun olarak yürüten büyük şirketlerdir (Tokol, 2001).

Çokuluslu şirketlerin sermaye ve üretimin küreselleşmesini hızlandırmaları, kitle iletişim araçlarını kontrol ederek küresel düzeyde tüketim kültürünü yaymaları ve tüm iktisadi faaliyetlerde belirleyici konuma gelmeleri söz konusu şirketlerin faaliyetlerini ortaya getirdikleri etkileri dikkate değer kılmaktadır (Aktan ve Vural, 2008: 1).

Sanayileşmiş ülkeler, kitlesel üretim teknolojileri ile büyük ilerlemeler gerçekleştirip ulusal refahlarını artırdıkça bu gelişmeye yol açan büyük ekonomik işletmelerin önemi günden güne daha da artmıştır. Çokuluslu şirketler artık küresel ekonomik ve siyasi kültürü belirleyen temel aktörlerden biri haline gelmişlerdir. Teknoloji üretimi ve global ekonomiye hizmet sunma noktasında refah ve istihdam yaratan çokuluslu şirketler böylece yaşam standardını artıran ekonomik birimler olarak ortaya çıkmaktadırlar (Aktan ve Vural, 2008: 6).

Günümüzde, çokuluslu şirketlerin, ulus devletlerin koruyuculuğu altında daha büyük pazarlar ve ekonomik faaliyet sahaları yaratma çabaları bakımından üst düzey bir noktaya geldikleri görülmektedir. Hızlı küreselleşme süreci içinde, ulusal bağlılığını yitirmeye başlayan sermaye, vergi, iş gücü ve enerji maliyetleri gibi ekonomik avantajların daha uygun olduğu bölgelere doğru hareket etmektedir (Uygun, 2007). Bunların yanında ilgili ülkenin pazarının genişliği, kamu otoriteleri tarafından sağlanan çıkarlar, teknoloji düzeyi gibi nedenlerde sermayenin söz konusu ülkelere doğru kaymasına neden olmaktadır (Tokol, 2001).

Bu süreçle birlikte uluslararası şirketler, giderek, belirli bir ulus devlette yerleşik çokuluslu şirketlerden, hiç bir devlete bağlılık duymayan ulus ötesi şirketlere dönüşmektedirler. Geçmiş dönemlerdekine benzemeyen bu yapı ile birlikte, uluslararası sermayenin çıkarları ile ulus devletlerin politikaları çatışmaya başlamıştır. Bu çatışmanın yanı sıra, ulus devletler, kendi ülkelerinde yerleşik uluslararası ekonomik güçlerin çıkarlarını savunma olanakları bakımından her geçen gün dezavantajlı konuma düşmektedir. Günümüzde sömürgecilik, emperyalizm, askeri işgal geçerli yöntemler olmaktan çıktığından, uluslararası şirketler, çıkarlarını uluslararası hukuk aracılığıyla korumaya çalışmaktadırlar (Uygun, 2007).

Çokuluslu şirketler, yürüttükleri faaliyet ve uyguladıkları global stratejiler doğrultusunda uluslararası ticari akımlar ile yatırımların düzeyini ve ekonomik faaliyetlerin yoğunlaşacağı bölgeleri tayin etme noktasına gelmişlerdir. Bu şirketler aynı zamanda teknoloji transferinin de en önemli aktörü olarak sermaye ve teknoloji yoğun sektörlerle yaptıkları yatırımlar yoluyla gelecekte hangi bölge ülkelerin rekabet güçlerini ve dolayısıyla refahlarını sürdüreceklerini belirlemektedirler (Aktan ve Vural, 2008: 9). Çokuluslu şirketler bu yönüyle kaynakların optimum dağılımını sağlayabilmekte ve dünya refahını maksimize etme yönünde katkı sağlamaktadırlar. Çokuluslu şirketlerin faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan iktisadi faydaların dağılımı hem ev sahibi ülkede hem de orijin ülkede olumlu etkiler ortaya çıkarabilmektedir (Soyak, 2007: 2).

Söz konusu şirketler, hangi bölge veya ülkelerin istihdamı ve refahı artıran yatırımları çekeceği, yeni üretim birimlerinin nerelerde inşa edileceği ve dünyanın geriye kalanına ne kadar teknoloji transfer edileceğini de büyük ölçüde belirleyen kurumlar olmuşlardır. Ülkelerin rekabet gücü ve dolayısıyla yaşam kalitesi, global piyasaların tercihlerine uygun mal ve hizmetleri en elverişli koşullarda üretip satan global firmaların varlığına, bu firmaların yabancı ülkelerde yaptığı yatırım tutarına ve benzer firmalar için ne ölçüde çekici bir yer olduğuna bağlı olduğundan çokuluslu şirketler sürdürülebilir rekabet gücü ve yaşam standartlarının da en önemli belirleyicisi konumuna gelmişlerdir (Aktan ve Vural, 2008: 6).

## **2.2. Uluslararası Kuruluşlar**

Egemenlik anlayışının dış egemenlik açısından yaşadığı değişim, iç egemenlik yönünden ortaya çıkan değişime göre daha dikkat çekicidir. Tarihsel süreçte devletlerin dış ilişkileri çerçevesinde pek çok anlaşmaya imza

attığını görmekteyiz. Bu birikimsel süreç uluslararası normlar dediğimiz hukuk kurallarının ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda uluslararası hukuk, ulus-devletin dış egemenliğini sınırlayan bir alan olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa Birliği, NATO, NAFTA gibi pek çok örgüte üye olan ülkeler söz konusu birliklerin kurallarını kabul ederek bir anlamda dış ilişkiler bağlamında egemenlik alanlarını sınırlandırmaktadır (Uygun, 2003: 5-6).

İkinci dünya savaşı sonrası dünya ekonomisinin yöntemini ve olası bir yeni büyük depresyonun önlenmesi için pek çok uluslararası örgüt kurulmuştur. IMF<sup>1</sup>, Dünya Bankası, GATT, ve 1995'den bu yana Dünya Ticaret Örgütü<sup>2</sup> bunların en önemlileri olarak dikkat çekmektedir (Milner, 2005: 1). Bu kuruluşların çalışmaları ile Stiglitz'in deyimiyle kimliği belirsiz bir uluslararası bürokrasi dünyanın her bölgesine hızla yayılmaktadır (Milner, 2005: 1). Küreselleşmenin hızlanmasıyla birlikte ülkelerin söz konusu kuruluşlardan bağımsız hareket etmeleri zorlaşmakta, ülkeler genişlemekte olan sürece dahil olmaktadır. Uluslararası kuruluşlara üyelik ve uluslararası antlaşmaların imzalanması, devletlerin, egemenliklerini kendi iradeleri ile sınırlandırmaları, aynı zamanda egemenliğin mutlak ve bölünmez niteliğini ortadan kaldırmaları anlamına gelmektedir (Uygun, 2003: 5-6).

Küresel ölçekteki hükümetler arası girişimler, temel olarak ekonomik serbestleşme, uluslararası bir sivil toplum geliştirme ve yerelleşme hareketi şeklinde ortaya çıkan üç ana sürecin beklenti ve talepleri doğrultusunda gelişmektedir (Ateş, 2006: 34). Ayrıca söz konusu örgütler, uluslararası finans, yönetim, küresel ticaret gibi kendi çalışma alanlarına ilişkin uluslararası normların oluşmasını sağlamaktadırlar (Coleman and Porter, 1999: 1). Küreselleşmenin pek çok alanda etkilerini hızla ortaya çıkarıyor olması küresel işbirliğini her zamankinden daha fazla zorunlu kılmaktadır. Öte yandan küresel kazanımların yanında küresel sorunlara yönelik dünyanın çeşitli bölgelerindeki bireylerde oluşan tepkiler artık birbirine daha bağlı hale geldiği ve ortaya küresel anlamda örgütlü tepkiler ortaya çıktığı için sorunlara yönelik

---

<sup>1</sup> IMF kuruluş sözleşmesinde de belirtildiği gibi uluslararası parasal işbirliği, uluslararası ticaretin dengeli bir şekilde geliştirilmesi, üyelerin ödemeler dengesi sorunlarının fonlanması gibi amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerini yürütmekte ve bu anlamda küresel politikalar inşa etmektedir (IMF, 2008).

<sup>2</sup> 1990'lı yıllara kadar uluslararası ticarete ilişkin kurallar 1947'de Bretton Woods sürecinin bir ayağını oluşturan GATT çerçevesinde yürütülmüştür. Bu oluşumun amacı dünya ticaretinin önündeki engellerin ortadan kaldırılması olmuştur. 1995 yılı ile birlikte ise bu amaç Dünya Bankası çatısı altında hayata geçirilmeye çalışılmıştır (Duru, 2006: 48).



mücadele de küresel işbirliğini zorunlu kılmıştır (Coglianese, 2000: 1). Bununla birlikte enerji ihtiyacı, hammadde, su kıtlıkları gibi ekonomiyi yakından ilgilendiren konulara ilişkin de çözümlerin küresel dünyadan izole olarak çözümlenmesinin olanaksız olması küresel çabaları gündeme getirmektedir (Frechette, 2007: 1).

Piyasaların genişlemesi bir taraftan küresel işbirliğini zorunlu kılarken diğer yandan küresel düzenleyici işlemleri ve küresel normları beraberinde getirmekte ve hukuksal normlar konusundaki ihtiyaçlar ise büyük ölçüde uluslararası örgütler tarafından giderilmektedir (Coglianese, 2000: 1). Uluslararası normların oluşturulması noktasında önemli bir işlev gören söz konusu kuruluşlar bu hedefleri gerçekleştirme yanında, mevcut devletlerin meşruiyetini devam ettirebilmeleri için de uygun bir ortam yaratmayı hedeflemektedir. Ancak, hükümetler arası örgütlerin çalışmalarındaki sorunlar ve etkinliğin olmaması nedeniyle, küresel güvenlik, çevre felaketleri ve terör konularında hükümetler arası bazda devletlerin üstlenmesi gereken işlevlerin etkin hale getirilemediği ve ulus devletin meşruiyet temelini sağlama alamadığı açıktır (Ateş, 2006: 34).

II. Dünya Savaşı'nın yarattığı yıkımı onarmak üzere 1944'de kurulan Dünya Bankası ve IMF'nin küreselleşmenin gelişmesinde rol oynayan temel kurumlar olduğu görülmektedir (Connelly&Smith, 1999; Mander, 2001). Söz konusu kurumlar, özelleştirme, devletin küçültülmesi, yasal ve kurumsal serbestleştirilmesi gibi politikalarla, sermayenin sınırsızca dolaşımını ve büyümesini sağlayacak önlemleri benimseyerek küreselleşme sürecini hızlandırmaktadırlar. Küresel sermayenin hareketini engelleyecek, pazara, işgücüne ve doğal kaynaklara erişmesine engel olacak unsurları ortadan kaldırma işini küresel düzeyde Bretton Woods kuruluşları gerçekleştirirken, bölgesel düzeyde bu işlevin NAFTA, Avrupa Birliği gibi oluşumlar tarafından görüldüğü söylenebilir (Duru, 2006: 48).

Birleşik Devletler-Kanada Serbest Ticaret Anlaşması, Avrupa Birliği'nin Maastricht Planı, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA), Dünya Ticaret Örgütü (WTO); devletlerin bağımsızlığını ve ulusal çıkarlarını hakim kılmaya ilişkin egemenlik güçlerini sınırlandırmaya çalışmakta ve “rekabetçi devlet” bakış açısı çerçevesinde yerel ekonomilerin global sürece katılmalarını sağlamaya çalışmaktadırlar. Böylelikle küreselleşme sürecinde, doğrudan siyasal kontrolden uzak kalan fakat egemenliğin anahtar öğelerini kullanan yerel ve uluslararası kurumların birçoğu, piyasa teşvikli siyasal tercihler ve yönlendirmeleri sağlamak için kurulmaktadırlar. Bu

değişimlerin bir sonucu olarak da devlet gücünün belirlenmiş siyasi sınırlar ve bu sınırlar dahilinde yaşayan toplulukların çıkarları için kullanımı zayıflamakta, devletin söz konusu amaçlarıyla olan bağları azalmaktadır (Cohen, 2001: 84-85).

Dünya Ticaret Örgütü, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, izledikleri politikalar ile uluslararası ekonomik ilişkilerin küreselleşmenin temel felsefesi olan neo klasik öğretinin öngörülerini çerçevesinde biçimlenmesine önemli katkılar sağlamışlardır. Bu katkı dünya ticareti ve finansal hareketlerin genişlemesinde rol oynamıştır. Buna karşın ekonomik anlamda yaşanan bu gelişme küresel sosyal sorunların çözülmesine katkı sağlayamamış kimi zaman da yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küreselleşme sürecinde söz konusu kuruluşlar, küresel bir refahı artıramamış ve refahın küresel düzeyde yayılması noktasında büyük ölçüde başarısız olmuşlardır (Büyükbaş ve Ören, 2005: 105).

Uluslararası kuruluşlara ilişkin dikkat çekici bir diğer konu ise değişik çalışma alanlarına sahip olan söz konusu örgütlerin politika uygulamalarında etkinlik düzeyinde oluşan farklılıklardır. Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve bunlara benzer diğer ekonomi boyutlu örgütler etkin bir şekilde çalıştırılır iken, dünya barışının korunması ile ilgili örgüt olarak ortaya çıkan Birleşmiş Milletler örgütünün etkinliğe kavuşturulmadığı, ayrıca nükleer ve kimyasal silahların sınırlandırılmasına, çevrenin korunmasına, çalışma şartlarına ve terörle mücadeleye ilişkin uluslararası düzenlemelerin ise etkin bir şekilde işletilemediği görülmektedir. Çalışma alanları farklı olan örgütlerin etkinlik düzeyi arasındaki çelişkiler küreselleşme sürecinin ekonomik serbestleşme merkezli ve tek boyutlu olarak algılanmasına neden olmaktadır. Öte yandan bu tek boyutlu algılama, ekonomi alanındaki uluslararası kuruluşların etkin çalışıyor olması nedeniyle, küreselleşmeyi ulus devletler ile küresel kapitalizm arasındaki mücadele ile şekillenen bir sürece indirgemektedir. Küreselleşmenin insanların zihninde sadece ekonomik serbestleşme hareketi şeklinde canlanması büyük ölçüde bu faktörler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bütün bu gelişmeler gelecekte, ulus devletin meşru temellerinin sorgulanmaya açılacağı temel kaynağın da bu nokta olacağını akıllara getirmektedir. Ulus devlet, küresel kapitalist taleplere olumlu ve çabuk yanıt vermeye daha istekli iken; küresel sorunların çözümü konusunda, bu konularda yetkili uluslararası örgütlerin etkin çalıştırılmasındaki isteksizlikten dolayı, sivil girişimlerin taleplerine aynı şekilde yaklaşmamaktadır. Bunun yanında yerel kültürel taleplere de mesafeli

yaklaşan ulus devlet böylece topraksal bütünlüğü konusunda da kırılğan bir hale gelebilmektedir. Bütün bunlardan hareketle ulus devletin günümüzde, farklı süreçlerin taleplerinin eşit bir şekilde değerlendirilmesi konusunda adil davranmadığı ileri sürülebilmektedir (Ateş, 2006: 34-35).

### **2.3. Küresel Sivil Toplum Kuruluşları**

Devletin egemenlik gücü ve yetki paylaşımında ele alınan bir diğer konu ise küresel ölçekte sivil toplumun gösterdiği gelişmedir. Kant'ın, küresel sivil toplumun olabilirliğine ilişkin atfına karşın küresel sivil toplum kavramı özellikle son on, onbeş yılda kullanılmaya başlanmıştır (Kaldor, 2003: 583). Kapitalist üretim tarzının küresel bazda yaygınlaşması ve özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde çevre korunmasına ilişkin düzenlemelerin küresel ekonomik aktörlerin de beklentileri doğrultusunda iyi yerleştirilememiş olması, ayrıca küresel bazda üretilen ürünün dünya ölçeğinde adil olmayan bir şekilde dağıtılıyor olması ve demokratikleşme ve insan hakları gibi temel değerlerin uygulanmasının bölgeden bölgeye veya ülkeden ülkeye farklılıklar arz ediyor olması, küresel ölçekte hükümetler dışı örgütler olarak da adlandırılan sivil toplum girişimlerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Salamon, 2000: 31).

Günümüzde pek çok toplumun egemen siyasal sistemi olan liberal demokrasilerin, artmakta olan suç ve şiddet olayları, kaynakların adil dağıtımı, ırksal ve etnik ihtilaflar, eğitim ve fırsat eşitliği ve fakirlik gibi önemli ve karmaşık sorunları çözümede başarısız olduğu yolunda yükselen eğilim muhalif fikirlerin yükselmesine neden olurken bir taraftan da daha yaşanılır bir dünya için küresel sivil toplum kuruluşları çatısı altında örgütlü mücadeleyi beraberinde getirmiştir (Sitembölükbaşı, 2005: 140). Günümüzde Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Asya Kalkınma Bankası ve daha birçok uluslararası kuruluş, küresel ölçekte sivil toplumun geliştirilmesi yönünde desteklerini ortaya koymaktadırlar (Keane, 2008: 2).

Sivil toplum kuruluşları kavramı, hükümetin kurumsal yapısı dışında faaliyet gösteren, herhangi bir ticari zihniyet veya kar amacı gütmeyen ve kişilerin gönüllü olarak dahil oldukları organizasyonları temsil eden bir kavramdır. Bu tanım aynı zamanda hem dini hem de laik anlamdaki oluşumları içine alarak konuya ilişkin oldukça kapsamlı bir çerçeve çizmektedir (Salamon vd., 2003: 4). Küresel sivil toplum kuruluşlarının dünyanın pek çok noktasına yayıldığı ve heterojen bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Liberal, demokrat, şiddet karşıtı, barışçıl sivil toplum

kuruluşlarının yanında anti-liberal görüşleri savunan, bazı durumlarda şiddete başvurabilen ve barışı tehdit eden sivil oluşumlar da küresel ölçekte faaliyetlerini sürdürmektedirler (Wild, 2006: 2).

Sivil toplum girişimlerinin üç temel dinamiği bulunmaktadır. İleri düzey kapitalist üretim zihniyetinin dünya ölçeğinde yaratmış olduğu doğayı yıkıcı etki sivil girişimlerin birinci dinamiğini oluşturmaktadır. Çevre kirlenmesi, ozon tabakasındaki inceltme veya köklü iklim değişimleri ve doğal olmayan gıda üretiminin yaygınlaşması genelde çevreci diye nitelendirilebilecek küresel bir girişimin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küresel sivil toplum girişimlerinin ortaya çıkmasındaki ikinci neden ise, küresel kapitalizmin yarattığı sonuçların, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler için farklı olması ve bu durumun ülkeler arasındaki refah ve gelişmişlik farkını gittikçe açıyor olmasıdır. Mal ve sermaye hareketleri serbestleşirken, işgücünün serbest dolaşımına hala izin verilmemesi ve çevre korunmasına ilişkin önlemlerin gelişmemiş ülkelerde bilinçli bir şekilde alınmaması bu adaletsizliğin artmasındaki en temel öge konumundadır. Küresel ölçekte artan adaletsiz refah dağılımı dünyadaki istikrar ve güveni tehlikeye atmaktadır. Sivil toplumu harekete geçiren üçüncü neden ise, ilk iki nedene bağlı olarak ulus devletlerin küresel ölçekte ortaya çıkan sorunları çözmedeki yetersizlikleridir. Ulus devletin belki de meşruiyet temelini aşınmasındaki en temel öğelerden biri, ortaya çıkan küresel sorunları çözme kabiliyetinden yoksun olmasıyla birlikte kendi uygulamalarının bir küresel felakete yol açabilecek nitelikte genişlemesidir. Bütün bu gelişmelerle birlikte demokratikleşme ve insan hakları gibi temel değerler konusunda dünyadaki çifte standartlı uygulama da küresel sivil girişimlerin ortaya çıkmasına ve faaliyetlerinin genişlemesinde rol oynayan önemli bir faktör olmaktadır (Ateş, 2006: 31).

Sivil toplum kuruluşları ile ilgili altı çizilmesi gereken önemli bir nokta etkileri açısından bu kuruluşların; hükümetler, uluslararası kuruluşlar veya özel sektöre göre daha zayıf olmalarıdır (Wild, 2006: 2). Bu durumda da günümüz ekonomik, siyasal ve sosyal dünya düzeninin daha arzu edilir bir dünya yaratmak için ortaya konan çalışmalar istenen düzeyde etkiler ortaya koyamamaktadır. Özellikle insan hakları, demokrasi gibi değerleri savunan kuruluşların küresel ölçekte güçlenmesi bu değerlerin dünya çapında yerleşmesi açısından olumlu katkılar sağlayabilecektir (Wild, 2006: 2).

## SONUÇ

Ulus-devlet insanların kendi kaderlerini milli politik, milli mekanizmalar ve kurumlar çerçevesinde belirledikleri bir siyasi modeli ifade etmektedir. Bu bağlamda ulus devlet; ortak değerler etrafında toplanan ve ulusal politikalarla şekillenen siyasi bir çerçevede yaşayan insan topluluklarının devlet biçimi olarak ortaya çıkmış ve yüzyıllar boyu dünya siyasi sahnesinin temel aktörü olmuştur. Ulus kavramı ise söz konusu siyasi aktörün meşruiyet kaynağını oluşturmaktadır. Ulus-devlet kendi sınırları dahilinde başka bir egemenlik kaynağı veya unsuru kabul etmemektedir. Küreselleşme ile birlikte ise sözü geçen kavramların gerek anlamında gerekse pratik olarak temsil ettikleri unsurlarda önemli dönüşümler meydana gelmiştir. Günümüzde söz konusu kavramların küresel dünyanın devletini açıklamada yetersiz kaldığı görülmektedir. Bugünkü dünyada ise artık ulus-devlet, karar alma mekanizmasının yegane aktörü olma noktasında gücünü büyük ölçüde yitirmiştir.

Küreselleşmeyle birlikte klasik sınırların ortadan kalkması ve toplumların artık sınırlardan ziyade ekonomik gelişmişlik düzeyi, yaşam kalitesi, evrensel insan haklarının kabulü, liberal değerlerin benimsenmesi gibi farklı kriterlere göre tasnif edilmesi, politika inşası noktasında yeni aktörleri beraberinde getirmiştir. Çok uluslu şirketler, bölgesel entegrasyonlar, hükümet dışı kuruluşlar gibi yeni küresel ve bölgesel aktörlerin ortaya çıkışı ulus-devleti, dünya düzeninin yegane mimarı olmaktan çıkarmıştır. Ekonomik, siyasi ve sosyal politikaların inşasında ulus-devletlerin gerek yerel, gerekse küresel ölçekte söz konusu kurumların baskılarını, yönlendirmelerini üzerlerinde hissettikleri, bir dünya düzeni ortaya çıkmıştır. Çokuluslu şirketler; izlenecek vergi politikaları, yatırım teşvikleri, asgari ücret düzeyi, enerji fiyatları gibi farklı ekonomik konulara ilişkin ciddi bir baskı unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Söz konusu şirketler aynı zamanda ekonomik gelişmenin dinamizmini oluşturabildikleri ve yerleştikleri bölgelerde kalkınmaya önemli katkılar yapabildikleri için ulus-devletler makro politikalarda söz konusu sermayeyi memnun etmeyi tercih edebilmektedirler.

Uluslararası kuruluşlar da genel kabul gören şekilde küresel bir dünya düzeninin yaratılması ve sistemin aksaklıklarının giderilmesi için çalışmalar yapmakta, ülkeleri teşvik etmekte, bazı durumlarda destek vererek, bazı durumlarda da çeşitli yaptırımlar ile küresel dünya düzeninin yerleşmesi yönünde çalışmalar yapmaktadır.

Bir diğer aktör olarak ortaya çıkan ve diğer iki aktöre göre etki gücü daha zayıf olan küresel sivil toplum ise her geçen gün etki alanını genişleterek, politika inşası noktasında önemli bir baskı grubu olarak ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak Fransız İhtilalinden günümüze temel siyasi aktör olan ulus-devlet, halen mevcudiyetini koruyor olsa da, temelini oluşturan pek çok dayanağını kaybetmiş, klasik anlamdaki egemenlik yetkisini büyük ölçüde yitirmiş ve küreselleşmenin devleti olma yönünde önemli bir dönüşüme uğramıştır.

## KAYNAKÇA

- Aktan, C. Can; Vural, İstiklal Y. (2008), “*Globalleşme Sürecinde Çokuluslu Şirketler*”, <http://www.canaktan.org/ekonomi/cok-uluslu/aktan-makale.pdf>, Erişim Tarihi: 23.07.2008
- Ateş, Davut (2006), “*Küreselleşme: Ne Kadar Tek Boyutlu?*”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 7(1).
- Bağçe, H. Emre (1999), “*Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi*”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 32.
- Bulut, Nihat (2003), “*Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu mu?*”, *Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 52, Sayı 2.
- Büyükbaş, Hakkı ve Ören, Kenan (2005), “*Küreselleşme, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Sosyal Düzen Arayışı*”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 13.
- Coleman, William D. and Porter, Tony (1999), “*International Institutions, Globalization and Democracy: Assessing the Challenges*”, <http://globalization.mcmaster.ca/wps/colemanporter.PDF>,
- Coglianese, Cary (2000), “*Globalization and the Design of International Institutions*”, *Governance in a Globalizing World* (Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, eds.), Brookings Institution Press.
- Cohen, Edward S. (2001), “*Globalization and the Boundaries of the State: A Framework for Analyzing the Changing Practice of Sovereignty*”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 1.
- Das, Dilip (2002), “*Globalization: A Guide for the Concerned Policymaker*”, *CSGR Working Paper No. 91/02*, January.
- Davutoğlu, Ahmet (2008), “*Küreselleşme ve AB-Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Ulusal Egemenliğin Geleceği*”, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisine/anyarg20/davutoglu.pdf>, Erişim Tarihi: 04.07.2008
- Drache, Daniel (1999), “*Globalization: Is There Anything to Fear?*”, *CSGR Working Paper No. 23/99*, February.
- Duru, Bülent (2006), “*Küresel Sermaye Birikimi ve Ekolojik Bunalım*”, *Birikim Dergisi*, Sayı. 201, Ocak.
- Esgin, Ali (2001), “*Ulus-Devlet ve Küreselleşmeye İlişkin Bazı Tartışmalar*”, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, Aralık, Cilt: 25, No: 2.

- Frechette, L. (2007), “*International Governance, the G8 and Globalization*”, Remarks prepared for the conference on “Workshop or Talking Shop? Globalization, Security and the Legitimacy of the G8,” Brussels, May 24-25, 2007, <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/frechette-2007.pdf>.
- Habermas, J. (2002), *Küreselleşme ve Milli Devletin Akıbeti*, (Çeviren: Medeni Beyaztaş), Bakış Yayınları, İstanbul.
- Hasanoğlu, Mürteza (2001), “*Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri*”, Sayıştay Dergisi, Sayı 43 (Ekim-Aralık).
- IMF (2008), “*Articles of Arrangement of the International Monetary Fund*”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>, Erişim Tarihi: 01.08.2008
- Kaldor, Mary (2003), “*The Idea of Global Civil Society*”, *International Affairs*, 79, 3.
- Keane, John (2008), *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, <http://assets.cambridge.org/052181/5436/sample/0521815436ws.pdf>, Erişim Tarihi: 03.08.2008
- Keyder, Çağlar (2008), “*Globalleşme ve Devlet*”, <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale6.htm>, Erişim Tarihi: 20.05.2008
- Kongar, Emre (2001), “*Küreselleşme Bağlamında Türkiye*”, Ege Üniversitesi, 26 Nisan, [http://www.kongar.org/makaleler/Izmir\\_konusmasi.php](http://www.kongar.org/makaleler/Izmir_konusmasi.php).
- Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton.Princeton University Press, 1999
- Marko, Joseph (2006), “*Constitutional Aspects of Sovereignty and the Institutional Structures of States in Pluriethnic Countries*”, *Conference on “Constitutional Aspects of Sovereignty in the State Structure of Multi-ethnic States*”, Chisinau, Moldova 22-23 September 2006, European Commission For Democracy Through Law, [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-JU\(2006\)038-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-JU(2006)038-e.pdf),
- Milner, V. Helen (2005), “*Globalization, Development, and International Institutions: Normative and Positive Perspectives*”, September 2005, <http://www.princeton.edu/~hmilner/forthcoming%20papers/Review%20Essay%20v5.pdf>.
- Nadaroğlu, Halil (2000), *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, 11. Baskı, İstanbul 2000



- Ohmae, Kenichi (1990), "The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy, London: Collins.
- Özkıvrak, Ö. ve Dileyici, D. (2001). "*Globalleşme, Bölgeselleşme, Mega Rekabet ve Türkiye*", Dış Ticaret Dergisi, Sayı: 20 (Ocak 2001).
- Özyakışır, Deniz (2006), "*Ulus-Devlet ve Milli Egemenlik Bağlamında Teorik Bir Küreselleşme Eleştirisi*", Jeopolitik Dergisi, Ağustos 2006, Yıl: 5, Sayı:31
- Salamon, Lester M. (2000), "*Non-state Actors on the Global Scene: the Case of Civil Society Organizations*", Paper presented to the National Intelligence Council Project, April 18.
- Salamon, Lester M., Sokolowski, Wojciech S. and List, Regina (2003), "*Global Civil Society: An Overview*", The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003, <http://www.jhu.edu/ccss/publications/pdf/globalciv.pdf>.
- Sitembölükbaşı, Şaban (2005), "*Liberal Demokrasinin Çıkmaçlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi*", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (10), 139-162.
- Soyak, Aklan (2007), "Çokuluslu Şirketler Melek mi, Şeytan mı? İktisat Ekolleri ve Türkiye Gerçekleri", Bilim ve Ütopya Dergisi, Ağustos.
- Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim (2000), "*Küreselleşme Ulus-Devlet Etkileşimi Bağlamında AB-Türkiye İlişkilerinin Yorumlanması*", Doğu-Batı, Sayı 10 (Şubat).
- Tokol, Aysen (2001), "*Çokuluslu Şirketler ve Endüstri İlişkilerine Etkileri*", "İş, Güç", Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2.
- Türe, İlknur, "Küreselleşme, Kapitalizm ve Ulus-Devlet", <http://www.gapmyo.edu.tr/dergi3/2%20kuresellesme.pdf>, Erişim Tarihi: 02.07.2008
- Uygun, Oktay (2007), "*Üç Büyük Küreselleşme Dalgası*", <http://www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale7.htm>, Erişim Tarihi: 07.07.2007
- Uygun, Oktay (2003), "*Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi*", Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 20. [www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg20/uygun.pdf](http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/anyarg20/uygun.pdf)
- Wild, Leni (2006), "*Strengthening Global Civil Society*", Institute for Public Policy Research, April 2006, <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/2006/04strengthening.pdf>.
- Yıldırım, M. (2004), "*Küreselleşme Sürecinde Egemenlik*", C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs, Cilt: 28, No: 1.



# BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Yrd. Doç. Dr. Gürbüz ÖZDEMİR\*

## Giriş

Dünyayı saran *küreselleşme* olgusu, başta ekonomik olmak üzere uluslarüstü yepyeni yapılanmaları ortaya çıkaran bir süreci başlatmış ve bu süreç halen de sürmektedir. Yaşanan bu süreçte en önemli gelişme, ulus devletin sahip olduğu niteliklerin ve hatta demokratik özünün yeni bir anlam kazanmaya başlaması olmuştur. Ulus devlet, siyasal anlamda yeni bir yapılanma yaşarken; ekonomik anlamda tüccar devlet olmaktan uzaklaşmaya ve sosyal devlet anlamında ise yeniden düzenlemeye tabi tutularak küçültülmeye çalışılmaktadır (Habermas, 2002: 26-27; Kili, 2002: X). Bu süreçte en göze çarpan gelişme, desteklemelerin kaldırılmasından kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesine varan neo-liberal politikaların üretilmesi olmuştur. Bu sürecin oluşumunda; 1929 krizinde ortaya çıkan Keynezyen politikalara karşılık, 70'li yıllarda daha az devleti öngören Fridmancı liberal politikaların dünyayı sarmasının önemli derecede katkısı olduğu görülmektedir (Habermas, 2002: 60, 64-65; Kili, 2002: XI).

80'li yıllarda Türkiye'ye de sıçrayan bu politikaların etkisi, özellikle 90'lı yıllardan sonra ağırlıklı olarak hissedilmiş ve *özelleştirme* tarzı liberal politikaların öne çıkmasına yol açmıştır. Bu politikalar, öncelikle merkezi yönetimde akis bularak, hizmetlerin hem içeriğine hem de yöntemine yansımış ve özellikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi yönünde çalışmaların başlatılmasına ön ayak olmuştur. Aynı gelişmelerin kısa bir süre içerisinde, yerel yönetimlere de sıçradığı görülmektedir. Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin hizmet yüklerinin ciddi oranda artmasına karşılık, sahip olunan hantal yapıların sorunları içinden çıkılmaz bir duruma getirmesi, küresel liberal konjonktürün de etkisiyle, *özelleştirmenin* bir çare olarak gündeme gelmesine yol açmıştır (Zengin, 1999: 50). Böylelikle artan hizmet taleplerine verimli yanıt vererek devasa kent sorunlarını çözebilmek için, *yarı devlet-yarı özel* diye tanımlanabilecek *ihale, imtiyaz, sözleşme*,

---

\* Çankırı Karatekin Üniversitesi MYO Öğretim Üyesi

*yap-işlet-devret, şirketleşme* gibi birçok alternatif hizmet sunma yöntemleri özellikle belediyeler tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Bu yöntemler içerisinde en çarpıcı olanı ise özel şirket statüsünde olan *Belediye İktisadi Teşebbüsleri*'nin kurulması olmuştur. Kısaca BİT diye adlandırılan bu şirketler, özellikle büyükşehir belediyelerinin sorumlu oldukları birçok hizmeti daha kolay, etkin ve verimli yerine getirebilmek amacıyla 1985'ten sonra kurulmaya başlanmıştır. Böylelikle bir yanda merkezi yönetimdeki KİT'lerin özelleştirilmesi gündeme gelirken, öte yanda KİT'lere benzer yeni bir yapı BİT adı altında kurulmaya başlanmıştır. Ancak bu durum, o dönemde yeni bir KİT yapısı olarak değil, belediye tüzel kişiliğinin yerine getirdiği hizmetlerin bir tür *özelleştirilmesi* olarak ifade edilmiş ve öyle de algılanmıştır (Eryılmaz, 1989:19-20; Zengin, 1999:51; Fırat, 1999:79). Bu paradoksal durum ise, KİT'lerle ilgili olarak yapılan ve günümüzde de devam eden türde tartışmaların, BİT'ler için de başlamasına yol açmıştır.

90'lı yıllarda, kamunun küçültülmesi ve özelleştirilmesi ile ilgili tartışmaların yerel yönetimlere yöneldiği ve özellikle BİT'lerle ilgili -KİT'lerle kıyaslama yapılarak- birçok görüşün ortaya konulduğu görülmektedir. Olumsuz görüşlerin çoğunda; şirketlerin, kuruluş amaçlarının tersine bir sürece girdikleri, *kamu yararı* sağlamaktan uzaklaşarak siyasi kadrolaşma amacıyla kullanılan verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştükleri, yönetimlerinde hiçbir rasyonelliğin bulunmadığı ileri sürülerek *özelleştirilmeleri* gerektiği vurgulanmaktadır. Buna karşılık, verdikleri hizmetlerin birçoğunun *tekel* nitelikli ve *kamu yararı* amaçlı olduğu biçimindeki gerekçelerle BİT'lerin kesinlikle özelleştirilmemesi gerektiğini ortaya koyan görüşler de bulunmaktadır. Bu tarz farklı görüşlerin etkisiyle, BİT'lerle ilgili değişik düzenlemeler yapılmış ve halen de yapılmaktadır. Bu uygulamalarla ilgili en önemli sonuç ise, BİT'lerin tamamen özelleştirilmesi konusunun zihinlerde yer etmesi ve artık Türkiye'nin gündemine kaçınılmaz olarak girmiş olmasıdır.

Bu çalışmada; öncelikle BİT'lerle ilgili genel bir değerlendirme yapılacaktır. Sonrasında özelleştirme kavramı üzerinde ana hatlarıyla durulup, BİT'lerin özelleştirilme isteğinin nedenleri ele alınacaktır. Son olarak da; bu konuda gösterilen çekinceleri, özelleştirmede uygulanabilecek yöntemleri ve BİT-özelleştirme ilişkisini irdeleyerek konuyla ilgili tartışmalara bir nebze de olsa olumlu katkıda bulunmaya çalışılacaktır.

## **BİT'lerle İlgili Genel Değerlendirme**

BİT'ler, yasaların ve diğer mevzuatın belediyelere yüklediği bir kısım yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olunan ve belediyeden ayrı bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliği olarak tanımlanabilir. İşlevsel açıdan bakıldığında ise, BİT'leri, öncelikle kamu yararına ulaşmak için tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür. Daha formel bir tanımlama ile;

*“Belediye İktisadi Teşebbüsleri bir kuruluş statüsüne göre yerel yönetimlerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince yerel yönetimin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu yerel yönetim gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden firmalardır.”* (Akalin, 1994: 17) biçiminde tanımlanabilir.

Bu tanımlardan hareketle, BİT'lerin ortak özellikleri şöyle sıralanabilir (Bozlağan, 2000: 2):

- *Belediye tarafından kurulurlar.*
- *Sermayenin yarıdan fazlası belediyeye ait veya yönetimin elde edilmesi koşuluyla belediyece ortak olunurlar.*
- *Genel olarak belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.*
- *Pazarlanabilen mal ve hizmet üretirler.*
- *İlke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonunu amaçlarlar.*
- *Yönetimleri belediyenin elindedir.*
- *Belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler.*
- *Özel hukuk tüzel kişisi olup Türk Ticaret Yasası (İTY)'na tabidirler.*

BİT'ler, özellikle yerel hizmet taleplerine hızlı yanıt verme gereksiniminin ön plana çıktığı alanlarda, hantal bürokratik mekanizmaların azaltılmasını sağlamaktan başlayıp rekabetçi bir istihdam politikası uygulayarak daha nitelikli insan gücüne sahip olabilmeye varan birçok avantajdan yararlanmayı hedeflemektedirler. Öte yandan 1930 tarihli 1580 sayılı yasa belediyelere bir girişimci gibi ticari faaliyetlerde bulunma olanağı da

verdiğinden zaman içerisinde ekonomik amaçlarla da şirketlerin kurulduğu görülmektedir (Serdar, 2002: 6). BİT'lerin kuruluşuna olanak veren 1580 sayılı yasa çıkmadan önce de, özel hukuk hükümlerine tabi şirket ya da ortaklıkların belediyeler tarafından kurulduğu bilinmektedir (Eryılmaz, 1997: 185-186; Karabilgin, 1992:21; Keskinç, 1999). Bu çerçevede belediyelerin BİT'leri kurma amaçlarını şu başlıklar altında toplayabiliriz (Serdar, 2002: 6):

- *Kentsel sorunları çözüm bulmak amacı ile hizmetleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirebilmek,*
- *Şirketleri, özel hukuk tüzel kişiliği statüsünde kurarak bunun sağladığı avantajlardan yararlanabilmek,<sup>1</sup>*
- *Bu şirketler sayesinde Devlet İhale Yasası, Genel Muhasebe Yasası, Sayıştay Yasası gibi yasaların düzenleyici, denetleyici ve sınırlayıcı hükümlerinden kurtulmak,*
- *İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetiminin dışına çıkabilmek,*
- *Devlet Memurları Yasası ve İş Yasası'na göre oluşmuş olan sistemin dışına çıkarak istediği kalitede personeli istediği kadar ve istediği ücretle istihdam edebilmek,*
- *Yapılacak hizmet alımlarını BİT'ler aracılığı ile yaparak, ödemelerde aksaklık veya gecikme olduğu durumlarda hizmetlerin aksamamasını sağlamak,<sup>2</sup>*
- *Ticari açıdan karlı olan alanlardaki rantı belediyeye aktararak yeni kaynaklar oluşturulmasını sağlamak,*
- *Öte yandan belediyelerde büro malzeme ve makineleri gibi bazı acil gereksinimlerini şirketler aracılığı ile kolayca sağlayabilmek gibi doğrudan amaçlanmış olmasa dahi bu tarz tali amaçlar da bulunmaktadır.*

<sup>1</sup> Zira yasa gereği bu şirketler, kendi yönetim ve denetim kurullarına sahip olup, denetimleri kendi bünyelerinde yapılmaktadır. Ayrıca ilgili yasa gereği denetimlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gereken bu denetim uygulamada pek sağlıklı yapılamamaktadır (Yıldız, 1998: 64).

<sup>2</sup> Bu konuda bir örnek olay: 1986'dan beri İBB'nin kullandığı araçların akaryakıt gereksinimi İSBAK A.Ş. tarafından karşılanmaktaydı. İBB tarafından yapılan ödemelerde bir aksama olduğunda dahi, bir BİT olan İSBAK akaryakıt vermeyi sürdürmek zorunda kalmıştır. 2002 yılı için açılan akaryakıt ihalesini ise İSBAK değil, BP-SHELL ortaklığı kazanmıştır. Yılın ilk ayları olmasına rağmen çeşitli nedenlerden dolayı İBB aldığı akaryakıt bedelini ödemeyi geciktirince BP-SHELL şirketi İBB'ye akaryakıt verilmesini durdurmuştur. Ancak İBB tarafından ödeme yapıldıktan sonra, akaryakıt verilmesine tekrar başlanmıştır. Bu durum ise belediyede işlerin ister istemez aksamasına yol açmıştır.

BİT'ler, -KİT'ler gibi- kendilerini her yönüyle düzenleyen bir çerçeve yasaya sahip olmamaları veya var olan mevzuatın da dağınık olması gibi nedenlerle uygulamada birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Özellikle liberal çevrelerce, belediyelerin şirket kurarak ekonomik yaşamda faaliyet göstermeleri başlı başına bir sorun olarak görülüp çok ciddi eleştiriler yapılmaktadır. BİT'lerin tüm dezavantaj ve olumsuzluklara rağmen BİT'lerin yaşamlarına devam etmesi ve kesinlikle özel sektöre devredilmemesi gerektiğini savunanlar da bulunmaktadır (Yeter, 1993: 61; Karabilgin, 1992: 23).

BİT'lere yönelik yapılan eleştirilere baktığımızda ise genel hatlarıyla şu başlıkları görebiliriz:

• *BİT'ler, özel şirket statüsünde olmakla birlikte, belediyelerin denetimi altında çalıştıklarından dolayı, karar alma süreçlerinde bağımsız hareket etmeleri zorlaşmaktadır. Bu bakımdan BİT'lerin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamak güçleşmektedir (Yeter, 1994:11).*

• *Belediyeler, bir takım siyasal kadrolara iş bulma amacıyla BİT'leri kurmuşlar ve bu nedenle BİT'ler ehil olmayan kişilerin çalıştırıldığı yapılara dönüşmüştür (Keleş, 1993: 18; Aydın, 1993: 38).*

• *BİT'ler, kayırma aracı olup yemlik olarak kullanılmaktadır ve en önemlisi yolsuzlukların kaynağı haline gelmişlerdir (Keleş, 1993:18).*

• *BİT'ler, denetim mekanizmasından kaçabilmek için kurulmuşlardır (Keleş, 1993:18)*

• *Belediyeler, görevlerini kendi bünyesinde gerekli örgütleri kurarak yerine getirmesi gerekirken; bu hizmetler, BİT'ler aracılığıyla yerine getirilmeye başlanmıştır (Disk-Genel İş, 1996: 8).*

Tüm bu genel eleştirilerin yanı sıra, farklı tarihlerde BİT'lerle ilgili olarak yapılmış çalışmalar yer almıştır. Bu çalışmalarda BİT'lerle ilgili farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlardan 1995 yılında ülke genelinde 99 BİT üzerinde yapılan bir araştırmada; BİT'ler, özellikle KİT'ler ve diğer özel şirketler ile kıyaslanarak BİT'lerin o dönem için olumlu bir trend izlediği ifade edilmektedir (Tekmen, 1997:29). Bu çalışmanın sonuçları aşağıdaki gibi özetlenebilir (Tekmen, 1997:38-39):

• *BİT'lerin toplam varlıkları cari olarak, % 157,9 artarak KİT'leri ve özel kuruluşları geçmiştir,*

• *Toplam varlıklarını karşılamada özkaynakların katkısı artmıştır,*

- *Duran varlıklarının oranı da diğer iki kesimin üstünde bir artış göstermiştir,*
- *Kaynak yapıları öz kaynak lehine gelişmiştir. Finansal oranları geçmişe göre iyi durumda olmasına rağmen, öz kaynakların varlıklarını karşılama oranı özel şirketlerin oranına ulaşamamıştır. Bunun nedeni ise uzun vadeli alt yapı yatırımlarının dış kaynaklar tarafından finanse edilmesidir. Bu durum ise kısa ve orta vadede sağlıklı finans yapısına zarar vermektedir. Ancak uzun vadede bu durum BİT'lerin lehine dönüşecektir,*
- *Faaliyet oranları, KİT ve özel şirketlerden daha iyi olduğunu göstermektedir. Stok devir hızı KİT'leri geçmiş, özel firmaları yakalamıştır. Bu durum daha fazla kar elde etmesine olanak verdiği gibi, sermayesini daha az stoklara yatırdığını da göstermektedir,*
- *Maaş ödemeleri yüksek seyretmiş ve bu durum ise BİT'lerin satış karlılığını olumsuz etkilemiştir.*

Bu çalışmada ortaya konulan olumlu sonuçları, o dönem için örneğin İBB BİT'lerinin faaliyet raporları ayrı ayrı incelendiğinde de görmek olanaklıdır.<sup>3</sup> Öte yandan 2000 yılında 104 BİT üzerinde yapılan diğer bir çalışma ise, karlı şirketlerin bilanço karları düşüldükten sonra bile global olarak 9 trilyon 600 milyar 684 milyon lira zarar ettiğini ortaya koymuştur. Çalışmada, BİT'lerdeki zararın özkaynakları hızla tükettiği, hatta borçlanma yeterliliği olmayan BİT'ler için belediye kaynakları bankalara mevduat olarak yatırılarak kredi alınabildiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla yeni süreçte BİT'leri zarar ettiği ve 1995'teki çalışmadan belirtilen trendin geriye doğru döndüğü ortaya konulmuştur.<sup>4</sup> Ancak her BİT'in mali durumuna ayrı ayrı bakıldığında sonuçların aynı olmadığı da bir gerçektir. Bir yanda belediye tarafından sürekli desteklenen ve belediyeye ciddi yük getiren, bu nedenle belki varlıklarına dahi gerek olmayan şirketler varken; öte yanda gördüğü kamu hizmetinin yanı sıra kar elde ederek, kendisine ve belediyeye kaynak üretenler de bulunmaktadır.<sup>5</sup> Bu noktada, olumlu-olumsuz görüş sahiplerinin "*bardağın görmek istedikleri*

<sup>3</sup> Örneğin, BELTUR A.Ş. ve İSTON A.Ş. için bkz.: İstanbul Bülteni, İBB İhale ve Duyuru Bülteni, Nisan 2003, Sayı: 167, sh.20-21; Ulaşım A.Ş. için bkz.: Faaliyet ve Tanıtım Kitabı, sh.185

<sup>4</sup> Çalışma için bkz.: Gürses, 2000.

<sup>5</sup> Örneğin; yetkilileri tarafından, İBB sahip olduğu 25 şirketten 18'inin aktif olarak çalıştığı ve bunlardan 6'sının 2003 yılı itibarıyla 31 trilyon 497 milyar 62 milyon lira zarar, 12'sinin de 80 trilyon 282 milyar 516 milyon lira kar ettiği ifade edilmiştir; [www.nethavadis.com/güncel,18.07.2004](http://www.nethavadis.com/güncel,18.07.2004).



*tarafına baktıkları*” saptaması yapılabilir; ancak ortada bir gerçek var ki, bardağın hem boş hem de dolu tarafı bulunmaktadır. Dolayısıyla öncelikle bardağın boş tarafı, yani varlığına gerek olmayan BİT’lerin saptanıp bunlarla ilgili çok ciddi kararların alınması gerekir. Ondan sonra BİT’ler içerisinde gerçekten varlığına gerek olan ve kar getirici niteliğe sahip olan kısmının, rasyonel bir biçimde ve özel sektör mantığı ile yönetilmesine olanak sağlanmalıdır. Ondan sonra BİT’lerle ilgili genel bir bakış açısı ortaya çıkabilir. Kısacası farklı profil çizdikleri veya aralarında farklılaşma bulunduğundan her bir BİT için tek ortak bir sonuç bulunmamaktadır. Ayrı ayrı somut sonuçlara inilmeden, toptancı bir anlayışla BİT’lerin akıbetini ilgilendiren değerlendirmelerin yapılması farklı yargıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla her BİT’i ayrı ayrı değerlendirip buna göre ilgili politikaları belirlemek en sağlıklı sonuç olacaktır.

### **Özelleştirme Kavramı ve BİT’lerin Özelleştirilmesi İçin Ortaya Konulan Gerekçeler**

1929 ekonomik krizinden sonra başlayan süreçte; işletmecisi bir devlet düşüncesi benimsenmiş ve devletin ekonomideki faaliyet hacmi büyümüştür. Hatta devlet kalkınmanın lokomotifini olarak görülerek, adeta bir “*devlet kapitalizmi*” oluşturulmuştur. Ancak devletin ekonomideki artan belirleyici rolü, ciddi problemlere yol açmaya başladığı görüşü kısa sürede egemen olmuş ve özellikle 60’lı yılların sonunda “*daha çok devlet*” eğilimi sorgulanmaya başlanmıştır. *Özelleştirme* kavramının oluşmasında etkili olan bu sorgulayıcı görüşler, Batı’da özellikle 70’li yıllarda ağırlığını hissettirirken dünya geneline ise 80’li yıllardan sonra sıçramıştır (Hanke, 1985:1).

Kavram olarak *özelleştirme* en genel anlamıyla, “*özel hale getirmek, sınıai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak*” olarak tanımlanmakla birlikte; son zamanlarda daha geniş bir anlam kazanarak, ekonomik anlamda yeni bir düşünce biçimini ve yeni bir bakış açısını simgelemektedir. Temel hedefi piyasa ekonomisine geçiş olan özelleştirme sürecinin, birbirini tamamlayan değişik öğelerden oluşan bir bütün olduğu görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektöre devri, bu bütünün parçalarından ancak bir tanesini oluşturmaktadır. Bu bütünün tamamına birden bakılmayıp parçaların yalnızca birisi görüldüğünde, özelleştirmenin değişik tanımlama ve uygulamaları ortaya çıkmaktadır. Zira özelleştirme uygulamalarının çoğunda, kamu kuruluşlarının mal varlığı ile bunların kontrolünün özel sektöre devri biçiminde gerçekleşirken; bir

kısımında ise yönlendirme ve denetim devlette kalmakla birlikte, kamunun yönetim kurallarının özel hukuka uygun duruma getirilmesi biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir (Kepenek, 1990:145). En genel anlamıyla özelleştirme kavramı şöyle tanımlanabilir; “devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya tamamen kaldırmak amacıyla, dar anlamda KİT’lerin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi” (Atasoy, 1993:183) ya da “kamu kurumları tarafından tekel olarak ve genellikle sıfır ya da maliyetinin altında fiyatlandırılarak yürütülmekte olan işlevlerin, özel sektöre aktarılması süreci” (Eryılmaz,1997:150) dir. Özelleştirme karşıtlarının bu kavrama bakışı ise epeyce farklıdır. Çünkü onlara göre, özelleştirme kaçınılmaz bir süreç olmayıp, yalnızca kamu yararının bir takım özel çıkarlar için feda edildiği ideolojik bir seçenektir öte bir anlamı yoktur. Bu nedenle özelleştirme kavramını, “devleti yontmak ve yoksulların bırakıldığı ve sadece belli bir kesimin yaşama hakkının bulunduğu acımasız bir sistem haline gelmek”<sup>6</sup> biçiminde tanımlamaktadırlar. Kısacası; özelleştirme, *daha az devlet, daha fazla piyasayı* ifade etmektedir (Atasoy, 1993: 183).

Küreselleşme rüzgarının da büyük etkisinin olduğu özelleştirme kavram ve uygulamaları, Türkiye’nin gündemine kamu kurum ve kuruluşlarında gerekli esneklik ve etkinliği sağlayabilmek ya da kamu hizmetlerini daha verimli yerine getirebilmek amacıyla 80’li yıllarda girmiştir. İlk uygulamaları KİT’lerde gerçekleştirilen özelleştirmelerin, yerel kamu hizmetlerinde gündeme gelmesi ise 90’lı yılların başında olmuştur. Böylelikle *ihale* ve *imtiyaz* gibi bilinen hizmet sunma yöntemlerinin yanına, *şirketleşme, yap-işlet-devret, kiralama* gibi yeni alternatif yöntemler de eklenmiştir. Ayrıca Devlet İhale Yasası’nda yer alan *ihale* yöntemi de, özellikle belediye hizmetlerinde kapsamlı ve ağırlıklı olarak uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle BİT’lerin kurulmasında, kamunun yönetim kurallarının özel hukuka uygun duruma getirilmesi biçiminde bir özelleştirme yönteminden söz etmek olanaklıdır (Doğan ve Dağ, 1995:48; Köksal, 1993: 37).

Dünya gündemine oturan özelleştirme politikalarının biçimlenmesinde; *yüksek maliyetler, kaynak sıkıntısı, verimsizlik ve personel planlamasının yapılamaması, siyasal nedenlerle işe alınmalar, sendikal rekabetler ve ücret-üretim dengesizliği, araç-gereç yetersizliği* gibi nedenler önemli derecede yer tutmakla birlikte, en büyük etkenin *maliyet faktörü* olduğu anlaşılmaktadır. Bu

<sup>6</sup> Bu tarz görüşler için bkz.: Değirmenci, Koray, Özelleştirme ve Sosyal Devlet, www.Turkish.org.tr/özelleştirme1, Türk-İş Yılığ, Ankara, 2000; Işıklı, Alpaslan, Özelleştirme Ne İçin?, www.toplumsalbellek.org/özelleştirme.

etkenin öne çıkmasında, yine özel piyasanın, genellikle kamunun yaptığı hizmetleri çok daha ucuza sağlayarak önemli miktarda tasarruf sağladığı savı rol oynamaktadır (Miller, 1993:347).

Özelleştirme politika ve uygulamalarına bakıldığında ana hatlarıyla şu nedenlerin varlığı anlaşılmaktadır; pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist nedenler. Özelleştirmeye pragmatik nedenlerle yaklaşanlar, daha etkin ve verimli bir kamu hizmeti için ihtiyatlı bir özelleştirmenin yapılmasını söylemektedirler. Konuya ideolojik açıdan yaklaşanlar ise devlet çok büyük ve güçlü olup insanların yaşamına zorla girdiğinden; devletin rolünü, özel kurumlar ve özel yaşam karşısında küçülmesini sağlayacak özelleştirmelere gidilmeli şeklinde düşünmektedirler. Konuya ekonomik yarar açısından yaklaşanlar ise; ekonomide önemli yekün oluşturan kamu harcamalarını, ekonomik verimlilik açısından özel kesime aktarılmasını istemektedirler. Son olarak özelleştirme için popülist nedenler ileri sürenlerin hedefi ise, bürokrasinin gücünü azaltarak insanlara kendi ortak gereksinimlerini karşılamada daha fazla yetki vermektir. Özelleştirme ile ilgili sayılan bu genel nedenlerin yanı sıra; BİT'lerin tamamen özelleştirilerek, belediyelerin yalnızca *düzenleyici/sağlayıcı* olmaları gerektiği ile ilgili gerekçeler ise şöyle sıralanabilir (Eryılmaz, 1997:151; Doğan ve Dağ, 1995:49-50; Alper, 1994: 34; Savas, 1994: 124):

- *Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek ve Özel Girişimciliği Teşvik Etmek*

BİT'ler, fiyat ve kalite yönünden piyasaya genelde duyarlı değildir. Bunun başlıca nedeni, BİT'lerin tekelci/tekelimsi statüleriyle piyasanın kontrolünü ellerinde bulundurmaları ve asıl önemlisi *iflas etme* gibi bir tehlike ile karşı karşıya bulunmamalarıdır. Böylece BİT'ler, piyasa paylarını kaybetmemek için kaliteyi iyileştirmek, fiyatı ve maliyeti düşürmek gibi tedbirler alma zorunluluğu duymazlar. Özelleştirme, bu iki durumu ortadan kaldırarak, piyasa koşullarında faaliyet göstermelerini sağlamak ve bu yolla piyasa ekonomisini güçlendirmek için düşünülmektedir.

- *Ekonomide Verimliliği Yükseltmek ve Performans Artışı Sağlamak*

Hizmet performansının üç temel kriteri vardır; etkililik (efficiency), etkenlik (effectiveness) ve adillik (justice). Kamu sektöründe ortalama verimlilik genelde düşüktür. Bu düşüklük, ekonomideki verimliliği de olumsuz etkiler. Alınacak önlemler sonucu kamu sektörünün daraltılması da ekonomide verimliliğin artışına neden olacaktır. Dolayısıyla rekabet ortamında BİT'lerin özelleştirilmesi, hizmetlerin daha verimli, etkili ve etken olmasını

sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca rekabet ortamındaki kamusal hizmetler; kamunun denetimi altında olarak yeterli miktarda, daha iyi kalitede ve toplumun her kesimine adaletli bir biçimde ulaştırılmalıdır.

- *Yerel Halkın Alternatif Firmaların Hizmetlerinden Yararlanması*

Özelleştirme politikaları sonucu, hemşehriler, alternatif firmaların ürettikleri hizmetler arasında seçim yapabilme olanağına sahip olacaklarından dolayı daha fazla tatmin olacaklardır.

- *Gelir Dağılımını İyileştirmek*

Karlılık oranı yüksek BİT'lerin hisse senetlerinin yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli avantajlarla satılabilmesi durumunda, bu kesimlere bir gelir transferi olacaktır. Bu yöntem işletmede verimliliği yükseltirken, ayrıca verimlilik artışının düşük gelirli kesimlere aktarılmasını da sağlayabilecektir. Bu, sermaye mülkiyetini tabana yayma amacının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bunun gerçekleşmesi ise özelleştirmenin hisse satışı yoluyla yapılması ve hisse senedi alacak düşük gelirli kesimlere finansal desteklerin sağlanması biçiminde olmasına bağlıdır.

- *Sermaye Piyasasını Geliştirmek*

Ülkemizde gelişme safhasında bulunan sermaye piyasasının eksikliğini duyduğu en önemli şey yeterli menkul kıymet arzıdır. Halen devlet tahvilleri, hazine bonoları ve gelir ortaklığı senetleri ile bu eksiklik doldurulmaya çalışılmaktadır. BİT'lerin özelleştirilmesi, sermaye piyasasının gereksinimi olan bu önemli şeyi, hisse senetleri sunmak suretiyle piyasanın canlanmasına katkıda bulunacaktır.

- *Tasarrufların Daha Büyük Oranda Hisse Senedine Yönelmesini Teşvik Etmek*

Tasarrufların gayrimenkul, altın gibi bir anlamda verimsiz yatırımlara akması ülkemizin önemli problemlerinden biridir. Sermaye piyasasının gelişmiş olması ve halka açık şirketler modelinin tutulması, ayrıca kronik enflasyon ve geçmişte görülen olumsuz örnekler(işçi şirketlerinin başarısızlığı vb.), hisse senetlerinin yatırım bilincinin veya alışkanlığının yerleşmesini engellemiştir. Oysa hisse senetlerine yatırım yapmak, tasarrufların verimli yatırımlara dönüşmesi demektir. Yaygın ve kapsamlı özelleştirme programı, bazı teşvik önlemleriyle de desteklenmesi halinde hisse senedi alma bilincini yerleştirecektir.

- *Hizmetleri İyileştirmek*

Vergileri artırmadan hizmetlerin iyileştirilmesi sorunu çözülecektir.

• *Siyasal Kayırmacılığın Önüne Geçebilmek*

Belediyelerin doğası, siyasal kayırmacılıktan kendilerini kurtaramamaktadır. Belediyelerin siyasal kadrolaşma ile gereğinden fazla insan istihdam etmeleri hizmetlerin maliyetini artırdığı gibi, toplumda da sosyal barışı bozucu etki de yapabilmektedir. Özelleştirme ile bu olumsuzlukların önüne geçilmek istenmektedir (Keleş, 1987:6).

• *BİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak ve Belediyeye Gelir Temin Etmek*

BİT'lerin zarar ettiği ve ortaya çıkan açıkların belediyeden yapılan transferlerle giderildiği durumlar; hizmetlerin yürütülmesini olumsuz etkilediği gibi belediyenin manevra yeteneğini de daraltmaktadır. Bu nedenle gelir sağlamak ve BİT'lerin borç yükünden kurtulmak için belediyelerin özelleştirmeyi düşündükleri söylenebilir.

Bunlar veya benzeri gerekçelerle; holdingleşen BİT'lerin geleceğini belirsizlikten kurtarabilmek için belediyelerin düşündüğü çözümlerin başında, yerel kamu hizmetlerinin özel firmalara bırakılması gelmektedir. Böylelikle BİT'lerin kurulması ile başlayan özelleştirme sürecinin, ikinci aşaması da tamamlanmış ve belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi operasyonu bitirilmiş olacaktır. Mevzuata bakıldığında da, özelleştirmenin önünde herhangi bir engel olmadığı gibi, bu yönde amir hükümler de bulunmaktadır. Çünkü 4046 sayılı yasanın 26. maddesi yerel yönetimlerle ilgili olup, özelleştirilecek kuruluşların ne olduğu hususu düzenlenmiştir. Buna göre, belediyelerin “bağlı ticari amaçlı kuruluşlar” ile “pay oranlarına bakılmaksızın her tür iştiraklerindeki paylar”ını özelleştirmesi öngörülmüştür. Bu amaçla; özellikle İBB yetkilileri harekete geçmiş ve Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından Temmuz 2003’de başlatılan çalışma ile BİT’lerin SWOT analizi yapılmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar rapor olarak, belediye meclisi hukuk komisyonuna sevk edilmiştir. O tarihteki İBB yetkilileri, yetki verilmesi durumunda, *Değer Tespit Komisyonu* kurularak şirketlerin piyasa değerinin saptanması işinin yapılacağını ve 3-4 ay gibi kısa sürede de şirketlerin özelleştirilebileceğini belirterek şu bilgileri vermişlerdi:

*“Biz de uluslararası muhasebe kurallarına uygun olarak 17 şirketle ilgili ‘SWOT Analizi’ olarak adlandırılan ve finansal bilgilerin yer aldığı raporları hazırladık. Ancak özelleştirme aşamasında elimizdeki bu bilgileri 1-2 firmaya verip, değer tespitini tescil ettirmek zorundayız. O piyasa değeri olacak. Biz şirketlerde ne kadar*

*yatırım yapmışsınız, bugüne kadar bu şirketlere dolar bazında ne kadar sermaye aktarmışsınız bunları biliyoruz.”<sup>7</sup>*

Bu açıklamanın yanı sıra, İBB, sahip olduğu BİT’lerle Türkiye’nin 3 büyük holdingi arasına girdiği dile getirilerek; bu gücün paylaşımı için yerli ve yabancı bütün yatırımcılara açık olunduğu, şirketlerin piyasa değeri saptandıktan sonra pazarlık aşamasının başlanabileceği, belediyenin yasal olarak İGDAŞ’ta yüzde 20’den fazla pay sahibi olunamayacağı<sup>8</sup> ve diğer şirketlerde de belediye payının yüzde 25-40 arasında düşünüldüğü belirtilmişti. Aynı açıklamada; cirodan pay almak koşuluyla BELTUR ile HAMİDİYE’nin tamamen özelleştirilebileceğini belirten, ve “*Özelleştirmeden elde edilecek geliri altyapı projeleri başta olmak üzere İstanbul’un 2023’e kadar yapılması planlanan büyük projelerinin gerçekleşmesi için harcayacağız*” biçiminde ifadeler de bulunmaktaydı.<sup>9</sup> İBB’nin özelleştirme politikası çerçevesinde hazırladığı bu çalışma, planlanan biçimde önceki dönemde sonuçlanmış olsaydı; İBB tarihinde yeni bir döneme girilmiş ve 80’li yıllarda başlayan liberalleşme akımının başlattığı özelleştirme dalgası büyük bir aşama kaydetmiş olacaktı. Ancak bu süreç, belediye meclisinin başkana yetki vermemesi ve daha sonra da yapılan seçimler sonucu yönetimin değişmesinden dolayı yarım kalmıştır.

Yeni dönem İBB yöneticilerinin özelleştirme ve BİT’lere bakışında, eski döneme göre büyük oranda bir farklılık bulunmamakla birlikte süreçlerle ilgili tam bir netlik de görülmemektedir. Zira İBB İştirakler Daire Başkanlığı’na atanan yeni başkan da, değişimin hızla yaşandığı dünyada özelleştirmenin kaçınılmaz olduğunu ancak uygulamada farklı bir yol izleyeceklerinin işaretini vermiştir. Yeni başkan, BİT’leri daha iyi fiyatlarla özelleştirebilmek için öncelikle durumlarının iyileştirilmesi gerektiğini ve daha sonra piyasaya çıkacaklarını ifade etmiştir.<sup>10</sup> Özellikle İDO İGDAŞ ve Kiptaş’ın blok satış ya da tahvil ihraç ederek halka arz yoluyla özelleşeceğini açıklayan başkan, elde edilecek kaynağın ulaşım ve deprem hazırlığı için kullanılacağını ifade etmiştir.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Akşam, 29 Ağustos 2002

<sup>8</sup> Bkz.: 18.04.2001 tarih ve 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu.

<sup>9</sup> Akşam, 29 Ağustos 2002

<sup>10</sup> Bkz. “Özelleştirmeyi ‘şimdilik’ rafta”, Radikal Gazetesi, 06.07.2004

<sup>11</sup> “İstanbul Belediyesi tahvil satın para kazanacak; kazandığı parayı da depreme yatıracak”, Ekonomi, Nethaber, 14 Şubat 2007.

## Kamu Yararı ve Müşteri Memnuniyeti

BİT'lerin temel kuruluş amaçlarına ve bu bağlamda kendileriyle ilgili tartışmalara bakıldığında; *kamu hizmeti*, *kamu yararı*, *verimlilik*, *etkinlik* gibi kavramların ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar arasında en temel kavram ise *kamu hizmeti* kavramıdır. *Kamu hizmeti*, en genel ifadeyle sunuldukları yer ve mekanda ortak yarar ya da toplumsal yararlanmanın söz konusu olduğu hizmetlerdir. Hangi düzeyde olurda olsun günümüzde kamu hizmetleri, üç ana ögenin varlığına bağlıdır; *üretici*, *tüketici* ve *düzenleyici/sağlayıcı*. *Üretici*, işi yapan veya tüketiciye hizmeti verendir. *Tüketici*, kendi gereksinimi için hizmeti alıp tüketendir. *Düzenleyici/Sağlayıcı* ise, tüketici için üreticiyi seçen veya bunun tam tersi üreticiye tüketici belirleyen bir araçtır. Örneğin belediye tüzel kişiliği, çöplerin toplanması işi için bir özel sektör şirketiyle sözleşme yaptığında; burada belediye *düzenleyici*, şirket *üretici* ve çöpleri toplananlar *tüketicidirler*. Bu biçimde *kamu hizmeti* kavramını oluşturan ögeler arasında net ayırım yapılarak, *kamunun* rolü net olarak biçilmekte ve sonrasında adeta özelleştirmeye temel oluşturulmaktadır. Başka bir deyişle *kamu*, liberal yaklaşımla bir *düzenleyici/sağlayıcı* görülmekte ve hizmeti bizzat *üretmek* ise *kamuya* biçilen rolden çok farklı bir işlev olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bir belediye için, bir hizmeti kendi çalışanlarını ve ekipmanlarını kullanarak sağlamak zorunda olmadığı net olarak söylenmektedir. Ancak hizmeti *sağlama* ve *denetleme* konusu ise kesinlikle belediye tarafından ve etkin bir biçimde yerine getirilmesi zorunludur. Özelleştirme karşıtları ise, kamunun *üretim* işlevini yitirmesinin *düzenleyici* rolünü de yitirmesine neden olacağını ileri sürerek, *üretmek* ile *düzenlemek/sağlamak* işlevleri arasındaki bu ayrımı kabul etmemektedir (Savas, 1994: 81; Ünal, 1999: 15-17).

Bütün teorik tartışmalarla birlikte, *kamu hizmetinin* *üretici* işlevinin özel şirketler tarafından yerine getirilmesi (toplu taşımacılıkta özel halk otobüsleri ya da dolmuş işletmeciliği gibi), günümüzde kabul edilebilir ve hatta sıradan bir durum haline gelmiştir. Ancak kamu hizmetinin esas hedefi olarak görülen *kamu yararı* kavramı söz konusu olduğunda ise olayın boyutu değişmekte ve konu tartışılır duruma gelmektedir. Çünkü *kamu hizmetinin* özel sektörden yerine getirilmesi durumunda, *kar* ile *kamu yararı* seçenekleri arasında kalınmakta ve özel şirketlerin doğası gereği de *kar* seçilmektedir. Çünkü özel sektörde öncelikli amaç, *kamu yararının* gözetilmesi değil *kar*'ın maksimize edilmesidir. Bu durum ise *kamu yararı* kavramını zedeleyecek bir potansiyeli beraberinde taşımaktadır. Örneğin kamu yararının üst düzeyde gözetilmesi gereken ve doğrudan toplum sağlığını ilgilendiren *çöp* ve *temizlik işleri* gibi bir

işte, *kar* amaçlı bir kuruluşun *kamu yararını* ne kadar gözeteceği, yanıt bekleyen bir sorudur. Bu bağlamda çok çarpıcı bir örnek verilecek olursa; bir İBB şirketi olan İSTAÇ tarafından, çok tehlikeli olan<sup>12</sup> *çöp suyunun* rast gele akmasının ya da toprak tarafından emilmesinin önüne geçmek için atıkların depolamasının yapıldığı alanlarda son teknoloji kullanılarak atıklar ile toprak tabakası arasında izolasyon işlemi yapılmakta ve çöp sularının toprağa karıştırılmayarak izoleli kanallar aracılığı ile yine izoleli kuyularda toplanması sağlanmaktadır. Toplanan bu sular ise, arıtıldıktan sonra İSKİ kanalına verilmektedir.<sup>13</sup> Böyle bir yatırım ise, *dışsallık* etkisi nedeniyle *kar* dürtüsünden uzak tamamen *kamu yararı* hatta bunu da aşarak *doğal yarar* gözetilerek yapılabilecek bir yatırımdır. Bu yatırım için yapılan maliyet ise *kar*'ı maksimize etmeğe yönelik olmayıp, büyük oranda geriye dönüşü olmayan *sosyal maliyet*dir. Eğer İSTAÇ tamamen özelleştirildiğinde ya da yalnızca bu faaliyeti bir özel şirkete devredildiğinde, bu yüksek maliyetli yatırım yapılacak mıdır? Ya da hangi koşullarda yapılacaktır? Yoksa çöp suyu sızıntısı *kar* azaltıcı çok gereksiz bir ayrıntı görülerek, böyle bir yatırım akıldan bile geçirilmeyecek midir?<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> İSTAÇ yetkilileri; yeni uygulamanın bir parçası olarak yapılan çöp suyu kuyusuna (çöp sularının toplandığı topraktan izole edilmiş kuyu), bir köpeğin düştüğünü ve öldükten sonra da inanılmaz derecede kısa bir sürede cesedin eridiğini ilginç bir gözlem olarak aktarıp çöp suyunun ne kadar zararlı olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca yeni uygulamadan önce, çöp sularının hiçbir önlem alınmadığından toprak tarafından emilip zararlı madde olarak yer altı ve yer üstü sularına karıştığını da eklemiştirler.

<sup>13</sup> Bkz.: Faaliyet ve Tanıtım Kitabı, sh. 110-111; Katı Atıkta, Vahşi Dökümden Düzenli Depolamaya, İSTAÇ Tanıtım Broşürü, İstanbul, 2001, sh. 7

<sup>14</sup> Bu duruma çarpıcı bir örnek; "New York şehrinde katı-çöp toplanması ile ilgili iki ana yapı vardı. Şehrin Sağlık Teşkilatı, halkın ve kar amacı gütmeyen kuruluşların katı atıklarını kaldırır. Temizlik işi yapan özel firmalar ise, büro binaları, restoranlar ve toptancıları da içine alan ticari teşebbüslere hizmet verirlerdi. 1957 yılında, halk sağlığını koruma hizmetleri (yani birinci yapıyı) özel şirketlere devredildi. Sonuçta New York'ta düzinelerce şirket ortaya çıktı. Kuramsal bir bakışa göre, New York şehri Sağlık Teşkilatı'nın elinde bulunan tüm şehrin tekeli bozuldu ve teşkilat tarafından sağlanan hizmetlerin daha etkin ve verimli arzı için bir fırsat ortaya çıktı. Ama 80'lerin ortasından itibaren, çöp toplama işinin özelleşmesi ile beklenen verim alınamadı. Holdinglerce ortaklaşa sahip olunduklarından, özel temizlik şirketlerinin çoğalması gerçekten de aldatıcı oldu(...) Teşkilatlanmış suçların, özel taşıma şirketleriyle alakası olduğu yolundaki şüphe doğru olmasa bile, çöp ticareti endüstrisinin özelleştirilmesinin iddia edilen faydaları elde edilememiştir. Müşterilerin alternatifleri yoktur. Şehirden ticari kuruluş sahiplerine posta çıkarıldığında, Manhattan'daki büyük bir şirket binası da dahil çoğunun taşıyıcılarına fazla fiyat ödedikleri ve görülen rekabetin yokluğu taşıma fiyatlarını yukarı fırlatmıştır. Devletin elinde bulunan tekil özel kesimin eline geçmiştir(...) 1987'de çöp toplamanın özelleştirilmesinin New York şehri için bekleneni vermediği açıktır. Çöp taşımacılığı üzerine süregelmekte olan politik tartışmalar, özellikle tehlikeli atıklar



Bu sorulara verilecek yanıtlar ise, İSTAÇ A.Ş. özelinde *kamu yararı* önceliği olan faaliyetleri yürüten BİT'lerin özelleştirilmesi tartışmalarında önemli ip uçları verecektir.

Kamu hizmetini oluşturan üç öge (*üretici, tüketici ve düzenleyici/sağlayıcı*) baz alındığında, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili süreçte iki aşamanın söz konusu olduğu anlaşılmaktadır. Birinci aşamada; kamu hizmetinin yerine getirilmesinde hem *üretici* hem de *sağlayıcı/düzenleyici* olan belediyeler, bu hizmetleri daha aktif ve verimli üretmek veya sağlamak amacıyla BİT'ler kurulmuştur. BİT'ler belediyeye bağlı birer şirket olmaları nedeniyle, belediyenin *üretici* niteliği devam etmiştir. Hatta bu durum, o konjunktürde bir nevi özelleştirme yöntemi olarak görülmüştür. Günümüzde ise artık BİT'lerin tamamen özelleştirilmesinin tartışıldığı yeni bir dönemece girildiği görülmektedir. Bu ikinci aşamada hizmetlerde verimliliği artırmak, giderleri azaltmak ve tüketicilerin gereksinimlerini daha iyi sağlamak gibi KİT'ler için kullanılan kavramlar, BİT'ler için de sarf edilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, BİT'lerin de *üretici* pozisyonunda önemli değişim yaşanması ve bir kısım hizmetlerin özel sektöre devredilmesi kaçınılmaz gözükmektedir. Böylelikle hizmetin üretilmesinde karşılarında özel sektörü bulacak olan "*hemşehriler*", her hizmet grubunda kamu karşısında "*vatandaş*" olmaktan çıkıp özel sektörün karşısında "*müşteri*" konumunda olmaya başlayacaklardır. "*Vatandaş*" mantığından "*müşteri*" mantığına geçiş ise, beraberinde "*kamu yararı*" anlayışından "*müşteri memnuniyeti*" anlayışına doğru önemli bir değişimin yaşanmasına yol açacaktır. Bu nedenle belediyeler, hizmetlerin sağlıklı yürümesi, hemşehrilerin mağdur olmaması ve siyasal açıdan da risk almamak için *denetleme* işlevini eksiksiz yerine getirmek zorundadır. Bu süreçte hemşehriler, özel sektörün *kar* dürtüsü ile hareket eden "*insafına*" bırakılmaması ve "*acaba hemşehriler özel sektörün verdiği hizmetlerden memnun mu?*", "*memnuniyetsizlik varsa nedenleri nelerdir ve neler yapılmalıdır?*" gibi soruların yanıtlanması büyük önem arz etmektedir (Emrealp / Horgan, 1994:6).

BİT'lerin özelleştirilmesi sonucu *kamu yararı* kavramının netliğini kaybetmesi durumunda; "*toplam kalite*" ve "*müşteri memnuniyeti*" gibi kavramlar, temel hedefi hemşehrilerin mutluluğunu sağlamak olan belediyeler için sahip

---

hususunda daha büyük bir düzenleme ile ilgilidir. Birçok özel taşıyıcı amiyant ve hastane atıkları gibi tehlikeli şeylere hususi olarak el sürmezler. Hükümet sorumlulukları yeniden almaya yönelik bir eğilimin içinde olmasının yanı sıra, Koch yönetimi, özel taşıyıcıları saf dışı bırakmayı ciddi olarak düşünmektedir." (Bailey, 1987: 5-6).

çıkılması gereken önemli araçlar olacaktır. Çünkü bu gibi kavramlar, yeni süreçte *kamu yararı* kavramının işlevini üstlenebilecek bir potansiyele sahip gözükmektedir. *Üretici* işlevinde değişim yaşayacak olan BİT'ler, gerek kendileri açısından ve gerekse kamu hizmetine talip özel sektör firmaları açısından, bu kavramları özellikle "*denetleyici*" işlevini yerine getirirken kullanmalı ve hemşehrilerin şikayet ve taleplerini iletecekleri birimler oluşturarak onlara gereken önemi vermelidirler. Hatta bu birimler, daha etkin ve verimli çalışabilmesi için doğrudan başkana bağlanmalıdır.<sup>15</sup> Bu bağlamda hemşehrilerin eğitilerek bilinçlendirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Zira bilinçlenen hemşehriler, özelleşen hizmetlerle ilgili şikayetlerini, gereksinimlerini ve isteklerini ya doğrudan BİT'lere ya da dolaylı olarak belediyelerin ilgili birimlerine ileterek sorunların giderilmesini daha güçlü isteyeceklerdir. Bu anlayış, hem hemşehrilerin "*kamu yararı*"na paralel beklentilerine yanıt verilmesinde, hem de kentte yaşayanların kaliteli yaşam sürmelerinde önemli işlevler yüklenecektir (Yalçındağ, 1996:128).

BİT'lerde yaşanabilecek özelleştirme sürecinde, hem toplumun değişen taleplerini karşılamak hem de belediye yönetiminde gerekli etkinliği sağlamak amacıyla "*toplam kalite sistemini kabul ediyorum*" ya da "*bu sisteme geçiyorum*", demekle sorunun kendiliğinden çözümleneceği de bir gerçektir. Eğer belediye yöneticileri, *kamu yararı* kavramının netliğini kaybedeceği bir ortamda "etkin ve verimli olmayı hedefliyorlarsa" ve beklenen hizmetleri "sağlıklı yerine getirerek hemşehrilerini mutlu etmek istiyorlarsa" kendilerini yenilemek ve "toplam kalite" felsefesini özellikle kendilerinden başlayarak her alanda egemen kılmak zorundadırlar (Kozcu ve Göregenli, 1994:185). Eğer bu konuda hassas davranmazlarsa; *kamu yararı* kavramı kaybedileceği gibi, hizmetlerin kalitesizliği hem ekonomik hem de siyasal anlamda belediyelere pahalıya mal olacaktır. Zira yapılan araştırmalara göre, hizmetten memnun olmayan bir kişi bu memnuniyetsizliğini ortalama 9-10 kişiye, hatta %13'ü yirmiden fazla kişiye aktarmaktadır. Üstelik iletişim araçlarının etkinliğinin artması, belediyeleri herhangi bir olumsuzluktan daha çok etkilenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise, beş yılda bir seçime giden belediye yöneticileri için yanlış bir siyasal adım olur (Öztürk, 1996:111). *Toplam kaliteciler*, toplam kaliteyi uygulayacak örgütlerdeki yöneticilerin o örgütteki her şeyden haberdar olması gerektiğini ısrarla önermektedirler. Bu

---

<sup>15</sup> Beyaz Masa, Yıldırım Servis, Alo Belediye ve Halk Danış gibi ünvanlarla kurulmuş ya da kurulacak olan ve kent halkının şikayet, gereksinim ve istekleri bakımından belediyeye sürekli bilgi akışını sağlayan birimler daha aktif duruma getirilerek bu görevi üstlenebilirler.

düşüncenin belediyelerde uygulanabilirliği ise, ancak “Beyaz Masa”. “Kent Bilgi Sistemi” biçiminde adlandırılabilir sistemlerin kurulması ile olanaklıdır (Şimşek 1996: 143).

### **BİT’leri Özelleştirmenin Önünü Açıcı Müdahaleler**

Türkiye’de merkezi yönetimin, belediyeler üzerinde mali ve yönetsel açıdan sık sık müdahalelerde bulunduğu bilinen bir gerçektir. Bu müdahaleler, belediye tüzel kişiliğine yapıldığı gibi, doğrudan belediye işletme ve şirketlerine (BİT) yönelik olarak da yapılabilmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimlerin, BİT’lerle ilgili olarak -ortaya konulan olumsuz görüşlerin de etkisiyle- özellikle belediyeler ile merkezi yönetimin farklı siyasal partiler tarafından yönetildiği dönemlerde değişik arayışlar içine de girdikleri ve BİT’ler üzerinde hukuksal-yapısal değişiklikler yapıcı uygulamalara yönelikleri görülmektedir. Yapılan müdahaleler, siyasal nitelikli olabildiği gibi ekonomik nitelikli de olabilmektedir. Müdahale yöntemleri ise, ya gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler biçiminde ya da denetim organları kullanılarak yapılabilmektedir. Bu tür uygulamalar ise; yeni BİT kurulmasının önüne geçilmesi, mevcutların yaptıkları faaliyetlere birtakım sınırlamalar getirilmesi, yasalara uygun olan veya olmayan<sup>16</sup> denetimlerin artması ya da belediye tüzel kişiliğinin ihalelerine girmeleri veya onlardan iş almaları gibi ayrıcalıkların ortadan kaldırılması biçiminde sıralanabilir. Ayrıca bu uygulamalarda; KİT’ler gibi BİT’lerin de tamamen özelleştirilmesinin, küresel neo-liberal politikaların bir sonucu olan kaçınılmaz bir konjonktürel süreç olarak görülmesinin de etkisi olduğu bilinmektedir.

BİT’ler açısından en çarpıcı müdahale biçimi, belediyelerin kendisine bağlı şirketlerden mal ve hizmet alımını kısıtlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler olmuştur. 2886 sayılı Devlet İhale Yasası’nın “İhtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması” başlıklı 71. maddesi, belediyelere kendisine bağlı BİT’lerden “ihalesiz olarak” mal ve hizmet alımına olanak vermektedir. Yasa bu noktada; kent sorunlarına etkin çözüm üretebilme amacıyla kurulmuş olan BİT’lerin manevra alanını genişletebilmek için liberal bir yaklaşımla belediye yönetimlerine kolaylık sağlamak istemiştir. İlgili maddede, kamu kuruluşları için kullanılan “Maliye Bakanlığı’ndan uygun görüş almaları gerekmektedir” genel ifadesinin, belediyeler için “belediye encümeni

<sup>16</sup> Şirketler belediyeden ayrı bir özel şahsiyet olduğu ve tamamen Türk Ticaret Yasası çerçevesinde faaliyet gösterdiği nedeniyle Sanayi ve Ticaret Bakanlığı dışında yapılan denetimlerin hukuksal olmadığı iddiası için bkz.: Yıldız, 1998: 64, 68.

*uygun görüşü*” biçiminde geçerli olduğu 95/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesinin II/K-8.maddesinde hüküm altına alındığı görülmektedir. Devlet İhale Yasasının ve Genelgenin ilgili maddeleri gereğince belediyeler, ihale yapmaksızın kendilerine bağlı BİT’lerden mal ve hizmet alımına çok kolay başvurabilmekteydiler. Ancak belirli aralıklarla bu hukuksal durumu etkileyecek ve değişikliğe uğratacak düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunlardan en önemlisi, 27.11.1994 tarih 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan *4046 sayılı Özelleştirmeye İlgili Yasa* ile yapılan değişikliktir. Bu değişikliğe göre, belediyelerin şirket kurmaları, kurulmuş şirketlere ortak olmaları veya sermaye artırımında bulunulması Bakanlık Kurulu iznine bağlanmıştı. Bu yasa çıkmadan önce de İçişleri Bakanlığı 07.07.1994 tarih ve 612 sayılı, 04.08.1994 tarih ve 716 sayılı genelgeler ile belediyelerin yeni şirket kurmalarının önü kapatılmıştı. Söz konusu 4046 sayılı yasa ile yapılmak istenen ise, yalnızca mevcut uygulamaya bir yasallık kazandırmak olmuştu. Bu değişiklik daha da ileriye götürülerek, 13.03.1995 tarih ve 22226 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 95/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesi ile, belediyelerin BİT’lerden ihale yapmaksızın mal ve hizmet alımı yapamayacağı hükme bağlanmıştı. Ayrıca KİT’lerin özelleştirilmesi amacıyla çıkarılan 4046 sayılı yasanın 26. maddesiyle, özelleştirilme konusu hükme bağlanmış ve özelleştirilecek bu kuruluşların ne olduğu düzenlenmişti. Buna göre belediyelere ait *“ticari amaçlı kuruluşlar”* ile *“pay oranlarına bakılmaksızın her tür iştiraklerindeki paylar”*ın özelleştirilmesi açıkça ortaya konulmuştu. Ancak bu yasa maddesi, ya uygulamaya geçememiş ya da sınırlı düzeyde uygulanabilmiştir. Yapılan en ciddi müdahale ise; 2886 sayılı Devlet İhale Yasası’nın günümüzün değişen ve gelişen gereksinimlerine yanıt vermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kuruluşlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği gerekçesi ile çıkarılan yeni ihale yasası ile olmuştu. Zira 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı yeni Kamu İhale Yasası’nın *Kapsam* başlıklı 2. maddesinin “d” bendi, daha önceden kamu ihale yasası kapsamında olmayan belediye şirketlerini yasa kapsamına aldı. Bu çerçevede 01.01.2003 tarihinden itibaren, her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işleri bu çerçevede yürütülmeye başlandı. BİT’ler açısından yasanın en önemli yönü ise, yasanın *İhaleye katılmayacak olanlar* başlıklı 11.maddesinin 3. paragrafında, şirketlerin belediyelerin açacağı ihalelere girme yasağının konulmasıydı. Bu yasak, BİT’lerin, kendi belediyelerinin ihalelerine girmesini engelleyeceğinden dolayı kaçınılmaz bir süreci de başlatmış oldu.

Bu süreçte Kamu İhale Kurumu Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 54. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "*sermaye paylarına bakılmaksızın ihaleyi yapan idarenin doğrudan veya dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketlerin bu idarelerin yapacakları ihalelere katılamayacaklarına*" ilişkin hükmün iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Çanakkale Belediye Başkanlığı'nın açtığı dava, Danıştay 10. dairesi tarafından oybirliği ile reddedildi. BİT'lerin yönetim kurulları genelde belediyelerin ilgili birimlerinin yetkilileri tarafından oluşturulduğundan, böylelikle BİT'lerin önü iyiye kapanmış oldu. Zira genelde yaşamlarını kendi belediyelerinden aldıkları ihalelerle devam ettiren BİT'ler, kamu hizmeti yapmak amacıyla kurulmuş olsalar dahi, yönetim kurulları aynı şekilde olduğu sürece yaşamlarını sürdürmelerini sağlayacak ihalelere giremeyeceklerdi. Bu durumda BİT'leri üç akıbet beklemekteydi:

- Türk Ticaret Yasası (TYY)'nın 185-205 maddelerine göre şirketlerin infisahi veya ortakların ayrılması,
- TYY'nin 206-242 maddelerine göre şirketlerin tasfiyesi,
- TYY ve Borçlar Yasası (BY)'na göre şirketlerin devri. Başka bir deyişle 4046 sayılı yasanın 26'ncı maddesi gereği olarak TYY ve BY hükümlerine göre kamuya ait hisselerin özelleştirilmesi.

Bu süreci en az zararla kapatabilmek isteyen belediye yöneticileri, BİT'lerin özel sektöre devredilmesini kaçınılmaz bir sonuç olarak görmüşlerdi. Bu durum özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)'ni, 4734 sayılı yasanın yürürlük tarihi olan 01.01.2003'den önce BİT'ler için yeni arayışlara soktu. Bu arayışlar içerisinde kısa vadeli olanı; yasa yürürlüğe girmeden önce şirketlerin bir süre de olsa yaşamlarını devam ettirmelerini sağlayacak yeni ihalelerin verilmesi olmuştu. Uzun vadeli olanı ise; BİT'lerle ve onları bekleyen akıbetlerle ilgili bir durum değerlendirmesi yaparak, BİT'lerin 4046 sayılı yasa kapsamında en uygun koşullarda özelleştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılması olmuştu. Özelleştirmeye yönelik olarak başlatılan altyapı çalışması kapsamında, ulaşımdan doğalgaza, konuttan sağlık ve spora kadar faaliyet gösteren bütün şirketler ile ilgili SWOT<sup>17</sup> analizi gerçekleştirilmişti. Bu çalışmanın hukuki altyapısı Temmuz 2002 tarihinde tamamlanarak, 27 Eylül 2002'de Belediye Meclisi'nin olağanüstü toplantısında

---

<sup>17</sup> SWOT; *Strengths* (Güçler), *Weaknesses* (Zayıflıklar), *Opportunities* (Fırsatlar), *Threats* (Tehditler) kelimelerinin kısaltması olup şirketlerin değerlendirilmesinde kullanılan uluslararası bir yöntemdir. İBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan bu analiz için bkz.: İBB (2003), SWOT Analizi, İstanbul, Nisan.

görüşülmüş ve hukuk komisyonuna havale edilmişti. O tarihte, belediye yetkilileri tarafından yapılan açıklamada; Belediye Meclisi'nin özelleştirme yetkisini belediye başkanına vermesi durumunda en fazla 3-4 ay içinde bütün şirketlerin özelleştirilebileceği ifade edilmişti.

Ancak konuyla ilgili tartışmaların başlaması ve özellikle büyükşehir belediyelerinin yoğun baskısı üzerine başlayan süreçte genel seçimlerin yapılarak merkezi hükümetin değişmesi yeni bir durum ortaya çıkardı. Zira yeni hükümetin, 30.07.2003 tarihinde çıkardığı 4964 sayılı *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa*'nın 8. maddesi, 4734 sayılı yasanın 11. maddesinde değişikliğe neden olmuş ve maddedeki "...bunların kurmuş oldukları.." ifadesini kaldırmıştı. Bu değişiklikle birlikte, BİT'ler Kamu İhale Yasası'nın kapsamında kalmaya devam etmekle birlikte, belediyelerin açmış olduğu ihalelere girebilecekleri konusu netlik kazanmıştır. Yapılan bu son değişiklik, yoğun bir faaliyet içerisine girmiş olan belediyeleri ve dolayısıyla BİT'leri zor durumdan kurtarmıştı. Ancak sonraki süreçte gerek Danıştay'ın vermiş olduğu karar, gerek Kamu İhale Kurumu'nun tebliğleri ve gerekse uygulamadaki hassasiyetten dolayı, BİT'lerin yönetim ve denetim kurullarının oluşumunda çok daha dikkatli olunmaya başlanılmıştır. En azından belediyelerin ilgili birimlerinin yetkilileri, kendileriyle paralellik arz eden BİT'lerin yönetim ve denetim kurullarında görev almamaktadırlar.<sup>18</sup>

BİT'lerle ilgili olarak; 28 Mart 2004 yerel seçimlerinden sonra yeni bir sürecin başladığı da görülmektedir. Özellikle İBB yetkilileri bu süreçte, BİT'lerin özelleştirilmesine sıcak bakmanın yanı sıra, "*iyileştirme*" ve "*verimli hale getirme*" kavramları üzerinde de durmaktadır. Yetkililer, bu kavramların yaşama geçmesi ile birlikte, ancak BİT'lerin daha cazip hale geleceği ve özelleşmenin daha sağlıklı yapılabileceğini ifade etmektedirler.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Belediye şirketlerinde, yönetim ve denetim kurulu üyeliklerinin bir kısmının seçimle iş başına gelen belediye başkanları ve seçimle gelen meclis üyeleri arasından, atamayla belediye başkan yardımcılığına getirilen belediye görevlilerinden oluşmaktaydı. Bunların dışında özellikle büyükşehir belediyelerinde, BİT'lerin yönetim kurulu başkan ve üyelikleri ile denetim kurulu üyelikleri, çoğunlukla, belediyelerin üst düzey bürokratları tarafından oluşmakta ve böylece belediye ile BİT'ler arasında bağlantı ve koordinasyon da sağlanmaktaydı. (Gürses, 2000: 50)

<sup>19</sup> Bkz.: "Özelleştirme 'şimdilik' rafta", Radikal Gazetesi, 06.07.2004; "İstanbul Belediyesi tahvil satın para kazanacak; kazandığı parayı da depreme yatıracak", Ekonomi, Nethaber, 14 Şubat 2007.

Yeni düzenleme BİT'ler açısından rahatlık getirmişse de, başka özel firmaların da ihalelere girmelerine imkan sağlamıştır. Böylelikle ihaleler, BİT'lerle özel firmaların serbestçe yarışabileceği bir zemine kavuşmuştur.

Ayrıca 4734 sayılı yasanın 2. maddesinde değişiklik yapan yeni yasanın 1. maddesi ile de, daha önce yasa kapsamında bulunan *enerji, ulaştırma, su ve telekomünikasyon* sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler yasa kapsamı dışına çıkarılmış ve kendileri ile ilgili özel yasa çıkarılmasına karar verilmiştir. Özel yasaların çıkarılmasıyla ilgili çalışmalar da devam etmektedir.

### **Özelleştirmede Kullanılabilecek Yöntemler**

Gerçek anlamda özelleştirmeden söz edebilmek için belediyelere ait iştiraklerin hisselerinin en az % 51'inin devredilmesi gerekmektedir. Ancak bu biçimde şirketlerin yönetimleri özel sektör sahiplerine geçebilir. Aksi takdirde belediyeler, yine ağırlıklı olarak yönetimde söz sahibi olacaktır. Bu belirtilen sonuca ulaşmak için mevcut mevzuatın da uygun olduğu görülmektedir. TTY'ya bakıldığında, belediyelerin; "A.Ş." niteliğine sahip şirketlerdeki payları ile bu payları temsil eden hisse senetlerini ve limited şirketlerdeki paylarını, kendi meclisleri kararı ile üçüncü kişilere devredebileceği ifadesi yer almaktadır (TTY md. 415-418, 518-520). 4046 sayılı *Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasanın* 26. maddesi de yerel yönetimlere ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin yetkili organlarınca belirlenip yürütüleceğini karara bağlamıştır. Aynı yasa, iştiraklerin ve bağlı ticarî kuruluşların özelleştirilmesinde belediye meclislerini yetkili organ olarak kabul etmiştir (md. 26). Benzer hükümler 2886 sayılı Devlet İhale Yasası (DİY) (md. 13), 1580 sayılı Belediye Yasası (md. 8) ve 3030 sayılı kanun tarafından da benimsenmiştir.

Hisselerin nasıl devredileceği konusuna bakıldığında ise, yürürlükteki mevzuatın farklı yöntemlere olanak verdiği görülmektedir (Atasoy, 1993,189; Bozdoğan, 1998; Zengin, 1996, 109; Koca ve Dilek, 1994: 518):

#### ***1- Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)***

Bu yöntemle, halka açık olmayan, ancak hisse senetleri halka arz edilen anonim şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ortaklar tarafından konulan sermayeye karşılık hisse senedi çıkarılmadığı için limited

şirket hisseleri (TYY. md. 503) ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerdeki hisseler borsa yoluyla satılmamaktadır (SPY. md. 4).

Hisseleri borsa kotuna alınmış belediye iştiraklerinin (anonim şirket konumunda bulunanlar) satış işlemi şu aşamaları içerecektir: 1- Öncelikle belediye meclisi ilgili hisse senetlerinin satışına karar vermelidir. 2- Şirketin aktiflerinin değerlemesi, öz kaynağının hesaplanması ve hisse senedi bedellerinin saptaması yapılır. Bu işin saptanması ise, serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirler yetkili kılınmışlardır (3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Yasası). Bu iş için kiminle anlaşılacağı konusu belediye encümeninin yetkisi dahilindedir (2886 sayılı Yasa/md.51/i). 3- Hisse senetlerinin borsada satılması bir aracı kuruluş tarafından gerçekleştirilir. Bu işi hangi aracı kuruluşun yapacağı belediye encümenince belirlenerek bir sözleşme imzalanır (DİY, 51/1). 4-Son olarak, yapılan sözleşme hükümleri uyarınca hisse senetleri ilgili aracı kuruluş tarafından borsada satılır. Encümen, hisse senetlerinin satış bedeli için bir alt sınır koyabilir. Aracı kuruluş bu alt sınıra uymakla yükümlüdür.

Hisseleri borsa kotuna alınmamış “A.Ş.” niteliğindeki belediye iştiraklerinin yapısı, sermaye piyasası mevzuatına uygun hale getirilerek borsada satış işlemi yapılabilir. İlgili prosedür şöyle işlemektedir: 1- Söz konusu hisse senetleri Sermaye Piyasası Kurulu’na kaydedtirilmelidir (SPY. md.4). Ancak, bu hisselerin nominal değerleri toplamının nominal sermayeye oranı şirketin Kurul’a başvurduğu anda % 15 ve yukarısı olmalıdır. Belli bir tertip veya gruba dahil olmaları halinde o tertip ve gruptaki hisse senetleri bedellerinin; aksi taktirde ortaklık sermayesinin tamamen ödenmiş olması, rehin veya teminata verilmek suretiyle senetlerin devir tedavülünü kısıtlayıcı ve senet sahibinin haklarını kullanmasına engel olucu kayıtlara tabi olmaması, kurul kaydına alınmadan önce, “*Hisse Senetlerinin Şekil Şartlarına İlişkin Düzenlemeler*”ine uygun olarak bastırılmış bulunması gerekir (31.07.1992 / 21301 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Sermaye Piyasası Kurulu Tebliği, Seri: 1, No:14). 2- İlgili şirketin yönetim kurulu, hisse senetlerinin ortakları tarafından halka arz edilebileceği yönünde karar almalıdır. Halka arz işlemleri, bir aracı kuruluş aracılığı yerine getirilir ve bu amaçla, hisse senetleri sahipleri ile aracı kuruluş arasında Kurul’un belirleyeceği örneğe uygun olarak yüklenim sözleşmesi imzalanır.

Bütün bu koşullar oldukça uzun zaman alacağı için, bu tür hisse senetlerinin borsa kanalı ile değil de *blok satış yöntemi* ile satışının özellikle



belediyeler açısından daha uygun olacağı söylenebilir. Çünkü halka arz, uygulamada pek de başarılı olamayan yöntem olmuştur. Öncelikle KİT'ler gibi gerçek kişi olmayan kuruluşların halka doğrudan yazılım veya borsada hisse senedi yolu ile satışı; yurttaşların bu işletmelerin geçmiş ve gelecek zararlarına ortak edilmesine yol açmıştır. Dolayısıyla halk özelleştirmeye karşı güvenini kaybetmiş ve kamu ile ortaklıktan kimsenin kar edemeyeceği anlayışı yerleşmiştir. Bu nedenle bu yöntemin, blok satış ile birlikte karma olarak uygulanması durumunda başarılı olma olasılığı bulunmaktadır.

## ***2- Blok Satış (İhale)***

Hisse senetlerinin borsa yolu ile satışı yönteminden farklı olarak, burada limited şirket hisseleri ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ayrıca, hisse senetleri borsa kotuna alınmamış anonim şirketlerdeki hisse senetlerinin satışında da bu yöntem tercih edilmektedir. Hisse senetlerinin blok satışı, ihale yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Satış konusunda karar merci belediye meclisidir. Satış için, öncelikle şirketin ve malî durumunun analizi yapılarak hisselerin rayiç bedeli saptanmalıdır. Burada da yetki serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirlerdedir. Hizmeti kimin yürüteceği de yine belediye encümenince belirlenmektedir. Saptanan rayiç bedel ihale aşamasında muhammen bedel olarak göz önünde bulundurulur. Bu bedelin miktarına göre satış işlemi üç farklı biçimde gerçekleştirilebilir: Hisseler ya ihale yöntemlerinden kapalı teklif usulü ile ya da eğer sahip oldukları bedel o yılın bütçe yasasında belirtilen sınırlar dahilinde ise, açık teklif veya pazarlık usulü ile satılabilir. *Türkiye'de en çok kullanılan yöntem blok satıştır.* Bu yöntemin birçok yararları vardır: Öncelikle ekonomideki teşebbüs ve sermaye arzını artırmak için elverişlidir. İkincisi, finansman açısından hasılatı başından garanti eden risksiz bir yöntemdir. Üçüncüsü, işletmede yönetim zafiyeti oluşturmayan bir yöntemdir. Ancak *iki önemli kusuru da bulunmaktadır.* Birincisi, kısa dönem itibarıyla de olsa servet ve gelir dağılımını bozmasıdır. İkincisi, yolsuzluk gibi olumsuz durumlara prim vermesidir.

## ***3- Gecikmeli Halka Arz***

Belediyeye ait BİT zararda olup gerekli rehabilitasyon çalışmaları yapıldığı takdirde kâr edebilecek duruma gelebilecekse ve belediyenin kaynakları da buna yetmiyorsa, bir sözleşme ile ilgili belediyenin payı blok halinde özel sektöre devredilir. Bu devir karşılığında özel firma da gerekli kaynak transferini yaparak rehabilitasyon gereksinimini karşılar. Bir sözleşme

ile rehabilitasyonun ve gerekli yatırımların özel şirketçe yapılması güvence altına alınır. Yine sözleşmede belirlenen sürenin sonunda hisseler kısmen veya tamamen halka arz edilir. Hisselerin halka arzı da özel firmanın yükümlülüklerindedir.

#### **4- Likidasyon (Varlık Satışı)**

Bu yöntemde asıl olan varlığın kendisinin satışudur. Buna göre, satılacak aktifler veya işletmeler belli bir firmaya, bir kaç firmaya veya bir konsorsiyuma pazarlık yoluyla devredilebilir. Bu yöntem daha çok kâr amaçlı nihai mal veya hizmet üreten iktisadî teşebbüslerin bazı kısımlarının veya yan kuruluşlarının satışında uygulanmaktadır.

#### **5- Çalışanlara Hisse Devri**

Bu tür satışta güdülen amaç, hem çalışanları hisse sahibi yapmak suretiyle, hisse sahipliğini yaygınlaştırmak ve bu biçimde çalışanların da özelleştirmeye doğan tepkilerini en aza indirmektir.

Bu yöntemlerin dışında pratikte kısmen uygulanan özelleştirme kapsamında sayılabilecek farklı yöntemler de bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemli olanı kısaca “taşeronlaşma” diye ifade edebileceğimiz bu yöntemdir. Bu yöntemde; şirketler, ana işlevini devam ettirmekle birlikte yardımcı işlevleri ihale vb. usullerle özel sektörden parça parça hizmet satın alarak yürütmektedir. BİT’lerin mevcut halinde de kısmi olarak kullanılan bu yöntemin, hizmetlerin tamamına yaygınlaşması durumunda hem şirketlerin kendi yapısı ve personel sayısı küçülmüş hem de özel sektörün daha aktif olarak bu alanlara girmesi sağlanmış olacaktır. Bu yöntemde, şirketin tüzel statüsü devam etmekte birlikte, çekirdek yönetim kadrosu ağırlıklı olarak denetim işlevi görecektir. Dolayısıyla uygulamada başarılı olabilmek ve hedeflenen verim ve karlılığı elde edebilmek için ciddi ve düzenli bir denetim mekanizması olmazsa olmaz bir koşuldur. Diğer bir yöntem de, kiralama ve işletme haklarının veya mülkiyetten başka diğer hakların devri yöntemidir. Bunlar, gerçek anlamda bir özelleştirme olmamakla birlikte, Anayasadan ve yasalardan doğan engelleri aşabilmek için baş vurulan ve özelleştirmeye zemin hazırlamaya yol açıcı yöntemlerdir. Örneğin özelleştirmenin olanaklı olmadığı durumlarda kiralama veya işletme hakkı devri, bölgedeki inisiyatif hareketi geçirerek sorunların çözümüne katkıda bulunmalarını sağlamak için göz önünde tutulması gereken bir yöntemdir. Doğal olarak bu tür yöntemler tam bir özelleştirme yöntemi olmayıp, uzun vadede satışa dönüşecek ara çözümlerdir.

## BİT'lerin Özelleştirilmesinde Ortaya Çıkabilecek Sorunlar

BİT'lerin özelleştirilmesi gündeme geldiğinde, özelleştirmeyi “toptancı” bir anlayışla reddetmek ya da “bırakın yapınlarca” bir anlayışla herşeye rağmen yapılmasını kabul etmek gibi refleksler hatalı sonuçlara götürebilir. Bu nedenle konu, öncelikle avantaj ve dezavantajları ile net ortaya konulmalı; ve özelleştirme gerekli görüldüğü taktirde, belediyeler ve çalışanlar açısından yaşanabilecek sorunlar saptanıp sağlıklı bir geçiş süreci üretilmelidir. Çünkü yaşanabilecek bir özelleştirme sürecinde BİT'leri ve dolayısıyla belediyeleri çok ciddi sorunlar yumağı beklemektedir. Bu yumakta, ekonomik ve mali sorunlar önemli olmakla birlikte, sosyal ve siyasal yönleri olan sorunların da ağırlıklı olarak bulunacağı bir gerçektir.

Bu bağlamda olası özelleştirilme sürecinde BİT'leri bekleyen sorunlardan bazılarını genel hatlarıyla bakmaya çalışalım.

BİT'leri özelleştirmenin sonrasında ortaya çıkabilecek en çarpıcı sonuç, ülkemizde yüksek oranda seyreden işsizlik oranının daha fazla artması olasılığıdır. Artan işsizlik sorununa ek olarak, iş güvencesinin azalması, reel ücretlerde düşme ve sendikalılışma oranında azalma gibi özellikle sosyal nitelikli sorunlar da baş gösterecektir. Dolayısıyla özelleştirmenin ilk etkileri, BİT'lerde çalışan ve sayıları binlerle ifade edilen çalışanlar üzerinde kendisini gösterecektir. Kaynak tahsislerinin etkinliği gibi özelleştirmenin ortaya çıkarabileceği olumlu sonuçlar orta ve uzun dönemlere yayıldığından, kısa dönemdeki başta işsizlik olmak üzere sosyal içerikli sorunlar kendisini daha çok hissettirecektir. Üstelik bazen özelleştirme sonrasında yapılan kar/zarar hesapları, el değiştiren işletmenin kapatılmasına veya üretimin durmasına da yol açabilmektedir. Bu durum; işletmenin mevki rantı nedeniyle, rekabet gücünün olmaması gerekçesiyle, bazen rakiplerin monopolleşmek için kamu kuruluşlarını satın alarak kapatmalarıyla ya da işletmecilik hatalarından veya maliyetlerin yüksek olması gibi nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Böylelikle artmakta olan işsizlik sorunu daha da içinden çıkılmaz bir duruma gelecektir. Bu sakıncaları ortadan kaldırmaya yönelik olarak, kıdem tazminatlarının ödenmesi yanında işsizlik sigortasının daha aktif uygulanması, borçların ödenmesinden arta kalan özelleştirme gelirlerinin yatırımlarda kullanılması, işsizlerin yeniden eğitilmesi gibi önlemler uygulanabilir görülmektedir. Kısa dönemde alınacak bu tip önlemlerle birlikte; BİT'lerin özelleştirilmesinde, orta ve uzun vadede başlıca hedef, başta kaynak tahsislerinde olmak üzere *etkinlik artışının* sağlanması olmalıdır. Yoksa yalnızca belediyeye gelir sağlamak ya da borç ödemek gibi kısa vadeli hedefler için BİT'leri özelleştirmeye

gitmek sağlıklı olmayabilir. Üstelik özelleştirmenin getireceği birçok maliyet de söz konusu olduğundan, kurallara uygun olarak yapılan özelleştirmelerde genellikle kısa dönemde gelir sağlamak zor görünmektedir.<sup>20</sup>

BİT'lerin özelleştirilme sürecinde ortaya çıkabilecek önemli sorunlardan birisi de; şirketlerin pazar değerlerinin hesaplanması sorunudur. Özellikle özelleştirmeye konu olacak mal ya da hizmet, yalnızca bir-iki kişinin fiyat verebileceği kadar büyükse ya da verilen fiyat gerçek değer altında kalırsa; özelleştirmelerdeki geleneksel sorun olan “değer biçememe” ile karşı karşıya kalınabilir. Bu değer biçememe sorununun, BİT'lerin özelleştirilmesi sürecinde yaşanma riski de büyüktür. Bu geleneksel sorunun uzantısı olarak ortaya çıkan alt sorunlar da bulunmaktadır. Özellikle blok satışlarda bedellerin piyasa değeri altında tutulmasının yolsuzluğa ortam hazırlaması ile birlikte, gelir dağılımını bozucu etkisi de ortaya çıkabilir. Bu nedenle özelleştirme operasyonunun yönetimi, üzerinde hassasiyetle durulması gereken önemli bir konudur. Hantal bürokratik yapıyla çalışmak yerine; uzmanlar desteğinde, doğrudan en üst otoriteden emir alıp ona hesap veren tam yetkili ekiplerle çalışmak daha sağlıklı olacaktır (Butler, 1993:11).

Belediyeler, BİT'ler aracılığı ile kent yaşamı içerisinde yaşamsal öneme sahip hizmetleri yerine getirmektedirler. Bu nedenle özelleştirme sürecinde hizmetlere talip olan özel sektör firmalarının iflas etme tehlikesi, başarısız olma veya hizmet kalitesinin düşüklüğü gibi nedenlerle ya da sözleşme koşullarını kötüye kullanıcı davranışlarıyla, hemşehrileri hizmetlerden yoksun bırakma olasılıkları olduğundan, belediyelerin ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmaları kaçınılmaz olur. Dolayısıyla özelleştirme sürecinde belediyeleri siyasal ve hukuksal birçok risk beklemektedir. Çünkü yapılan hizmet sözleşmeleri, hiçbir zaman belediyenin sorumluluğunu göz ardı ettiremez ve onu sorumsuz kılamaz. Hizmetin *yüklenicisi* kim olursa olsun, özel sektör ile kamu hizmetini yerine getirmenin daha büyük *düzenleme/denetleme*lere götürmesi kaçınılmazdır. Özellikle doğalgaz, toplu ulaşım, çöp gibi doğal tekel niteliğine

<sup>20</sup> 1986 yılından itibaren hız kazanan özelleştirme uygulamaları sonucunda, İdare tarafından bugüne kadar satışı yapılan 166 kuruluş ve kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 17 kuruluş ile birlikte devletin tüm bu satışlardan elde ettiği gelir sadece 2.9 katrilyon TL yani 7.9 milyar \$'dır. Koparılan onca gürültüye rağmen tüm bu özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirin % 35'lik kısmı (3,4 milyar ABD \$) ancak hazineye gelir olarak aktarılabilmektedir. % 50'lik (4,8 milyar ABD \$) kısım ise; özelleştirme kapsamındaki kuruluşların sermaye iştiraki, borçları, personel harcamaları, erken emeklilik ödemeleri gibi konular için harcanmıştır. Özelleştirmeyi meşru göstermek ve toplumsal bilince bu konuyu yerleştirmek için yapılan ilan ve reklamlar için ise 100 milyon ABD \$ harcanmıştır.

sahip alanlarda bu gereksinim daha fazla duyulacaktır. Bu *düzenleme/ denetleme* mekanizması olmazsa ya da sağlıklı işlemezse; kamu yararının sağlanmasının aksine hemşehrilerin ciddi mağduriyetleri söz konusu olabilecektir. Bu nedenle belediyelerin BİT'lerle ilgili herhangi bir hizmeti özel firmalara devretmesi ya da ihale etmesi ile iş bitmemekte; hizmetlerin yerine getirilmesi veya kalitesi ile ilgili denetim gerekleri, hizmet programının düzenleme ve değerlendirilmesi ile inceleme gerekleri gibi faaliyetlerin kesinlikle belediye tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Hatta oluşacak aksamalarda, hemşehrilerin resmi ve siyasal muhatabı olan belediyelerin özelleştirme aşamasından önce olduğu gibi bu hizmetleri bizzat kendisinin yerine getirmesi zorunluluğu olacaktır. Çünkü hizmetin yerine getirilmesi, belediyenin sorumluluğu ve garantisini altındadır. Hizmet için gerekli altyapı yatırımını gerçekleştiremeyecek ve hizmeti yerine getiremeyecek bir özelleştirme girişimi, yine belediyenin sırtına kambur bırakılmaktan öteye geçmeyecektir. Bundan dolayı özelleştirme sürecinde, BİT'lere talip özel firmaların sahip olduğu profil ve ekonomik durumun çok iyi analiz edilmesi gerekir (Butler, 1993: 12).

Hizmetlerin fiyatlandırılması ile ilgili bir sorun da; *doğal tekellerin* özelleştirilmesi halinde yaşanabilecektir. Bu durum, hizmetlerin monopol fiyatlandırılması ve istenilen fiyatla sunulması ya da daha karlı gözüktüğünde hizmetin/üretimin kısılanması ya da kalitesinin düşürülmesi sorunlarını da beraberinde getirecektir.<sup>21</sup>

Özelleştirme süreçlerinde yaşanabilecek diğer bir sorun da geçiş maliyetleridir. Bu maliyetlerden nadiren söz edilmektedir. Ancak şu da bilinmelidir ki, BİT'lerin özelleştirilmesinde ilk kurulum maliyeti, geçiş süreci maliyetleri, yasal maliyetler ve hizmet yokluğu gibi giderler belediyelerin sorumluluğunda kalacaktır. Ayrıca yapılacak bir özelleştirmede belediyeler, geçişle bağlantılı bozulma maliyetlerini de içeren bir dizi yayın ile, potansiyel iş sorunlarıyla, hizmetlerin yerine getirilmesi esnasındaki başarısızlıklarla ve geçiş dönemindeki haksız olayların neden olduğu davalarla yüz yüze gelmek durumunda kalacaktır. Bu nedenle geçiş, özelleştirmenin potansiyel yararlarından daha ağır gelebilecek sosyal ve siyasal yönleri de olan bir gerçeklik olarak belediyelerin karşısına çıkacaktır (Butler, 1993: 10; Peker, 2003).

Ticari nitelikte olmayan sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerin, özelleştirilme sonucu ortadan kalkması sorunu da bulunmaktadır. Bunlar genellikle ortalama maliyetin, ortalama hasılatın üzerinde olduğu hizmetlerdir.

---

<sup>21</sup> Bkz.: Peker, Ersel, "Teleferikte Özelleştirme Tartışması", Akşam, 2 Ocak 2003.

Yapılması gereken ise, ya çapraz sübvansiyona başvurmak veya sabit tesis harcı talep etmek veya bu hizmetleri talep edenlerin hizmetlerin finansmanına katkıda bulunmasını sağlamaktır. Ancak yerel olarak bu hizmetlerin finansmanına katkıda bulunulmuyorsa ve çok ciddi maliyetleri varsa, bu alanlardan çekilmek ve aynı hizmetlerin aksamadan yerine getirilmesini sağlayıcı sivil alternatifleri desteklemek daha doğru olacaktır.

Son olarak özelleştirme süreçlerinde, neyin özel neyin kamu ve neyin kamuya ait neyin özele ait olduğu arasındaki ilişkileri yeniden tanımlanacaktır. Bu tanımlama ile, şu andaki haliyle kamu hizmeti ile ilgili meşruiyetin de özelleştirilmesi söz konusu olacaktır. Bugün kamu hizmetlerinin etkin verilemeyişinin nedeni olarak, hizmet arz edenlerin oluşturdukları ittifaklar ve yerinden kolay oynatılamayan bürokratlar ya da aşırı politizasyon olarak gösterilebilmektedir. Özelleştirme, bu tür nedenleri ortadan kaldırıp verimlilik artışını sağlamak amacıyla düşünülmekle birlikte; milletin bağlılık ve aidiyet duygusu açısından da bazı riskler de taşımaktadır. Eğer özel firmalar topluma yakın ortak tabanlı ve orta ölçekli örgütler ise sonuç toplumsal açıdan ciddi sorun oluşturmayabilir. Aksi taktirde toplumdaki kamusal meşruiyet kavramı, verimliliğin artışı açısından erozyona uğratılmış olacak ve belki de tekrar kazanılamaz duruma gelebilecektir.

Kısacası özelleştirme sürecinde yaşanabilecek tüm bu endişe ve sorunların ortadan kalkabilmesi için, konunun ekonomik ve mali yönleri ile birlikte özellikle yaşamsal değere sahip siyasal ve sosyal boyutlarının da kesinlikle dikkate alınması gerekir. Yoksa olayın bu boyutları dikkate alınmadan ve herşeye rağmen gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları çok ciddi riskler taşıyabilir. Şurası da bilinmelidir ki; tüm bunların sağlıklı işleyebilmesi ve sorunların en aza indirilebilmesi, ancak özelleştirmelerin her aşamasının saydam bir biçimde yapılması ile olanaklı olabilir.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Bugüne kadar yapılan özelleştirmelerle ilgili verilerin ortaya çıkardığı gerçek; özelleştirme uygulamalarından elde edildiği var sayılan gelirden, toplumun yaşam koşullarını iyileştirici herhangi bir çalışma yapmaya olanağı olmadığıdır. Yalnızca kamunun ortak malı olan birçok kuruluş, arsa değeri altından, el değiştirmiştir. Türkiye’de belki KİT’lerin tasfiyesini, bazılarının özzerleştirilmesini, belli konularda doğrudan satış, management-contract, imtiyaz yöntemiyle özelleştirmeyi içeren karma bir program uygulamak mümkündür. Ancak şimdiye kadar yapılan uygulama, uluslar arası çevrelerde, KOİ’nin yetersizliğinden ve hükümetlerin kararsızlığından kaynaklanan nedenlerle, başarısız bir örnek olarak gösterilmektedir. Kompleksiz, kararlı ve cesur bir yaklaşımla, teknik bakımdan yeterli kadrolarla, özelleştirme kararlarında ve uygulamalarında saydamlık ve kamuoyu (özellikle sendikacıların) desteği ile, başarılı bir “özelleştirme” programı uygulanabilir

## Sonuç

KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili yaşanan tartışmaların, yakın zamanda BİT'ler için de yaşanmaya başlandığı ve onların da özelleştirilmesi yönündeki görüşlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu tartışmaların göbeğinde KİT'lerle BİT'lerin birbirine benzerliği yatmaktadır. Aralarındaki bu benzerliğe rağmen; kuruluş hedefleri, misyon ve vizyonlarında ciddi farklılık yer almaktadır. KİT'ler, Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonominin lokomotifliğini üstlenebilecek bir özel sektör olmaması veya var olanların yeterli sermaye birikimine sahip bulunmamasının yanı sıra, 1929 krizi sonrası konjunktürde oluşan Keynesyen politikaların da etkisiyle ortaya çıkmış ve sanayileşme, istihdam, bölgesel kalkınma, doğal kaynakları değerlendirme, gelir dağılım dengesi, kaynak oluşturma ve belli sektörleri destekleme gibi çok yönlü işlevleri üstlenmişlerdir. Dolayısıyla yaşanan bu süreçte KİT'lere “devletçi” bir ruh egemen olmuştur. BİT'lerin ortaya çıkışına baktığımızda ise; herşeyden önce konjunktür devletçi değil neo-liberal politikaların egemenliği altındadır. Belediye bürokrasisinin hantallığı, ilgili mevzuatın yetersizliği gibi olumsuzluklara çare olarak düşünülen BİT'ler, o koşullarda özel sektör mantığı ile dizayn edilerek bir *özelleştirme yöntemi* olarak gündeme getirilmiştir. Üstelik BİT'lere yüklenen misyon ise; “*kalkınma*” gibi “devletçi” kavramlar olmayıp “*verimlilik*”, “*etkinlik*” gibi özel sektöre ait kavramlar olmuştur. Bu nedenle BİT'ler, hem konjunktürel, hem yaklaşım, hem de yapısal olarak “*özel sektör*” ruhuna sahip birer kuruluş biçiminde karşımıza çıkmışlardır.

Ancak tüm liberallğine ve hukuken özel şirket statüsüne sahip olmasına rağmen; KİT'lerin özelleştirilmesi için ortaya konulan aynı nedenler, BİT'lerin de tamamen özelleştirilmesi yönündeki tartışmalarda kullanılmaya başlandı. BİT'ler, “*niçin özel sektöre devir edilsin, niçin özelleştirilsin?*” sorusuna; “*Biz yapamıyoruz, etkin ve verimli hizmet üretemiyoruz*”, “*Elimizde yeterli uzman çalışan yok*”, “*Yeterli iş makinemiz veya araç yok*” biçiminde yanıt verildiğinde bunun bir anlamı olabilir. Ancak BİT'lerin çoğunun iyi bir yönetimle, bu yanıtta geçen şıkların dışına çıkabildikleri ve hatta kamu yararını sağlamanın yanında birçok sektörde önemli “*kar*” getiren yatırımlar yapabildikleri bilinmektedir. Dolayısıyla BİT'lerin kuruluş amacı, varlığı ya da yapısı noktasında ciddi bir sorun bulunmayıp, esas problemin herhangi bir özel sektör firmasında da yaşanabilecek olan yönetim sorunu, başka bir deyişle “*yönetilememe sorunu*” olduğu görülmektedir. Bu sorun giderildiği takdirde, BİT'ler daha etkin ve verimli çalışarak kendisinden beklenen “*kamu yararı*”

amaçlı hizmetleri daha verimli sağlayabilir ve kendisiyle ilgili özelleştirme tartışmalarından kurtulabilir.

Ancak küreselleşme rüzgarının şiddetle estiği içinde bulunduğumuz konjonktürde, hedefler arasında böyle bir yaklaşım gözükmemektedir. Aksine bir özelleştirme biçimi olarak ortaya çıkan BİT'lerin, özel sektöre devri geri dönülmez bir süreç olarak görülmekte ve bununla ilgili çalışmalar yapılmaktadır. Son günlerde yerel yönetimlerle ilgili olarak yasalaştırılan ya da tasarı halinde olan çalışmalar ve daha spesifik olarak kamu ihale mevzuatında yapılan değişiklikler, bu süreci başlatacak potansiyele sahip biçimde düzenlenmişlerdir. Dolayısıyla özelleştirme ile birlikte kamunun küçülmesi ve özel sektörün devreye girmesi düşüncesi, BİT'ler açısından da, karar mekanizmasının başında bulunanlar tarafından kaçınılmaz olarak görülmektedir. Ayrıca BİT'lerle ilgili ortaya konulan özelleştirme nedenleri de incelendiğinde, bu durumun geciktirilemez bir sonuç olduğunun ortaya konulduğu anlaşılmaktadır. Üstelik merkezden yerele kadar ülkede yaygınlaşan yolsuzluklar ya da yolsuzluk söylentileri ile belediyelerin elindeki olanakların birer arpalık olarak kullanıldığı biçimindeki yargılar, özelleştirmeler konusunda artık sokaktaki vatandaş da iknaya ve özelleştirmeye toplumsal bir taban kazandırmaya başlamıştır. Burada önemli olan; BİT'lerle ilgili olarak takip edilecek politikalar, sırf ideolojik tercihlerle ya da küreselleşme rüzgarı estiği ve uluslararası sermaye kuruluşları tarafından istendiği için ortaya konulmayıp, ülke ve belde gerçeklerine uygun reel gerekçelerle ve objektif kriterlere dayanılarak yapılmasıdır.

BİT'lerin özelleştirilmesine yönelik olarak, genel nedenlerin yanı sıra; serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel girişimciliği teşvik etmek, ekonomide verimliliği yükseltmek ve performans artışı sağlamak, yerel halkın alternatif firmaların hizmetlerinden yararlanmasını sağlamak, gelir dağılımını iyileştirmek, sermaye piyasasını geliştirmek, tasarrufların daha büyük oranda hisse senedine yönelmesini teşvik etmek, belediyeye gelir sağlamak, hizmetleri iyileştirmek, siyasi kayırmacılığın önüne geçebilmek, borç yükünden kurtarmak gibi özel gerekçeler de ortaya konulmaktadır.

Ayrıca BİT'lerin olası özelleştirme sürecinde hangi yöntemin/ yöntemlerin kullanılacağı konusu önem arz etmektedir. Mevzuata uygun olarak özelleştirmelerde, "Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)", "Blok Satış (İhale)", "Gecikmeli Halka Arz", "Likidasyon(Varlık Satışı)", "Çalışanlara Devir" gibi yöntemleri kullanmak olanaklıdır. En kullanışlı ise "Blok Satış(İhale)" yöntemi olup şirketin niteliğine göre kısmen



de “Likidasyon (Varlık Satışı)” yöntemi kullanılabilir. Ancak kısa vadede şirketlerin tamamen özelleştirilmeyip “taşeronlaşma”, “kiralama” gibi ara yöntemler de kullanılabilir.

Dolayısıyla gelinen aşamada artık düşünülmesi gereken; BİT’lerin özelleştirilmesi hangi koşullarda, hangi yöntemlerle ve hangi sonuçlarla yapılacaktır? Özelleştirmede karşılaşılabilecek riskler nelerdir? Özelleştirme öncesi hangi iyileştirme ve altyapı çalışmaları yapılmalıdır? gibi konular olmalıdır. Ayrıca ülke ekonomisi açısından BİT’lerin özelleştirilmesinde seçilen yöntem kadar müşteriler ve zamanlama da büyük önem taşımaktadır. Çünkü kaçınılmaz olarak görülen özelleştirme sürecinin herşeye rağmen işletilmesi ve bu süreçte “*birakın yapsınlar*” tarzında bir yaklaşımın benimsenmesi; işsizlik, düşük ücretle çalıştırma, kar öncelikli hizmet mantığı sonucu bu hizmetlerden yararlanamayacak insanların çoğalması gibi ülke genelinde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlu birçok sorunun yerel düzeyde de yaşanma riskini beraberinde getirecektir. Kısacası kaçınılmaz olarak görülen *özelleştirmeler* yapılırken; işin istihdam, siyasal, toplumsal gibi yönleri de kesinlikle unutulmamalı, riskler belirlenmeli ve olası riskleri ortadan kaldırıcı veya azaltıcı politikalar üretilmelidir.

Öte yandan yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi mantığı içerisinde, “*hemşehri veya vatandaş*” konumunda olan insanlar “*müşteri*” konumuna dönüştürüleceğinden, “*kamu yararı*” kavramı da “*müşteri memnuniyeti*” kavramı ile yer değiştirecek gibi gözükmektedir. Bu nedenle özelleştirme sonrası süreçte “*toplam kalite*” ve “*müşteri memnuniyeti*” kavramlar büyük önem taşıyacaktır. Bu kavramları yaşama geçirecek sistemlerin ve birimlerin belediyelerce kurulmasının yanı sıra, iki konu da önem taşımaktadır: *Üretici* işlevini özele devredip *düzenleyici ve sağlayıcı konumunda kalacak olan belediyelerin dürüst ve ciddi bir deneticilik yapması* ile *müşteri konumunda olan hemşehrilerin daha eğitilmiş ve bilinçli bir duruma gelmesi*. Ancak bu iki ayağın sağlıklı işlenmesi ile, bu kavramlar yaşama geçebilecek ve yerel kamu hizmeti verecek, hatta doğal tekel niteliğine sahip hizmetleri yerine getirecek olan özel firmalar, hangi kavramla ifade edilirse edilsin “*toplumsal yararı*” gerçekleştirmede kendilerini zorunlu hissedebileceklerdir. Zaten toplumun bilinçli olmadığı bir ortamda, hizmetler ister doğrudan “*kamu*” tarafından isterse “*özel sektör*” tarafından verilsin vatandaşın mağdur olması sonucunu değiştirmeyecektir. Bu nedenle BİT’lerin özelleştirilmesi sürecinde hemşehrilerin eğitimi olmazsa olmaz bir koşuldur.

Dillerde pelesenk olan özelleştirme kavramı ve tartışmalarıyla ilgili kanaatimizce en önemli nokta; genelde kamuda ve özeldede BİT’lerde çalışan

personelin, çalıştıkları kuruluşlara sahip çıkmadaki samimiyetlerini sorgulamalarıdır. Çünkü kamu kuruluşlarının hantal ve verimsiz birer “çiftlik” görüntüsüne sahip olmasında personelin de olumsuz anlamda büyük katkısı olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle aynı kişilerin, bir yanda özelleştirme politikalarını eleştirirken, öte yanda bu kuruluşlara “bir esnafın kendi dükkanına sahiplenmesi” gibi sahiplenmeyip “salla başını al maaşını” mantığı ile hareket etmeleri inandırıcılıklarını kaybettirmektedir. Dolayısıyla bir yanda özelleştirme politikaları eleştirilirken, öte yanda özelleştirmelere gerekçe olacak süreçlerin ortaya çıkmasına yol açmak da tartışılması gereken bir konudur.

Özelleştirmelerin asıl hedefi gerçek anlamda piyasa ekonomisine geçiştir. Gerek piyasa ekonomisinin hazmedilebilmesi ve gerekse özelleştirmenin net olarak anlaşılabilmesi için, her konuda olduğu gibi burada da olmazsa olmaz bir koşul olarak halkın eğitimi önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konunun öncelikle üniversitelerden başlayarak ders programlarına konulması, konuyla ilgili think-tankların kurulması ve uzmanlar tarafından avantaj ve dezavantajları ile başta medya olmak üzere değişik araçlarla halka anlatılması gerekir. Yaşanacak acı tecrübelerin bizi bilinçsizce yönlendirmesi bekleneceğine, tıpkı benzer ekonomi-politik hastalıklara maruz olan ülkeler gibi halkın eğitime önem verilmesi gerekmektedir. Yoksa bilinçsizce yönlendirilen halk, yapılan özelleştirmelerde beklentilerine cevap bulamayacağı gibi yaşanan süreçlerde sürekli mağdur olma durumunda kalacaktır. Özellikle “vatandaş” mantığından “müşteri” mantığına ve “kamu yararı” anlayışından “müşteri memnuniyeti” anlayışına doğru önemli bir değişim yaşanacağından, özel sektör karşısında hemşehrileri bu yeni duruma adapte olması için eğitim kaçınılmazdır. Ancak bu biçimde “kamu yararı” kavramının netliğini kaybettiği bir ortamda “eğitilmiş bir müşteri” olarak hemşehriler, “müşteri memnuniyeti” kavramını iyi kullanarak özel firmalardan en kaliteli hizmeti en uygun fiyata talep edebilecek potansiyele sahip olabileceklerdir. Bu açıdan “toplam kalite” ve “müşteri memnuniyeti” kavramları özelleştirme sonrası süreçte büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri (1994), “*Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi*”, ÇYY Dergisi, C: 3, Sayı: 6, Kasım.
- Akalın, Güneri (2001), Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Ekonomik Kriz, www.tisk.org.tr, 23.03.2001.
- Alper, Yusuf, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Sağlık-İş Yay., Ankara, 1994.
- Atasoy, Veysel (1993), Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nuru Matbaacılık, Ankara.
- Bailey, Robert (1987), Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları (Çeviren: Eker, Aytaç), New York.
- Bozlağan, Recep (1998), “*Yerel Hizmetler ve Özelleştirme*”, Öneri, MÜ SBE Dergisi, Yıl: 5, C: 2, Sayı: 10, Haziran.
- Butler, M. Stuart (1993), “*Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*”(Çev: Aktan, C. C.), Kamu Ekonomisinin Gelişmesi ve Özelleştirme (Der: Eker, Aytaç / Aktan, C. C.), İzmir.
- Doğan, Fırat, A. Serap (1999), “*Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları*”, Çağdaş Yerel Yöntemler, C:7, No:1, Ocak.
- Gürses, Gıyasettin (2000), Belediye Şirketleri Hakkında Bilgi Notu, T.C., Sayıştay Başkanlığı, Şubat.
- Doğan, Zeki, Dağ, Mustafa (1995), “*Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 4, Sayı: 3, Mayıs.
- Emrealp, Sadun / Drew Horgan, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul 1994.
- Eryılmaz, Bilal, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yay., İstanbul, 1997.
- Eryılmaz, Bilal (1989), “*Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler*”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 382, Mart.
- Habermas, Jürgen (2002), Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti (Çev: Beyaztaş, Medeni), Bakış Yay., İstanbul.
- Hanke, Steve H. (1985), Özelleştirme Teorisi (Çev.: Devrim, Fevzi), www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/ devrim-ozellestirme-teorisi.htm.

- Keleş, Ruşen, “*Yerel Yönetimler ve Konut*”, A.Ü.S.B.F. Dergisi, Ocak-Aralık1987
- Kepenek, Yakup, *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, Gerçek Yayınevi, 1990.
- Keskinkılıç, Erdoğan, “*Bir Osmanlı Özelleştirme Modeli: Reji-Tütün İdaresi*”, Liberal Düşünce, Sayı:14, Bahar 1999.
- Kili, Suna (2002), “*Sunuş*”, Cumhuriyet ve Küreselleşme, Kültür Bak. Yay., Ankara.
- Koca, Murat, Dilek, Muzaffer (1994), “*Mahallî İdarelerin Şirketlerde Sahip Oldukları Hisselerin Satışı (2)*”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 50, Sayı: 589, Kasım.
- Köksal, Tunay (1993), “*Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı: 5, Eylül,
- Peker, Ersel, *Teleferik’te Özelleştirme Tartışmaları*, Akşam Gazetesi, 02 Ocak 2003.
- Savas, E. S., *Özelleştirmenin Gerekçeleri* (Çev.: Eker, Aytaç), [www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm](http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm)
- Savas, E. S (1994), *Özelleştirme: Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı* (Çeviren: Yener, Ergün), Ankara.
- Tekmen, Mustafa (1997), “*Belediye Şirketlerinin KİT’ler ve Özel Kuruluşlarla Karşılaştırılması*”, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı:39, Haziran.
- Ünal, Ömer Faruk (1999), “*Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler*”, Journal of Qafqaz University, C: 2, Sayı: 1.
- Yaşar, Süleyman (2003), “*Türkiye’de Kamu Yönetimine Egemen Olan Devletçi Rant Ekonomisinin Köklü Biçimde Değişmesinde Anahtar Kelime: Özelleştirme*”, [www.turkishtime.org](http://www.turkishtime.org), Sayı: 16, 15 Mayıs-15 Haziran.
- Yıldız, Nihat (1998), *Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma*, Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 7, Ekim, Sayı: 4
- Zengin, Eyüp (1996), *Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal. Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Zengin, Eyüp (1999), “*Yerel Yönetimler ve Özelleştirme*”, Yerel Yönetim ve Denetim, C: 4, No: 10, Ekim.

# BİR OTOKONTROL SİSTEMİ OLARAK BELEDİYELERDE HARCAMALARA KATILMA PAYI

Nebi YILMAZ\*

## I. Giriş

Yönetim, insanların en önemli faaliyetlerinden birisidir. Yönetim, insanların belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda, bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için birlikte çalışmalarına ve birlikte üretmelerine imkan veren bir çevrenin biçimlendirilmesi ve işlerliğinin sağlanmasıdır.

Günümüzde yönetim, devlet yönetimi bağlamında merkezi yönetim ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu ayrımdan farklı olarak yerel yönetimin, merkezi yönetimi bütünleyen ancak ikincil derecede önem taşıyan bir örgütlenme biçimi olarak değerlendirildiği de söylenebilir.

Ülkemizde en önemli yerel yönetim kuruluşlarından biri belediyelerdir. Anayasada belediyelerin mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kuruluşlar olduğu belirtilmiş ve kanunlarla belediyelere mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak için önemli görevler ve bu görevleri yerine getirmek için de yetkiler verilmiştir.

Belediyelere verilen en önemli yetkiler arasında kanunlarda sayılmış gelirleri toplama yetkisi sayılabilir. Özellikle, belediyelerin topladıkları gelirlerin kendi faaliyetleri sonucu olması bu gelirlerin sürekliliği açısından büyük önem arz etmektedir. Belediyelere faaliyetleri sonucunda kanunla sağlanan gelirler arasında belediyenin yapmış olduğu asfalt ve kaldırım ve altyapı gibi harcamalarını bu hizmetten faydalananlardan tahsil edilmesini ifade eden harcamalara katılma payı da yer almaktadır.

Belediyelere faaliyetleri sonucu sağlanan gelirlerden olan harcamalara katılma payı belediyeler için hem bir öz gelir olması, hem de belediyelerin faaliyetlerinin bir otokontrol aracı olması bakımından büyük önem arz etmektedir. Aynı zamanda, belediyenin faaliyetleri sonucu elde edilen harcamalara katılma payları, belediyelere yönelik en önemli şikayet

---

\* Sayıştay Denetçisi

konularından birisi olan asfalt ve kaldırımların sık sık yenilenmesi sorununa ve buna benzer diğer eleştiri konularına yönelik bir çözüm ve otokontrol sistemi de sağlamaktadır.

Bu yazıda, asfalt ve kaldırım harcamalarına ilişkin olarak vatandaşlardan alınması gereken harcamalara katılma paylarının belediyelerin sık sık asfalt ve kaldırımları yenilemesi sonucu ortaya çıkan harcamalarının otokontrolünün sağlanmasındaki çözüm yollarından biri olduğu, bu otokontrol mekanizmasının nasıl işlediği ve yürürlükte olan mevzuatta harcamalara katılma payına ilişkin var olan düzenlemeler anlatılacaktır.

## **II. Belediye Harcamalarının Finansman Kaynakları**

Bir kamu tüzel kişisi olarak tüm kamusal yetkileri elinde tutan devlet, bu yetkileri bizzat kullanabileceği gibi, bunları yetki devrinin genel kurallarına uymak suretiyle başkalarına da devredebilir. Bazı ülkelerde ve Türkiye’de bazı vergi, resim ve harçların tarh ve tahsili mahalli idarelere devredilmiştir (Nadaroğlu, 1996: 192).

Devletin kendisinin toplama yetkisine sahip olduğu gelirleri, mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi amacıyla mahalli idarelere (belediyelere) bırakması suretiyle mahalli gelirler oluşmaktadır. Belediye gelirleri aynı zamanda belediye harcamalarının finansman kaynakları olmaktadır.

Belediye gelirlerinin düzenlendiği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belediye gelirleri üç kısma ayrılmıştır. Birinci kısımda belediye vergileri, ikinci kısımda belediye harçları ve üçüncü kısımda ise harcamalara katılma payı yer almıştır. Ayrıca kanunda ücrete tabii işler başlığıyla harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve vatandaştan gelen talep üzerine belediyece yerine getirilen işlerden de ücret alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu bölümde, öncelikle belediye gelirlerinden olan vergi, harç ve harcamalara katılma payından kısaca bahsettikten sonra karıştırılan kavramlar olan şerefiye, harcamalara katılma payı ve verginin benzerlikleri ve farklılıkları ele alınacaktır.

Ancak, belediye gelirlerini anlatmadan önce, belediyelerin öz gelir sorunundan bahsetmek bu gelirlerin öneminin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

### **Belediyelerin Öz Gelir Sorunu**

2464 sayılı kanunda belirtilen vergi, harç, katılma payları ve ücretler belediyelerin öz gelirleri arasındadır. 1991-2000 yılları arasında belediye öz

gelirlerinin toplam gelirler içerisindeki payı ortalama % 15.3'ü olarak gerçekleşmiştir. 2464 sayılı kanunda belirtilmeyen diğer öz gelirler 1991-2000 yılları arasında toplam belediye gelirlerinin ortalama % 18.3'ünü oluşturmuştur. Bu oran vergi harç, katılma payı ve ücretlerden yüksektir ve aslında belediyeler için olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Kendine yeterli gelir kaynakları bulunmayan belediye yönetimi, gelirini artırmak için kendi mal varlığını eritmektedir veya mahalli idare fonksiyonları arasında bulunmayan alanlara yönelmektedir.

1982-2000 döneminde belediye gelirlerinin ortalama olarak % 48'i, Büyükşehir belediyelerinde % 55'i Genel bütçe vergi gelirlerinden gönderilen paylardan oluşmuştur. Bu durum, belediye yönetimlerinin, mali kaynaklarını geliştirmelerine engel olmakta ve yöneticiler merkezi idare tarafından gönderilen kaynakları harcarken vergi mükelleflerine karşı her hangi bir sorumluluk hissetmemektedirler. Genel bütçe vergi gelirlerinin belediyelere aktarılması hususunda vergi mükelleflerinin vergilerle belediye harcamaları arasındaki ilişkiyi kavramaları güçleşmektedir.<sup>1</sup>

Ayrıca, genel bütçe gelirlerinden alınan paylarla birlikte, bazı bütçe ve fonlardan yapılan kaynak aktarmaları, belediyeleri yeni kaynak arayışından ve yasal öz kaynaklarını toplama becerisinden uzaklaştırmıştır. Oysa, seçimle iş başına gelen ve yerinden yönetim ilkeleriyle çalışmaları esas olması gereken yerel yönetimlerin kendi öz gelir kaynaklarını harekete geçirebilmeleri, bu yolla da ekonomik ve mali özerkliklerini sağlamaları esas olmalıdır.

Yerel yönetimlerin gelir kaynakları, kesintisiz kamu hizmetlerine ve gerekli mali yapılanmaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli olmalı, merkezi yönetimin etki alanından mümkün olduğu ölçüde çıkarılmalıdır (DPT, 1994: 100).

## **Vergiler**

Vergi; devletin, kişilere seçilebilir bir karşılık sunmaksızın devlet egemenliğine ve yaptırım gücüne dayanarak elde ettiği iktisadi kaynaktır. Vergilerin en önemli özelliği karşılıksız ve cebri olmalarıdır (Uluatam, 2003: 259).

2464 sayılı kanunda sayılan belediye vergileri, ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik ve havagazı tüketim vergisi, yangın sigorta vergisi ve çevre temizlik vergisidir. Ayrıca, kanunda belirtilmemekle birlikte emlak vergisi de belediye gelirleri arasındadır.

---

<sup>1</sup> İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, Genel Gerekçe, s. 32

## **Harçlar**

Kamu tüzel kişiliğinin sunduğu dışsal faydaya sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Hizmetin maliyeti ile herhangi bir bağlantısı olmayan bu bedellerin en önemli özelliği, hizmetin yapılması sırasında alınmasıdır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 239).

Devletin toplum yararına sunduğu hizmetlerden ayrıca, özel yarar elde edilmesi dolayısıyla alınan bedel (Akdoğan, 2006: 102) olarak da tanımlanabilen harçta, vergiden farklı olarak, karşılık vardır.

2464 sayılı kanunda sayılan belediye harçları, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetimi harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imar ile ilgili harçlar, işyeri açma harcı, muayene ruhsat ve rapor harcı ve sağlık belgesi harcından oluşmaktadır.

## **Harcamalara Katılma Payı**

Belediyenin yapmış olduğu yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarının kanunun belirlediği esaslar çerçevesinde bu hizmetlerden faydalananlardan alınan payı ifade eder.

Diğer bir tanımla, harcamalara katılma payı, belediyelerin kendi sınırları ve mücavir alanlar içerisinde yol yapımı, yol genişletmesi ve yolların yeniden düzenlenmesi, kanalizasyon tesisi yapılması ve mevcut tesislerin onarılması ile yeni içme suyu tesisi yapılması ve mevcut şebekelerin onarılması karşılığında bu hizmetlerden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paydır (Kurtuluş, 2006: 55).

2464 sayılı kanun, harcamalara katılma paylarını belediyelerin altyapı niteliğindeki yol, su ve kanalizasyon harcamaları ile sınırlamıştır. Bu harcamalar gayrimenkul değerini artırıcı nitelikte olduğu için, katılma payı mükelleflliğini harcama yapıldığı bölgedeki gayrimenkul sahipliği ile ilişkilendirmiştir. Harcamalara katılma payı yoluyla, belediye tarafından yapılan kentsel altyapı yatırımlarının bir kısmının, bu harcama sonucu belli değer elde eden kişilerce varlık değerleri ile orantılı olarak karşılanması oldukça yerinde bir düzenlemedir (Kurtuluş, 2006: 55).

Harcamalara katılma payı ne bir vergi, ne bir harç ve ne de bir şerefiyedir.



## **Şerefiye ve Şerefiyenin Harcamalara Katılma Payıyla ve Vergiyle Farklılıkları**

Şerefiye, kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri bayındırlık ve altyapı hizmetleri ve imar uygulamalarından dolayı, kişilerin malvarlıklarında meydana gelen değer artışlarıdır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 99).

Gerçekte bir tür değer artış vergisi olan şerefiye, 1981 yılında 2464 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda “değerlendirme resmi” şeklinde adlandırılmıştır. Teorik planda önemli değer kaynağı olma potansiyeli taşıyan şerefiye uygulaması, ülkemizdeki belediye gelirleri içinde aynı önemi yakalayamamıştır (Arısoy, 2005).

Şerefiye uygulamasında temel amaç özellikle belediyelerin yapmış oldukları bayındırlık, alt yapı hizmetleri ve imar faaliyetleri sonucunda bazı kişilerin mal varlığında meydana gelen değer artışlarının vergilendirilmesidir. Örneğin, yeni yolların yapılması, mevcut yolların daha iyi hale getirilmesi, yeni meydanların açılması gibi yapıldıkları yerdeki ev, dükkan, arsa ve tarlaların değerinde bir artış meydana getirir. Belediye faaliyeti sonucu gayri menkullerdeki değer artışında sahiplerinin herhangi bir katkısı yoktur. Böyle bir durumda mal varlığında değer artışı meydana gelenlerin, bu artışa neden olan faaliyetlerin harcamalarına katılmaları öngörülmekte ve bu amaçla getirilen yükümlülüğe şerefiye denilmektedir (Arısoy, 2005).

Zorunlu oluşu ve miktarının ortaya çıkan değer artışına göre belirlenmesi nedeniyle şerefiye bir tür değer artışı vergisi olarak da kabul edilebilir. Bununla birlikte, şerefiyede bir karşılığın bulunması, onu vergiden ayıran bir sebep olarak kabul edilebilir.

Şerefiyeyi ödeyen yükümlü bir hizmetten yararlanmış ve mal varlığında bir değer artışı meydana gelmiştir. Ancak yükümlü böyle bir hizmet talebinde bulunmamış hatta, böyle bir hizmetin yapılmasını arzulamamış da olabilir. Buna rağmen hizmet yapılmış ve bir değer artışı meydana gelmişse o kimse yine de yükümlü kılındığı şerefiyeyi ödemek zorundadır (Nadaroğlu, 1996: 198).

Şerefiyeden bahsedebilmek için herhangi bir imar faaliyeti sonucu değer artışları ortaya çıkması gerekmektedir. Ancak, enflasyon, kentleşme, nüfus artışı, spekülasyon ya da iktisadi büyüme gibi nedenlerle taşınmaz mallarda meydana gelen değer artışı şerefiyenin değil, merkezi idareye ait diğer vergilerin konusunu teşkil eder (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 100).

Şerefiye ve katılma payları, geniş anlamda vergisel mükellefiyetler içinde yer alan harçlar ve resimlerle birbirine bir hayli benzemektedir. Şerefiye ve katılma paylarını, harç ve resimlerden ayıran temel husus, şerefiye ve katılma paylarında, devletçe sağlanan bir bayındırlık hizmetinin bahis konusu olmasıdır. Bu hizmetten yararlanan ve mülklerinin değeri artan kişilerden bu yararlanma ya da değer artışıyla orantılı olarak bir bedel alınmakta, sağlanan bayındırlık hizmetinin maliyeti kısmen bu yolla karşılanmaktadır (Uluatam, 2003: 260).

Ayrıca, şerefiye, belediye gelirleri içerisinde yer alan harcamalara katılma payına son derece benzemektedir. Ancak harcamalara katılma payı, değer artışını vergilendirmek gibi sosyal bir amaçla değil, öngörülen harcamayı finanse edebilmek için alınmaktadır (Nadaroğlu, 1996: 197).

Şerefiyelerin uygulama itibarıyla bazı güçlükleri bulunmaktadır. Bunlar, şerefiye tutarının belirlenmesi bakımından kullanılacak ölçüler ile ölçüleri gayrimenkuller itibarıyla değerlendirecek görevlilerin objektifliği, eşit uygulamaların sağlanması, takdir edilen şerefiye tutarının kişileri zor durumda bırakmayacak şekil ve zamanlarda toplanmasının sağlanması belirtilebilir (Akdoğan, 2006: 105). Kanun koyucunun 1981 yılında çıkardığı 2464 sayılı kanunla şerefiye uygulamasına son vermesinde yukarıda zikredilen uygulama güçlükleri etkili olmuştur. Zira, harcamalara katılma payında, şerefiyede söz konusu olan soyutluk bulunmamakta aşağıda anlatılacağı üzere belirli bir hizmetin ve belirli bir harcamanın objektif olarak ölçülebilir maliyetine ilgililerin de katılımı sağlanmaktadır.

Sonuç olarak, şu anda belediye gelirleri arasında şerefiye geliri bulunmamaktadır. Kanun sadece saydığı üç gider (yol, kanalizasyon ve su tesisi harcamaları) için yapılan harcamaların tamamının hizmetten yararlanarlardan tahsil edileceğini belirtmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi bu, bir değer artışı vergisi olan şerefiye değildir.

### **III. Harcamalara Katılma Payına İlişkin Yasal Düzenlemeler**

Harcamalara katılma payı, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununu 86-94. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanuna 3 çeşit harcamalara katılma payı öngörmüştür. Bunlar, yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payıdır.

**Yol harcamalarına katılma payı**, kanunun 86. maddesinde düzenlenmiştir:

- a) Yeni yol açılması;
- b) Mevcut yolların yüzde 40 nispetinde veya daha fazla genişletilmesi;
- c) Kaldırımsız ve bakımsız bulunan yolların, kaldırım veya parke kaldırım haline getirilmesi veya asfalt yapılması, kaldırım veya şose halindeki yolların da parke, beton veya asfalta çevrilmesi;
- d) Mevcut kaldırım veya parkelerin sökülüp yeniden düzenlenmesi, durumunda bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı alınacağı hükme bağlanmıştır.

Yolların kaldırımlar da dahil olmak üzere (15) metreden fazla genişliklerine düşen giderler, belediyelere ait olup harç payına konu teşkil etmeyeceği ifade edilmiştir.

Ayrıca, iki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkuller için asıl cepheyi teşkil eden yoldan düşen pay tam, diğer yollara ait pay ise yarım olarak hesaplanacağı aynı maddede hükme bağlanmıştır.

**Kanalizasyon harcamalarına katılma payı** kanununun 87. maddesinde düzenlenmiştir:

- a) Yeni kanalizasyon tesisi yapılması,
- b) Mevcut tesislerin sıhhi ve fenni şartlara göre ıslah edilmesi

halinde harcamalara katılma payı alınacağı, iki ve daha fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullerin, hangi yoldaki kanalizasyona bağlanmış ise, payın hesabında o yola ait kanalizasyon giderleri nazara alınacağı belirtilmiştir.

Kanalizasyon harcamalarına katılma payı alınabilmesi için gayrimenkulün yapılan veya ıslah edilen kanalizasyondan faydalanan veya gelecekte faydalanacak olması gerekir (Ünlü ve Korkusuz, 1996: 236).

Burada, harcamalara katılma payı ile yararlanma düzeyi arasında bir ilişki kurulması adalet ilkesi açısından da önem taşımaktadır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 244).

**Su tesisleri harcamalarına katılma payı** kanununun 88. maddesinde düzenlenmiştir:

- a) Yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması,
- b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsii ve ıslahı

halinde harcamalara katılma payı alınacağı hükme bağlanmıştır. Birden fazla yol kenarında bulunan gayri menkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınmaktadır.

Belediyeler, şehirlerarası yolların bir bağlantısı olarak Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından yapılan yollar için yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyonun şehir dışı ve ana bağlantılarına ilişkin harcamalarla, bakım ve tamir giderleri için kanalizasyon harcamalarına katılma payı isteyemezler (Ünlü ve Korkusuz, 1996: 234).

### **Belediyeler Yaptıkları Harcamanın İlgililerden Tahsil Edilmesi**

Buna ilişkin olarak kanununun 89. maddesinde:

“a) Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır. Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden yüzde yirmibeş noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz.”

ifadesi yer almıştır.

Dolayısıyla belediye yaptığı harcamaların tamamını hizmet götürdüğü ilgililerden tahsil edebilecektir. Ancak kanun burada tahsil edilecek harcamalar için bir üst sınır belirlemiştir. Bu üst sınır, hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamayacağı şeklinde belirlenmiştir. Bu düzenlemeyle de kanun koyucu gayrimenkul sahiplerini belediye görevlilerince yapılabilecek kötüye kullanımlara karşı korumak istemiş ve piyasa rayiçlerinin üzerinde tahsilat yapılmasını engellemek istemiştir.

İlgili kanunun değişmeden önceki halinde belediye ancak yaptığı hizmet giderinin 1/3'ünü tahsil edebilecekken, 1985 yılında 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklikte bu ibare tamamı olarak değiştirilmiştir. Ayrıca, kanun harcamalara katılma payının peşin ödenmesi halinde %25 indirim öngörmektedir. Ancak, bu durumda ödemenin tahakkuktan sonra bir ay içinde yapılması gerektiği kanunda yer almıştır.

Ayrıca, ilgili kanun harcamalara katılma paylarının bina ve arsa vergi değerinin % 2'sini geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla kanun koyucu, gayrimenkul sahiplerinin tek başına ödeyeceği üst sınırı da açıkça belirtmiştir.

Vergi değerinin hesaplamasının nasıl olacağı, Vergi Usul Kanununun 268. maddesinde düzenlenmiştir.

2464 sayılı kanunun 90. maddesinde harcamalara katılma paylarının tahakkuk şekli “Yol harcamalarına katılma payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan, su tesisleri ile kanalizasyon harcamalarına katılma payları ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89. maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir” şeklinde açıklanmıştır.

### **Harcamalara Katılma Payının Hesaplanması**

Belediyeler, hesapladıkları vergi değerleri toplamını, bu kanunun 89. maddesine uygun olarak hesapladıkları harcamalar toplamına bölerek katılma payı oranını bulurlar. Örneğin, belediyenin yol harcaması tutarı 50.000 TL, yoldan faydalanan gayri menkullerin vergi değerleri toplamı 2.000.000 TL olsun. Bu durumda,

$$50.000 / 2.000.000 = 0.025 \text{ katılma payı oranı bulunur.}$$

Yola cephesi bulunan ve vergi değeri 100.000 TL olan bir gayri menkul sahibinin ödeyeceği katılım payı,

$$100.000 * 0.025 = 2.500 \text{ TL bulunulacaktır.}$$

Bu tutar, hiçbir şekilde vergi değerinin % 2 sinden fazla olamayacağı için gayrimenkul sahibinden tahsil edilecek tutar 2000 TL olacaktır.

Ancak, aynı gayri menkul için, Kanalizasyon ve Su tesisleri harcamalara katılma paylarının dağıtımında, hizmetten faydalanma şekli dikkate alınır. Başka bir deyişle, gayri menkul hangi cephedeki kanalizasyon veya su şebekesine bağlanmış ise ancak o kanalizasyon ve şebeke ile ilgili harcamalara katılır. Diğer cephedeki işler için gayri menkul sahibinden pay istenmez.

Kanunda belirtildiği üzere, ibadet yerlerinden harcamalara katılma payı alınmaz. Ancak, bunun dışındaki tüm resmi kurumlardan harcamalara katılma payı alınır. Bu hususa ilişkin 1996 yılında yayınlanmış Maliye Bakanlığı genelgesi vardır.

2464 sayılı kanunda, Harcamalara katılma paylarının tahakkuku için, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra

yapılacağı ve tahsilinin de iki yıl içinde 4 eşit taksit halinde olacağı belirtilmiştir.

Payların ilanı, kanunun 92. maddesinde: “Yukarıdaki maddelerde yazılı esaslar dairesinde hesaplanan paylar, mükelleflerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden pay miktarını gösteren ve mahiyetlerine göre mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle ilan olunur” şeklinde düzenlendikten sonra katılma payları tutarları mükelleflere ayrıca tebliğ olunacağı hükme bağlanmıştır.

#### **IV. Mevzuat ve Uygulama Hakkında Değerlendirme**

##### **İkincil Mevzuatın Güncellenmesi İhtiyacı**

2464 sayılı Kanun 1981 yılında yürürlüğe girmiş ve kanunun 94. maddesine dayanılarak çıkarılan uygulama yönetmeliği de aynı yıl yürürlüğe konmuştur. Ancak 2464 sayılı Kanun ile 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik arasında aykırılıklar bulunduğu görülmektedir.

Kanunda 1985 yılında 3239 sayılı kanunla yapılan değişiklik yönetmeliğe işlenmemiştir. Bu değişiklik kanunun 89. maddesindeki harcamalara katılma payının üst sınırını belirten önemli bir düzenlemeyi değiştirmiştir. Bu kanunla, harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 1’ini geçemez ifadesi, yüzde 2’sini geçemez şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla üst sınır artırılmıştır. Ancak, aynı madde yönetmeliğin 16. maddesinde yüzde 1 olarak kalmıştır.

Aynı şekilde 1985 yılında kanunda yapılan değişiklikte belediye yaptığı harcamaların ancak “1/3 ‘ünü” hizmet götürdüğü ilgililerden tahsil edebileceği maddesi, “tamamı” olarak değiştirilmiş ancak aynı husus yönetmelikte 1/3 olarak kalmıştır.

Ayrıca, yine 1985 yılında yapılan değişiklikte harcamalara katılma payının tahsil süresi 4 yıldan 2 yıla indirilmiş, fakat yönetmelikte bu değişiklik yapılmamıştır.

Dolayısıyla, kanunda yapılan değişikliklere ilişkin olarak ikincil mevzuatın güncellenmesi yapılarak ikincil mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması ve bu aykırılığın ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Aslında, burada yönetmeliğin kanuna aykırılığında ziyade dikkat çeken başka bir husus da kanunda harcamalara katılma payına ilişkin olarak 1981 yılında çıktıktan sonra 1985 yılı değişikliğinden başka bir düzenleme ve değişiklik yapılmamış olmasıdır. Değişikliğe uğramama bir yana bu kanunun açıklanmasına yönelik tebliğlerle harcamalara katılma payı üzerinde herhangi bir düzenleme veya güncelleştirme yapılmamıştır. Bu durum iki nedenden kaynaklanabilir; Birincisi, kanunun çok iyi hazırlanmış olması ve değişikliğe ihtiyaç duymamasıdır. İkinci neden ise, kanunun pratikte uygulanmıyor olması dolayısıyla değişikliğe ihtiyaç duyulmamasıdır.

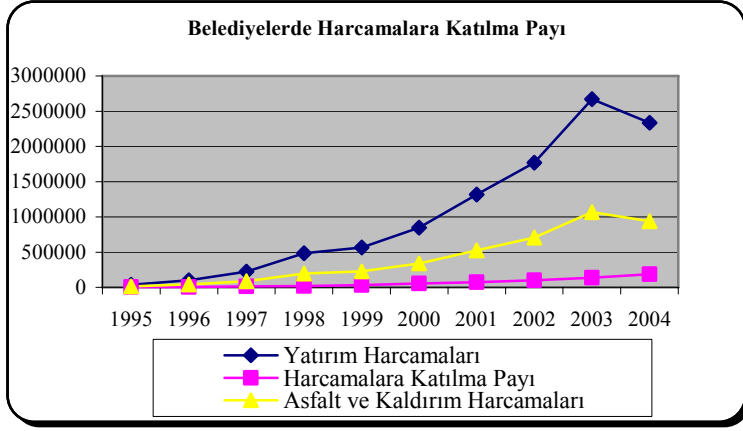
### **Kanunun Uygulanması**

1995-2004 yılları arasındaki belediyelere gelirlerinden harcamalarına katılma payının seyrinin yer aldığı aşağıdaki tablo incelendiğinde<sup>2</sup> yol harcamalarına katılma payı tahsilatlarının asfalt ve kaldırım harcamalarının çok altında kaldığı görülmektedir. Belediyeler yapmış olduğu asfalt ve kaldırım harcamalarının ancak yüzde 18-20'sini hizmetten yararlananlardan harcamalara katılma payı olarak tahsil etmektedir.

Kayıtlarda gösterilen harcamalara katılma payı tutarların tamamının harcamalara katılma payı olarak tahsil edilip edilmediği kesin değildir. Çünkü, uygulamada kişilerin kendi talepleri üzerine yapılan su ve kanalizasyon harcamalarının ücrete tabi işler kalemi yerine harcamalara katılma payı olarak kayıt altına alınmaktadır. Diğer bir yanlış kayıt ise, 3194 sayılı İmar Kanununca altyapı hizmetinin götürülmesi sonucu alınan teknik altyapı bedellerinin harcamalarına katılma payı olarak kaydedilmesidir.

---

<sup>2</sup> Tabloda yer alan asfalt ve kaldırım harcamalarının yıllar itibariyle miktarı, yatırım harcamaları içindeki payının oransal olarak hesaplanması yoluyla bulunmuştur.



Kaynak: Kurtuluş (2006)

Belediyelerdeki uygulamalar dikkate alındığında bazı belediyelerde harcamalara katılma payı hiç uygulanmamakta, bazı belediyelerde uygulanmakta birlikte, kanunun öngördüğü şekilde yürütülmemektedir. Örneğin, bazı belediyeler meclis kararı olarak, yapılacak asfalt ve kaldırım harcamaları için metre bazında tahsil edilecek tutarları maktu olarak belirlemektedir. Bu doğru bir uygulama değildir. Çünkü, burada kanunun öngördüğü yapılan harcamanın miktarıyla tahsil edilecek miktarın ilişkisi ihmal edilmekte ve yapılan harcamadan daha fazla tahsilat yapılma ihtimali bulunmaktadır. Kanun yapılan işin tamamının hizmetten yararlananlardan tahsil edileceğini belirtirken, tahsil edilecek tutarı da harcama miktarı olarak belirlemektedir.

Belediyelerin yapması gereken sadece yeni kaynak araması değil, aynı zamanda kanunun kendisine verdikleri yetkileri kullanmasıdır. Zira, harcamalara katılma payıyla belediyelere bir tahsil yetkisi verildiği gibi bir tahsil görevi de verilmektedir. Ancak belediyelerin neden harcamalara katılma paylarını tahsil etmede isteksiz kaldıkları, üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur.

*“Belediyeler tarafından harcamalara katılma paylarının tahsilatlarının düşük kalmasında, birçok belediye idaresinin siyasi ve benzeri nedenlerle yapmış oldukları yol su ve kanalizasyon harcamalarından katılma payı almamasının etkili olduğu söylenebilir”* (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 244).



Ayrıca, belediyelerin yapmış oldukları asfalt harcamaları belediyeler için bir hizmet yolu olarak görülmekte ve asfalt ve kaldırımların durumu çok dikkate alınmamaktadır. Ancak, belediyeler hem hizmet götürüp, hem de kanunen kendisine verilmiş olan hizmetin karşılığını hizmetten yararlandıran tahsil etmeme şeklinde popülist davranmamalı, *faaliyetlerinde ekonomik ölçülülüğü göz önünde bulundurulmalıdır* (DPT, 1994: 97).

Belediyelerin mevzuatta olmamasına rağmen şerefiye tahsil etmeye çalışmaları ancak mevzuatta var olan harcamalara katılma payını tahsilinde isteksiz davranmaların da şerefiyenin yapılan park ve çevre düzenlemesi gibi belediyenin tercihine bağlı olması ve vatandaşlarca özel bir hizmet olarak algılanması, ancak harcamalara katılma payının belediyelerce ve hizmetten yararlananlarca zorunlu bir hizmet olarak görülmesi etkili olmaktadır.

Ayrıca, Belediyelerin kendi öz gelirlerini toplama konusunda isteksiz davranmalarında toplamış oldukları gelirlerden diğer kurumlara aktardıkları paylar da etkili olmaktadır (DPT, 1994: 103).

Küçük yerleşim birimlerinde, emlak birim fiyatlarının düşük olmasından dolayı, harcamalara katılma paylarının vergi değerinin % 2'si ile sınırlandırılması, söz konusu payların önemsiz kalmasına yol açmaktadır (Ulusoy ve Aydemir, 2006: 244). Ancak bu durum, büyükşehir ve iller için geçerli değildir. Zaten yapılan harcamaların büyük bir kısmı bu belediyeler tarafından gerçekleştirilmekte ve altyapı yatırımları bu belediyeler tarafından yaygın bir şekilde sürdürülmektedir.

## **V. Otokontrol Mekanizması**

Belediyelerin yapmış oldukları asfalt ve kaldırım harcamaları su ve kanalizasyona ilişkin altyapı harcamalarının bu hizmetten yararlandıranlardan harcamalara katılma payı olarak tahsil edilecek olması çok önemli bir otokontrol mekanizmasıdır.

Belediyelerce yapılan asfalt ve kaldırım harcamalarının hizmetten yararlanan ilgililerden tahsili istenildiği zaman, ilgililerin göstereceği tavrın ne olacağı belediyeler için önemlidir. Yukarıda bahsedildiği gibi hizmetin belediyenin bir zorunlu hizmeti olarak görülmesi kişilerin bu talepleri olumlu karşılamayacağına en büyük göstergesidir. Bu durum, belediyelerin en büyük çekincesi olarak görülmektedir.

Zira, insanlar mahallelerine bir hizmet geldiği zaman memnun olur ve hizmetin güzelliğini ve yaşanan değişimi memnuniyetle karşılarlar. Ancak,

yapılan hizmetin maliyetinin kendilerinden karşılanacağını bilseler asla o kadar teslimiyetçi olmazlar ve yapılan işi ve gerekliliğini sorgularlar. Belki de, insanlar yapılan işi gereksiz bir düzenleme olarak da görecektir. Daha sonra, Belediye kendilerinden yapılan hizmetin karşılığı olan paraları tahsil etmeye geldiği zaman bu tepkisellik had safhaya yükselecektir.

İşte, o zaman belediye yaptığı harcamaların tahsilindeki güçlüğü ve kendisine yapılan denetimleri de görünce daha planlı hareket etmek zorunda kalacaktır. Bir kamu kurumunun faaliyetlerinin denetimi de en iyi ve en etkili böyle sağlanabilir.

Aslında, bireylerin sorgulayıcılığının bu kadar dar bakışlı olmaması gerekir. Zira, belediyenin her faaliyetlerinin finansmanı da kamu kaynağıyla yapılmakta ve bireyler de bu kamu kaynağının kaynağında yer almaktadırlar.

Ayrıca, kişiler kendilerinden tahsil edilecek olan bu harcamalara karşı sorgulama yaptıklarında belediyeler özellikle seçim zamanlarında bir seçim yatırımı olarak yaptıkları asfalt ve kaldırım çalışmalarında bu kadar kolay ve plansız hareket edemeyeceklerdir.

Son olarak, asfalt ve kaldırımlardan yararlananlardan harcamalara katılma payının tahsili yerinde bir düzenlemedir. *Zira, hemşehrilere<sup>3</sup> sağlanan hizmetin karşılığı mutlaka hemşehrilere alınmalı, bu anlamda nimet ve kâilfet ilişkisinde adalet sağlanmalı, vatandaşlar hemşehri olmanın bedelini ödemeli, kent yönetimine katılmalı ve katkıda bulunmalıdır* (DPT, 1994: 101).

### **Belediyelerin Denetimi**

Harcamalara katılma payının bir otokontrol mekanizması olarak işlev görebilmesi için belediyelerde yapılacak denetimler büyük önem arz etmektedir. Çünkü, 2464 sayılı kanunda yer alan harcamalara katılma payıyla, belediyelere sadece bir yetki verilmemekte, aynı zamanda bir görev de verilmektedir.

---

<sup>3</sup> Hemşehri, sadece günlük hayatta kullanılan bir kavram olmayıp, 5393 sayılı Belediye Kanununun hemşehri hukuku başlıklı 13 uncu maddesinde; “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilere, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.” denilerek, hemşehri genel olarak tanımlanmış ve hakları belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddenin son fıkrasında hemşehrinin sorumluluklarına da yer verilmiştir: “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.”

Belediyelerin kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediğilerinin kontrolü ve bunun sonucunda ortaya çıkacak yaptırımlar, belediyelerin etkin bir şekilde denetlenmesiyle mümkün olacaktır.

Belediyeler üzerinde yapılan denetimlerde, denetim kuruluşlarının harcamalara katılma payına ilişkin denetimleri olmamakta veya yapılan denetimler yüzeysel kalmaktadır. Bunda, konunun iyi bilinmemesi etkili olduğu gibi, bazı denetim zorlukları da etkili olmaktadır. Bu denetim zorlukları arasında, sorunun kronikleşen bir konu olduğu, tahsil süresinin iki yıl olmasından dolayı, genellikle yıllık yapılan denetimlerde konuya yeterince yer verilememesi ve birçok belediyede de asfalt ve kaldırım yapılan yerlere ilişkin yeterli kayıt ve bilgilerin olmaması sayılabilir.

Harcamalara katılma payı denetimlerine ilişkin denetim kurumlarınca konuyu geniş olarak ele alan ve tüm belediyeleri kapsayan bütüncül bir yaklaşım sergilenmeli ve konu bütün belediyelerde ele alınmalıdır.

## **VI. Sonuç**

Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulmuş olan belediyelere bu görevleri yerine getirmek için önemli yetkiler verilmiştir. Bu yetkilerin en önemlilerinden biri kanunlarda sayılmış gelirleri toplama yetkisidir.

Belediye gelirleri içinde belediyeler için en önemli gelir kaynağı belediyelerin özgelirleridir. Belediye Gelirleri Kanununda sayılan harcamalara katılma payı, belediyenin en önemli öz gelirleri arasında yer almaktadır. Belediyenin yapmış olduğu asfalt ve kaldırım harcamaları ve su tesisi ve kanalizasyona ilişkin altyapı harcamalarının bu hizmetlerden yararlananlardan tahsil edilmesini ifade eden harcamalara katılma payı, genel bir şikayet konusu olan sık sık asfalt ve kaldırımların yenilenmesi gibi sorunlara ilişkin bir otokontrol görevi de görmektedir.

Bu otokontrol mekanizmasının işleyebilmesi için söz konusu yasal düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanması gerekmekte ve uygulamanın da etkin bir şekilde denetimi büyük önem taşımaktadır. Yapılan denetimler de konunun tüm belediyeleri kapsayacak bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir.

## **KAYNAKÇA**

- DPT (1994), Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No:2364, Ankara.
- Nadaroğlu, Halil (1996), Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Yayınları, İstanbul.
- Uluatam, Özhan (2003), Kamu Maliyesi, İmaj Yayınları, Ankara
- Ulusoy, Ahmet ve Aydemir, Tekin (2006), Mahalli İdareler, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri (1984), Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Yayın No: 211, Ankara.
- Abdurrahman Akdoğan, Kamu Maliyesi, Gazi Kitapevi, Ankara 2006
- Kurtuluş, Barış (2006), Türkiye’de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı, DPT Yayını, Yayın No: 2692, Ankara.
- Neşe Sağlam Arısoy, Yerel Yönetimlerde Reformun Gerekliliği, Sonbaskı, Sanal Dergi, Yıl 2, Sayı 2, Şubat 2005, [www.sonbaski.com](http://www.sonbaski.com)
- Ünlü, M. Cengiz ve Korkusuz, Mehmet (1996), Açıklamalı-Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Pirler, Orhan (1999), Açıklamalı-Uygulamalı Belediye Gelirleri Kanunu, Bellek Yayınları, Nisan.
- İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı, [www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.do](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanuntasarilari/il%20ozel%20idaresi.do)

# YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN GELİŞMİŞ İŞBİRLİĞİ: İNGİLTERE ÖRNEĞİ

Emre OKUTAN\*

## Giriş

18 inci yüzyıldan itibaren teorik temeli oluşan “sivil toplum” kavramının “devlet”le olan ilişkisinin gelişim sürecindeki konumunu tespit ederek yerel yönetimler açısından bir değerlendirmesini yapmak büyük önem kazanmıştır (Bulut, 2003: 217). Demokratik yönetim anlayışında; halkın yönetsel işleyişe aktif katılımının sağlanması, yerel yönetimlerin demokratik ve katılımcı mekanizmalarla donatılması gereği yanında, halkın da örgütlü bir yapı sergilemesine bağlanmıştır.

Bu örgütlü yapı dünyada ve Türkiye’de çeşitli adlarla tanımlanmaktadır; Avrupa ve Amerika’dan sonra Türkiye’de de etkili bir güç odağı haline gelmeye çalışan Sivil Toplum Kuruluşları (STK); yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra “beşinci güç”, kamu ve özel kesimden sonra “üçüncü sektör” olarak tarif edilir hale gelmiştir (ATO, 2004).

Bu açıdan etkinliği oldukça artan STK’ların örgütlü katılımı sağlamadaki başarılı çalışmaları yerel yönetimlerin gündeminde önemli yer teşkil etmeye başlamıştır. Diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerin yerel hizmetleri karşılama da yaşadığı sorunların yerel katılım olmadan çözülemeyeceğinin anlaşılmasından sonra yerel yönetim anlayışlarında da değişim gerçekleşmektedir. Bu nedenle son yıllarda yerel hizmetlerin yerine getirilişinde daha çok katılım ve yönetişim gündeme gelmiş, sivil toplum kuruluşlarına maddi – manevi katkı sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmada; demokrasi, katılım ve yönetişim kavramlarının yerel boyutta ele alınması ile birlikte yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının gelişmiş işbirliği incelenmiştir. Bu bağlamda en iyi örneklerden birini teşkil eden, İngiltere’de yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve bunların aralarındaki ilişkiler araştırılmıştır.

---

\* Sayıştay Denetçisi

## **1. Yerel Yönetimler ve Demokrasi**

Günümüzde demokrasi ile yerel yönetimler arasında sıkı bir ilişki olduğu ortaya konarak, yerel demokrasi konusu dünya kamuoyunun üzerinde fikir birliği sağladığı ender konular arasında yerini almıştır. Demokrasinin yerel demokrasi niteliği kazanması, tüm kurum ve kurallarının sivil toplum örgütleri ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesi, vazgeçilmiş bir hayat tarzı olarak algılanması, korunması ve demokrasinin bütün kesimler için aynı ölçüler içerisinde istenmesinin toplum yönetim değerleri açısından önemi vurgulanmaktadır (Aykaç, 1999: 2).

Yerel yönetimler, demokrasi ile ilişkilendirilirken ya da bir ülkedeki demokrasinin ne ölçüde işlediğine karar verilirken genellikle yerel yönetimler esas alınır. Başka bir deyişle, bir ülkenin demokratikleşmesinin gerçekleşmesinde yerel yönetimler demokrasinin temel taşları olarak nitelenmektedir (Uçar, 2004: 98). Çağımızın yönetsel gerçekleri ve işleyiş biçimleri açısından bakıldığında; yerel yönetim, demokrasi ve katılım gibi kavramların birbirini tamamlamakta olduğu görülmektedir. Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi için yerel özerkliğin sağlanması, yerel halkın yönetim kararlarına etkin bir biçimde katılması, gerek karar alma sürecini gerekse kararların uygulanmasına yönelik denetimin yerel halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır (Öner, 2001: 54).

Dolayısıyla, yerel yönetimler, halkın kendi kendini yönetmesi ayrıcalığını topluma verebilmesi noktasında sahip olduğu önemli potansiyel nedeniyle çağdaş kamu yönetimi sisteminin vazgeçilmez unsurları olarak görülmektedir. Yerel yönetimlere toplum tarafından yüklenen demokratik temsil anlayışının ilk safhası; yönetme erkinin kaynağı olarak yalnızca halkın görülmesidir. Diğer bir deyişle, yerel halka sunulan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde görev alan yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının o yörede bulunan halk tarafından seçilmesiyle demokratik temsil anlayışının sağlanabileceği vurgulanmaktadır.

Halka; siyasal hayata katılım yönünde fırsatlar sunan, toplum yönetimine aday olanlar açısından rekabetçi ortam sağlayan, kısaca halkın kendi kendini yönetebilmesi olarak tanımlanan demokrasi; ülkeden ülkeye değişen belirli uygulama alanları bulmaktadır. Demokrasi türleri açısından iki ayrı modelden söz edilebilir. Birinci model, vatandaşların siyasal karar alma sürecine doğrudan, aracısız ve devamlı katılımını sağlayan doğrudan demokrasidir. Bu modelde, vatandaşlar kendilerini ilgilendiren tüm kararlar

için ayrı ayrı görüş belirtmekte, karar alma sürecine sürekli ve doğrudan katılmaktadır. İkinci model ise temsili demokrasi olarak adlandırılan, demokrasinin sınırlı ve dolaylı biçimidir. Halk kendisi adına karar verecek kişileri belirli dönemlerle sınırlı olmak üzere seçer ve seçilenler, halk adına halkı yönetirler (Türköne, 2007: 191).

Demokrasiye ilişkin yazın incelendiğinde, doğrudan demokrasinin bir ideal olarak erdemlerinin kabul edilmesine karşın, özellikle ulusal düzeyde çağdaş toplumlar açısından olanaksızlığının vurgulandığı görülmektedir. Buna ek olarak açık ya da örtük biçimde, ulusal düzeyde demokrasi tanımının tüm gereklerinin gerçekleşip gerçekleşmediği tartışılmakta ve bu noktada yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi gündeme gelmektedir (Çitci, 1989: 5).

Bu açıdan, yerel yönetimlerin, siyasal iktidarın mekansal dağılımını sağlayarak, demokratik bir uzlaşmanın önkoşulunu oluşturduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır (Yıldız, 1996: 15). Dolayısıyla, yerel yönetimler, halkın kendini doğrudan ilgilendiren konularda yönetime geniş ölçüde katılımını sağlaması bakımından önem kazanmaktadır. Yerel halkın oluşturdukları çeşitli örgütlenmeler aracılığı ile yönetimin kararları üzerinde etkin ve belirleyici olmaya çalışmaları, yönetenlerin de halktan gelen bu katılım taleplerini dikkate almaları, günümüz çoğulcu demokratik yönetimlerinde mekansal yakınlıkla daha kolay olabilecektir.

### **1.1. Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Demokrasi**

Kavram olarak sivil toplum, devletten önce gelen, onun içinde yaşayan, ama onunla özdeş olmayan, hatta ona karşı koyabilen bir tür insan ilişkileri yumağıdır (Tunçay, 2003). Merkezi ve yerel yönetimin dışında faaliyette bulunma alışkanlığını edinmiş bir toplum anlayışıdır. Sivil Toplum Kuruluşları (STK), merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının ulaşamadıkları, kendi etkileşim alanlarındaki ortak sorunları tespit etme, tanımlama ve sorun çözme rolünü üstlenmektedirler. Böylelikle, STK'lar siyasi üretkenliğini ortaya koyarak buldukları yörede kamuoyunun faydasına varlıklarını sürdürme çabası içindedirler. Sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimlerin etkileşimi belirli bir demokrasi birikimiyle oluşmaya başlamıştır.

1970'li yılların sonuna kadar güçlü devlet geleneğine sahip devletlerde demokrasi birikiminin eksikliğinden dolayı yerel unsurların etkisiz kaldığı görülmektedir. Bu tür devletlerde kamu politikalarının ve uygulamalarının merkezi hükümetler tarafından yukarıdan aşağıya doğru formüle edildiği ve

uygulandığı söylenebilir. Bu çeşit bir siyasal kültür ve yapı, toplumun taleplerini devlete iletebilecek gerekli iletişim kanallarından yoksun olabilir. Dolayısıyla güçlü devlet geleneği, kamusal hizmet ve programların gerçekleştirilmesi ve sunulmasında, insanların hükümetlere olan talep veya beklentilerini duyurmalarını zaman zaman engelleyen veya alıkoyan bir faktör olarak görülebilmektedir (Çevik, 2004: 58).

Bununla birlikte, 1980'li yıllardan itibaren dünyada başlayan yerelleşme hareketleri, güçlü devlet geleneğine sahip olsalar bile, yönetimine demokrasinin hakim olduğu hemen her ülkeyi derece derece etkisi altına almıştır. Hükümetler merkezi planlamanın kısır sonuçlarını telafi etmek için yerel politikalara yönelmişler, yerelde oluşmaya başlayan sivil toplum kuruluşlarına destek olmaya başlamışlardır. İnsanların; değişim, demokratikleşme, çoğulcu yönetim anlayışı, insani değerlerin savunulması ve geliştirilmesi sorunları ile daha yoğun bir şekilde yüz yüze gelmesi ile birlikte örgütlü toplum bir kat daha önemli olmaya başlamıştır.

Bu çerçevede, Sivil Toplum Kuruluşları (STK), yerel siyasette vazgeçilmez unsurlar haline gelmeye başlamış ve kendi kurulma amaçlarının dışında da etkili olabilmişlerdir. Sivil toplum kuruluşlarının yerel siyaset alanında etkili olduğu bazı konular; yerel kamuoyu oluşturma, sürdürülebilir kalkınmayı sağlama, yerel gelişme çabalarına katkı ve bu konuda proje üretme, yerel halkı yönlendirici, bilgilendirici, organize edici nitelikte kurumsal yapıya ve kapasiteye ulaşmaktır.

Kısaca, geçmişten günümüze yerel yönetimlerin işleyişinde bireysel katılım açısından karşılaşılan sorunların aşılmasında örgütlü katılım yaklaşımı giderek daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. Örgütlü katılım olgusunun yaşama geçirilebilmesi ise, bir yerde sivil toplum kuruluşları aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu kuruluşlar baskı grubu oluşturma, kamuoyunu aydınlatma, toplumu çoğulcu, katılımcı, demokratik bir yapıya dönüştürme amacına katkıda bulunmaktadır. Günümüzde demokratiklik iddiasındaki her yerel yönetim, sivil toplum örgütlerinin görüş ve katkılarına önem vermek ve bu amaçla bu örgütlerin yerel düzeydeki karar süreçlerinde temsil edilmesini sağlamakla yükümlüdür. Demokratik yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimin kendi gücünü ya da iktidarını kendiliğinden bir amaç olarak değil, fakat sivil toplum içindeki diğer grup ve toplumsal hareketlerle paylaşılacak ve birlikte kullanılacak bir kaynak olarak görmesini ve kendisini -en azından- devlet ile sivil toplum sınırlarında konumlandırmasını gerektirir (Köse, 2002: 111).



## **1.2. Yerel Yönetişim**

Yönetişim kavramında, toplumsal sorumluluklar üstlenecek yeni aktörlerin (kişi, topluluk veya kurum) ortaya çıkması, bunların yeni katılımcı mekanizmalar ve mevcut biçimsel aktörlerle (merkezi hükümet, yerel yönetim ve aygıtları) birlikte ülkelerin ve kentlerin geleceğinde söz sahibi olacak yeni bir 'ortaklık' kurmaları istemi bulunmaktadır. Güçlenen yerel yönetimlerin, yetki , işlev ve kaynaklarını 'örgütlü kentliyle' paylaşarak hem yeni bir meşruiyet sağlayacakları, hem de katılım yoluyla kentsel hizmetler sunumunda verimliliğin ve saydamlığın atılabileceği beklentisi vardır. Ayrıca, karar alma süreçlerini de içeren katılımcı yöntemlerin yaygınlaştırılması yoluyla kurulacak 'kentsel ortaklıkların' temsili demokrasiden, yer yer, doğrudan demokrasiye ve/veya katılımcı demokrasiye geçişi kolaylaştırabileceği düşünülebilir (Göymen, 2000: 13). Böylece, yönetim yoluyla yerel doğrudan demokrasi bir adım daha öne çıkartılarak yerel yönetim açısından demokrasi kavramının yalnızca seçmen ve seçilen çerçevesinde değil toplumun tüm unsurlarını kapsayacak yapıya bürünmesinde katkı sağladığı anlaşılabilecektir.

Temsili demokrasiden ziyade doğrudan demokrasi uygulamaları ile daha iyi anlaşılacak yönetim; sivil toplum örgütlerinin yerel siyaset alanında önemli birer aktör olmasını sağlamıştır. Yönetimin tek yönlü, yukarıdan aşağıya, yönetenden yönetilenlere doğru işleyen yapısının yanında; yönetim, hem yönetenden yönetilene hem de yönetilenden yönetene karşılıklı işleyen, sürekli ve çok yönlü bir etkileşim sürecini oluşturmaktadır.

Yerel bölgelerin önemli birer rekabet aktörü olarak öne çıktığı günümüzde yerel siyasetin yönlendirilmesi ve yerel politika oluşturma aşamalarında katılımcı demokrasinin yerel siyaset aktörlerinin gündemine girmiş olması, kenti paydaşlarla yönetme, iyi yönetim temelli yönetim anlayışı gibi çağdaş yöntemlerin daha sık dile getirilmesi katılımcı yönetim anlayışını bir bakıma yerel düzeyde zorunluluk haline getirmiştir (Çarkçı, 2007). Dolayısıyla, yerelde yaşayan halkın daha iyi bir yaşam sürmesini sağlamaya dönük nihai amacın gerçekleştirilebilmesi, o yörede bulunan toplumsal aktörlerin karar alma sürecinde yönetime etkin ve etkili katılmalarına bağlanmıştır.

## **2. İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER**

### **2.1. İngiltere' de Yerel Yönetimler ve Faaliyetleri**

#### **2.1.1. Yerel Yönetimlerin Niteliği**

İngiltere'de geçmişten günümüze yapılan yerel yönetim tartışmalarında gelinen noktada, 'yeni şehirle' ilgili liderlik rollerinde, toplum tarafından yerel yönetimlere faaliyet alanlarına ilişkin verilen yetki ve güç artmıştır. Yerel otoritelerin, sahip olduğu demokratik güç, onlara yerel yönetim faaliyetlerinde etkin ve etkili olma rolü vermekte ve bu rol sadece yerel yönetim yapmak olarak algılanmamaktadır (Leadership Centre for Local Government, 2008).

Bu doğrultuda, yerel yönetimlerin görev anlayışı, günlük yapılması gereken faaliyetlerin ötesine geçmektedir. Örneğin; yerel yönetimlerin sıradan bir vatandaşa karşı olan tavrı o vatandaşın herhangi bir konuda topluma olan faydasına göre değişmemektedir. Yerel yönetimler için önemli olan; halkın ihtiyacı olan konularda doğru hizmetin yerinde ve zamanında yapılabilmesidir. İngiltere için bu temel anlayış paha biçilemez öneme sahiptir. Bu anlayışın oluşmasında, her yerel otoritenin; yönetim, karar ve uygulamalarının nasıl işlediğine ilişkin bilgilerin yer aldığı yazılı veya yazılı olmayan bir anayasasının olması önemli bir yere sahiptir. Bu rehber niteliğindeki anayasalara uygunluğu sağlamak için yerel yönetimler büyük çaba sarfetmektedirler. Ayrıca, izlenen prosedürleri, verimlilik, saydamlık ve hesap verebilirlik sorumluluğu açısından değerlendirerek, yerel halka düzenli bilgi sunmaktadırlar (Friends of The Earth, 2008).

#### **2.1.2. Yerel Yönetim Hizmetleri**

İngiltere'de ilk yerel yönetimlerin görevleri askeri teşkilatlanma, suçların önlenmesi ve cezalandırılması gibi hususları kapsıyordu. Günümüz yerel yönetimleri ise daha ziyade mahalli mahiyetteki diğer birtakım hizmetler üzerinde yoğunlaşmakta ve modern yerel yönetimlerin başlıca görevleri çok yalın bir ifadeyle medeni bir topluluğun ev işlerini görmek olarak tanımlanmaktadır (Ulusoy ve Vural, 2002: 2).

Burada her yerel yönetimin yasal konumu gereği yapması gereken yerel hizmetlerin ötesinde günümüz yerel yönetim anlayışını yansıtacak hizmetlerinden bahsedilecektir. İngiltere' de bulunan 400' e yakın yerel otoritede, yerel topluluklar ve halk 20.000'in üzerinde seçilmiş meclis üyesi ile

temsil edilmektedir. Bu yerel yönetimler yaklaşık olarak 700 farklı konu ile uğraşmakta ve iki milyonun üzerinde insana istihdam sağlamaktadırlar. Yine yaklaşık olarak 400 adet faaliyet alanında ve binlerce farklı konu başlığı altında yerel yönetimin varlığı söz konusudur. Eğitim, işsizlik ve sosyal hizmetler, yerel yönetimlerde çalışan personelin ilgilendiği konulardan bazılarıdır. Bu ülkedeki sistemden kaynaklanan sebeplerle de ilgili olarak ülkemize göre ironik bir şekilde yerel yönetimlerde çalışanların %58' i eğitim alanında (öğretici veya yardımcı hizmetler alanında), %14' ü sosyal hizmetlerde, %8' i de toplumun diğer hizmet alanlarında işbirliği ve bağlantı halinde çalışmaktadırlar (Local Government Association, 2008b). Bu çerçevede belli başlı yerel yönetim hizmetlerini şöyle sıralayabiliriz (Local Government Association, 2008a):

### **2.1.2.1. Eğitim**

Yerel yönetimlerin yerine getirmekle görevli oldukları görevlerin başında eğitim gelmektedir. Eğitim, hem harcama hem de düzenli olarak halka ulaşma açısından yerel yönetim hizmetleri içerisinde büyük paya sahiptir. Harcamaların boyutu 20 milyar 'pound' civarındadır. Sekiz milyondan fazla çocuk, 25.000 civarında yerel öğretim kurumunda eğitim görmektedir. Bu hizmette 360.000 çalışan tam zamanlı veya kısmi zamanlı eğitimcilik yapmaktadır.

Ayrıca eğitim sadece okul çağındaki çocuklar için yapılan bir hizmet şekli olarak görülmemekte; Yetişkin eğitimi, genç ve beş yaş altı eğitimi gibi farklı seçenekleri içeren bir yerel eğitim anlayışı mevcut bulunmaktadır. Yerel yönetimler bütçede en fazla payı %43' lük bir oran ile bu alana ayırmışlardır.

### **2.1.2.2. Sosyal Hizmetler**

Sosyal hizmet departmanları, 200.000' i aşkın çalışanı ile birlikte, gelişme politikalarını belirlerken, toplumsal refahı, çocuk bakımını, hayırseverlik ve diğer sosyal işleri ön planda tutmaktadırlar. Bu alanda toplumun genel huzurunu sağlamak için sosyal hizmet departmanları, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içerisinde dirler. Yaşlı insanların bakımı ve çocukların iyi koşullar altında yetiştirilmesi için büyük çaba harcanmaktadır. Yaşlı insanların evlerindeki bakıma oldukça önem verilmiş, ayrıca ihtiyaç sahipleri için bakım evleri kurulmuştur. Bu konuda 600.000' in üzerinde yaşlı insan yerel yönetimlerden gelen destek sayesinde evlerinde huzur içinde yaşamaktadırlar.

### **2.1.2.3. Çevre Sağlığı**

Çevre sağlığı hizmeti en eski yerel hizmetlerden biridir. Yerel yönetimler bu alanda genel olarak çöp toplama vb. hizmetlerin dışında; gıda güvenliği, yaşam standartlarının korunması, kirlilik kontrolü, hayvan sağlığı, gürültü kontrolü gibi birçok faaliyet için de görev yapılmaktadır.

Ayrıca küresel ısınma konusunda araştırma faaliyetleri sürdürülmekte ve bu faaliyetler sonucunda elde edilen veriler kullanılarak yerel ölçekte yapılması gerekenler halk temsilcileri ve karar birimleri ile tartışılmaktadır. Yerel halkın bu konuda yapması gerekenler, yerel yönetimlerce sivil toplum kuruluşlarının da yardımıyla halka anlatılmaktadır.

### **2.1.2.4. Konut Hizmetleri**

Kendi hizmet alanlarındaki yerleşim birimleri için; mevcut ihtiyaçları göz önüne alarak, evsiz kişilerin barınma ve yaşam koşullarını düzenlemek ve bu konuda kaynakların etkin kullanımını sağlayacak şekilde stratejik planlar hazırlamak yerel yönetimlerin görevidir. Yerel yönetimler, bölgelerindeki konutların geliştirilmesinden, iyileştirilmesinden ve bakımından sorumlu olduğu gibi, ihtiyaçların ve özürlü insanların yaşadığı konutların sağlık koşullarına uygunluğunu sağlamaktan ve yeni konut alanlarının inşası için kurulan kooperatiflere yardım etmekten de sorumludur (Local Government Association, 2008b).

Yerel alanlardaki konut projeleri iki farklı yoldan yapılabilmektedir. Bunlardan ilki yerel yönetimlerin gözetiminde hizmet veren konut birliklerinin yaptıklarıdır. Diğerini ise özel sektör tarafından yapılan konutlar oluşturmaktadır. Yerel yönetimler bu iki tür arasında iletişim ve koordinasyon sağlayarak stratejik bir rol oynamaktadırlar.

### **2.1.2.5. Diğer Hizmetler (Local Government Association, 2008b)**

Yerel yönetimler kendilerini, yerel halkın refahı için sosyal, ekonomik ve çevre konularında gelişmeye adanmışlardır. Bunların arasında işsizlik, düşük hane halkı geliri ve bebek ve çocuk gelişimi gibi oldukça önemli konular bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin toplam %91'i semtlerindeki hayatın kalitesini geliştirmek için belediye meclisi, yerel güvenlik güçleri ve sağlık çalışanlarının oluşturduğu bir dizi organizasyonla birlikte, yerel hizmetleri kaliteli bir şekilde sunmak için yakın işbirliği içinde stratejik ortaklık kurmaktadır.

Yerel yönetimler, çevreyi zenginleştirmek ve toplumdaki suç ve düzensizlik oranlarını azaltmak için polis ile yakın bir işbirliği içinde çalışmaktadırlar. Birçok yerel yönetim birimi, buldukları yörede polisin yanında çalışmak üzere farklı tiplerde güvenlik görevlileri çalıştırmaktadırlar. Bu görevliler toplum gelişimindeki öncelikleri de dikkate alarak; okul, hastane ve diğer kamu kullanımına açık alanlarda güvenlik, sağlık ve itfaiye hizmetleri gibi öncelikli konularda hizmet vermektedirler.

### **3. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI**

#### **3.1. Sivil Toplum Kuruluşlarının Niteliği**

İngiltere’de sivil toplum; sosyal ve çevresel ihtiyaçları karşılamak ve değişimi başarmak için, kişilerin ve toplulukların kendilerini güçlü ve yapabilir hissettikleri bir yaşam biçimi olarak, eşit ve girişimci bir toplumun hayati önem taşıyan bir parçasıdır. Dolayısıyla ülke merkezi ve yerel yönetimleri, sivil toplum içindeki oluşumların farklılıklarını bir değer olarak görmektedir. Sivil Toplum Kuruluşları (Third Sector Organizations\*) toplumdaki ‘temsil edilemeyenlerin sesi’ olarak nitelendirilmekte, kendilerine sosyal ve çevresel zorlukların çözüm girişimlerini geliştirici bir rol atfedilmektedir. Kısacası İngiltere’de STK’lar sosyal ve çevresel değişimin/gelişimin kalbi olarak görülmektedir (HM Treasury, Cabinet Office, 2008).

STK’lar, sosyal alanda olumlu sonuçlar elde etmek amacıyla, toplulukları, onların farklılıklarını ve karşılıklı sorumluluklarını güçlü bir şekilde birbirlerine bağlama görevini üstlenmekte, bu amaca yönelik olarak da merkezi yönetim ve yerel yönetimler ile işbirliği içinde çalışmaktadırlar. Bu sayede özellikle sosyo-ekonomik anlamda toplum dışında kalmış ya da toplum içinde kendini ifade edemeyen insanların toplum hayatına katılımını sağlamaktadırlar. Bu türden insanların yasal haklarını elde etmelerinde yol gösterme, merakları ve kaygıları için ise ses ve soluk olma görevini yerine getirmektedirler (Capacity Builders, 2008).

Ülkedeki sivil toplum anlayışının; her oluşumun kendi kulvarında ilerlediği ve bir diğer sivil toplum kuruluşunun rakip olarak görülmediği tatlı bir yarış içerdiği görülmektedir. Kamu sektörü ile kar amacı güden özel

---

\* İngiltere’de devlet ve kar amaçlı özel sektör kuruluşları dışındaki kültürel, sosyal ve çevresel amaçlar için var olan oluşumlara verilen isimdir. Gönüllü kuruluşları, toplum organizasyonlarını, bağış ve yardım içerikli kurumları, sosyal girişimcileri, işbirliği ve karşılıklı saygı - sevgiyi ön planda tutan kuruluşları içeren bir bütündür.

sektör kuruluşları dışında kalan ve üçüncü sektör olarak adlandırılan STK'lar, kamu hizmetlerinin katılımcı bir şekilde kullanıcılara ulaşması için ne yapılması gerektiğini ilk elden, yani sunulan hizmetten yararlanacak olan bireylerden öğrenebilecek ender kaynaklardır. Bunun farkında olan İngiltere merkezi ve yerel yönetimleri, insana yapılan yatırım olarak adlandırılan faaliyetlerin tüm ülke çapında etkin hale gelmesi için yapılan çalışmalarda aktif rol oynamaktadır.

Sivil toplum; topluma, ekonomiye ve çevreye çok büyük katkılar sağlamaktadır. Binlerce organizasyon ve milyonlarca gönüllü, özellikle toplumdaki genç insan potansiyelini kullanarak çevre ve insan sağlığı açısından çok önemli olan konularda yeni açılımlar ile çözüm bulmakta, pratik ve elverişli uygulamalar oluşturmaktadırlar. Yapılan faaliyetlerin alt yapısı insan odaklı gönüllü oluşumlara dayanmaktadır. Gönüllülerin bahsi geçen bu faaliyetlerdeki rolünü ya da yapmış olduğu katkıyı anlamak için bu alandaki tam zamanlı çalışan gönüllü istihdamının bir milyon civarında olduğunu söylemek faydalı olacaktır (NCVO, 2008).

### **3.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının Sınıflandırılması ve Ülkeye Katkıları**

İngiltere'de sivil toplum kuruluşları sınıflandırılırken sosyal, ekonomik, çevresel veya kültürel değerler açısından toplumdaki işlevleri dikkate alınmaktadır. STK'ların geniş yelpazede farklılıkları içinde barındırmaları ve bu farklılıkların merkezi ve yerel yönetimler ile olan ilişkilerde toplum reflekslerini en iyi biçimde yansıtmada kritik öneme sahip olmaları açısından bu kuruluşlara büyük önem atfedilmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında İngiltere'de STK'lar aşağıdaki gibi sınıflandırılmaktadır (HM Treasury, Cabinet Office, 2008):

#### **3.2.1. Gönüllülüğe Dayalı Toplum Organizasyonları**

Bu yapı içerisinde yer alan kuruluşlar iki türden oluşmaktadırlar. Bunlardan ilki hayır kurumlarının (kayıtlı veya kayıt dışı) oluşturduğu STK'lardır. İkincisi ise hayır kurumu niteliğinde olmayan gönüllü kuruluşlarıdır. 2006 yılının sonunda bu iki türden faaliyet gösteren kayıtlı kuruluşların İngiltere'deki sayısı 168,800 dür (bu sayı bu tür kuruluşlara bağlı olan 21,800 kuruluşu içermemektedir).

Son zamanlarda 110,000 civarında kayıt dışı hayır kurumunun varlığından söz edilmektedir. Kayıt dışı yardım kuruluşları denildiğinde; üniversiteler, birçok ulusal çapta müze ve galeriler, bazı konut birlikleri, çok sayıda eğitim kuruluşu ve bölgesel kuruluşu içine alan geniş bir yapı göze çarpmaktadır.

Hayır kurumu niteliğinde olmayan kuruluşlardan (kesin olmamakla birlikte) çoğu ya devletin bir parçası olarak ya da araştırma-geliştirme faaliyetleri içinde hizmet vermektedirler. Bu kuruluşlar çeşitli büyüklüklerde ve faaliyetlerde yaygın bir şekilde hayır kurumları gibi hizmet verebilmektedirler. Ancak hayır kurumlarının çalışma alanlarının dışında bu tür kuruluşlar; amatör spor kulüpleri veya siyasi partilerin hukuk kolları gibi alanlarda da faaliyet göstermektedir. Bu tür organizasyonlarda yaygın olan gelir sağlamaktan çok halka yardım amaçlı çalışmaktır. Bu sayede devlet desteğine ihtiyaç duymadan gönüllülerin yardımları (bağışları) ile ayakta durmaktadırlar.

### **3.2.2. Sosyal Teşebbüsler**

İngiltere’de 2005 yılının verilerine göre 55,000 in üzerinde sosyal teşebbüs sınıfına sokulacak nitelikte STK bulunmaktadır. Bunların bir kısmı gönüllülüğe dayalı, bir kısmı da kooperatif niteliğindeki STK’lardır. Sosyal teşebbüs niteliğindeki STK’ların yıllık iş hacmi 27 milyar ‘pound’ civarındadır. Ayrıca bu kuruluşlar gayrisafi yurt içi hasılaya her sene kabaca 8,4 milyar ‘pound’ katkıda bulunmaktadırlar. Sosyal teşebbüsler çok büyük ölçekte ekonomik faaliyette bulunmanın yanında, eğitim, sosyal yardım, barınma, boş vakit değerlendirme ve çocuk bakımı gibi farklı konularla da ilgilenmektedirler. Öte yandan buldukları alanda işsizler için istihdam sağlayacak faaliyet oluşumu, yerel malların pazarlanmasında ticari öncelik sağlamaya dönük girişimler ve toplum içindeki ekonomik ve sosyal ilişkilerde karşılıklı güven mekanizmasının sağlanlaştırılması gibi konular sosyal teşebbüslerin çaba sarf ettikleri diğer alanlardır.

### **3.2.3. Kooperatifler, Birlikler ve Ortaklıklar**

Bu sınıfta bulunan STK sayısı 2005 yılının aralık ayında 8,000’in üzerindedir. Bunlar genel olarak; 19 milyon üyesi bulunan Finansal Hizmet Yönetimi de dahil, kayıtlı endüstri ve dayanışma derneklerinden oluşmaktadır. Bu kuruluşların yaptıkları işlere göre ayrımı ise şöyledir; büyük kısmı tüketici ve işçi kooperatifleri olmak üzere ortaklık, tarım ve konut kooperatiflerinden

oluşmaktadır. Ayrıca; ülke çapında yarım milyon civarında üyesi bulunan 567 kayıtlı kredi birliği bulunmaktadır.

Özetle, sivil toplum kuruluşlarının genel çerçevede ülkeye olan katkısı değerlendirildiğinde; İngiltere’de bulunan STK’larda bir milyona yakın insan için istihdam sağlanmaktadır. Yine milyonlarca gönüllü vatandaşın çabaları koordinasyon içinde kullanılmaktadır. Yapılan faaliyetlerin sonucu olarak STK’lar, farklı alt yapıya sahip olan insanları bir araya getirerek toplulukların ve ülkenin sosyal dokusunun gelişmesine yardım etmektedirler. Diğer yandan 2005’ e kadar geçen on yıllık süre zarfında, sivil toplum alanında inanılmaz boyutlarda büyüme gerçekleşmiştir. STK’lar adına yapılan faaliyetlerin ve gelişmelerin bazıları 2005 verilerine göre aşağıdaki gibidir;

- 1) Kayıtlı yardım kuruluşlarının sayısı 120.000’ den 160.000’ nin üzerinde rakamlara ulaşmıştır. 55.000 civarında sosyal teşebbüsün bulunduğu ülkede ek olarak yüzbinler ile ifade edilebilen sayılarda küçük boyutlarda sosyal grup bulunmaktadır.
- 2) Kayıtlı ya da kayıt dışı bu tür işlerle uğraşan gönüllü insanların sayısı 2001 ile 2005 arasında yaklaşık olarak 18 milyondan 20 milyona ulaşmıştır.
- 3) Araştırmalara göre dar çerçevede yardım girişimleri tahmini olarak son on yılda 16 milyar ‘pound’dan 27 milyar ‘pound’a yükselmiştir. Bu konudaki iş gücü ise yaklaşık beşte bir oranında artmıştır.

Sonuç olarak, sivil toplum kuruluşlarının toplumun her alanda etkisi çok büyüktür. Yapılan çalışmalardan çıkan sonuçlara göre son 20 yılda sivil toplum kuruluşları toplum yönetiminde, toplumun sevk ve idaresinde etkin ve başarılı sonuçlar ortaya koymuşlardır. Aynı zamanda kamu kurumlarına nazaran toplumun her kesimiyle daha iyi ve yakın ilişkiler kurabilmişlerdir. Ayrıca STK’ların çalışma yaptıkları alanlar genişlemiş ve sosyal teşebbüsler olarak birçok alanda çığır açan yaklaşımlar sergilemişlerdir. Bu doğrultuda yapılan çalışmalar her ne kadar, diğer ülkelere göre çok ileri seviyede de olsa ülke yönetimi istenilen seviyenin daha yakalanamadığı konusunda ısrar etmekte ve yeni hedefler üzerinde yoğun çaba sarf etmektedir (Salamon, 2001).

### **3.3. Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki Gelişmiş İşbirliği**

İngiltere’de devlet ile halk arasındaki ilişkiler yurttaşların beklentileri ile uyumlu olarak şekillendirilmekte ve yerel kamu hizmetleri, kullanıcı



ihtiyaçları doğrultusunda tasarlanmaktadır (Çetin, 2008). Bu açıdan, Yerel yönetimler, buldukları yörede, güçlü ve her yönden zengin bir toplum inşası için yerel ortaklarıyla işbirliği içinde çalışma yapma sorumluluğu altında olduklarının farkındadırlar (Communities and Local Government, 2008).

İngiltere merkezi yönetiminin yerel yönetimler hakkında hazırladığı rehber<sup>\*e</sup> göre STK'lar; yerel hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi, yerel hizmetlerin kullanıcılara ulaşması ve tertip/düzen açısından başarıya ulaşılması için anahtar bir konum teşkil etmektedir. Yerel yönetimler buldukları yerde daha iyi hizmet verip gerekenleri yapabilmeleri için sivil toplum kuruluşlarının uzmanlık alanlarından ve girişimlerinden faydalanmaktadır.

Öte yandan sivil toplum kuruluşlarının yerel alanlarda yönetime katılımını sağlamak için en yakın fırsat odakları olarak yerel yönetimler görülmektedirler. STK'lara faaliyetlerini gerçekleştirirken, üyelerine ve katılımcılarına daha iyi hizmet verebilmeleri ve gelişebilmeleri için yerel yönetimlerce gerekli destek bu sayede sağlanmaktadır.

### **3.3.1. Yerel Stratejik Ortaklık**

Kavramsal içerik yönünden; yerel stratejik ortaklık, yerel paydaşları bir araya getirerek bunların, yerel halkın refahını ve yaşam kalitesini yükseltmeye dönük çalışmalar yapmalarını sağlamaktadır. Bu ortaklığı oluşturan paydaşlar; yerel yönetimlerin liderliğinde, yerel sağlık örgütleri, STK'lar ve özel sektör temsilcileri gibi toplumun her kesiminin temsil edilebildiği düşünce ve faaliyet oluşumlarıdır. Teorik olarak asıl amaç başta söylendiği gibi halkın huzur ve mutluluğunu sağlamaktır. Bu çerçevede yapılacak ve uygulamaya konulacak politikaların bizzat halkın katılımı ile şekillenmesi istenilmektedir (Friends of The Earth, 2008). Bunu sağlama yöntemi olarak da; toplumun her kesimini temsil edebilme yetisine sahip olan STK'larla işbirliği yapılmaktadır.

Diğer yandan politika yapımında toplum tercihlerine önem veren stratejik ortaklığın ne gibi sonuçlar doğurduğu aşağıda kısaca sıralanmıştır (Wheeler, Gutch, 2007);

- Bütün toplum için geniş bir vizyon ve ait olma hissi sağlanmaktadır.
- Farklı kültürlerden ve yaşam koşullarından gelip bir arada faaliyet yapan insanların çeşitliliği, yapılan işe takdir ve değer kazandırmaktadır.

---

\* "The Local Government White Paper"

- Farklı geçmişlerden gelen insanlara benzer yaşam fırsatları sunulmaktadır.
- İşyerlerinde, okullarda ve komşular arasında ayrı dünyaların insanları gibi görünenlerin bir arada buldukları zaman dilimlerinde kendilerini güçlü ve mutlu hissetmeleri sağlanmaktadır.
- Buldukları yere başka topraklardan gelen insanların yeni yerleşim birimlerine alışmalarına yardımcı olarak görecekları zorlukları giderme imkanı sağlamaktadır.

### **3.3.2. Toplumsal Birliktelik**

İngiltere'deki birçok yerel yönetim, toplumsal birlikteliğin ve katılımın işbirliği çerçevesinde yapılmasını, karşı tarafın önemsiz talepleri olarak görmemektedir. Yerel yönetimler, toplumun gelişmesi için gerçekleştirilmesi gereken öncelikli faaliyetlerin yine toplum tarafından daha iyi tespit edilebileceği düşüncesindedirler. Bu sayede yerel halk bulunduğu yörede yalnızca bir topluluk olarak değil, karar veren, faaliyet ve işgücü planlaması yapan yerel ortak konumunda olmakta, dolayısıyla, masanın diğer tarafında yer alan "hizmet alıcı" olarak görülmemektedir (Improvement And Development Agency, 2008).

Bu çerçevede merkezi ve yerel yönetimlere göre sivil toplum kuruluşları, sosyal sermaye inşa etmektedirler. İngiltere'de yapılan araştırma sonucuna göre; Toplumsal organizasyonlara katılımın, insanlar arasında gelişen karşılıklı güven duygusunun oluşumunda çok büyük paya sahip olduğu görülmüştür. Diğer bir ifade ile araştırmanın altını çizdiği nokta; gönüllülüğe dayalı faaliyetler ile ait olma duygusu arasında doğrudan bir bağlantı kurulduğu, bunun da toplumda bulunan diğer insanlara olan güvenin artması ile sonuçlandığıdır. Ayrıca STK'lar kişisel gelişimin ve kendine güvenin sağlanmasına yardımcı olabilmekte ve özellikle de yaşadığı yerle ilgili yapılan faaliyetlere katılım göstermeyen, geniş kitleler arasında kendisini herhangi bir şekilde ifade etme olanağı bulamayan kişiler için fırsatlar sunmaktadırlar (HM Treasury, Cabinet Office, 2008).

Yerel halkın menfaati için, yerel yönetimler ve STK'lar arasında oluşturulan ortaklık alanı; STK'lara, kamu ve halk arasında köprü olma görevi de vermektedir. Ekonomik anlamda bu alan sektörler arasında bağlantı kurulmasına aracı olacak, STK'lar, kamu ve özel sektörlerin işbirliği içinde

faaliyet göstermelerini sağlayacaktır. Bu birliktelik ile kazanılan birikim sayesinde, yerel toplumun sürdürülebilir kalkınması sağlanacaktır.

## **SONUÇ**

İngiltere’de gelişen toplum ve hizmet kalitesi ile birlikte yerel standartlarda da yeni öncelikler gün yüzüne çıkmaya başlamıştır. Yerel bölgelerde yaşayan halkın temsili demokrasi uygulamaları ile yetinmediği görülmektedir. Vatandaşın birey olarak yerel yönetimde mekansal kolaylığın faydalarını tatbik etme taleplerinin de artarak büyümekte olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, yönetici eksenli yönetim tarzı yerine, ‘yönetişim’ eksenli yönetim tarzı yerel yönetimlerin faaliyet alanlarına egemen olmaya başlamıştır. Yerel demokrasi uygulamalarının başarısı açısından değerlendirildiğinde toplumu oluşturan unsurların, örgütlü toplum yapısına sahip olma istek ve hevesi taşıdıkları görülmektedir.

Bu çalışmada kabaca üç sınıf halinde belirtilen sivil toplum kuruluşları, İngiltere devlet organları tarafından halkın temsilcileri olarak görülmektedirler. Ülke içinde kabul edilen anlayış; STK’ların kamu sektörü ve özel sektörden sonra üçüncü sektörü oluşturmalarıdır. İngiltere toplumunu oluşturan insanlara göre STK’lar, kişilerin geldikleri yerlere, yaşam koşullarına, mesleklerine, cinsiyetlerine, renklerine vb. bakılmaksızın eşit şartlarda oluşan davranış kalıpları ile muamele gördükleri organizasyonlardır.

Bu açıdan, sayıları yüz binler ile ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının toplumu çevreleyen yapısı devlet yönetiminin ilgi ve koruması altındadır. Merkezi ve yerel yönetimler STK’lardan gelen talepler için ayrı birimler kurmakla kalmamış, bu kuruluşlar ile düzenli görüşmeler organize ederek, toplum yönetiminde ortaklıklar kurmuştur. Bu ortaklıklar sayesinde halkın sorunları ilk elden değerlendirilerek çözüme ulaşma fırsatını bulmaktadır.

Yerel yönetimler ile STK’lar arasında sağlanan işbirliği ile toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kamu birimlerinin yetersiz kaldığı yerlerde STK’lardan gerekli destek sağlanmaktadır. Bu tür destekler bazen sosyal devletin yapması gereken maddi temel gereksinimler olmakta bazen de toplum yapısının birlik ve bütünlüğünü sağlamaya dönük birleştirici davranış ve uygulamalar olabilmektedir. Böylelikle yerel yönetimler toplumun iç mekanizmaları ile çözülebilecek basit sorunlarla ilgilenmeyeceklerdir.

Sonuç olarak; kişi hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmadığı buna rağmen, toplum barış ve huzurunun sağlanabildiği, gelişmiş koşulların oluşmasında, İngiltere örneğinde görüldüğü gibi; toplumu oluşturan unsurların karşılıklı güven ve işbirliği içinde yaşam sürmesinin çok büyük payı vardır. Yerel yönetimler ile STK'lar arasında gerçekleşen işbirliği, toplumsal sorumlulukların sadece devlet birimleri için geçerli olmadığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, toplumu oluşturan her bireyin toplumun huzur ve refahı açısından sorumluluk alabileceğini ve bunu STK'lar aracılığı ile başarıyla kullanabileceğini göstermektedir.

## **KAYNAKÇA**

- ATO (2004), AB Kapısında Sivil Toplum Dosyası, Ankara Ticaret Odası.
- AYKAÇ, Burhan, (1999), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.1, S.1.
- BULUT, Yakup (2003), “Sivil Toplum, Devlet ve Yerel Yönetimler”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 441 (Aralık).
- CAPACITY BUILDERS (2008), Improving Support For a Stronger Third Sector; Government and Funders, <http://www.capacitybuilders.org.uk/content/GovernmentandFunders.aspx> (17.10.2008)
- ÇARKÇI, Akif (2007), “Üç Açıdan Kentsel/Yerel Politika Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları”, Sivil Toplum Dergisi, Yıl: 4 Sayı:17-18, (Ocak-Haziran)
- ÇETİN, Sefa (2008), “İngiltere’de “En İyi Değer” Rejimi ve Denetim Sistemi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 68.
- ÇEVİK, H. Hüseyin (2004), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, A.Ü. SBF Dergisi 59-3.
- ÇİTÇİ, Oya (1989), “Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği”, TODAİE, Ankara.
- FRIENDS OF THE EARTH (2008), Beginners Guide to Local Authorities in England, [http://www.foe.co.uk/resource/briefings/local\\_authorities.pdf](http://www.foe.co.uk/resource/briefings/local_authorities.pdf) (01.07.2008)
- GÖYMEN, Korel (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler” ÇYYD, C. 9 S. 2.
- IMPROVEMENT AND DEVELOPMENT AGENCY (2008), Consultation on the Equality Framework for Local Government, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/8493290> (30.08.2008)
- KÖSE, H. Ömer (2002), Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetim ve Demokrasi, Yayınlanmamış TODAİE Tezi, Ankara.
- LEADERSHIP CENTRE FOR LOCAL GOVERNMENT (2008), Civic Leadership for The New Century, [http://www.localleadership.gov.uk/images/civic\\_leadership.pdf](http://www.localleadership.gov.uk/images/civic_leadership.pdf) (21.09.2008)

- LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (2008a), Local authority services, <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/38686> (09.08.2008)
- LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION (2008b), Local government matters: facts and figures 2005-2006, About Local Government, <http://www.local.gov.uk/default.asp?sID=1088162663359> (13.11.2008)
- NCVO (2008), The UK Voluntary Sector Almanac, [www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=5160](http://www.ncvo-vol.org.uk/publications/publication.asp?id=5160), (05.06.2008)
- ÖNER, Şerif, (2001), "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları" ÇYYD C.10 S.2, Ss:51 -67
- SALAMON, L. M. (2001), The Third Sector and Volunteering in Global Perspective, Presentation to the 17th Annual International Association of Volunteer Effort Conference, Amsterdam.
- COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008), Strong and prosperous communities, The Local Government White Paper, <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/153590.pdf> (02.10.2008)
- HM TREASURY, CABINET OFFICE (2008), The future role of the third sector in social and economic regeneration: final report, [http://tidescanada.org/wpcontent/uploads/files/causeway/The\\_future\\_role.pdf](http://tidescanada.org/wpcontent/uploads/files/causeway/The_future_role.pdf) (27.06.2008).
- TUNÇAY, Mete (2003), "Sivil Toplum Kuruluşları ile İlgili Kavramlar", Sivil Toplum Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 1 (Ocak -Şubat – Mart)
- TÜRKÖNE, Mümtaz'er (2007), Siyaset, Lotus Yayınları, Ankara.
- UÇAR, Ahmet (2004), "Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ile Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine Bir İnceleme", Celal Bayar Ün. Sosyal Bilimler Dergisi, C.2, S.1
- ULUSOY, Ahmet; VURAL, Tarık (2002), "Birleşik Krallık'ta (İngiltere Ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri ve Mali Yapıları", İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı: 648 (Nisan).
- WHEELER, Peter, GUTCH, Richard (2007), Investment Plan 2007-8, Futurebuilders England.
- YILDIZ, Mete (1996), "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 5, S. 4 (Temmuz).

# **YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**

**YENİ ÇERÇEVESİ İLE  
YÜKSEK DENETİMİN  
ULUSLARARASI STANDARTLARI**





# YENİ ÇERÇEVESİ İLE YÜKSEK DENETİMİN ULUSLARARASI STANDARTLARI

Dr. H. Ömer KÖSE\*

## SUNUŞ

Kuruluşundan itibaren yeni denetim metodolojilerinin geliştirilmesi ve denetimin evrensel standartlarının belirlenmesi amacıyla yoğun çaba harcayan INTOSAI, kamusal denetim alanında prestijli bir uluslararası kuruluş olarak tanınmaktadır. Özel sektör açısından da aynı düzeyde itibarlı bir uluslararası kuruluş olan IFAC<sup>1</sup> tarafından oluşturulan muhasebe ve denetim alanındaki uluslararası standartlar, temel mesleki dokümanlar olarak tüm dünyaca kabul görmektedir.

Standart oluşturma alanında önemli deneyimlere ve büyük prestije sahip bu iki örgütün işbirliğine gitmesi, uluslararası denetim standartlarının hem küresel, hem de sektörel düzlemde uyumlaştırılmasına zemin hazırlayarak denetim mesleğinin güçlendirilmesi için yeni fırsatlar sunduğu gibi, bu alanda çok sayıda ulusal ve uluslararası kuruluş arasında uluslararası düzeyde bir yönetim ağının tesis edilmesine de kaynaklık etmiştir.

2004 INTOSAI Kongresinde tüm standart ve rehberlerin yeni bir kodifikasyonla hiyerarşik bir çerçeveye kavuşturulmasına karar verilmesi ve bu alandaki tüm çalışmaları koordine etmek üzere INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesinin oluşturulması, INTOSAI'nin standart geliştirme işlevinin daha sistematik şekilde ve sürekli bir yapı içerisinde yürütülmesini sağlamıştır. INTOSAI Stratejik Planında (2005-2010) da 1 no.lu amaç altında yer alan, "INTOSAI'nin, üyelerinin ihtiyaçlarına uygun güncel bir mesleki standartlar çerçevesi ortaya koyması" hedefi de, standart ve rehber geliştirme

---

\* Sayıştay Uzman Denetçisi

<sup>1</sup> 1977 yılında kurulan ve merkezi New York'ta bulunan IFAC (International Federation of Accountants – Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu), 122 ülkeden denetim ve muhasebe alanında faaliyet gösteren 157 meslek kuruluşunun üyesi bulunduğu, 2.5 milyondan fazla meslek mensubunu temsil eden bir uluslararası kuruluş olup, amacı muhasebe ve denetim alanındaki uygulamaların kalitesini yükseltmek suretiyle kamunun çıkarlarını korumaktır (IFAC, 2008).

çalışmalarının artan bir yoğunlukla ele alınmasına zemin hazırlamıştır. Bu çerçevede günümüze dek birçok Sayıştaydan ve IFAC'ten deneyimli uzmanın ortak çalışması ile önemli sayıda standart ve rehber üretilmiş; bunlardan bir bölümü tüm aşamalardan geçirilerek onaylanmış, bir bölümü taslak halinde olup uzmanların görüşüne açılmış, bir bölümü üzerinde de 2009 yılı içerisinde çalışılacak olup 2010 yılındaki INTOSAI Kongresine kadar tüm çalışmaların tamamlanarak onaya sunulması hedeflenmektedir.

## **INTOSAI'NİN DENETİM STANDARTLARI VE REHBER GELİŞTİRME İŞLEVI**

Kurulduğu 1953 yılından itibaren denetim mesleğinin geliştirilmesi ve yüksek denetim kurumlarının güçlendirilmesi amacıyla çaba gösteren INTOSAI, 1977 yılında yayımladığı Lima Deklarasyonu ile yüksek denetim alanında dönüm noktası olacak bir adım atmıştır. Yüksek denetimin anayasası olarak nitelendirilen, yüksek denetim kurumları ile yüksek denetim görevini yürüten denetçilerin sahip olması gereken temel standartları ortaya koyan bu deklarasyonu, 1987 yılında yayımlanan ve 1992 yılında yargı yetkisini haiz yüksek denetim kurumlarının ihtiyaçlarını da karşılayacak şekilde revize edilen INTOSAI Denetim Standartları izlemiştir. 1998 yılında da INTOSAI, Mesleki Etik Standartlarını onaylayarak, uluslararası denetim standartlarına yeni bir halka eklemiştir. Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği gibi örgütlerce de tanınan ve uygulamaya geçirilmesi teşvik edilen bu standartlar, yüksek denetimin evrensel düzeyde ortak değerler çerçevesinde yürütülmesi ve sürekli geliştirilmesinde önemli katkılar sağlamıştır.

Denetim standartlarının geliştirilmesi kadar, bu standartların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak daha alt düzeyde rehberlere de ihtiyaç duyulmuştur. Nitekim 1995 tarihli 8. INTOSAI Kongresinde, katılımcı yüksek denetim kurumlarından birçoğu mevcut INTOSAI Denetim Standartlarından daha detaylı denetim rehberlerine olan ihtiyacı dile getirmiş ve bu ihtiyaç 1998 yılındaki Kongrede de sıkça tekrarlanmıştır. Bunun üzerine Kongre tarafından INTOSAI Denetim Standartları Komitesine mali denetim rehberleri ihtiyacının en iyi şekilde nasıl karşılanacağını kararlaştırma görevi, 2001 Seul Kongresinde ise Denetim Rehberleri hazırlama görevi verilmiştir.

Komite bu görev için çalışmaları başlatırken, standart geliştirmede dünya çapında saygın bir kuruluş olan Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ile işbirliği yapma yoluna gitmiştir. IFAC, Dünya Bankası ile birlikte ve ABD Sayıştay (GAO) aracılığıyla 2001 yılı sonlarında

Komite ile temasa geçmiştir. Resmi ve resmi olmayan birtakım görüşme ve toplantılardan sonra INTOSAI Denetim Standartları Komitesi, IFAC ile işbirliğinin ve IFAC'ın uluslararası kabul görmüş standartları üzerinde çalışmanın, mali denetim rehberlerinin geliştirilmesinde en etkili yol olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Mart 2002'de Lizbon'da gerçekleştirilen toplantıda, Mali Denetim Rehberleri geliştirmek için IFAC'ın Uluslararası Denetim ve Güvence Standartları Kurulu (IAASB) ile işbirliği yapma teklifini müzakere eden Denetim Standartları Komitesi, INTOSAI uzmanlarının IAASB ve oluşturduğu özel görevli birimleri tarafından yapılan çalışmalara katılmasını öngören bir anlaşma imzalamıştır. Bu toplantı sırasında, Mali Denetim Rehberleri geliştirmek için INTOSAI Denetim Standartları Komitesi bünyesinde özel görevli bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Mali Denetim Rehberleri Çalışma Grubu Avusturya, Kanada, Kamerun, Namibiya, Norveç, İngiltere, ABD, Tunus ve İsveç'ten (Başkan) oluşturulmuştur.

Denetim Standartları Komitesi, komite üyesi olan ve olmayan yüksek denetim kurumlarından uzmanların desteği ile IAASB ve onun özel görevli birimlerince yürütülecek Uluslararası Denetim Standartları (ISA) ve Uygulama Notlarının (IAPS) geliştirilmesi çabalarına katkıda bulunacaktır. Bu katkının amacı, IAASB ve onun özel görevli birimlerince üretilen denetim standartlarını ve açıklamalarını, mümkün olan en geniş ölçüde, kamu sektörü mali denetimlerinin spesifik koşullarına uyumlu hale getirmektir.

Bu şekilde uluslararası denetim standartlarının oluşturulması ve geliştirilmesinde uluslararası bir yönetim ağını meydana getiren INTOSAI, uluslararası denetim standartlarının hem küresel, hem de sektörel bazda uyumlaştırılmasında lider bir rol oynamış; ayrıca bu standartların denetimin işlevselliğini ve kalitesini artıracak daha alt düzey rehberlerle desteklenmesini sağlayacak kapsamlı bir projeyi hayata geçirmiştir.

## **INTOSAI STANDARTLARININ YENİ ÇERÇEVESİ VE HİYERARŞİK SINIFLANDIRMASI**

INTOSAI Stratejik Planında yer alan hedef doğrultusunda Mesleki Standartlar Komitesi, mevcut ve yeni INTOSAI standart ve rehberlerini aynı çerçeve altında bir araya getirmeyi kararlaştırmıştır. Bu tür bir çabanın amacı, standart geliştirme sürecinin geliştirilmesi, standart ve rehberlerin daha çok tanıtılması, INTOSAI camiası ve diğer ilgili taraflar için ortak bir algılama ve

bakış açısının geliştirilmesi, INTOSAI camiasında ve genel olarak kamu yönetiminde uygulamaya geçirilmesinin sağlanması, standartlara daha çok odaklanılması ve önem atfedilmesinin sağlanmasıdır.

Tüm standart ve rehberleri kapsayan bu çerçeve, “Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları” (International Standards of Supreme Audit Institution – ISSAI) olarak adlandırılmakta ve aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunan dört düzeyden oluşmaktadır. Bu çerçeve altında tüm standart ve rehberlere bir numara verilmektedir. ISSAI ifadesinden sonra ilk düzey için tek haneli, ikinci düzey için çift, üçüncü düzey için üç ve dördüncü düzey için dört haneli bir kod sistemi uygulanmaktadır.

İlk düzey “Kuruluş İlkeleri” başlığını taşımakta ve Lima Deklarasyonu ISSAI 1 kodu ile bu başlık altında yer almaktadır. İkinci düzey olarak “Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişine İlişkin Ön Koşullar” başlığı altında ISSAI 10 kodu ile Bağımsızlığa İlişkin Meksika Deklarasyonu (2007 tarihli 19. Kongrede kararlaştırılan), ISSAI 20 kodu ile Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu İlkeleri (planlama aşamasında ve 2010 tarihli Kongrede kararlaştırılacak), ISSAI 30 kodu ile Mesleki Etik Standartları (mevcut), ISSAI 40 kodu ile Denetim Kalitesi (planlama aşamasında) yer almaktadır. Bu düzeyde yer alacak belgelerin üst düzey açıklama ve ilkeleri içermesi ve çok sık değişikliğe konu edilmemesi gerekmektedir (INTOSAI Professional Standards Committee, 2008a: 3).

“Temel Denetim İlkeleri” başlıklı üçüncü düzey ise, INTOSAI Denetim Standartlarını içermekte ve şu bölümlerden oluşmaktadır:

ISSAI 100 Temel Önermeler

ISSAI 200 Genel Standartlar

ISSAI 300 Çalışma Standartları

ISSAI 400 Raporlama Standartları

Dördüncü düzey olarak da denetim rehberlerine yer verilmektedir. Bu düzey altında ISSAI 1000-2999 arası kodlarda Mali Denetim Rehberleri, ISSAI 3000-3999 arası kodlarda Performans Denetimi Rehberleri (mevcut ve gelecekte hazırlanacak olanlar), ISSAI 4000-4999 arası kodlarda Uygunluk Denetimi Rehberleri, ISSAI 5000-5999 arası kodlarda spesifik konulara ilişkin rehberlere (mevcut ve planlananlar) yer verilmiş; ISSAI 6000-6999 ve sonrası kod grupları ise ileride hazırlanacak rehberlere tahsis edilmiştir (INTOSAI Professional Standards Committee, 2008).

Bu standartların dışında yer alan INTOSAI İyi Yönetişim Rehberleri (INTOSAI Guidance for Good Governance – INTOSAI GOV), ayrı bir kategori olarak tasarlanmıştır. Zira INTOSAI'nin mesleki standartlarının kapsamı sadece denetime yönelik standart ve rehberler oluşturmamaktadır. INTOSAI aynı zamanda iç kontrol ve muhasebe gibi alanlarda kamu yönetiminin yararlanacağı değerli bir rehber kaynağıdır (INTOSAI Professional Standards Committee, 2008a: 4). INTOSAI Denetim Standartlarından bağımsız olan bu belgelere 9000-9999 arası kodlar tahsis edilmiştir.

## **MALİ DENETİM REHBERLERİ GELİŞTİRME PROJESİ KAPSAMINDA BUGÜNE DEK YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR**

INTOSAI'nin IFAC ile işbirliği içerisinde yürüttüğü Mali Denetim Rehberleri Geliştirme Projesi, 70 ülke Sayıştay tarafından aday gösterilen 150 kadar deneyimli meslek mensubunun oluşturduğu uzman heyeti arasından görevlendirilen denetçilerce, İsveç Sayıştayında oluşturulan Proje Sekreteryaşının liderliğinde yürütölmektedir. Türk Sayıştayından da dört kişilik bir uzman ekibin (Uzman Denetçiler Azmi Es, İbrahim Uzunöz, Davut Özkul ve Dr. H. Ömer Köse) dahil olduğu bu grup üyeleri arasından oluşturulan çalışma ekipleri, IFAC IAASB tarafından geliştirilen Uluslararası Denetim Standartlarının (ISA) benzer alanlardaki birkaç tanesi üzerinde çalışarak, hem bu standartların kamu sektörü açısından da geçerli olmasını sağlayacak şekilde uyarlanmasına çalışmakta, hem de her standart için kamu denetçilerine ilave rehberlik sağlayacak uygulama notlarını hazırlamaktadır.

Hazırlanan standart ve rehberlerin yargı yetkisini haiz Sayıştaylarca da uygulanabilirliğini güvence altına almak amacıyla 5 ayrı ülke Sayıştayından uzmanların yer aldığı bir "Yargı Yetkisine Sahip Sayıştaylar Grubu" oluşturulmuştur. Türk Sayıştayından da bir temsilcinin (Dr. H. Ömer Köse) bulunduğu bu grup, üretilen çıktıların yargı yetkisini haiz Sayıştaylarca da uygulanabilir olup olmadığını değerlendirmekte ve önerilerde bulunmaktadır.

IFAC Standartlarının kamu sektörü için yeniden uyarlanması çalışmaları sadece mevcut standartlar üzerinden yapılmamakta, ihtiyaç duyulan alanlarda yeni standartların ihdas edilmesi yoluna gidilmektedir. Bu çerçevede geliştirilmesine ya da yeniden ihdasına ihtiyaç duyulan standartların kararlaştırılması sürecinde kamu sektörüne ilişkin hususların dikkate alınmasını sağlamak amacıyla Çalışma Grubu tarafından Hindistan, İngiltere ve İsveç'li uzmanlardan meydana gelen üç kişilik bir odak grup oluşturulmuştur (sonradan Güney Afrika'dan yeni bir üye dahil edilmiştir). Bu

odak grup, IFAC IAASB'in proje kapsamındaki standart geliştirme çalışmalarına katkıda bulunmaktadır (INTOSAI, 2004: 22).

Çalışma metodolojisi olarak INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesi bünyesinde yer alan Mali Denetim Rehberleri Alt Komitesi, görevlendirdiği mali denetim uzmanlarını zaman zaman toplantıya çağırarak suretiyle yapılacak işleri planlamakta, işbölümü yapmakta ve taslak çalışmaların gözden geçirilmesini sağlamakta; bazen oluşturduğu odak grupları toplantıya çağırarak suretiyle yapılan çalışmaları ve izlenen stratejileri tartışmaya açmakta; bazen de tele-konferans yöntemi ile farklı coğrafyalardan uzmanların ortak görüş ve değerlendirmelerine başvurabilmektedir.

Çalışma Grubu, uzmanlar ve proje sekreteryaşının yardımı ile hazırladığı taslak rehberleri ve diğer ilgili dokümanları önce kendi içinde tartışmaya açmakta, IFAC uzmanlarının da katıldığı toplantılarda olgunlaştırmakta ve sonuçta INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesine (2004 yılında oluşturulan bu Komite, INTOSAI Denetim Standartları Komitesinin yerini almıştır) sunmaktadır. Komite yaptığı düzenli toplantılarda bu çalışmaları değerlendirmekte, IFAC Standartları (ISA) ile INTOSAI Denetim Standartları arasındaki farklılıkları ve bu farklılıkları gidermek için yapılması gerekenleri tartışmakta, INTOSAI üyelerine mümkün olan en eksiksiz mali denetim rehberlerini sunmaya çalışmaktadır (INTOSAI, 2005: 24). Hazırlanan taslak dokümanlar bu şekilde olgunlaştırıldıktan sonra INTOSAI Yönetim Kurulu'na sunulmakta ve INTOSAI Kongresince de onaylandıktan sonra nihai şeklini almaktadır.

Çok sayıda Sayıştayın dahil olduğu, özel ve kamu sektörü denetçilerinin küresel bir ekseninde bir araya geldikleri (Anerud, 2004: 20) bu proje kapsamında, günümüze kadar çok sayıda standart üzerinde yeniden çalışılmış, revize edilen standartların bir bölümü uzmanların ve tüm INTOSAI camiasının görüşüne de başvurularak olgunlaştırılmış; uygulama notları da hazırlanarak INTOSAI Mesleki Standartlar Komitesine sunulmuş; bu standart ve uygulama notlarının onay süreci tamamlanmıştır. Standartların bir bölümü üzerindeki çalışmalar halen sürdürülmekte; bir bölümü üzerinde ise henüz çalışma başlatılmamıştır. 2010 yılında tamamlanması hedeflenen bu proje kapsamında üretilen tüm belgelerin, aynı yıl içerisinde yapılacak INTOSAI Kongresinde onaylanması amaçlanmaktadır.

## INTOSAI Standartlarının Yeni Çerçevesi

### **Yüksek Denetim Kurumları Uluslararası Standartları (ISSAI)**

#### **Düzye 1 – Kuruluş İlkeleri**

ISSAI 1 Lima Deklarasyonu

#### **Düzye 2 – Yüksek Denetim Kurumlarının İşleyişine İlişkin Ön Koşullar**

ISSAI 10 Bağımsızlığa Dair Meksika Deklarasyonu [INCOSAI 2007]

ISSAI 11 Yüksek Denetim Kurumlarının Bağımsızlığına İlişkin Rehber ve İyi Uygulama Örnekleri [INCOSAI 2007]

ISSAI 20 Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu İlkeleri [planlandı]

ISSAI 30 Mesleki Etik Standartları [mevcut]

ISSAI 40 Denetim Kalitesi [planlandı]

ISSAI 50 [Gelecekteki ön koşullar için ayrıldı]

ISSAI 60 [Gelecekteki ön koşullar için ayrıldı]

ISSAI 70 [Gelecekteki ön koşullar için ayrıldı]

ISSAI 80 [Gelecekteki ön koşullar için ayrıldı]

ISSAI 90 [Gelecekteki ön koşullar için ayrıldı]

#### **Düzye 3 – Temel Denetim İlkeleri**

ISSAI 100 Temel Önergeler [mevcut INTOSAI Denetim Standartları]

ISSAI 200 Genel Standartlar [mevcut INTOSAI Denetim Standartları]

ISSAI 300 Çalışma Standartları [mevcut INTOSAI Denetim Standartları]

ISSAI 400 Raporlama Standartları [mevcut INTOSAI Denetim Standartları]

ISSAI 500 [Gelecekteki ilkeler için ayrıldı]

ISSAI 600 [Gelecekteki ilkeler için ayrıldı]

ISSAI 700 [Gelecekteki ilkeler için ayrıldı]

ISSAI 800 [Gelecekteki ilkeler için ayrıldı]

ISSAI 900 [Gelecekteki ilkeler için ayrıldı]

#### **Düzy 4 – Denetim Rehberleri**

ISSAI 1000 – 2999	Mali Denetim Rehberleri [Çalışması sürüyor]
ISSAI 3000 – 3999	Performans Denetimi Rehberleri [mevcut ve gelecekteki]
ISSAI 4000 – 4999	Uygunluk Denetimi Rehberi [planlandı]
ISSAI 5000 – 5999	Spesifik Konular Hakkındaki Rehberler [mevcut ve planlanan]
ISSAI 6000 – 6999	[Gelecekteki rehberler için ayrıldı]
ISSAI 7000 – 7999	[Gelecekteki rehberler için ayrıldı]
ISSAI 8000 – 8999	[Gelecekteki rehberler için ayrıldı]

#### **INTOSAI İyi Yönetişim Rehberleri (INTOSAI GOV)**

##### ***INTOSAI GOV 9100-9199 – İç Kontrol***

<b>INTOSAI GOV 9100</b>	Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi
<b>INTOSAI GOV 9110</b>	İç Kontrollerin Etkinliğinin Raporlanması Hakkında Rehber: İç Kontrollerin Uygulanması ve Değerlendirilmesi Konusunda Yüksek Denetim Kurumlarının Deneyimleri
<b>INTOSAI GOV 9120</b>	İç Kontrol: Yönetimde Hesap Verme Sorumluluğu İçin Bir Kurum Oluşturma
<b>INTOSAI GOV 9130</b>	Kurumsal Risk Yönetimi İçin İlave Bilgiler (2007’de onaylandı)
<b>INTOSAI GOV 9140</b>	Kamu Sektöründe İç Denetçi Bağımsızlığı (2010 için planlandı)
<b>INTOSAI GOV 9150</b>	Kamu Sektöründe İç Denetçiler ve Yüksek Denetim Kurumları Arasında İşbirliği ve Koordinasyon (2010 için planlandı)



**INTOSAI GOV 9200-9299 – Muhasebe Standartları**

<b>INTOSAI GOV 9200</b>	Muhasebe Standartları Çerçevesi
<b>INTOSAI GOV 9210</b>	Muhasebe Standartları Çerçevesi Uygulama Rehberi: İdareler ve Devlet Bazında Raporlama
<b>INTOSAI GOV 9220</b>	Muhasebe Standartları Çerçevesi Yüksek Denetim Kurumları Uygulama Rehberi: Yönetim Müzakereleri ve Mali, Performans ve Diğer Bilgilerin Analizi

Kaynak: INTOSAI Professional Standards Committee, 2008b

**YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- Anerud, Kelly (2004), Developing International Auditing Standards: Cooperation between INTOSAI and the International Federation of Accountants, International Journal of Government Auditing (October).
- IFAC (2008), About IFAC, <http://www.ifac.org/About/>, E. Tarihi: 29.12.2008
- INTOSAI (2004), Auditing Standards Committee Update on the Development of Financial Audit Guidelines, International Journal of Government Auditing (July).
- INTOSAI (2005), Auditing Standards Committee: Development of Financial Audit Guidelines, International Journal of Government Auditing (July).
- INTOSAI Professional Standards Committee (2008a), International Standards of Supreme Audit Institutions – INTOSAI’s Framework of Professional Standards, [www.issai.org/composite-185.htm](http://www.issai.org/composite-185.htm), E. Tarihi: 21.11.2008.
- INTOSAI Professional Standards Committee (2008b), INTOSAI Guidances for Good Governance (INTOSAI GOV), <http://www.issai.org/composite-194.htm>, E. Tarihi: 08.12.2008.



# **SAYIŞTAY KARARLARI**

**Genel Kurul Kararları**

**Temyiz Kurulu Kararları**



## GENEL KURUL KARARI

**Tarih** : 06.10.2008  
**No** : 5229/1

### SAYIŞTAY GENEL KURULU İÇTİHADİ BİRLEŞTİRME KARARI

#### KONU

Yapım işlerinde sözleşme yılından sonra birim fiyatın değişmesi nedeniyle meydana gelen imalat artış ve azalışlarında imalatın yapıldığı yıl fiyatlarının mı, tespit yılı fiyatlarının mı uygulanacağı konusunda Temyiz Kurulunun 5.6.2003 tarihli ve 10191 sayılı ilamı ile 14.3.2005 tarihli ve 11590 sayılı ilamı arasında aykırılık bulunduğundan bahisle içtihadın birleştirilmesi istemi.

#### USUL YÖNÜNDEDEN İNCELEME

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığı 1999 yılı idare hesabının 4. Dairede yargılanması sonucunda çıkarılan 774 sayılı ilamın 21'inci maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 5.6.2003 tarihli ve 10191 sayılı Temyiz Kurulu ilamına esas 24.3.2003 tarihli ve 26206 sayılı tutanakta:

*“Aynı ilamın 21 inci maddesiyle, ..... yüklenimindeki Diyarbakır İçmesuyu, Arıtma Tesisi, Ekipman Tesisi ve Montajı’ işine ait hakediş bedellerinin ödenmesinde;*

*A- Su tutucu yapılarda kalıp imalat bedelinin 21.015 poz nolu “Rendeli kereste ile yapılan lamba zıvanalı düz yüzeyli çıplak beton ve betonarme kalıbı” birim fiyatı ile değil YF 13 poz nolu “Su tutucu yapılarda rendeli kereste ile lamba zıvanalı düz yüzeyli çıplak beton ve betonarme kalıbı” özel birim fiyat üzerinden ödenmesi gerektiğine ilişkin yüklenicinin 11.11.1998 tarihinde idareye yapmış olduğu itirazının yerinde görülerek, söz konusu imalat bedelinin YF 13 poz nolu özel birim fiyat üzerinden ödenmesine 26.4.1999 tarihinde onay verilmesi üzerine, hakediş raporlarına ekli fiyat farkı tespit tutanaklarında, 1998 yılında su tutucu yapılarda kullanılan ve bedeli 1998 yılının son*

*bakedişi olan 3 nolu bakedişte 21.015 pozundan ödenmiş olan YF 13 pozundan 20940 m<sup>2</sup> imalat bulunduğu açıkça görüldüğü halde, 20940 m<sup>2</sup> imalat için 1998 yılı YF 13 birim fiyatı üzerinden ödemede bulunulup ayrıca bu miktar için 21.015 1998 yılı fiyatı ile kesinti yapılması gerekirken, 6 nolu bakediş raporunda, 1998 yılında imalata giren söz konusu imalata ait 20940 m<sup>2</sup>'lik imalat miktarları için 1999 yılı fiyatlarıyla YF 13 birim fiyatı ile ödeme yapılp, 1999 yılı 21.015 birim fiyatı ile kesinti yapılmış iken, 8 nolu bakediş raporunda 20940 m<sup>2</sup>'lik miktarın YF 13 poz nolu imalat miktarına ilave edilip, tamamı YF 13 1999 birim fiyatı ile ödenmesi ve ayrıca aynı miktarın 21.015 poz nolu imalat miktarına ilave edilerek mükerrer olarak bu birim fiyat ile de değerlendirilmesi nedeniyle fazla ödenen 141.385.968.000.- liraya;*

*B- YF 13 pozuna ait 20940 m<sup>2</sup> imalat için imalatın yapıldığı 1998 yılı fiyatlarıyla kereste fiyat farkı ödenmesi gerekirken, 20940 m<sup>2</sup> imalat için hem 21.015 pozundan 1999 fiyatlarına göre hem de YF 13 pozundan 1998 yılı fiyatlarıyla malzeme fiyat farkı ödenmesi nedeniyle fazla ödenen 14.744.796.000.- liraya;*

*Olmak üzere toplam (A+B) 156.130.764.000.- liraya tazmin hükmü verilmiştir.*

*Bu hükme karşılık dilekçi temyiz dilekçesinde, müteahhidin 11.11.1998 tarihinde, 3 nolu bakedişin yapılması için İdareye dilekçe verdiği, su tutucu beton kalıplarının ödemesinin 21.015 nolu poz ile yapılacağına anlaşılması üzerine, müteahhidin 16.11.1998 tarihinde belirtilen poz ile ödeme hususuna itiraz ettiği, YF 13 poz nolu yeni fiyatın 20.04.1999 tarihinde onaylandığı; yeni fiyatın tasdik keyfiyetinden sonra muteber olması bu fiyatın, tasdik tarihinden önce herhangi bir şekilde ödeme evrakına yansıtılmayacağı anlamına gelmediği, Sayıştay ve Yargıtay kararlarının bu yönde olduğu ve İdarenin uygulamalarının da bu içtihatlar doğrultusunda şekillendiği; Sözleşme eki DSİ Umumi Şartnamesinin "Yapılan işlerde bedeli ve fiyatı belli olmayanlar için yeni fiyat yapılması" başlıklı 29. maddesinin V. fıkrasındaki "Her bir yeni fiyat hususunda müteahhitle DSİ arasında anlaşmazlık olduğu takdirde müteahhit bu anlaşmazlığın hallini beklemeden, DSİ tarafından tespit edilen fiyat tatbik edilmek şartıyla işe devam etmeye mecburdur, ihtilaflı olan bu fiyat Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu tarafından tayin olunur ve iki tarafça kabulü mecburi olur." hükmü ile işlerin durması ve dolayısıyla kamu zararına engel olabilmek için yeni fiyat uyuşmazlığı durumlarında müteahhidin, idare tarafından tayin edilen fiyat doğrultusunda işe devamını öngördüğü; 88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinin 8 inci maddesindeki "...Ödenek dilimleri ile ilgili olarak 6 ncı maddede yer alan hükümler dikkate alınmak şartı ile, kesin hesapta veya işin devamı sırasında herhangi bir imalat için yapılan kesin veya arametraj sonucu bir imalatın miktarında artma veya eksilme tespit edildiği takdirde, artan veya eksilen miktar (imalat hangi yılda yapılmış olursa*

olsun), geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artış veya eksilişin kesinleştiği yılın fiyatları ile değerlendirilir.” hükmü gereği geçmiş yıllarda yapıldığı halde, ileriki yıllarda farkına varılan imalatın bedelinin, imalatın fiilen yapıldığı yılın fiyatlarıyla değil, farkına varıldığı yılın fiyatlarıyla ödenmesi gerektiği, yeni fiyatın tasdiki ile tasdik tarihinde keşfedilen bir imalatın varlığının teyit edildiği; Yargıtay kararlarında da belirtildiği üzere yapılan fiili imalattaki farklı analiz değerlerine dayalı yeni fiyatların geçmiş tarihli imalata ödenmesi aşamasında, bu yeni fiyatların ortaya çıktığı veya yeni imalat olarak fark edildiği yılın fiyatlarının, bu yıl da geçirilmiş ise gerçek ödeme yılı fiyatlarının esas alınması gerektiği; mevzuat ve hakkaniyet gereği geçmiş yıllarda yapılan imalatlara, YF 13 fiyatı uygulanırken, uygulama yılı fiyatlarının değil ödemenin yapıldığı yılın fiyatlarının esas alınması gerektiğini belirterek tazmin hükmününün bozulmasını talep etmektedir.

Dosyasında ve rapor dosyasında mevcut belgeler ile söz konusu işe ait hakediş belgelerinin birlikte incelenmesinde; su tutucu yapılarda kalıp imalat bedelinin 21.015 poz nolu “rendeli kereste ile yapılan lamba zıvanalı düz yüzeyli çıplak beton ve betonarme kalıbı” birim fiyatı ile ödeneceğinin anlaşılması üzerine, yüklenici tarafından 11.11.1998 tarihinde idareye itiraz edildiği, YF 13 poz nolu “su tutucu yapılarda rendeli kereste ile lamba zıvanalı düz yüzeyli çıplak beton ve betonarme kalıbı” özel birim fiyatının 26.4.1999 tarihinde onaylandığı, 3.12.1998 tarihli 1998 yılı son hakedişi olan 3 nolu hakedişte, 21.015 poz nolu imalat miktarının 20940 m<sup>2</sup> olduğu ve 20940 m<sup>2</sup> kalıp için 3/A nolu hakedişte kereste fiyat farkı ödenmediği; 6 nolu hakedişte “Tutanak”ta da belirtildiği gibi 88/13181 sayılı Kararnamenin 8 inci maddesi ile aynı hükümleri içeren Sözleşmenin 10.7 nci maddesine göre, 21.015 poz nolu toplam imalat miktarı “0”, bir önceki yıl olan 1998 yılı imalat miktarı “20940” m<sup>2</sup> uygulama yılı fiyat farkına esas miktar “(-)20940” m<sup>2</sup> olarak gösterilerek 20940 m<sup>2</sup> 21.015 pozunda 1999 fiyatları ile kesinti yapıldığı, YF 13 poz nolu toplam imalat miktarı 75841, bir önceki yıl olan 1998 yılı imalat miktarı 0 m<sup>2</sup> olarak gösterilerek 1998 yılı imalatı 20940 m<sup>2</sup> YF 13 pozuna 1999 fiyatları uygulandığı; 6/A nolu hakedişte YF 13 pozundaki 75841 m<sup>2</sup> kalıp imalatı için kereste fiyat farkı ödenmediği; 8 nolu hakedişte, 21.015 poz nolu toplam imalat miktarı 5002, bir önceki yıl olan 1998 yılı imalat miktarı 20940, uygulama yılı fiyat farkına esas miktar (5002-20940=) (-)15938 m<sup>2</sup> olarak gösterilerek 6 nolu hakedişte 20940 m<sup>2</sup> 21.015 pozunda 1999 fiyatları ile yapılan kesintinin devamının sağlanması gerekirken, 21.015 poz nolu toplam imalat miktarı 25942, bir önceki yıl olan 1998 yılı imalat miktarı 20940 m<sup>2</sup> uygulama yılı fiyat farkına esas miktar (25942-20940=) 5002 m<sup>2</sup> olarak gösterilerek (YF 13 pozuna dahil olduğu için) olmayan 20940 m<sup>2</sup> 21.015 pozu imalatına 1997 sözleşme yılı fiyatları ve 1999-1997 uygulama yılı fiyat farkı ile ödeme yapıldığı; 8 nolu hakedişte YF 13 poz nolu toplam imalat miktarı ise (75841+18159=) 94000, bir önceki yıl olan 1998 yılı

## Genel Kurul Kararı

imalat miktarı 0 m<sup>2</sup> olarak gösterilerek 1999 yılı fiyatları ile ödendiği; 3/A ve 6/A nolu hakedişlerdeki imalatlar için birimde ödenecek kereste fiyat farkının 8.000.000 lira ile aynı olduğu, 8/A nolu hakedişteki imalatlar için birimde ödenecek kereste fiyat farkının 15.000.000 lira olduğu; YF 13 poz nolu imalatta kullanılan kereste için fiyat farkının 3/A nolu hakedişteki imalat miktarı 20940 m<sup>2</sup>, 6/A nolu hakedişteki imalat miktarı (75841-20940=) 54901 m<sup>2</sup>, 8/A nolu hakedişteki imalat miktarı (94000-75841=) 18159 m<sup>2</sup> alınarak doğru hesaplandığı; ancak 8/A nolu hakedişte 21.015 poz nolu imalatta kullanılan kereste için fiyat farkının 8 nolu hakedişte bu pozun imalat miktarında yapılan hataya paralel olarak, 21.015 imalat miktarı 5002 m<sup>2</sup> yerine 25942 m<sup>2</sup> alınarak (YF 13 pozuna dahil olduğu için) olmayan 20940 m<sup>2</sup> 21.015 pozu imalatına da kereste fiyat farkı ödendiği anlaşılmaktadır.

88/13181 sayılı Kararnamenin 8 ve Sözleşmenin 10.7 nci maddesinde yer alan “Ödenek dilimleri ile ilgili olarak 6 ncı maddede yer alan hükümler dikkate alınmak şartı ile, kesin hesapta veya işin devamı sırasında herhangi bir imalat için yapılan kesin veya ara metraj sonucu bir imalatın miktarında artıma veya eksilme tespit edildiği takdirde artan veya eksilen miktar (imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun), geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artış ve eksilişin kesinleştiği yılın fiyatları ile değerlendirilir.” hükmü gereği imalat artış ve azalışın kesinleştiği 1999 yılı fiyatları ile 21.015 poz nolu imalat miktarındaki 20940 m<sup>2</sup> azalış için 1999 fiyatları ile kesinti ve YF 13 poz nolu imalat miktarındaki 20940 m<sup>2</sup> artış için 1999 fiyatları ile ödeme yapılmalıdır. Esasen 6 nolu hakedişte bu uygulama doğru olarak yapılmış, ancak 8 nolu hakedişte yukarıda belirtildiği üzere 21.015 pozunda olmayan 20940 m<sup>2</sup> imalat için 1999 fiyatları ile ödeme yapılmış ve 8/A nolu hakedişte yine olmayan 20940 m<sup>2</sup> 21.015 pozu imalatı için kereste fiyat farkı ödenmiştir.

Bu durumda, ilamın (A) bölümü için fazla ödeme;

$$21015 \text{ pozu: } 20940m^2 \times 2.210.965.(1997 \text{ fiyatı}) = 46.297.607.000$$

$$21015 \text{ pozu: } 20940m^2 \times (6.395.662-2.210.965=) 4.184.697 (1999-1997 \text{ fiyatı})$$

$$= 87.627.555.000$$

$$= 133.925.162.000$$

İhale İndirimi (%13.8)

$$= 18.481.672.000$$

% 15 KDV

$$= 20.086.002.000$$

Toplam

$$= 133.926.766.000.-TL$$



## Genel Kurul Kararı

*İlamın (B) bölümü için fazla ödeme;*

$$21015 \text{ pozu: } 20940m2 \times 0.0286 \times (52.000.000.-37.000.000=) 15.000.000 \\ \times 1.5 = 13.474.890.000$$

$$\%15 \text{ KDV} = 2.021.233.000$$

$$\text{Toplam} = 15.496.123.000.TL$$

*Olmak üzere toplam fazla ödeme (A+B) (133.926.766.000 + 15.496.123.000 =) 149.422.889.000. lira olduğundan ilamın 21 inci maddesi ile 156.130.764.000 liraya ilişkin olarak verilen tazmin bükümünün sorumluların uhdelerinde kalmak üzere 149.422.889.000. lira olarak düzelterek tasdikine” karar verilmiştir.*

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığı 2000 yılı idare hesabının 4. Dairece yargılanması sonucunda çıkarılan 960 sayılı ilamın 13’üncü maddesi hükmüne karşı sorumlular tarafından yapılan itiraz üzerine düzenlenen 14.3.2005 tarihli ve 11590 sayılı Temyiz Kurulu ilamına esas 23.11.2004 tarihli ve 27445 sayılı tutanakta:

*“Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten, duruşma talep eden Hakedişi Düzenleyen sıfatı ile sorumlu ..... ve .....’ın temyiz dilekçelerine paralel sözlü açıklamaları ile Sayıştay Savcı Vekilinin karşılımlarına paralel açıklamaları dinlendikten, duruşmaya katılanların bir dosya içinde sundukları belgeler de incelendikten sonra gereği görüldü.*

*960 nolu ilamın 13 üncü maddesiyle, ..... yüklenimindeki “Özlüce Barajı ve HES Tesisleri İnşaatı” işinde, Sözleşme eki DSİ Genel Müdürlüğü Barajlar ve HES Dairesi Başkanlığı Birim Fiyat Cetveli’nin (Taripleri ve Şartları) Kazı İşleri Bölümünün Pozlarla İlgili Notlar kısmının 17 nci maddesindeki, “Yol işlerinde depoya konulan kayadan gayri zemin B-15.304 fiyatının % 41’i pozu ile, yol işlerinde depoya konulan yumuşak kaya B-15.309 fiyatının % 75’i ile yol işlerinde depoya konulan kaya kazıları B-15.313 fiyatının % 75’i ile ödenir.” hükmü gereği, B-15.313/A pozundan yapılab depoya konulan kazı miktarı için birim fiyatın % 75’inin ödenmesi gerekirken tamamının ödenmesi nedeniyle fazla ödenen 8.490.123.933.000 liraya tazmin bükümü verilmiştir.*

*Dilekçiler temyiz dilekçelerinde, 960 sayılı ilamın 13 üncü maddesinde, B.15.313/A pozunda 1990 ile 2000 yılları arasında kazılarak depo veya dolguya konan toplam 20.378.276,980 m<sup>3</sup>’lük kazının 17.625.343,860 m<sup>3</sup>’lük bölümünün tamamı 2000 yılında yapılmış gibi gösterilmek suretiyle fazla ödeme hesaplandığı, oysa B.15.313/A pozundan yapılan toplam 20.378.276.981 m<sup>3</sup> kazının, 18.139.739,666*

*m<sup>3</sup>'lük kısmı 1990 ila 1999 yılları arasında yapılmış olup, 2000 yılında yapılan miktarın sadece 2.238.537,315 m<sup>3</sup> olduğu ve bu imalat için 2000 yılı fiyat farkları ile sadece 6.684.990.679.673.-liralık fiyat farkı hesaplandığı;*

*1990 ila 2000 yılları arasında B.15.313/A pozu ile, kazılarak depo ve dolguya konan toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup>'lük kazının, 2.063.273,981 m<sup>3</sup>'lük bölümü dolguya, 18.315.003,000 m<sup>3</sup>'lük bölümü depoya konulmuş olduğu; depo ve dolguya konan toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup>'lük kazı için sözleşme yılı birim fiyatları ile toplam 19.697.642.530.-lira ve imalatların yapıldığı ilgili uygulama yılı birim fiyat farkları ile toplam 23.041.713.973.375.-lira fiyat farkı ödendiği; ilamda yapılan fazla ödeme hesabı maddeten hatalı olduğu gibi, fazla ödeme hesabının imalatın yapıldığı ilgili uygulama yıllarına ait birim fiyatlar üzerinden yapılmayarak ve 2000 yılında 2.238.537,315 m<sup>3</sup> imalat yapılmasına rağmen, 2000 yılında 17.625.343,860 m<sup>3</sup> imalat yapılmış gibi sözleşme ve yapı hukukuna aykırı hesaplama yapıldığı; 2000 yılındaki toplam 2.238.537,315 m<sup>3</sup>'lük imalat için, 2000 yılı fiyatları ile KDV dahil sadece 7.823.970.706.315- lira ödenmiş olmasına karşın, ilam ile hukuka ve gerçeğe aykırı olarak 2000 yılı birim fiyatları üzerinden yükleniciye 8.490.123.933.000.-liralık fazla ödeme yapıldığına karar verildiği;*

*960 sayılı ilamın 13. maddesine konu olan olayda; 88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinin İmalat Tespiti ve Hesap Esasları başlıklı 8. maddesinde zikredilen ara veya kesin hesapta bir imalat (artış veya) azalışı söz konusu olmayıp; sadece, depoya konan kazı için B.15.313/A pozu birim fiyatının hatalı uygulanmasının söz konusu olduğu; birim fiyatın hatalı uygulanmasından doğan fazla ödemenin 2000 tespit yılı birim fiyatları üzerinden hesaplanmasının hukuka mümkün olmadığı; Sayıştay Temyiz Kurulunun, uygulama yılından önce (1990-1999 arası) yapılan imalat miktarlarının da uygulama yılında (2000) yapılmış gibi, uygulama yılı (2000) birim fiyatları üzerinden fazla ödeme hesaplanmasının mevzuata aykırı olduğuna ilişkin 7.4.2003 tarih ve 26269 tutanak sayılı kararı bulunduğuna;*

*Bu durumda, anılan işte B.15.313/A pozu ile imal edilen toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup>'lük kazıdan depo ve dolguya konan kazıların tamamı için 2000 uygulama (tespit) yılı birim fiyatları üzerinden ödenmesi gereken tutarlar hesaplanarak ilamın 13. maddesinde olduğu gibi fazla ödeme hesaplanması hukuka aykırı olduğundan, 1990 ila 2000 yılları arasında gerçekleştirilen toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup>'lük kazı için (depo ve dolgu ayrımı nazara alınarak) yukarıda anılan Sayıştay Temyiz Kurulu Kararında belirtildiği gibi kazının gerçekleştirildiği ilgili yıl uygulama birim fiyatları üzerinden ödenmesi gereken tutarlar hesaplanmak suretiyle, fazla ödeme hesabının yapılması gerektiği;*

B.15.313/A pozu ile 1990 ila 2000 yılları arasında kazılarak depo ve dolguya konan toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup>'lük kazı için; 960 sayılı ilamın 13. maddesinde belirtilen depo (%75) ve dolgu (%100) ayrımı dikkate alınarak ve Sayıştay Temyiz Kurulunun yerleşik kararlarında belirtilen uygulama (2000) yılından önce yapılan imalatların, imalatların yapıldığı ilgili yıl birim fiyatları üzerinden değerlendirilmesi gerektiği yolundaki kural esas alınmak suretiyle hesaplandığında fazla ödemenin KDV dahil 3.008.263.122.698 .-lira olduğu, oysa ilamda 8.490.123.933.000.-liraya tazmin hükmü verildiği; yüklenici firmaya B.15-313/A pozu birim fiyatının hatalı uygulanması nedeniyle sadece 3.008.263.122.698.-liralık fazla ödeme yapılmış olduğu, ayrıca bir önceki yıl ödenek dilimine göre dolguda kullanılan kazı miktarında 689.656,321 m<sup>3</sup>'lük azalmanın söz konusu olmadığı, B.15.313/A pozu birim fiyatının hatalı uygulanması nedeniyle yükleniciye 8.490.123.933.000.-liralık fazla ödeme yapılmış olmasının fiilen ve hukuken imkansız olduğunu belirterek, ilamın 13. maddesinde yer alan tazmin hükmünün 3.008.263.122.698.-lira olarak düzeltilerek tasdik edilmesini talep etmektedirler.

B-15.313 pozisyon nolu "Barajlarda kaya kazılması ve yolda dolguya konulması" birim fiyat tarifinde, kazının yolda dolguya konulması halinde yapılacak işlemler, ".....kaya kazılması, her derinlik ve yükseklikte her nevi yol Teknik Şartname ve projesinde gösterilen şartlar dahilinde tabakalar halinde yolda serilmesi, kazı ve dolgu şevlerinin projesine uygun olarak tesviye ve tanzim edilmesi için yapılan her türlü işçilik, malzeme ve masraflarla..." olarak belirtilmiş; Birim Fiyat Cetvelinin (Tarifleri ve Şartları) Kazı İşleri Bölümünün Pozlarla İlgili Notlar kısmının 17 nci maddesinde, "Yol işlerinde depoya konulan kayadan gayri zemin B-15.304 fiyatının % 41'i pozu ile, yol işlerinde depoya konulan yumuşak kaya B-15.309 fiyatının % 75'i ile yol işlerinde depoya konulan kaya kazıları B-15.313 fiyatının % 75'i ile ödenir."; 65 inci maddesinde, "Herhangi bir şekilde kaya kazısının patlayıcı madde kullanılmadan yapılması halinde B-15.310 pozisyonu fiyatına %80 zamm yapılır. Ancak bu zammın yapılabilmesi için patlayıcı madde kullanılmadan kaya kazısı yapılmasını İdarenin peşinen yazılı olarak talimat veya izin vermiş olması lazımdır." hükümlerine yer verilmiştir.

Dosya eki belgelerden, B-15.313/A pozundan uygulama yılından önce 18.139.739,666 m<sup>3</sup> ve 2000 uygulama yılında 2.238.537,315 m<sup>3</sup> olmak üzere toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup> imalat yapıldığı, bu imalatın tamamı yolda dolguda kullanılmış gibi (% 100+% 80'li 966,60-TL/m<sup>3</sup>sözleşme yılı; 2.986.320,86-TL/m<sup>3</sup> 2000 uygulama yılı fiyat farkı fiyatından) ödeme yapıldığı, B-15.313/A pozisyonu ile ödenen toplam 20.378.276,981 m<sup>3</sup> imalat miktarının 2.063.276,800 m<sup>3</sup>'ünün yol dolgusunda, geriye kalan 18.315.003,181 m<sup>3</sup>'ünün ise yol dolgusunda kullanılmayarak depoya konulduğu,

bu nedenle de "Pozlarla İlgili Notlar" kısmının 17 nci maddesi hükmü gereği B-15.313 fiyatının % 75'i (% 75 + % 80) ile ödenmesi gerektiği halde % 100'ü (% 100 + % 80) ile ödendiği anlaşılmaktadır.

B-15.313 pozisyonu ile tanımlanan imalat ile Pozlarla İlgili Notlar kısmının 17 ve/veya 65 inci maddesine göre yapılan B-15.313/A, B-15.313/A1, B-15.313/A2... pozisyonu imalatları farklı birim fiyatlı, ancak aynı kazı imalatıdır. Yapılan kazı imalatında bir artış veya azalış olmayıp sadece birim fiyatın hatalı uygulanması söz konusu olduğundan, 88/13181 sayılı fiyat farkı kararnamesinin 8 inci maddesindeki, "Ödenek dilimleri ile ilgili olarak 6 ncı maddede yer alan hükümler dikkate alınmak şartı ile, kesin hesapta veya işin devamı sırasında herhangi bir imalat için yapılan kesin veya ara metraj sonucu bir imalatın miktarında artma veya eksilme tespit edildiği takdirde artan veya eksilen miktar (imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun), geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artış veya eksilişin kesinleştiği yılın fiyatları ile değerlendirilir." hükmü esas alınarak, kazı imalatı miktarlarında artış veya eksiliş olmadığı halde, birim fiyatın hatalı uygulanması imalat miktarındaki artış ve eksiliş olarak değerlendirilerek, artış ve eksilişin kesinleştiği 2000 tespit yılı fiyatları ile hesaplanan fazla ödemeye tazmin hükmü verilmesi mevzuata uygun görülmemiştir.

88/13181 sayılı fiyat farkı kararnamesinin 8 inci maddesi hükmü esas alınarak artan ve azalan imalatlara göre hesaplanan fazla ödemeye değil, imalatların yapıldığı yıl fiyatları esas alınarak bulunacak fazla ödemeye tazmin hükmü verilmesi gerektiğinden; imalatların yapıldığı yıl fiyatları esas alındığında fazla ödemenin 3.008.263.122.698.-lira olduğu anlaşıldığından, dilekçi iddialarının kabulü ile 960 nolu ilamın 13 üncü maddesiyle 8.490.123.933.000 liraya ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün 3.008.263.122.698.-lira olarak sorumluların uhdelelerinde kalmak üzere düzelterek tasdikine" karar verilmiştir.

832 sayılı Sayıştay Kanununun 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, işin gereği ve ibraz edilen belgelerin mahiyetleri bir olduğu halde aynı konu hakkında dairelerce veya Temyiz Kurulunca verilen ilamların birbirine aykırı olması halinde, Birinci Başkanın bu ilamları içtihadın birleştirilmesi için Genel Kurula vereceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan ilamlarda da ödemelerin konusu ve ibraz edilen belgeler aynı mahiyette olduğu halde, bu ilamlar arasında aykırılık bulunmaktadır.

Esasen, içtihadın birleştirilmesine gerek duyulan konu, yapım işlerinde sözleşme yılından sonra olmak üzere, önceden yapılan imalata, yeni birim fiyat tespit edilmesi veya mevcut bir başka birim fiyat tatbik edilmesi suretiyle

sonradan farklı birim fiyatın uygulanması durumunda meydana gelen imalat artış ve azalışlarında imalatın yapıldığı yıl fiyatlarının mı, yoksa tespit yılı fiyatlarının mı tatbik edileceği hususu ile ilgilidir. Her iki yapım işinde de, önceden belli bir birim fiyat uygulanan imalatın birim fiyatının değiştiği, 10191 sayılı ilama konu olan imalatta kesintinin tespit yılı birim fiyatlarıyla, 11590 sayılı ilama konu olan imalatta ise kesintinin imalatın yapıldığı yıl fiyatlarıyla yapılması gerektiğine karar verildiği anlaşılmaktadır. Öte yandan, kararlara uygulanan mevzuat hükmü de aynıdır, sadece aynı mevzuat hükmü farklı yorumlanmıştır.

Dolayısıyla konuları aynı olan ve mahiyetleri de bir olan belirtilen konuda içtihadın birleştirilmesine gerek bulunmaktadır.

Bu itibarla, Temyiz Kurulunca verilen ilamlar arasındaki aykırılığın giderilmesini teminen içtihadın birleştirilmesi gerektiğine çoğunlukla karar verildi.

### **KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT**

28.7.1988 tarihli ve 88/13181 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esasların;

“İş Programları ve Ödenek Dilimleri” başlıklı 6’ncı maddesinin ikinci fıkrası:

Herhangi bir yıla ait onaylı iş programındaki ödenek harcanmadığı takdirde ertesi yıl yapılacak hakedişlerde, bu hakediş toplamları ödeneğin harcanamayan kısmına eşit olana kadar, iş programı gerçekleştirilmemiş yılın fiyat farkının uygulanmasına devam edilecektir.

“İmalat Tespiti ve Hesap Esasları” başlıklı 8’inci maddesinin ikinci fıkrası:

Ödenek dilimleri ile ilgili olarak 6’ncı maddede yer alan hükümler dikkate alınmak şartı ile, kesin hesapta veya işin devamı sırasında herhangi bir imalat için yapılan kesin veya ara metraj sonucu bir imalatın miktarında artma veya eksilme tespit edildiği takdirde artan veya eksilen miktar (imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun), geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artış veya eksilişin kesinleştiği yılın fiyatları ile değerlendirilir.

## ESAS YÖNÜNDEN İNCELEME

Konu ile ilgili mevzuat incelenerek gereği görüldü:

Yapım işlerinde sözleşme aktedildikten sonraki yıllarda yapılan imalatlarda artış veya azalış tespit edilmesi durumunda nasıl hareket edileceği, 88/13181 sayılı Bakanlar Kurulu eki Kamu Sektörüne Dahil İdarelerin İhalesi Yapılmış ve Yapılacak İşlerinde İhale Usul ve Şekillerine Göre Fiyat Farkı Hesabında Uygulayacakları Esasların “İmalat Tespiti ve Hesap Esasları” başlıklı 8’inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre, kesin hesapta veya işin devamı sırasında herhangi bir imalat için yapılan kesin veya ara metraj sonucu bir imalatın miktarında artma veya eksilme tespit edildiği takdirde, ödenek dilimleri ile ilgili olarak 6’ncı maddede yer alan hükümler dikkate alınmak şartı ile, imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun, artan veya eksilen miktar, geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artış veya eksilişin kesinleştiği yılın fiyatları ile değerlendirilecektir.

Anılan Kararnamenin 8’inci maddesinde geçen “*bir imalatın miktarında artma veya eksilme*” ifadesinden, hakedişte birim fiyat, yeni fiyat ya da birim fiyat tariflerinde yer alan Not hükümleri gereği hesaplanan birim fiyat poz numaraları itibarıyla kalem kalem gösterilen ve ayrı ayrı birim fiyatı bulunan tüm imalatların anlaşılması gerekmektedir.

Zira, ilgili Kararnamenin 6’ncı maddesindeki “*yılı ödeneğini doldurma*” şartının yerine getirilmesinin takibi ancak, yapılan imalatın bedellerinin hesaplanması ile mümkündür. O halde, hakedişte yazılı her bir imalat kalemi için ödemeye esas alınan her bir birim fiyat tutarı aynı zamanda imalat miktarı anlamını da taşımaktadır.

Bu çerçevede, “*yolda kaya kazılması ve dolguya konulması*” birim fiyatı bir imalatı gösterdiği gibi söz konusu birim fiyatın Not hükmü gereği % 75’inin ödenmesini öngören “*yolda kaya kazılması ve depoya konulması*” ameliyesi de ayrı bir imalat kalemini oluşturmaktadır.

Yapım işlerindeki imalat artış veya azalışı, sözleşme ekinde birim fiyatı belirlenmiş bir imalat kaleminde olabileceği gibi, yeni birim fiyat yapılmasını gerektiren bir imalat kaleminde de meydana gelebilir. Aynı şekilde, belli bir birim fiyattan bedeli ödenen, ancak işin devamı sırasında veya bitiminde farklı birim fiyattan ödenmesi gerektiği anlaşılan imalatlardaki artış veya eksilişler de bu meyanda değerlendirilmelidir. Çünkü, bu durumda daha önce bedeli ödenen fakat sonradan yeni fiyat yapılarak ödenmesi gerektiği tespit edilen imalat kalemlerinden her birinin ayrı bir imalat olduğu ortaya çıkmaktadır.

Yapım işlerinde sözleşme yılından sonra herhangi bir nedenle birim fiyatın değişmesi nedeniyle meydana gelen imalat artış ve azalışlarında 88/13181 sayılı Kararnamenin 6 ve 8'inci maddesi hükümleri gereği, tespit yılı fiyatlarının uygulanması, bu çerçevede eksilen imalat için yapılacak kesintinin de imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun, geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, eksilişin kesinleştiği yılın fiyatları ile yapılması gerekmektedir.

Öte yandan, herhangi bir nedenle daha sonra birim fiyatın değişmesi suretiyle önceki yıllarda yapılan imalatta meydana gelen azalışlardaki kesintinin, imalatın yapıldığı yıl fiyatlarıyla yapılması halinde, eksilen imalat miktarı kadar yılı ödeneği harcanmamış olacaktır. Bu uygulama şekli de 88/13181 sayılı Kararnamenin anılan 6 ve 8'inci maddesi hükümlerine aykırı bulunmaktadır.

Görüleceği üzere, yapım işlerinde sözleşme yılından sonra yapılan imalatlardaki azalışlarda tespit yılı fiyatları yerine, imalatın yapıldığı yıl fiyatları esas alınarak kesinti yapılması 88/13181 sayılı Kararnamenin 6 ve 8'inci maddesinin ikinci fıkrası hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, yapım işlerinde sözleşme yılından sonra yapılan imalat kalemlerinde artış veya eksiliş bulunması halinde, imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun, tespit yılı fiyatlarının esas alınarak ödeme veya kesinti yapılması gerekmektedir.

## **SONUÇ**

Yapım işlerinde sözleşme yılından sonra, herhangi bir nedenle bir imalatın birim fiyatının değişmesi halinde meydana gelen imalat artış ve azalışlarında, imalat hangi yılda yapılmış olursa olsun, geçici kabul itibar tarihini geçmemek üzere, artan veya eksilen miktara, artış veya eksilişin kesinleştiği yılın fiyatlarının uygulanması gerektiğine ve içtihadın Temyiz Kurulunun 5.6.2003 tarihli ve 10191 sayılı ilamı yönünde birleştirilmesine 6.10.2008 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

Bu itibarla, konunun Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına yazılmasına gerek olmadığına çoğunlukla karar verildi.

## GENEL KURUL KARARI

---

**Tarih** : 29.12.2008  
**No** : 5236/1

---

Sultanbeyli Belediyesi 2004 yılı hesabının yargılanması sonucunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan memurlara sendikayla yapılan toplu sözleşmeye dayanılarak ödenen sendika ücretinin tazmini hakkındaki 1. Daire ilamı hükmünün Temyiz Kurulunca tasdikinden sonra kesinleşmesi ve söz konusu hükmün anılan Belediye Başkanlığınca kişi borçları hesabına alınarak tahsili için gerekli girişimlerin yapılmasından sonra, adı geçen Belediye Meclisinin 8.2.2008 tarihli toplantısında, fazla ödemenin tahsiline ilişkin Başkanlık olurunun iptal edilerek Belediye alacak kayıtlarından düşülmesine karar verilmesi ve bunun sonrasında alınan, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21'inci maddesinin (1) ve (2)'nci fıkraları uyarınca takipten vazgeçilmesi hakkındaki Belediye Başkanlığı oluru üzerine, anılan Belediye Başkanlığınca Sayıştay Başkanlığına yazılan ve olurda belirtilen gerekçelerle anılan 1. Daire ilamında hükmedilen toplam 471.532,70 YTL ile % 10 gecikme faizinin tahsil imkânsızlığı nedeniyle kaldırıldığını belirten yazı üzerine hazırlanan denetçi müzekkeresi hakkında 1. Dairece verilen 13.11.2008 tarihli ve 2008-75/56387 sayılı karar okunarak,

### **Gereği görüşüldü:**

İstanbul-Sultanbeyli Belediyesi 2004 yılı hesabının 1. Dairede yargılanması sonucu düzenlenen 14.4.2006 tarihli ve 89 sayılı ilamın 1'inci maddesinde, Sultanbeyli Belediyesinde memur olarak çalışan personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 146'ncı maddesine aykırı olarak sendika ücreti adı altında ek ödeme yapılması nedeniyle 471.532,50 YTL için tazmin hükmü verilmiştir.

Bu tazmin hükmü sorumlularca temyiz edilmiş ve Temyiz Kurulunun 1.5.2007 tarihli ve 29377 sayılı ilamı ile anılan tazmin hükmünün tasdikine karar verilmiştir.

Sayıştay ilamı üzerine, Sultanbeyli Belediyesi Mali Hizmetler Müdürü tarafından, yapılan fazla ödemenin tahsili için Belediye Başkanından



11.12.2007 tarihinde olur alınmış ve 26.12.2007 tarihi itibarıyla da ahizlere tebligatta bulunulmuştur.

Sultanbeyli Belediye Başkanlığınca, Sayıştay Başkanlığına gönderilen 9.1.2008 tarihli ve 58 sayılı yazıda, Sayıştay ilamı üzerine, yapılan fazla ödemenin Belediye Başkanının oluru ile kişi borcuna alındığı bildirilmiştir.

Fazla ödemenin tahsili için takibat başlatılması üzerine, sorumlular tarafından 10.1.2008 tarihli dilekçe ile İstanbul Nöbetçi İdare Mahkemesine dava açılarak, belirtilen Belediye Başkanlığı olurunun yürütülmesinin durdurulması ve iptali istenmiştir.

Bundan sonra, Sultanbeyli Belediye Meclisi 8.2.2008 tarihli toplantısında, idare mahkemesinde açılmış bulunan davadan sorumluların feragati şartıyla, kamu alacağı haline getirilen 471.532,50 YTL tutarındaki fazla ödemenin tahsiline ilişkin Sultanbeyli Belediye Başkanlığının 11.12.2007 tarihli olurunun iptal edilerek söz konusu tutarın Belediye alacak kayıtlarından düşülmesine karar verilmiştir.

Belediye Meclisinin bu kararı üzerine davacılar, davalarından feragat ettiklerini bildirir bir dilekçeyi ilgili idare mahkemesine vermişlerdir.

Davacıların feragati nedeniyle dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına İstanbul 7. İdare Mahkemesince karar verilmesinden sonra, 27.6.2008 tarihinde, anılan Belediye Meclis kararı ve Mahkeme kararının gereğinin yapılmak üzere, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21'inci maddesinin (1) ve (2)'nci fıkraları gereğince alacağın takibinden vazgeçilmesi için Belediye Başkanından olur alınmıştır.

Sultanbeyli Belediye Başkanlığınca Sayıştay Başkanlığına gönderilen 9.7.2008 tarihli yazıda, yukarıda belirtilen Belediye Başkanlığı oluruyla, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21'inci maddesinin (1) ve (2)'nci fıkraları gereğince alacağın takibinden vazgeçildiği ve bu sebeple 2004/89-1 sayılı Sayıştay ilamında sorumlu tutulan toplam 34 tahakkuk memuru ve sayman adına tahakkuk ettirilen 471.532,50 YTL ile % 10 gecikme faizinin tahsil imkânsızlığı nedeniyle kaldırıldığının belirtildiği görülmüştür.

Söz konusu işlemlerin mevzuat karşısındaki durumunu irdelemek gerekir.

Bu bağlamda, 18.10.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 160'inci maddesinde, "*Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi*

*kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.*

*Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararları esas alınır.*

*(Ek üçüncü fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.) Mahallé idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.*

*Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özellik işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.” denilmektedir.*

Anayasanın 160'ıncı maddesinin son fıkrasında yer alan hususları düzenleyen 832 sayılı Sayıştay Kanununun 1'inci maddesinde, Sayıştayın, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargı yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu, 14'üncü maddesinde, dairelerin, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak hükme bağlayacağı, 16'ncı maddesinin son fıkrasında, Temyiz Kurulunun Sayıştay dairelerince verilen ilamların son hüküm mercii olduğu, 45'inci maddesinde, sorumlularca gelir, gider, mal ve kıymetlerden mevzuata uygun olarak tahakkuk ettirilmediği, alınmadığı, harcanmadığı, verilmediği, saklanmadığı veya idare edilmediği Sayıştayca kesin hükme bağlananları, sorumluların keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorunlu buldukları, 64'üncü maddesinde, Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra 45'inci madde gereğince yerine getirileceği, ilamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amirinin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Sultanbeyli Belediyesi 2004 yılı hesabının da, yukarıda yer verilen prosedür çerçevesinde, Sayıştay 1. Dairesinde yargılanarak hükme bağlandığı, anılan Daire ilamına karşı son hüküm mercii olan Temyiz Kuruluna başvurulduğu, Temyiz Kurulu tarafından, belirtilen Daire ilamı hükmünün tasdik edildiği anlaşılmaktadır.

Bu aşamadan sonra yapılması gereken, 832 sayılı Kanununun 64'üncü maddesinde de açıkça belirtildiği üzere, söz konusu ilam hükmünün yerine getirilmesidir. Bu maddeye göre, ilamların yerine getirilmesini izlemekten, ilamların gönderildiği dairelerin en büyük amiri sorumludur. Bahsedilen hususta, Sultanbeyli Belediye Başkanı Sayıştay 1. Dairesince verilen ve Temyiz Kurulunda tasdik olmak suretiyle kesinleşen ilam hükmünün infazını izlemekten sorumludur. Buna karşın, anılan Belediye Başkanı belirtilen ilam hükmünün kaldırıldığını beyan eden bir yazıyı Sayıştay Başkanlığına göndermiştir.

Bu yazıyı ve buna dayanak oluşturan oluru ise, Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 21'inci maddesinin (1) ve (2)'nci fıkraları hükmüne istinat ettirmiştir.

Oysa, adı geçen Yönetmeliğin 21'inci maddesinin (1) ve (2)'nci fıkralarında, *“Zorunlu veya mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan kamu zararından doğan alacaklardan merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen tutara kadar olanların kayıtlardan çıkarılmasına, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanı, diğer kamu idarelerinde özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla üst yöneticiler yetkilidir.*

*Birinci fıkrada belirtilen alacaklar; genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, davaya veya icraya intikal etmiş olanlar için 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre, kapsamdaki diğer kamu idarelerinde ise özel mevzuatlarındaki hükümlere göre yetkili mercilerden alınan takipten vazgeçme onayı ile silinerek kayıtlardan çıkarılır.”* denilmesine ve 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa bağlı (İ) Cetvelinin (h) sırasında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 79'uncu maddesi kapsamında olan kamu alacaklarından, kayıtlardan çıkarılmasına yetki verilen miktar 15.000 YTL olarak belirlenmesine rağmen, Sultanbeyli Belediye Başkanı tarafından, Sayıştay ilamıyla tazminine hükmedilerek kesinleşen 471.532,50 YTL'nin alacaklardan silinmesine karar verilmiştir.

Üstelik, adına tazmin hükmü verilenlerin adı geçen Belediyede çalıştıkları, bu nedenle de belirtilen tutarın tahsilinde herhangi bir zorluk bulunmadığı da göz önünde bulundurulduğunda, Yönetmeliğin anılan 21'inci maddesinde belirtilen, zorunlu ve mücbir sebeplerle takip ve tahsil imkânı kalmayan kamu zararından doğan bir alacak da söz konusu değildir. Diğer bir deyişle, tazmin hükmü verilen miktarın takip ve tahsilini imkânsız hale getirecek herhangi bir zorunlu ve mücbir sebep bulunmamaktadır.

### *Genel Kurul Kararı*

Bu nedenlerle, tazmin hükmü verilen 471.532,50 YTL'nin takibinden vazgeçilmesine karar verilen olurun zaten hukuki bir geçerliliği bulunmamaktadır. Zira hem 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda belirtilen tutarın üzerindeki bir kamu alacağı silinmek istenilmiştir, hem de alacak kayıtlarına alınan söz konusu tutarın takip ve tahsilinde imkânsızlığa neden olacak bir durum mevcut değildir.

Diğer taraftan, tazmin hükmü verilen 471.532,50 YTL'nin takip ve tahsil edilebilmesi için, Sayıştay ilamında tazmin hükmü verilen tutarın sorumluları adına alacak kayıtlarına alınmasına karar verilen ve idare mahkemesinde dava açılmasına neden olan Belediye Başkanlığı oluruna da lüzum bulunmamaktadır.

Bütün bunlardan, Sayıştay 1. Dairesince verilen ve Temyiz Kurulunca tasdik edilmek suretiyle kesinleşmiş olan bir ilam hükmünün yerine getirilmesini engellemek veya onu uygulanamaz hale getirmek için girişilen bir takım çabaların varlığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, Sayıştay ilamının yerine getirilmesini engelleyen veya onun uygulanamaz hale getirilmesi için çaba sarf edenler hakkında 832 sayılı Kanunda yer verilen kovuşturma ve suç duyurusuna ilişkin hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

Bu itibarla, Sultanbeyli Belediyesi 2004 yılı hesabına ilişkin olarak 1. Dairece verilen ve Temyiz Kurulu kararıyla da kesinleşen 14.4.2006 tarihli ve 89 sayılı ilam hükümlerinin yerine getirilmesinin engellenmesi veya uygulanamaz hale getirilmesi muvacehesinde anılan Belediyece gerçekleştirilen faaliyetlerin, 832 sayılı Kanun ve buna dayanılarak çıkarılan mevzuat hükümleri uyarınca denetlenmesi ve bu denetim sonucunda düzenlenecek müzekkere ve/veya rapor üzerine gereğinin yapılmasının uygun olacağına çoğunlukla karar verildi.

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 14.10.2008  
**No** : 30371

*Arazi toplulaştırma ve tarla işi geliştirme hizmetleri olarak ihale edilen iş, inşaat ve onarma işi niteliğinde olmadığından 3denen hak ediş bedelleri 3zerinden gelir vergisi tevkifatı yapilmaması gerektiği bk.*

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden gereği g3r3ř3ld3:

226 sayılı ilamın 1. maddesiyle, y3klenici Etap İnşaat Ltd. şti. taahh3d3 altında bulunan “Bursa-Yenişehir Ovası Arazi Topplulaştırma ve Tarım İşi Geliştirme Hizmetleri Projesi İşi”ne ilişkin hak ediş 3demelerinde, gelir vergisi tevkifatının yapilmaması gerekçesiyle ..... YTL’ye tazmin kararı verilmiştir.

Dilekçi temyiz dilekçesinde 3zetle, arazi toplulaştırma ve tarla işi geliştirme hizmetleri işlerinin Gelir Vergisi Kanununun 42. maddesi kapsamında inşaat işi olmadığını, bu konuda Sayıştay Dairelerinin bir 3ok kararı bulunduğunu, konuyla ilgili olarak K3y Hizmetleri Genel M3d3rl3ę3n3n Maliye Bakanlığından g3r3ř istediğini ve bakanlığın da 17.07.1996 g3n ve 32978 sayılı 3zelgesinde s3z konusu işlerin gelir vergisi kanununun 42. maddesi kapsamında inşaat işi olmadığı y3n3nde g3r3ř verdiğini bildirerek tazmin h3km3n3n kaldırılmasına karar verilmesini talep etmiştir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 2361 sayılı kanunla değişik 42. maddesinde; birden fazla takvim yılına sirayet eden inşaat ve onarma işlerine yer verilmiş, aynı kanunun 94. maddesinin 3 nolu bendinde, 42. madde kapsamına giren işler dolayısıyla bu işleri yapanlara (kurumlar dahil) 3denen istihkak bedellerinden (93/5148.S.B.K.K ile % 5) gelir vergisi tevkifatı yapılacağı belirtilmiş ve verginin % 10 u nispetinde de S.S.D.F. kesileceği ilgili mevzuatında a3ıklanmıştır.

Bir işin Gelir Vergisi kanununun 42. maddesi kapsamına giren inşaat ve onarma işlerinden olması i3in, yapılan işin inşaat ve onarma işi olması, birden fazla takvim yılına sirayet etmesi ve taahh3de bağlı olarak yapılması gerekmektedir.

Genel anlamı ile inşaat, malzeme ve işçilik kullanılmak suretiyle meydana getirilen, gayrimenkulün yapı kısmına ait faaliyetlerin tümünü kapsar. Onarım ise bir gayrimenkulün iskeleti dışında harap olan kısımlarının yeniden yapılması ile ilgili büyük ölçüdeki tamirat ve yenileme faaliyetlerini ifade eder.

Söz konusu işe ait hakediş ve eklerinin incelenmesinde, yapılan işlerin arazi toplulaştırma projesinin hazırlanması ve uygulanması, arazi tesviyesi yapılması, bu tesviyeye yönelik kazı, dolgu yapılması ve temel malzemesi temini, arazözle sulama, ağaçların kesilmesi işleri olduğu görülmüştür.

Arazi toplulaştırma ve tarla içi geliştirme hizmetleri olarak ihale edilen işin, yukarıda özellikleri belirtilen 42. madde kapsamına giren inşaat ve onarma işleri niteliğinde olmadığından ödenen hak ediş bedelleri üzerinden gelir vergisi tevkifatı yapılmaması gerekmektedir. Nitekim Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü'nün 17.07.1996 gün ve 32978 sayılı Özelgesinde bu yönde uygulama yapılması Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nden istenilmiştir.

Bu açıklamalara göre, dilekçi iddialarının kabulü ile 226 sayılı ilamın 1. maddesiyle verilen ..... YTL'ye ilişkin tazmin hükmünün KALDIRILMASINA;

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 11.11.2008  
**No** : 30411

*Özel eğitim, ihtisas ve izin gerektiren avukatlık hizmetinin, sadece bu nitelikleri taşıyanlarca yerine getirilmesi gereken nitelikli bir hizmet olması nedeniyle, bu niteliklere hâiz yeterli kamu görevlisinin bulunmaması durumunda zorunlu hukuki hizmetlerin karşılanması ile kamu hizmetlerinin sürekliliği ve aksamadan yürütülmesini temin amacıyla gerçekleştirilmiş bir hizmet alımı olarak değerlendirileceğinden, Maliye Bakanlığı izni ve vizesi olmaksızın Belediye Encümen Kararı üzerine yapılan avukatlık hizmet sözleşmesinden kaynaklanan ödemede hukuka aykırılık bulunmadığı hk.*

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden ve duruşmada hazır bulunan murafacı ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüldü:

212 sayılı ilamın 4. maddesiyle; Hukuk İşleri Müdürlüğünde kadrolu personel yanında istihdam edilecek yeni sözleşmeli personel ile Maliye Bakanlığı izni ve vizesi olmaksızın sözleşme imzalanması ve sözleşme ücretlerinin de bütçeden ödenmesi nedeniyle 15.134,68 YTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Deruhte-i Mesuliyette bulunan İta amiri, 212 sayılı ilamın 4, 5, 6 ve 7. maddelerine ilişkin olarak vermiş olduğu temyiz dilekçesinde özetle; Belediye Hukuk İşleri Müdürlüğü Kadrosunda Av. ....'nun, 657 Sayılı Kanuna tabi olarak çalıştığını, bir adet avukat kadrosuna ise her hangi bir atama yapılmadığından 2005 yılında boş olarak bulunduğunu, inceleme dönemine ilişkin Aydın Belediyesinde sözleşmeli olarak çalışan dört adet avukata yapılan ödemeler için yersiz ödeme çıkarılmışsa da boş olan Avukat ve Hukuk İşleri Müdürlüğü Kadrosunda atama yapılması halinde ödenecek aylık ücret tutarını aşmayan ödemeler yapıldığını,

5393 sayılı yeni Belediye Yasasının 49. maddesinde yer alan Norm Kadro uygulaması ile yasadaki açık giderilerek kadro karşılığı Avukat çalıştırılmasının uygun görüldüğünü,

Sözleşmeli olarak çalıştırılan diğer üç avukatla ilgili olarak ise; Aydın Belediyesinin gerek icra takipleri için hazırlanan dosyaların ve gerekse İdare Mahkemelerinin, Hukuk Mahkemelerinin ve Ceza Mahkemelerinin dosya adedinin çok sayıda olması, Aydın Belediyesi iç işleminde hukuki görüş ve müteala istenmesi, işlemlerin fazlalığı dikkate alındığında Avukat Kadrosunda çalışmakta olan tek avukatla bu işlerin aciliyeti nedeniyle sağlıklı şekilde takibinin mümkün olmadığını,

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesi gereği avukat çalıştırılmasının davaların sürekliliği ve ivediliği açısından gecikmelere sebep vereceğini,

Yine 31/12/2004 tarih ve 25687 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayınlanan 5277 sayılı 2005 Mali Yılı Bütçe Kanununun "Sözleşmeli Personel" başlıklı 26. maddesinin 1.3.4 fıkralarına göre, Maliye Bakanlığınca vize ettirilerek alınmasının davaların gecikmesine veya kaybedilmesine neden olacağı dikkate alınarak, mevcut kadrolu avukatın aylık maaşını aşmayacak şekilde anlaşma suretiyle sözleşme yapılarak ödemeler yapıldığını,

Söz konusu avukatların 2006 yılı başından itibaren sözleşmelerinin yenilenmediğini, uygulamaya son verildiğini,

Belediye Meclisinin 05/10/2006 tarih ve 215 Sayılı Kararı ile; mevcut kadrolu avukatın maaşını aşmayacak şekilde anlaşmak suretiyle sözleşme yapılarak yerine getirildiği anlaşıldığından, yapılan uygulamanın yerinde ve doğru bir işlem olduğuna karar verildiğini belirterek verilen tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Sayıştay Savcısı duruşmada, 12.06.2007 tarih ve 29481 tutanak no.lu Temyiz Kurulu Kararını emsal göstererek verilen tazmin hükmünün Kaldırılması yönünde görüş bildirmiştir.

657 sayılı Kanunun İstihdam şekilleri başlıklı 4.maddesinin (b) bendinde;

“B) Sözleşmeli personel:

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi



sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36 ncı maddenin II - Teknik Hizmetler Sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz.)

(Mülga ikinci paragraf: 4/4/2007-5620/4 md.)

Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçılarının; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.

(Ek paragraf: 4/4/2007-5620/4 md.) Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler ve bu hususlara ilişkin esas ve usûller Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.” denilerek tanımlanmıştır.

Diğer taraftan 5393 sayılı Belediye Kanununun “Norm kadro ve personel istihdamı”na ilişkin 49.maddesinde;

“Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle

yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilecekler ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usûle göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir.

Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Kısmi zamanlı olarak çalıştırılacak personel sayısı yukarıda belirtilen her unvan için birden fazla olamaz ve bunlarla yapılacak sözleşme süresi takvim yılını aşamaz. Bunlara ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilir. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli personel olarak çalıştırılanlar için iş sonu tazminatı ödenmez ve işsizlik sigortası primi yatırılmaz. Bunlardan yaptıkları başka işler sebebiyle herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna tâbi olanlar için sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primi yatırılmaz ve aynı kişi birden fazla belediye veya bağlı kuruluşta çalıştırılmaz.

Üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmez. Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır. Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir.

.....” hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanununun Belediye Giderlerini düzenleyen 60. maddesinin (1) bendinde avukatlık, danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinde; görev yapan bir adet kadrolu avukatla adli, idari ve hukuki iş ve işlemlerin aciliyeti ve yoğunluğundan ötürü sağlıklı şekilde takibinin mümkün olmaması nedeniyle Encümenince alınan karar üzerine avukatlık hizmet sözleşmesi yapıldığı ve her ay serbest meslek makbuzu karşılığı 01.03.1.001.300-380 harcama kaleminden sözleşmede yer alan “avukatlık asgari ücret tarifesine göre ödeme yapılacaktır.” maddesine göre ödeme yapıldığı görülmüştür.

Maliye Bakanlığı izni ve vizesi olmaksızın Belediye Encümen Kararı üzerine avukatlık hizmet sözleşmesinden kaynaklanan söz konusu ödeme, özel eğitim, ihtisas ve izin gerektiren avukatlık hizmetinin, sadece bu nitelikleri taşıyanlarca yerine getirilmesi gereken nitelikli bir hizmet olması nedeniyle bu niteliklere haiz yeterli kamu görevlisi yok ise zorunlu hukuki hizmetlerin çözümü ile kamu hizmetlerinin sürekliliği ve aksamadan yürütülmesini temin amacıyla gerçekleştirilmiş bir hizmet alımı olarak değerlendirileceğinden ilamın 4. maddesiyle ..... YTL.ve ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün KALDIRILMASINA;

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 18.11.2008

**No** : 30444

*İ*şçilere Pazar mesai ücreti ve fazla mesai ücretinin yüklenici ile imzalanan sözleşmede belirtilen birim fiyattan daha yüksek tutarda ödenemeyeceği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

159 sayılı ilamın 28 nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 19. maddesine göre açık ihale usulü ile “..... Ltd. Şti.” ne ihale edilen “beton elemanları üretimi, yol onarımı, kanalizasyon ve tretuvar yapımı işçiliği” işinde;

A) İşçilere verilen fazla mesai ücretinin hesaplanmasında, yüklenicinin teklif ettiği birim fiyatlar üzerinden imzalanan sözleşmede belirtilen birim fiyattan daha yüksek ödenmesi nedeniyle toplam ..... YTL.na,

B) Söz konusu işte işçilere, şoförlere, iş makineleri operatörüne ve mühendise ve teknikere ödenen pazar günü mesai ücretinin yüklenici ile imzalanan sözleşmede belirtilen birim fiyattan daha yüksek tutarda ücret ödenmesi nedeniyle toplam ..... YTL.na,

C) Söz konusu işte, işçilere ödenen Pazar mesai ücreti ve fazla mesai ücretiyle ilgili olarak 2005 yılı mart ayından itibaren yapılan yeni birim fiyat tespitiyle 2004 yılı içinde yapılan ödemelerle ilgili tekrar bir hesaplama yapıldığı ve ortaya çıkan farkın yükleniciye ödenmesi nedeniyle toplam ..... YTL.na tazmin hükmü verilmiştir.

A) Dilekçi tarafından yaklaşık maliyet cetveli hazırlanırken çalıştırılacak personelin maliyeti asgari ücret baz alınarak, fazla çalışma ücretleri aylık çalışmanın 240 saatlik (8 X 30 gün) çalışma 8'e bölünerek değerlendirildiği; bu yöntemle saat ücreti bulunup, bulunan saat ücretine % 50 ilave yapılarak hesaplandığı, daha sonra Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Müfettişleri raporuna istinaden ödemenin günlük yevmiyenin 7.5'a bölünmek suretiyle hesaplanıp yapıldığı belirtilmekte ise de; Yapılan teklifler sonucu en avantajlı fiyatı veren söz konusu firmanın fazla mesai

ücreti için vermiş olduğu teklif birim fiyat çerçevesinde oluşan bedel üzerinden sözleşme akdedilmiştir. Daha sonra sözleşme taraflarınca anlaşılan bu birim fiyatların üzerine çıkıp yeni bir birim fiyat belirlenmesi ve buna göre ödeme yapılması mümkün değildir. Zira taraflar arasında yapılan sözleşmenin 6. maddesinde;

“Bu sözleşme birim fiyat sözleşme olup, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için yüklenici tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan tutarların toplamı olan ..... TL üzerinden akdedilmiştir.” denilmiştir.

Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 15. maddesinde de sözleşme imzalandıktan sonra sözleşme bedelinin aşamayacağı belirtildiğinden dilekçi iddialarının reddi ile 159 sayılı ilamın 28. maddesi (A) bendi ile toplam .... YTL'na verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

B) Dilekçi tarafından İş Müfettişlerinin 31.03.2005 tarihli raporlarında Pazar mesaieleri için % 100 fazla ödemenin İş Kanunu'na aykırı olduğu Pazar mesaieleri haftalık 45 saati geçen bir çalışma olduğundan % 50 üzerinden ödemenin yapılması gerektiği belirtildiğinden ödemenin rapor doğrultusunda yapıldığı belirtilmekte ise de,

..... Ltd. Şti. ile Belediye arasında imzalanan sözleşmenin 37.10/C maddesinde aynen;

“Dini bayram, resmi tatil ve işçinin hafta tatili günlerinde çalıştırılan işçilerin günlük yevmiyelerine % 100 ilave yapılarak ücretleri ödenir veya ödenmeyip yerine izin verilebilir.” denilmektedir.

Kamu İhale Kanunu'nun 15. maddesine göre sözleşme imzalandıktan sonra sözleşme bedelinin aşamayacağı belirtildiğinden; % 100'ün üzerinde % 150 ile ödenmesi mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle dilekçi iddialarının reddi ile, 159 sayılı ilamın 28. maddesi (B) bendi ile toplam ..... YTL'na verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

C) Dilekçi iddiaları ve raporör görüşü 28 (A, B)'inci maddesindeki gibidir. İlamın 28 (A, B)'inci maddesindeki gerekçelerle 159 sayılı ilamın 28. maddesi (C) bendi ile toplam ..... YTL'na tazmin hükmünün TASDİKİNE;

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 16.12.2008  
**No** : 30516

*İ* l Özel İdaresi tarafından satın alınan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait arazi bedelinin bu kuruma ödenmesi sırasında damga vergisi kesintisi yapılması gerektiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

644 sayılı ilamın 1. maddesinde, ..... İl Özel İdaresi tarafından satın alınan, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait arazi bedelinin bu kuruma ödenmesi sırasında düzenlenen verile emirlerinden damga vergisi kesintisi yapılmaması nedeniyle 46.299,00 YTL'nin tazminine karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde söz konusu damga vergisinin tahsil edildiğini bildirerek dilekçesi ekinde bazı belgeler göndermiş ve tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

488 sayılı Damga Vergisi Kanununun 1. maddesinde, Bu kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kağıtlar Damga Vergisine tabidir. Bu Kanundaki kağıtlar teriminin, yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenen ve her hangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilecek olan belgeler ile elektronik imza kullanılmak suretiyle manyetik ortamda ve elektronik veri şeklinde oluşturulan belgeleri ifade ettiği, Mükellef başlıklı 3. maddesinde de, Damga Vergisi mükellefinin kağıtları imza edenler olduğu ve resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kağıtların damga vergisini kişilerin ödeyeceği, Resmi Daire başlıklı 8. maddesinde de; "Bu kanunda yazılı resmi daireden maksadın, genel ve katma bütçeli daire ve idarelerle, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olduğu düzenlenmiştir.

Dilekçe ekleri ve verile emirlerinin incelenmesinde, ..... İl Özel İdaresi tarafından satın alınan Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.'ye ait arazi bedelinin bu kuruma ödenmesi sırasında düzenlenen verile emirlerinden (Türkiye Şeker Fabrikaları bu vergiden muaf olmadığından) binde 7,5 oranında Damga Vergisi kesintisinin yapılmadığı görülmüştür. Her ne kadar dilekçi dilekçesinde, Damga Vergisinin tahsil edildiğini bildirmişse de, tahsilat

olarak bildirilen tutarın ilamın konusu olan arazi bedelinin kuruma ödenmesi sırasında düzenlenen verile emirlerinden kesilmesi gereken damga vergisiyle bir ilgisinin olmadığı, tahsil edildiği iddia edilen bu tutarın arazi alım ihalesiyle ilgili sözleşme ve ihale kararı damga vergisi olduğu anlaşılmıştır.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddiyle 644 nolu ilamın 1. maddesiyle tazminine karar verilen 46.299,00 YTL'ye ilişkin hükmün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 16.12.2008  
**No** : 30518

*V*ekalet ettirilen personel asilde aranan şartlara hâiz değilse, vekalet edilen kadro için öngörülen zâam ve tazminatların ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

772 no.lu ilamın 2. maddesinde; asilde aranan şartları taşımadıkları halde Yazı İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, İtfaiye Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü ve Personel Müdürlüğü kadrolarına vekaleten atanan ..... (kişilere), özel hizmet tazminatı ile ek göstergelerin, vekalet edilen kadro için tespit edilen oranlarda ve tutarlarda ödenmesi nedeniyle .....- liranın tazminine karar verilmiştir.

Dilekçiler dilekçesinde özetle, boş bulunan müdürlük kadrolarına yeni memur alımı yapılamaması nedeniyle şartlara en uygun personelden vekâleten atama yapıldığını, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 45. maddesi 4. bendi uyarınca 5. derece ve altındaki derecelere yükselecek memur bulunmaması halinde, kazanılmış hak aylık derecelerinin üç üst derecesinden fazla olmamak üzere bu dereceler karşılık gösterilerek atama yapılabileceğinin düzenlendiğini, müdürlük kadrolarına atanacak memur bulunmadığından bu kadrolara, 3. dereceyi aşmamak ve kazanılmış hak teşkil etmemek üzere vekâleten kadrolara uygun memur ataması yapıldığını, vekâlet eden memura da vekâlet ettiği kadronun karşılığı özlük haklarının ödendiğini, söz konusu memurların vekâlet ettikleri göreve terfi ettirilmedikleri gibi intibaklarının da yapılmadığını, Anayasanın angaryayı yasaklayan hükmü uyarınca fiilen yürütülen vekalet görevinden dolayı vekalet aylığına eşdeğer tutarda bir meblağın tazminat olarak ödenmesi gerektiği yönünde Danıştay'ın muhtelif kararlarının bulunduğunu, 5393 sayılı Belediye Kanununun 84 maddesi hükmüne göre Belediye Kanunu ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri ve uygulamaları çatışırca Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanmasının gerektiğini, Belediye Başkanının 5393 sayılı Kanuna göre



atama ve görevlendirme yaptığını, 2004/ 6996 sayılı 2004 yılında memurlara ne miktarda zam ve tazminat verileceğine dair Bakanlar Kurulu Kararının vekaletle ilgili hükümleri ve Belediyelerdeki Memurların Görevde Yükselme Yönetmeliğinin Geçici 1. maddesine göre tazmin hükmünün kaldırılması talebinde bulunmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Vekalet Görevi ve Aylık Verilmesinin Şartları başlıklı 86. maddesinin 2. fıkrasında, bir görevin memurlar eliyle vekaleten yürütülmesi halinde aylıksız vekaletin asıl olduğu, 3. fıkrasında, ancak, ilkökul öğretmenliği (yaz tatili hariç), tabiplik, diş tabipliği, eczacılık, köy ve beldelerdeki ebelik ve hemşirelik, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, köy ve kasaba imamlığına ait boş kadrolara Maliye Bakanlığının izni (mahallî idarelerde izin şartı aranmaz) ile açıktan vekil atanabileceği, 6. fıkrasında da, yukarıda sayılan haller dışında, boş kadrolara ait görevler lüzum görüldüğü takdirde memurlara ücretsiz olarak vekaleten gördürülebileceği, aynı Kanun'un (04.07.2001 tarih ve 631 sayılı KHK ile değişik) 175 inci maddesinin ikinci fıkrasında ise, Ancak, kurum içinden veya diğer kurumlardan vekalet edenlere vekalet aylığı ödenebilmesi için vekilin asilde aranan şartları taşımasının zorunlu olduğu, hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanunun "Zam ve Tazminatlar" başlıklı 152. maddesinde, kimlere ne oranlara kadar özel hizmet tazminatı verileceği tek tek açıklanmış ve III- Ortak Hükümler bendinde de; Bu zam ve tazminatların hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usulü ve esasları, ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca, bütün kurumları kapsayacak şekilde ve 154. madde uyarınca katsayının Bakanlar Kurulunca değiştirilmesi durumu hariç, yılda bir defa olmak üzere hazırlanacağı ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir.

Kanunun bu maddesinin verdiği yetkiye istinaden, Bakanlar Kurulunun 19.01.1998 tarih ve 98/10548 sayılı kararıyla, kimlere ne miktarda zam ve tazminat verileceği tespit edilmiş, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ve eki cetvellerin 2004 yılında da aynen uygulanması Bakanlar Kurulu'nun, 06.02.2004 tarih ve 2004/6996 sayılı kararıyla kararlaştırılmıştır.

2004/6996 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki Karar'ın 9 uncu maddesinde, 657 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi uyarınca;

A- Kurumlarınca bir göreve kurum içinden veya diğer kurumlardan vekalet ettirilene;

1) Vekaletin, 657 sayılı Kanununun 86 ncı maddesine binaen yapılması ve bu hususun onayda belirtilmiş olması,

2) Vekaletin, Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek Karar ile atama yapılması gereken kadro veya görevler için ilgili Bakan, diğer kadro veya görevler için asili atamaya yetkili amir tarafından verilmesi,

3) Vekillerin, genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (asaleten atanmada sınav şartı aranan kadro veya görevler için bu sınavlara girebilme hakkının elde edilmiş olması dahil) bir arada taşımaları, kaydıyla; vekalet ettikleri kadro veya görevler için bu Karar uyarınca öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro veya görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde, aradaki fark; 657 sayılı Kanununun 175 inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın, vekalet görevine başlanıldığı tarihten itibaren ve vekalet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödeneceği,

Ancak;

1) Esas ve usule ilişkin olarak yukarıda belirtilen şartları bir arada taşımayanlara,

.....  
vekalet nedeniyle öngörülen zam ve tazminatlar ödenemez şeklinde düzenleme bulunmaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, vekalet eden şahsa, asli kadro ve görevleri karşılığı fiilen aldıkları zam ve tazminat toplam net tutarları ile vekalet ettikleri kadro ve görev için öngörülen zam ve tazminat toplam net tutarları arasındaki farkın ödenmesi için vekilin genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (sınav şartı aranan kadro veya görevler için sınav hakkının elde edilmiş olması dahil) bir arada taşımaları şarttır. Dolayısıyla, vekalet ettirilen personel asilde aranan şartlara haiz değilse vekalet edilen kadro için öngörülen zam ve tazminatların ödenmesi mümkün değildir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki memurların "Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik" 02.02.2000 tarih ve 23952 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış olup Yönetmelikle kapsama dahil kuruluşlarda istihdam edilen memurların

görevde yükselmelerine ait usul ve esaslar belirlenerek bir kadroya asaleten atanacaklarda aranacak şartlar tek tek tespit edilmiştir.

Yönetmeliğin 14 ve 15. maddelerinde kapsama dahil kurum ve kuruluşlardaki "müdür" unvanlı kadrolara atanabilmek için mezun olunması gereken okullar ve süreleri ile hizmette en az gerekli olan süreler açıklanmıştır.

Buna göre, Yönetmeliğin 14. maddesi (a) fıkrasında; Bu yönetmeliğe tabi personelde öğrenim düzeyi ile ilgili olarak, Yazı İşleri, Personel, Hesap İşleri, İktisat, Zabıta ve İtfaiye Müdürlüğü kadrolarına atanabilmek için kamu yönetimi, maliye, iktisat, işletme, iş idaresi ve benzeri sosyal ve idari bilim dallarında en az (4) yıllık yüksek öğrenim görmek veya bunlara denkliği Milli Eğitim Bakanlığınca kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışı öğrenim kurumlarından mezun olmak, hizmete ilişkin özel şartların tespit edildiği 15. maddesinin 1.fıkrasının (a) bendinde de, Müdür kadrolarına yapılacak atamalarda, 1-4 dereceli kadrolar için 657 sayılı Kanunun 68/B bendinde belirtilen süreler (en az 8,10 ve 12 yıl) kadar, 5 ve daha aşağı dereceli kadrolar için de en az 6 yıl hizmeti olmak, şartları getirilmiştir.

Ancak Yönetmeliğin 21. maddesinde, bu Yönetmelik kapsamında bulunan görevlere 18.10.1999 tarihinden önce atanmış olanların kazanılmış haklarının saklı olduğu, geçici 1. maddesinde de; ihtiyaç duyulan hallerde bu Yönetmelik kapsamında bulunan personelden 18.04.1999 tarihinde görevde bulunanlar için bu Yönetmelikte öngörülen öğrenim düzeyinin bir alt öğrenim düzeyinin esas alınabilmesi hükmü konulmuştur. Bu hükme dayanarak sorumlular savunmalarında, Belediyelerde Görevli Memurların Görevde Yükselme Yönetmeliğinin geçici 21. maddesinde ihtiyaç duyulan hallerde bu Yönetmelik kapsamında bulunan personelden 18.04.1999 tarihinde görevde bulunanlar için bu yönetmelikte öngörülen öğrenim düzeyinin bir alt öğrenim düzeyinin esas alınabileceği hükmü gereği ve ihtiyaç nedeniyle görevlendirme yapıldığını iddia etmişlerse de, 6.2.2004 tarih ve 2004/6996 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 9. maddesi 1. fıkrasının 3. bendinde vekalet görevi nedeniyle bir ödemenin yapılabilmesi için, vekilin genel ve ilgili özel mevzuatı uyarınca asaleten atanmada aranan tüm şartları (sınav şartı aranan kadro veya görevler için sınav hakkının elde edilmiş olması dahil) bir arada taşıması gerektiği düzenlemesi karşısında, öğrenim düzeyi yönünden asilde aranan şartlara haiz olmayan anılan personele vekalet ücreti ödenmesi mümkün değildir.

Her ne kadar dilekçi dilekçesinde, Devlet Memurları Kanununun 45. maddesi 2. fıkrasında, 5. derece ve altındaki derecelere yükselecek memur bulunmaması halinde, kazanılmış hak aylık derecelerinin üç üst derecesinden fazla olmamak üzere bu dereceler karşılık gösterilerek atama yapılabileceği düzenlemesinin bulunduğunu ve buna göre Müdürlük kadrolarına atanacak memur bulunmadığından 3 dereceyi aşmamak üzere müdürlük kadrolarına, kazanılmış hak teşkil etmemek üzere vekâleten kadroları uygun memur ataması yapıldığını ve vekâlet eden memura da vekâlet ettiği kadronun karşılığı özlük haklarının ödendiği iddiasında bulunmuşsa da, söz konusu bu maddenin ikinci fıkrasında, bu şekilde ataması yapılanların işgal ettikleri kadroda kazanılmış derece ve kademelerinin aylığını almaya devam edeceği hükme bağlandığından bu iddialarının kabulü mümkün değildir. Kaldı ki, ilgililerin atamaları anılan kanunun 45. maddesine göre değil 86. maddesine göre yapılmıştır.

Ayrıca dilekçi, 5393 sayılı Belediye Kanununun 84. maddesi hükmüne göre Belediye Kanunu ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri ve uygulamaları çatırsa Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanmasının gerektiğini iddia etmişse de, söz konusu Belediye Kanunu 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe girdiğinden bu Kanunun 2004 yılı işlemlerine uygulama imkanı bulunmamaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre vekaleten ataması yapılan personelin durumu incelendiğinde;

3 üncü dereceli Park ve Bahçeler Müdürlüğü kadrosuna 12.07.2000 tarihinde vekaleten atanan .....'nın (4) yıllık Y.O. mezunu olmayıp lise mezunu olduğu ve asilde aranan şartları taşımadığı ve bu nedenle kendisine %80 değil %49 oranında ÖHT ödenmesi gerektiği,

3 üncü dereceli Yazı İşleri Müdürlüğü kadrosuna 09.09.2000 tarihinde vekaleten atanan .....'nın 4 yıllık yüksek okul mezunu olmayıp lise mezunu olduğunda asilde aranan şartları taşımadığı ve bu nedenle kendisine 3. derece için tespit edilen % 80 ÖHT değil müktesebi olan 4. dereceli şefler için tespit edilen % 60 oranında ÖHT ödenmesinin gerektiği,

1'inci dereceli Personel Müdürlüğü kadrosuna 29.08.2002 tarihinde vekaleten atanan .....'nın (4) yıllık Y.O. mezunu olmayıp lise mezunu olduğu ve asilde aranan şartları taşımadığı, ayrıca lise mezunlarının yükselebilecekleri en üst derece 3 üncü derece/ son kademesi olduğundan adı geçen şahsın bu yönden de 1 inci dereceli hiçbir kadroya atanamayacağı, bu

nedenle kendisine 1 inci dereceli müdür kadrosu için tespit edilen % 135 oranındaki ÖHT değil kendi müktesebine uygun 4. derecede şefler için belirlenen % 60 oranında ÖHT ödenmesinin gerektiği,

6'ıncı dereceli İtfaiye Müdürlüğü kadrosuna 06.12.1999 tarihinde vekaleten atanan .....'in (4) yıllık Y.O. mezunu olmayıp lise mezunu olduğundan asilde aranan şartları taşımadığı, bu nedenle kendisine 6'ıncı dereceli müdür kadrosu için belirlenen % 60 ÖHT değil kendi müktesebine uygun % 50 oranında ÖHT ödenmesinin gerektiği,

6'ıncı dereceli Temizlik İşleri Müdürlüğü kadrosuna 16.09.2002 tarihinde vekaleten atanan .....'in (4) yıllık Y.O. mezunu olmayıp lise mezunu olduğu ve asilde aranan şartları taşımadığı, bu nedenle kendisine % 60 oranında ÖHT değil, % 49 oranında ÖHT ödenmesinin gerektiği,

Ayrıca; Park ve Bahçeler Müdür Vekili olarak atanan ..... ve Yazı İşleri Müdür Vekili olarak atanan .....'ya, 3. derece için belirlenen 800 ek gösterge değil, kendi müktesep kadroları 4. derece olduğundan 650 ek gösterge üzerinden ödeme yapılması,

Yine, 1. dereceli Personel Müdürlüğü kadrosuna vekaleten atanan .....'nın müktesebi 4. derece olduğundan, 1. dereceye ait 1500 ek göstergenin değil, 4. derece için tespit edilen 650 ek gösterge üzerinde ödemede bulunulması gerekmektedir.

Açıklanan sebeplerle yukarıda adları geçen personele, asilde aranan şartları taşımadıkları halde, vekalet ettikleri kadroya ait ek gösterge ve özel hizmet tazminatı ödendiğinden, dilekçi iddialarının reddiyle 772 nolu ilamın 2. maddesiyle tazminine karar verilen .....- liraya ilişkin hükmün TASDİKİNE,

Karar verildi.



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
Yayın İşleri Müdürlüğü  
06100 Balgat/ANKARA

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

ISSN : 1300 - 1981