



ISSN: 1300-1981

SAYIşTAY DERGİSİ

HAKEMLİ DERGİ

Sayı: 103 / Ekim - Aralık 2016

- **Bidayeten Zimmertarıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı**
The Trial of Accounts from Strict Liability to Fault Liability
- **Bölgesel Gelişme Programlarında Sonuç Odaklı İzleme ve Değerlendirme Tecrübesi**
Result-Based Monitoring and Evaluation Experience in the Regional Development Programs
- **Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek**
Reconsidering the Council of Ethics for Public Officials
- **Freiburg Şehir Yönetiminde İklim Korumacı Uygulamalar Üzerine Bir Derleme**
A Compilation on the Practices of Climate Protection in Freiburg City Management
- **A New Debt Indicator for Turkey: General Government Net Debt**
Türkiye için Yeni Bir Borç Göstergesi: Genel Yönetim Net Borç Stoku
- **Kamu İhale Denetimlerinde Uygulama ve Metodoloji: Denetim Yöntemleri, Risklerin Tespitleri ve İhlaller Konulu Toplantı**
- **Sayıştay Kararları**



SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUŞAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300-1981

Sayı:103 / Ekim - Aralık 2016

Sahibi

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına
Fikret ÇÖKER
Başkan Yardımcısı

Genel Yayın Yönetmeni

Necip TOSUN
Uzman Denetçi

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Melek ŐANAL DEMİRKAN
Başdenetçi

Yayın Kurulu

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

Grafik Tasarım

Nadir ARSLANTÜRK
Grafiker

Baskı

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi

Nisan 2017

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yönetim ve Yazışma Adresi

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06520 Balgat/ANKARA

Telefon

+90 (312) 295 39 10

Fax

+90 (312) 295 40 85

e-posta

dergi@sayistay.gov.tr

İnternet Adresi

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

SAYIŞTAY DERGİSİ / ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

- Sayıştay Dergisi, Sayıştay Başkanlığınca Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda dört kez yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Sayıştay Dergisi, EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal ve Beşeri Bilimler Veri Tabanı ve ASOS indeksinde taranmaktadır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar Yayın Kurulunun ön incelemesi ve en az iki hakemin değerlendirmesi sonucunda yayımlanmaya uygun bulunması koşuluyla yayımlanır.
- Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.



SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

| | |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Prof. Dr. Figen ALTUĞ | İstanbul Üniversitesi |
| Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN | Marmara Üniversitesi |
| Prof. Dr. Mustafa AYDIN | Kadir Has Üniversitesi |
| Prof. Dr. Enver AYDOĞAN | Gazi Üniversitesi |
| Prof. Dr. Burhan AYKAÇ | İstanbul Gelişim Üniversitesi |
| Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU | Hacettepe Üniversitesi |
| Prof. Dr. Mehmet BARCA | Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL | İstanbul Ticaret Üniversitesi |
| Prof. Dr. Vahit BIÇAK | Polis Akademisi |
| Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN | TODAİE |
| Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ | Çankaya Üniversitesi |
| Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ | İstanbul Üniversitesi |
| Prof. Dr. Adnan ÇELİK | Selçuk Üniversitesi |
| Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN | Yalova Üniversitesi |
| Prof. Dr. Recai DÖNMEZ | Anadolu Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ekrem ERDEM | Erciyes Üniversitesi |
| Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL | Çukurova Üniversitesi |
| Prof. Dr. Hakan HAKERİ | İstanbul Medeniyet Üniversitesi |
| Prof. Dr. Cemal İBİŞ | Marmara Üniversitesi |
| Prof. Dr. Selma KARATEPE | İnönü Üniversitesi |
| Prof. Dr. Hikmet KAVRUK | Gazi Üniversitesi |
| Prof. Dr. Sedat MURAT | Kamu Görevlileri Etik Kurulu |
| Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER | Bilkent Üniversitesi |
| Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ | Gelişim Üniversitesi |
| Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR | Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi |
| Prof. Dr. Münir ŞAKRAK | Marmara Üniversitesi |

| | |
|---------------------------------|-------------------------------------|
| Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR | Gazi Üniversitesi |
| Prof. Dr. Metin TOPRAK | İstanbul Üniversitesi |
| Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN | Dokuz Eylül Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ali Murat VURAL | İstanbul Üniversitesi |
| Prof. Dr. Azmi YALÇIN | Çukurova Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN | Kırıkkale Üniversitesi |
| Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER | Gazi Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA | Eskişehir Osmangazi Üniversitesi |
| Prof. Dr. Ali DANIŞMAN | Çukurova Üniversitesi |
| Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ | Gazi Üniversitesi |
| Prof. Dr. Yasin SEZER | Gediz Üniversitesi |
| Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ | İstanbul Üniversitesi |
| Prof. Dr. Şenol DURGUN | Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi |
| Prof. Dr. Hasan TUTAR | Sakarya Üniversitesi |
| Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL | Yıldırım Beyazıt Üniversitesi |
| Prof. Dr. Önder KUTLU | Necmettin Erbakan Üniversitesi |
| Prof. Dr. Said KINGİR | Bartın Üniversitesi |
| Prof. Dr. Hamza ATEŞ | İstanbul Medeniyet Üniversitesi |
| Doç. Dr. Adnan AKIN | Kırıkkale Üniversitesi |
| Doç. Dr. Erkan AYDIN | Marmara Üniversitesi |
| Doç. Dr. Asım BALCI | Ankara Büyükşehir Belediyesi |
| Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL | Başbakanlık |
| Doç. Dr. Yusuf TEKİN | Milli Eğitim Bakanlığı |
| Dr. Ahmet ÖZDEMİR | Sayıştay Başkanlığı |
| Dr. Mehmet Ali ÖZYER | Sayıştay Başkanlığı |
| Dr. Zekeriya TÜYSÜZ | Sayıştay Başkanlığı |
| Dr. Levent MUTLU | Sayıştay Başkanlığı |
| Dr. Hacı Ömer KÖSE | Sayıştay Başkanlığı |
| Dr. Murat İNCE | Sayıştay Başkanlığı |

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

Bidayeten Zimmertarlıktan Kusurlu Sorumluluğa Hesap Yargısı

The Trial of Accounts from Strict Liability to Fault Liability

Nükretin PARLAK..... 1-20

Bölgesel Gelişme Programlarında Sonuç Odaklı İzleme ve Değerlendirme Tecrübesi

Result-Based Monitoring and Evaluation Experience in the Regional Development Programs

Mustafa Caner MEYDAN, Volkan İdris SARI, Fatih GÖKYURT 21-57

Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek

Reconsidering the Council of Ethics for Public Officials

İbrahim AKDENİZ 59-83

Freiburg Şehir Yönetiminde İklim Korumacı Uygulamalar Üzerine Bir Derleme

A Compilaton on the Practices of Climate Protection in Freiburg City Management

Saim ŞALLI 85-110

A New Debt Indicator for Turkey: General Government Net Debt

Türkiye için Yeni Bir Borç Göstergesi: Genel Yönetim Net Borç Stoku..

Eylem VAYVADA DERYA, Hüseyin Hakan YAVUZ..... 111-134

Yüksek Denetim Dünyasından Haberler

Kamu İhale Denetimlerinde Uygulama ve Metodoloji: Denetim Yöntemleri, Risklerin Tespitleri ve İhlaller Konulu Toplantı

Ahmet KAZAN 137-139

Sayıştay Kararları

Temyiz Kurulu Kararları..... 141-154

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları

Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri..... 157-158

Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları..... 159-160

BİDAYETEN ZİMMETTARLIKTAN KUSURLU SORUMLULUĞA HESAP YARGISI

THE TRIAL OF ACCOUNTS FROM STRICT LIABILITY TO FAULT LIABILITY

Nükrettin PARLAK*

ÖZ

Anayasa'da belirlenen çerçevedeki kamu idarelerinin TBMM adına denetlenmesi görevi Sayıştaya verilmiştir. Bu kuruluşlardaki sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevi de Anayasa tarafından Sayıştaya verilen yargısal bir görevdir. Sayıştay bu görevini, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile 1050 sayılı Muhasebeyi Umumiye Kanunu ve bu Kanun'un yerini alan 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu döneminde yerine getirmiştir. Tüm bu dönemlerde düzenlenen denetim raporlarının ilk maddesi sorumluların hesap verme sorumluluğunu ele almış ve ilamın ilk maddesi ile konu hükme bağlanmıştır. Ancak 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra hesabın Sayıştayca hükme bağlanması konusunda aksaklıklar yaşanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Hesap yargısı, Hesap verme sorumluluğu, Kusursuz sorumluluk, Kusurlu sorumluluk.

ABSTRACT

The duty of auditing the public administrations in the framework of the Constitution on behalf of the Turkish Grand National Assembly was given to the Turkish Court of Accounts. The duty of taking final decisions on the accounts and acts of the responsible officials in the public administrations is also a judicial duty given to the Court by the Constitution. The Court of Accounts has fulfilled these duties in the period of the Law No. 832 on the Court of Accounts as well as the Law No. 1050 on Public Accounts and the Law on Public Financial Management and Control No. 5018 dated 10.12.2003, which replaced the former. The first part of the audit reports prepared during these periods covered the accountability of the responsible officials, and the subject matter was adjudicated with the first article of the writ. However, after the TCA Law No. 6085 dated 03.12.2010 entered into force, there have been some problems in taking final decisions on the accounts by the Turkish Court of Accounts.

Keywords: Turkish Court of Accounts, Trial of account, Accountability, Strict liability, Fault liability.

* Sayıştay Üyesi, nparlak@sayistay.gov.tr

GİRİŞ

Parlamentoların, bütçeyle verdiği yetkinin hükümet tarafından nasıl kullandığını denetlemesi *bütçe hakkı* olarak adlandırılmakta ve sayıştayları ortaya çıkaran ana etken olarak kabul edilmektedir. Denetimin ayrı bir uzmanlık gerektirmesi, sayıştay raporlarını bütçe hakkı kullanımının en önemli araçlarından biri haline getirmiş olup bu nedenle sayıştayların parlamentoya raporlama fonksiyonu vazgeçilmezdir. 1876 Kanuni Esasi'sinden beri anayasal bir kurum olarak faaliyet gösteren¹ Türk Sayıştayını denetim faaliyetlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına yürütmektedir. Bu denetimin amacı, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kamu idarelerinin mali faaliyetlerini; kanunlara, planlara, kurumsal amaçlara özellikle de bütçe kanunu ile belirlenmiş esaslara uygunluk yönünden incelemek ve sonuçlarını TBMM'ye raporlamaktır.

Kara Avrupası sayıştaylarının bazıları ile bunları örnek alarak kurulan sayıştaylar denetim fonksiyonu dışında yargılama yetkisi ile de donatılmış olup *hesap mahkemesi* olarak adlandırılmaktadır. Bu yetki genellikle denetim sırasında tespit edilen kamu zararlarının, sorumlulara ödettilmesini; bazı hallerde ise bu zarardan sorumlu tutulan kamu görevlilerine para cezası verilmesini kapsamaktadır. Kuvvetli yargı fonksiyonunun dikkat çeken örneklerini oluşturan Fransız ve İtalyan Sayıştayları, tazmin kararlarının yanı sıra sorumlular hakkında para cezasına hükmetme yetkisine de sahiptir. Fransız Sayıştayını örneğinden hareketle kurulan Türk Sayıştayını da yargı yetkisini haiz olup uluslararası alanda *hesap mahkemesi* anlamında *Turkish Court of Accounts* olarak tanımlanmaktadır (Karabeyli, t.y.). Halen yürürlükte bulunan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun pek çok maddesinde hesap yargılamasından bahsedilmekte ve Kanun'un 23'üncü maddesinde Sayıştayın yargılama görevini yapan daireleri için *hesap mahkemesi* kavramı kullanılmaktadır.

1 **1876 Kanuni Esasi Madde 105-** Emval-ii devletin kabz ve sarfına memur olanların muhasebelerini rü'yet ve deva'irden tanzim olunan sal muhasebelerini tedkik ederek hülasa-i tedkikat ve netice-i mütala'atını her sene bir takrir-i mahsus ile Heyet-i Mebusan'a arzulemek üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu Divan her üç ayda bir kere ahval-i maliyeyi Riyaset-i Vükela vastasıyla ba-takrir tarafı Hazreti Padişahiye dahi arzeder. 1876 Kanuni Esasi'sinin 106 ve 107'nci maddeleri de Sayıştayla ilgilidir.

Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi 1862-1923, Sayıştay Yayınları, Ankara 2012, s. 34

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Madde 100- Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varidat ve masarifatını kanunu mahsusuna tevfikan murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir.

1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Madde 101- Divanı Muhasebat umumi mutabakat beyannamesini taalluk ettiği hesabı kati kanununun Maliyece Büyük Millet Meclisine takdim tarihinden itibaren nihayet altı ay zarfında Meclise takdim eder.

Anayasa'da Sayıştaya verilen ilk görev, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemektir. Denetim görevinin dışında, bu kurumlardaki sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması görevi de Sayıştaya verilmiştir. Sayıştayın yargı yetkisi 1961 ve 1982 Anayasaları'nda, "sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen ... hükme bağlama işlerini yapmak" olarak ifade edilmiştir.² 1982 Anayasası'nın 164'üncü maddesine göre, kesin hesap kanun tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ye verilmiş olması bile bu yargılamayı önlememektedir. 1982 Anayasası'ndaki düzenleme gereğince mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılacaktır. İnceleme, denetleme ve hükme bağlama niteliğinde olmak şartıyla kanun koyucu tarafından, Sayıştaya bunların dışında da görev verilebilmesi mümkündür. Nitekim 6085 sayılı Kanun'un 43'üncü maddesiyle Sayıştaya kamu iktisadi teşebbüslerini denetleme yetkisi verilmişken bu kuruluşlar Sayıştay yargısının kapsamı dışında tutulmuştur.

Bu makalede, son düzenlemeler çerçevesinde Sayıştayın hesap yargısı ve hesabın kesin hükme bağlanmasına ilişkin sorunlar ve çözüm önerilerinin tartışılması amaçlanmıştır. Daha anlaşılır olması için halen geçerli olan mevzuat ve bu çerçevede yürütülen uygulama, önceki dönem mevzuat ve uygulamalarıyla karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Karşılaştırma yapılacak kanunlardan mülga 1050 sayılı Muhasebeyi Umumiye Kanunu ve mülga 832 sayılı Sayıştay Kanunu yerlerini; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na bırakarak yürürlükten kaldırılmıştır.

1. MÜLGA 832 SAYILI KANUN VE MÜLGA 1050 SAYILI KANUN DÖNEMİNDE HESAP VE HESAP YARGISI

1961 Anayasası'nın 127'nci maddesindeki düzenlemeye uygun olarak mülga 832 sayılı Kanun'da Sayıştay yargısına biçilen temel rol sorumluların *hesap*

2 **1961 Anayasası Sayıştay; Silahlı Kuvvetlerin Mallarının ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetlenmesi Madde 127-** (20.9.1971-1488/30) Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin 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...

1982 Anayasası Sayıştay Madde 160 – (Değişik: 29.10.2005-5428/2 md.) Sayıştay, merkezi 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...

(Ek: 29.10.2005-5428/2 md.) Mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. ...

ve işlemlerinin yargılama yolu ile kesin hükme bağlanmasıdır.³ Anayasa'nın söz konusu kavramları tesadüfen kullanmadığı, tarihi gelişim içinde Sayıştaya verilmiş görevlerin niteliği ve ilâmlarının tabi tutulduğu hükümler göz önüne alınarak, bilinçli bir şekilde metne konulduğu Anayasa Mahkemesi kararlarına da yansımış bir gerçektir.⁴

Mülga 1050 sayılı Kanun ve mülga 832 sayılı Kanun'da kamuya ait hesapların tutulması, mal ve varlıkların korunması ile görevli memurlar *saymanlar* (muhasipler) olarak belirlenmiş ve istenildiğinde hesabın ilgili makamlara, özellikle de Sayıştaya sunulmasından sorumlu tutulmuşlardır. Saymanlar, hesaba ilişkin düzenlemeler doğrultusunda gelir, gider ve mal saymanları olarak sınıflandırılmıştır. Gelir, gider ve mal hesaplarının saymanlar tarafından en geç mahsup devresini takip eden bir ay içinde Sayıştaya verileceği hükme bağlanmıştır. Öte yandan Sayıştay denetimine tabi kamu idareleri hesap yılı başından önce saymanlıkların çeşitleri ile buldukları yerleri, görev alanlarını, varsa depo ve ambarların adreslerine ilişkin her türlü bilginin yanı sıra saymanların isimlerini ve yıl içinde yaptıkları değişiklikleri Sayıştaya bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır.⁵

3 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Sayıştayın** görev ve yetkisi **Madde 1**-Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Mlg. 832 sayılı Kanun, Sayıştayın görevleri **madde 28/c)** Kanunlarla Sayıştay denetimine tabi tutulan diğer kurumların bütün gelir, gider ve mallarıyla ... denetler. Sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlar.

4 Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1972/56, Karar Sayısı: 1973/11.

5 **Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 14** - Muhasipler ... hesaplarını, ... Divanı Muhasebata itaya mecburdurlar.

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 97 - ...

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 113 - ... Bu muhasip ... Divanı Muhasebata usulü dairesinde idare hesabı verir.

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 114 - ...

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 119 - ...

Mlg. 832 sayılı Kanun, Saymanlar Madde 41-Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olan saymanlar şunlardır:

1. Gelir saymanları; 2. Gider saymanları; 3. Mal saymanları.

Mlg. 832 sayılı Kanun, Sayman durumunda olanlar Madde 42- ...

Mlg. 832 sayılı Kanun, Saymanlıkların ve saymanların Sayıştaya bildirilmesi Madde 43- Bakanlıklar ve katma bütçeli dairelerle Sayıştay denetimine tabi olan bütün idare ve kurumlar her hesap yılı başından önce merkez yurt içi ve yurt dışındaki bütün ... saymanlıkların neveleri ... görev sahaları ..., depo, ambar adreslerini, görev başındaki saymanların ad ve soyadlarıyla ... Sayıştaya bildirmekle ... yükümlüdürler.

Yıl içinde yapılan değişiklikler ve değişiklik tarihinden itibaren en çok bir ay içinde aynı suretle Sayıştaya bildirilir.

Hesabın hükme bağlanması konusu irdelenirken önce hesabın ne olduğuna bakmak gerekir. Mülga 1050 sayılı Kanun'un 123 ve 124'üncü maddelerinde *gelir*, *gider* ve *mal* hesabı olarak tasnif edilen hesap; gelir, gider ve mallarla ilgili olarak yıl boyunca yapılan tüm işlemlerin sonucunu gösterecek şekilde düzenlenmesi gereken belge, cetvel, defterler ile bunlara ilişkin kayıtlar ve yılsonunda düzenlenen mizan ve bilançolardan oluşmaktadır.⁶ Mülga 832 sayılı Kanun'un 40'inci maddesindeki düzenlemeye göre, *gelir hesabı*, tahakkuk ve tahsil edilen gelirlerin; *gider hesabı*, yapılan harcamaların; *mal hesabı* ise mevcut ve alınan mallar ile sarf edilen ve elden çıkarılan malların; miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeden oluşmaktadır. Hesabın türüne göre bu sayılanlara ilaveten; bütçe, kadrolar ve kesin hesaplar ile nakit, tahvil, senet, gibi kıymetlere ilişkin kayıtlar, kesin mizan ve bilançolar da hesap kavramına dâhil olabilmektedir.⁷

Mülga 832 sayılı Kanun'un 38, 39 ve 102'inci maddelerinde de hesaba ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.⁸ Bu maddelerdeki düzenlemeler dikkate alındığında hesap kavramının, yıl içinde yapılan işlemlerle ilgili olarak düzenlenen ödeme ve mahsup belgeleriyle saymanlık işlem fişlerinden farklı bir anlam ifade ettiği anlaşılmaktadır. Nitekim konuyla ilgili Sayıştay Genel Kurulu kararında da

6 **Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 123** – Nakit muhasepleri tarafından Divanı Muhasebata ita edilecek idare hesabı aşağıdaki mevut ve cetvelleri ihtiva eder: ...

Cetveller bütçeye mütacilik hesabatta ... evrakı müsbetleriyle birlikte tevdi edilmek meşrutur. ...

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 124 – Ayniyat muhaseplerinin idare hesabı : ...

Bu cetveller izahat ve evrakı müsbetleriyle birlikte Divanı Muhasebata verilir.

7 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Hesapların niteliği Madde 40-** ...

a) Tahakkuk eden ve tahsil edilen bütün gelirlerin, gelir artıklarının ve emanetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeler, gelir hesabını;

b) Yapılan harcamaların ve bunlara ilişkin olarak alınan para ve sair kıymetlerin miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeler, gider hesabını;

c) Mevcut ve alınan, sarf olunan, satış, yoketme veya sair suretlerle elden çıkarılan hertürlü malların ve eşyanın miktar ve mahiyetini gösteren cetvel ve defterlerle bunlarla ilgili her türlü belgeler, mal hesabını teşkil eder.

... sabit veya döner sermayeler veya fonlar veyahut kurumların yetkili mercilerce onaylanmış bütçe ve kadrolariyle kesinhesapları ve bunlarla ilgili kararlar, bilanço esasına göre hesap yürüten kurumlarda ise kesin mizan ve bilançolar, Sayıştaya verilecek hesaplara dahildir. ...

8 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Genel esaslar Madde 38/a)** ...

Mlg. 832 sayılı Kanun, Hesapların verilme zamanı Madde 39- ...

Mlg. 832 sayılı Kanun, (Mülga: 7/3/1985 - 3162/17 md.) Madde 84 – Kesin hesap kanun tasarısı, Anayasanın 128 inci maddesinde belirtilen bir yıllık süreyi aşmamak şartıyla, idare hesapları tam olarak Sayıştaya verilmedikçe millet meclisi Başkanlığına sunulamaz.

Mlg. 832 sayılı Kanun, Belgelerin saklanması, Madde 102 – ...

işlemlere ait belgeler hesabın dışında mütalaa edilmiştir.⁹ Bu karara göre mülga 832 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinde geçen *her türlü belgeler ibaresinden, işlemlere ait belgelerin değil idare hesabı cetvelleri diye isimlendirilen cetvellere bağlanması gereken belgelerin anlaşılması*" gerekmekte olup, bu tespit sonraki kararlarda da teyit edilmiştir. Özellikle hükmen onama konusunun işlendiği Sayıştay yayınlarında da hesap kavramı, "saymanların yılsonunda düzenledikleri, bütçe uygulamalarının sonuçlarını kapsayan ve hangi belgelerden oluşacağı çeşitli yasalarda ve yönetmelikte yazılı bulunan idare hesaplarını" ifade etmek amacıyla kullanılmıştır (Sayıştay Başkanlığı, 1973: 130). Bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde Sayıştayın yargı yetkisi kapsamındaki hesap kavramının; idare hesabını, işlemlerin ise; gelir, gider ve mallara ilişkin olarak yıl içinde yapılan işlemler ve düzenlenen belgeleri ifade etmek amacıyla kullanıldığı görülmektedir.

Ancak hesap incelemesi konusundaki düzenlemelerde, hesap kavramı biraz daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Mülga 832 sayılı Kanun'da hesap incelemesi; gelir, gider ve mallara ilişkin tüm işlemlerin incelenmesinin yanı sıra bu işlemlere ilişkin kayıt ve hareketlerin hem idare hesabına giren belge, defter kayıtlarına uygunluğunu hem de bütün bu işlem ve kayıtların mevzuata uygunluğunun incelenmesini ifade etmektedir.¹⁰ Kanımızca bu madde de hesap kavramını tanımlamaktan ziyade denetim ve denetim sonrasında hazırlanacak olan yargı raporunun kapsamını düzenlemeyi amaçlamaktadır. Denetim ve sonrasında düzenlenen yargılamaya esas rapor, idare hesabına ilişkin tespitlerin yanı sıra varsa yıl içinde yapılan işlemler nedeniyle ortaya çıkan zararları da kapsamalıdır.

Hesap, görev başında bulunan sonuncu sayman tarafından verilecek olup hesabın verilmemesinden doğan sorumluluk da bu saymana aittir. Saymanlar

9 21 Aralık 1972 tarih ve 3624 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı.

14 Aralık 1981 tarih ve 4148 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı.

- 10 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Hesapların incelenmesi Madde 46** - ... İnceleme sırasında;
1. Gelirlerin, alacakların ve her türlü hakların kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere ve bütçedeki tertiplerine uygun olarak tahakkuk, takip ve tahsil edilip edilmediği,
 2. Giderlerin, a) Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödeneğine ve kadroya uygun olarak harcanıp harcanmadığı, ...
 - c) İdare hesabına giren bütün işlemlerin para ve sair kıymet hareketlerinin kanun, tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uygun bulunup bulunmadığı,
 3. Taşınır ve taşınmaz malların giriş, saklanması, kullanış ve çıkışları ile ... hususlarının yürürlükteki kanun, tüzük ve yönetmelik esaslarına göre yapılıp yapılmadığı,
 4. Yukarıdaki fıkralarda yazılı bütün işlem ve hesapların belgelere ve kayıtlarına uygun olup olmadığı araştırılır.

nakil veya emeklilik nedeniyle veremedikleri hesabı kendilerinden sonra gelen saymana devrederler. Zorunlu sebeplerle hesap veremeyen ya da hesap vermekten kaçınan saymanların hesapları bir kurul eliyle yeni saymana devredilir.¹¹ Hesabın Sayıştaya verilmesinden görev başındaki sayman sorumlu tutulmakta iken yıl içinde yapılan işlemlere ilişkin olarak verilen tazmin kararlarının muhatabı tek başına veya belgede imzası bulunan görevlilerle birlikte ilgili evrakın düzenlendiği tarihte görev başında olan saymandır.

Tam, doğru ve denk bir muhasebe düzeninin varlığı ortaya konulmadan sorumluların sorumluluklarının sona erdiğini söylemek mümkün olmadığı (Bayar, 2011: 39) için idare hesabında bulunması zorunlu olan cetvel veya belgelerden herhangi birinin bulunmaması ya da yargılamaya engel bir hata içermesi durumunda hesabın yargılamasına geçilmemektedir. Bu nedenle denetçiler, öncelikle idare hesabının eksiksiz olup olmadığını incelemekte ve eksiklik bulunmaması durumunda düzenlenen raporun ilk maddesinde hesabın doğru, denk ve belgelerin tamam olduğunu açıklamaktadır.¹² Yargılama sırasında da ilk olarak idare hesabı cetvelinin eksiksiz ve doğru olarak tutulduğu, hesabı oluşturan belgelerin eksiksiz olarak verildiği hükme bağlanmaktadır. Ancak yargılama sırasında eksiklik veya tutarsızlık tespit edilmesi durumunda hesabın hükme bağlanmaya elverişli görülmediği hususu daire kararıyla saptanmakta ve hesap yargılaması ancak bu aksaklık giderildikten sonra başlamaktadır.

1985 yılı öncesi dönemde yargılamaya ilişkin rapor Sayıştay dairesi tarafından kesin hükme bağlanırken hesap ve işlemlerinden dolayı sorumlular

11 Mlg. 832 sayılı Kanun, Saymanların hesap vermesi Madde 44- ...

Hesaplar görev başında bulunan sonuncu sayman tarafından hazırlanır ve verilir. Hesabın verilmemesinden doğan sorumluluk buna aittir.

... Ölüm, sağlık durumu ve sair mücbir sebeplerle hesap vermeye muktedir olamayan veya hesap vermekten kaçınan saymanların hesapları bağlı buldukları dairelerce kurulacak bir kurul eliyle yeni saymana devredilir. ...

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 19 – Her muhasip yalnız kendi zamanına ait hesaptan mesuldür. ...

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 120 – Her muhasip hesabını seneden seneye Divanı Muhasebata vermeğe mecburdur. Bir senei maliyenin intihâsından evvel infisal eden muhasip, halefi tarafından sene nihayetinde Divana verilmek üzere, hesabını halefine devreder.

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 121 – Vefat eden veya halefine hesap itasından imtina eyliyen muhasibin hesabı, Maliye Vekaletince tayin olunacak bir heyet marifetiyle, halefine devrolunur.

12 Mlg. 832 sayılı Kanun, Denetçi raporları Madde 48 - ...

Bu raporlarda hesabın doğruluğu ve denkliği ve belgelerin tamam olup olmadığı ve ... açıklanır.

hakkında *beraet*, *zimmet* veya *tazmin* olmak üzere üç çeşit karar verilmektedir.¹³ *Beraet kararı*, sorumluların idare hesabının hazırlanması ve Sayıştaya verilmesi ile ilgili işlemlerin tamamının mevzuata uygunluğunun tespit edilmesini ve bunun sonucu olarak peşinen sorumlu olan sayman, tahakkuk memuru ve diğer görevlilerin sorumluluğunun bulunmadığını tespit eder. İşlemlerin yargılanması sırasında yargılamaya esas raporda kamunun zarara uğratıldığına ilişkin sorgunun dairece kabul edilmeyerek işlem veya belgenin mevzuatına uygun bulunması halinde de sorumluların beraetine karar verilmektedir. *Zimmet kararı*, sorumluların, görevleri dolayısıyla kendilerinden beklenen yükümlülüklerini yerine getirmedikleri ya da Sayıştaya vermekle yükümlü oldukları hesabı tam ve eksiksiz olarak vermediklerinin yargısal bir kararla tespit edilmesidir. *Tazmin kararı* ise mevzuata aykırılık nedeniyle oluşan zararın sorumlulara ödetirilmesine karar verilmesini ifade etmektedir. Bu zarar, sorumlularca hesabın usulüne uygun olarak verilmemesi nedeniyle olduğu gibi yıl içinde yapılan işlemler ve düzenlenen belgeler nedeniyle ortaya çıkan zararı da kapsamaktadır. Hesap yargısına ilişkin bir diğer kavram ise *hükmen onamadır*. Hesaplar, Sayıştaya noksansız verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır.¹⁴ Noksansız olarak Sayıştaya verilen hesabın herhangi bir nedenle yargılanmaması durumunda ortaya çıkacak aksaklıkların giderilmesi ve kamu görevlilerinin korunması amacıyla oluşturulmuş bir mekanizmadır.

Mülga 832 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde 1985 yılında yapılan değişiklikle, zimmet kararı Sayıştayca verilecek kararlar arasından çıkarılmış ve madde metnine "*Bu hükümler dışında gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi kararlaştırılabilir*" ifadesi eklenmiştir. Yapılan düzenlemenin gerekçesi, Sayıştayca *zimmete* hükmedilmesi halinde doğacak zarar tazmin ettirileceğinden *zimmet* hükmünü gerektirecek bir durumun kalmadığı, buna karşılık bazı konuların ilgili idarelere bildirilmesine gerek duyulduğu, ancak yasada bu ihtiyacı karşılayacak bir düzenlemenin bulunmadığı şeklinde ifade edilmiştir (TBMM, 1984). 1985 yılında yapılan bu düzenleme sonrasında *Hüküm ve Tutanaklar* başlıklı 61'inci maddede yapılan düzenleme ile *zimmet* hükmünün Sayıştay

13 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Hüküm ve tutanaklar Madde 61**-Hesapların yukarıdaki maddelere göre yapılan yargılanması sonunda beraet veya zimmet veya tazmin hükmü verilir.

Mlg. 832 sayılı Kanun, Hüküm ve tutanaklar Madde 61-(07.03.1985 tarih ve 3162 sayılı Kanunla Değişik) Hesap ve işlemlerin yukarıdaki maddelere göre yargılanması sonumda beraet veya tazmin hükmü verilir. Bu hükümler dışında gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesi kararlaştırılabilir.

14 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Hükmen onama Madde 66-** Saymanların hesapları Sayıştaya noksansız verildiği tarihten itibaren iki yıl içinde yargılanmadığı takdirde hükmen onanmış sayılır. ...

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 126 - ... Muhasiplerin hesabı Divanı Muhasebata tevdi tarihinden itibaren iki sene zarfında rüyet edilmediği takdirde hükmen musaddak addolunur.

tarafından verilecek kararlar arasından çıkarılması ile (her ne kadar mülga Sayıştay Kanunu'un 59, 60 ve 64'üncü maddelerinde zimmet kavramı halen durmaktaysa da; bkz. dipnot 15) hesabın Sayıştay tarafından hükme bağlanması konusunda bir zafiyet oluştuğu düşünülmektedir.

Bu düzenlemenin yapılmasında, *zimmet* kavramının çağrıştırdığı olumsuz anlamın da etkili olduğu söylenebilir. Oysa mülga 832 sayılı Kanun'da kullanılan *zimmet* kavramı ceza kanunlarında düzenlenen ve memurun kendisine emanet edilen kamu malını ve parasını üstüne geçirmesi olarak tanımlanan zimmet suçundan farklıdır. Sayıştay mevzuatında zimmet kamu malını ve parasını elde etmek, saklamak, kullanmak veya yönetmekle görevlendirilen memurun bu görevi dolayısıyla yüklenmiş olduğu sorumluluğunun kaldırılmayarak hesabının kabul edilmemesidir. Esasen bu düzenleme idare hukukunun görev, yetki, sorumluluk dengelemesinin gereği olarak üstlenilen *görev sorumluluğunu* ifade etmektedir (Bayar, 2011: 41). Bu durumda *bidayeten zimmetharlık (kusursuz sorumluluk)* kamu görevlilerinin yürütmekte oldukları görev nedeniyle kendilerine yüklenmiş olan sorumlulukların gereğini yerine getirip getirmediğine ilişkin *hesap verme yükümlülüğünü* ifade etmektedir. Bidayeten zimmetharlığın en katı biçimde uygulandığı durumlarda bile kusursuz sorumlu kabul edilen kamu görevlilerine sorumluluk yüklenemeyecek haller düzenlenmiştir. Örneğin, mevzuatta hesabın verilmesini engelleyecek olağanüstü haller ile mücbir sebepler sayılarak bu hallerin bulunması durumunda sorumlular hakkında mevcut delillere göre karar verileceği hükme bağlanmıştır.¹⁵ Sorumlu tutulan kişi, kabul edilmeyen hesabını düzeltmek, vermediği ya da eksik verdiği hesabı tam olarak vermek ya da bu

15 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Belge İbraz Edilememesi Madde 59** - Zaruri sebeplerle asılları veya ikinci nüshaları ibraz veya tevdi edilemeyen hallerde, hizmetin yapıldığını ve karşılığının hak sahibine verildiğini gösteren evraka, belgeye ve mevcut kayıt ve delillere göre, savcının düşüncesi alındıktan sonra sorumluların beraet veya zimmetine hükmedilir.

Mlg. 832 sayılı Kanun, Olağanüstü hallerde belge ibraz edilememesi Madde 60- Savaş, yangın, sel, deprem, idari ve askeri sebeplerle, tahliye gibi olağanüstü haller dolayısıyla veya çalınma ya da mücbir sebeplerle kaybolduğu anlaşılan belge ve kayıtların bulunmasına ve gönderilmesine imkân bulunmadığı idare kurullarınca tutanakla onanırsa, sayman mevcut delillere göre yargılanır.

... Bu takdirde saymanın beraeti veya sorumluluğu bakanlık veya dairesinin düşüncesi alınmak suretiyle Sayıştayca hükme bağlanır.

Mlg. 832 sayılı Kanun, İlamların İnfazı Madde 64 - ...

İlamlarda gösterilen zimmet ve tazminlerde zimmetler vuku tarihinden; tazminler ise hükmedildikleri tarihten itibaren faize tabi olarak, İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.

Ancak, bu suretle eklenecek faizin tutarı, zimmet veya tazminine karar verilen miktarın % 10'unu geçemez

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 18 - ... Sirkat dolayısıyla veya kuvvei mücbire tahtında zıya vukuunda muhasibin keyfiyeti ... mensup olduğu Vekaletin mütalaası alınarak Divanı Muhasebatça hükme raptolunur.

durumdan kaynaklanan zararı tazmin etmek suretiyle, Sayıştaydan *beraetini* talep etme hakkına sahiptir.

Mevzuatta hesap vermeme durumu ağır yaptırımlara bağlanmış olup bunlara verilecek olan cezalar da düzenlenmiştir. Sayıştay tarafından verilebilecek kararlardan biri sorumlular hakkında *para cezasına* hükmedilmesidir ki hesabı vermeyen saymanlar ile denetleme ve yargılama sırasında, istenilen bilgi, belge ve defterleri vermeyen görevliler hakkında uygulanmaktadır. Hesabını, usulüne uygun olarak vermeyen saymanın ayılığı Sayıştayın isteği üzerine yarım olarak ödenecek olup üç ay içinde bu yükümlülüğünü yerine getirmemezse işten el çektilererek hakkında soruşturma başlatılacaktır.¹⁶

İdare hesabının noksatsız olarak düzenlenip düzenlenmediğinin Sayıştay dairesi tarafından hükme bağlanması uygulaması 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra da devam etmiştir. Bu dönemde yürürlükte olan mülga 832 sayılı Kanun'un hükümlerine dayanılarak hazırlanan yargı raporlarının ve Sayıştay dairelerince düzenlenen ilamların ilk maddesi hesabın verilmesine ilişkindir. 6085 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra kısa bir dönem daha sürdürülmüşse de daha sonra bu uygulamaya son verilmiş olup bu tarihten sonra düzenlenen yargı raporlarında ve ilamlarda hesabın verildiğine ilişkin bir tespit ya da yargı kararı bulunmamaktadır.

16 **Mlg. 832 sayılı Kanun, Hesap vermeyen saymanlar Madde 52-** Emeklilik, Bakanlık emrine alınma ve benzeri sebeplerle hesabını devretmeden temelli veya geçici olarak vazifeden ayrılmış bulunan saymanlar hesaplarını verinceye kadar, aylık ve diğer istihkaklarının ödenmesi geciktirilir.

Mlg. 832 sayılı Kanun, Saymanlarla diğer görevliler hakkında uygulanacak cezalar Madde 51- Hesabını kanun hükümleri dairesinde zamanında ve tam olarak vermeyen saymanlarla; Sayıştay denetimine giren daire ve kurumlar görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili dairelerince, hesabına veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir ve yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren saymanlar en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabını veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa bu defa ilgili dairelerince tayinlerindeki usule işten elçektirilerek haklarında gerekli kovuşturma yapılır.

Mlg. 1050 sayılı Kanun, Madde 122 – Muhasipler bir seneli maliyeye ait idare hesaplarını ... Divanı Muhasebata vermekle mükelleftirler. Bu müddet zarfında hesap vermeyen muhasip, Divanı Muhasebatça tahsisatıyla beraber maaşının nisfına kadar bir cezayı nakdi ile tecziye olunur. Muhasip, tayin edilecek müddet zarfında yine hesap itasından veya evrakı müsbite ibrazından imtina ettiği halde Divanı Muhasebatın iş'arı üzerine Vekaleti aidesince memuriyetinden ihraç olunarak bu hesap maddeyi sabıka mucibince halefi tarafından verilir.

2. 5018 SAYILI KANUN ve 6085 SAYILI KANUN DÖNEMİ HESAP YARGISI

Mülga 1050 sayılı Kanun, *sayman hesabı* esas alınarak hazırlanmışken 5018 sayılı Kanun *kamu idaresi hesabı* esasını üzerine oturtulmuştur. Ancak hesabın hükme bağlanması açısından iki Kanun arasında bir farklılık bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde "*Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesi*" olarak tanımlanmış konuyla ilgili diğer hususlar Sayıştay Kanunu'na bırakılmıştır. Sayıştay Kanunu'na bırakılan hususlar, hesapların verilme zamanı, usulü, kimlerin sorumlu tutulacağı ve yaptırımları kapsamaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun'dan sonra (6085 sayılı Kanun'dan önce) 2007 yılında kabul edilen Sayıştay Genel Kurulu kararında da düzenleme bu şekilde yorumlanmıştır. Karara göre; maddenin ikinci fıkrasında bahsedilen *hukuka uygunluk denetimiyle* kamu idarelerinin gelir, gider, mal hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer yasal düzenlemelere uygun olup olmadığı tespit edilecek, bu tespitler Sayıştay yargısına intikal ettirilerek hükme bağlanacaktır. Genel Kurul, 5018 sayılı Kanun'un hesapların Sayıştayca hükme bağlanmasını benimsedikten sonra konuya ilişkin diğer hususları ilgili kanuna bırakmış olmasının Anayasa'nın 160'uncü maddesinde izlenen yöntemeye uygun olduğunu¹⁷ tespit etmiştir.

Hesabın hükme bağlanmasına ilişkin bu düzenleme; 5018 sayılı Kanun'un muhasebe sistemi ve muhasebe yetkililerinin sorumluluğunu düzenleyen maddeleri ve bu Kanun uyarınca Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ikincil mevzuata hâkim olan anlayışla da örtüşmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 61'inci maddesinde; muhasebe sisteminin hesap verme süreçlerinin etkili çalışması ve kesin hesabın çıkarılmasını sağlayacak şekilde kurulup yönetileceği ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından ve denetime hazır bulundurulmasından muhasebe yetkililerinin sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır¹⁸

17 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı.

18 **5018 sayılı Kanun, Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları Madde 61-** Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, ... işlemleridir. ... Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. ... Muhasebe yetkilileri işlemlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri muhafaza eder ve denetime hazır bulundurur.

5018 sayılı Kanun, Taşınır ve taşınmaz işlemleri Madde 44- ... (Değişik ikinci cümle: 22.12.2005-5436/10 md.) Bu malların kaydı ile taşınırın muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.

olup Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ndeki düzenlemeler de bu doğrultudadır. 5018 sayılı Kanun'un, 44'üncü maddesi gereğince hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin çeşitli maddelerinde taşınır mallarla ilgili olarak, düzenlenmesi ve Sayıştaya gönderilmesi gereken cetveller, bunların kim tarafından oluşturulacağı ve Sayıştaya ne şekilde verileceği kararlaştırılmıştır.¹⁹ Yönetmelikteki düzenlemeye göre, harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisince onaylanmış cetvellere dayanılarak hazırlanan taşınır kesin hesabının bir nüshası, Sayıştaya gönderilecektir.

5018 sayılı Kanun uyarınca Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olanların kimler olduğu ve bunların sorumlulukları Sayıştay Genel Kurul kararlarıyla açıklığa kavuşturulmuştur. 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Karar'da, 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatın ilgili hükümleri değerlendirilmek suretiyle muhasebe yetkililerinin Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olduğu belirtilmiştir. Karara göre, Anayasa'nın 160 ve 5018 sayılı Kanun'un 68'inci maddesi hükümleri gereğince mali sorumluluğu tespit edecek mercinin Sayıştay olduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır.²⁰ Yukarıda bahsedilen Genel Kurul Kararı'ndan daha sonra çıkarılan bir kararda da 5018 sayılı Kanun ve Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri uyarınca düzenlenen taşınır yönetim hesabının yıllık olarak Sayıştaya verilmesi gerektiğine karar verilmiştir.²¹

Yukarıda açıklanan kararlar ve uygulamalar dikkate alındığında 6085 sayılı Kanun öncesinde, hesabın kesin hükme bağlanması konusunda herhangi

19 Taşınır Mal Yönetmeliği, Belge ve cetveller Madde 10 - (1) Taşınır işlemlerinde, işlem türüne göre aşağıda belirtilen belge ve cetveller kullanılır. ... i) Taşınır Hesap Cetveli ... ii) İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ... iii) İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ... k) Müze/Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli ..., l) **(Ek: 14/3/2016-2016/8646 K.)** Tesis Bileşenleri Cetveli

Taşınır Mal Yönetmeliği, Taşınır yönetim hesabı Madde 34 - (Değişik: 14.3.2016-2016/8646 K.) (1) ...

(2) Taşınır yönetim hesabı aşağıdaki cetvellerden oluşur:

a) Yıl sonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı, b) Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli, c) Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetveli; ç) Yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak.

(3) Taşınır mal yönetim hesabı, taşınır kayıt yetkililerince aşağıdaki şekilde hazırlanır:

ç) Taşınır mal yönetim hesabı; harcama yetkilisince, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıldığı anlaşıldıktan, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinin Taşınır Sayım ve Döküm Cetveline uygunluğu görüldükten sonra onaylanır. ...

Taşınır Mal Yönetmeliği, Taşınır kesin hesabı Madde 35 - (Değişik: 14.3.2016-2016/8646 K.) ...

(2) İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinin ilgililerce imzalanmış nüshası idarenin kesin hesabına eklenir.

20 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı.

21 14.02.2008 tarih ve 5210/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı.

bir tereddüt bulunmadığı görülmektedir. Ancak 6085 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra hesabın kesin hükme bağlanması konusu karmaşık bir hale dönüşmüştür. 6085 sayılı Kanun'un amaç ve kapsam başlıklı 1'inci maddesinde Kanun'un amacı "sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması" olarak belirlenmiş, tanımlar başlıklı 2'nci maddesinin 'e' fıkrasında "Hesap yargılaması: Kanunlarla belirlenen sorumluların hesap ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığının yargılama yoluyla kesin hükme bağlanması" şeklinde ifade edilmiş olup bu ifadeler, Anayasa'daki düzenlemeyle uyusmaktadır. Ancak aynı maddenin 'f' fıkrası ile 48'inci maddede yargılamaya esas raporun kapsamı; hesap ve işlemlerin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararıyla sınırlı tutulmuştur. 6085 sayılı Kanun'un 5 ve 23'üncü maddelerinde de yargıya ilişkin görev ve yetkiler; sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususların hükme bağlanması olarak belirlenmiş, 50'nci maddede ise yargılama sonucunda daireler tarafından verilecek karar; "hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine" hükmedilmesiyle sınırlı tutulmuştur.²²

6085 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi sonrasında yukarıda açıklanan düzenlemelerin Anayasa'da yer alan sorumluların hesap ve işlemlerinin Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanacağına ilişkin düzenlemelerle örtüşmediği gerekçesiyle bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesinin kararı çıkıncaya kadar hesabın hükme bağlanması konusunda Sayıştayda birbirinden farklı uygulama ve kararlarla karşılaşmıştır. Örneğin, 6085 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra düzenlenen yargılamaya ilişkin raporlarda yönetim dönemi hesabının Sayıştaya verildiğine ilişkin bir tespiti yer verilmemesi üzerine konu, Sayıştay 2'nci Dairesi tarafından Sayıştay Başkanlığına iletilmiştir. 2'nci Daire kararında, Anayasa'nın 160'ncü maddesinde geçen hesap kavramı ve bu kavrama dâhil olan belgelere ilişkin olarak, 6085 sayılı Kanun'un 8'inci, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 510'uncu ve Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 573'üncü maddelerinde muhasebe birimlerinin Sayıştaya gönderecekleri yönetim dönemi hesabına ilişkin hükümlere yer verildiği belirtilmiştir. Kamu İdaresi Hesaplarının

22 **6085 sayılı Kanun, Yargılamaya esas rapor Madde 48-** (1) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında denetçiler tarafından kamu zararına yol açan bir husus tespit edildiğinde sorumluların savunmaları alınarak mali yılsonu itibarıyla yargılamaya esas rapor düzenlenir. ...

6085 sayılı Kanun, Hüküm ve tutanaklar Madde 50- (1) Daireler tarafından yapılan hesap yargılaması sonucunda; hesap ve işlemlerin yasal düzenlemelere uygunluğuna veya kamu zararının sorumlulardan tazminine hükmedilir. Bu hükümler dışında, gerekli görülen hususların ilgili mercilere bildirilmesine karar verilebilir. ...

Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde de hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerin sayma suretiyle belirlendiğinden bahisle söz konusu yönetim dönemi hesabının rapor eki belgeler arasına konulmadığı ve yargılamaya esas raporda yönetim dönemi hesabının Sayıştayca alındığına dair denetçi görüşünün bulunmadığı tespit edilerek bu eksikliklerin tamamlattırılması istenmiştir.²³

6085 sayılı Kanun'daki bazı düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurusunun gerekçesi ise özet olarak şu şekildedir:²⁴ Sayıştayın genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri üzerindeki *düzenlilik denetimi*; denetim sonunda düzenlenecek yargılamaya esas raporlar ve hesap mahkemesi olan daireler tarafından yapılacak yargılama; *kamu zararına yol açan hususlarla* sınırlandırılmıştır. Oysa Sayıştay denetimi, *kamu zararı* tespitiyle yetinmeyip; gelir, gider ve mal hesaplarının verilmesine ilişkin sorumluluğu da irdelemelidir. Kamu zararı, mevzuata aykırılığın sonuçlarından yalnızca biri olup her mevzuata aykırılık kamu zararı ile sonuçlanmayabildiği gibi hesabın usulüne uygun olarak verilmemesi durumunda, kamu zararının oluşup oluşmadığı ya da oluşan zararın miktarının tespit edilme imkânı da ortadan kalkmaktadır. Bu nedenlerle 6085 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (f) bendinde yer alan "*tespit edilen kamu zararına ilişkin*", 23'üncü maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan "*kamu zararına ilişkin*" ve 48'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan "*kamu zararına yol açan*" ibareleri iptali edilmelidir.

Bu başvuruyu görüşen Anayasa Mahkemesi aşağıda özetlenen gerekçelerle, dava konusu ibareleri Anayasa'ya aykırı bulmamıştır:²⁵

- Anayasa'nın 160'ıncı maddesinde, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayacağından bahsedilmekte olup kesin hükme bağlama görevini nasıl ve ne şekilde yerine getireceği belirtilmemiştir. Yargılamaya esas raporun hangi hükümleri içereceği ve Sayıştay dairelerinin sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlarken hangi hususları hükme bağlayacağını belirlemek anayasal sınırlar içinde kanun koyucunun takdirindedir.

23 Sayıştay 2'nci Daire Kararı, 23.01.2013 tarih ve D.2:2013-13 sayılı yazı, 23.01.2013 tarih ve D.2:2013-15 sayılı yazı, 23.01.2013 tarih ve D.2:2013-16 sayılı yazı, 05. 03.2013 tarih ve D:2/2013-32 sayılı yazılar.

24 Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2011/21, Karar Sayısı: 2013/36, Başvuru Dilekçesi.

25 Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2011/21, Karar Sayısı: 2013/36.

- Düzenlilik denetimi; mali denetim ve uygunluk denetimini içermekte olup, uygunluk denetimi sonucunda hazırlanan yargılamaya esas raporun dışında; gelir, gider ve mal hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu irdeleyen mali denetim raporu hazırlanmakta ve Sayıştay daireleri bu raporlar hakkında da görüş bildirmektedir.
- 5018 sayılı Kanun'dan önceki mevzuatta mali sorumluluk için, kusur şartı aranmaksızın mevzuata aykırılık yeterli görülürken yeni düzenlemelerde hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlanması sırasında ilgililerin ancak kusurlu olmaları durumunda sorumlu tutulmaları esası benimsenmiştir.
- Dava konusu ibarelerin yer aldığı kuralların getirilmesindeki amaç, hukuka uygun olup kamu zararı olmayan hesap ve işlemlerin Sayıştay dairelerinin önüne getirilerek zaman ve emek kaybedilmesinin önüne geçmek ve mevzuata aykırı hiçbir işlemi bulunmayan sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını önlemektir.
- Kamu zararının bulunmadığı durumlarda tespit edilen adli veya idari hususların Sayıştay dairesi tarafından ilgili mercilere bildirilerek bu konuya dikkat çekilmesi imkânı bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bu kararın ve kullanılan gerekçelerin isabetli olduğundan bahsetmek güçtür. Her şeyden önce Karar'da da bahsedildiği gibi Anayasa Sayıştaya, sorumluların *hesap ve işlemlerini* kesin hükme bağlama görevini vermiş olup anayasal sınırlar içinde kalan düzenlemenin, *hesap ve işlemlerin* kesin hükme bağlanması durumunu değiştirmemesi gerekmektedir. Oysa 6085 sayılı Kanun'da yapılan düzenlemede kesin hükme bağlanacak olan alan *kamu zararı* ile sınırlandırılarak hesap verme sorumluluğunun hükme nasıl bağlanacağı konusu açıkta bırakılmıştır.

Kanun'da düzenlenen uygunluk denetimi sonucunda, gelir, gider ve mal hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin olarak yargılamaya esas rapor dışında da denetim raporu düzenlendiği ve bu raporlar hakkında dairelerin görüş bildirmesinin öngörüldüğü yolundaki gerekçe de ikna edici olmaktan uzaktır. Denetimler sonucunda yargılamaya esas raporun dışında rapor hazırlanacağı ve dairelerin bu raporlara görüş vereceği doğru olmakla birlikte *mali denetim raporu* olarak adlandırılan bu raporlar ve bu raporlar hakkında dairelerce verilen görüş yargısal nitelikte değildir. Mali denetim raporlarına dairelerce görüş verilmesi işlemi idari nitelikte olup, verilen görüş de

istişaridir. Nitekim bu raporlar daire aşamasından sonra Rapor Değerlendirme Kurulunda görüşülmekte ve raporlara nihai hali bu aşamadan sonra Başkanlıkça verilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin gerekçelerinden bir diğeri; 5018 sayılı Kanun'dan önce mali sorumluluk için mevzuata aykırılığı yeterli gören kusursuz sorumluk esas alınmışken yeni dönemde ilgililerin ancak kusurlu olmaları durumunda sorumlu tutulmaları esasının benimsenmiş olmasıdır. Oysa mali süreçte görev ve yetkisi olan kamu görevlileri, Sayıştaya hesap vermekle yükümlü olup geçerli bir mazeret olmaksızın bu yükümlülüklerini yerine getirmeyen görevliler, kamu zararına yol açmasalar bile görevin gereklerine ve hukuka uygun hareket etmemişlerdir. Bu şekilde hareket eden kamu görevlilerinin sorumlu tutulmalarının kusur sorumluluğuna aykırı olduğundan bahsedilemeyeceği gibi bu tespitte ilişkin olarak Sayıştayca yapılacak işlemler de emek ve zaman kaybı olarak nitelendirilemez. Hesabın verilmediği durumda kamu zararının oluşup oluşmadığının ya da oluşan zararın miktarının nasıl tespit edileceği konusu da açıklanmaya muhtaçtır. Kaldı ki Anayasa hükmü Sayıştaya kusur veya zarar gibi bir şart aranmaksızın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi vermiştir.

Son olarak; yapılan denetimlerde, kamu zararının tespit edilmediği durumlarda, gerekli görülen hususların Sayıştay dairesi tarafından ilgili adli veya idari mercilere bildirilme imkânının bulunması hususu da verilen kararın gerekçesi olamaz. Öncelikle bu düzenleme Sayıştay mevzuatına ilk defa 6085 sayılı Kanun ile girmiş bir husus olmayıp mülga 832 sayılı Kanun'da da bulunan bir hükümdür. Bu düzenlemeye rağmen 6085 sayılı Kanun öncesinde düzenlenen yargısal raporların ve Sayıştay dairelerince düzenlenen ilamın ilk maddesi hesap verme sorumluluğunun tespiti konusuna ilişkin olmuştur. Kaldı ki bu durumun Sayıştay tarafından adli veya idari mercilere bildirilmesi de Anayasa'ya aykırılığı ortadan kaldırmaya yetmeyecektir. Her şeyden önce bu durumun adli bir merciye bildirilmesi Anayasa'da münhasıran Sayıştaya verilmiş bir görevin başka bir yargı alanına devredilmesi anlamına gelecektir. Hesabın usulüne uygun olarak Sayıştaya verilmemesi halinin Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanmadan idari bir merciye bildirilmesi durumunda ise bu aşamadan sonra yapılacak idari işlemler nedeniyle ortaya çıkacak olan ihtilaf Sayıştay dışındaki yargı mercileri tarafından hükme bağlanacaktır.

Yukarıda bahsedilen tüm gerekçeler Anayasa'da yer alan "sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması" şeklindeki düzenlemenin kesin hüküm niteliği ile bağdaşması mümkün olmayan gerekçelerdir. Kesin hükümden ne anlaşılması gerektiği Anayasa Mahkemesinin Sayıştay Kanunu ile ilgili olarak

verdiği bir kararında şöyle açıklanmıştır:²⁶ “Anayasa’nın 160’ıncı maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir. Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.” Anayasa Mahkemesinin, hesap verme sorumluluğunun kesin hükme bağlanması konusunu boşlukta bırakan düzenlemeleri Anayasa’ya uygun bulurken sıraladığı gerekçelerin aynı mahkemenin daha sonraki kararında tanımlanan kesin hüküm niteliği ile bağdaşmadığı açıkça görülmektedir.

Mali tablo ve bilançolardaki eksiklik ve aksaklıkların irdelenmesi, mali denetim raporlarının olmazsa olmaz uygulamalarından biri olup yerel yönetimler dışındaki kamu idarelerine ilişkin mali denetim raporları Sayıştay tarafından TBMM’ye gönderilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında yer almasa da Anayasaya uygunluk konusunda ileri sürülebilecek gerekçelerden bir başkası hesap verme sorumluluğunun bu raporlar üzerinden TBMM tarafından karara bağlanacağına ilişkin görüştür. Nitekim mülga 832 ve 1050 sayılı Kanun’lar döneminde Sayıştay yargısı tarafından hükme bağlanan idare hesabı içindeki mali tablo ve bilançolarda tespit edilen eksiklik ve aksaklıkların önemli bir kısmı TBMM’ye sunulan mali denetim raporlarında işlenmektedir. 5018 sayılı Kanun’da yer alan, TBMM’nin bu raporlar üzerinden “kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını” görüşeceğine ilişkin düzenleme, kanun koyucunun yukarıda işaret edilen sonucu arzuladığı ihtimalini akla getirmektedir.²⁷ Ancak bu uygulama, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanması yerine ikame edilemez. Her şeyden önce Sayıştay tarafından TBMM’ye gönderilen mali denetim raporları bir komisyonda görüşülerek karara bağlanmamaktadır. Bu raporlar Plan ve Bütçe Komisyonunda, ilgili kamu idaresinin bütçesi görüşülürken gündeme gelmekte, ancak raporda yer alan bulgu ve önerilere ilişkin olarak bir karar alınmamaktadır. Kaldı ki bu raporlar üzerine TBMM tarafından alınabilecek

26 Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2012/102, Karar Sayısı: 2012/207.

27 **5018 sayılı Kanun, Faaliyet raporları Madde 41 - (Değişik: 22.12.2005-5436/3 md.)** ...

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç ... Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi ... kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. ...

kararlar da yargısal nitelikte olmayıp, kamu idarelerinin idari ve siyasal hesap verme sorumluluklarına ilişkindir.

SONUÇ

Mülga 832 sayılı Kanun ve mülga 1050 sayılı Kanun'da olduğu gibi 6085 sayılı Kanun'da da hesabın usulüne uygun olarak verilmesi konusuna özel önem verilmiş ve hesabın verilmemesi durumunda sorumlular hakkında uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir. 6085 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde kamu idarelerinin hesaplarının, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiler veya görevlendirdiği harcama yetkilileri ile muhasebe yetkilileri tarafından denetime hazır bekletileceği veya Sayıştayın bildireceği yere gönderileceği hükme bağlanmıştır. Bu hesaplara ilişkin olarak tutulan defter, kayıt ve belgelerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi ve usulleri Sayıştay tarafından belirlenecektir. Hesapların verilmemesinden doğan sorumluluk, hesapların Sayıştay tarafından istendiği tarihte görev başında bulunan muhasebe yetkilisi ile üst yönetici veya görevlendirdiği harcama yetkilisine aittir. Aynı Kanun'un 9'uncu maddesine göre hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililerin aylıklarının, Sayıştayın istemi üzerine, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenecektir. Belirlenmiş olan süre içinde hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermeyenler, mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılacaktır.²⁸

28 6085 sayılı Kanun, Hesapların verilmesi, muhasebe birimlerinin ve muhasebe yetkililerinin bildirilmesi Madde 8- (1) Kamu idarelerinin hesapları, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiler veya görevlendirdiği harcama yetkilileri ile muhasebe yetkilileri tarafından denetime hazır bekletilir veya Sayıştayın bildireceği yere gönderilir.

- (2) Bu hesaplara ilişkin ve mevzuatına uygun olarak tutulan defter, kayıt ve belgelerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi ve usulleri Sayıştay tarafından belirlenir.
- (3) Hesapların verilmemesinden doğan sorumluluk, hesapların Sayıştay tarafından istendiği tarihte görev başında bulunan muhasebe yetkilisi ile üst yönetici veya görevlendirdiği harcama yetkilisine aittir.
- (4) Sayıştay denetimine tabi kamu idareleri, her hesap yılı başında muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin ad ve soyadlarını Sayıştaya bildirmekle yükümlüdür. Yıl içinde yapılan değişiklikler, değişiklik tarihinden itibaren en geç bir ay içinde aynı şekilde Sayıştaya bildirilir.

6085 sayılı Kanun, Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu Madde 9- ...

- (3) Hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile... aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez ... bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.

Hesabın yasal düzenlemelere uygun olarak Sayıştaya verilmemesi durumunda Sayıştay Başkanlığı, ilgili kamu idaresinden yukarıdaki yaptırımların uygulanmasını isteyecektir. Başkanlık, Sayıştayın yargısal kararlar verebilecek organlarından biri olmadığından bu istek, kesin hüküm niteliği taşıyan bir Sayıştay kararına dayanmaksızın yapılmış olacaktır. Bu nedenle de Sayıştayın talebi üzerine ilgili kamu idaresi tarafından yapılacak işlemler, sorumlular tarafından yargıya taşınabilecektir. Başvurulan yargı mercii, önüne getirilen uyuşmazlığı çözebilmek için ilk önce hesabın usulüne uygun olarak verilip verilmediği hususunu karara bağlamak durumunda kalacaktır. Bu durumda Anayasa'nın Sayıştay tarafından karara bağlanmasına ilişkin amir hükmüne karşın, hesabın usulüne uygun olarak verilip verilmediği konusu bir başka yargı mercii tarafından hükme bağlanacaktır. Bu durumda Sayıştayla ilgili olarak; sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştiren ve verdiği kararlar maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dâhil hiçbir makam ve merciiye başvurma olanağı bulunmayan bir hesap mahkemesi olduğu²⁹ yönündeki Anayasa Mahkemesinin ulaştığı sonuca ulaşmak bir hayli zor olacaktır.

Bu sakıncalı durumun giderilebilmesi açısından hesabın yasal düzenlemelere uygun şekilde verilip verilmediğinin *hesap mahkemesi* olan Sayıştay daireleri tarafından karara bağlanması sağlanmalıdır. Hesabın usulüne uygun olarak verilmediğinin Sayıştay daireleri tarafından hükme bağlanması kaydıyla, hesabını vermeyen sorumlular hakkında mevzuatta düzenlenen yaptırımların uygulanması için durumun Sayıştay tarafından ilgili mercilere bildirilmesi Anayasa'daki düzenlemeye uygun düşecektir.

29 Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2011/21, Karar Sayısı: 2013/36.

KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1972/56, Karar Sayısı: 1973/11.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2011/21, Karar Sayısı: 2013/36.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 2012/102, Karar Sayısı: 2012/207.
- Bayar Doğan (2011), "Kamu Zararı ve Hesap Yargısı", Dış Denetim, Ocak - Şubat - Mart.
- Karabeyli Levent, "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı ve Sorumluluk", yayımlanmamış makale.
- Sayıştay Başkanlığı (2012), Kuruluşundan Cumhuriyet'e Sayıştay Tarihi 1862-1923, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Sayıştay Başkanlığı (1973), Cumhuriyetin 50'nci Yılında Sayıştay, Sayıştay Yayınları No: 8, Ankara.
- Sayıştay 2'nci Daire Kararı, 05. 03. 2013 tarih ve D:2/2013-32 sayılı yazı.
- Sayıştay 2'nci Daire Kararı, 23.01.2013 tarih ve D.2:2013-13 sayılı yazı.
- Sayıştay 2'nci Daire Kararı, 23.01.2013 tarih ve D.2:2013-15 sayılı yazı.
- Sayıştay 2'nci Daire Kararı, 23.01.2013 tarih ve D.2:2013-16 sayılı yazı.
- Sayıştay Genel Kurul Kararı, 14.12.1981 tarih, 4148 sayı.
- Sayıştay Genel Kurul Kararı, 14.02.2008 tarih, 5210/1 sayı.
- Sayıştay Genel Kurul Kararı, 14.06.2007 tarih, 5189/1 sayı.
- Sayıştay Genel Kurul Kararı, 21 Aralık 1972 tarih, 3624 sayı.
- TBMM (1984), TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 17, Cilt 8, Yasama Yılı, 2, 20'nci Birleşim, 1.11.1984 Perşembe.

BÖLGESEL GELİŞME PROGRAMLARINDA SONUÇ ODAKLI İZLEME VE DEĞERLENDİRME TECRÜBESİ

RESULT-BASED MONITORING AND EVALUATION EXPERIENCE IN THE REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAMS

Mustafa Caner MEYDAN*
Volkan İdris SARI**
Fatih GÖKYURT***

Öz

Türkiye’de bölgesel gelişme politikaları son dönemde önemli bir dönüşüm içine girmiştir. Bu süreçte, bölgesel gelişme politikaları daha somut ve uygulanabilir bir hal kazanmıştır. Bölgesel gelişme politikalarının uygulama yönü arttıkça, uygulamaların etkinliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine yönelik sonuç odaklı yaklaşımlara ihtiyaç da ortaya çıkmıştır. Bölgesel gelişmenin çok katmanlı (merkez, bölge ve yerel) yapısı izleme ve değerlendirme ihtiyacını daha da artırmıştır. Ülkemizdeki izleme ve değerlendirme uygulamaları mevzuat, bilgi sistemi, yönlendirici kılavuzlar ve kurumsallaşma bakımından incelendiğinde, bölgesel programlarda sonuç odaklı izleme altyapısının gelişmesi yönünde önemli bir aşama kaydedildiği görülmüştür. Böylelikle başlangıçta AB ve diğer uluslararası kuruluş uygulamalarından aktarılan tecrübe yerelleşerek tüm ülkeye yayılmıştır. Bölgesel programların sonuç odaklı izleme ve değerlendirmedeki öncü rolünün nedenleri incelendiğinde yerindenlik ve tematik odaklanma ile sonuç odaklı izleme arasındaki ilişki tespit edilmiştir. Bu kapsamda proje döngüsü yönetimi aşamaları itibarıyla yerel niteliği daha baskın olan programların izleme ve değerlendirme altyapısı bakımından da daha güçlü olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca, sektörel veya tematik odaklanma düzeyi arttıkça izleme ve değerlendirme altyapısının oluşturulmasının kolaylaştığı sonucuna ulaşılmıştır. Bölgesel programlardan kazanılan deneyimlerin diğer kamu uygulamalarına yaygınlaştırılmasının sonuç odaklı bir izleme ve değerlendirme altyapısının geliştirilmesi bakımından yol gösterici olabileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel gelişme, Sonuç-Odaklı, İzleme, Değerlendirme.

ABSTRACT

The regional development policies of Turkey have undergone a significant transformation in the recent period. In this process, regional development policies have become more concrete and applicable. As the level of the implementation for regional

* Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, mcaner.meydan@kalkinma.gov.tr

** Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanı, idris.sari@kalkinma.gov.tr

*** Kalkınma Bakanlığı Daire Başkanı, fatih.gokyurt@kalkinma.gov.tr

development policies increases, the need arises for result-based approach on measuring and evaluating the effectiveness of the implementation. The multilayer (central, regional and local) and multi-sectoral structure of the regional development programs further increases the need for monitoring and evaluation. When the monitoring and evaluation practices in our country are examined in terms of regulations, information systems, guidelines and institutional capacity, it is seen that the regional development programs have significantly progressed in terms of the development of the result-based approach on monitoring and evaluation practices. Thus, the experience initially transferred from the EU and other international organizations has become localized and spread to the whole country. When the reasons of the pioneering role of the result-based monitoring and evaluation in the regional programs are examined, the relationship between decentralization and thematic focusing and result-based monitoring and evaluation has been found. In this context, it has been understood that the programs, which are more local-oriented in terms of project cycle management stages, are also more powerful in terms of monitoring and evaluation infrastructure. Moreover, as the level of sectoral and thematic focus increases, establishment of the monitoring and evaluation infrastructure gets easier. These findings show that the spreading of the experience obtained from regional programs to the other public practices can be instructive in developing a result-based monitoring and evaluation infrastructure.

Keywords: Regional Development, Result-Based, Monitoring, Evaluation.

GİRİŞ

Ülkemizde bölgesel gelişmeye yönelik kamu yatırımlarına tahsis edilebilen kaynakların yetersizliği dışında, etkin kullanılamaması da hâlâ önemli bir sorun olmaya devam etmektedir (DPT, 2007a: 26). Bunun sonucu olarak, görece geri kalmış bölgelere kaynak transferleri yetersiz olduğu gibi, bu kaynakların etkin kullanılamaması da bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi bakımından istenen verimin elde edilmesini güçleştirmektedir.

Kaynak etkinliğinin sağlanmasında izleme ve değerlendirme altyapısının geliştirilmesi en önemli önceliği oluşturmaktadır. Nihai amacın ekonomik kalkınma olduğu düşünüldüğünde, programların faaliyet ve çıktılarından çok nihai faydalanicılara ulaşan sonuçlar ve bu programların bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yaptıkları katkının izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan bölgesel programlar için oluşturulan izleme ve değerlendirme altyapılarının "sonuç odaklı" bir yapıda olması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, bölgesel gelişme politikalarının ihtiyaçlara cevap verme potansiyeli yüksek, uygulamaya dönük ve sonuçları bakımından ölçülebilir hale getirilmesi; her şeyden önce yerelden daha güvenilir ve güncel veri akışına ve uygulamayı yönlendirecek, tam olarak işleyen bir izleme ve değerlendirme sisteminin varlığına bağlıdır. İzleme ve değerlendirme sistemlerinin gerçekleştirilmesi; bölgelerin

daha iyi tanınarak potansiyellerinin tespit edilmesini, gelişmelerin daha detaylı analizlerle ve güncel olarak takip edilmesini sağlar.

Türkiye'deki mevcut izleme değerlendirme kapasitesi incelendiğinde kamu uygulamaları içinde bölgesel gelişme odaklı programların ön plana çıktığı görülmektedir. Bölgesel gelişme politikalarında yaşanan dönüşüm, plan-program ve proje ilişkisinin kurulması, dış destekli program uygulamaları, yerel düzeyde kurumsallaşmış yapıların oluşturulması gibi gelişmeler izleme ve değerlendirme alanında yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarmış ve buna bağlı olarak önemli bir kapasite oluşmasına vesile olmuştur.

Bölgesel programların hazırlığında amaç ve hedeflerin, performans göstergelerinin, süre ve sorumlulukların tayin edilmesine dayalı bir programlama yaklaşımı benimsenmesi, izleme ve değerlendirme için gerekli ön şartların programlama aşamasında oluşturulmasını sağlamıştır. Bu programlar, bölgesel gelişmedeki yeni yaklaşımın bir sonucu olmakla birlikte sonuç odaklı izleme değerlendirme (SOİD) uygulamalarının yaygınlaştırılması için de uygun bir altyapı oluşturmaktadır. Zira kamu yatırımları ile karşılaştırıldığında çok büyük bir miktar olmasa da bu alanda elde edilen projecilik ile izleme ve değerlendirme tecrübelerinin kamu yatırımları ve görece daha yüksek meblağlı programları etkileyebilecek düzeyde olduğu söylenebilir.

Bu çalışmanın amacı, bölgesel programlardaki sonuç-odaklı izleme ve değerlendirme altyapısını inceleyerek, bu altyapının diğer kamu programları için uygulanabilirliğinin araştırılmasıdır. Bu çerçevede öncelikle bölgesel gelişmede yaşanan dönüşüm ve buna bağlı olarak bölgesel programlara yönelik izleme ve değerlendirme ihtiyacı ve potansiyeli ele alınacaktır. Ardından, ülkemizde yürütülen bölgesel programlardaki izleme ve değerlendirme altyapısının sonuç-odaklılık yönü araştırılacaktır. Uygulamadan yapılan çıkarımlarla birlikte sonuç odaklı yaklaşımı destekleyen unsurlar irdelenecektir.

1. SONUÇ ODAKLI İZLEME VE DEĞERLENDİRME

Genel olarak izleme ve değerlendirme, proje ve programlar kapsamında kaydedilen ilerlemelerin takibi ve bir değer biçilmesi süreci anlamına gelir. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri genellikle birlikte ve tek bir faaliyet olarak anılmalarına rağmen, farklı organizasyonları gerektiren, birbirleri ile bağlantılı ve birbirlerini tamamlayan iki ayrı süreçtir. İzleme faaliyetleri uygulama ve uygulama sonrası süreçlerde düzenli olarak gerçekleştirilirken; değerlendirme proje öncesinde, uygulama süresince, uygulamanın hemen sonrasında veya belirli bir süre sonra anlık olarak gerçekleştirilir (Sarı, 2010: 15).

İzleme ve değerlendirme konusunda İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatının (OECD) yapmış olduğu tanımlar genel olarak kabul görmektedir. Buna göre izleme; belirli göstergeler hakkında sistematik veri toplamak suretiyle, yönetime ve süren bir kalkınma müdahalesinin ilgili taraflarına müdahalenin ilerleyişi, amaçların başarılması ve ayrılmış fonların kullanımı hususlarında ne kadar aşama kaydedildiği ile ilgili bilgiler sağlamak için kullanılan sürekli bir işlemdir (OECD DAC, 2008: 17). Değerlendirme ise süren veya tamamlanmış bir projenin, programın veya politikanın yapısı, uygulaması ve sonuçlarıyla sistematik ve objektif olarak değerlendirilmesidir (OECD DAC, 2008: 14). Bu çerçevede değerlendirme faaliyetleri, proje performansının artırılması, kamu kaynaklarının etkin kullanımının temini, karar alma süreçlerinin geliştirilmesi ve edinilen tecrübelerin yaygınlaştırılması amacıyla yürütülür (Tablo 1).

İzleme faaliyetlerinde elde edilen veriler bir değerlendirme çalışması ile desteklenmeden tek başına bir anlam ifade etmeyecektir. Öte yandan başarılı bir değerlendirme çalışmasının yürütülmesi de güvenilir ve değerlendirme yapmaya olanak sağlayan izleme verilerinin varlığı ile yakından ilişkilidir. Planlama ve analiz çalışmalarında bu iki faaliyet alanı, birbirleri aralarındaki ilişki de dikkate alınarak tasarlanmalı ve proje döngüsünün¹ ilk gününden itibaren sistematik bir çerçevede hayata geçirilmelidir.

Tablo 1: SOİD'in Tamamlayıcı Rollerini

| İzleme | Değerlendirme |
|--|--|
| Program amaçlarını netleştirir | İstenilen sonuçlara ulaşma/ulaşamama nedenlerini analiz eder |
| Faaliyetleri ve kaynakları amaçlarla ilişkilendirir | Faaliyetlerin, sonuçlara katkılarını değerlendirir |
| Amaçları performans göstergelerine dönüştürür ve hedefleri belirler | Uygulama sürecini inceler |
| Göstergelerle ilgili sürekli veri toplar ve sonuçlar ile hedefleri karşılaştırır | İstenmeyen sonuçlarını araştırır |
| İlerlemeyi yöneticilere rapor eder ve sorunlar hakkında uyarır | Uygulama tecrübesinden çıkarımlar yapar, başarı ya da başarısızlıklara dair öneriler getirir |

Kaynak: Kusek ve Rist, 2010: 14.

1 Program döngüsü, çeşitli alanlara yönelik stratejilerin belirlenmesinden söz konusu stratejilere uygun programların tasarlanmasına, tasarlanan programların uygulanmasından bu programların değerlendirilmesine, değerlendirmelerin sonraki programlara geri bildirim sağlamasına ve belirtilen süreçlerin her program için tekrarlanması şeklinde cereyan eden döngüyü ifade etmektedir.

Son yıllarda, dünya ekonomilerinde yaşanan krizler sonucunda klasik kamu mali yönetim anlayışı sorgulanmaya başlamıştır (Timurçin ve Genç, 2014: 57). Buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, etkililik ve tasarrufun sağlanması, vatandaş odaklılık, hesap verme mekanizmaları ile şeffaf mali yönetimin geliştirilmesine yönelik reformlar uygulamaya konulmaya başlamıştır (Karagöz, 2010: 1). Bu reformlar performans ile çıktı, sonuç ve etkilerin başarılmasına odaklanan sonuç odaklı yönetim anlayışını benimsemektedir (Görgens ve Kusek, 2009: 228). Bu yönetim stratejisi; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ile SOİD gibi kamu sektörü için performans yönetim süreçlerinin kullanımını gündeme getirmiştir. SOİD sistemi ile kurumsal performans ölçülerek aksayan noktalarda iyileştirmeler sağlanacak ve toplam faydada artış sağlanabilecektir.

Bu çerçevede stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaklaşımları kaynak dağıtımında etkinliğin ve etkililiğin sağlanması için kullanılırken, SOİD çalışmaları da kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanılarak nihai faydalanıcılar üzerinde oluşturulan faydayı artırmaya çalışır. Dolayısıyla, kamu kaynaklarının ulusal ve bölgesel öncelikler çerçevesinde dağıtımı ve etkin bir biçimde kullanımı için SOİD faaliyetleri, stratejik planlama yaklaşımının devamı ve tamamlayıcısı niteliğindedir.

Geleneksel izleme ve değerlendirme uygulamalarının çıktı düzeyinde kalması, sonuç ve etkilere yeterince odaklanmaması ile politika yapıcılara, yöneticilere ve paydaşlara ilgili proje, program ya da politikanın başarısı veya başarısızlığını anlamada yeterli düzeyde bilgi üretmemesi neticesinde izleme ve değerlendirmede sonuç odaklı yaklaşım ortaya çıkmıştır (Kusek ve Rist, 2010: 1).

Geleneksel uygulamadan farklı olarak sonuç odaklı yaklaşımda etkililik vurgusu yapılmaktadır (Tablo 2). Bu noktada, SOİD geleneksel girdi-çıkıtı odaklı izleme ve değerlendirmenin ötesindedir. Etkili kullanıldığında politika yapıcılara ve karar alıcılara neticelere ve etkilere odaklanma ve analiz etme konusunda yardımcı olmaktadır.

Tablo 2. Geleneksel ile Sonuç Odaklı Yaklaşımların Farklılıkları

| Karşılaştırma konusu | Geleneksel İzleme ve Değerlendirme | SOİD |
|-----------------------------|--|---|
| Odak | Girdi, faaliyet ve çıktılar | Sonuç ve etkiler |
| Temel Soru | Faaliyetler gerçekleşti mi? Tamamlandı mı? | Sonuçta ne oldu? |
| Araştırma konusu | Uygulama süreç ve prosedürler | Uygulama neticesinde elde edilen sonuçlar |
| Başarı göstergesi | İş süreçlerine ve planlamaya ilişkin adımların yerine getirilme düzeyi | Belirlenen hedeflere ulaşmada kaydedilen mesafe |
| Temel değerlendirme kriteri | Etkinlik | Etkililik |

Kaynak: Açıkgöz, 2015: 18.

Bu model perspektifi ile bakıldığında SOİD'i farklılaştıran unsur girdi, faaliyet ve çıktılardan ziyade sonuç ve etkilere yoğunlaşması ve bütüncül bir yaklaşım ile bunların tümü hakkında düzenli veri toplanmasıdır. Bu nedenle sonuç odaklı yaklaşım, proje ve program düzeyindeki geleneksel izleme ve değerlendirme araçlarını da kullanan, ancak plan ve politika düzeylerini de içerecek şekilde bütüncül bir sistem önerisidir.

2. BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARINDA YAŞANAN DEĞİŞİM VE SONUÇ ODAKLI YAKLAŞIMIN ÖNEMİ

Bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının kapatılamaması nedeniyle Türkiye'de bölgesel gelişme politikaları gündemdeki yerini hep korumuştur. Zaman içinde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve politik konjonktür ile dünyadaki gelişmelere bağlı olarak bu politikalar çeşitli değişikliklere uğrayarak gelişmiştir.

1950'li yıllardan sonra genel kabul gören bölgesel gelişme yaklaşımı büyümenin ön koşulu olarak görülen büyük ölçekli altyapı yatırımlarının kamu eliyle hayata geçirilmesine odaklanmıştır. Devlet merkezli, özel sektörün teşvik mekanizmaları ile desteklediği, mekâna bağlı olmadan tüm bölgeler için standart reçeteler üreten politikalar ülkemizde 1960'lı yıllardan sonra karşılık bulmuştur.

Küreselleşme sürecine bağlı olarak bölgelerin ekonomik gelişme düzeylerini eşitlemeyi hedefleyen klasik bölgesel gelişme yaklaşımı yerini, tüm bölgelerin içsel dinamik ve potansiyelinin harekete geçirilmesiyle ulusal düzeyde topyekün gelişmeye odaklanan yeni yaklaşıma bırakmıştır (Eraydın, 2008: 8).

1990 sonrasında, doğrudan devlet yardımları ile harekete geçirilen müdahaleler yerine rekabet gücünü artırmayı hedefleyen mekâna duyarlı politikalar ağırlık kazanmıştır.

Küresel ölçekte yaşanan bu değişim ve dönüşüm süreci ülkemizde de karşılık bulmuştur. 2000'li yıllarla birlikte ülkemizde bölgesel gelişme politikalarında bir evrilme yaşanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7). Bu yeni yaklaşımın ana unsurları; bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi, içsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi ile sosyal ve beşeri sermayenin güçlendirilmesidir.

Bölgesel gelişme politikaları amaç, kullanılan araçlar, odaklanan alanlar ve kurumsal yapılanma bakımından önemli değişimler yaşamıştır. Söz konusu politikalar; gelişmişlik farklarının azaltılması hedefinin yanında, bölgelerin rekabet gücünün artırılması ve ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi hedeflerini de kapsayacak biçimde dönüşmeye başlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 119). Bu dönüşüm sürecinde bölgesel eşitsizliklerin hala yüksek düzeyde seyretmesi nedeniyle, bölgelerin rekabet gücünün artırılması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması arasında dengeyi gözeten bir politika tercih edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 1). Bu süreçte başta kalkınma ajanslarının kurulması ile yerel düzeyde kurumsallaşma ve sahiplenme sağlanmış ve bölgesel gelişme politikaları tüm bölgelere yaygınlaştırılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 141).

Bölgesel gelişme politikalarında yaşanan dönüşümün politika araçları bakımından yansımaları, bölgesel gelişme politikalarının sahada bizzat uygulamaya geçmesi ile olmuştur. Daha önce görece geri kalmış bölgeler için hazırlanan kapsamlı bölge planları doğrultusunda temel altyapı yatırımları ve sektörel teşviklerle uygulamaya konulmaya çalışılan bölgesel gelişme politikaları, artık stratejik niteliği ağır basan bölge planlarının ışığında uygulanan sektörel ve tematik programlar ve eylem planları ile hayata geçirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7). Diğer bir ifadeyle, yeni dönemde bölgesel gelişme, plan-politika düzeyinden aktif uygulama dönemine geçmiştir.

Diğer yandan, mekâna duyarlı olmayan bazı ulusal uygulamalar da bölgesel bakış açısı eklenerek bölgesel program niteliğini kazanmaya başlamıştır. Mesela daha önce çok genel kurallar ile sağlanan teşvikler bölgesel farklılaştırmaya gidilerek bir bölgesel gelişme aracı olarak kullanılabilir hale gelmiştir. Yine köy hizmetleri kapsamında yürütülen faaliyetler, Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) uygulamaları ile bir tür kırsal kalkınma hamlesine dönüştürülmüş

ve gelişmişlik farklarını dikkate almaya başlayarak bir bölgesel program hüviyeti kazanmıştır (GAP BKİ, 2008: 1). Daha önce farklı kurumlar tarafından değişik amaçlar ile sağlanan destekler, artık bölgesel gelişme politikalarının bir uygulama aracı olarak değerlendirilmeye başlanmış ve bu tür desteklerde bölgesel ve yerel yaklaşım gelişmiştir.

Bu süreçte, bölgesel gelişme politikaları daha somut ve uygulanabilir bir hal kazanmıştır. Bu alanda Avrupa Birliği (AB) programları ile başlayan proje karşılığı destek yaklaşımı, kalkınma ajansları destekleri, kırsal kalkınma programları ve diğer uygulamalar da kullanılmıştır.

Yapılan bu tercih bölgesel gelişme için çok sektörlü ve çok katmanlı bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinde (BGUS) çok sektörlülük, "bölgesel gelişmenin hemen hemen tüm sektörlerle ilgili olması, ulusal kalkınma çabalarında olduğu gibi kalkınmanın gerektirdiği sektörel müdahalelerin uygun karışımının belirli bir yerleşme veya bölge özelinde eş zamanlı ve uyumlu tasarlanması ve uygulanması" olarak açıklanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 1). Diğer yandan, merkezi yönetim ağırlıklı bölgesel gelişme politikalarının bölgelere ve yerele doğru kayması, özel sektör ve STK'ların sürece katılımı çok katmanlı bir yönetim yapısını gerektirmiştir. Bu haliyle bölgesel gelişme politikaları, hem ulusal düzeyde etkin ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine katkı sağlayan, hem de yerel ve bölgesel düzeyde mekâna duyarlı sektörel politikalara yön veren bir alan haline gelmiştir. Bu yapı merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde politika geliştirme ve uygulamada sektörler arası etkileşim ve koordinasyon ile kurumlar ve paydaşlar arası işbirliğinin önemini artırmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 9).

Farklı devlet kademeleri arasındaki dikey koordinasyonla birlikte farklı sektörlerdeki paydaşlar arasındaki yatay ilişkiler ile kamu, özel ve STK'lar arasındaki işbirlikleri bölgesel politikaların doğal iş çevresini oluşturmaktadır. Bu yapıda dikey boyutun yanında güçlü bir yatay koordinasyon ihtiyacı olması bölgesel politika geliştirme ve uygulama süreçlerini zorlaştırmaktadır. Diğer bir ifadeyle; çok fazla aktörün, tek başına etkili olamayacakları hedefler için çok sektörlü ağırsal bir yapıda sorumluluk paylaşması bölgesel politikaları çetrefilli bir hale sokmaktadır (OECD, 2009: 24).

Bölgesel gelişme programları ve projeleri yerel düzeydeki sorunların yerel aktörlerin katılımı ile çözülmesine sağladıkları katkı ile yerel kalkınma fırsatlarının tespiti ve değerlendirmesinde sağladıkları avantajlar bakımından merkezi hükümetler tarafından kabul görmektedir. Ancak, bölgesel gelişme politikalarının,

dinamik bir yapı içerisinde, değişen şartlara göre yeniden ele alınabilmesi için yürütülen faaliyetlerin etkinliği, etkililiği ve etkilerinin tespit edilmesi ve uygulamanın tüm aşamalarında değerlendirme faaliyetlerinin yürütülmesi gerekir. Diğer yandan, uygulanan bölgesel politikaların bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine mi yoksa daha da artmasına mı hizmet ettiğinin bilinebilmesi için belirli bir mekânda yürütülen politikaların sonuçlarının düzenli olarak takip edilmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin sürekliliği, bölgesel gelişme politikalarının ortaya çıkmasına neden olan sorun, ihtiyaç ya da potansiyeller ile bunların karşılanması için ortaya konulan hedeflerin yakından izlenmesini sağlayacaktır (Sarı, 2010: 83). Bölgesel gelişme politikalarının başarıya ulaşması; bir yandan bölgede uygulanan programların bölgenin sorun, ihtiyaç ve fırsatlarına uygun olarak belirlenmesi ve yapılan yatırımların mümkün olduğunca etkin şekilde yürütülmesini, öte yandan diğer potansiyel alanların da bu amaca göre yönlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu şekilde bölgesel gelişme politikası, bütüncül olarak hem kamu kaynaklarının hem de yerel kaynak ve fırsatların bölge kalkınmasına hizmet edecek şekilde kullanılmasını sağlayacaktır (Gökyurt, 2010: 24).

Bununla birlikte bölgesel politikaların yukarıda ortaya konulan yapısı, programlama ve uygulama aşamalarında olduğu gibi izleme ve değerlendirme aşamalarında da zorluk yaşanmasına neden olmaktadır (Nared and Ravbar, 2003: 63). Bu zorluğun iki temel kaynağı bulunmaktadır. Birincisi, merkez ile taşra arasındaki bilgi akışının ve dikey koordinasyonun sağlanması ile ilgilidir. İkincisi ise bölgesel politikalarda farklı düzeylerdeki aktörlerin oluşturduğu ağsal yapı bünyesindeki paydaşlar için veri oluşturulması, temini ve dağıtımının sağlanması ile ilişkilidir. Dolayısıyla, bölgesel politikalar için izleme ve değerlendirme faaliyetleri, bilgi üretimi ve dağıtımının çok ötesinde bir işlev görmek; öğrenmeye ve tüm paydaşların sonuca odaklanmasına katkı sağlamakla birlikte kaynak tahsisinden politika ya da program düzenlemelerine kadar tüm politika oluşturma süreçlerine yönelik karar verme aşamalarını geliştirmektedir (OECD, 2009: 26). Bir başka deyişle, bölgesel gelişme politikalarının çok aktörlü ve çok sektörü ilgilendiren yapısı kamu için de süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanma gerekliliğini ortaya çıkarmış ve bu ihtiyaca yönelik sonuç odaklı yaklaşımın gelişmesini sağlamıştır.

Yukarıda bahsedilen yapısal zorlukların yanında bölgesel politikalarda yaşanan dönüşüme bağlı olarak uygulamalarda SOİD'e yönelik dört temel ihtiyaç da ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki hesap verebilirlik ihtiyacıdır. Farklı idari

kademelerin birlikte yer aldığı çok katmanlı ve yatay yönetim yapısı, bölgesel politika yapma ve uygulama süreçlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik sorununu gündeme getirmektedir. SOİD sistemleri, idarelerin politika tercihlerindeki manevra alanını daraltması bakımından yönetim yapılanmasının da en temel bileşenlerinden biridir. Çünkü sağladığı bilgiler, karar alıcıların daha iyi bilgilenmelerine ve karar alma sürecinde ellerinin güçlenmesine yardımcı olurken, politika tercihi imkânlarını azaltabilmekte veya sınırlandırabilmektedir.

İkinci ihtiyaç yerindenlik ilkesi çerçevesinde bölgesel politika uygulamalarının yerel düzeyde yoğunlaşması ile ortaya çıkmaktadır (Pazvakavambwa ve Steyn, 2014: 252) Kamu yönetimi reformu çerçevesinde yürürlüğe konulan çeşitli düzenlemeler ile merkezi idarelerin yürüttüğü birçok işlevde olduğu gibi bölgesel gelişme alanında da programlama, uygulama, izleme ve değerlendirme işlevlerinin yerele devredilmesi süreci yaşanmıştır. Halen devam etmekte olan bu süreçte merkezi idarenin sistematik izleme, değerlendirme ve denetim sistemlerini geliştirmesi ve yerelin hem mali, hem de teknik altyapısının iyileştirilmesi gerekmektedir.

Üçüncü ihtiyaç ise bölgesel politikaların uygulama araçlarının program ve proje bazlı hale dönüşmesinden kaynaklanmaktadır. Ülkemizde bölgesel gelişmeye ayrılan kamu kaynaklarının kullanımında ödenek tahsisi yönteminden proje bazlı uygulamalara geçiş devam etmektedir. Ödenek tahsisi ile kaynak kullanımında plan, program ya da proje ya hiç kullanılmamakta ya da bütçeyle ilişkilendirilememektedir. Dolayısıyla, sistem üzerindeki değerlendirmeler de ödeneklerin gerçekleşme oranları, tasarrufların ve harcamaların takibi üzerinden yapılabilmektedir. Bu klasik yaklaşım, kaynak kullanımındaki etkinlik, etkililik ve sürdürülebilirliğin değerlendirmesine imkân vermemektedir. Kamunun kullandığı kaynaklar ile ne tür bir değişim sağlandığı ve öngörülen amaçlara hangi seviyede ulaşıldığı ölçülememektedir. Diğer yandan, performans odaklı yeni proje yaklaşımı ile amaç ve hedeflerin belirlenmesi, ölçülebilir çıktıların tespiti ve analizi, gerçekleştirmeler ile girdi ve hedeflerin karşılaştırılması, teşvik ve yaptırımlarla sonuçlanabilen hesap verebilirlik sağlanmaktadır. Bölgesel programların plan ve politika seviyesinden, sahada uygulama aşamasına geçmesi ve bu programları sahada uygulayacak aktörlerin oluşması izleme ve değerlendirme ihtiyacını ve sonrasında altyapısını geliştirmiştir. Ayrıca, AB ve kalkınma ajansı desteklerinin proje karşılığında hibe olarak sağlanması, klasik kamu müdahale araçları ile sunulan hizmetlerin proje bazlı destek sağlayan programlar (DES'ler) ile yürütülmesi de izleme ve değerlendirme ihtiyacını ve altyapısını geliştiren unsurlar olmuştur.

Dördüncü ihtiyaç, başta AB olmak üzere uluslararası kuruluş uygulamalarından kaynaklanan izleme ve değerlendirme sistemi geliştirme çabalarına dayanmaktadır. Uluslararası programların prosedür ve süreçleri ülkemizde izleme ve değerlendirmeye yönelik atılacak adımlar için yönlendirici olmuştur. AB'ye uyum politikalarında bölgesel yaklaşımın ön plana çıkması ile ülkemizde bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşümün başlangıcı olarak ulusal ve yerel düzeylerdeki veri toplama organizasyonu ve altyapısına bölge düzeyinin (mezo katman olarak) eklenmesi bulunmaktadır. 2002 yılında ülkemizde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması² (İBBS) altyapısı oluşturulmuştur. Sonraki süreçte Düzey 2 bölgeleri bazında AB programlarının uygulanmaya başlaması ile bir öğrenme süreci yaşanmıştır. Bu dönemde AB programlarına ilişkin mevzuat, kılavuz ve diğer ilgili dokümanlar incelenerek AB'nin ilgili programlara ilişkin kuralları ve bakış açısı öğrenilmiştir. Söz konusu programların belirli dönemlerde izlenmesinin yapılması ve değerlendirilmesi AB tarafından bir gereklilik olarak talep edilmiştir.

Bunlarla birlikte söz konusu programların izlenmesi için bilgi sistemi, rehber dokümanlar ve kurumsal yapılanma başta olmak üzere çeşitli araçlar oluşturulmuştur. AB tecrübesinin ülkemizdeki izleme ve değerlendirme süreçlerine aktarımı büyük oranda bölgesel ve yerel uygulamalar üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bunun nedeni, AB uygulamalarının daha çok yerel katılımı öne çıkarması, proje ve programların doğrudan yararlanıcılar tarafından şekillendirilmesi ve merkezi kuruluşların henüz AB'ye üye olmadan bu tür bir mekanizmayı içselleştirmemesi olmuştur. Dolayısıyla, ülkemizdeki izleme ve değerlendirme kültürü yerelde ve bölgelerde yürütülen uygulamalar üzerinden şekillenmeye başlamıştır.

SOİD sistemleri sağladıkları bütüncül yaklaşım ile birlikte yukarıda tarif edilen zorlukların aşılması ve ihtiyaçların karşılanmasına yönelik etkin bir araç konumundadır. Nitekim bölgesel politikalara yönelik merkezi yönetimlerce yürütülen izleme ve değerlendirme faaliyetlerinde sonuç odaklı yaklaşımın ortak bir özellik olduğu görülmektedir (Şimşek, 2013: 97).

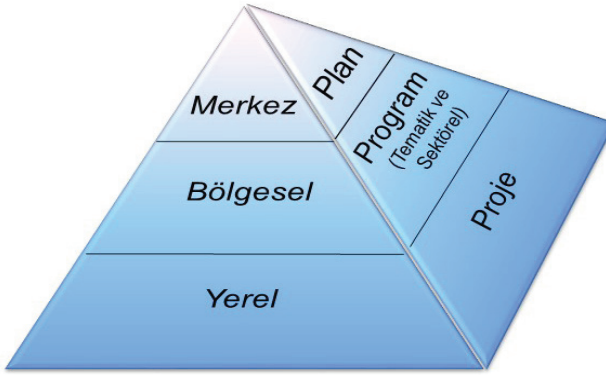
SOİD yaklaşımları ile ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki aktörler arasındaki bilgi asimetrisinin azaltılması, iyi uygulamaların paylaşılması ve uygulama performansının artırılmasına katkı sağlanabilmektedir (OECD, 2009: 38). Ayrıca,

2 Bölgesel istatistiklerin toplanması, kalite ve çeşidinin artırılması, AB bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması, bu verilerle bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılarak bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve AB bölgesel gelişme politikalarına uyum sağlanması amacıyla 28/08/2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) tanımlanmıştır.

SOİD sisteminde plan, program ve proje düzeylerindeki izleme ve değerlendirme faaliyetleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır (Şekil 1). Plan ve programların uygulama aracı olarak yürütülen projelere ilişkin izleme ve değerlendirme verileri, planların izlenmesi için kullanılabilir. Bu ilişkinin bir benzeri merkezi, bölgesel ve yerel uygulamalar arasında da bulunmaktadır. Bu düzeyler arasında kurulan ilişki, SOİD sisteminin işleyişi ve yaygınlaştırılmasına ilişkin ipuçlarını üretmektedir. Sistemin, farklı düzeylerden (merkezi, bölgesel ve yerel) toplanan verileri aynı düzeyde ele alması ve konsolide ederek bir üst düzeye iletmesi gerekir.

Bu çerçevede, SOİD sisteminin hayata geçirilmesi halinde yerelden merkeze önemli bir bilgi akışı sağlanacaktır. Bu yaklaşım yerelin izleme sürecinde de gerçek bir katılımının sağlanmasını ve bu şekilde, projelerin uygulama yerinde meydana getirdiği etkilerin daha doğru bir şekilde tespit edilebilmesini gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde geleneksel yaklaşım anlayışıyla elde edilen bilgiler, projelerin yerelde meydana getirmesi beklenen gerçek etkilerin oluşup oluşmadığını öğrenme imkânı vermeyecektir.

Şekil 1. İzleme ve Değerlendirme Pramidi



Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

3. İZLEME VE DEĞERLENDİRMEDE SONUÇ ODAKLI YAKLAŞIMIN GELİŞTİRİLMESİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE BÖLGESEL PROGRAMLAR

"Bölgesel program" kavramı Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde "Kalkınma planı ile bölge plan ve stratejilerinde tanımlanan amaçların, önceliklerin ve hedeflerin bir arada ve uyum içinde gerçekleştirilmesine yönelik olarak hazırlanan tedbir, faaliyet ve projelerden oluşan uygulama program" olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımlardan hareketle bu çalışmadaki bölgesel programlar iki kategoride ele alınacaktır. Bunlardan ilki doğrudan bölgesel gelişme farklılıklarını azaltma ya da bölgelerin içsel dinamiklerini harekete geçirme amacıyla geliştirilen programlardır. Bu programlar hem tasarım hem de uygulama yeri bakımından bölgesel nitelikteki programlardır. Diğer ise ulusal düzeydeki bir politikanın uygulama aracının bölgesel ve yerel tercihleri içermesi sonucunda bölgesel gelişme politikalarına katkı sağlayan dolaylı bölgesel programlardır (AB Bakanlığı, 2012: 29).

Tablo 3. Bölgesel Programların Künyesi

| Program Adı | Sorumlu Kurum | Coğrafi Kapsam | Uygulama Dönemi |
|---|--|----------------|-----------------|
| AB Bölgesel Kalkınma Programları (BKP'ler) | DPT | 33 il | 2005-2010 |
| Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA I-II) | AB Bakanlığı ve diğer ilgili Bakanlıklar | 81 il | 2007-2020 |
| Kalkınma Ajansları Destek Programları | Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Bakanlığı | 81 il | 2008-2015 |
| KÖYDES | İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı | 79 il* | 2005-2015 |
| Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) | İller Bankası (İlbank) | 81 il | 2007-2008 |
| SODES | Kalkınma Bakanlığı | 34 il | 2008-2015 |
| CMDP | Kalkınma Bakanlığı | 8 il | 2008 |
| Bölge Kalkınma İdareleri (BKİ) Eylem Planları | Kalkınma Bakanlığı ve BKİ'ler | 35 il | 2008 |

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

* 2014 yılı itibarıyla Büyükşehir olan iller kapsam dışı tutularak 51 il için uygulanmaya devam edilmektedir.

Tablo 3'te künye bilgileri verilen bölgesel programlarda kullanılan izleme ve değerlendirme sistemleri incelenirken dört temel kıyas noktası belirlenmiştir. Bunlardan ilki bir yandan sahiplenmeyi göstermesi bir yandan da diğer sistem unsurlarının temelini teşkil etmesi açısından mevzuat altyapısıdır. Görgens ve Kusek (2009: 4), izleme sistemlerinin işlerliğinin sağlanması için tespit ettiği 12 adımın ilkinin yapısal ve kurumsal çerçevenin oluşturulmasına ayırmıştır.

Mevzuat altyapısı yapısal ve kurumsal çerçevenin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. İkinci nokta ise performans göstergeleri, izleme ve değerlendirme araçları ile görev ve sorumlulukları içeren kılavuz dokümanlarının bulunmasıdır. Üçüncü olarak; izleme ve değerlendirme faaliyetleri için gerekli insan kaynaklarının ayrılması, bunlar için bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin tamamlanması

ve istenilen bilgilerin toplanması için gerekli organizasyon kurumsallaşması incelenecektir. Son olarak farklı düzeylerde ve sektörlerde veri toplanması, paylaşılmasının kolaylaştırılması ve etkinleştirilmesini sağlayan bilgi sistemlerinin varlığı araştırılacaktır.

3.1. Doğrudan Bölgesel Programlar

3.1.1. AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programları (BKP'ler)

BKP'ler geniş bir coğrafi alana yayılan çok sayıda hibe projesini kapsamıştır. 33 ilde uygulanan BKP'ler kapsamında toplam 1.428 proje için 188,5 milyon Avro kaynak tahsis edilmiş ve yararlanıcıların eş finansmanı ile birlikte toplam 266 milyon Avro'luk proje uygulanmıştır. Projeler çok katmanlı bir organizasyon yapısı içerisinde yoğun bürokratik süreçlere ve ülkemiz için yeni olan Avrupa Komisyonu Dış Yardımlar Sözleşme Usullerine tabi olarak yürütülmüştür (DPT, 2007b: 21). Bu nedenle, tüm projelerin usullere uygunluk, ilerlemeler ile sorun ve ihtiyaçlar açısından izlenmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu ihtiyacın etkin bir şekilde karşılanması amacıyla, mülga Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından ortak bir izleme çerçevesi geliştirilmiştir.

Mevzuat: Bu çerçevenin mevzuat dayanağını 2007 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair Bakanlar Kurulu Kararı'nın 10. ve 28. maddeleri ile 25 Temmuz 2006 tarihli ve 26239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu Kararı, sistemin temel aktörleri ve araçlarını tanıtırken, söz konusu Genelge ile izleme çerçevesinin insan kaynakları ve lojistik desteklerle güçlendirilmesi sağlanmıştır.

Kılavuz: Sonuç odaklı bir yaklaşım ile geliştirilen izleme çerçevesi üç temel sacayağının üzerine kurulmuştur: ortak izleme rehberi, izleme ağı ve izleme bilgi sistemi (DPT, 2007b: 40). İzleme faaliyetlerini tek bir sistem içerisinde bütüncül olarak ele alan ve sistemdeki aktörleri, araçları, izleme kuralları ve sürecini ortaya koyan ortak izleme rehberi, programların kendine özgü yapılarına yönelik küçük değişiklikler yapılarak dört farklı program için kullanılmıştır (DPT, 2007c). İzleme rehberinin en önemli unsurları proje ve programların performansını izlemek amacıyla geliştirilen performans göstergeleri ile risk analizleridir.

Kurumsallaşma: İzleme ağı kapsamında bölgelerde 50'yi aşkın uzman personel ve yerelde valiliklerden 100'ü aşkın izleme personeli görevlendirilmiştir. İzleme ağı ile merkezi, bölgesel ve yerel düzeylerde oluşturulan birimlerin birbirleri

ile iletişimi ve koordinasyonu sağlanmış, bilginin kaynağından alınması ve proje uygulayıcılarına gerekli desteğin yerinde ve zamanında verilmesi temin edilmiştir (DPT, 2007b: 41).

Bilgi Sistemi: İzleme çerçevesinin son bileşeni izleme bilgi sistemi olmuştur. Hibe faydalanıcıları ve diğer paydaşlar da dikkate alındığında bilgi sisteminde yaklaşık 2.000 aktif kullanıcıya ulaşılmıştır. İnternet tabanlı yazılıma sahip olan sistem, izleme çerçevesinin ortak iletişim ve bilgi platformu olarak hizmet vermiştir. Bu sistem; merkezi ve yerel koordinasyon birimlerinin projelerdeki mali ve fiziksel gerçekleştirmeleri anında takip edebilmesi, sorun ve ihtiyaçların tespiti, projelerin performansının ölçülmesi ile gerekli önlemlerin zamanında alınması imkânlarını sağlamıştır. Ayrıca, erken uyarı ve risk tabloları ile sorunlu projelerin yakından takip edilmesi de kolaylaştırılmıştır. Geniş bir coğrafi alana yayılmış çok sayıda hibe projesinin izlenmesine ve desteklenmesine de katkı sağlanmıştır (DPT, 2007b: 42).

Bu izleme çerçevesi rutin izleme faaliyetleri dışında performans ölçümü, risk değerlendirmesi, erken uyarı ve usulsüzlük bildirim mekanizmaları gibi proje ve program düzeyinde çıktı ve sonuçların yönetim süreçlerine aktarılmasını sağlayan araçları da içermektedir. İzleme faaliyetlerinin yanında, yürütülen programlar için değerlendirme raporları ile etki analizi çalışmaları yapılmıştır. Etki değerlendirmesinde, etkilerin ölçülmesi yerine sonuçların ölçülmesi ile süreçlere uygunluk öne çıkmıştır. Buna rağmen söz konusu programlar izleme aşamasından etki değerlendirmeye kadar birçok tecrübenin oluşmasına imkân tanımıştır. Buna bağlı olarak, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye 2006 İlerleme Raporu "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" bölümünde, DPT tarafından oluşturulan izleme ve değerlendirme sistemine dair ilerlemelerin iyi yönde olduğu ifade edilmiştir (European Commission, 2006: 54). Aynı zamanda söz konusu izleme ve değerlendirme altyapısı ile bölgesel programlar kapsamında %90'ın üzerinde fon kullanma kapasitesine erişilmiştir (Cihangir Çamur ve Akkahve, 2016: 105). Bu programların başarısı ilerleyen dönemlerde IPA bileşenlerindeki düşük fon kullanma kapasitesi ile daha net bir şekilde ortaya çıkmıştır.

2007 yılından sonra Türkiye ile AB arasındaki mali işbirliğine, IPA ile devam edilmesi ve IPA'nın doğrudan entegre bir bölgesel kalkınma bileşeni olmaması neticesinde DPT tarafından yürütülen BKP'ler yenilenmemiştir. Ancak bu programlarda elde edilen uygulama, izleme ve değerlendirme tecrübesi kalkınma ajansları başta olmak üzere ya tamamen ya da kısmen diğer programlara yaygınlaştırılmıştır. İzleme bilgi sistemi, ortak izleme rehberi, performans göstergeleri ve risk analizleri gibi sistemin birçok unsuru, Merkezi İhale ve Finans

Birimi, AB Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından örnek alınmış ya da kaynak olarak kullanılmıştır.

3.1.2. Kalkınma Ajansları Destekleri

Ülkemizde kalkınma ajanslarının kuruluşu 2006 yılında başlamış ve 2009 yılında tamamlanmıştır. Kalkınma ajansları yönetim esaslı yapılanmaları ve bölgesel gelişmede üstlendikleri işlevler bakımından yenilikçi bir role sahip olmuştur. Kalkınma ajansları, bölgelerin içsel dinamiklerini harekete geçirmek amacıyla BGUS ve bölge planlarındaki ulusal ve bölgesel öncelikler doğrultusunda çeşitli destek mekanizmalarını kullanmaktadır.

Mevzuat: 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde kalkınma ajanslarının görevleri sayılırken "desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Kalkınma Bakanlığına bildirmek" ifadesine yer verilmiştir. Ajansların ne şekilde ve hangi dönemler itibarıyla izleme yapacağı, sağlanan desteklerin ne şekilde değerlendirileceği hususları Kanun ve ilgili Yönetmelik'le düzenlenmiştir. Kanun'da kalkınma ajanslarının izleme ve değerlendirme yapmasının gerekliliği ile önemine değinilirken, Yönetmelik'te izleme ve değerlendirmeye yönelik detaylı tanımlamalar yapılmıştır.

Kılavuz: Kalkınma ajanslarında izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik kılavuz doküman ihtiyacını Destek Yönetim Kılavuzu karşılamaktadır. Bu kılavuz destek sürecinin tamamına ilişkin aşamaları içerdiği gibi izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik de sorumluluklar, kullanılan araçlar, raporlama mekanizmaları ve standart formları içermektedir (DPT, 2009).

Kurumsallaşma: Kalkınma ajanslarının tamamında izleme ve değerlendirme konusunda müstakil bir birim oluşturulmuştur. Bu birimlerin temel görevi ajanslar tarafından sağlanan desteklerin ve merkezi düzeyde sağlanan yatırım ve teşviklerin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Oluşturulan bu birimler, projelere yönelik en az üç tane izleme ziyareti yapmaktadır. Proje öncesi ilk izleme, projenin uygulama safhasında ara izleme ve projenin tamamlanmasını müteakip nihai izleme yapmakta ve projelerin uygun şekilde yürütülüp tamamlanmasını teyit eden proje kapanışını yapmaktadır. Ayrıca, programlara ilişkin tüm projelerin kapanışının yapılmasının ardından program kapanışı da yapılarak Kalkınma Bakanlığına bilgi verilmektedir. Kalkınma ajansları izlemelerde mevzuatta belirtilen hususları kontrol edip formlara işleyerek raporlama yapmalarının yanında detaylı incelemelerde de bulunabilmektedir. Ayrıca Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 47'nci

maddesinde belirtilen “Ajans bir yıl içerisinde desteklediği proje ve faaliyetlerin istihdam, yatırım, ihracat, ithalat, turizm ve diğer yönlerden bölge kalkınması bakımından doğurduğu etki ve sonuçlarını en geç iki yılda bir analiz eder ve hazırlamakla mükellef olduğu yıllık faaliyet raporlarında bu etki ve sonuçlara yer verir” hükmü uyarınca uygulanan programların etki analizinin yapılması zorunludur.

Bilgi Sistemi: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS), kalkınma ajanslarının kurumsal işleyişinin güçlendirilmesine ve ana hizmet süreçlerine ilişkin etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak bütünleşik ve merkezi bir bilgi sistemidir. Bu sistem proje başvurusunun yapılmasından uygulamasının sonunda hazırlanacak kapanış raporlarına kadar tüm unsurları içeren ve modülleri birbirine entegre paket bir program olarak tasarlanmıştır. Temel modülleri tamamlanmış olup halen geliştirilmekte olan sistem ile sağlanan desteklerin etkin, etkili, şeffaf ve güvenilir bir programlama, yönetim, uygulama, izleme ve değerlendirme sistemi çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi hedeflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 38). Sistem bir izleme bilgi sisteminden öte bir karar destek sistemi niteliğindedir. Bu haliyle programlamadan izleme ve değerlendirmeye kadar sistemde tüm veriler genel olarak kalkınma ajanslarının performansı özelde ise bölgesel program ve projelerin başarısının ölçülmesini sağlayacak altyapıyı oluşturmaktadır. Böylece, sonuç odaklı yönetim anlayışının bir parçası olarak izleme ve değerlendirme faaliyetleri için çok önemli bir girdi oluşturmaktadır.

Ajanslar uyguladıkları programların izlenmesi noktasında ileri derecede kurumsallaşma sağlamış olup, ajansların değerlendirme çalışmalarına yönelik öğrenme ve iyileştirme süreçleri devam etmektedir. Bununla birlikte performans ölçümü için kullanılacak veri altyapısı genişledikçe ve bu veriler üzerinden değerlendirme çalışmaları yürütüldükçe ajansların performansı daha doğru bir şekilde belirlenecek ve çıktılar karar süreçlerine yansıtılacaktır.

Ajansların izleme ve değerlendirmede geliştirdiği bütüncül sistem ve yerelliği, diğer kurumların izleme ve değerlendirme işlevlerini ajanslarla işbirliği içinde yürütme konusunda teşvik edici olmuştur. Bu çerçevede kalkınma ajansları, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP), Sosyal Destek Programı (SODES), teşvik uygulamaları ve AB programları gibi uygulamalarda farklı düzeylerde sorumluluk almaya başlamıştır. Bakanlıkların kendi taşra teşkilatları varken bu süreç için kalkınma ajanslarını tercih etmesi, etkili bir izleme ve değerlendirme sistemi için ortaya çıkan ihtiyacı yansıtmaktadır.

3.1.3. Bölge Kalkınma İdareleri (BKİ) Eylem Planları

1989 yılında kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) BKİ'den sonra, 2011 yılında üç BKİ daha Kalkınma Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur. BKİ'ler; Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesinin (KOP) uygulamalarını yerinde koordine etmek ve bu kalkınma projelerinin uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle bu projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla teşkilatlanmıştır.

Mevzuat: BKİ'lere kanun hükmünde kararname ile genel anlamıyla koordinasyon, izleme ve değerlendirme işlevleri tevdi edilmiştir³. Bu çerçevede, BKİ'lere bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek görevleri verilmiştir.

Kılavuz: BKİ'lerin yürüteceği izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik kılavuz bir doküman bulunmamaktadır. Bununla birlikte idarelerin kamu kurumlarına sermaye transferi kalemi ile aktardığı ödeneklerinin kullanılmasında, izlenmesi ve denetimine ilişkin usul ve esaslar geliştirilmiştir. Bu kapsam dâhilinde yürütülen projelerin izlenmesine yönelik genel kurallar her yıl güncellenen söz konusu dokümanda ifade edilmektedir.

Kurumsallaşma: Mevzuat ile BKİ'lere tevdi edilen görevler doğrultusunda BKİ'ler nezdinde izleme ve değerlendirme koordinatörlükleri oluşturulmuştur.

Bilgi Sistemi: BKİ'lerin izleme ve değerlendirme faaliyetleri için bir bilgi sistemi geliştirilmemiştir.

BKİ koordinasyonunda uygulamaya konulan eylem planları, yetki alanındaki illerde yürütülen mevcut kamu yatırımları ile eylem planına özel olarak geliştirilen yeni kamu yatırımlarının uygulamadaki etkinliğinin ve bir bütün olarak bu bölgelerdeki yatırımların izlenebilirliğinin artırılmasını hedeflemektedir. Çünkü uygulama aşamasında sürecin yakından takibini temin için eylem planlarında yer alan her bir eyleme ilişkin sorumlu kuruluş ve işbirliği yapılacak kuruluşlar belirlenmiştir. BKİ eylem planları yerel düzeyde kapasite eksikliği ve yerel ile merkez arasındaki dikey koordinasyon problemleri ile istenilen hızda ilerlemeyen yatırımlara, yerel düzeyde bir sahiplenme ve izleme altyapısı kazandırmaktadır.

3 GAP BKİ için 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname; DAP, KOP ve DOKAP BKİ'ler için 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname.

3.1.4. Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP)

Teorik altyapısı Perroux tarafından geliştirilen büyüme kutupları kavramına (Büyükdavras, 1990: 60) dayanan cazibe merkezleri yaklaşımı, 9. Kalkınma Planı ile bölgesel politika öncelikleri arasına girmiştir. CMDP'nin amacı, ülke tarihinde daha dengeli, bir yerleşme düzeninin sağlanması ve göçün kademeli olarak yönlendirilebilmesidir. Programın stratejisi, kritik sektörlerin desteklenmesi neticesinde uyarılan ileri ve geri bağlantılarla ekonomik canlılık ve istihdamın artırılmasıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 40). Programın hedef alanları, nispeten geri kalmış ve sürekli göç veren bölgelerdeki metropolleşme eğilimi taşıyan kentsel merkezlerdir. Toplam on iki il (Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Malatya, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van) 2007 Yılı Programında çeşitli kriterler kullanılarak cazibe merkezi olarak belirlenmiştir. Programın pilot uygulaması 2008 yılında Diyarbakır'da başlatılmış; 2010 yılında Erzurum, Şanlıurfa ve Van, 2014 yılında Gaziantep ve 2015 yılında Sivas, Malatya ve Elazığ programa dâhil edilmiştir.

Mevzuat: CMDP'ye ilişkin izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin genel çerçevesi Merkezi Bütçe Kanunu ve programın yürütülmesine ilişkin Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan usul ve esaslar ile belirlenmektedir.

Kılavuz: Usul ve esaslarda Programa özel olarak belirlenen koşullar dışında kalan izleme ve değerlendirme faaliyetleri için kalkınma ajanslarının kullandığı yerleşik mekanizmalardan ve kılavuz dokümanlardan yararlanılmaktadır. Programa özel bir kılavuz doküman üretilmemiştir.

Kurumsallaşma: Başlangıçta doğrudan valilikler aracılığıyla hazırlanan ve uygulanan projeler üzerinden yürütülen program, 2012 yılından itibaren kalkınma ajanslarının yerel koordinasyonunda sürdürülmektedir. Program kapsamındaki projeler kalkınma ajansları tarafından düzenli olarak izlenmekte olup, iki aylık proje ve program ilerleme raporları ile Kalkınma Bakanlığı bilgilendirilmektedir.

Bilgi Sistemi: İzleme ve değerlendirme faaliyetleri için bir bilgi sistemi geliştirilmemiştir.

3.1.5. Sosyal Destek Programı (SODES)

SODES, dezavantajlı bölgelerin beşeri sermayesini güçlendirmek ve toplumsal bütünleşme sürecine destek olmak amacıyla bu bölgelerdeki göç, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunların ve değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara kısa sürede karşılık vermeyi hedefleyen bir sosyal kalkınma programı

olarak 2008 yılında uygulanmaya başlamıştır. Bu kapsamda programın temel bileşenleri; istihdam ve sosyal içerme ile kültür, sanat ve spordan oluşan 3 başlık şeklinde belirlenmiştir. SODES'in hedef kitlesini özellikle yoksulluk ve sosyal imkânlarla erişimde sıkıntı yaşayan; çocuklar, gençler, kadınlar, işsizler, yoksullar, göç etmişler ve kentlerin gecekondü bölgelerinde yaşayan bireyler ve gruplar oluşturmaktadır (SODES Uygulama Usul ve Esasları).

Mevzuat: SODES kapsamında yer alan projeler Merkezi Bütçe Kanunu uyarınca Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde izlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

Kılavuz: İzleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik bir kılavuz doküman bulunmamaktadır.

Kurumsallaşma: Programın ulusal düzeyde değerlendirilmesi Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülürken yerel düzeyde izlenmesi valilikler tarafından yapılmaktadır.

Bilgi Sistemi: Valilikler tarafından saha ziyaretlerinde elde edilen izleme verileri, SODES Bilgi Sistemi (SODES-BİS) aracılığıyla Bakanlığa raporlanmaktadır. 2015 yılındaki usul ve esaslara göre, projelerin malî ve fizikî gerçekleşme durumları proje yürütücüleri tarafından üçer aylık dönemler itibarıyla SODES-BİS'e girilmekte ve valilik tarafından değerlendirilip onaylandıktan sonra bilgi sistemi aracılığıyla Kalkınma Bakanlığına bildirilmektedir. Yereldeki uygulamalar ise valilik tarafından izlenip denetlenmektedir.

SODES programı kapsamında kamu uygulamaları için bir yenilik niteliğinde olan değerlendirme çalışması 2012 yılında yapılmış, değerlendirme raporu kamuoyu ile paylaşılmıştır. Uygulamanın beşinci yılında gerçekleştirilen değerlendirme ile projelerin bölgede oluşturduğu ekonomik ve sosyal etkinin ölçülmesi, kurumsal kapasitenin değerlendirilmesi ile programın başarısının artırılması yönünde önerilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Yaygın bir saha çalışması ile nicel ve nitel değerlendirmeleri içeren çalışmada, programın toplumsal anlamda olumlu etkilerinin olduğu tespit edilmiş ve programın uygulandığı illerdeki yüksek memnuniyet düzeyine dikkat çekilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013b).

3.2. Dolaylı Bölgesel Programlar⁴

3.2.1. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA)

AB, 2007 – 2013 yıllarına ait bütçe dönemiyle birlikte aday ülkelere sağladığı mali yardım mekanizmasında değişikliğe gitmiştir. Buna göre aday ve

4 Bu bölümde sadece temel bölgesel programlar incelenmiştir.

potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar IPA adı altında birleştirilmiştir. Beş bölüm halinde yapılandırılan IPA, geçiş dönemi ve kurumsal yapılanma desteğinin yanı sıra çevre, ulaştırma, bölgesel rekabet, insan kaynaklarının geliştirilmesi ve kırsal kalkınma olarak belirlenen yeni alanlarda katılım öncesi mali destek sağlamaktadır (AB Bakanlığı, 2016).⁵

BKP'ler IPA süreci ile sonlandırılmış olup, IPA'da bölgesel gelişme yaklaşımı temel alınmamıştır. Ancak, bölgesel rekabet (3. Bileşen) ve insan kaynaklarının geliştirilmesi (4. Bileşen) diğer bileşenlerden farklı olarak Stratejik Çerçeve Belgesi ile ortaya konulan 12 öncelikli Düzey-2 bölgesinde uygulanmıştır. Bu nedenle çalışmada bölgesel gelişme perspektifi olan bu programlar ele alınacak olup diğer programlar dikkate alınmayacaktır. Stratejik çerçeve belgesi ile hem coğrafi kapsam hem de sektörel önceliklendirme yapılmıştır. Her bir bileşenden sorumlu Bakanlık tarafından dört farklı operasyonel program (OP) uygulamaya konulmuştur.

Mevzuat: Bakanlıklar izleme ve değerlendirme faaliyetlerini, akreditasyona konu olan yönetim kılavuzları ile 18 Ekim 2011 tarihli ve 28088 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2011/15 sayılı "Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi" konulu Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde yürütmüştür.

Kılavuz: İzleme ve değerlendirme faaliyetleri genel olarak ilgili AB direktifleri çerçevesinde yürütülürken ilgili kurum ve kuruluşların genel çerçevesi Başbakanlık Genelgesi ile tarif edilmiştir.

Kurumsallaşma: IPA uygulamaları için, BKP'lerdeki gibi sahada yerleşik ve sürekli bir izleme sistemi kurulmamış, izleme faaliyetleri programların genel karakteristiğine bağlı olarak merkezi düzeyde oluşturulan komiteler marifetiyle yürütülmüştür. Bu çerçevede proje ve program düzeyinde elde edilen bilgiler IPA İzleme Komitesi, Geçiş Dönemi ve Kurumsal Yapılanma Bileşeni İzleme Komitesi ve Sektörel İzleme Alt Komiteleri gibi izleme komitelerine veri sağlamak için kullanılmıştır.

Bilgi Sistemi: Bu süreçte Bakanlıklar kendi yönetim bilgi sistemlerini geliştirmiş ya da halen geliştirmektedir. Bununla birlikte, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda dört operasyonel programdaki gelişmeleri, program düzeyinden proje düzeyine kadar izlemek amacıyla ortak bir izleme sistemi geliştirilmiştir. Entegre izleme bilgi sistemi (IMIS) olarak hizmet veren sistem projelere ilişkin ilerlemeleri kayıt altına alarak gelişmelerin takip edilmesini sağlamıştır.

5 IPA II döneminde söz konusu bölümler politika alanı şeklinde tarif edilmektedir. Ayrıca politika alanlarının başlıklarında da değişikliğe gidilmiştir.

IPA'nın ikinci dönemi (2014-2020) ilk dönemin devamı niteliğindedir. İkinci dönemde fonların daha etkin bir şekilde kullanılması amacıyla bileşen bazlı yapıdan ziyade sektörel bazlı bir yaklaşım benimsenmiştir. Dokuz sektörde yaklaşık toplam 4,5 milyar Avro ülke tahsisatı yapılmıştır (AB Bakanlığı, 2016). Bu dönemde yardımların sonuç odaklı hale getirilmesine vurgu yapılmıştır. Sektörel yaklaşım doğrultusunda, politika hedeflerindeki ilerlemeyi ölçmek, sonuçlara daha fazla odaklanmak ve karar alma süreçlerine somut geri bildirimler sunmak amacıyla bir performans yönetimi sistemi kurulması sağlanmıştır.

Bu çerçevede, 2011 yılı başında, AB Bakanlığı bünyesinde sonuç odaklı izleme sistemi kurulmasına yönelik bir proje başlamıştır. Bu proje ile AB tarafından finanse edilen proje ve programların, Avrupa Komisyonu tarafından kullanılan SOİD yöntemine uygun olarak izlenmesi ve ilgililik, etkinlik, etkililik, etki ve sürdürülebilirlik kriterleri bakımından değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Projenin ilk aşamasında "Türkiye'deki İzleyiciler İçin Sonuç Odaklı İzleme El Kitabı" hazırlanmıştır (AB Bakanlığı, 2012). Projenin ikinci fazı 2014 yılında başlamış, IPA II'nin tüm sektörlerine yönelik izleme faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ile ilk projede edinilen izleme ve değerlendirme tecrübelerinin AB Bakanlığı bünyesinde içselleştirilmesi amaçlanmıştır.

Sonuç odaklı izleme çalışmalarında, standart bir süreç kullanmak yerine yardım biçimlerinin (hibe, teknik destek, vb.) ve proje döngüsü aşamalarının farklı özelliklerini yakalayabilmek için farklı metodolojiler geliştirilmiştir. Bu çerçevede aynı bölgeye yönelik ortak bir strateji kapsamında yürütülen projelerin bulunduğu bölgesel programların, bölgeye özel niteliklerinin tespit edilebilmesi için özel bir sonuç odaklı izleme yöntemi geliştirilmiştir (Karahisar, 2015: 15).

3.2.2. Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES)

KÖYDES uygulaması 2005 yılında başlamış, 2017 yılı itibarıyla da halen devam etmekte olan ve köylerin temel altyapı ihtiyaçlarının iyileştirilmesini hedefleyen tematik bir programdır. Program Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılmasından sonra başlatılmış ve köye yönelik hizmetlerin yerelleştirilerek, kaynakların ilçelerde Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB) üzerinden köy altyapı hizmetleri için kullanılması temeline bir uygulamayı hayata geçirmiştir.

Mevzuat: KÖYDES programının hukuki temelini yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile Yıllık Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı oluşturmaktadır. Programın ödeneği yıllık yatırım programında gösterilmekte ve Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından yapılan dağılıma ve bu kararda yer alan usul ve esaslara göre kullanılmaktadır. Ayrıca,

YPK Kararının çıkarılmasının ardından Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MiGM) tarafından yayımlanan genelge ile uygulamanın yönlendirilmesine dair ilave tedbirler duyurulmaktadır (MiGM, 2016).

Kılavuz: İzleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik bir kılavuz doküman bulunmamaktadır.

Kurumsallaşma: Uygulamanın başlangıcındaki yıllarda projenin izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetiminden yerelde vali, merkezde ise üç aylık dönemler itibarıyla toplanacak olan bir kurul sorumlu kılınmıştır. 2008 yılından itibaren YPK Kararlarında mekanizma biraz daha geliştirilmiş izleme ve değerlendirme, denetimden ayrılmıştır. Buna göre İçişleri, Maliye ve Kalkınma Bakanlıklarının genel müdür düzeyindeki temsilcilerinden oluşan İzleme ve Değerlendirme Kurulunun kararda yer alan hususların merkezi düzeyde izlenmesinden sorumlu olacağı ve yılda üç kez Haziran, Eylül ve Aralık aylarında toplanacağı belirtilmiştir. Kurul öncesinde bir izleme ve değerlendirme raporu hazırlanmaktadır. Söz konusu rapor hazırlanırken, KHGB tarafından hazırlanarak il bazında derlenen aylık izleme raporları, denetim raporları, ödenek takip cetveli, izleme ziyaretleri ve diğer gelişmeler esas alınmaktadır.

Bilgi Sistemi: KÖYDES'in izlenmesi amacıyla bir izleme sistemi oluşturulması çalışmaları devam etmektedir. 2008 yılında temel göstergelerin takibi ile sınırlı bir izleme sistemi DPT tarafından oluşturulmuş olmakla birlikte, veri girişlerinin sürekliliği sağlanamadığından sistem işletilememiştir. KÖYDES'in izlenmesine yönelik olarak hali hazırda KÖYDES İzleme Sistemi Altyapısı Kurulumu Projesi İçişleri Bakanlığı tarafından ASELSAN'la birlikte yürütülmektedir. Projenin 2017 yılı sonunda tamamlanması hedeflenmektedir.

KÖYDES gibi belirli bir sorunu çözmeye yönelik olarak uygulanan bir programın başarısının ölçülmesi, tek başına yürütülen projelerin başarısından öte, envanter durumundaki iyileşmenin de takip edilmesini gerektirmektedir. Bu sebeple proje bazlı ilerlemelerin takibi yaklaşımından kırsal altyapı envanterini de kapsayacak bilgi sisteminin geliştirilmesi yaklaşımına geçilmiştir. 2008 yılından sonra bu sistemin devamlılığı sağlanamamış olmakla birlikte, envanter ve proje ilerlemelerinin birlikte takip edilmesine devam edilmiştir. 2014 yılında başlatılan izleme sistemi projesinin coğrafi bilgi sistemleri (CBS) boyutunu da içine alan bir kapsamda tasarlanmış olması da programın daha kapsamlı olarak karar destek fonksiyonu sağlaması bakımından önem arz etmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, KÖYDES'le merkezi bir kurum vasıtasıyla yereldeki en küçük birim olan köylere yönelik gerçekleştirilen

hizmetlerin yerleştirilmesi sağlanmış ve merkezden kaynak tahsisine ve yerelde uygulamaya dayanan bir yapı kurulmuştur. Bu yapılanma, merkezde bir kurul yapılması ve raporlama fonksiyonları ile sınırlı da olsa bir izleme mekanizmasının oluşturulmasını sağlamıştır. Bununla birlikte, daha etkin bir kaynak yönetimi için sistemdeki yerleşme ile merkezi düzeydeki izleme ve değerlendirme fonksiyonlarının eşgüdümü olarak geliştirilmesi ve daha dinamik hale getirilmesi bir bütün olarak bu tür yerleştirilen uygulamaların daha başarılı olmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede KÖYDES uygulamalarının daha başarılı olabilmesi için bilgi sistemi ve kılavuzların geliştirilmesi ve kaynak tahsislerinde ve uygulamaların yönlendirilmesinde izleme sistemlerinin bir karar destek mekanizması olarak kullanılması faydalı olacaktır.

3.2.3. Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)

BELDES, nüfusu 10.000'in altında bulunan belediyelerin (büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri dâhil olmak üzere) altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi ve bu belediyeler tarafından sunulan mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin kalite ve standartlarının yükseltilmesini amaçlayan bir program olarak 2007 ve 2008 yıllarında uygulanmıştır. Program kapsamındaki altyapı bileşenleri 2007 yılında içme suyu ve yoldan oluşmakta iken, 2008 yılı YPK Kararında içme suyu arıtma, kanalizasyon, atık su arıtma, katı atık bertarafı ve geri kazanımı şeklinde belirlenmiştir.

İki yılda BELDES'te toplam 550 milyon TL kaynak kullanılmış ve 1.336 belediyede içme suyu, 255 belediyede kanalizasyon çalışması yapılmıştır (MİGM, 2010: 107). 2010 yılında ise BELDES'in devamı niteliğinde olan SUKAP (Su ve Kanalizasyon Projesi) İlbank bünyesinde başlatılmıştır. Bu kapsamda uygulama projesi olmayan belediyelerin proje hazırlık çalışmaları İlbank tarafından yapılmaktadır. Nüfusu 25.000 ve daha az olan belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon işleri için yüzde 50 oranında hibe sağlanmakta, geriye kalan yüzde 50'lik kısım için belediyeler İlbank'tan uygun koşullarda kredi kullanmaktadır.

Mevzuat: BELDES programının hukuki temelini yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile "BELDES Ödeneklerinin İller ve Belediyeler İtibarıyla Dağılımı, Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Esas ve Usuller" oluşturmaktadır.

Kılavuz: İzleme ve değerlendirme çalışmaları için bir kılavuz doküman hazırlanmamıştır.

Kurumsallaşma: BELDES Programında da KÖYDES'e benzer bir süreç yaşanmıştır. Aynı kurumların temsilcilerinden oluşan İzleme ve Değerlendirme

Kurulu gerektiğinde merkezi kurum temsilcilerinin katılabileceği izleme ziyaretleri düzenleyebilmektedir. İzleme görevi yerelde ise kaymakamlara ve valilere verilmiştir. BELDES projelerine ilişkin il düzeyindeki gerçekleştirmelerle ilgili olarak hazırlanan izleme raporlarının aylık olarak elektronik ortamda MİGM'ye iletileceği, raporların burada konsolide edilerek üç aylık dönemlerde İzleme ve Değerlendirme Kuruluna sunulacağı belirtilmiştir. Kurulun da yapacağı değerlendirmeleri ve çözüm önerilerini Başbakanlığa iletileceği düzenlenmiştir.

Bilgi Sistemi: BELDES kapsamında müstakil bir izleme bilgi sistemi oluşturulmamıştır.

BELDES ile başlayan ve proje bazlı uygulamaya dayanan sonuç odaklı bu sistem SUKAP ile yapısal olarak daha da geliştirilmiştir. Ayrıca burada, merkezi düzeyde kaynak sağlayıcı kuruluşun altyapı finansmanına odaklanan İbank olması, izleme ve değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi için daha uygun bir zemin oluşturmuştur.

3.3. Analiz ve Çıkarımlar

Yapılan incelemenin sonucunda bölgesel programlarda SOİD altyapısının eksik de olsa tesis edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Zira geleneksel izleme değerlendirme anlamında altyapı geliştikçe sonuç odaklı yaklaşımın güçlenmesi ve hayata geçirilmesi daha kolay sağlanabilmektedir. Bu anlamda BKP'ler, KA programları ve IPA en önemli uygulamalardır. Unsurlar bakımından incelendiğinde ise mevzuat altyapısına ilişkin olarak tüm programlarda bir ilerleme kaydedildiği görülmüştür. Bununla birlikte bilgi sistemi, kurumsallaşma ve kılavuz doküman hazırlığında bir altyapının oluştuğu ve bunun her geçen gün arttığı söylenebilir.

Tablo 4. Destek Programlarının Anahtar Noktaları

| Karşılaştırma Noktaları | Mevzuat | Kılavuz | Kurumsallaşma | Bilgi Sistemi |
|-------------------------|---------|---------|---------------|---------------|
| BKP'ler | + | + | + | + |
| KA | + | + | + | + |
| BKİ | + | - | + | - |
| CMDP | + | - | - | - |
| SODES | + | - | - | + |
| IPA | + | + | + | + |
| KÖYDES | + | - | + | + |
| BELDES | + | - | + | - |

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur. Tüm unsurları içeren programlar kalın olarak gösterilmiştir.

Yerelleşme ile uygulama yerele devredilirken, merkezin izleme, değerlendirme ve denetim alanı genişlemektedir. Önceki dönemlerde bölgesel gelişme alanına ayrılan kaynaklar sınırlı iken bölgesel program uygulamalarının yaygınlaştırılmasıyla farklı fon ve projeler vasıtasıyla bölgesel gelişme alanına daha büyük miktarlarda kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Ayrıca, kamu müdahalelerinde kapsamlı planlama yaklaşımından stratejik planlama yaklaşımına geçilmiş ve kamu kaynaklarının kullanımında daha odaklı programlar tercih edilmiştir. Bu sayede yerelleşme ve sektörel odaklanmanın artırılması izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik ihtiyacı artırırken, bu faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesini de kolaylaştırmıştır. SOİD yaklaşımı özelinde düşünüldüğünde ise hem yerindenlik hem de sektörel odaklanma bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

3.3.1. İzleme ve Değerlendirme ile Yerindenlik İlişkisi

Kamu müdahalelerinde yerelleşme eğiliminin güçlenmesi 1980'li yıllardan sonra hız kazanmıştır. Yerele yetki devri ile başlayan bu süreç bazı merkezi uygulamaların yerelleşmesi yönünde halen devam etmektedir. Yerelleşme düzeyinin izleme ve değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi ile ilişkisini inceleyebilmek amacıyla çalışmada ele alınan programlar proje döngüsü yönetimi safhalarına göre yerelleşme düzeyi açısından incelenmiştir. Ayrıca klasik kamu yönetim süreçleri ile yürütülen faaliyetler de karşılaştırma açısından tabloya eklenmiştir.

Tablo 5. Destek Programlarının Yürütülmesinde Yetki Paylaşımı

| Uygulamalar | Finansman kararı | Programlama | Projelendirme | Proje Onayı | Uygulama | İzleme | Değerlendirme | Sektör/tema/bileşen sayısı |
|------------------|------------------|-------------|---------------|-------------|----------|--------|---------------|----------------------------|
| BKP'ler | M | M | Y | M | Y | M&Y | M | 3 |
| KA | M&Y | Y | Y | Y | Y | Y | Y | 1-2 |
| BKİ | M | M&Y | M&Y | M | M&Y | Y | M&Y | +10 |
| CMDP | M | M | Y | M | Y | Y | M&Y | 3-5 |
| SODES | M | M | Y | Y | Y | Y | M&Y | 3 |
| IPA | M | M | M&Y | M | M&Y | M | M | 4 |
| KÖYDES | M&Y | M | Y | Y | Y | Y | M&Y | 3-5 |
| BELDES | M | M | Y | M | Y | Y | M&Y | 5 |
| Köy Hizmetleri | M | M | M | M | M&Y | M | M | |
| Kamu Yatırımları | M | M | M | M | M&Y | M | M | |

M: Merkezi Y: Yerel

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur. Ağırlıklı olarak yerel nitelikli programlar kalın olarak gösterilmiştir.

Tablo 5'te en çok dikkat çeken husus, yeni dönemde kullanılan bölgesel politika uygulama araçlarının proje döngüsü aşamaları itibarıyla yerel ağırlıkta olmasıdır. Proje döngüsü aşamaları bakımından;

- Bütün uygulamalarda finansman kararı merkezi düzeyde alınmakla birlikte sadece kalkınma ajansı ve KÖYDES uygulamalarında bütçe dağılımına ilişkin merkezi kararın yanında yerel düzeyde tematik ya da coğrafi kaynak tahsisi kararı verilebilmektedir.
- Kalkınma ajansı uygulaması hariç, programlama (öncelik belirleme) kararlarının tamamı merkezi düzeyde yapılmaktadır. BKİ Eylem Planlarında ise merkezi düzeydeki eylem planı hazırlık süreci bölge düzeyindeki kurumsal yapılarla birlikte yapılmaktadır.
- Uygulama, projelendirme ve izleme süreçlerinde ise yerel ağırlık olmakla birlikte merkezi katılım söz konusudur. Proje onay aşamasında ise farklılaşma görülmektedir.
- Değerlendirme aşamasına ilişkin yerleşik tek uygulama kalkınma ajanslarına aittir.

Bu bulgulara göre kalkınma ajansları uygulamalarının yerelleşme açısından programlama ve değerlendirmeyi de yerle bırakması, bu uygulamaların yerel odaklı olduğunu göstermektedir. Bunun nedeni kalkınma ajanslarının diğer programlardan farklı olarak yerelde örgütlenmiş tüzel kişiliği haiz kurumsal bir yapı olmasıdır.

Tablo 4 ve Tablo 5 birlikte değerlendirildiğinde izleme ve değerlendirme ile yerelleşme ilişkileri bakımından çok önemli sonuçlara ulaşılmaktadır. Uygulama yerleştikçe izleme ve değerlendirme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajansları uygulamalarındaki yüksek yerelleşme düzeyi, yeterli bir izleme ve değerlendirme altyapısı ile karşılandığı için uygulamada etkinlik sağlanmış olup bundan dolayı da ajans uygulamaları SOİD yapılabilecek düzeydedir. Kalkınma ajansları gibi izleme ve değerlendirme altyapısı güçlü olan BKP'ler ve IPA uygulamaları program yönetiminde merkezi düzey hâkimdir.

Bu iki uygulamada, izleme değerlendirme anlamında kurumsallaşma seviyesi iyi düzeyde olduğu halde uygulama sürecinin neden merkezi olduğu sorgulanabilir. Ancak AB programlaması açısından bakıldığında, ulusal düzey AB açısından yerel düzeye tekabül etmektedir. Bu anlamda her ne kadar ülkemizde merkezi düzeyde yürütülse de IPA ve BKP'lerin izleme değerlendirme altyapısı ile yerelleşme ilişkisini doğruladığı söylenebilir.

Bununla birlikte, KÖYDES ve SODES gibi projelendirmesi ve proje onayları yerel düzeyde yürütülen uygulamalarda izleme değerlendirme altyapısının eksik olması, bu programların izleme değerlendirme anlamında eksiklerinin giderilmesinin gerekli olduğunu ortaya koymaktadır. Nitekim KÖYDES programı ile ilgili olarak İzleme Sistemi Altyapısı Kurulumu Projesi yürütülmesi bu ihtiyacın farkında olduğunu göstermektedir.

Bu tespitler ve kamu yönetimine ilişkin genel çıkarımlar çerçevesinde, yerelleşme ile izleme ve değerlendirme arasındaki ilişkinin üç unsurla açıklanabileceği değerlendirilmektedir:

i) *Yerelleşme hesap verilebilirliği artırdığı için SOİD altyapısına katkı sağlamaktadır.* Yerelleşme başta hesap verilebilirliğe yönelik katkısı olmak üzere çeşitli süreçler ile izleme ve değerlendirme altyapısının gelişmesine zemin hazırlamaktadır. Programlama ve finansman kararlarının yerelde alınması hesap verilebilirlik baskısını yerel kurumlar üzerinde tutmakta, böylelikle sonuç odaklı bir değerlendirme yapma zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte, program yapılarının yerele yaklaşmasıyla şeffaflık artmakta, şeffaflık arttıkça izleme ve değerlendirmeye daha çok talep gelmekte, söz konusu talep neticesinde izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması teşvik edilip kolaylaşmaktadır. Ayrıca; bölgesel gelişme alanında sıklıkla kullanılan hibe kaynakları doğası gereği hesap verebilirlik beklentilerini artırmaktadır. Yerelleşme aynı zamanda vatandaş katılımını ve bilgi edinilmesini kolaylaştırması açısından da hesap verebilirliği kolaylaştırmaktadır. Vatandaş açısından bakıldığında tüm kamu yatırımlarını takip ve sorgulama imkânı yoktur. Ancak kendine yakın fiziksel alanlarda yapılan ya da yapılmayan yatırım ile belli bir sektördeki yatırım önceliklerini takip edip sorgulama imkânı kolaylaşmaktadır.

ii) *Merkezi kurumların tasarlayıp bizzat uyguladığı programlarda SOİD sistemi geliştirme motivasyonu daha düşük olmaktadır.* Kalkınma ajansı hariç diğer tüm programlarda merkezin finansman kararını vermesi ve programlamayı yapması olası bir değerlendirme ile kendi performanslarının negatif şekilde ortaya çıkacağı endişesiyle değerlendirme yapmayı güçleştirmektedir. Doğrudan merkezi olarak programlanan ve uygulanan programlarda hesap verilebilirlik beklentileri ile izleme ve değerlendirme talebi daha düşük kalabilmektedir. Merkezi olmayan programların, ihtiyacın vatandaşa daha yakın düzeylerde (ilçe, il, bölge) tespit edilebilmesi ve kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yapılabilmesinden ötürü merkezi programlara nazaran daha fazla sonuç odaklı olduğu düşünülmektedir. Yerelleşme, eğer uygulamanın ve diğer aşamaların farklı tüzel kişiliği haiz

kurumlara devredilmesini sağlıyor ise izleme ve değerlendirme gereksinimi bu yapıların hesap verebilirliği açısından ortaya çıkmaktadır.

iii) Aynı alanda farklı kurumların sağladığı desteklerin oluşması, kurumlar arası rekabet ve koordinasyon ihtiyacı SOİD altyapısına ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır. Bölgesel gelişme alanında kurumların sağladığı desteklerin çeşitlenmesi ve kapsamının genişlemesi, bunlar arasında bir bütünlük ve tamamlayıcılık sağlanması ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Bu durum bir yandan destek türleri arasında bir rekabete yol açmakta diğer yandan ise kurumlar arasındaki eşgüdümün sağlanmasına yönelik ortak ve/veya kapsamlı izleme değerlendirme sistemlerinin gelişmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda bütüncül bir izleme ve değerlendirme altyapısı geliştirmek amacıyla 2010 yılında Hazine Müsteşarlığı bünyesinde Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.⁶ Farklı kurumlar tarafından uygulanan benzer nitelikli programlarla artan rekabet sayesinde daha kaliteli, daha ölçülebilir program sayısı artmıştır. Bu sayede, her bir kurum diğer kurumların programlarını bilmekte ve diğer kurumların programlarında yer alan olumlu yönleri kendi programlarına uyarlayabilmektedir. Buna, AB programları ile öğrenilen proje karşılığı hibe yönteminin kalkınma ajansları tarafından uygulanmaya başlaması örnek olarak verilebilir.

Diğer yandan, kamusal desteklerde önemli bir politika aracı olan yatırım teşvik sistemine 2009 yılında bölgesel perspektifin eklenmesinin ardından sistem, 2012 yılında programlama ve izleme boyutu güçlendirilerek yenilenmiştir.⁷ Geçmişte destek araçları hesap verilebilirlik açısından eksik unsurlara sahipken bu araçlar günümüzde geliştirilen mekanizmalarla daha şeffaf hale gelmiştir.

Bu gelişme, yukarıda ifade edildiği üzere yerleşmenin izleme ve değerlendirmeyi güçlendirme etkisine yönelik tespitimizi teyit etmektedir. Önceki yatırım teşvik destekleri, başvuru formunda belirtilen parametreler üzerinden izlenmekteyken yeni teşvik sistemi, uygulama ve izleme boyutları bakımından güçlendirilerek farklı bir perspektifle ele alınmıştır. Ayrıca, teşvik belgelerinin izlenmesi rastgele seçime dayanan izleme ziyaretleri aracılığıyla yapılıyorken yeni teşvik sisteminde ise izleme rolü kalkınma ajanslarına verilmiştir. Kalkınma ajansları standart formlar ve oluşturulan bilgi sistemi aracılığıyla teşvik alan yatırımlara ilişkin bilgileri işlemektedir. Kalkınma ajansları söz konusu teşvik belgelerinin kapanışlarını da yaparak ilgili formları merkezi düzeyde Ekonomi

6 23/10/2010 tarihli ve 27738 sayılı Resmi Gazete.

7 15/06/2012 tarihli ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar 19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bakanlığına iletmektedir. Ekonomi Bakanlığı da gerekli görmesi durumunda yatırımlara yönelik izleme ziyaretleri gerçekleştirebilmektedir. Bu sayede ilgili yatırımların hesap verebilirliği artırılmıştır.

Yukarıda elde edilen çıkarımlar, bize yerelleşme düzeyinin artırılmasının izleme ve değerlendirme faaliyetlerini kolaylaştırdığını göstermektedir. Bununla birlikte edinilen tecrübeler, izleme ve değerlendirme faaliyetlerine yönelik talep ve ihtiyacın tek belirleyicisinin yerelleşme düzeyi olmadığını göstermiştir. Çünkü yerelleşme düzeyi aynı olan ya da birbirine yakın olan uygulamalarda da izleme ve değerlendirme altyapılarında farklılaşmalar tespit edilmiştir. Bu farklılıklar incelendiğinde programlardaki sektörel odaklanma düzeyinin izleme ve değerlendirme altyapısına yönelik ihtiyacı belirleyen unsurlardan birisi olduğu görülmüştür.

3.3.2. İzleme ve Değerlendirme ile Tematik Odaklanma İlişkisi

Sınırlı kaynakların, bölgesel kalkınma ile doğrudan ilişkili olan ve olmayan birçok sektöre az miktarda dağıtılması istenilen sonuç ve etkilere ulaşılamamasına yol açmaktadır. Bununla birlikte tematik odaklanma ile kaynakların daha etkin kullanılabilmesi sağlanabilmektedir (European Commission, 2012: 13).

Sektörel odaklanmanın artması, ortak göstergelerin tespit edilmesi ve takibi, sektörel politikalarla ve önceliklerle ilişkilendirilmesi, izlenebilirliği ve sonuç odaklı olmayı artırmaktadır. Tüm sektörleri ve farklı karakterdeki projeleri içeren paketlerin izlenebilirliği daha zordur. Tek bir tema ya da sektörü kapsayan, diğer bir deyişle daha spesifik ve ölçülebilir programların daha kolay izlenebildiği söylenebilir.

Bu çalışma kapsamında incelenen programlar için sektörel odaklanma düzeyinin tespit edilmesinde sektör/tema sayısı ile odaklanma düzeyinin ters orantılı olduğu varsayımı kullanılmıştır. Burada odaklanma düzeyi, uygulamanın altındaki bileşen sayısı, sektör ya da tema sayısı dikkate alınarak değerlendirildiğinden en yüksek odaklanma düzeyi tek bir bileşen/sektör/tema için destek sağlanan programlar için gerçekleşmektedir. Kalkınma ajansları, mali destekleri için genellikle bir ya da iki bileşeni içeren programlar uygulayarak sektörel odaklanma düzeyini artırmaktadır. Daha önce farklı kurumlar tarafından çok geniş bir hizmet yelpazesi içinde sunulan faaliyetler, DES'ler ile daha mekânsal ve tematik olarak odaklı programlar haline dönüştürülmüştür. Örneğin, KÖYDES uygulamasında susuz köy kalmayacak sloganı ve sınırlı öncelik alanı

tespiti ile uygulamada etkinlik sağlanabilmiştir. Bu programlar üç ila beş farklı bileşen/tema içermesi nedeniyle orta düzey odaklamaya sahip programlar olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, CMDP ve BKİ Eylem planlarının çok sektörlü/temalı yapıları nedeniyle sektörel odaklanma açısından düşük düzeyde olduğu değerlendirilmiştir.

Yapılan analiz neticesinde izleme ve değerlendirme ile yerindenlik ve sektörel odaklanma ilişkisinin farklı mahiyette olduğu görülmüştür. İlki izleme ve değerlendirmeyi gerektiren veya ihtiyacı ortaya çıkartan bir ilişki niteliğindeyken, ikincisi bunu kolaylaştıran bir ilişki mahiyetindedir.

Yerelleşme ve sektörel odaklanma birlikte ele alındığında, izleme ve değerlendirme açısından en elverişli uygulamaların yerel ve sektörel odaklı uygulamalar olduğu söylenebilir. Bu iki boyut itibarıyla çalışmada ele alınan programlar incelendiğinde, kalkınma ajanslarının uyguladığı mali destek programları hem yerelleşme hem de sektörel odaklanma açısından izleme ve değerlendirme faaliyetlerine en uygun programlardır. Nitekim yerelleşme düzeyi yüksek olan uygulamalarda izleme ve değerlendirme altyapısının geliştirilmesi bakımından kalkınma ajanslarının bölgesel programlardaki sektörel odaklanmasının kolaylaştırıcı bir rol üstlendiği söylenebilir.

BELDES, KÖYDES ve SODES gibi programlar ise yerelleşme ve sektörel odaklanma bakımından orta düzeyde yer almaktadır. Bu programlar klasik kamu müdahale araçlarına göre izleme ve değerlendirme faaliyetlerine daha müsaittir. CMDP, yerelleşme boyutu bakımından orta düzeyde iken sektörel odaklanma açısından düşük düzeydedir. BKİ Eylem Planları her iki boyut açısından da düşük düzeydedir. Bununla birlikte bu çalışmada incelenen ve bölgesel gelişme programı olarak nitelendirilebilecek tüm uygulamalar, her iki boyut açısından da klasik kamu uygulamalarına kıyasen izleme ve değerlendirme faaliyetlerine daha fazla yer vermektedir.

Yerelleşme düzeyi ve sektörel odaklanması düşük olan köy hizmetleri uygulamaları yeni bir yapı ile KÖYDES'e evrilmiş, teşvik uygulamaları ise kendi içinde dönüşerek sektörel ve bölgesel odaklanma kazanmıştır. Kamu yatırımları ise bir yandan coğrafi odaklanmaya sahip BKİ eylem planları, diğer yandan sektörel odaklanmaya sahip Öncelikli Dönüşüm Programları (ÖDÖP) ile daha izlenebilir ve takip edilebilir hale gelmektedir. Bu sürecin kamu yatırımları açısından önemli bir değişimi beraberinde getireceği düşünülmektedir. Zira bu güne kadar kamu yatırımlarının çok sektörlü yapısı içinde entegre bir izleme

değerlendirme mekanizması oluşturulması mümkün olmamıştır. Bununla birlikte bu bütün içerisinde coğrafi ya da tematik odaklanmalar ile ayrılan parçalara yönelik etkin izleme ve değerlendirme araçlarının geliştirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir.

SONUÇ

Ülkemizde farklı birimler kendi ihtiyaçları doğrultusunda kendi standartları uyarınca izleme faaliyetleri yürütürken, tüm kamu projelerini kapsayan bütüncül bir izleme sistematigi bulunmamaktadır. Bunun temel nedeni izleme ve değerlendirme yaklaşımının geliştirilmesi yönünde bir farkındalığın henüz oluşmamasıdır. Ulusal kaynaklarla finanse edilen proje ve programlara ilişkin döngülerdeki bu eksikliğe karşın, Dünya Bankası ve AB tarafından finanse edilen projelere ilişkin uygulamalar ile izleme ve değerlendirme pratikleri, proje yönetim döngüsünün ayrılmaz parçaları olarak uygulamada yerini almaktadır. Diğer bir ifadeyle, ülkemizdeki mevcut SOİD faaliyetleri dış kaynaklı proje uygulamalarında daha yaygındır. Buna bağlı olarak, kamu uygulamaları için bir sistem dâhilinde, iyi tanımlanmış ve kurumsallaşmış bir izleme ve değerlendirme altyapısı kurgulanmamıştır. Ancak, kamuda izleme ve değerlendirme alanında farkındalık her geçen gün artmaktadır.

Kamu yatırımları açısından, kamu politikaları ve kamu hizmetleri uzayının çok geniş olması ve bütüncül izleme ve değerlendirmenin mümkün olmamasından dolayı coğrafi veya tematik ayrıma gidilmesinin faydalı olabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda, yatırım programının daha izlenebilir olması için temalar itibarıyla izleme sistemleri ya da yöntemleri geliştirilmelidir. Paket programlar ilave bir izleme değerlendirme sistemi olmasa bile yatırımların coğrafi kapsam veya tematik olarak takibini kolaylaştırmaktadır. Daha önce salt bir rumuz ile yatırım programında takip edilen DAP, GAP, KOP ve DOKAP projeleri artık BKİ'ler ile sistematik bir şekilde izlenip takip edilebilmektedir. BKİ eylem planları tamamlandıktan sonra o bölgedeki yatırımların geldiği aşama daha net bir şekilde kamuoyunun takibine sunulmuş olacaktır.

Bu çalışmada ülkemizde uygulanan bölgesel nitelikli programlardaki izleme ve değerlendirme altyapıları incelenmiştir. İnceleme sonucunda bölgesel programların birçoğunda izleme ve değerlendirme mekanizmalarının geliştirildiği ve bazı uygulamalarda sistematik bir izleme ve değerlendirme altyapısının kurulduğu görülmüştür. Bu durum bölgesel programların izleme değerlendirme altyapıları bakımından sonuç odaklı yaklaşıma en yakın kamu uygulamaları arasında olduğunu göstermektedir. Program incelemeleri sonrasında bölgesel

gelişme programlarında izleme ve değerlendirme alanında hem süreç hem de elde edilen tecrübeler bakımından önemli sayılabilecek bir bilgi birikiminin olduğu tespit edilmiştir. AB programlarının izlenmesine yönelik ihtiyaç ve girişimler ulusal programlarda sonuç odaklı yaklaşımın gelişmesine katkı sağlamıştır. Bu yaklaşım KÖYDES ve BELDES uygulamaları ile yerleşerek kalkınma ajansları tecrübeleri ile kurumsallaşmıştır.

Bugüne kadar SOİD sistemlerinin kurulmasına yönelik sürdürülen çalışmalarda sistematik bir veri toplama ve izleme altyapısının oluşturulması öncelik kazanmıştır. Bu önceliği müteakiben değerlendirme sistematığının geliştirilmesine yönelik ihtiyaçlar ve talepler ortaya çıkmaya başlamıştır. Değerlendirme alanında öğrenme süreci devam etmekle birlikte etkin bir değerlendirme altyapısı henüz oluşmamıştır.

Edinilen bu tecrübelerin kamu uygulamalarında etkin ve sonuç odaklı bir izleme ve değerlendirme altyapısının oluşturulabilmesi için yönlendirici olabileceği düşünülmektedir. Bu amaçla, üç temel stratejinin hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu çerçevede ilk olarak bölgesel programlarda oluşan kapsamlı izleme ve sınırlı değerlendirme tecrübesinin kamunun diğer uygulamalarına yaygınlaştırılmasını sağlayacak altyapının hazırlanması gereklidir. İkinci strateji, bölgesel programlarda oluşan izleme altyapısı kullanılarak mevcut değerlendirme tecrübesinin derinleştirilmesidir. Üçüncü strateji ise hem merkez hem de yerel düzeyde kurumsal yapıların tesis edilmesi ve bunlar arasında ağ yapılarının oluşturulması ve güçlendirilmesidir.

KAYNAKÇA

- Açıkgöz, Mahmut (2015), "Organize Sanayi Bölgeleri Politikalarının Sonuç Odaklı İzlenmesi ve Değerlendirilmesi", Anahtar Dergisi, Eylül, s. 16-23.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (2012), ROM Handbook for Monitors in Turkey, http://www.ab.gov.tr/files/mali_isbirligi_baskanligi/ROM/12_07_04_romhandbook_3rdversion.pdf (18.05.2016).
- Avrupa Birliği Bakanlığı, "Türkiye AB İlişkileri", <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5> (18.05.2016).
- Britannica Concise Encyclopedia, (2008), <http://eb.pdn.ipublishcentral.com/product/britannica-concise-encyclopedia> (18.05.2016).
- Büyükdavras, Semay (1990), "Büyüme Kutupları Kuramı ve Türkiye'de Uygulanmasına İlişkin Çalışmalar", Amme İdaresi Dergisi, Vol. 5, No: 4, s. 59-74.
- Cihangir Çamur, Kübra ve Akkahve, Deniz (2016), Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Eşitsizlikler Temelinde Avrupa Birliği Bütünleşik Bölgesel Politikası: Türkiye'de Uygulama Üzerinden Bir Değerlendirme. A.Uğurlu vd. (Ed.), 1980 Sonrası Mekan ve Planlama İçinde (s. 93-114), Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007a), 2008 Yılı Programı, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007b), Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007c), Ortak İzleme Rehberi, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2009), Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu, Ankara.
- Eraydın, Ayda (2008), "Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, İzmir, TEPAV Yayınları No: 37, Ankara.
- European Commission (2006), Turkey 2006 Progress Report, Brussels.
- European Commission (2012), ROM Handbook: Results-oriented Monitoring.
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi (2008), GAP Eylem Planı (2008-2012), Ankara.
- Gökyurt, Fatih (2010), Kamu Yatırımlarının Programlama ve İzleme Sürecine Yerelin Katılımı, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

Görgens, Marelize ve Kusek, Jody Zall (2009), *Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A Capacity Development Toolkit*, The World Bank Publication, Washington.

Kalkınma Bakanlığı (2013a), *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2013b), *Sosyal Destek Programı'nın (SODES) Değerlendirilmesi*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2014), *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2015), *Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2016), *2015 Yılı SODES Uygulama Usul ve Esasları*, <http://www.sodes.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5F1E05CF83C5A951>, (13.04.2016).

Karagöz, Nalan (2010), *İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Türkiye'de İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Karahisar, Şule (2015), *AB Projelerinde Sonuç Odaklı İzleme Sistemi ve Uygulamaları*, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, AB Uzmanlık Tezi, Ankara.

Kusek, Jody Zall ve Rist, Ray C. (2010), *On Adımda Sonuç Odaklı İzleme ve Değerlendirme Sistemi*, Dünya Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2010), *2009 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/koydes>, (30.11.2016).

Meydan, Mustafa Caner (2014), *Kalkınma Ajansları Desteklerinin Değerlendirilmesi: Karşıt Durum Etki Değerlendirme Örneği*, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.

Nared, Janez ve Ravbar, Marjan (2003), "Starting Points for the Monitoring and Evaluation of Regional Policy in Slovenia", *Acta Geographica Slovenica*, 43-1, s. 53-83.

OECD (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2016), The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>, (11.04.2016).
- OECD DAC (2008), "Değerlendirme ve Sonuç Odaklı Yönetimde Anahtar Terimler Sözlüğü", Çev. TİKA, TİKA Yayınları, Ankara.
- Pazvakavambwa, Addmore ve Steyn, Trudie (2014), "Implementing Results-Based Management in the Public Sector of Developing Countries: What Should be Considered?", Mediterranean Journal of Social Sciences, September, s. 245-257.
- Sarı, Volkan İdris (2010), Proje Döngüsü Yönetiminde Etkililik Değerlendirmesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Şimşek, Ahmet (2013), Kalkınma Ajanslarının Performans Ölçümü, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Timurçin, Deniz ve Genç, Kazım (2014), "Değerlendirme Kavramı ve KOBİ'lere Yönelik Devlet Desteklerinin Değerlendirilmesinin Önemi", İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, Şubat 31-84.
- 388 Sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (06.11.1989 tarih, 20334 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (08.02.2006 tarih, 26074 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 6015 Sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun (23.10.2010 tarih, 27738 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- 642 Sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (08.06.2011 tarih, 27958 sayılı T.C. Resmi Gazete-Mükerrer).
- Bölgesel İstatistiklerin Toplanması, Geliştirilmesi, Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Analizlerinin Yapılması, Bölgesel Politikaların Çerçevesinin Belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine Uygun Karşılaştırılabilir İstatistik Veri Tabanı Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasının Tanımlanması Hakkında 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (22.09.2002 tarih ve 24844 sayılı T.C. Resmi Gazete).
- Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği (10.06.2011 tarih, 27960 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği (08.11.2008 tarih, 27048 sayılı T.C. Resmi Gazete).

Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu, 09.12.2009.

Kalkınma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (08.06.2011 tarih, 27958 Sayılı T.C. Resmi Gazete – Mükerrer).

Katılım Öncesi AB'den Sağlanacak Fonların Yönetimi Konulu 2011/5 sayılı Başbakanlık Genelgesi (18.10.2011 tarih, 28088 sayılı T.C. Resmi Gazete).

SODES Uygulama Usul ve Esasları (2009-2015), www.sodes.gov.tr.

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı (19.06.2012 tarih ve 28328 sayılı T.C. Resmi Gazete).

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNU YENİDEN DÜŞÜNMEK

RECONSIDERING THE COUNCIL OF ETHICS FOR PUBLIC OFFICIALS

İbrahim AKDENİZ*

ÖZ

İyi yönetimin temeli olan ve aslında devlet-vatandaş arasında sağlam güven ilişkilerinin tesis edilmesini sağlayan etik yönetim, ülkemizde de ön plana çıkmış ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile buna ilişkin kurumsal yapı da oluşturulmuştur. Kurul, Türkiye’de önemli çalışmaları başarı ile gerçekleştirmiş olsa da zaman içerisinde ortaya çıkan gelişmelerle (mevzuat eksiklikleri, Kanun maddesinin iptali, personel ve mali durumu vb.) birlikte Kurulun etkinliği sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede bu çalışmada, Türk kamu yönetiminde etik kültürün yerleştirilmesi yönünde, Kurulun mevcut yapısında karşılaştığı sorunlar üzerinden yeniden yapılandırılması ve etkinliğinin artırılmasına ilişkin çözüm önerileri getirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Etik, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etkinlik, İyi Yönetim, Güven.

ABSTRACT

Ethics management, which is the basis of good governance and ensures to create a trust relationship between the government and citizens, came to the foreground in our country, and the institutional structure for this was established with Council of Ethics for Public Officials. Although the Council carried out some important works successfully, the effectiveness of it was started to be questioned with the new developments that emerged in time (lack of regulation, cancellation of the article, personnel, and fiscal situation, etc.). In this framework, this study provides solutions to reorganize the council and improve its effectiveness by analyzing the current issues that the council faces today to establish ethics culture in Turkish Public Administration.

Keywords: Ethics, The Council of Ethics for Public Officials, Effectiveness, Good Governance, Trust.

* Başbakanlık Uzmanı, iakdeniz@basbakanlik.gov.tr

GİRİŞ

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının kökeni çok eski dönemlere uzansa da modern anlamda etik tartışmalarının 1970'lerden itibaren yoğunlaştığı söylenebilir. Özellikle bürokratik-siyasal sistemde küçük ihlallerden büyük skandallara kadar uzanan etik dışı davranışlar, kamuoyunun etik olgusuna dikkat çekmesini sağlamıştır (Goss, 1996: 578, Kamto, 1997: 295, Bowman, 2000: 673'ten Akt. Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231). Özellikle devlet ile vatandaş arasındaki güvenin oluşturulması ve sağlamlaştırılması, yönetimde zamanla ortaya çıkan yozlaşma ve bozulmaların önlenmesi ile ilke ve değerler çerçevesinde hareket eden bir yönetim sisteminin oluşturulmasında etik önemli bir yer tutmuştur. Bu açıdan tarihsel süreç içerisinde yaşanan gelişmelere ve yönetim anlayışındaki değişimlere paralel olarak ülke yönetim sistemlerinde etik ön plana çıkmıştır.

Ülkemizde de etik altyapısının oluşturulması, dağınık bir biçimde mevzuatta yer alan kural ve ilkelerin bir bütünlük içinde ele alınması, kurumsal bir yapının oluşturulması doğrultusunda "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la adım atılmıştır. Böyle bir adımın atılmasında içsel faktörler (hükümetlerin halkın yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımın artırılması konusundaki ihtiyaç ve talepleri karşısında yaptıkları siyasal vaatler) olduğu kadar dışsal (AB, Greco, Uluslararası Saydamlık Örgütü vb.) faktörler (Ömürgönülşen, 2016: 7) de etkili olmuştur. Ancak önemli olan nasıl bir sistem oluşturulduğu ve bu oluşturulan sistemle hedeflenen değişim ve dönüşümü gerçekleştirme anlamında hangi aşamada bulunduğudur.

5176 sayılı Kanun'la oluşturulan sistemde, başlangıç aşamasında eksiklikler olduğu gibi zaman içerisinde ortaya çıkan gelişmelerle birlikte sonradan da bir takım eksiklikler/sorunlar ortaya çıkmıştır. Ancak ortaya çıkan yeni durumlara göre revizyon yapılmasında geç kalındığı için de gün geçtikçe gücünü ve etkisini kaybeden bir etik sistemi ile karşı karşıya kalınmıştır.

Bu çalışmada 5176 sayılı Kanun'la Türk kamu yönetim sisteminde yer bulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun (KGEK) mevcut yapısı, yürüttüğü çalışmalar ve karşılaştığı sorunlar ele alınmak suretiyle bu çerçevede Kurulun ve dolayısıyla etik sisteminin etkinliğini artırmak için hangi adımların atılabileceği ortaya konulmaya çalışılacaktır. Buradaki amaç, kamu yönetiminde etik kültürün geliştirilmesinin en etkin şekilde hangi kurumsal yapıyla gerçekleştirilebileceğine yönelik çözüm önerileri sunmaktır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Günümüzde tıp, sanat, siyaset, yönetim, spor vb. birçok alanda kullanılan ve aslında temelinde insanların neleri yapip neleri yapmamaları gerektiğini gösteren bir dizi değerler bütünü olan etik (Özdemir, 2011: 2) kamu yönetiminde de yer bulmuştur. Etik kavramı, kamu yönetiminde yeni yaklaşımın bir ürünü olarak ön plana çıkmış ve ülkelere göre değişen bazı kurum ve kurullarla benimsenmiştir.

Kamu etiği, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik, saydamlık, kamu yararını gözetme gibi bir takım ilke ve değerler bütününü ifade etmektedir (Eryılmaz, 2010: 330). Bu ilke ve değerler, aslında yaşanan sorunlara çözüm niteliğinde olabilecek öneriler ve uygulamalardan oluşmaktadır. Söz konusu ilke ve değerlere ya da kamu görevlilerinin işlem ve eylemlerine ilişkin elbette mevzuatta bir takım düzenlemeler yer almaktadır ancak mevzuatta yer alan düzenlemelerin dışında kalan bir alanın da bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Özellikle kamu yönetiminde yaşanan dönüşümle birlikte geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin yetersizliği görülmüş ve yalnızca yasalara uymaya dayalı etik anlayışının yanında evrensel etik ilke ve kodlara uymaya dayalı bir etik anlayışı da yükselmiştir (Öztepe, 2013: 104). Dolayısıyla günümüzde kamuda etik, kamu görevlilerinin mevzuatta yer alan düzenlemelere uyarken aynı zamanda bir diğer yönlendirici/ yol gösterici olan etik davranış ilkelerini de dikkate almasını içermektedir denebilir.

Kamu yönetimlerinde görülebilen etik sorunlar ve etik dışı davranışlar vatandaşların devlete olan güvenini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca yozlaşmış uygulamalar kamu yönetimlerinin ciddi prestij ve saygınlık kaybetmelerine neden olmakta; vatandaşlar nezdinde yönetimin güvenilirliği ve imajı artık etik davranış davranmamalarıyla ilişkili olarak algılanmaktadır (Gökçe ve Örselli, 2011: 48). Etik kavramı, ahlak, değer ve hukuk kavramları çerçevesinde ilişkilerin düzenlenmesinde iyi değerlere sahip olma ve uygulamanın öneminden bahsetmekte olup kamu yönetiminde etik, değerlerin önemi, devlete ve topluma karşı güven oluşturma ve bunu devam ettirmenin gereği olarak ortaya çıkmaktadır (Gökçelik, 2010: 55). Bu çerçevede vatandaş ile devlet arasında sağlıklı ve güvenilir ilişkinin tesisinde, yönetimin içsel denetimi gerçekleştirerek hem paydaşları hem de vatandaş karşısında saygınlığını artırmasında etik ön plana çıkmaktadır. Fakat hiçbir zaman etiğe ve etik kodlara sihirli bir değnek, yönetimde ortaya çıkan her sorunu çözmeye muktedir bir kavram olarak bakılmamalıdır. Etik, bir yönetimde tüm kurum ve kurallarıyla benimsendiği, sahiplenildiği ve sürekli geliştirildiği takdirde başarıyı getirebilecektir. Aksi halde duvarları ve masaları süsleyen süslü ilkelerden öte bir anlam ifade edemeyecektir.

Bu çerçevede küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel savunusu olan, iyi işleyen bir kamu yönetiminin olabilmesi için iyi işleyen bir etik altyapının da var olması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bu noktada da ülkelerin kendi hukuk sistemleri içerisinde konuya ilişkin hükümler içeren yasal düzenlemeleri ile taraf oldukları çeşitli uluslararası antlaşma ya da düzenlemeler, etik altyapının temel unsurlarını oluşturmaktadır (Öztepe, 2013: 193-194). Ülkemizde de etik alt yapının kurulması doğrultusunda adım atılmış ve 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. 5176 sayılı Kanun ve 2005 yılında yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuatta yer alan çeşitli ilke ve kuralların bir bütün olarak bir araya getirilmesi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun (KGEK) kurulmasıyla da bu ilkelerin uygulanmasının takip edilmesinin amaçlandığı, kurumsallaşmanın sağlandığı söylenebilir. Söz konusu Kanun ve Yönetmelik'in çıkmasında yönetim anlayışındaki değişim, uluslararası kurum ve kuruluşlar ile AB üyelik süreci vb. etkilerin olduğu da yadsınamaz bir gerçektir.

2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNDA MEVCUT DURUM

Ülkemizde etik altyapının kurulması, kurumsal bir sistemin oluşturulması ve etik kültürün yaygınlaştırılması açısından 5176 sayılı Kanun ile önemli bir adım atılmıştır. 5176 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken dürüstlük, adalet, tarafsızlık, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve bu ilkelerin uygulanmasının gözetilmesini amaçlayan bir düzenlemedir. Söz konusu düzenleme ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulduğu gibi etik sistemin bir bütün olarak ele alınması da mümkün hale gelmiştir.

KGEK'nın kurulduğu ilk yıllarda etik sisteminin temel altyapısını oluşturma, alt düzenlemeleri hazırlama ve aslında bunlarla birlikte kamuda benimsenme sürecinin yaşandığı söylenebilir. 2005 yılında yürürlüğe konulan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile de etik davranış ilkeleri ve bu ilkelerin ihlal edilmesi halinde nasıl bir süreç izleneceği düzenlenmiştir. Yönetmelik, Kanun'dan daha geniş alanları düzenlediğinden (etik komisyonları, başvuru açısından iki yıllık zaman aşımı süresi vs) Kurulu zaman zaman davalarla ve eleştirilerle karşı karşıya da bırakmıştır.

KGEK, kurulduğu günden günümüze kadar ülkemizde etik altyapının kurulması çerçevesinde son derece önemli çalışmalara imza atmış, bazı kamu görevlileri hakkında etik ihlal kararları vermiş ve kamuda etik bilincin yaygınlaştırılmasını teşvik etmiştir. Hatta zaman zaman sivil toplum kuruluşları, özel sektör vb. alanlarında çalışmalar yürüterek kamunun dışında toplumda etik kültürün yaygınlaştırılması doğrultusunda çalışmalar yürütmüştür. Ancak bu süreçte KGEK'in hem mevzuat açısından hem de idari ve teknik açıdan yeniden ele alınmasını gerektirecek gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Bu çerçevede KGEK'in mevcut durumu analiz edildikten sonra bu çerçevede hangi adımların atılabileceğine ilişkin öneriler geliştirilecektir.

2.1. Mevzuat Açısından Mevcut Durum

KGEK, 5176 sayılı Kanun'la kurulmuş olup Başkanı ve üyeleri Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadır. Kurulda Bakanlık görevi yapmış 1 üye, il belediye başkanlığı yapmış 1 üye, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliğinden emekli olmuş 3 üye, müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı yapmış 3 üye, rektörlük ya da dekanlık yapmış 2 üye, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış 1 üye olmak üzere, toplamda 11 üye (1'i Başkan) görev yapmaktadır.

5176 sayılı Kanun'un 3. maddesine göre Kurul, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve kamuda etik kültürünü yerleştirmek; bu alanda çalışmalar yapmak veya yapılan çalışmalara destek olmak ve etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla kendiliğinden veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak görev ve yetkilerini haizdir. Kurul, 5176 sayılı Kanun ve alt mevzuat uyarınca kamuda etik kültürün yerleştirilmesine ilişkin önemli çalışmalar yürütmeye devam etse de mevcut yapıda bir takım sorunlar ve eleştiriler ile karşılaştığı da kaçınılmaz bir gerçektir.

KGEK'e getirilen önemli eleştirilerden bir tanesi 5176 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılan kurum ve kuruluşlara ilişkindir. Ancak söz konusu eleştirileri yaparken Kurulun mevcut yapısı, görevleri ve yetkileri de bir arada düşünülmelidir. Kurul, kamu görevlileri esas alınarak kurulmuş ve faaliyet alanı bu çerçevede belirlenmiştir. Dolayısıyla Kurulun mevcut yapısı ve kuruluş amacı ile kapsam dışında bulunan makam/kurum/kişileri inceleme imkânı zaten bulunmamakta olup kapsam içindeki kurum/kuruluş ve kişiler ile de amaçlanan dönüşüm gerçekleştirilebilecektir. Kaldı ki ülkemizde siyasi etik, akademisyenler için etik, yargı mensupları için etik vb. çalışmalar yürütülmektedir. Bu açıdan

Kanun ile kapsam dışında bırakılmış kurum/kışi/makamdakilerin devlet sistemindeki konumu, özel düzenlemeleri ve Kurulun kuruluş amacı çerçevesinde değerlendirilmeye tabi tutulmalıdır. Ancak, Kurulun inceleme alanındaki kamu görevlilerinin daire başkanı ve üzerindeki kamu görevlileri (mevcut durumda genel müdür ve üzerindeki kamu görevlileri) olarak yeniden düzenlenmesinin de yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

5176 sayılı Kanun hazırlanırken hızlı hareket edildiği ve dolayısıyla bir takım eksiklikleri bünyesinde barındırdığı düşünülmektedir. Bu eksiklikler ise KGEK'in işleyişinde bir takım sorunları beraberinde getirmektedir. Örneğin, 5176 sayılı Kanun'un 2. maddesine göre üyelerin görev süresi dört yıl olup süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır.

Söz konusu düzenlemeden görüleceği üzere üyelerin görev süresi düzenlenmiş ancak üyelerin görev süresi sona erdikten sonra ne kadar sürede atanacaklarına ve bu atama sürecinin uzun sürmesi ihtimalinde mevcut üyelerin yeni üyeler seçilinceye kadar görevlerini devam ettirip ettirmeyeceklerine ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durum ise mevcut üyelerin görev süresi bitir bitmez yeni üye seçimi yapılmaması halinde fiilen KGEK'in görev yapamaması anlamına gelmektedir ki bu durumla karşı karşıya da kalınmıştır. Örneğin 2012 yılında üyelerin görev süresi 11 Eylül 2012¹ tarihi itibarıyla sona ermiş ancak yeni üyeler 19 Aralık 2012 (RG: 19/12/2012, Sayı: 28502) tarihinde ancak atanabilmiştir. Yani aslında 12 Eylül 2012 tarihinden 19 Aralık 2012 tarihine kadar Kurul fiilen görev yapamamıştır. Mevcut durumda da üyelerin görev süresi 19 Aralık 2016 tarihinde sona ermesine karşın Nisan 2017 tarihi itibarıyla henüz Kurul üyeliklerine atama yapılmamıştır. Dolayısıyla hizmette süreklilik açısından mevzuattaki bu durumun ivedilikle dikkate alınması gereklidir.

1 Kurul üyelerinin atanma kararları, 2008 yılında 11 Eylül 2008 tarihli ve 26994 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Dolayısıyla 4 yıllık görev süreleri 11 Eylül 2012 tarihi itibarıyla sona ermiştir. 19 Aralık 2012 tarihinde atanan üyelerin ise görev süresi 19 Aralık 2016 tarihi itibarıyla sona ermiştir.

5176 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemede "Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır." hükmü bulunmakta ancak bu hüküm üyelerin görev sürelerinin olağan şekilde son bulmasını kapsamamaktadır. Dolayısıyla 5176 sayılı Kanun'da yer alan bu eksiklik Kurulun işleyişi ve sürekliliği açısından önemli bir sorun olarak varlığını sürdürmekte olup Kanun'a mevcut üyeler, yeni üyeler seçilinceye kadar görevlerine devam eder şeklinde bir hüküm eklenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

İkinci bir husus, Kurul etik ihlal kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasına ilişkin 5176 sayılı Kanun'un 5. maddesinin 3. fıkrasının Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.:2007/98, K.:2010/33 sayılı Kararı ile iptal edilmesinden sonra yeni bir düzenleme yapılmaması sonrası ortaya çıkan duruma ilişkindir. Mevcut durumda Kurul, genel müdür ve üstü düzeydeki kamu görevlileri hakkında kararlar almakta ve ilgili makam ve kişilere bildirmektedir. Yani Kurul kararları yalnızca bir tespitten ibaret olup kamu görevlilerini caydırıcı, doğrudan o işlem ve eylemleri önleyici bir fonksiyonu bulunmamaktadır. Bu durum ise Kurul'un etik davranış ilkeleri çerçevesinde inceleme yapması görevinin sorgulanır hale gelmesine neden olmaktadır. Etkili olmayan kararın kamu görevlileri tarafından yeterince dikkate alınması da mümkün olmamakta ve dolayısıyla KGEK'in inceleme fonksiyonunu etkili şekilde icra etmesini güçleştirmekte, etkinliğini azaltmaktadır.

Yine, 5176 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ilk fıkrasında kamu kurum ve kuruluşlarının başvuru konusu ile ilgili bilgi ve belgeleri KGEK'e vermek zorunda olduğu düzenlenmiş ve ikinci fıkrasında ise kamu kurum ve kuruluş temsilcileri ile özel kuruluşların ilgili temsilcilerinin bilgi almak için çağrılabilceği düzenlenmiştir. Bu durumda birinci fıkraya göre özel kuruluşlar bilgi ve belge vermek zorunda olmayıp ancak ikinci fıkraya göre ilgili temsilcileri çağrıldığında bilgi vermek durumundadır. Bu ise çelişkili bir durum ortaya çıkarmakta olup incelemelerde sorunları beraberinde getirecektir. Örneğin Kurul, bir inceleme çerçevesinde bir özel bankadan, otelden ya da şirketten bir takım belgeleri istediğinde söz konusu özel kuruluş bu belgeleri vermeyebilecektir.

Bir başka husus ise Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 29. maddesinde düzenlenen ancak 5176 sayılı Kanun'da buna ilişkin düzenleme bulunmayan etik komisyonlar konusudur. Çünkü Kanun'da öngörülmeleyen bir komisyon, Yönetmelik'le oluşturulmuş ve bu komisyonun nasıl oluşacağı ne gibi görevler yapacağı yalnızca Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Dolayısıyla söz konusu komisyonlara 5176 sayılı Kanun'da

yapılacak bir değişiklikle yer verilmeli ve görev alanları netleştirilmelidir. Aksi halde mevcut durumda olduğu üzere hem mevzuat açısından sıkıntılı bir durum ortaya çıkmakta hem de uygulamada işlevsiz komisyonlar olarak eleştirilere maruz kalmaktadır. Etik komisyonları gerekli şekilde mevzuatta düzenlenerek görevleri netleştirildiğinde etik kültürün geliştirilmesine son derece önemli katkılar sağlayacak yapılardır.

Yönetmeliğin 40. maddesinde *“Oluştugu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmez.”* hükmü yer almakta olup 5176 sayılı Kanun’da buna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Kanun’la sınırlanmaya tabi tutulmayan başvuru süresi, Yönetmelik’le iki yıllık bir sınırlamaya tabi tutulmuştur ki bu durum da hukuki açıdan sorunludur.

Belirtilen hususların dışında KGEK üyeleri arasında sendikalardan bir üyenin olmaması (Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu temsilcisi yerine toplu sözleşmelerde ve kamu görevlilerinin haklarına ilişkin söz sahibi olan sendikalardan bir temsilci olması daha yerinde olacaktır), dosyanın inceleme sırasında yargı organlarına gidilmesi halinde incelemenin durdurulması yerine dosyanın işlemde kaldırılması yönünde düzenleme olması, devlet teşkilatındaki yerinin net olmaması (Başbakanlığa bağlı mı, bağımsız mı? Başbakanlığa bağlı ise Başbakanlık teşkilatındaki yeri?) vb. eksiklikler göze çarpmaktadır. Söz konusu eksiklikler ise KGEK’in işleyişinde, kamuda etik kültürü yerleştirmedeki etkinliğinde, kamu görevlileri tarafından benimsenmesinde ve Kurulun saygınlığının artırılması çalışmalarında sorunlara neden olmaktadır. 5176 sayılı Kanun’da olduğu gibi Yönetmelik’te de benzer nitelikte yeniden düzenlenmeye ihtiyaç duyulan maddeler bulunmaktadır. Dolayısıyla KGEK, 5176 sayılı Kanun’un mevcut durumu ile zaman içerisinde atıl kalan kurumlar kategorisine girmeye aday bir imaj sergilemekte olup acilen yeniden düşünölmeye ve revize edilmeye ihtiyaç bulunmaktadır.

2.2. Mevcut Yapısı (Personel, Bütçe, Teşkilat)

5176 sayılı Kanun’un 2. maddesi uyarınca KGEK’in sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Kurulun kendine özgü bir bütçesi olmadığı gibi Kurul kadrosunda personel de bulunmamaktadır. Kurulda Başbakanlık içinden ve zaman zaman da diğer kurumlardan görevlendirilen personel ile işler yürütölmektedir.

| Tablo 1: Yıllar İtibariyle KGEK'de Görevli Personel Sayısı ¹ | | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Unvanlar | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Daire Başkanı | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | - |
| Adalet Başmüfettişi | 2 | | - | - | - | -- | - | - |
| Mülkiye Başmüfettişi | 1 | 1 | 1 | - | - | - | - | - |
| Sayıştay Denetçisi | - | 3 | 3 | 3 | 3 | - | - | - |
| Başbakanlık Uzmanı | 6 | 7 | 10 | 9 | 8 | 10 | 11 | 7 |
| BHİM | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Şef | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Araştırmacı | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Toplam | 15 | 17 | 20 | 18 | 17 | 16 | 17 | 12 |

*Kaynak: <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>

KGEK'de görev yapan personelin unvanlara göre dağılımı ve toplam personel sayısı incelendiğinde başka kurumlardan görevlendirilen inceleme/denetim personelinin (müfettiş veya denetçi) oldukça sınırlı olduğu hatta 2014 yılından itibaren de hiçbir görevlendirmenin olmadığı görülmektedir. Dolayısıyla Kurul, etik ihlal iddiasıyla kendisine yapılan başvuruları genel olarak Başbakanlık uzmanları aracılığıyla incelemektedir. Başbakanlık uzmanları, mesleğe giriş ve yetiştirilme süreçleri açısından oldukça donanımlı ve nitelikli personeller olsa da denetim/inceleme işinin özel olarak yetiştirilmeyi gerektiren ve bir takım güvencelere sahip olunması gereken bir iş olduğu açıktır. Örneğin, ihaleye ilişkin bir etik dışı durumda ihale dosyalarını inceleme teknik bilgi gerektiren bir iş olup bu alanda yeterli bilgi sahibi olunması gerekmektedir. Bu çerçevede genel olarak Başbakanlık uzmanları aracılığıyla etik ihlal iddialarının incelenmesi yerine denetim elemanı kökenli kişilerin Kurulda istihdamına ağırlık verilmesi ve bu incelemelerin de bu kişilerle yürütülmesi ya da Kurulda inceleme görevi icra edecek uzmanların denetim işi için özel eğitime tabi tutulmasının, bazı güvencelere sahip olmasının daha sağlıklı olacağı değerlendirilmektedir.

Personele ilişkin olarak Tablo 1'den de görüleceği üzere Kurulun görev alanı, hakkında inceleme yaptığı kamu görevlileri, yürüttüğü projeler ve gerçekleştirdiği eğitim/seminerler dikkate alındığında, nicelik olarak son derece sınırlı bir personel ile bu faaliyetleri icra ettiği görülmektedir. Bu personelin bir kısmının da idari işlerde görevlendirildiği (evrak, yazı vb.) dikkate alındığında inceleme faaliyetlerinde istihdam edilen personelin 8-10 kişiden oluştuğunu ve dolayısıyla Kurulun yeteri kadar personele sahip olmadığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede, Kurulun mevcut personel sayısının yeterli olmaması ve personeli

arasında da denetim elemanı kökenli kişilerin olmaması nedeniyle inceleme faaliyetlerini yürütmede sıkıntı yaşayabileceği söylenebilir.

Kurulun bağımsız bir bütçesi olmamakla birlikte belirli bazı giderleri için Başbakanlık bütçesi içerisinde harcama tertibi açıldığı ve Kurulun da bu çerçevede harcamalar gerçekleştirdiği görülmektedir. Yıllar itibariyle Kurula ayrılan ödenekler aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle KGEK Bütçesi²(TL)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları | - | 6.000 | 10.000 | 10.000 | 12.000 | 12.000 | 24.000 | 22.000 |
| Yolluk Giderleri | 30.000 | 30.000 | 35.000 | 45.000 | 55.000 | 60.000 | 47.000 | 50.000 |
| Temsil ve Tanıtma Giderleri | 45.000 | 45.000 | 45.000 | 25.000 | 45.000 | 18.000 | 16.000 | 20.000 |
| Menkul Mal Gayri Maddi Hak Alım | - | 13.000 | 15.000 | 25.000 | 15.000 | 5.000 | 9.000 | 8.000 |
| Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferler | - | 100.000 | 100.000 | 168.000 | 168.000 | - | 425.000 | 350.000 |
| Toplam | 75.000 | 194.000 | 205.000 | 273.000 | 295.000 | 95.000 | 521.000 | 450.000 |

***Kaynak:** <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>

Kurula ayrılan ödeneklere ilişkin Tablo 2 incelendiğinde Kurulun oldukça sınırlı bir bütçe ile faaliyetlerini yürüttüğü söylenebilir. Çünkü Kurul'un "Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferler" harcama kalemindeki miktarlar çıkarıldığında cüzi bir bütçe ile verilen görev ve yetkileri icra ettiği görülecektir. "Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Transferler" harcama kalemi, Avrupa Birliği ile yürütülen projelerde ülkemize düşen katkı payına ilişkin olduğundan bu tertipte yer alan ödenğin Kurul bütçesine etkisinin ayrı değerlendirilmesi doğru olacaktır. Yolluk giderlerinin büyük oranda üyelerin şehir dışından geliş-gidişlerine ilişkin olduğu dikkate alındığında, Ankara dışı yerinde incelemelerin yoğun olması halinde bu tertipteki bütçe ile söz konusu harcamaların karşılanması da son derece güçtür. Kurulun faaliyet alanı gereği, kamuda etik kültürün geliştirilmesi/yaygınlaştırılması çerçevesinde faaliyetler yürütmesi beklenirken ve dolayısıyla birçok organizasyon/seminer/konferans gerçekleştirmesi düşünülürken temsil tanıtma giderlerinde son yıllarda düşüş olduğu gözlenmektedir. Ayrıca kamuda etik kültürü geliştirmeye/yaygınlaştırmaya yönelik raporların, araştırmaların, kılavuz ve diğer dokümanların hazırlanması ve dağıtılması da düşünüldüğünde buna ilişkin harcama tertibinde de sınırlı bir ödenek olduğu görülmektedir.

Kurula ayrılan bütçeye bir bütün olarak bakıldığında söz konusu harcama tertiplerindeki ödenekler ile Kurulun kendisine verilen görev ve yetkileri etkin bir şekilde gerçekleştirmesinin oldukça güç olduğu görülmektedir. Bağımsız bütçe eleştirilerinden ziyade Kurulun etkin bir şekilde işlemlerini sağlayacak ödenekle desteklenmesi gerekmektedir. Bu, hem Kurulun faaliyetlerini etkin olarak yürütmesini hem de kamuda ve daha geniş olarak toplumda bilinirliğinin/tanınirliğinin artırılmasını sağlayacaktır.

3. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN İŞLEVSELLİK DURUMU

KGEK, 2005 yılından bu yana faaliyetlerini yürütmekte olup başarılı işler/projeler gerçekleştirmesine karşın henüz arzu edilen düzeyde bir yapı oluşturulamadığı ve bilinirliğinin sağlanamadığı söylenebilir. Özellikle ulusal yayın kanallarında “etik” ile ilgili yapılan yayınların neredeyse tamamının Türkiye Futbol Federasyonu Etik Kurulu’na ilişkin olduğu, toplumun zihninde “etik kurul” un bu şekilde yer bulduğu ve “etik kurul” denildiğinde birçok kişinin aklına öncelikle Türkiye Futbol Federasyonu Etik Kurulunun geleceği düşünülmektedir. Bu durum bir kenara bırakıldığında KGEK’in de mevcut yapısı ve olanakları çerçevesinde nasıl bir işleyiş sergilediği, kamu kurumlarında ve daha genel olarak toplumda gerektiği gibi bilinirliğini ve etkinliğini sağlayıp sağlayamadığı hususunun ele alınması yararlı olacaktır. Kurul ne kadar etkin olur ve çalışmaları ses getirirse saygınlığı ve bilinirliliği de o kadar fazla olacaktır.

Kurul, 5176 sayılı Kanun’un 3. maddesi çerçevesinde üç ana faaliyet yürütmekte olup bunlar; etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddialarını inceleme faaliyeti, etik kültürün geliştirilmesi/yaygınlaştırılması faaliyeti ve etik davranış ilkelerinin belirlenmesi faaliyettir. Bu çerçevede Kurulun işlevselliğini aşağıdaki başlıklarda ele almanın doğru olacağı değerlendirilmektedir.

3.1. Kurul Kararlarının Yaptırım Boyutu

KGEK, 5176 sayılı Kanun’un 4. maddesi gereğince en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerini ihlal ettiği iddiasıyla yapılan başvuruları (re’sen de inceleme yapabilmekte) incelemekle görevli ve yetkilidir. KGEK, 2004 yılında 5176 sayılı Kanun’la kurulduğunda Kurul tarafından incelenen kamu görevlilerinin etik dışı davranışları tespit edildiğinde buna ilişkin Kurul kararının Resmi Gazete’de yayınlanması öngörülmüştür. Kurul, ilk yıllarda etik ihlal kararı vermediği için bu yöntemi kullanmasa da bir belediye

başkanı hakkında verdiği etik ihlal kararının Resmi Gazete’de (RG: 27 Ocak 2009 tarihli ve 27123 sayılı) yayımlanması ile bir anda gündemde olan bir Kurul haline gelmiştir. Daha sonra verdiği etik ihlal kararları da kamuoyunca yakından takip edilmiş ve yayınlanan kararlar kamuda ve toplumda önemli etkiler yaratmıştır. Kurulun toplam 8 etik ihlal kararı Resmi Gazete’de yayınlanabilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 4/2/2010 tarihli ve E.:2007/98, K: 2010/33 sayılı kararı ile 5176 sayılı Kanun’un 3. fıkrası (*Kurul kararlarının Resmi Gazete’de yayınlanmasına ilişkin fıkra*) iptal edilmiş ve dolayısıyla Kurul kararlarının en önemli yaptırım gücü Kurulun elinden alınmıştır. Aslında Anayasa Mahkemesinin kararı ile sorunlu olan alan düzeltilmiştir. Çünkü Anayasa Mahkemesinin kararında da bahsedildiği üzere Kurul kararı icrai nitelik taşımamakta ve mahkeme kararı (idare mahkemelerinde Kurul kararlarına dava açılması halinde) ile iptal edilebilmekte iken etkisi icrai olup telafi edilemez durumlara sebebiyet vermekteydi. Örneğin, Kurulun verdiği etik ihlal kararı Resmi Gazete’de yayınlansa ve sonrasında bu karar, mahkemece iptal edilse, bu durumda ilgili kamu görevlisi yargı kararına rağmen telafi edilemez şekilde itibar kaybına maruz kalabilecektir. Bu açıdan 5176 sayılı Kanun’un 5. maddesinin üçüncü fıkrasının iptalini eleştirmekten ziyade bu fıkra iptal edildikten sonra Kurul kararlarının etkinliğini sağlayacak yeni bir mekanizmanın önerilmemesi ve bu yönde bir mevzuat değişikliğinin gerçekleştirilmemesi önem kazanmaktadır. Örneğin, Kurul kararlarına 60 günlük idari dava açma süresi içerisinde dava açılmaması ya da dava açılması halinde mahkeme kararının kesinleşmesi üzerine Kurul kararının Resmi Gazete’de yayınlanması; Kurul kararının ilgili üst düzey yöneticinin daha üst pozisyona atanmasında dikkate alınması vb. şeklinde çözüm önerileri düşünülebilir.

Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararından sonra Kurul kararları Resmi Gazete’de yayınlanamayınca Kurul, yeni bir çözüm olarak etik ihlal kararlarının isim ve kurum adları karartılmak suretiyle Kurul web sayfasında (<http://www.etik.gov.tr/KurulKararlari.aspx?id=1>) yayınlanması yoluna gitmiştir. Ancak bu çözüm ne yazık ki beklenen etkiyi gösterememektedir. Çünkü Kurulun aldığı etik ihlal kararları web sayfasında yayınlanmaya devam etmekte ancak bu kararların hangi kamu görevlileri hakkında verildiği bilinmediğinden kamuoyunun ve medyanın ilgisi de yok denecek kadar az olmaktadır. Dolayısıyla bunu ilgili kamu görevlileri hakkında bir yaptırım olarak düşünmek mümkün değildir.

Kurul kararları, 5176 sayılı Kanun’un 5. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ilgililere (İlgili Bakanlık veya Kurum, başvuran kişi ve hakkında inceleme yapılan kamu görevlisi) ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirilmektedir. Bu

bildirimlerin de aslında dolaylı bir yaptırım olduğu söylenebilir. Çünkü ilgili kurum, kamu görevlisi hakkında ayrı bir inceleme başlatarak yaptırım uygulayabilir ya da görevden alabilir. Ancak bu, kanuni bir zorunluluk değildir. Dolayısıyla Kurul kararları bu açıdan da doğrudan bir yaptırım içermemektedir.

Mevzuatta yer alan düzenlemeler çerçevesinde mevcut durumda Kurul kararlarının doğrudan bir yaptırımının kalmadığı ve dolaylı çözümlerle sürecin yönetildiği görülmektedir. 5176 sayılı Kanun'un ilk hali ve Kurulun kuruluş amacı düşünüldüğünde Kanun'un böylesi bir hükmünün iptal edilmesi/çıkartılması ve bunu telafi edici bir düzenlemenin ivedilikle yapılmaması önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu durum Kurulun vermiş olduğu kararların etkisini azaltmakta, Kurulun etik ihlal iddialarını inceleme görevi açısından varlığının sorgulanmasına neden olmakta ve Kurula yapılan başvuru sayılarını düşürmektedir. Çünkü başvuru yapan kişi yaptığı başvurunun sonucunda ilgili kamu görevlisine bir etkisinin olmasını, devletin ilgili kişilere müdahalesini bekleyerek hareket etmektedir. Söz konusu etkinin olmadığı görüldüğünde ise Kurula başvuru yapılmamakta, başka kurum ve kuruluşlara yönlendirilmektedir. Bu durumu, Kurula yıllar itibariyle yapılan başvurular ve alınan kararlara ilişkin aşağıdaki tabloda da görmek mümkündür.

Tablo 3: 2005-2016 Yılları Arasında Kurula Yapılan Başvurular ve Sonuçları³

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Toplam |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------|
| Başvuru Sayısı | 78 | 47 | 64 | 114 | 115 | 311 | 305 | 243 | 326 | 218 | 126 | 145 | 2.092 |
| Usule Aykırı Başvuru | 64 | 31 | 44 | 50 | 12 | 176 | 247 | 198 | 236 | 179 | 79 | 115 | 1.430 |
| İncelemeye Alınan | 14 | 16 | 14 | 11 | 39 | 109 | 75 | 64 | 83 | 44 | 36 | 44 | 545 |
| Etik İhlal Kararı Verilen | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | 30 | 9 | 10 | 9 | 6 | 7 | 5 | 83 |
| Etik İhlal Yok | 1 | 5 | 6 | 6 | 20 | 36 | 40 | 25 | 34 | 28 | 26 | 38 | 267 |

***Kaynak:** <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>

Kurula yapılan başvurular ve sonuçlarına ilişkin tablo incelendiğinde yukarıda yapmış olduğumuz değerlendirme çok net olarak ortaya çıkmaktadır. Tablodan görüleceği üzere Kurul kararlarının resmi gazetede yayınlanma yılı olan 2009 Ocak-2010 Şubat dönemi ve dolayısıyla toplumun Kurulun varlığından haberdar olması, Kurul kararları sonrasında kararların ilgili kamu görevlisi üzerinde önemli etkisinin olduğunu görmesi ile 2010 ve 2011 yıllarında başvuru sayısında ciddi bir artış ortaya çıkmıştır. Yapılan bu başvurular çerçevesinde de örneğin 2010 yılında 30 etik ihlal kararı verilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin söz konusu

kararı sonrası KGEK'in etik ihlal kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanamaması ve dolayısıyla yaptırım boyutunun/etkisinin kalmaması ile başvuru sayılarında ciddi oranda azalma olduğu gözlenmektedir. 2013 yılındaki durumun arızı bir durum olduğu değerlendirilmekte olup henüz kamuoyunda Kurul kararlarının etkisi hususunda (Resmi Gazete'de yayınlanamayacağı bilgisinin) yeterince bilgi sahibi olunmamasının etken olduğu düşünülmektedir. Çünkü daha sonraki yıllarda ciddi oranda düşüşler gözlenmektedir.

Sonuç olarak, KGEK kararlarının yaptırım boyutunun ortadan kalkması, daha sonrasında da bu yaptırım yerine alternatif etkili çözümler getirilememesi ve mevzuatta bu yönde değişikliklere gidilmemesi Kurulun inceleme fonksiyonunun gün geçtikçe geri planda kalmasına, başvuru sayılarında düşmeye, Kurulun etkisinin ve buna paralel olarak kararlarının saygınlığının azalmasına neden olmuştur. Bu nedenle, Kurulun mevcut yapısı (personel, bütçe vb.) ve mevzuattaki düzenlemeler (kararlarının yaptırımının olmaması, mevzuat eksiklikleri vb.) ile etik ihlal iddialarını inceleme/araştırma fonksiyonunu layıkıyla yerine getirmekte sıkıntı yaşadığı söylenebilir. Bu durum ise Kurulun etkisinin ve bilinirliğinin azalmasına, inceleme fonksiyonu açısından varlığının sorgulanır hale gelmesine neden olmaktadır.

3.2. Kurulun Etik Kültürün Geliştirilmesi/Yaygınlaştırılması Faaliyetleri

KGEK, kamu görevlileri hakkındaki etik dışı davranış iddialarını inceleme ve araştırma faaliyetinin dışında kamuda etik kültürünü yerleştirmek ve yaygınlaştırmak amacıyla bazı fonksiyonları da yerine getirmektedir. Bunları, kamu görevlilerine yönelik etik eğitimleri/seminerleri/konferansları düzenlenmesi, Avrupa Birliği (AB) projeleri yürütmesi, araştırma raporları ve analizler yaptırmaları, etik platform toplantıları gerçekleştirilmesi vb. olarak sıralamak mümkündür. Ancak bu çalışmada KGEK'in en fazla etkinlik gösterdiği eğitim ve proje faaliyetleri üzerinde durulacaktır.

KGEK'in Türkiye'de etik kültürün yaygınlaşması ve etiğin benimsenmesi için gerçekleştirmiş olduğu çalışmalarda çarpan etkisi en fazla olan faaliyeti etik eğitimleridir. Kamuoyunun konuya ilişkin duyarlılığının artırılmasında, kamu çalışanlarının etik ilke ve standartlara uymasının sağlanmasında, etik bilincin oluşturulmasında etik eğitimi kritik öneme sahiptir (Şahin, 2016: 29). Kurul, yetiştirdiği etik eğiticiler ve Kurulun bu konudaki uzmanları aracılığıyla kamu kurum ve kuruluşlarının talebi doğrultusunda ya da Kurul organizasyonlarıyla

kamu görevlilerine etik eğitimler vermekte, kamu görevlilerinde etik bilincin geliştirilmesine hizmet etmektedir. Kurul tarafından verilen etik eğitimler yıllar itibariyle aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: KGEK Tarafından Etik Eğitimi Verilen Personel Sayısı

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Toplam |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1.290 | 7.015 | 8.062 | 6.294 | 4.259 | 2.665 | 3.665 | 2.708 | 2.395 | 38.353 |

***Kaynak.** <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>

Tablodan da görüleceği üzere KGEK, düzenli olarak kamu görevlilerine etik eğitimleriyle ulaşmakta ve bilgilendirme, bilinçlendirme çalışmalarını yürütmektedir. Yıllar itibariyle eğitim faaliyetlerinde düşüş oluyor gibi gözlenirse de aslında bu durumun gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmektedir. Şöyle ki KGEK'in Türkiye çapında verilen etik eğitimleri izlemeye, buna ilişkin verileri toplamaya yönelik bir sistemi olmadığından, Tablo yalnızca Kurul bilgisi dâhilinde olan eğitimlere ilişkin istatistik bilgileri yansıtabilmektedir. Ancak bu eğitimlerin dışında birçok kamu kurum ve kuruluşu akademisyenlerden, etik eğitici sertifikasını haiz kamu görevlilerinden (Etik eğitici sertifikaları da Kurul tarafından zaman zaman düzenlenen eğitim programları sonrası verilmektedir.) ya da özel sektördeki eğitimcilerden yararlanmak suretiyle etik eğitimi almaktadırlar. Dolayısıyla KGEK, kendi verdiği eğitimlerin dışında kamuda böyle bir ivmeye zemin hazırlaması, etik kültürün geliştirilmesine katkı sağlaması açısından da etik eğitimi alanında önemli adımlar atmış ve atmaya devam etmektedir.

Bu çerçevede etik eğitimleri anlamında KGEK, merkezi bir eğitim talep/takip sistemi oluşturduğunda, eğitimin kalitesini artırmaya yönelik doküman bilgi sistemini etik eğitimcilerine açtığında, etik eğitimcileri sürekli bilgilendirme ve güncelleme eğitimleri ile desteklediğinde çok daha etkin ve izlenebilir bir yapıyı oluşturabilecektir. Ancak, mevcut durumda da KGEK'in vermiş olduğu eğitimler takdirle karşılanmakta (Şahin, 2016: 29) ve desteklenmektedir.

KGEK'in bir diğer önemli faaliyeti ise Avrupa Birliği veya Avrupa Konseyi ile yürüttüğü projelerdir. Bu projeler;²

a. Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi (2007-2009): 1,5 milyon Euro bütçeli proje ile kamu görevlileri için etik kurallarının uygulamasında etkinlik sağlanması ve etik bilinçlenme yoluyla uluslararası standartlar çerçevesinde etik dışlıkların önlenmesi, kamu kurumlarına duyulan güvenin artırılması amaçlanmıştır.

² <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1> adresindeki faaliyet raporlarının ilgili kısımlarından elde edilmiştir. (Erişim tarihi: 10 Mart 2017)

b. Etik Komisyonları için İhtiyaç Analizi Projesi (2011): 150 bin Euro bütçeli proje ile nitel ve nicel analiz yöntemiyle etik komisyonlarının ihtiyaçları saptanmış ve etik komisyonlarının daha aktif hale getirilmesi için öneriler ortaya konulmuştur.

c. Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi Projesi (2012-2014): 1.5 milyon Euro bütçeli proje ile Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi ile elde edilen kazanımları sürdürülebilir kılmak, kamu kurumları ile ilgili önerileri hayata geçirmek ve eksiklikleri gidermek, etik komisyonlarının faaliyetlerini desteklemek amaçlanmıştır.

d. Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki Projesi (2015-2017) 2.5 milyon Euro bütçeli proje ile Avrupa standartları ve diğer uluslararası standartlar ölçüsünde Türkiye’de etik dışılığın önlenmesine katkıda bulunmak, etik ve yolsuzluk alanlarında çalışan sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Söz konusu projeler, içeriği, bütçesi ve etkisi açısından önemli projeler olarak göze çarpmaktadır. KGEK’in personel sayısı da dikkate alındığında bu kadar az personelle böylesi projeleri yürütmesi ve bu projelerle başarılı sonuçlar elde etmesi başarının daha da dikkat çekmesini sağlamaktadır. Kurul, bu projeler aracılığıyla kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşları gibi birçok kesime ulaşmakta ve proje faaliyetleri ve çıktıları (raporlar, analizler, kılavuz, kitapçık, afişler vb.) ile etik kültürün geliştirilmesini hızlandırmaktadır. Dolayısıyla, KGEK’in kamuda etik kültürün yerleştirilmesi/geliştirilmesi doğrultusunda önemli projeleri sınırlı kaynak ve imkânlarla başarı ile yürüttüğünü söylemek mümkündür.

KGEK, etik eğitimleri ve projeler açısından kuruluş amacına uygun olarak önemli işlerin altına imza atmaya devam etmektedir. Yürüttüğü bazı diğer faaliyetleri (etik haftası etkinlikleri, sempozyum ve paneller vb.) veya oluşturduğu yapıları (etik platform) da yine bu projeler çerçevesinde organize etmekte ve geliştirmektedir. Dolayısıyla KGEK’in söz konusu faaliyetlerine ilişkin eksiklikleri tespit ederek bunları çözüme kavuşturması ve bu faaliyetler üzerine (etik ilke belirleme; eğitim, konferans, seminer düzenleme; araştırma raporları, kılavuzlar, bilgilendirici materyaller hazırlama ve proje yürütme) odaklanmasının etkinliğini ve bilinirliğini artıracığı değerlendirilmektedir.

3. 3. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Rehberlik Etme Fonksiyonu

5176 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde de belirtildiği üzere dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmetinin oluşturulmasında, yasaların düzenlemede

yetersiz kaldığı bazı öznel durumların kurullarla düzenlenmesinde, belirli statüdeki kişilerin nasıl davranması gerektiğinin belirlenmesinde ve dolayısıyla iyi yönetimin oluşturulmasında etik davranış kuralları ön plana çıkmaktadır.

KGEK Türk kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin benimsenmesi ve sahiplenilmesi, etik altyapının oluşturulması amacıyla kurulmuştur. Kurul, etik sisteminin eşgüdüm kuruluşu olup bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir (Yüksel, 2005: 59). Bu açıdan 5176 sayılı Kanun ile Kurulun kurulmuş olması kamu yönetiminde bazı ilke ve değerlerin geliştirilmesi açısından son derece önemlidir.

5176 sayılı Kanun'da ve ilgili Yönetmelik'te eleştirilen birçok husus olsa da Kurulun etik ilkelerin belirlenmesi hususunda nispeten başarılı olduğunu ancak bu ilkelerin uygulanması ve içselleştirilmesi noktasındaki gözetim görevini tam anlamıyla yerine getiremediğini (Öztepe, 2013: 290), daha çok etik eğitim ve proje faaliyetleri ile kamuya rehberlik etme fonksiyonunu yerine getirdiğini söyleyebiliriz. Kurul, tüm kamu görevlileri için ilkeleri belirleme dışında bazı meslek gruplarına yönelik spesifik etik davranış ilkelerinin belirlenmesinde (denetim görevlileri, eğitim meslek mensupları, yükseköğretim kurumları vb.) de önemli adımlar atmaktadır. Hatta Kurulun yürüttüğü proje çerçevesinde Sendikalar, Sanayi ve Ticaret Odaları ile Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları için de etik davranış ilkelerinin belirlenmesi³ yönünde çalışmalar gerçekleştirdiği görülmektedir.

Kurul, yaptığı çalışmalarla (etik ilkelerin belirlenmesi, çalıştaylar, sempozyumlar, kılavuz ve rehber hazırlanması vb.) kamu kurum ve kuruluşlarında etik alanında yürütülen faaliyetlere öncülük etmektedir. Örneğin Kurul, Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı ile önemli çalışmalar yürütmüş ve yürütmeye devam etmektedir. Kurul yürüttüğü projelerde ilgili Bakanlık ya da Kurumları pilot kurum veya paydaş olarak ele almakta ve ortak çalışmalar yürütmektedir (Örneğin, Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşviki için Teknik Destek Projesi'nin iki pilot kurumu Milli Eğitim Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'dır). Bu çalışmalar adı geçen kurumlarda etik alanında algı değişim ve dönüşümünün gerçekleşmesi ve bunların kurum iş ve işlemlerine yansımaları açısından önemlidir.

KGEK, kamu yönetiminde karşılaşılan bir takım etik dışı uygulamaların azaltılması, dürüst, adil, güvenilir ve dolayısıyla iyi bir yönetimin oluşturulması amacıyla kurulduğundan kuruluş amacına uygun olarak kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etme fonksiyonuna daha da ağırlık vermeli ve çalışmalarını bu alanlarda hızlandırmalıdır.

3 <http://www.etik.gov.tr> adresindeki haberler kısmından elde edilmiştir. (Erişim tarihi: 21 Mart 2017)

4. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU YENİDEN DÜŞÜNÜLMELİ (Mİ?)

Türkiye’de KGEK ile etik altyapısının oluşturulması ve eşgüdümün sağlanması, iyi yönetim ilkelerinin kamu görevlilerince benimsenmesi ve dolayısıyla kamuda etik kültürün oluşturulması/geliştirilmesi açısından önemli adımlar atılmıştır. Ancak henüz istenilen düzeyde bir değişim ve dönüşümün yaşandığını da söylemek güçtür. Bu durumun oluşmasında, aslında etik alanında ortaya çıkan kurumsal yapıda ve mevzuatta zamanla ortaya çıkan eksikliklere çözüm getirilmemiş olması da etkilidir. Şöyle ki KGEK’in mevcut yapısı ile üstlendiği fonksiyonları yerine getirmekte zorlandığı, kuruluş amacı çerçevesinde etkili kararlar alamamakta olduğu, bu durumun hem Kurula yönelik algıyı hem de Kurulun motivasyonunu olumsuz etkilediği düşünülmektedir. Bu açıdan 5176 sayılı Kanun’da ve dolayısıyla KGEK’de revizyona gidilmesinin doğru olacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede elbette daha farklı seçenekler de gündeme gelebilir ancak bu çalışmada üç seçenek üzerinden Kurulun etkinliğinin artırılabilceği değerlendirilmektedir. Aşağıda yer alan seçeneklerde yalnızca ana hatlarıyla nasıl bir revizyon gerçekleştirilebileceği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla her bir seçenekte çok daha kapsamlı neler yapılabileceği ayrı bir çalışmada değerlendirilebilir.

4.1. Mevcut Yapı Korunarak Kamu Görevlileri Etik Kurulunda Revizyon

5176 sayılı Kanun’da bazı değişiklikler yapılmak suretiyle KGEK’in kamuda etkin bir kuruluş haline getirilmesi mümkündür. Bu çerçevede yapılabilecekler;

1) Kurulun ve dolayısıyla hizmetin sürekliliğini sağlamaya yönelik olarak, 5176 sayılı Kanun’da görev süresi dolması üzerine yeni üyeler seçilinceye kadar eski üyeler görevlerine devam ederler şeklinde bir hüküm ile gerekli değişiklik yapılmalıdır.

2) Kurul üye yapısı yeniden ele alınmalı ve üyeler arasında sendikalardan bir temsilci olmalıdır.

3) Etik davranış ilkeleri yönetmelikte değil kanunda düzenlenmelidir. Mevcut durumdaki ilkeler yeniden ele alınmalı ve genel ifadeler daha somut hale getirilerek açıklığa kavuşturulmalıdır.

4) Kurul etik ihlal kararlarının yaptırım boyutunun olmasına ilişkin yeni bir düzenleme yapılmalıdır. Bu, Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı da dikkate alınarak Kurul kararlarının yargı organlarına götürülmemesi ya da yargı organlarına götürülmesi halinde kesinleşmesi üzerine Resmi Gazete’de yayınlanması yoluyla, Kurulun etik ihlal kararlarının disiplin cezası açısından

anlam taşıması ya da ilgili kamu görevlisinin üst makamlara atanmasında dikkate alınması vb. seçeneklerle olabilir.

5) Kurulun inceleme kapsamı daire başkanı ve üstü kamu görevlileri olarak yeniden düzenlenmelidir.

6) Kurul, personel ve bütçe açısından desteklenmelidir. Özellikle geçici görevlendirmeler yoluyla da olsa denetim elemanı ve uzman personel sayısı artırılmalıdır. Kurulun yeteri kadar organizasyon, araştırma ve çalışma yapabilmesi için bütçe tertiplerine gerekli ödenekler konulmalıdır.

7) Etik komisyonları, 5176 sayılı Kanun'da düzenlenmeli ve görev ve yetkileri netliğe kavuşturulmalıdır.

8) Yönetmelik'in 40. maddesinde başvuru süresine ilişkin iki yıllık kısıtlama ya kaldırılmalı ya da Kanun'da buna ilişkin düzenleme yer almalıdır.

Bu maddelerde yer alan eksikliklerin yanı sıra Yönetmelik'te birçok eksiklik göze çarpmaktadır. Özetle, bu seçenekte, 5176 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelik'te yer alan eksiklikler tespit edilerek Kurulun mevcut kuruluş amacı ve görevleri çerçevesinde revize edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

4.2. Kurulun Yeniden Yapılandırılması: Kamu Görevlileri Etik Başkanlığı/Genel Müdürlüğü

Kurulun etkinliğini artırmaya yönelik ikinci seçenek, yürüttüğü faaliyetler, Kurul kararları ve mevcut yapısı dikkate alınarak yapısal bir değişim ve dönüşümü içeren seçenektir.

Bu seçenekte, Kurulun yapısının değiştirilmesi ve genel müdürlük/başkanlık olarak dizayn edilmesi önerilmektedir. Bu birim, Cumhurbaşkanlığına bağlı, kamuda etik kültürün yerleştirilmesine/geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürüten bir harcama birimi haline getirilmelidir. Böylece etik davranış ilkelerinin ihlaline yönelik incelemeler dışındaki görevlerini çok daha etkin yerine getirebilen bir yapı oluşturulmuş olacaktır. Mevcut durumda Kurul, Başbakanlığa klasik anlamda bağlı olmayan ancak bütçe ve personel açısından bağlı olan ve aslında devlet teşkilatındaki yeri net olarak belli olmayan bir yapı sergilemektedir. Bu durum ise Kurulun etkinliğine zarar vermektedir. Bunun yerine Kurul (üyelerden oluşma) yapısına son verilerek Başkanlık/Genel Müdürlük düzeyinde, ancak Cumhurbaşkanlığı bünyesinde, bütçesi, personeli olan ve kamuya etik alanında yön veren, çalışmalar yürüten, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi çerçevesinde faaliyetler icra eden bir birim haline getirilmelidir.

Önerilen bu seçeneğe göre, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (Cumhurbaşkanlığı teşkilatı nasıl ve hangi yapıda oluşturulacaksa) Kamu Görevlileri Etik Başkanlığı/Genel Müdürlüğü ve görevleri düzenlenmeli ve KGEK'in öncelikle görevleri arasında yer alan etik ihlal iddialarını inceleme görevine son verilmelidir. Daha önce kapsamlı bir şekilde analiz edildiği üzere Kurul, mevcut yapısı (personel ve bütçe yetersizliği vb.) ve kararlarının yaptırımının olmaması nedeniyle bu fonksiyonunu beklenen şekilde yerine getirmede sıkıntılarla karşılaşmaktadır. Kurula yapılan başvurular azalmakta olduğu gibi verdiği kararların da kamuoyunda etkisi gün geçtikçe kaybolmaktadır. Kurul kararlarının yaptırım boyutu olmayacaksa ve kamuoyunun dikkatini çekecek mahiyet taşımayacaksa buna ilişkin kararlar almasının da ne yazık ki anlamı kalmayacaktır. Bu durum Kurulun asıl başarılı olduğu faaliyetlerinin de gölgelenmesine neden olmakta ya da başarılı işler yürütme yönündeki heyecanına/motivasyonuna zarar vermektedir. Ayrıca bir diğer açıdan, Kurulun görev alanı kapsamında olan kamu görevlileri (Genel müdür ve üstü düzeydeki kamu görevlileri) dikkate alındığında cezalandırıcı bir yöntemle etik kurallara uyumu beklemektense teşvik edici, benimsetici, sahiplenilmesini sağlayıcı projeler ve çalışmalarla hareket edilmesinin çok daha başarılı sonuçlar getireceği düşünülmektedir. Kurulun bugüne kadar yaptığı çalışmalardan da görüleceği üzere etiği teşvik edici, etik ilkelerin benimsenmesini sağlayıcı (eğitim ve projeler, rehber ve kılavuzlar vb.) çalışmalar Kurulun etkinliğine katkı sağlamıştır.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de açıklandığı üzere Kurulun başarılı olduğu alanlar olan eğitim, etik ilke belirleme, araştırma yapma, rehberler hazırlama, proje yürütme vb. çalışmalar ile kamuda etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi çalışmalarını yürütmesinin, Cumhurbaşkanlığına bağlı Genel Müdürlük/Başkanlık olarak yapılandırılmasının Kurulu/birimi çok daha etkin hale getireceği, Kurulun/birimin toplumda saygınlık ve bilinirliğinin artacağı değerlendirilmektedir. Özetle bu seçenekte ceza verme yöntemiyle değil kamu görevlilerine ve kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etme yöntemiyle kamuda etik kültürün yerleştirilmesi/geliştirilmesi önerilmektedir.

4.3. İlgili Kurumları Tek Çatı Altında Birleştirmek

İlgili kurumları tek çatı altında birleştirme seçeneği diğerlerine göre daha geniş çaplı bir düzenleme ile yapılabilecek ve daha fazla direnç ile karşılaşılacak bir seçenektir. Bu seçenekte önerilen, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) tek çatı altında birleştirilmesidir.

Bilindiği üzere 2012 tarihli ve 6328 sayılı Kanun'la Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) kamu yönetim sistemimizde yerini almıştır. 6328 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumunun kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere oluşturulduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Ombudsmanlığın aslında geniş bir görev alanı bulunmakta olup KGEK ve İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunu Ombudsmanlık bünyesinde bir yapı oluşturarak dönüştürmek ve böylece tek çatı altında daha etkin bir sistem oluşturmak da ayrı bir seçenek olarak durmaktadır. Bu kurumlar ile kamu hizmet kalitesi ve standartlarını artırmak, vatandaşın devlete olan güvenini yükseltmek, insan haklarına dayalı bir yönetim oluşturulmak istenmektedir ki bu görev ve işlevlerin tek bir yapı bünyesinde toplanarak etkin bir kamu hizmet denetiminin yapılmasını sağlamak mümkündür. Elbette mevcut durumda da ilgili kurumlar, mevzuat çerçevesinde önemli fonksiyonlar icra etmekte olup devlet-vatandaş arasındaki güven ilişkisine önemli katkı sağlamaktadırlar. Fakat bu seçenekte ilgili kurumları tek çatı altında birleştirmekle bu kurumların fonksiyonlarının tamamen ortadan kaldırılması önerilmemektedir.

Söz konusu seçenek elbette büyük bir direnç ile karşılaşılmamasına neden olacaktır. Ancak mevcut durumda vatandaşın hangi konuda hangi kuruma başvuracağını net olarak anlayamadığı, başvursa dahi etkin sonuçlar elde edemediği, bazı kişi ve kurumların ilgili Kurumlarca alınan kararlar çerçevesinde düzeltmeler ya da önlemler almadığı bir yapı bulunmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına uymayanların TBMM'de hesap vermesine ilişkin başlatılan uygulama yeni bir uygulama olup son derece önemli bir adımdır). Bu ise oluşturulmak istenen yönetim anlayışından sapmalara, vatandaşın kurumlara olan güveninin sarsılmasına neden olabilir. Ayrıca adı geçen kurumların ana işlevleri dikkate alındığında aslında üç kurum da devlet-vatandaş ilişkilerinde güvenin artırılması, iyi işleyen yönetimin sağlanması, dürüst, adil ve insan haklarına dayalı kamu yönetiminin geliştirilmesi yönünde önemli görevler icra etmektedirler. Dolayısıyla daha etkin ve vatandaş güveninin sağlanabileceği bir sistem kurulmak isteniyorsa adı geçen kurumları Kamu Denetçiliği Kurumu bünyesinde tek çatı altında birleştirmek (Ör: Etikten sorumlu bir denetçi, insan haklarından sorumlu bir denetçi uygulaması) ya da Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumunu birleştirmek (İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun yeniden yapılandırıldığı dikkate alındığında) ve bu kuruma da gereken desteği sağlamak, dikkate alınması gereken bir seçenek olarak durmaktadır.

SONUÇ

Türkiye’de etik altyapı sisteminin oluşturulması doğrultusunda 5176 sayılı Kanun’la kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kurulduğu günden bu güne kadar bazı alanlarda (etik ilkelerin oluşturulması, AB projeleri ile etik kültürün yaygınlaştırılması vb.) önemli çalışmalar yürüterek başarılı sonuçlar elde etmiştir. Ancak, 5176 sayılı Kanun’daki eksiklikler, Kurul faaliyete başladıktan sonra ortaya çıkan gelişmeler (Kurul kararlarının Resmi Gazete’de yayınlanmasına ilişkin Kanun maddesinin iptali) ile Kurulun istenilen yapısal boyuta ulaşmasına yönelik desteğin sağlanamaması nedeniyle Kurul ne yazık ki amaçlanan yapı ve etkinliğe henüz ulaşamamıştır. Kurulun istenilen yapı ve etkinliğe ulaşamaması ise kamuda etik alanında istenilen değişim ve dönüşümün gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır.

KGEK benzeri kurum ve kuruluşlar, önemli değişim ve dönüşümü beraberinde getirmesi beklenen kurumlar olduğundan, bu kurumların hassasiyetle ele alınması, ortaya çıkan gelişmelere göre revizyonların gecikmeksizin gerçekleştirilmesi ve bu kurumlara gerekli desteğin sağlanması son derece önemlidir. Aksi durumda amaçlanan değişim ve dönüşümü gerçekleştirilemeyen ama rutin iş ve işlemler yürüten, vatandaşın güvenini artırma amacıyla başlanılan ancak bu amacın gerçekleştirilmesini güçleştiren bir durum ortaya çıkabilir.

Çalışmada gerekçeleri ortaya konulduğu üzere KGEK’in mevcut yapısı ile Türkiye’de etik alanında hızlı bir dönüşümü gerçekleştirilmesi oldukça güçtür. Bu nedenle çalışmada belirttiğimiz sorunların da gösterdiği üzere ivedilikle Kurulda yapısal bir revizyona gidilmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu revizyon için çalışmada belirtilen üç seçeneğin dışında elbette başka seçenekler de gündeme gelebilir. Ancak mevcut durumda en iyi seçeneğin Kurulun yeniden yapılandırılarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatı altında Kamu Görevlileri Etik Başkanlığı/Genel Müdürlüğüne dönüştürülmesi olduğu düşünülmektedir. Ayrıca bu seçenekte, Kamu Görevlileri Etik Başkanlığı/Genel Müdürlüğünün görevi kamuda etik kültürün geliştirilmesine yönelik faaliyetler/araştırmalar/çalışmalar olarak belirlenmeli ve dolayısıyla etik ihlal iddialarını inceleme yetkisi olmamalıdır. Böylece ceza verme yöntemiyle değil kamu kurumlarına ve kamu görevlilerine rehberlik etme yöntemiyle etik kültürün yerleştirilmesine/geliştirilmesine hizmet eden ve devlet-vatandaş arasında güvenin artırılmasına katkı sağlayan bir kurumsal yapı oluşturulmuş olacaktır.

Sonuç olarak kamu yönetiminde etik alanında etkili bir değişim/dönüşüm arzu ediliyorsa Kamu Görevlileri Etik Kurulunda bir revizyonu gerçekleştirmek

gereklidir. Mevcut yapı ve mevzuat ile devam edildiğinde ise olumlu bir sonuç elde edilemeyeceği, Kurulun varlığının gün geçtikçe sorgulanacağı ve kamuda etik alanında hedeflenen değişim ve dönüşümün gerçekleştirilmesinde aksaklıklarla karşılaşılacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Bowman, S. James (2000), "Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, ss. 673-687.
- Eryılmaz, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Goss, P. Robert (1996), "A Distinct Public Administration Ethics", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6, No. 4, ss. 573-597.
- Gökçe, Orhan, Örselli, Erhan (2011), "Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı", *İş Ahlakı Dergisi*, Mayıs, Cilt 4, Sayı 7.
- Gökçelik, Özlem (2010), "Etik Kavramının Kamu Yönetimi ve İç Denetim Bağlamında Değerlendirilmesi", *Denetim Dergisi*, Sayı: 5.
- Kamto, Maurice (1997), "Reaffirming Public-Service Values and Professionalism", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, ss. 295-306.
- Öktem, M. Kemal, Ömürgönülşen, Uğur (2005), "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Ün. İ.İ.B.F. , ss. 231-237.
- Ömürgönülşen, Uğur (2016), *Türkiye'nin Ulusal Etik ve Dürüstlük Sistemi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Bu Sistemdeki Rolünün Gözden Geçirilmesi Teknik Rapor*, Ankara.
- Özdemir, Serkan (2011), "İç Denetim Etiği ve Kamu İç Denetçileri Tarafından Algılanışı", *Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C. 3, s. 2, ss. 150-168.
- Öztepe, Mısra Ciğeroğlu (2013), *Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sistemin Eleştirel Çözümlemesi*, Doktora Tezi, Ankara. (Erişim yeri: YÖK Ulusal Tez Merkezi, <https://tez.yok.gov.tr>)
- Şahin, Yusuf (2016), *Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Etkinliğinin Değerlendirilmesi Saha Araştırması Raporu*, Ankara.
- Yüksel, Cüneyt (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik TÜSiAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 2*, İstanbul.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu, "Faaliyet Raporları", <http://www.etik.gov.tr> (Erişim tarihleri: Mart ve Nisan 2017)

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG: Tarih:8/6/2004 Sayı: 25486).

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (RG: Tarih: 29/6/2012 Sayı: 28338).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (RG: Tarih: 13/4/2005 Sayı: 25785).

FREIBURG ŞEHİR YÖNETİMİNDE İKLİM KORUMACI UYGULAMALAR ÜZERİNE BİR DERLEME

A COMPILATION ON THE PRACTICES OF CLIMATE PROTECTION IN FREIBURG CITY MANAGEMENT

Saim ŞALLI*

ÖZ

Freiburg şehir yönetimi, iklim değişikliği sorununa Foucault'nun tespit ettiği modern liberal toplumların yönetim rasyonellikleriyle benzer bir şekilde çözüm üretir. Bu rasyonellikler, ulusal veya yerel yönetimlerin uyguladığı ekonomi politik sürece entegre olarak gerçekleştirilmektedir. İklim koruma politikası ile sera gazı salınımının neden olduğu küresel ısınma karşısında alınması gereken önlemler, modern yönetim düzeneklerinin özelliği olan bilimsel bilgi temelli bir yaklaşımla planlanmaktadır. Bu bilgi, ekonomi politik sürecinde ve çerçevesinde yönetim eliyle somut uygulamalara dönüşür. İklim değişikliği sorunu, iklim koruma yönetimiyle ekonomik sirkülasyon (dolaşım) mekanizmasına dâhil edilir.

Anahtar Kelimeler: İklim Koruma, Yönetimsellik, Bilimsel Bilgi, Çevre Politikası, Ekonomi Politik.

ABSTRACT

The Government of Freiburg City solves the climate change problem like the modern liberal government rationalities, which Foucault has determined. These rationalities are realized as integrated to the political economy, which national and local governments practice. Climate protection policy plans the precautions to be taken against the global warming caused by greenhouse effect on the basis of scientific knowledge that is a characteristic of modern governments. This knowledge is turned into concrete practices in the process and framework of political economy by the government. With climate protection management, the climate change problem is included into economic circulation mechanism.

Keywords: Climate Protection, Governmentality, Scientific Knowledge, Environment Policy, Political Economy.

* Arş. Gör. Dr., Gazi Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, saimsalli@gazi.edu.tr

GİRİŞ

İklim koruma kavramı, genellikle iklim değişikliği ve küresel ısınma sorununa karşı alınacak önlemler ile bu konuda yapılacak düzenlemeler ve üretilecek politikalar olarak tanımlanmaktadır. İklim korumanın amacı, kısaca iklim değişikliğinin esas nedeni olan sera gazı salınımının düşürülmesidir. Avrupa genelinde çevre politikaları konusunda model bir şehir olan Almanya'nın Freiburg şehri, bu alandaki birikimi, özel konumu ve aktif yönetim mekanizmaları sayesinde iklim değişikliği sorunu karşısında da öncü uygulamalarda bulunmuştur. Çalışmamızda Freiburg'da uygulanan iklim politikasının ekonomi politiğin bir parçası olarak gerçekleştiği vurgulanmıştır. Bu minvalde Freiburg'un iklim koruma yönetimi sürecinde ortaya koyduğu örnek uygulamalar, esas itibarıyla Foucault'nun yönetimsellik (governmentality) yaklaşımı çerçevesinde öne çıkardığı yönetim rasyonellikleriyle benzerliklerine dikkat çekilerek derlenmiştir.

1. FREIBURG'UN İKLİM KORUMA YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

19. yüzyılda Almanya'daki birçok şehir hızlı bir sanayileşme yaşarken, Freiburg şehri bu gelişmeden çok fazla pay almamıştı. Ancak Freiburg şehri bu durumu sonradan avantaja dönüştürmüştür. Şehir, artan nüfusu ve yatırımları (sanayi ve hizmet sektörünü), çevreye zarar vermeden başarılı bir şekilde şehir sistemine entegre etmiştir. Freiburg şehri, iklim değişikliği yaygın bir sorun olarak ortaya çıkmadan önce tüm Almanya'da çevre koruma (çevrecilik) konusunda örnek bir şehir olarak kabul ediliyordu. Bu nedenle Freiburg, çevre politikalarında gösterdiği başarıyı iklim değişikliğinde de sürdürmek istemiştir. Zira küresel nitelik arz eden iklim değişikliği riskleri, günümüz çevre politikalarının başat faaliyet alanının 'iklim koruma' eksenli olması gerektiğini göstermektedir (Stadt Freiburg, 1996: 7). Bu duruma bağlı olarak Freiburg şehri iklim koruma politikalarının aciliyetini çok erken bir zamanda fark etmiştir (Stadt Freiburg, 1996: 8).

Freiburg şehir yönetiminin iklim değişikliği politikasının oluşum ve uygulanma sürecinde çok sayıda rasyonellik örneğinin sunulduğu görülmektedir. Bu örnekler esas itibarıyla ekonomik rasyonellikler formunda ortaya çıkmaktadır. Freiburg şehir yönetiminin, ortaya çıkan çevre sorunları karşısında pratik (uygulamalı) çözümler üretmesi gerektiğinde temel yönelim kaynağı ve uygulama biçimi olarak ekonomiye yöneldiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bir soruna yönelik pratik çözümler ortaya koyabilmek için süreç henüz planlama (konsept) aşamasındayken ekonomik

sistemle bütünlüşmüş bir politikanın oluşturulması tercih edilmektedir. Öyle ki teknik bir imkân (olabilirlik), ekonomik olarak gerçekleştirilebilir değilse, ya bir kenara bırakılmakta ya da bundan tamamen vazgeçilmektedir. Böylece ekonomik söylem tekniğe baskın gelmekte ve bu süreç sonunda teknoloji ekonominin hizmetinde yer alan bir araca dönüşerek "eko" nomi ile "eko" lojinin köklerinde birleştiği ve uygulamada birbirini tamamladığı bir sürece doğru evrilmektedir.

İklim korumanın kavramsal durakları şunlardır:

- *Bilimsel Bilginin Yönetim Sürecine Dâhil Olması*. Bilimsel bilgi, modern yönetim pratiğinin önemli girdilerinden biridir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, yönetim herhangi bir sorun karşısında bilimsel bilgiyle bütünlüşmeden bir çözüm üretmeye başladığında başarısızlığın kaçınılmaz olmasıdır (Foucault, 2006: 503). Bu nedenle bilimsel bilgi yönetimin zorunlu olarak içlemesi gereken bir veridir. Bu bilgi türü, yönetim sanatı içinde kendiliğinden bulunmadığı için yönetsel sistemin dışında yer alanların bu bilgiyi temellendirme, kurabilme, geliştirebilme ve kanıtlayabilme imkânları vardır (Foucault, 2006: 503). Bilimsel bilgi, yönetimin kullandığı bir bilgi demeti haline gelmeden önce ekonomik ilgi ve çıkarlara entegre olur. Böylece bu bilgi, yönetimin elinde ekonomi politiğin güdümünde pratiğe dönüşmek için işlenir.

- *Sorunun Gündelik Hayata Dâhil Edilerek Çözülmesi (Normalleşme)*. Bu süreçte esas olan sorunu mutlak anlamda kontrol etmek değil, aksine toplumsal yaşamın bir parçası olduğunu kabul ederek onu sınırlandırmaktır. Kontrol önlemleri esnasında oluşacak "firelerin" varlığı yadsınmayarak toplumun genel gidişatını ve düzenini bozmayacak şekilde söz konusu sorunların tekrar ortaya çıkabileceği hesaba katılır. Bu anlamda sorun nesnesinin sınırlı da olsa her daim varlığını sürdüren bir faktör olduğu göz önünde tutulur. Söz konusu olan arzulanmayan durumların toplumdan dışlanması değil, içlenerek çözülmesidir. Bu minvalde modern yönetimlerin sorunları nasıl kontrol ettiğine dair Foucault'nun yönetim ve siyasi düşünce tarihi çalışması, özellikle şehir yönetimiyle ilgili ilk üç bölüm, günümüz çevre ve iklim politikalarının anlaşılmasında da önemli açılımlar sağlamaktadır (Foucault, 2006). Foucault, liberal yönetimlerin yoksulluk sorununu tamamen ortadan kaldırmak gibi bir hedeflerinin olmaması, aksine serbest kararlar sonucunda oluşan yoksulluğu koordine ederek çözmek istemelerinden dolayı esas itibarıyla isteklerin koordinasyonunu ve özgürlüklerin birlikte yaşamasını sağlamakla meşgul olduklarını tespit etmiştir (Lemke, 1997: 200). Tıpkı bu yönetim rasyonelliğinde olduğu gibi Freiburg şehri de çevre ve iklim değişikliği politikasıyla sorunu tümüyle ortadan kaldırmak istememekte, aksine o çevre ve

iklim değişikliği sorununa yol açan üretim ve tüketimi koordine etmeyi istemektedir. Bunun için önemli bir örnek, Freiburg şehrinin CO₂ salınımı hedefleridir. İklim değişikliğine neden olan CO₂ emisyonları sıfırlanmak istenmemekte, aksine bu emisyonları düşürmek için %20, %25 veya %40 gibi hedefler belirlenmektedir. Bu bize CO₂ gazlarının salınımının devam edeceğini, ancak kontrollü olacağını göstermektedir. Freiburg şehrinde, iklim koruma konusunda radikal değişiklikler yapmak yerine ekonominin gidişatına zarar vermeyecek şekilde yönetimsellik kavramsallaştırmasıyla uyumlu seyreden bir yol izlenmektedir.

- *Ekonomi Politiğin (Siyasi İktisadın) Belirleyiciliği.* Çevre sorunlarının çözümünde teknoloji ve ekonomi zorunlu olarak aynı pota içinde değerlendirilir. Bu nedenle genelde çevre koruma, özeldense iklim koruma uygulamalarının gerçekleştirilmesi için çözümlerin teknik olarak mümkün, ekonomik olarak makul (rasyonel) olması gerekir. Teknik olarak mümkün olan, olabilirlik koşulunun başında yer alır. Ne var ki tekniğin zihinsel anlamdaki sırasal önceliği, ekonominin başatlığını engelleyen bir durum değildir. Zira ulusal veya yerel iktidarlar, sorunlara pratik çözüm üretirken, temel bilgi kaynağı ve uygulama formu olarak siyasal iktisada müracaat ederler. Soruna pratik bir çözüm üretilmesi, bu süreç teorize edilirken ekonomik sistemle entegre olmuş bir çözüm bulunması anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle çözümlerin başarılı olması, ekonomiyle uyumlu olmasına bağlıdır. O kadar ki teknolojik olarak mümkün olan bir çözüm, eğer ekonomik olarak gerçekleştirilebilir değilse, atıl bırakılmakta veya vazgeçilmektedir. Bu nedenle ekonomik söylem, teknolojik söyleme baskın çıkmakta ve teknoloji ekonominin hizmetinde bir araç haline gelmektedir. Bu durumda iklim değişikliği sorununa çözüm arayışları, teknolojik ve ekonomik imkânların birlikte ele alındığı bir perspektifte gerçekleşmektedir.

- *Ekolojinin Ekonomi Politiği.* Çevre sorunlarının çözümünün optimumu, teknolojik ve ekonomik alanların örtüştüğü kaplamadır. Buna göre çevreci bir teknik uygulamanın ekonomik sisteme zarar vermediği sürece desteklenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla çevre ve iklim koruma konusunda ekonomi temel bir ölçüt olarak kabul edilerek politikalar üretilmektedir. Buradan yola çıkılarak üç temel noktaya sahip bir formülasyon yapılabilir: Uygulamaların teknik imkân dairesi gözetilmelidir; uygulamalar ekonomiye olumlu katkı sağlamadığı yerde zarar vermemelidir ve nihayetinde çevreyle uyumlu olmalı ya da çevreyi korumalıdır. İklim değişikliği politikası bağlamında teknik gerekliliklerle ekonomik faktörlerin örtüşmesi, şehir sakinlerini mobilize etmek bakımından da önem arz etmektedir. Bireyler teknik içerikli iklim koruma önlemlerini uygulamadan önce,

hangi ekonomik sonuçları alacakları konusunda bir beklenti içinde olmaktadırlar (Außenhofer ile yapılan mülakat, 2013, 10 Mayıs). Ekonomik bir değerlendirme yapmadan herhangi bir yatırımda bulunmak istememektedirler. Dolayısıyla şehir sakinleri için teknolojiye ve bilime dayalı önlemlerin kendi çıkarlarına (faydalarına) hizmet ediyor olmaları da gereklidir.

Şehir sisteminin yaşam ağı olarak sirkülasyon (dolaşım), çevreci politikalarda gözetilen bir başka ekonomik unsurdur. Yönetimsellik incelemesinden bilindiği gibi modern yerel yönetimlerin, sorunları çözerken gözettikleri temel hedeflerden biri şehrin sirkülasyonudur (Foucault, 2006: 32, 36-38). Bir tür mobilizasyon olan sirkülasyonda maddi ve manevi türdeki ekonomik nesnelere akmaktadır. Modern çevreci ekonomilerde bu durumu sürdürmenin yollarından biri sürdürülebilir kalkındır. Ayrıca sirkülasyon, toplumun temel yaşam fonksiyonlarını sağlayan ekonomik hareketliliğin sürmesidir. Çağımızın hâkim ekonomik sistemi olan kapitalizmde bu durum, tabiatın emek yoluyla dönüştürülmesi mekanizmasına dayanan bir üretim ve tabiatın devşirilen beşerî emtianın kullanılmasına dayanan bir tüketim dengesinde işleyen kalkınmanın devam etmesi olarak tarif edilebilir. Hizmet sektörünün işleyişi de bu ekonomik sistemin içinde gerçekleşmektedir. Buna bir örnek, iklim koruma uygulamalarını başka yerel yönetim idarecilerine veya iklim politikası uzmanlarına öğretmeye dayalı eğitim turizmidir. Ayrıca 'yeşil şehir' reklamı adı altında dinlenme ve gezme amaçlı Freiburg'a gelecek olan turistlere yönelik verilen hizmetlerdir. Bu süreçte amaç ekonominin iklim ve çevre politikaları çerçevesinde sirkülasyonunun sağlanmasıdır.

2. FREIBURG'UN İKLİM KORUMA YÖNETİMİNDEN ÖRNEKLER

2.1. İklim Değişikliği Sorununun Konumlandırılması ve Bilimsel Bilginin Yönetim Sürecine Dâhil Olması

Modern yerel yönetimler tıpkı ulusal yönetimler gibi, politikanın (policy) konusu olmuş kolektif sorunlara karşı bilimsel bilginin yardımıyla çözüm aramaktadırlar. Bu yüzden Freiburg'un iklim değişikliği politikası ekseninde yönetim rasyonelliği incelenirken, ilk sırada şehir yönetiminin olayları modern bilim açısından değerlendirme yaklaşımı yer alır. Bu değerlendirme sürecinin epistemolojik temeli, toplum ve siyaset hakkındaki bilginin pozitif bilimin sınırlarında biçimleniyor olmasına dayanmaktadır. Dolayısıyla Freiburg şehir yönetimi tarafından iklim değişikliği ve dolayısıyla iklim koruma, ampirik verilere göre değerlendirilmiştir. İklim değişikliğinin değerlendirilmesinde normatif bilgi

ve konular dikkate alınmamıştır. Örneğin Freiburg yönetiminin iklim koruma konusunda referans gösterdiği kaynaklardan biri Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli) analizleridir (Öko-Institut, 2011: 18). Bu bilimsel komisyonun kararlarından kuşku duyulmamakta ve güvenilir bir kaynak olarak kabul edilmektedir.

Bilimsel bilginin iklim koruma sürecindeki yönetim sürecine dâhil edilmesinin önemli bir örneği planlama aşamasıdır. Freiburg şehir yönetimi, iklim konseptini ve politikalarını oluşturmadan önce bu sorun içinde kendi yerinin ne olduğunu tespit etmeye çalışmıştır. Bu, bir şehir sistemi olarak Freiburg ve onun nüfusu bağlamında yapılmıştır. Konuyla ilgi bilimsel araştırmaların yanında federal politika ve kamuoyu da sorunun anlaşılmasında önemli rol oynamıştır. Zira iklim değişikliği Freiburg'un sokaklarında gözlemlenemediği için, bu sorunun şehir sakinlerinin gündelik hayatlarında maruz kaldıkları somut ve kesin bir karşılığı olmamıştır. Sorunun somut karşılığının olmaması, sorunun algılanmasını ve dolayısıyla fark edilmesini zorlaştırmıştır. Ayrıca bu sorunun niteliği veya doğrudan belirtileri hakkında demokratik karar verme süreçleri aracılığıyla kesin bir şey söylemek mümkün değildir. Ancak küresel ısınma tehlikesinin belirtilerinin fark edilmesi ve soruna yönelik uygun çözümlerin bulunması için bilimsel bilgiyle teknolojik ve ekonomik imkânlar esas çıkar yol olarak görünmüştür.

Freiburg şehir yönetimi, bu süreç zarfında kendi başına alelacele girişimlerde bulunmak yerine, gerekli bilimsel ve ekonomik bilgilere ulaşmak için daha çok kolektif ve uluslararası faaliyetlere katılmayı tercih etmiştir. Bunun nedeni iklim değişikliğinin küresel bir sorun olarak algılanmasıdır. Bu şekilde davranılmasının bir başka sebebi ise yerel düzeyde ne yapılması gerektiği konusunda hazırlıksız yakalanılmış olmasıdır. Zira acilen gerçekleştirilmesi gereken faaliyet ve önlemler hakkında kurumsal alt yapı açısından yeterli bilgi birikiminin olmadığı fark edilmiştir. Dolayısıyla Freiburg şehir yönetimi İklim Koruma Konsepti'ni tamamlamadan önce, küresel ısınma veya iklim değişikliğiyle ilgili küresel faaliyetlere iştirak etmeyi öncelmiştir. Yerel yönetim için elzem olan önemli uluslararası ve küresel faaliyetlere katılımın o dönem için bir politika hâline getirildiği anlaşılmaktadır. Örneğin bu eğilim doğrultusunda Freiburg şehir yönetimi 1990 yılında İklim Birliği'ne dâhil olmuş ve yine bu çerçevede International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI, Sürdürülebilirlik İçin Yerel Yönetimler) adlı birliğe aynı yıl üye olmuş ve özellikle 1992 yılından itibaren bu birliğin faaliyetlerinde aktif bir şekilde yer almıştır. Çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma için dünya ölçeğinde bir birlik olan bu kurumun

Avrupa Bölge Sekreterliği Freiburg'da bulunmaktadır. Freiburg şehir yönetiminin uygulayıcı olmaktan çok gözleyici olduğu bu dönemde ICLEI'nin bazı etkinlikleri şunlar olmuştur:

- 1992 yılında üst düzey yöneticilerin katılımıyla yapılan ilk iklim değişikliği zirvesinde İklim Koruma Şehirleri kampanyası başlatılmış ve Freiburg bu kampanya içinde birliğin bir üyesi olarak yer almıştır.

- 1995 yılında Berlin'de Dünya Yerel Siyaset Zirvesi adı altında bir konferans tertip edilmiştir. Freiburg şehir yönetiminin de katıldığı bu konferansta iklim koruma için önemli kararlar alınmıştır.

- Yine 1995 yılında Freiburg şehir yönetimi Japonya'daki Saitama Deklarasyonu'nu onaylamıştır. Bu deklarasyon 2005 yılında CO₂ salınımını %20 oranında düşürmeyi hedeflemiştir.

Freiburg sadece ICLEI'nin faaliyetlerinde yer almamış, aksine yerel yönetimler için önemli olan başka uluslararası faaliyetlere de katılmıştır. Örneğin bu doğrultuda İklim Koruma Konsepti (1996) öncesi son antlaşma olan Allborg Sözleşmesi'ni imzalamıştır.

Freiburg şehrinin iklime etki eden çevre faaliyetlerinin ilk uygulama örnekleri olarak kabul edilebilecek olan 1989 yılına ait Enerji Konsepti'nin hazırlanmasında bilim adamları ve teknik uzmanların yardımına müracaat edilmiştir. Freiburg şehir yönetimi, Freiburg Enerji ve Su İşletmeleri A.Ş. (FEW) ve Federal Coğrafya ve Şehir Düzenlemesi Araştırmaları Kurumu ile birlikte Enerji Konsepti'nin yazılması için Heidelberg ve Züriç menşeli iki araştırma şirketini görevlendirmiştir (Böhme, 1989: v). Sorunun çözümü bilim, teknoloji ve ekonomi alanından elde edilen bilgilerle araştırılmıştır. Çatışma oluşturması muhtemel farklılıklardan kaçınarak konsensüse ulaşmak için din, ideoloji ve ahlak dışarıda bırakılmıştır. Bu Enerji Konsepti için yapılan araştırmanın verileri sonraki eylem planları ve konseptleri için bir temel oluşturacaktır. Ancak bu politikaları hayata geçirmek sadece yönetimin görevi olmayacak, aynı zamanda vatandaşların da katılımını gerektirecektir. Dönemin Freiburg Belediye Başkanı'nın, başarılı sonuçlara ulaşabilmek için şehir yönetimiyle halkın aynı anda katılımının gerektiğini vurgulaması (Böhme, 1989: v), bilimsel-teknik bilginin hayata geçmesi için yönetenle yönetilenlerin aynı anda bu bilgileri bir ölçü olarak kabul etmesi gerektiğini göstermektedir. Şehir yönetimi bu sürece çevre bilincine sahip vatandaşların varlığına dayanarak başlamıştır.

Enerji Konsepti, iklim değişikliği sorunu henüz sosyal ve kamusal bir sorun¹ değilken ortaya konulmuştu. Bu konseptten yedi yıl sonra iklim için eylem planları süreçlerine geçilmiştir. Bu süre içinde geniş kitlelerde iklim değişikliğinin bütün insanlık için küresel bir tehdit olduğu algısı oluşmaya başlamıştı. Bu bağlamda 1996 yılında Freiburg şehrinin ilk İklim Koruma Konsepti kabul edilmiştir. Bu konseptin oluşturulması için Aralık 1994'te Freiburg şehir yönetimi, şehir meclisinin kararıyla uyumlu olarak FEW ile birlikte bilimsel bir araştırma komisyonunu görevlendirdi. Araştırma çerçevesi Freiburg şehir yönetiminin çevre dairesi tarafından belirlenen bu konsept çalışması, özerk bilimsel kurumlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Ekoloji ve çevre politikaları konusunda araştırmalar yapan bir enstitü tarafından koordine edilen bu uzmanlar grubunu, adı geçen kurumla birlikte Basel ve Wuppertal kökenli iki araştırma enstitüsü oluşturmuştur (Stadt Freiburg, 1996: 8).

Buna paralel olarak işveren konumunda olan Freiburg şehir yönetimi tarafından bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Projeyi takip etmeyi, destek sağlamayı ve karşılıklı fikir alışverişini mümkün kılan bu çalışma grubu, çevre dairesi başkanlığında kurulmuştur (Stadt Freiburg, 1996: 8). Bu grubun üyeleri şehir yönetiminde yer alan dairelerin temsilcileridir. Bunlar Yapı İşleri Dairesi, Alt Yapı Dairesi, Orman İşletmesi, Atık Yönetimi, Trafik Dairesi, Enerji ve Su İşletmeleri A.Ş. ve şehir yönetiminin temsilcileridir. Birçok oturumda bu araştırmanın aşamaları uzman grubu tarafından bu çalışma grubuna sunulmuş ve birlikte tartışılmıştır. Böylece araştırmanın başlangıç aşamasından sonuç aşamasına kadar, çalışma grubunun üyelerinin çoğunun yaklaşım ve düşünceleri dikkate alınmıştır. Araştırmanın sonuçları bu çalışma grubu dışında çalışan İklim Kurulu tarafından ele alınıp tartışılmıştır. Bu İklim Kurulu, Fraunhofer Güneş Sistemleri Kurumunda çalışan bir profesör başkanlığında enerji, trafik ve orman bilimleri disiplinlerinden gelen bilim adamlarından oluşmuştur. Bu İklim Kurulu, konsept kabul edilmeden önce Şubat 1996'da toplanarak konsept çalışması hakkında görüş ve değerlendirmelerini ilgili mercilere iletmiştir (Stadt Freiburg, 1996: 8).

1 Kamu politikası sürecinin oluşum etapları sırasıyla şöyledir: a) Sorunsal özel durum, b) toplumsal sorun, c) kamusal sorun ve d) kamu politikası. Kamu politikasının oluşması için öncelikle toplumsal sorunun kamu sorunu haline gelmesi gerekir. Sosyal sorun aşamasında bizzat toplum içinde bir sorun geniş bir kitle tarafından tanınmaya başlanır. Ancak konuya siyasal mekanizmalar aracılığıyla bir ilgi gösterilmemiş ve dolayısıyla siyasal gündeme girmemiştir. Kamu sorunu aşamasında ise sosyal sorun siyaseten tanınır ve gündeme alınır, ancak henüz kamusal müdahale, başka bir ifadeyle henüz bir kamu politikası uygulanmış değildir. Kamu politikasında mevcut sorunun çözümü veya sona erdirilmesi için siyasal ve yönetsel mekanizmalarla eyleme geçilir (bkz. Knoepfel vd., 2007: 131).

Seçilen bu bilimsel kurumlar denetimsiz bırakılmamıştır. Aksine Freiburg şehrinin ilgili kurumlarıyla koordineli olarak çalışmışlardır. Konsept araştırmacılarının bağımsız çalışmalarını engellemeden Freiburg şehir yönetiminin belirlediği kurumlarla birlikte düzenli toplantılar yapılmıştır. Konsept araştırmacılarıyla koordineli çalışmanın bir amacı da Freiburg şehrinin şartları ve kabulleriyle uyumlu bilgiler üretmek olmuştur. Bu nedenle İklim Koruma Konsepti'nde öncelikle mevcut durumun analizi yapılarak, sorunun bilimsel veriler ve ölçüler temeline oturtulması sağlanmıştır. Bunun sonucu olarak ilk önce iklim açısından önemli bütün emisyonlar analiz edilmiştir. Bu emisyonların sorumlusu olarak Freiburg şehir sınırlarında yaşayan bütün özel ve kurumsal kaynaklar göz önünde tutulmuştur. Emisyon kaynağı olarak analize dâhil edilen alanlar enerji, trafik, atık yönetimi ile tarım ve ormancılık şeklinde tasnif edilmiştir (Stadt Freiburg, 1996: 9). İklim Koruma Konsepti'nin analizinin yapıldığı bütün aşamalarda CO₂ emisyonu alanları, bu sayılanlardan teşekkül etmiştir. Sorunun verilerle somut bir şekilde konumlandırılması için küresel ısınmaya etki eden CO₂ gazının miktarını ölçmek için bir yöntemin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu yöntemle göre zararlı bir maddenin iklime etkisi, onun eşdeğerlik faktörü [Äquivalenzfaktor] olarak tanımlanmıştır. Bu faktör zararlı maddenin karbondioksit miktarıyla olan ilişkisini ifade etmektedir. Dolayısıyla bu ilişki çerçevesinde ortaya çıkan sonuca göre CO₂ miktarının kıyaslandığı zararlı maddeyle aynı iklimsel etkiye sahip olduğu kabul edilmiştir (Stadt Freiburg, 1996: 10). Bilimsel yöntemlerde, araştırma nesnesinin analiz edebilmesi için anlaşılır ve denenebilir ölçüler koyulmaktadır. Herhangi bir ölçü belirlenmeden, yani kendisine başvurup değerlendirme yapılabilecek bir başlangıç noktası olmadan pozitif bilimlerin herhangi bir sorunu ele alması mümkün değildir. Bir kriter belirlenmeden bir sorun veya bir araştırma nesnesi hakkında yapılacak herhangi bir açıklama boşlukta kalacaktır. Bu nedenle CO₂ emisyonuna neden olan alanların birbiriyle karşılaştırılması ve bütün Freiburg şehrini kapsayan bir iklim bilançosu çıkarılması için gerekli yöntem olarak eşdeğerlik miktarlarının hesaplanması tercih edilmiştir (Stadt Freiburg, 1996: 10-11).

1996 yılında oluşturulan İklim Konsepti'nde hedef 2010 yılına kadar CO₂ salınımını %25 oranında düşürmektir. Bu önlemlerin hangi durumda olduğunu takip etmek için 2003 yılında yapılan bilanço analizinde, Freiburg şehrinin CO₂ salınımında sadece %5 oranında bir azalma tespit edilmiştir. Her ne kadar bu oran salınımları azaltma hedefinde belirli bir eğiliminin yakalanmış olduğunu gösterse de hedeften oldukça uzak olduğu görülmüş ve 2010 yılı için belirlenen hedeflere ulaşılamayacağı anlaşılmıştır. Bu nedenle Freiburg şehir yönetimi,

bu durumu değerlendirmesi ve bundan sonra yapılması gerekenler için Eko Enstitüsü'nü görevlendirmiştir. Eko Enstitüsü bu görev çerçevesinde Freiburg şehri için yeni duruma göre revize edilmiş "Freiburg Şehrinin İklim Koruma Stratejisi" adlı çalışmayı hazırlamıştır. 2007 yılında gerçekleştirilen İklim Koruma Stratejisi adlı bu çalışmada herhangi bir yeni bilimsel kriter tanımlaması ve mevcut durum analizi yapılmadan doğrudan iklim koruma 'senaryo'ları ve önlem planının geliştirilmesi üzerinde odaklanılmıştır (Öko-Institut, 2007: 6). Ayrıca daha önceki çalışmada, yani 1996 yılında telif edilen İklim Koruma Konsepti'nde ele alınan atık yönetimi ile tarım ve ormancılık alanları analize dâhil edilmeyerek, sadece enerji ve trafik alanları ele alınmıştır. Ayrıca bu raporla 2020 yılı için hedeflenen %25 hedefinin iklim koruma için yeterli olmadığı tespit edilmiştir. Yeni hedef 2030 yılı için CO₂ salınımını %40 oranında düşürmek olmuştur (Öko-Institut, 2007: 46). İklim Koruma Konsepti'ndeki 2010 yılı hedefine ulaşamamasının nedenlerinden biri olarak enerji ve trafik alanlarındaki federal mevzuat gösterilmiştir. Federal hukuk nedeniyle yerel yönetimler kendi politikalarını belirleme konusunda sıkıntılar yaşamışlardır. Ancak bu sıkıntılara rağmen Freiburg şehir yönetimi esas nedenleri kendi faaliyetlerinde aramıştır. Buna bir örnek olarak Rhodia Kojenerasyonu ve Üniversitenin ısı ve elektrik santralini belirlenen zamanda yapılmaması gösterilmiştir. Ayrıca eyalet ve şehir yönetimleri arasındaki anlaşmazlık yüzünden, yapılması planlanan rüzgar türbinlerinin inşa edilememesi de bir gerekçe olarak zikredilmiştir (Stadt Freiburg, 2010: 27).

Freiburg 2007'deki İklim Koruma Stratejisi'yle yetinmemiş ve Baden-Württemberg eyaletinin iklim politikasından aldığı destekle yeni çalışmalar yapmıştır. Üç ayrı araştırma şeklinde ortaya çıkan bu konsept ve eylem planı, ilk olarak İklim Açısından Nötr Bir Şehir adı altında 2011 yılında tamamlanmıştır. İklim Açısından Nötr Bir Şehir kapsamındaki iklim koruma eylem planının geliştirilmesinin amacı, 2007 yılında revize edilen iklim koruma konsepti doğrultusunda CO₂ salınım oranını 2030 yılına kadar %30 oranında düşürmektir. Baden-Württemberg eyaletinin yerel yönetimleri teşvik ettiği yeni eylem planı çerçevesinde Freiburg il yönetimi tarafından hazırlatılan tam adıyla "Freiburg 2050: İklim Açısından Nötr Bir Şehre Doğru" olan bu araştırma ile, iklim koruma alanında yeni önlemler ve hedefler belirlenmiştir. Bu araştırma sonucu belirlenen ve iklim koruma açısından gerekli olan yeni hedefe göre, 2050 yılına kadar enerji tüketiminden kaynaklanan sera gazlarının %90 oranında düşürülmesi hedeflenmiştir (Öko-Institut, 2011: 13).

Bütün bu örnekler ve veriler, Freiburg yerel yönetimi tarafından iklim değişikliği sorununun konumlandırılması aşamasında pozitif bilim tasavvurunun etkili olduğunu göstermektedir. Almanya'daki diğer modern yerel yönetimler gibi Freiburg şehri de kamu politikasının gündeminde olan toplumsal sorunlara karşı pozitif bilimlerin yardımıyla çözüm aramaktadır. Bu nedenle Freiburg yerel yönetimi, gündemine aldığı çevreyle ilgili bir sorunu değerlendirirken ve bu konuda politikalar üretirken modern bilimin kendilerine sundukları çerçevenin dışına çıkmamaktadır. Dolayısıyla epistemolojik açıdan bakıldığında bu sürecin dikkat çeken bir yönü de varlık ve insan tasavvuruna ait bilginin seküler ve pozitif bilimin sınırları içinde şekilleniyor olmasıdır. Bu nedenle iklim değişikliği ve koruması değerlendirilirken sadece ampirik veriler kullanılmaktadır. Freiburg belediyesinin kendi hazırladığı veya başka kurumlara hazırlattığı metinlerde metafizik, ahlak ve din benzeri bilgi kaynakları iklim sorunu ele alınırken değerlendirilmeye alınmamıştır.

2.2. İklim Değişikliği Sorununun Kontrol Edilmesi ve İçlenmesi (Inclusion)

Freiburg şehrinin iklim koruma politikasının temelini oluşturmuş olan ve iklim sorununun gelecekte sınırlı da olsa kontrol altına alınabilmesi amacıyla yapılan *Freiburg'un İklim Koruma Konsepti* başlıklı bu ayrıntılı eylem planında ilk önce bilimsel veriler ekseninde mevcut durumun analizi yapılmıştır. Bu konseptin amacı gelecekte iklimi sınırlı da olsa kontrol edebilme düşüncesine dayanmaktadır. Freiburg'un iklim sorunu açısından hangi noktada olduğunu anlamak için bir baz yılı tespit edilerek iklim açısından önemli olan bütün emisyonlar hesaplanmıştır. 1992 yılı baz alınarak yapılan bu hesaplamalar, daha sonra düzenlenecek olan senaryolar için bir ön aşama teşkil etmiştir. Zira mevcut durumu hangi şartların oluşturduğu, başka bir deyişle CO₂ gazına neden olan esas emisyon alanlarının hangileri olduğu ortaya konulursa, bundan sonra değişiklik yapılması gereken sorun kaynaklarının gün yüzüne çıkacağı varsayılmıştır. Emisyon alanları değerlendirilirken 1987-1992 yılları arasında çevreci enerji amacıyla icraata geçirilen ancak iklim koruma açısından da önemli olan önlemler göz önünde tutulmuştur. Bu önlemler şunlardır (Stadt Freiburg, 1996: 9):

- 1991 yılında birleştirilmiş trafik bağlantı kartı (bölge kartı; Regiokarte) uygulamaya konulmuştur.

- 1991 yılında Weingarten Isı Merkezinde enerji sağlayıcısının kömürden doğal gaza geçmesi gerçekleştirilmiştir.

- 1 Ocak 1991'de elektrik için çizgisel zaman dilimi tarifesi uygulamaya konulmuştur.

- 1992 yılının başında çöp deposu gazı ve doğal gaz ile çalışan toplu ısıtma santrali faaliyete geçmiştir.

Mevcut durum analizinden çıkan sonuca göre iklim korumaya katkı sağlayan bu faaliyetlere rağmen, Freiburg şehrinin sınırları içinde üretilen CO₂ oranı artmaya devam edeceği için ilave önlemlerin alınması gerektiği ortaya çıkmıştır. Freiburg sınırlarında yer alan enerji, trafik, atık yönetimi ile tarım ve ormancılık alanlarında ortaya çıkan emisyonların hesaplanarak CO₂ eşdeğerliklerine çevrilmesi, iklim koruma önlemleriyle bağlantılı olan bu icraatlar dikkate alınarak yapılmıştır. 1992 yılı için çıkarılan Freiburg şehrinin iklim bilançosuna göre toplam 1.945.000 ton CO₂ salınımının %73'ü enerji alanından kaynaklanmaktadır (Stadt Freiburg, 1996: 12). Enerji alanı kendi içinde sanayi, küçük tüketici ve hane halkı olmak üzere üçe ayrılmıştır. Küçük tüketiciler, ki kamusal binalarla küçük işletmelerden oluşur, yıllık 548.000 ton ile tek başına en çok CO₂ salınımına yol açmaktadır. Bu değerlere yakın olarak sırasıyla hanehalkı ve sanayi gelmektedir. Freiburg, Almanya'nın nüfusu sürekli artan şehirlerinden biridir. Ülkenin bazı şehirlerinde nüfus azalırken Freiburg'da nüfus 1987-1992 arasında 185.000'den yaklaşık 194.000'e yükselmiştir (Stadt Freiburg, 1996: 15). Nüfusun sürekli artış içinde olması önemli bir veridir, zira bu durum yeni konut ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Konut sayısının çoğalması, ısınma ve diğer ihtiyaçlar nedeniyle enerji tüketimini artırmaktadır. Freiburg'da CO₂ ve diğer sera gazlarının salınımına yol açan en büyük kaynaklardan biri konutların ısınması için kullanılan enerjidir. Hanehalkı tarafından kullanılan enerjinin %77'si ısınma amaçlıdır (Stadt Freiburg, 1996: 22). Freiburg'da CO₂ salınımının %25'ine ise trafik neden olmaktadır. Taşıt trafiğinin %76'sını özel taşıt trafiği, %21'ini yük taşımacılığı oluşturmaktadır (Stadt Freiburg, 1996: 14). Federal yetki sınırlarında yer alan otobanlarda Freiburg şehrinin herhangi bir düzenleme yapma imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle otoban trafiğinin önemli bir kısmını meydana getiren yük taşımacılığı, yerel yönetimin iklim korumayla ilgili alacağı kararların dışında kalmaktadır. Enerji ve trafik dışındaki alanları oluşturan atık yönetimi, tarım ve ormancılık faaliyetlerinin toplamının neden olduğu CO₂ salınım miktarı sadece %2'dir. Bu nedenle, ileride görüleceği üzere, CO₂ miktarının düşürülmesine ilişkin önlemler enerji ve trafik alanları üzerinde yoğunlaşacaktır.

İklim Koruma Konsepti'nde geleceğin hesaplanarak sorunun kontrol edilmesi için üretilen araştırmalar şu şekilde devam etmiştir. Mevcut durum verileri tespit edildikten sonra, bu aşamadan itibaren iklim koruma önlemlerine başka

ilaveler yapılmayıp mevcut durumun aynen sürdüğü varsayıldığında 2010 yılına kadar nelerin olacağı tahmin edilmektedir. Bu doğrultuda gelecek planlaması için bir temel teşkil edecek olan ayrıntılı tahmin senaryoları düzenlenmiştir. Buna göre senaryoların en önemli özelliklerinden biri çözüm sürecinde varılması istenen hedefin belirlenmesidir. İklim koruma eylem planlarında hedef, bir şehirde ortaya çıkan toplam CO₂ salınımlarının, üzerinde anlaşılan ileriki bir tarihte ne kadar azalması gerektiği üzerinden oluşturulmaktadır. Örneğin İklim Koruma Konsepti'nde 'Referans Senaryosu' olarak adlandırılan bölümde 1992 yılı temel alınarak 2010 yılında CO₂ salınımının ulaşacağı miktar tahmin edilmeye çalışılmıştır. Yapılan hesaplamalara göre 2010 yılına kadar CO₂ oranında %6'lık bir artış yaşanacaktır. Bu artışa rağmen Freiburg nüfusunun giderek artması nedeniyle kişi başına düşen emisyonlarda bir düşüş yakalanacak ve 1992 yılının verilerine göre 10,7 ton olan CO₂ miktarı 9,5 tona gerileyecektir (Stadt Freiburg, 1996: 16). Referans Senaryosu'na göre 2010 yılında enerji tüketimi %7 oranında artacaktır. Ancak buna rağmen Freiburg'da toplam son enerji tüketiminin yol açtığı CO₂ emisyonlarında %1'lik bir düşüş sağlanacaktır (Stadt Freiburg, 1996: 17). Bununla ilgili en önemli tahmin ise Freiburg'daki bütün CO₂ emisyonları içindeki enerji tüketimi payının 1992 yılında %74 iken, 2010 yılında %68'e düşecek olmasıdır (Stadt Freiburg, 1996: 16).

Enerji tüketimi artacak olmasına rağmen, CO₂ emisyonlarında göz ardı edilmeyecek bir düşüşün yaşanmasının nedeni nedir? Araştırmada yapılan tahmine göre, bu düşüş esas itibariyle kimya fabrikası olan Rhône-Poulenc Rhodia tarafından ortak çalışma sonucunda kurulacak olan gaz ve buhar türbinleri tesisi sayesinde vuku bulacaktır (Stadt Freiburg, 1996: 16). Bu enerji teknolojisi şu şekilde işlediğinde mesafe alınacaktır: Adı geçen termik santralden elde edilen elektriğin cüzi masraflarla besleyiciler yoluyla hanehalkının ve küçük tüketicilerin hizmetine sunulması, CO₂ salınımlarında gözle görülür bir düşüşe yol açacaktır. Bu tesisin etkisi sadece sanayide kendisini göstermeyecek, belirtildiği üzere hane halkı ve küçük tüketicilerin neden olduğu CO₂ gazı oranlarında da olumlu bir ivmenin yakalanmasına vesile olacaktır. Ancak buna rağmen hanehalkı ve küçük tüketicilerin tükettiği enerjide toplam %3 ila %4 aralığında bir CO₂ salınımı artışı olacağı tahmin edilmektedir (Stadt Freiburg, 1996: 16). Bu tesis, Freiburg'daki önemli bir sanayi kompleksi ve dolayısıyla bir CO₂ salınım kaynağı olduğundan, bu tesislerin enerji temini ve tüketiminde yapılacak bir değişiklik CO₂ emisyonlarının azalmasına neden olacaktır. Dolayısıyla termik santral sayesinde sanayi sektörünün CO₂ emisyonlarında %14'lük bir azalış ortaya çıkacaktır (Stadt Freiburg, 1996: 16).

Referans Senaryosu'na göre trafik alanında ortaya çıkacak iklim açısından olumsuz etkisi olan emisyonlar, 2010 yılında %30 oranında artış kaydedecektir (Stadt Freiburg, 1996: 18). Özel taşıt trafiği içinde yer alan kişisel uçak trafiği, CO₂ salınımlarında %97'lik bir artış gösterecektir. Ancak trafik içinde bu konuda başı çeken yine bireysel motorlu taşıt trafiğidir. Özel taşıt trafiğinin yanı sıra yük taşıma trafiğinde önemli artışlar meydana gelecek ve bu alanda TIR (Transports Internationaux Routiers: Uluslararası Karayolu Taşımacılığı) %75'lik bir CO₂ salınımlarıyla ciddi bir kirlilik kaynağı olmaya devam edecektir. Enerji ve trafik dışındaki diğer alanları oluşturan atık yönetimi ile tarım ve ormancılık alanlarında 2010 yılında CO₂ salınım miktarı %40 oranında artacaktır. Ancak bu alanlar, genel toplama oranla %2,5'te kalacağı için önemli bir risk kaynağı olmayacaktır (Stadt Freiburg, 1996: 20).

İklim Koruma Konsepti'nin "Azaltma Potansiyeli" bölümünde Freiburg'da hangi alanlarda CO₂ salınımlarının azaltılma potansiyelinin bulunduğu incelenmiştir. CO₂ salınımlarının azaltılmasının hangi uygulamalarla sağlanabileceği ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiştir. Dört ana başlıkta, enerji tüketimiyle CO₂ salınımları arasındaki ilişki çerçevesinde, iklim değişikliğine yol açan bu tehlikeli gaz salınımlarının, teknik ve iktisadî kavram ve metotlar doğrultusunda, düşürülmesi imkânları ortaya konulmaktadır. Bu bağlamda en üst teknik ve iktisadî imkânın keşif edildiği yer olan optimum nokta esas alınmaktadır. Azaltma Potansiyeli bölümünde enerji talebi; enerji arzı, trafik, atık yönetimi ile tarım ve ormancılık başlıkları altında incelenmiştir. Enerji talebinin, azaltma potansiyeli en yüksek alanlardan biri olduğu belirlenmiştir. Zira yapılan analizlere göre, teknik azaltma potansiyeli aynı zamanda iktisadî olarak uygulanabilir niteliktedir. Enerji talebi alanında azaltma potansiyellerinin başında mekân ısı ihtiyacının düşürülmesi gelmektedir. İklim Koruma Konsepti içinde hanehalkı başlığında incelenen bu seçeneğe göre, buradaki iktisadî gerçekleştirme potansiyeli bir hayli yüksektir. Hanehalkında en çok enerji tüketimi, mekân ısıtması alanında gerçekleştiği için belirlenecek hedef de burada yapılacak uygulamalarla bağlantılı olacaktır. Bunun için iki temel uygulama teklif edilmiştir: Bina yenilenmesi ve enerji değişimi (Stadt Freiburg, 1996: 22). Enerji talebi alanındaki bir diğer tasarruf kaynağı, piyasada mevcut olan en verimli elektronik cihazların ve ürünlerin kullanılmasıdır. Elektrik kullanımında eski elektronik cihazların daha fazla elektrik tüketmesi nedeniyle, bu cihazların yerine pazardaki en iyi cihazların kullanılması gerekmektedir (Stadt Freiburg, 1996: 23). Bu alandaki son madde ise ışıklandırma. Küçük kurumsal tüketici kısmında ele alınan başlıkta değinilen konulardan biri, ışıklandırma alanında yapılacak tasarrufun potansiyel bir azaltma fırsatına işaret etmesidir.

Enerji arzı alanındaki temel eylem planı ise, enerji elde edilirken (üretilirken) CO₂ gazı salınımını düşürmeyi hedeflemektedir. Freiburg şehir meclisi, Çernobil Faciası'nın da etkisiyle 1984 yılında nükleer enerjiden tedricen çıkma kararı almıştır. Dolayısıyla enerji tedarik kaynakları konusunda nükleer enerji gelecekte bir seçenek olarak düşünülmemiştir. Bunun yerine birleşik üretim (kojenerasyon) ve yenilenebilir enerji esas seçenekler olarak belirlenmiştir. Birleşik üretim, ısı ve elektriğin tek bir kaynaktan eşzamanlı olarak üretilmesidir.

Trafik alanında ulusal düzenlemelerin belirleyici olması nedeniyle, teknik tasarruf tedbirlerine başvurulması mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla örneğin motorlu taşıtların motorlarının daha efektif olması yönünde bir hukukî yaptırım niteliği taşıyacak idarî veya siyasî kararlar almanın imkânı bulunmamaktadır (Stadt Freiburg, 1996: 29). Bu nedenle konsept araştırmacıları çözümü toplu taşıtların yaygınlaştırılmasında bulmuşlardır. Özel taşıt trafiğini azaltarak, toplu taşıta veya kısmen bisiklete yönlendirme potansiyeli söz konusu olmuştur. Özel taşıtlardan doğrudan bisiklet kullanımına teşvik, ulaşım bakımından uygulanabilir olmadığı için etkinlik bakımından bisiklet daha ziyade toplu taşıma ile birlikte ele alınmıştır. Son başlığı oluşturan atık yönetimi ile tarım ve ormancılık alanları ise azaltma potansiyeli bakımından çok fazla etkili görülmemiştir. Burada tüketim ve yeme alışkanlığında meydana gelecek olan değişikliklerin, tarım sektöründe ortaya çıkan CO₂ salınımını azaltabileceği vurgulanmıştır (Stadt Freiburg, 1996: 31). Eğer bu alanda daha az tüketim gerçekleştirilirse, buna bağlı olarak hayvancılık faaliyetleri sırasında ortaya çıkacak zararlı gaz miktarının düşebileceği tahmin edilmiştir.

2.3. İklim Koruma Yönetiminde Ekonomi Politüğün Belirleyiciliği

İklim Koruma Konsepti'nden sonra Freiburg şehir yönetiminin ilgili birimleri yenilenebilir enerji gibi kaynaklara geçişin teknik ve ekonomik imkânları hakkında araştırma yapmışlardır (Stadtarchiv, D UA 1). Bu çalışmalarda iktisaden makul, teknik olarak mümkün olan aranmıştır. Elbette temel değerlendirme kriterlerinden biri olarak uygulamaların çevre veya iklim koruma faaliyetine uygunluğu da gözetilmiştir. Ancak iklim koruma uygulamaları bu niyetlere rağmen ekonomik sürece entegre edilerek realize edilmiştir. Bu çerçevede Freiburg belediyesinde 1998 yılında çevreci elektrik (Ökostrom) için özelleştirme arayışları başlamıştır. Bu amaçla görevlendirilen Çevre Koruma Dairesi, çevreci elektrik üreten ve sağlayan şirketlerle irtibata geçerek konuyu araştırmıştır. 1998 tarihli ara rapora göre çeşitli şirketler ile yazışılarak, çevreci elektrik hakkında ayrıntılı bilgi talep edilmiştir (Stadtarchiv, D. UA 1). Geri bildirimden sonra üç şirketin yenilenebilir enerji

kaynaklarına dayalı olarak elektrik ürettiği ve piyasaya sunduğu ortaya çıkmıştır. Bu üç şirket, müşteriler tarafından talep edilen elektriği şebekeye aktarmaktadır. Dördüncü şirket ise talep edilen veya sipariş edilen çevreci elektrik miktarını temin edeceğine, fakat müşterilere doğrudan veremeyeceğini belirtmiştir.

Bu ara raporda başka bir bilgi de enerji alanındaki şirketlerin ne kadarının 'yeşil elektrik' (Grüner Strom) kapsamında faaliyette bulunduğu hakkındadır. Avrupa Yenilenebilir Enerjiler Birliğinin (EUROSOLAR, The European Association for Renewable Energy) bu konuda yayımlanmış olduğu bilgilerden hareketle, yeşil elektrik üreticisini, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik üreten ve bunu şebekeye dağıtan, ancak bu faaliyetlerini nükleer santrallerden, kömür santrallerinden, vs. elektrik tedarik etmeden ve bunların üreticileriyle herhangi bir birlikteliğe de gitmeden gerçekleştiren üreticiler olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanımlama çerçevesinde geri bildirimde bulunan şirketlerden, üçünün yeşil elektrik üreticisi olduğunu, dördüncüsünün ise sadece üretici olduğu, ancak dağıtıcı olmadığı için yeşil elektrik üreticisi olarak kabul edilemeyeceğini söylemek mümkündür.

1980'li yılların sonunda şehir yönetimi tarafından, Freiburg'a güneş enerjisi teknolojisini çekmek amacıyla şehrin bilim merkezi olmaya en elverişli yerlerden biri olduğuna dair yetkili federal makamlar nezdinde lobi faaliyetlerinde bulunulmuştur. Böylece çevre politikası alanında olabirliğin koşulları bizzat oluşturulmaya çalışılmıştır. Zira bu çevre politikaları aynı zamanda iklim korumanın da temellerini oluşturmuştur. Dönemin Freiburg Belediye Başkanının Federal Almanya Ekonomi Bakanına gönderdiği resmi yazı bu açıdan kayda değerdir (Böhme, 1989, 9 Ekim: D. UA 9). Bu yazının konusu Freiburg'da Güneş Enerjisi İçin Yetki ve Transfer Merkezi'dir. Bu belgede daha önce konuyla ilgili yazışma yapıldığı ve ayrıca proje taslağı olan konuyla aynı başlığa sahip bir ek rapor sunulduğu belirtilmiştir. Söz konusu yazıyla Freiburg Belediyesi, Federal Almanya Ekonomi Bakanından güneş enerjisi konusunda ülke çapında bir merkez olabilmek için yardım istemiştir.

Bu amaçla Freiburg'un böyle bir merkez için en uygun şehir olduğuna dair bilgiler sunulmuştur (Tenholt, 1989, 4 Ekim: D. UA 9). Bunun bir göstergesi olarak Freiburg'un tarihî olarak çevreci köklere sahip olması, 1970'lerin sonunda Wyhl'de yapılması planlanan nükleer santrale karşı başlatılan vatandaş protestoları örnek verilmiştir. Ayrıca Freiburg'da Çevre ve Doğa Koruma Birliği'nin ağırlıklı olarak güneş enerjisi alanında yoğunlaştığına dikkat çekilmiştir. Buna

ilaveten güneş panellerinin ve bu alanla ilgili başka güneş enerjisi sistemlerinin imalatında uzmanlaşmış azımsanmayacak sayıda şirketin Freiburg ve çevresinde yer aldığı vurgulanmıştır. 1981 yılında sadece güneş enerjisiyle ilgilenen ve Federal Almanya genelinde bu alanda ilk enstitü olan Fraunhofer Güneş Enerjisi Sistemleri Enstitüsü (ISE) Freiburg'da faaliyete geçmiştir. Bu Enstitü, bütün enerjisini güneşten karşılayan bir konut inşa etmek amacıyla bir proje başlatmıştır. Freiburg şehri bu konuda Enstitüye destek olmak için Christaweg sokağında bir arsa tahsis etmiş ve 1989 yılında inşaatın başlatılması için gerekli izinleri vermiştir.

2.4. İklim Korumada/Koruma Yönetiminde Ekonomi Politik

Freiburg şehir yönetimi iklim değişikliği politikalarını uygulama sürecinde kentsel sirkülasyonu engellemeye azami dikkat göstermiştir. Hatta bunu da yeterli bulmayarak, bu sirkülasyonu devam ettirmek ve geliştirmek için yeni yollar aramıştır. Şehir yönetimi, sirkülasyonu güçlendirmek için Freiburg içinde önemli merkezler kurmayı planlamıştır. Bunun için Freiburg'un güneşli konumunu kullanmışlardır. Bu şehirde ve çevresinde yıllık güneşlenme süresi Almanya'daki diğer şehirlerle karşılaştırıldığında en yüksek düzeydedir.

Freiburg'da belediyeye birlikte çalışan özel şirketler, güneş enerjisi ekonomisi bağlamında ve şehrin ekonomik sirkülasyon hedefleri doğrultusunda önemli bir işleve sahiptir. Konuya ilişkin bir strateji toplantısında bu şirket yöneticilerinden birinin önerisi üzerine güneş enerjisi ekonomisi çerçevesinde bütüncül kalkınma için bir fuar düzenlemenin gerekli olduğuna karar verilmiştir (Frey, 2011: 176). Bu kararla 1991 yılına kadar Pforzheim'da düzenlenen güneş enerjisi fuarı "Intersolar", Pforzheim'dan Freiburg'a nakledilmiştir. Bu karar, Freiburg'daki sirkülasyonu güçlendirmek, bu bağlamda güneş enerjisi ekonomisini tüm şehir ekonomisi açısından etkili kılmak için isabetli bir davranıştır. Güneş enerjisi fuarı her yıl büyüyerek 2000 yılında 7100 metrekaresel bir alanda 200 sergiye ulaşmıştır (Frey, 2011: 176). Zaman içinde bu güneş enerjisi fuarı, Intersolar, yoğun bir büyüme gösterdiği için Freiburg şehrinde düzenlenebilir olmaktan çıkmıştır (Frey, 2011: 177). Güneş enerjisi fuarının dünya fuarı düzeyine erişmesi, Freiburg'un uluslararası havalimanına bile sahip olmaması ile çelişir hale gelmiştir. Bu ve benzeri nedenlerden ötürü 2008 yılından itibaren bu fuar Münih'te düzenlenmeye başlamıştır. Ancak Freiburg bu yer değişikliğine rağmen fuarda başarılı bir şekilde temsil edilmeyi sürdürmüştür. Freiburg'un güneş enerjisi ekonomisi ve teknolojisindeki örnek uygulamaları uluslararası ilgililer tarafından dikkate değer olarak görülmüştür.

Şehir yönetimi, güneş enerjisi ekonomisini çevre ve iklim koruma bağlamında farklı yollarla pazarlamayı denemektedir. Bu konudaki diğer bir örnek de başlangıçta konsept olarak ortaya konulan, sonra bir foruma dönüşen 'Güneş Bölgesi Freiburg'dur. Bu konsept Hannover'de düzenlenen EXPO 2000 fuarında keşfedilmiştir (Stadt Freiburg vd., 2009: 4). Bu fuarda Freiburg ve ona bağlı yerel yönetimler önceden gerçekleştirmiş oldukları projeleri tanıtmıştır. Güneş enerjisinin birçok alanda etkin olduğunu göstermek istemişlerdir. Bu alanlar şunlardır (Stadt Freiburg vd., 2009: 4):

- Çalışmanın geleceği,
- Yeni ikamet biçimleri,
- Eğitim ve pedagoji,
- Araştırma ve geliştirme,
- Turizm ve boş zaman faaliyetleri,
- Finansman ve pazarlama,
- Sivil katılım.

Gelecekte güneş enerjisi sanayisiyle ekonomik bir kazanç elde edilmek isteniyorsa, adı geçen alanlara yatırımların yapılması teşvik edilmelidir. Güneş Bölgesi Freiburg'un amacı sadece iklim koruma bilgilerini ve ekonomisini pazarlamak değildir. Bunun yanında çok sayıdaki ve çeşitlilikteki güneş enerjisi projelerini yaygın bir ağ haline getirmektir (Stadt Freiburg vd., 2009: 5). Bu sayede bilgilerin karşılıklı değiş tokuşu, ortak koordinasyonu ve Freiburg ve çevresinin tanıtımını sağlamak amaçlanmıştır (Stadt Freiburg vd., 2009: 5). Ancak bu güneş enerjisi projelerinin yaygın bir ağ haline getirilmesi amacı da esas itibarıyla ekonomik bir süreçtir.

Ekonominin temel özelliklerinden olan sirkülasyon sisteminin ulaşım ağının iklim korumayla birlikte ele alınışına örnek ise bu çerçevede tanzim edilen trafik politikasıdır. Freiburg'un iklim koruma politikası bağlamında trafik alanında yaptıkları yine 1990'lı yılların sonuna rastlamaktadır. Dolayısıyla bu tarih öncesinde yer alan uygulamalar, iklim koruma yönetiminin bir ürünü değildir. Ancak Freiburg'da İklim Koruma Konsepti kabul edilmeden önce de çevre koruma yönetimi bağlamında küresel ısınma olgusuna olumlu katkıda bulunan veya en azından diğer şehirlerle kıyaslandığında daha az zararlı gazların salınımına neden olan uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bugün diğer alanlarda olduğu gibi trafik politikası da iklim koruma politikasıyla birlikte ele alınmakta, hatta kimi zaman bu koruma ihtiyacıyla meşrulaştırılmaktadır. İklim politikasıyla birlikte değerlendirilen

Freiburg'un trafik politikası genel olarak 5 ana sütuna yaslanır (Stadt Freiburg, 2010: 19):

- Şehir içi toplu taşıt trafiğinin genişletilmesi,
- Bisikletin özendirilmesi,
- Trafik sükunetinin sağlanması,
- Özel motorlu taşıt trafiğinin birleştirilmesi,
- Park konseptleri .

Bu alanlardaki uygulamalar, daha önceden çevre politikası bağlamında hayata geçirilmiş olsa da sonradan iklim koruma politikasının bir parçası olmuştur. İklim koruma tedbirlerine kolaylık sağlayan bazı uygulamalar eski tarihlere dayanmaktadır. 1973 yılında şehir merkezinin (eski şehir) büyük bölümü trafiğe kapatılarak, sadece nakliye araçlarının ve semt sakinlerinin arabalarının girebildiği yaya bölgesi haline getirilmiştir (Stadt Freiburg, 2010: 20). Şehrin merkeziyle yetinilmemiş ve trafiğe kapalı hale getirilerek yaya bölgelerine dönüştürülen sokak uygulaması zamanla başka semtlere doğru genişletilmiştir. 1990'lı yıllarda ana caddeler dışındaki bütün konut bölgeleri 30 km/s hız sınırı uygulanan bölgelere dönüştürülmüştür. Verilen bilgilere göre bugün Freiburg'un %90'lık bölümü 30 km/s hız sınırının uygulandığı bölgelerden oluşmaktadır. Bu sayede taşıtların düşük hızla seyretmesi sonucunda, güvenliğin artması, gürültü kirliliğinin azalması vb. faydaların elde edilmesinin yanı sıra egzoz yoluyla zararlı maddelerin salınımının düşürülmesi de sağlanacaktır (Stadt Freiburg, 2010: 20).

İklim değişikliği konusunda olabilirliğin optimumuna dair başka bir örnek, Freiburg'da önceden turizm ve sonradan çevrecilik ekseninde şekillenen bisiklet politikası bağlamında CO₂ salınımını düşürmeye yönelik icraatlardır. Freiburg'da bisiklet yolunun uzunluğu daha 1970'li yıllarda 30 km'ye ulaşmıştır. 2010 yılı itibariyle Freiburg'un bisiklet yollarının uzunluğu 170 km'yi aşmıştır. Bisiklet kullanıcıları için uygun yollar olan orman yolları, tarım yolları ve 30 km/s hız limitli yollar da dâhil edildiğinde bisiklet için uygun yolların uzunluğu 420 km'lik bir rakama tekabül etmektedir. 1980'li yıllarda Almanya'daki birçok il belediyesi bisiklet trafiğini şehir içi ulaşım açısından kayda değer bulmamışken, Freiburg Belediyesi bisiklet trafiğine yönelik daha fazla yatırımda bulunmuştur. Freiburg Belediyesi bisiklet sürücülerinin işini kolaylaştırmak amacıyla sadece bisiklet yolları inşaatıyla yetinmemiştir. Bisiklet trafiğinin birçok boyutu birlikte düşünülerek şehrin kilit noktalarında bisikletlerin uygun bir şekilde koyulup muhafaza edilmesini sağlamak için bisiklet koyma veya bizzat park yerleri hazırlanmıştır. Freiburg

genelinde bisiklet kapasitesi 5000'i aşan bisiklet koyma yerlerinin ve parklarının en büyüğü ana tren istasyonundadır. 1999 yılında 'mobile' isimli bu bisiklet parkında aynı anda 1000 bisiklet koyma yeri mevcuttu. Bu park tesisi içinde bisiklet tamirhanesi açılarak, bisiklet sürücülerine başka imkânlar da tanınmıştır.

2013'te yürürlüğe giren 'Bisiklet Trafiği Konsepti 2020'de genel iklim konsepti politikalarının göz önünde tutulduğu dikkati çekmektedir. Bu konseptin örnek model ve üst hedef alt başlığında belirlenen iki üst hedeften ilki iklimin, çevrenin, şehir kalitesinin ve sağlığın korunmasıdır (Stadt Freiburg, 2012: 13). Zira Freiburg'un da bir sorun olarak kabul ettiği iklim değişikliğini tetikleyen CO₂ salınımının en önemli etkenlerinden biri trafiktir. Emisyonuz bir ulaşım aracı olan bisikletin kullanımının artması, ulaşım araçlarının da rol oynadığı bu sürece olumlu anlamda ciddi katkı sağlayacaktır (Stadt Freiburg, 2012: 4). Yeni teknoloji olarak sayılabilecek olan elektrikle çalışan bisikletlerin yaygınlaşmasının getirdiği fırsatlar da kayda değerdir. Bu tür bisikletler sayesinde daha uzun mesafelere daha hızlı bir şekilde ulaşmak mümkün olacaktır. Bisiklet Trafiği Konsepti 2020 çalışmasının birçok bölümünde bisiklet kullanımının ekonomik fayda açısından değerlendirildiği pasajlara rastlamak hiç de ender değildir. Örneğin sivil ve kamusal kuruluşların gerçekleştirdiği bilimsel çalışma verilerine dayanarak, bisiklet kullanımının belediyeler için artı finansal katkı sağladığı vurgulanmaktadır. Hollanda örneğine dayalı bir maliyet-fayda karşılaştırılmasının yapıldığı ekonomik analizde, bisiklet için hız yollarının inşaatının, seyahat süresinin kısılması, bireysel taşıt trafiğinin azaltılması ve bisiklet sürücülerinin sağlığının daha iyi hale gelmesi faydaları nedeniyle tercih edilmesi gerektiği sonucu çıkarılmıştır (Stadt Freiburg, 2012: 15). Federal Almanya Çevre Dairesinin çalışmasına göre, belediyeler için bisiklet kullananların sayısının artması, belediye bütçesine pozitif etkide bulunmaktadır (Stadt Freiburg, 2012: 15). Bisiklet altyapısı için km başına yapılan masraf, özel taşıt altyapısı için km başına yapılan masraftan onda bir oranında daha az bir meblağ tutmaktadır. Zira bisiklet dışında araç trafiği için yapılacak yatırım gideri, sonuç itibarıyla bisiklet trafiği için yapılacak olan yatırım giderlerinden daha yüksek olmaktadır.

1970'li yıllarda Almanya'daki birçok il belediyesi şehir içi ulaşımı sağlamak konusunda yetersiz ve masraflı bulduğu için tramvaylardan vazgeçerken Freiburg belediyesi bunun tersini yapmıştır. 1972 yılında il belediye meclisi tarafından alınan kararla tramvay hattının sürdürülmesi ve hatta daha da uzatılması amaçlanmıştır. Şehir içi toplu taşımayı rahatlatma ve motorlu taşıt trafiğini azaltma hedefi doğrultusunda 1970'lerin başında 14,2 km olan ray uzunluğu, 2010 yılı itibarıyla

30 km'yi aşarak önemli bir noktaya taşınmıştır (Stadt Freiburg, 2010: 22). Diğer alanlarda olduğu gibi şehir trafiğini de turistik, iktisadî ve sıhî (yani bir tür biyopolitik) nedenlerle planlayan Freiburg belediyesi, tramvay hat güzergahlarını optimal bir şekilde düzenleyerek şehir sakinlerinin %80'inin duraklara 500 metreden fazla bir mesafede olmamasını sağlamıştır. Bu aynı zamanda şehir sınırları içinde yaşayanların çok büyük bir kısmının tramvay hizmetinden mahrum bırakılmadığını göstermektedir. Freiburg trafik dairesinin (VAG) verdiği diğer toplu taşıma hizmetleriyle beraber düşünüldüğünde her şehir sakinin kamusal araç trafiği ağına dâhil edildiğini söylemek mümkündür (Stadt Freiburg, 2010: 22). Günümüzde tramvay kullanımının özendirilmesi, çeşitli reklam etkinlikleriyle sürdürülmektedir. Tramvayı yolcular için cazip hale getirmek amacıyla, bu toplu taşıma aracının çevreye zararlı yakıt türü kullanmadığı ve dolayısıyla iklim değişikliğine olumlu katkılar sunduğu söylemi ön plana çıkarılmaktadır. 2009 tarihinden itibaren Freiburg'daki tramvayların tamamı iklim değişikliğine olumsuz etkide bulunmayan 'Öko-strom', yani 'çevreci elektrik' kullanmaktadır (Stadt Freiburg, 2010: 33). Freiburg'da tramvayların yıllık elektrik ihtiyacı ortalama 13 gigavat-saat tutmaktadır. Bu devasa elektrik ihtiyacının %80'i sudan elde edilen elektrikle karşılanırken, %20'si rüzgâr ve güneş enerjisinden sağlanmaktadır. Bu verilerden, küresel ısınmaya neden olan CO₂ salınımına yönelik ciddi bir tedbirin alındığını görmek mümkündür. Bu sayede yıllık yaklaşık 7.000 ton sera gazı daha az atmosfere karışmaktadır (Stadt Freiburg, 2010: 33). Ayrıca özel frenler sayesinde tramvayların enerji kullanımı %20 oranında azaltılmıştır. Bu fren sistemi, frenleme esnasında ortaya çıkan enerjiyi geri kazandırmaktadır (Stadt Freiburg, 2010: 33).

Trenlerin seferi veya durağı olmayan yerlere yolcuların ulaştırılması amacıyla 1994 yılında komşu alt idarelerle beraber bir birlik kurularak, bütünleşik Breisgau Metrosu Bölgesel Şehir İçi Trafiği Konsepti oluşturulmuştur. Bunun amacı şehir içi toplu taşıt trafiğinin daha da genişletilerek birbirleriyle bağlantılı hale getirmektir. Dolayısıyla hedef, şehir (ve bölge) içi trafik şebekesini daha fazla istasyon ve durakla birleştirerek, toplu taşımayı en cazip alternatif yapmaktır. Yapılan toplu taşıma ağlarını birbirleriyle birleştirilip Freiburglular için kullanılabilir ve işlevsel hâle getirebilmek için bulunan formül ise 'bölge kartı' uygulamasıdır. Bu kartla belirli bir bölge dâhilinde bütün hatlar birbirine bağlanmaktadır. Başlangıçta sadece Freiburg şehriyle sınırlı olan bu toplu taşıma bölgesi, sonradan komşu yerel yönetimlerle anlaşarak sınırlarını genişletmiştir. Bu bölge kartının 1984 yılında ilk olarak 'çevre koruma kartı' olarak hizmete girdiği de vurgulanmalıdır.

Bu bölge tarifesi uygulamasında Alman Demiryollarına ait hat ile Breisgau-S-Bahn, otobüs ve tramvay hatları birleştirilmiştir. Aylık olarak alınan tek bir biletle Freiburg şehri, Breisgau-Hochschwarzwald ve Emmendingen alt idare bölgelerinde yer alan bu hatları aynı anda kullanmak mümkün hale getirilmiştir. Bu tarifenin kullanımını kolaylaştırmak için duraklar, bisiklet koyma yerleri vs. buna göre planlanmış ve tesis edilmiştir. Özel taşıt trafiğine ihtiyaç duymadan sadece toplu taşıt araçlarıyla (tabii ki buna yaya ve bisiklet kullanımı da dâhildir) ulaşımın sağlandığı bir sistem inşa edilmiştir. Bu sistemin ilgi gördüğü, sayısal veriler kıyaslanınca daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Zira 2000 yılında yolcuların sayısı 65 milyonken, 2011 yılında 75 milyona ulaşmıştır (VAG, 2012: 11).

Freiburg belediyesinin yük trafiğinde olduğu gibi özel taşıt trafiğinde de düzenleme imkânı pek bulunmamaktadır. Zira ana yolların trafiği gibi, bu alanlarda da temel yasa koyucu ve düzenleyiciler, eyaletsel ve federal mercilerdir. Buna rağmen Freiburg belediyesi kendisinin hareket edeceği boş alanlarda gerekli düzenlemeleri yapma fırsatını kaçırmamaktadır. Bu bağlamda şehir içindeki park alanları, özel taşıt trafiği lehine değil, yaya ve bisiklet trafiği lehine düzenlenmektedir. Örneğin şehir merkezindeki bütün park yerleri paralı hâle getirilmiştir. En pahalı park yerleri de şehir merkezi içinde yer alan mekânlarda bulunmaktadır. Taşıtların genelde şehrin merkezinde yer almayan büyük park evlerine veya garajlara park edilebilmesi daha ucuz hale getirilmiştir. Şehrin dışında kalan 'Park & Ride' yerlerine park etmek ise ücretsiz yapılarak, vatandaşların şehir içi toplu taşıtları kullanmaları teşvik edilmiştir. Şehir merkezindeki semtlerde oturanlara ise yıllık ödedikleri 'park etme izni' uygulaması getirilmiştir. Bunlar buldukları semtlerde ücret karşılığı araçlarını park edebilmektedirler (Stadt Freiburg, 2010: 23). Bunun için şehir sakinleri arabaların ön camından görünecek şekilde belediye tarafından kendilerine verilen park izin belgelerini kullanmaktadırlar.

İklim koruma açısından bir başka önemli uygulama da şudur: Sadece özel değil ama bütün motorize taşıtların egzozlarından dışarıya saldıkları zararlı gazlardan olan CO₂'ten korunmak amacıyla 'yeşil etiket' [Grüne Plakette] olarak adlandırılan uygulama ile dizel ve eski arabaların şehre girişi 1 Ocak 2013 tarihinden itibaren yasaklanmıştır (Grüne Plakette, 2012, 12 Ekim). Yeşil etiket uygulaması, tavsiye edilen ulusal bir uygulama olmakla beraber, uygulanma tarihi ve sınırları yerel yönetimlere bırakılmıştır. Bu doğrultuda taşıtlar CO₂ salınımlarına göre siyah, kırmızı, sarı ve yeşil olmak üzere dört sınıfa ayrılmıştır. Freiburg bu uygulamaya geçen ilk şehir olmasa da yaygınlaşma trendi izleyen bu sürece vaktinde dâhil olmuştur.

Önceki paragraflarda vurgulandığı gibi sirkülasyonun amaçlarından biri kalkınmanın sürmesidir. Çağdaş çevreci söylemde bu sürdürülebilir kalkınma olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda kalkınma, tabiattan elde edilen ekonomik mal (/ürün) devşiriminin, yeni baştan tekrarlanmasıdır veya yeniden üretilmesidir. Hizmet sektörü bu süreç tarafından şekillendirildiği için bu ekonomik sistemin bir parçasıdır. 1990'lardan itibaren Freiburg'da yeni bir sanayi olarak güneş enerjisi ekonomisi ivme kazanmıştır. Bu doğrultuda yeni yatırımlar yapılmış, yeni fabrikalar kurulmuş, yeni iş sahaları açılmış ve yeni endüstriyel mallar üretilmiştir. Bütün bu süreçte kapitalist üretimin farklı alanlarda yeniden faaliyete geçtiği görülmektedir. Örneğin 1996 yılında Freiburg'da güneş enerjisi ekonomisi çerçevesinde Solarfabrik adında güneş enerjisi cihazları üreten bir fabrika kurulmuştur. Bu fabrika yıllık kapasitesi 5 MWp olan fotovoltaik modüller üretmektedir (Oesterreicher, 2000: 36). Ayrıca Solarfabrik bu alanda tek başına değildir. Onun dışında çok sayıda yatırımcı bu alanda faaliyette bulunmaktadır (Oesterreicher, 2000: 36). Açıkçası çok sayıda insan bu alanda çalışmakta ve gelirlerini bu sektörden kazanmaktadır. Bu alandaki bir başka örnek ise Energossa firmasıdır. Bu firma Freiburg ve çevresinde yüz civarında ademimerkezi fotovoltaik tesisat üreterek kullanıma hazır hale getirmiştir (Oesterreicher, 2000: 37). Ancak bu tür firmalar sadece Freiburg'da üretim yapmamaktadır. Bu firma 1997 yılında Karlsruhe'de büyük bir fotovoltaik tesisat inşa etmiş ve bu tesisat 1150 volta kadar doğru akım üretebildiği için dünya çapında bir yenilik olarak sunulmuştur (Oesterreicher, 2000: 36).

Sadece güneş enerjisi ekonomisinde değil, inşaat sektöründe de piyasaya yeni tür ürünler arz edilmiştir. Yeni binaların inşaatı ve eski binaların yenilenmesi için yeni malzemelerin imal edildiği görülmektedir. Bu sektördeki eski teknolojiyle üretilmiş inşaat malzemelerinin iklim koruma açısından işe yaramadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla yeni ve eski binalar için yeni yenileme malzemelerinin ve tekniklerinin kullanılması gereği ortaya çıkmıştır. Örneğin bina ısıtmasında eski fuel oil (yağ yakıt) kalorifer kazanları artık yeterince efektif değildir. Bu nedenle eski kazanların 16-70 kW'lık modülasyonlu gaz yakıtlı yoğunmalı kazanla (ısıtmayla) yer değiştirmesi gerektiğine karar verilmiştir (Stadt Freiburg, 2011: 10). Yeni enerjik bina yenilenmesi, konutlarda kirli hava çıkış tesisatını gerekli hale getirmiştir (Stadt Freiburg, 2011: 10). Ayrıca yeni pencerelerde örneğin izole camların olması şart koşulmuştur (Stadt Freiburg, 2011: 10). Bunun yanında iklim koruma için önemli olan ısı yalıtımı da enerji tasarruf önlemleri açısından elzemdir. Örneğin kiler ve kat tavanları için selüloz, rutubet düzenleyici buhar kesiciler ve lastik contalar kullanılmaktadır (Stadt Freiburg, 2011: 11). Yatırımcıların

bu malzemeleri tüketicilerin kullanımına sunabilmeleri için yeni teknolojilerle üretmeleri gerekmektedir. İklim koruma önlemleri taşıtlarda da yeni teknolojilerin ve ürünlerin üretilmesini teşvik etmektedir. Örneğin Freiburg atık yönetimi, bütün taşıtlarını mikro türbin motorlarıyla donatmıştır (Booth ile mülakat, 2013, 7 Mart). Bu nedenle otomobil endüstrisinde de çevreye ve iklime duyarlı ürünler imal edilmektedir. Her ne kadar bu ürünler doğrudan Freiburg'dan gelmiyorsa da Freiburg'daki çevreci ve iklim korumacı uygulamalar başka bölgelerdeki çevre ekonomisine ait sanayi ve hizmetlere ivme kazandırmaktadır. Dolayısıyla iklim koruma sürecinde, ekonomik ürün devşirme sistemi olan malların ve ihtiyaçların yeniden üretimi bu anlamda gelişerek devam etmektedir.

SONUÇ

Küresel çapta gerçekleşen insan kaynaklı sera gazı salınımı, yol açtığı küresel ısınma nedeniyle iklimle uyumlu yenilenebilir enerji ihtiyacını, buna bağlı olarak iklim koruma konsepti arayışlarını ve bu konsept çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetleri ortaya çıkarmıştır. Freiburg, iklim koruma çalışmaları ve uygulamaları konusunda, yenilenebilir enerji ve bunun imkânları için projelerin geliştirildiği bir merkez haline gelmiştir. Freiburg şehir yönetimi bu sorun karşısında politika oluşturma aşamasında en güvenilir kaynak olarak benimsediği üniversiteler, uluslararası kuruluşlar, araştırma enstitüleri ve çevre teknolojilerinde uzman şirketler tarafından üretilen bilimsel bilgilere başvurmuştur. Geçmiş tecrübelerden ve mevcut tekniklerden faydalanarak ekonominin kılavuzluğunda iklim koruma önlemlerini hayata geçirmiştir. Yenilenebilir enerji kullanılarak bunun geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması teşvik edilmiş, bina yenileme teknikleri standartları oluşturulmuş, şehir içi ve dışı ulaşım iklimle uyumlu bir şekilde dizayn edilmiş, motorlu taşıtlar yerine toplu ulaşım ve bisiklet tercih edilmiştir. Bu uygulamaları ortaya çıkaran ve gerçekleşmesini sağlayan ekonomi politik evreleri, modern kapitalist toplumların yönetim rasyonelliklerinin (Foucault, 2006) tipik özelliklerini taşımaktadır. Freiburg şehir yönetimi, iklim değişikliği sorununu modern liberal yönetimlerin bir politika üretme biçimi olan yönetimsellik formunda ele almaktadır. Bütün bu süreçler, iklim değişikliği politikasının ekonominin bir yan kolu olarak biçimlendiğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Außenhofer, Walter ile mülakat (2013, 10 Mayıs), Umweltschutzamt Freiburg, Freiburg, (Freiburg Çevre Dairesi Yöneticisi).
- Bootz, Peter ile mülakat (2013, 7 Mart), Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Freiburg GmbH, Freiburg, (Freiburg Atık Yönetimi Yöneticisi).
- Böhme, Rolf (1989), Vorwort, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Grundsatzuntersuchung zum Energiekonzept für die Stadt Freiburg, Planstudie im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, der Stadt Freiburg und der Freiburger Energie- und Wasserversorgungs-AG. Bonn.
- Böhme, Rolf (1989, 9 Ekim), Kompetenz und Transferzentrum für Solare Energie in Freiburg (D. UA 9), Freiburg: Stadtarchiv.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1989), Grundsatzuntersuchung zum Energiekonzept für die Stadt Freiburg, Planstudie im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, der Stadt Freiburg und der Freiburger Energie- und Wasserversorgungs-AG. Bonn.
- Foucault, Michel (2006), Sicherheit, Territorium, Bevölkerung: Geschichte der Gouvernamentalität I. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Freiburger Verkehrs AG (VAG) (2012), Lagebericht 2011, Freiburg.
- Frey, Wolfgang (2011), Freiburg Green City: Wege zu Einer Nachhaltigen Stadtentwicklung, Freiburg: Verlag Herder.
- Gigon, Olof (1972), Studien zur Antiken Philosophie, Berlin: de Gruyter.
- Grüne Plakette für die 'Green City' (2012, 12 Ekim), Amtsblatt, Sayı 585.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric & Hill, Michael (2007), Public Policy Analysis. Bristol: Policy Press.
- Lemke, Thomas (1997), Eine Kritik der Politischen Vernunft: Foucaults Analyse der Modernen Gouvernamentalität, Berlin: Argument Verlag.
- Oesterreicher, Marianne (2000), Im Zeichen der Sonne: Die Solarregion Freiburg, Freiburg: Verlag Herder.
- Öko-Institut (2007), Klimaschutz-Strategie der Stadt Freiburg: Abschlussbericht Szenarien und Maßnahmenplan, Im Auftrag der Stadt Freiburg i. Breisgau. Freiburg.

- Öko-Institut (2011), Freiburg 2050 – Auf dem Weg zur Klimaneutralität: Abschlussbericht, Im Auftrag der Stadt Freiburg, Freiburg.
- Stadt Freiburg im Breisgau (1995), Klimaschutzkonzept für die Stadt Freiburg im Breisgau: Analyse der Ist-Situation, Freiburg / Darmstadt.
- Stadt Freiburg im Breisgau (1996), Klimaschutzkonzept für die Stadt Freiburg im Breisgau: Zusammenfassung, Freiburg / Basel / Wuppertal.
- Stadt Freiburg im Breisgau (2010), Umweltpolitik in Freiburg, Freiburg.
- Stadt Freiburg im Breisgau (2011), Klimaschutz in Freiburg: Energetische Sanierung von erhaltenswerte Altbauten in Freiburg, Freiburg.
- Stadt Freiburg im Breisgau (2012), Radverkehrskonzept Freiburg 2020, Freiburg: Garten- und Tiefbauamt, Abteilung Verkehrsplanung.
- Stadt Freiburg im Breisgau (t.y. a), Klimaschutz – Tag für Tag: Starten Sie jetzt Ihre CO₂-Diät [Broşür], Freiburg: Dezernat für Umwelt, Schule, Bildung und Gebäudemanagement Umweltschutzamt.
- Stadt Freiburg im Breisgau (t.y. b), CO₂ LIBRI: (E)mision Impossible – Klimabotschafter/innen Gesucht, Die Klimakampagne der Stadt Freiburg [Broşür], Freiburg: Dezernat für Umwelt, Schule, Bildung und Gebäudemanagement.
- Stadt Freiburg im Breisgau, Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald & Landkreis Emmendingen (2009), Solarführer Region Freiburg (2. Baskı), Freiburg.
- Tenholt, H. (1989, 4 Ekim), Kompetenz und Transferzentrum für Solare Energie in Freiburg: Projektpapier, Wirtschaftsförderungsamt (D. UA 9: App. 3073-0310Ki), Freiburg: Stadtarchiv.

A NEW DEBT INDICATOR FOR TURKEY: GENERAL GOVERNMENT NET DEBT

TÜRKİYE İÇİN YENİ BİR BORÇ GÖSTERGESİ: GENEL YÖNETİM NET BORÇ STOKU

Eylem VAYVADA DERYA*
Hüseyin Hakan YAVUZ**

ABSTRACT

The purpose of this paper is to calculate the General Government Net Debt of Turkey by using harmonized set of assets and liabilities. By doing so, we aimed at analyzing how the gross debt figures differ when assets are introduced into calculations. In our analysis, we've selected 3 types of instruments; currency and deposits, securities and loans to end up with a standardized net debt indicator. Our results indicate that Turkey's indebtedness has improved in the last decade both in gross and net terms in comparison to EU countries. However, the gap between the EU average and Turkey for net debt is smaller than it is implied by the gross debt figures.

Keywords: Maastricht Debt, Net Maastricht Debt, General Government Net Debt, Debt Burden, Sovereign Debt.

ÖZ

Bu çalışma birbiriyle uyumlu varlık ve yükümlülük verileri kullanarak Türkiye'nin Genel Yönetim Net Borç Stokunun hesaplanmasına ilişkin temel bir yöntem sunmaktadır. Böylece, brüt yükümlülüklerin yanı sıra varlıklar da göz önünde bulundurulurken, brüt ve net borç arasındaki farkların analiz edilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada standart bir net borç göstergesi oluşturulabilmesine yönelik olarak finansal hesaplarda yer alan para ve mevduatlar, borç senetleri ve kredi kalemleri kullanılmıştır. Elde edilen sonuçlar, son on yıllık dönemde AB ülkelerine kıyaslandığında Türkiye'nin borçluluğunun gerek brüt, gerekse net olarak önemli ölçüde iyileştiğini ortaya koymaktadır. Ancak AB ortalaması ile kıyaslandığında net borç stokundaki iyileşme, brüt borç stoku verilerinin ima ettiği kadar sınırlıdır.

Anahtar Kelimeler: Maastricht Borcu, Net Maastricht Borcu, Genel Yönetim Net Borcu, Borç Yükü, Kamu Borcu.

* Hazine Uzmanı, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, eylem.vayvada@hazine.gov.tr

** Daire Başkanı, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, hakan.yavuz@hazine.gov.tr

INTRODUCTION

The recent global financial crisis deteriorated the fiscal balances of many countries. As a result of rising deficits and cumulating debt servicing obligations, the debt to GDP ratios increased substantially especially in EU countries. Use of short-term issuances in order to raise funds at lower rates also raised the share of short-term debt and increased the vulnerability of the government balance sheet even further. It worth noting that this build-up of general government gross debt over the past few years has been accompanied by a considerable accumulation of financial assets in some countries. This was partly due to governments' reinforcement of cash reserves and also governments' acquisitions of financial instruments relating to the banking sector (Eurostat, 2014b: 5).

Therefore, the balance and the harmony between the assets and liabilities deserve great attention. However, the gross debt measures which are reported by sovereigns for a long time do not take financial assets into account. For that reason, one concrete and simple way to gauge the financial health and gain insights about the sovereign balance sheet is calculating the net debt. It also constitutes a basis for comparison with peer countries. Yet, having comprehensive, reliable and standardized data plays a crucial role for assessing the financial situation in a country. Even though gross debt data is available for many sovereigns, it is hard to find net debt data which is suitable for comparison among countries.

According to the balance sheet approach, calculation of "Net Value" or "Net Debt" is derived by netting the market values of all or some selected assets and liabilities. Even though the calculation of the net value of sovereign balance sheet -computed by deducting all liabilities in the balance sheet from the market values of all tangible and intangible assets- is a comprehensive and complex analysis, net debt is calculated simply by netting the debt items by the corresponding financial assets.

In this paper, we calculated the general government net debt (or net Maastricht debt) for Turkey and used the same methodology for our comparisons with the EU countries. We believe that it serves as an accurate and appropriate indicator for Turkey, as some of the bottlenecks posed by other indicators (such as the public net debt indicator) are fixed. Thus it would also be used as a supplementary indicator for debt managers, policy makers and analysts.

1. GROSS AND NET DEBT

There are several measures for measuring the magnitude of sovereign debt in the literature. As there is an extensive area of implementation; the purpose, coverage and the methodologies of those statistics vary significantly. The broadest debt definition for a country is represented by the public gross debt statistics. Briefly, public gross debt consists of all the public entities' financial liabilities to the rest of the world in the form of debt liabilities. Debt is all liabilities that require payment(s) of interest and/or principal by the debtor to the creditor at a certain date or dates in the future. Additionally, debt includes only actual liabilities, not contingent liabilities such that contingent assets and liabilities are not recognized as financial assets and liabilities prior to the condition(s) being fulfilled (TFFS, 2013: 3). In gross debt calculations, assets are not taken into consideration. However, net debt reflects whether the public is a net debtor or creditor when the assets of the public sector are deducted from the gross debt. Yet, collecting periodic data in a specific format for the whole public sector is not an easy task. Thus, the sovereign debt concept is generally refers to the general government or central government which are narrower but easier to compile compared to the public sector. It is quite convenient as they usually have the biggest share in public sector. Similarly, it is not uncommon to encounter with different valuation techniques and different coverage of the debt instruments among countries.

There are only a few countries in the world (Australia, Iceland, and Canada) which are publishing data on public sector. Even though there is a joint database of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank named "public debt statistics database", the title is a bit misleading as most of the data cover central government with a few countries covering only general government (Vayvada Derya, 2015: 3). Also there is no harmony between the countries who publish general government debt such that the instrument coverages, valuation techniques and the consolidation processes are quite diverse.

Even though there is no common standard for the gross and net debt stock in the aforementioned database, the "Economy and Finance Database" of the Eurostat, fortunately, has a specific standard for the "government gross debt". This indicator is being used for monitoring the financial stance of the EU member states and its compilation is mandatory for the member states. The sectoral and instrumental coverage as well as the valuation methodology is standardized via the Excessive Deficit Procedure (EDP) of the EU Treaty. As a candidate country, Turkey's data are also compiled and disseminated within that procedure.

In that regard, for practical reasons such as using standardized and comparable data, we focused on two main debt definitions in this paper; “General Government Debt (GGD)” and the “General Government Net Debt (GGND)”.

1.1. General Government Debt

In the study, we used the Maastricht debt definition and compilation methodology for our general government debt figures. Maastricht debt is defined in Article 1, paragraph 5 of Council Regulation (EC) No: 479/2009 as the total general government consolidated gross debt at nominal value outstanding at the end of the year. General government consists of central government, state government (if applicable), local government and social security funds (if applicable). Consolidation refers to the exclusion of government debt held as assets by other general government units. Gross debt is consolidated both within and between sub-sectors of general government, implying that general government gross debt is less or equal to the sum of subsectors’ debt. Substantial consolidation amounts may occur during the consolidation process if holdings of subsectors’ government bonds are high.

Maastricht debt consists of the stock of the following financial liabilities: currency and deposits (AF.2), securities other than shares, excluding financial derivatives (AF.33), and loans (AF.4), as defined in paragraphs 5.45–5.85 of European System of Accounts, 1995 (ESA 95):

$$\text{Maastricht Debt} = \text{AF.2} + \text{AF.33} + \text{AF.4}$$

Maastricht debt excludes several important liabilities such as pension liabilities, insurance technical reserves and other accounts payable. Financial derivatives are also excluded due to the lack of a principal amount to be repaid at maturity. As to liabilities in shares and other equity, which are rarely seen in government, these are not debt instruments by definition and therefore should be kept outside Maastricht liabilities (Eurostat, 2014b: 6; EC&P, 2013: 209). Moreover, it should be noted that the instrumental coverage and valuation method of the Maastricht debt stock remained unchanged for Turkey even after the ESA 2010 has come into effect replacing ESA95.

At that point, considering the difficulties in defining the public sector and data collection, we believe that “general government” is a good indicator for sovereign debt as it constitutes the main part of the public debt. Moreover, it is possible to collect detailed and standardized data for the general government in

1 AF is the abbreviation used for the coding of financial assets/liabilities in ESA.

order to make comparisons. Thus, in this study we've selected the Maastricht debt for our assessments and calculated the net debt for the general government. In the rest of the paper, general government debt refers to the Maastricht debt and the general government net debt refers to the Maastricht net debt, unless stated otherwise.

2. GENERAL GOVERNMENT NET DEBT STOCK CALCULATION

The general government gross debt data (TT, 2016a) constitute the starting point of our analysis to reach general government net debt (GGND) of Turkey. Such data are available on Turkish Treasury's web site starting from 2003 on a quarterly basis. The gross stock figures are part of financial accounts within ESA and compiled in harmony with the rules of ESA2010 and EDP. Important characteristics of the data can be summarized as follows:

Sectoral coverage: General Government (central government + extra budgetary funds + local governments + social security institutions)

Instrumental Coverage: Currency and Deposits, Securities and Loans

Valuation Method: Face Value (Council of EU, 2010: 170)

In this paper, we calculated the instrument type and maturity breakdown of the data by using the debt registry in order to have a better understanding and to make a detailed analysis of the data. We used both original and remaining maturity information for the maturity breakdown and we sorted the liabilities which have maturity less than or equal to one year as "short-term", whereas maturity more than one year is sorted as "long-term" (Eurostat, 2013: 156, Council of EU, 2010: 170). Moreover, FX liabilities are converted into TL by using USD/TL ask rate rather than bid rate in order to get rid of the discrepancy between the accounting records and the statistics. As for the GDP data, we used the revised yearly nominal GDP figures released by the Turkstat on December 12, 2016.

In order to calculate the GGND, there are mainly two data sets for the assets side. The first data set is the Financial Accounts (FA) published by the Central Bank of Turkey (CBT) on a yearly basis. Financial Accounts are one of the main pillars of the EU National Accounts Statistics and compiled according to the ESA 2010 guidelines. Data set is available on the CBT web site for the period 2009-2015 (CBT, 2016). The general government balance sheet of the FA could provide the required statistics for the asset side of the GGND.

The second data set for this purpose could be the balance sheet of the government published by the Ministry of Finance for the IMF's government finance statistics (GFS) database. The data set for the general government of Turkey is published on a yearly basis and is available on the Ministry of Finance web site for the 2008-2015 period (MoF, 2016). These statistics are compiled according to the Government Finance Statistics Manual (GFSM) 2014 guidelines. As these guidelines are harmonized with the System of National Accounts (SNA) 2008 guidelines (on which the ESA 2010 and thus the FA statistics are also based) we can say that there is a high level of consistency between the GFS and ESA Financial Accounts.

It also worth mentioning that the coverage of the general government sector is completely consistent with each other for the data sets FA, GFS and general government debt of Turkey. For that reason, in our GGND calculations we have taken the advantage of all available data sets in order to get the most detailed data as possible. To that end, we have used the asset figures from the balance sheet of government given in GFS data set thus wider period; covering 2008-2015 and we have used the maturity structure of the assets of the government balance sheet provided in FA as a proxy to estimate the maturity composition of the assets, which are not available in the GFS data. Thus, by doing so we managed to broaden the length and the composition of the data set for the asset side of the general government.

As mentioned in the previous section, there is no common agreement on the definition, sectoral coverage and the instrument types in the calculation of GGND. Ideally, the Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users (PSDS Guide) propose netting out all assets with the corresponding liability item (TFFS, 2013: 5). However, netting out the illiquid assets which could not be used swiftly in case of a financial strain lies in the center of the debate. In that regard, some countries use only the most liquid assets for net debt calculations.

This brings out the problem of defining the liquid instruments. Even though there is a general understanding about the liquid instruments, there is no common definition. Moreover, the degree of liquidity of a certain asset might change depending on the state of the economy. For example, some debt securities and even some loans, which might be quite liquid and easy to sell without any significant impact on their market prices in prosperous economic times, could be less liquid and much harder to sell in times of financial distress, when their sale might be only possible at significantly lower market prices (Eurostat, 2014b: 9). In another study,

liquid instruments are defined as follows: short-term financial assets, which are supposed to be liquid, include currency and deposits, short-term debt securities, short-term loans and other accounts receivable (Lojsch, 2011: 20). However, this definition also underlines the versatile characteristic of volatility and refers to the limitation of liquidating the financial asset without incurring (major) losses.

Against this backdrop, as the Maastricht debt is composed of three main instruments and there is a general agreement that the instruments other than credits are liquid items, we used the currency & deposits, securities and loans items in our main calculations. Therefore, we assured the use of identical instruments both on the assets and the liabilities side. This also made it possible to compare our results with the Eurostat's paper (Eurostat, 2014b: 20-22, 28-29). Moreover, in order to get rid of the inconsistency of using original maturity on the liability side and time to maturity on the asset side we calculated the remaining time to maturity breakdown of the liabilities rather than using the breakdown in original maturity provided in the EDP tables. As there is no data regarding the maturity profile for either assets or liabilities in the GFS tables of Turkey, we utilized the maturity composition of the assets given in the financial accounts². To do so, first we calculated ratios for each maturity in FA and then applied those ratios to find the distribution of the general government assets given in GFS³. For the liability side, we directly calculated the remaining maturity structure of the liabilities from the debt registries for the period 2008-2015.

It should be noted that still there is a divergence in the valuation of the assets and the liabilities which originates from the idiosyncratic properties of the Maastricht debt stock and the asset valuation in general. Maastricht debt is calculated by using the face value (Eurostat, 2014a: 383, Council of EU, 2010: 170) whereas market value is used for the assets in the GFS and the Financial Accounts. However, as mentioned in the "Eurostat (2014b: 9)", it is also possible to use a mixture of valuation methods for financial instruments in the same measure of general government net debt. Using market value or face value for the liabilities may not make any big difference in prosperous economic times, but it could lead to significantly different results in times of sovereign debt crisis, when the market value of debt securities issued by countries perceived as in difficulties tends to

2 Although the manuals require the original maturity for financial accounts, the maturity structure which is given in the FA data of Turkey is based on the remaining maturity.

3 We used logarithmic regression in order to estimate the maturity profile of the assets for 2008 which is not available in the financial accounts. The equation based on the data for 2009-2014 is as follows: $y = 64,779 - 16,93 \ln(x)$ where the correlation coefficient = 0,6973.

significantly decrease. Similarly, the market value of assets could suffer a sharp decrease in times of financial crisis and thus considerably deviate from their face value or nominal value (Eurostat, 2014b: 9). Therefore, this difference in valuation should be considered while interpreting the results.

Briefly, we calculated the general government net debt of Turkey for the period 2008-2015 by using three liability items with face value and the corresponding asset items with market value. Our data also provides the instrument and maturity breakdown for more detailed analysis.

We also calculated the gross and net debt figures by using the Eurostat's database and analyzed the developments by individual countries as well as EU average. Greece and Croatia are excluded in our calculations as there is no available assets data for Greece and lack of data for Croatia as they became a member in 2013. For EU countries, we used the available Maastricht debt data for the liability side and the ESA Financial Accounts for the asset side which are both in line with ESA2010. GDP data are also collected from the same database which are calculated and provided within the EDP.

Finally, calculated remaining time to maturity structure (remaining maturity) of both assets and liabilities as mentioned above also made it possible to compute an alternative net debt indicator which includes only liquid assets as asserted by Lojsh (2011: 33,37,39). By using these calculations we showed the effect of using only liquid assets by comparing the figures for Turkey. However, we couldn't make comparisons due to lack of published data for other countries.

In the following sections we present our main findings based on comparison of different debt indicators for Turkey as well as cross-national data comparisons.

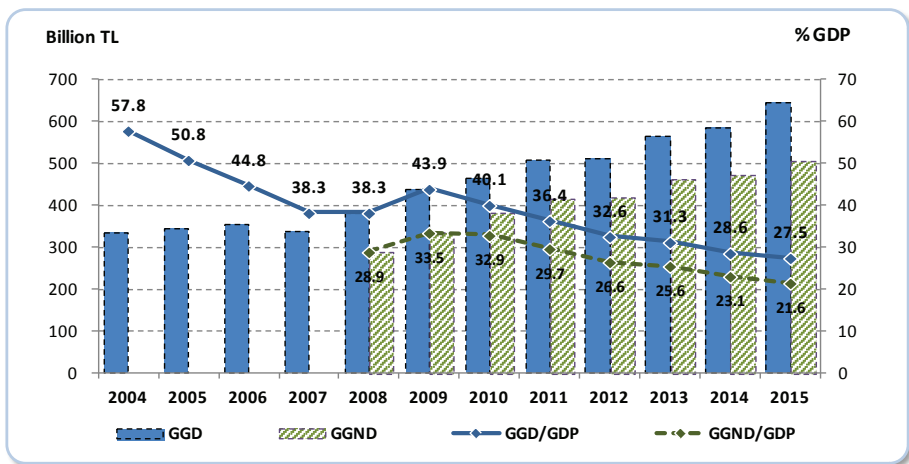
3. MAIN FINDINGS AND COMPARISONS

3.1. General Government Debt vs General Government Net Debt of Turkey

Turkey experienced severe financial crises in 2000 and 2001 which had great impact on the level and structure of the public debt. During crisis period, public debt management faced with the heavy debt burden because of rapidly growing financing needs due to financial supports provided to banking sector, shortening maturities and increasing costs. Hence, the sustainability of the public debt became controversial in this period (Cangöz and Balibek, 2012: 32). As

a matter of fact, general government debt to GDP climbed to 76.3% by the end of 2001 which also raised sustainability concerns due to increased debt burden together with deteriorating borrowing conditions. However, after the crisis, fiscal discipline in the public financial management was adopted as the main priority and significant reforms were made for strengthening the legal and organizational infrastructure and technical capacity. Fiscal discipline and the reforms allowed debt authorities to bring the debt burden back to lower levels and eliminate the sustainability problem. As it can be seen from the graph below, general government debt to GDP declined gradually and stood at 27.5% by the end of 2015. Our calculations for the GGND also follow a similar pattern with the gross debt figures as a share of GDP (Figure 1).

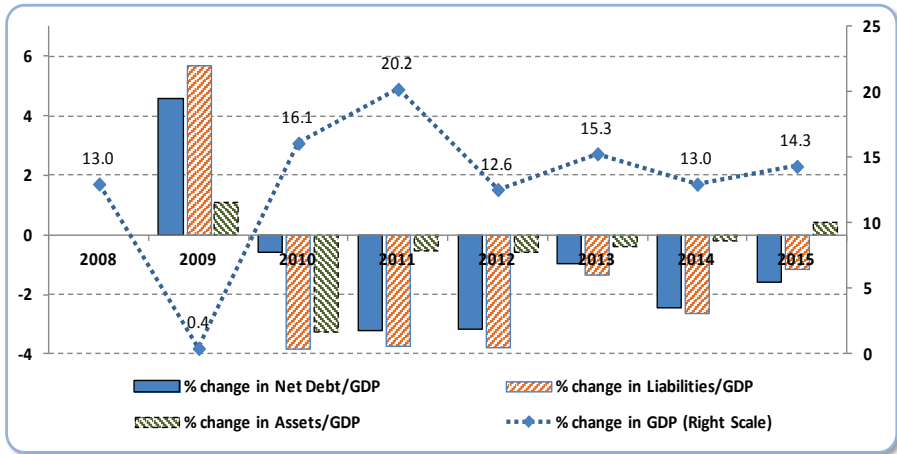
Figure 1: General Government Debt vs General Government Net Debt of Turkey



Source: GGD-TT (2016a), GGND-own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

Decomposing the changes in the GGND also provides important insights. As it can be seen from the figure below (Figure 2), the main factor driving the decreasing debt to GDP ratio is the nominal high growth rates. Even though the assets to GDP dropped in the 2008-2015 period, the decrease in the liabilities as a share of GDP was bigger. Therefore, the GGND to GDP ratio declined eventually.

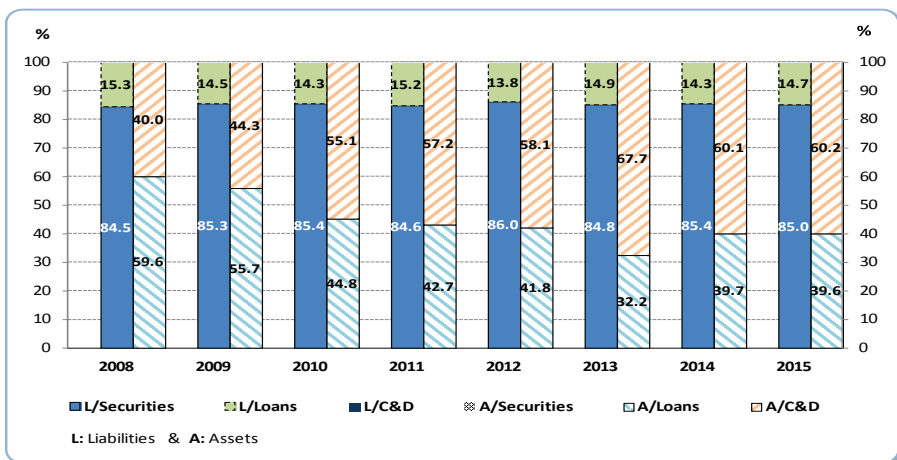
Figure 2 : Decomposition of Changes in General Government Net Debt of Turkey



Source: Own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

When we look at the composition of the assets and liabilities, we see that shares of the liability side remained almost unchanged in the analysis period. On the asset side, however, there is a clear shift from loans to currency and deposits which may be explained as a reflection of the financial crisis (Figure 3).

Figure 3: Instrument Composition of General Government Assets and Liabilities for Turkey



Source: Own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

Regarding the structure of the GGND by instrument type, we note several important factors. The most obvious change is the declining trend in debt securities.

Moreover, we can observe that the maturity structure also improved significantly and all net debt security liabilities are consisted of long-term liabilities as of 2015.

Table 1: General Government Net Debt of Turkey by Instrument Type and Original Maturity (% GDP)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 28.9 | 33.5 | 32.9 | 29.7 | 26.6 | 25.6 | 23.1 | 21.6 |
| Currency & Deposits | -3.7 | -4.5 | -3.9 | -3.7 | -3.5 | -3.8 | -3.2 | -3.5 |
| Debt Securities | 32.3 | 37.5 | 34.3 | 30.8 | 28.0 | 26.5 | 24.5 | 23.4 |
| ST | 2.0 | 2.1 | 0.9 | -0.0 | 0.2 | -0.0 | 0.0 | 0.0 |
| LT | 30.3 | 35.4 | 33.4 | 30.8 | 27.8 | 26.5 | 24.4 | 23.3 |
| Loans | 0.3 | 0.6 | 2.5 | 2.7 | 2.0 | 2.8 | 1.9 | 1.7 |
| ST | -3.5 | -3.2 | -1.2 | -1.3 | -1.0 | -0.7 | -0.6 | -0.6 |
| LT | 3.8 | 3.8 | 3.7 | 4.0 | 3.0 | 3.5 | 2.5 | 2.3 |

Source: Own calculations using TT (2016a), CBT (2016) and MoF (2016).

In Table 2, we also classified the data by remaining maturity in order to check whether the maturity structure poses vulnerability and liquidity risks. Even though the share of short-term instruments has increased in comparison to Table 1, the level of short-term debt is still quite low and can be identified rather safe.

Table 2: General Government Net Debt of Turkey by Instrument Type and Remaining Maturity (% GDP)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 28.9 | 33.5 | 32.9 | 29.7 | 26.6 | 25.6 | 23.1 | 21.6 |
| Currency & Deposits | -3.7 | -4.5 | -3.9 | -3.7 | -3.5 | -3.8 | -3.2 | -3.5 |
| Debt Securities | 32.3 | 37.5 | 34.3 | 30.8 | 28.0 | 26.5 | 24.5 | 23.4 |
| ST | 8.9 | 13.3 | 8.1 | 6.1 | 7.5 | 6.5 | 3.5 | 2.4 |
| LT | 23.3 | 24.2 | 26.2 | 24.6 | 20.5 | 20.0 | 21.0 | 21.0 |
| Loans | 0.3 | 0.6 | 2.5 | 2.7 | 2.0 | 2.8 | 1.9 | 1.7 |
| ST | -3.4 | -3.2 | -1.1 | -1.3 | -0.9 | -0.6 | -0.6 | -0.6 |
| LT | 3.7 | 3.7 | 3.7 | 3.9 | 2.9 | 3.5 | 2.5 | 2.2 |

Source: Own calculations using TT (2016a), CBT (2016) and MoF (2016).

The institutional sector composition of the GGND shows that the central government has the biggest share. Social security institutions display negative values as these entities do not have any debt liability but they hold some assets. Figures in Table 3 reflect inter-sector and intra-sector consolidated figures. In other terms, the debt securities hold by the social security institutions and the local

governments are deducted from the assets of these institutions and deducted from the liabilities of the central government as well. In that regard, as of 2015 the net debt stock to GDP of the central government is 21.8, while it is 0.4 for the local governments and the -0.6 for the social security institutions (Table 3).

Table 3: General Government Net Debt of Turkey by Institutional Sector (% GDP)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| General Government * | 28.9 | 33.5 | 32.9 | 29.7 | 26.6 | 25.6 | 23.1 | 21.6 |
| Central government | 30.0 | 34.5 | 32.4 | 29.3 | 26.7 | 25.6 | 23.1 | 21.8 |
| Local government | 1.1 | 1.6 | 1.2 | 0.9 | 0.7 | 0.6 | 0.7 | 0.4 |
| Social security institutions | -2.1 | -2.5 | -0.7 | -0.5 | -0.9 | -0.6 | -0.6 | -0.6 |

* Consolidated

Source: Own calculations using TT (2016a) and MoF (2016)

The remaining maturity calculations in Table 2 also make it possible to make an alternative calculation of net debt (Lojisch, 2011: 33) by using the liquid assets only. In that regard, GGND figures calculated by deducting general government liquid assets (currency and deposits, securities and short term loans) from the general government liabilities are provided below (Table 4).

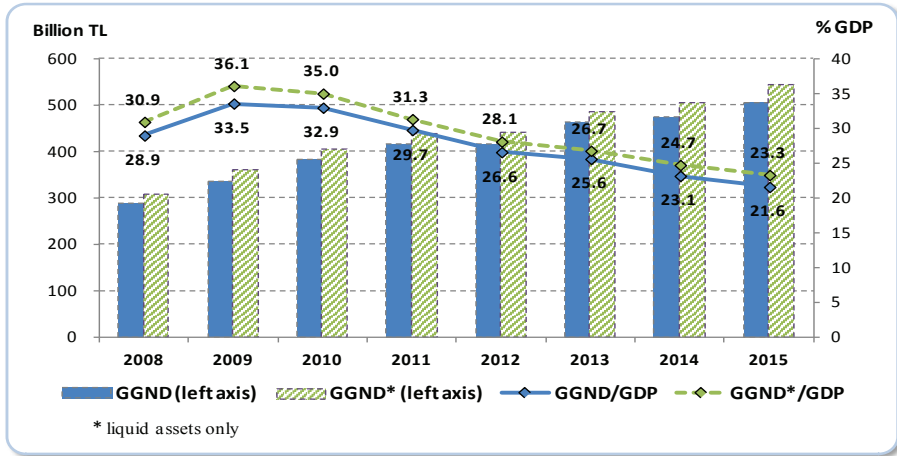
Table 4: General Government Net Debt (liquid assets only) of Turkey by Instrument Type (% GDP)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Total | 30.9 | 36.1 | 35.0 | 31.3 | 28.1 | 26.7 | 24.7 | 23.3 |
| Currency & Deposits | -3.7 | -4.5 | -3.9 | -3.7 | -3.5 | -3.8 | -3.2 | -3.5 |
| Debt Securities | 32.3 | 37.5 | 34.3 | 30.8 | 28.0 | 26.5 | 24.5 | 23.4 |
| Loans | 2.3 | 3.1 | 4.6 | 4.2 | 3.5 | 4.0 | 3.5 | 3.4 |

Source: Own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

As expected, the exclusion of the long term loan assets from the calculations leads to an increase in net loan obligations, which in turn reflects a higher net debt to GDP ratio approximately by 2 percentage points for the whole period.

Figure 4: General Government Net Debt of Turkey (all assets vs liquid assets only)



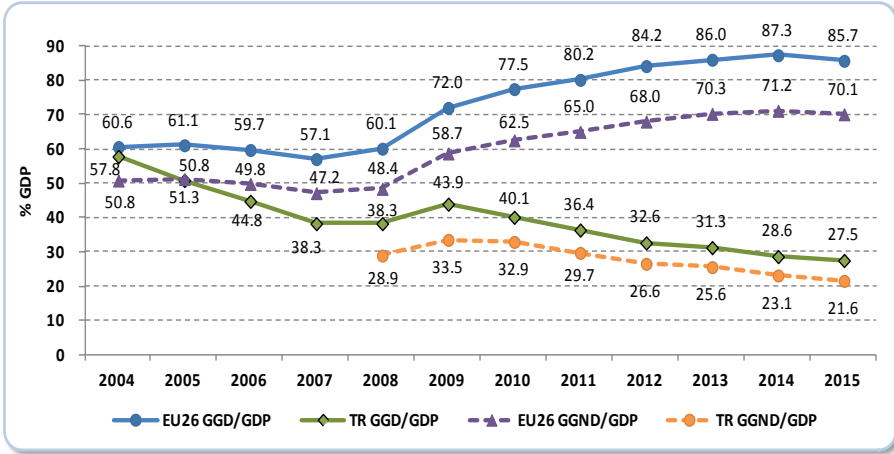
Source: Own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

This second approach poses a better indicator of risk when we consider the liquidity of the assets in the balance sheet. However, as there is no standard about the definition of liquidity, we used the first approach (all assets deducted from all liabilities) in the rest of the paper.

3.2. General Government Net Debt: Turkey vs EU Comparison

When we compare the general government net debt of Turkey and the average of 26 EU member countries' (EU-26) net debt, we observe a strong divergence between Turkey and the EU-26 average since 2008. Even though the financial crises led to a hike in the net debt figures for both Turkey and EU-26 in 2009, Turkey managed to return to pre-crisis levels by 2012 (Figure 5). However, for the EU, it is clear that the financial crisis took a heavy toll on the Union. In gross terms the EU average which was hovering around the 60% Maastricht criterion before 2008, rose by almost 50 percent as a share of GDP. As a result of these developments the debt burden difference between the EU and Turkey jumped to 58.2 (GGD) and 48.6 (GGND) percent as a share of GDP in 2015 (Figure 5).

Figure 5: General Government Debt and General Government Net Debt of Turkey vs EU-26



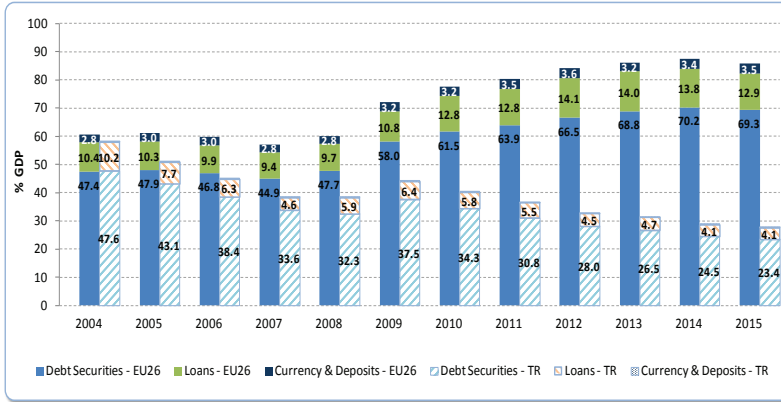
Source: TR GDD-TT(2016a), EU26 GDD and GNDD-Eurostat (2016), TR GGND-own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

The main factor explaining these developments are the developments regarding the trends of the general government liabilities and the growth rates. In that regard, the growth rate of liabilities was much higher than the growth rate of GDP for EU-26 after 2008. However, the GDP growth rates were higher than the growth of liabilities in Turkey especially after 2009.

In Turkey, the share of debt securities to GDP was 32.3 in 2008. As a result of the crisis it reached 37.5% in 2009 but quickly returned to its declining trend and stood at 23.4% by the end of 2015. However, the EU-26 average rose gradually from 47.7% in 2008, reaching 69.3% by the end of 2015. When we assess the share of loans to GDP in the 2008-2015 period, we see that the ratio is decreased from 5.9% to 4.1% in Turkey, whereas it increased the total debt burden by 3.2 percentage points in EU-26 (Figure 6).

Although the trend of indebtedness of Turkey and of the Union moves to the opposite directions, the composition of the instruments has almost the same pattern during the research period in such a way that the ratio of the securities in total is around 85% while the ratio of loans is around 15% for Turkey. As to EU-26 the ratio of liabilities is around 80%, ratio of loans is 16% and unlike Turkey, the ratio of currency and deposits is around 4% during 2008 to 2015.

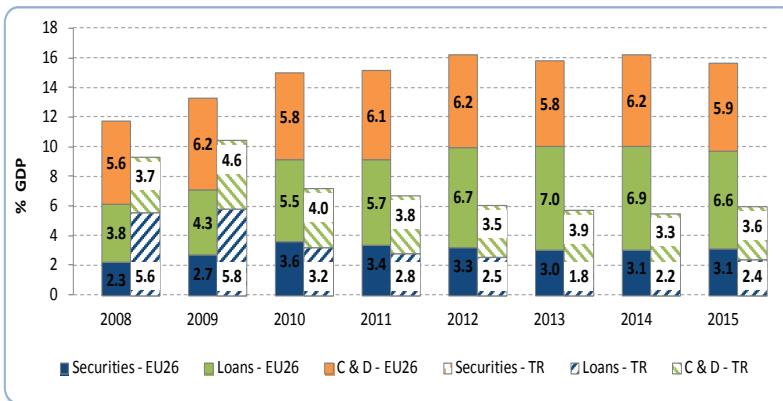
Figure 6: General Government Liabilities by Instrument Type; Turkey vs EU-26 (% GDP)



Source: EU26-Eurostat (2016), TR- own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

On the asset side, we should note that the assets to GDP ratio declined by 3.4 percentage points during the period 2008-2015 in Turkey (Figure 7). Nevertheless the declining trend in the liability side was much stronger and it brought the net debt figures to pre-crisis levels just in 2012 (26.6%). For the EU-26, assets increased by 3.9 percentage points in the same period, mostly due to increase in loans. However, the improvements in the asset side was not enough to compensate for the increase in liabilities, thus the net debt figure rose to 70.1% in 2015 from 48.4% in 2008.

Figure 7: General Government Assets by instrument type; Turkey vs EU 26 (% GDP)



Source: TR-MoF (2016), EU26- Eurostat (2016).

It should be noted that the gap is smaller between the EU-26 and Turkey when we compare the net debt figures instead of gross debt. Therefore, we need to underline that when the assets are taken into consideration the gap between the EU-26 and Turkey is considerably smaller than it is indicated by the gross figures.

We've summarized the developments regarding the gross and net debt of Turkey and European Union countries in the following tables. We observe that improvements on the assets and liabilities carried Turkey to the 7th place compared to the least indebted countries of EU-26 in terms of net debt (Table 5). A similar (even better) improvement can be seen regarding the nominal debt where Turkey ranks the 4th (Table 6).

Table 5: General Government Net Debt/GDP, EU Countries & Turkey

| Rank | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| 1 | LU | LU | LU | LU | LU | LU | LU | LU |
| 2 | EE | EE | EE | EE | EE | EE | EE | EE |
| 3 | FI | FI | FI | FI | BG | BG | SE | SE |
| 4 | BG | BG | BG | BG | FI | SE | BG | DK |
| 5 | DK | DK | SE | SE | SE | FI | FI | BG |
| 6 | LV | SE | DK | DK | DK | DK | DK | FI |
| 7 | RO | RO | RO | CZ | CZ | LV | TR | TR |
| 8 | LT | LV | LT | RO | LV | CZ | CZ | CZ |
| 9 | SE | LT | SI | LV | TR | TR | LV | LV |
| 10 | SI | SI | CZ | TR | RO | RO | RO | RO |
| 11 | CZ | CZ | LV | SI | LT | LT | LT | LT |
| 12 | SK | SK | TR | LT | SI | SK | PL | SK |
| 13 | IE | TR | SK | SK | SK | SI | SK | PL |
| 14 | ES | ES | NL | NL | PL | PL | SI | DE |
| 15 | TR | IE | ES | PL | NL | NL | DE | SI |
| 16 | CY | NL | CY | CY | MT | DE | NL | NL |
| 17 | NL | PL | PL | ES | DE | MT | MT | MT |
| 18 | PL | CY | MT | MT | AT | AT | AT | AT |
| 19 | UK | UK | UK | DE | CY | UK | HU | EU 26 |
| 20 | EU 26 | AT | AT | AT | EU 26 | EU 26 | HU | HU |
| 21 | AT | MT | DE | UK | UK | HU | UK | UK |
| 22 | DE | EU 26 | EU 26 | EU 26 | HU | CY | ES | IE |
| 23 | MT | DE | IE | HU | ES | ES | FR | ES |
| 24 | FR | HU | HU | FR | FR | FR | CY | FR |
| 25 | HU | FR | FR | IE | IE | IE | IE | CY |
| 26 | PT | PT | PT | BE | BE | BE | BE | BE |
| 27 | BE | BE | BE | PT | PT | PT | PT | PT |
| 28 | IT | IT | IT | IT | IT | IT | IT | IT |

1: smallest, 28: largest

Source: EU Countries-Eurostat (2016), TR-own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

Table 6: General Government Debt/GDP, EU Countries & Turkey

| Rank | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | EE | EE | EE | EE | EE | EE | EE | EE |
| 2 | BG | BG | BG | BG | BG | BG | LU | LU |
| 3 | RO | LU | LU | LU | LU | LU | BG | BG |
| 4 | LT | RO | RO | RO | TR | TR | TR | TR |
| 5 | LU | LT | LT | SE | SE | RO | RO | LV |
| 6 | LV | CZ | SE | LT | RO | LT | LT | RO |
| 7 | SI | SI | CZ | TR | LT | LV | LV | DK |
| 8 | SK | SK | SI | CZ | LV | SE | CZ | CZ |
| 9 | CZ | LV | SK | LV | CZ | DK | DK | LT |
| 10 | FI | DK | TR | SK | DK | CZ | SE | SE |
| 11 | DK | SE | DK | DK | SK | SK | PL | PL |
| 12 | SE | FI | FI | SI | FI | FI | SK | SK |
| 13 | ES | TR | LV | FI | SI | PL | FI | FI |
| 14 | TR | PL | PL | PL | PL | NL | MT | MT |
| 15 | IE | ES | CY | NL | NL | MT | NL | NL |
| 16 | CY | CY | NL | CY | MT | SI | DE | DE |
| 17 | PL | NL | ES | ES | HU | HU | HU | HU |
| 18 | UK | IE | MT | MT | CY | DE | SI | SI |
| 19 | NL | UK | UK | DE | DE | AT | AT | EU 26 |
| 20 | EU 26 | MT | EU 26 | EU 26 | AT | EU 26 | EU 26 | AT |
| 21 | MT | EU 26 | HU | HU | EU 26 | UK | UK | UK |
| 22 | DE | DE | DE | UK | UK | FR | FR | IE |
| 23 | FR | HU | FR | AT | ES | ES | ES | FR |
| 24 | AT | FR | AT | FR | FR | CY | BE | ES |
| 25 | HU | AT | IE | BE | BE | BE | IE | BE |
| 26 | PT | PT | PT | IE | IE | IE | CY | CY |
| 27 | BE | BE | BE | PT | IT | PT | PT | PT |
| 28 | IT | IT | IT | IT | PT | IT | IT | IT |

1: smallest, 28: largest

Source: EU Countries-Eurostat (2016), TR-TT 2016a).

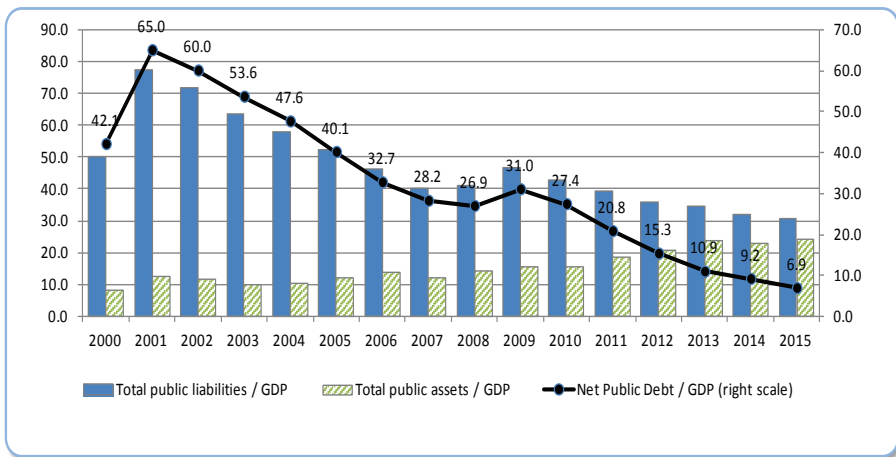
3.3. General Government Net Debt vs Public Net Debt of Turkey

The debut of the public net debt (PND) statistics in Turkey coincides with the post crisis era of the 2001. In order to reflect the effect of the assets held by public on the debt burden within the ALM framework, Turkish Treasury published the public net debt figures in 2003. It should be noted that these statistics were started to be compiled mainly from a risk management perspective in the beginning and using the limited data available at that time. However, over time international standards have been introduced and issues regarding the sector coverage, instrument coverage,

valuation, consolidation and netting procedures presentation format of the data etc. have become clear especially after the launch of the “PSDS Guide” by Task Force on Finance Statistics in 2013. Nevertheless, the format and the coverage of public net debt statistics could not be upgraded to these standards yet.

At that point, some of the important characteristics of the public net debt statistics in Turkey which are not in line with the international standards should be noted. First, “cash in circulation” is not included in total liabilities. Second, the zero coupon bonds are recorded by principal amount whereas the coupon bonds are recorded by face value. Third, there is no capital uplift for inflation indexed bonds. Moreover, each asset and liability should be netted out with the corresponding item rather than netting out total assets and liabilities. This approach, even though it doesn’t affect the total net debt figure, leads to misleading results for net values of its sub components. Based on these and on some other issues regarding the valuation and the instrument and the sector coverage, these statistics are not suitable for international comparison (Turan, 2013: 180). On the other hand, our general government net debt figures includes “cash in circulation”, uses face value for all debt instruments and reflects the effect of the capital uplift for inflation indexed bonds.

Figure 8: Public Net Debt of Turkey, (% GDP)

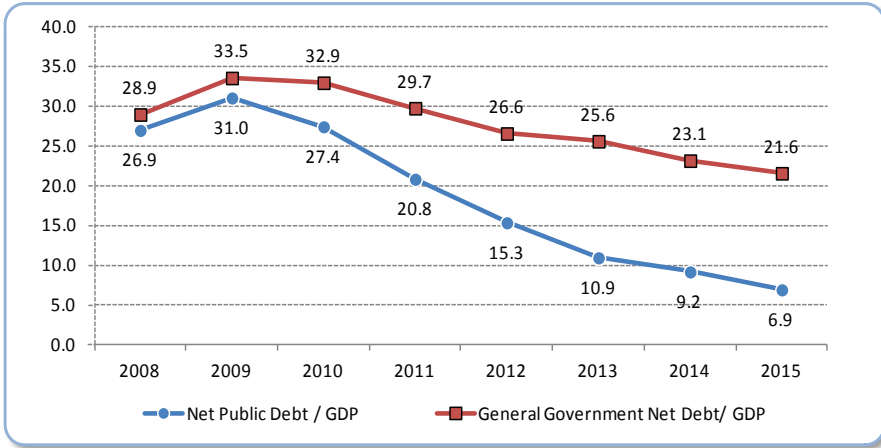


Source: TT (2016c).

In that regard, when we compare the public net debt stock and the general government net debt figures, we can see a 20 percentage points decline in the public net debt to GDP ratio from 26.9% in 2008 to 6.9% in 2015 (Figure 8).

However, as stated in the previous section, we calculate the general government net debt as 28.9% and 21.6% for 2008 and 2015 respectively. These findings indicate to only 7.4 percentage points decline in general government net debt, which is significantly less than public net debt figures (Figure 9).

Figure 9: Public Net Debt vs General Government Net Debt, (% GDP)



Source: PND-TT (2016c), GGND-own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

A closer look to the figures reveals that the main difference regarding the institutional coverage is the inclusion of the state owned enterprises (SOEs) and the central bank in the public net debt figures. However, the SOEs could be overlooked as their effect on the public net stock is almost null during the period 2008-2015. Thus, the main item causing the difference between the two statistics is the central bank net assets. Comparison of that item with the Central Bank analytical balance sheet indicates that some of the liabilities in the Central Bank balance sheet (mainly the TL and FX deposits of the banking sector) are not included in the public net debt figures leaving the debt to GDP ratio much lower than it should be. The instrument coverage and current representation format of the data, as published by the Turkish Treasury (Table 7), the central bank net assets in the public net debt figures are not in line with the international standards which require a gross representation of the assets and liabilities separately. Moreover, valuation method of the assets and the liabilities should be standardized.

Table 7: Net Public Debt of Turkey, (Billion TL, %GDP)

| | Public Gross Domestic Debt | Public Gross Foreign Debt | Total Gross Public Debt (I) | CBT Net Assets (II) | Public Assets (III) | Unemployment Insurance Fund Net Assets (IV) | Net Public Sector Debt (I - II - III - IV) | Public Net Debt / GDP (%) |
|------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------|---|--|---------------------------|
| 2008 | 295.8 | 112.5 | 408.3 | 60.4 | 41.5 | 38.4 | 268.0 | 26.9 |
| 2009 | 347.4 | 118.4 | 465.7 | 66.0 | 47.7 | 42.1 | 309.9 | 31.0 |
| 2010 | 368.9 | 128.2 | 497.1 | 86.2 | 47.2 | 45.9 | 317.8 | 27.4 |
| 2011 | 387.6 | 159.0 | 546.5 | 143.2 | 59.8 | 53.5 | 290.1 | 20.8 |
| 2012 | 408.4 | 154.5 | 562.9 | 189.5 | 71.6 | 61.2 | 240.6 | 15.3 |
| 2013 | 430.3 | 193.1 | 623.4 | 271.1 | 84.2 | 70.4 | 197.7 | 10.9 |
| 2014 | 443.4 | 206.8 | 650.2 | 304.4 | 77.4 | 81.4 | 187.1 | 9.2 |
| 2015 | 474.2 | 248.1 | 722.3 | 376.2 | 91.8 | 93.1 | 161.2 | 6.9 |

Source: TT (2016c).

In conclusion, different valuation methodologies (nominal valuation, valuation with market price, valuation with face value and valuation with issue price for different items of assets and liabilities) used for the public net debt statistics needs to be fixed. For that reason, in order to overcome these problems, we used face value for all liabilities and nominal value for all assets for GGND. Therefore, we believe that our calculation method for the GGND debt stands as a much better tool as it overcomes valuation and coverage issues in the public net debt statistics. In addition, GGND also enables for cross-national comparison.

3.4. General Government Net Debt vs Net Worth Comparison for Turkey

Net financial worth (NFW) is calculated by taking the difference between the financial assets and the financial liabilities. It worth noting that the financial assets do not cover non-financial assets such as real estate, equipment, machinery, vehicles etc. On the other hand, all financial assets and liabilities cover all types contractual and non-contractual items including currency and deposits, securities other than shares, loans, shares and other equity, insurance technical reserves, financial derivatives and other accounts receivables.

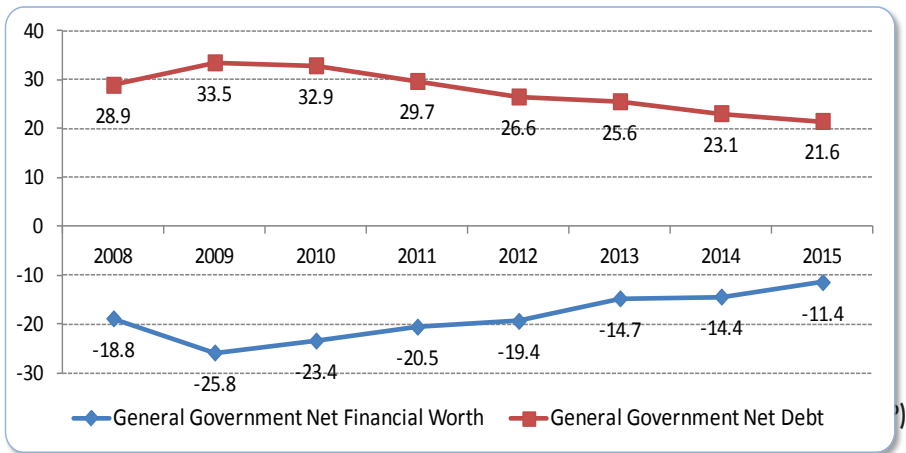
Table 8 presents the NFW of Turkey, which is derived from GFS data, during the period 2008-2015. Although the instrument coverage is wider for both assets and liabilities, results show the similar pattern with GGND. We can see the effects of the crises in 2008 and the results of the precaution policies afterwards as well.

Table 8: Net Financial Worth of Turkey, (% GDP)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total Financial Assets | 25.0 | 27.9 | 27.4 | 25.2 | 23.5 | 20.1 | 19.1 | 19.9 |
| Total Financial Liabilities | 43.8 | 53.8 | 50.8 | 45.8 | 42.9 | 34.9 | 33.5 | 31.4 |
| Net Financial Worth | -18.8 | -25.8 | -23.4 | -20.5 | -19.4 | -14.7 | -14.4 | -11.4 |

Source: MoF (2016).

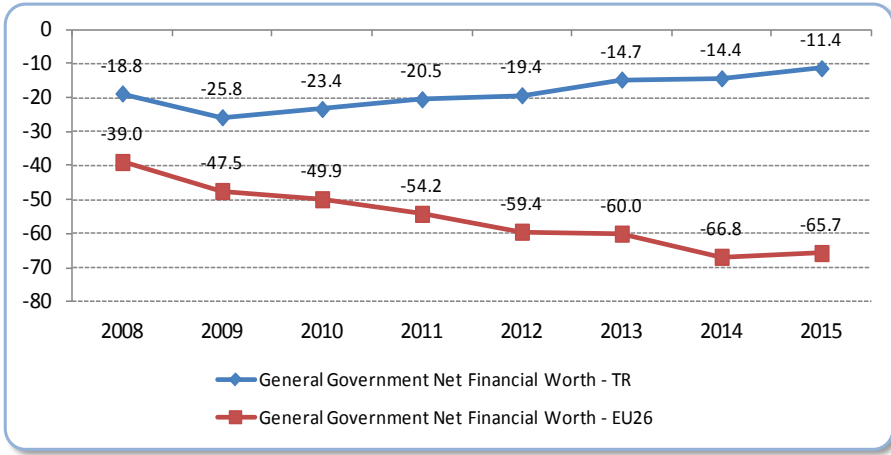
One important result is that the GGND continued to decline in the 2009-2015 period while the NFW continued to improve in the same period. This result indicates that the improvement in the GGND was achieved without depleting the financial assets (Figure 10). Therefore, we can conclude that the non-financial assets, mainly the privatization revenues of USD 30,5 billion during 2009-2015 (TT, 2016b), has made a significant contribution to the declining trend in GGND.

Figure 10: General Government Net Financial Worth

Source: GGNFW-MoF (2016), GGND-own calculations using TT (2016a) and MoF (2016).

When we compare the NFW figures of EU-26 and Turkey, we can observe that the gap has continued to widen after the financial crisis (Figure 11). In Turkey, yearly increases in the financial assets were higher than the increase in financial liabilities. However, for the EU-26, the situation was vice-versa. Therefore, accompanied with the relatively higher growth rates in Turkey, the ratio of NFW to GDP improved significantly in Turkey in comparison to EU-26.

Figure 11: Net Financial Worth: TR vs EU-26, (% GDP)



Source: GGNFW-MoF (2016), EU26-Eurostat (2016).

CONCLUSION

In this paper, we have calculated the general government net debt stock of Turkey by using harmonized set of assets and liabilities. To that end, we have selected currency and deposits, securities and loans from financial accounts to come up with a standardized net debt indicator. Therefore, we got the opportunity to analyze the effect of assets on gross debt figures and compare the developments with the EU countries. We believe that our GGND figures provide a better and more appropriate measure for Turkey in terms of net debt stock, as some of the bottlenecks posed by other indicators, especially the constraints of public net debt stock, are fixed in our calculations. In addition, our alternative calculation for the GGND, by using only the liquid assets could provide some additional insight about the repayment capacity and the risk profile of the country.

Our results indicate that Turkey's indebtedness has improved significantly in the last decade in comparison to EU countries thanks to fiscal discipline, reforms in debt management and high privatization revenues accompanied by high growth rates. In terms of net debt, Turkey became the 7th least indebted country in 2015 compared to its 15th ranking in 2008 among other EU countries. However, the gap between the EU and Turkey is smaller than it is implied by the gross debt figures. Moreover, the net debt stock is quite higher than the level that is implied by the public net debt stock. At that point, we believe that it would be useful either

to apply the international standards to the public net debt statistics or replace the indicator with general government net debt indicator. The latter might not be the best option but would serve as a much better tool for analyzing the debt burden within the scope of the general government.

REFERENCES

- Cangöz, C. and Balıbek, E. (2012), *Treasury Operations and Modern Treasury Management*, Ankara: Seçkin Publishing.
- Council of EU (2010), Council Regulation No: 679/2010, www.ec.europa.eu.
- Council of EU (2009), Council Regulation No: 479/2009, www.ec.europa.eu.
- Central Bank of Turkey-CBT (2016) Financial Accounts Data, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tcmb+en/tcmb+en/main+menu/statistics/monetary+and+financial+statistics/financial+accounts/data>, (Accessed on 07.11.2016)
- European Council and Parliament (EC&P) (2013), Regulation No 549/2013, www.eur-lex.europa.eu.
- EUROSTAT (2016), Eurostat Database/Database by Themes/Economy and Finance/Government Statistics (gov), <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, (Accessed on 06.06.2016).
- EUROSTAT (2014a), *Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA2010*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union.
- EUROSTAT (2014b), *Measuring Net Government Debt: Theory and Practice*, Statistical Working Papers.
- EUROSTAT (2013), *European System of Accounts ESA 2010*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROSTAT (1996), *European System of Accounts ESA 1995*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Lojsch, HD. (2011), *The Size and Composition of Government Debt in the Euro Area*, ECB Occasional Paper Series, No: 132.
- Ministry of Finance-MoF (2016), *GFS Tabloları (Genel Yönetim Mali İstatistikleri)/Yılı GFS Tabloları/6-Bilanço*, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri/gfs-tablolari> (Accessed on 07.11.2016).
- Task Force on Finance Statistics-TFFS (2013), *Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users*, Washington D.C: International Monetary Fund, Publication Services.

- Turan, N. (2013), Kamu Borcunun Tanımı: Borç İstatistikleri Açısından Önemi, Mevcut Durum, Sorunlar ve Türkiye Uygulaması, Maliye Dergisi, No: 164: 166-182.
- Turkish Treasury-TT (2016a), General Government Debt Stock Statistics Defined By European Union, <http://www.treasury.gov.tr/en-US/Stat-List?mid=738&cid=12&nm=684> (Accessed on 29.12.2016).
- Turkish Treasury-TT (2016b), Consolidated Government Sector (CGS) Statistics/ Central Government Budget Primary Balance - Program Definition Statistics, www.treasury.gov.tr (Accessed on 28.11.2016).
- Turkish Treasury-TT (2016c), Public Net Debt Stock Statistics, <http://www.treasury.gov.tr/en-US/Stat-List?mid=738&cid=12&nm=684> (Accessed on 29.12.2016)
- Vayvada Derya, E. (2015), Türkiye Kamu Net Borç Stoku İstatistikleri: Tanım, Kapsam ve Değerleme Yöntemi, Uluslararası Standartlardan Farkı, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Çalışma Raporları, No: 2015-5.

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
HABERLER**

KAMU İHALE DENETİMLERİNDE UYGULAMA VE METODOLOJİ: DENETİM YÖNTEMLERİ, RİSKLERİN TESPİTLERİ VE İHLALLER KONULU TOPLANTI

Ahmet KAZAN*

GİRİŞ

Şangay İşbirliği Örgütüne üye ülke, gözlemci ülke ve ülkemizin de aralarında bulunduğu diyalog ortağı ülke sayıştaylarından temsilcilerin katılımı ile 15-16 Kasım 2016 tarihlerinde Rusya Sayıştayı ev sahipliğinde, Afganistan, Azerbaycan, Çin Halk Cumhuriyeti, Hindistan, Kazakistan, Kırgızistan, Pakistan ve Türkiye Sayıştaylarının katıldığı “Kamu Alımları Denetiminde Uygulama ve Metodoloji: Denetim Yöntemleri, Risklerin Tespitleri ve İhlaller” konulu bir seminer gerçekleştirilmiştir. Söz konusu seminerde kamu alımları denetimleri ile ilgili ülke uygulamalarına ilişkin deneyimlerin paylaşılması amaçlanmıştır.

ETKİNLİĞE İLİŞKİN DETAYLI BİLGİLER

Şangay İşbirliği Örgütü “Üye ülkeler arasında karşılıklı güven, iyi komşuluk ve dostluk ilişkilerinin güçlendirilmesi, bölgesel barış, güvenlik ve istikrarın korunması için ortak çaba sarf edilmesi, terörizm, köktencilik, ayrılıkçılık, örgütlü suçlar ve yasadışı göçle ortak mücadele edilmesi, ayrıca siyaset, ekonomi, bilim ve teknoloji, kültür ve eğitim, enerji ve çevre konularında işbirliğinin geliştirilmesi” amacıyla 2001 yılında kurulmuş olup örgüte üye ülkeler şu şekildedir:

- Çin Halk Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu, Kırgızistan, Tacikistan, Kazakistan, Özbekistan (Kurucu Üyeler)
- Afganistan, Moğolistan, İran, Hindistan, Pakistan (Gözlemci Ülkeler)
- Türkiye, Sri Lanka, Belarus, (Diyalog Ortağı Ülkeler)

Şangay İşbirliği Örgütüne üye ülke, gözlemci ülke ve ülkemizin de aralarında bulunduğu diyalog ortağı ülkeler bu kapsamda daha alt düzeyde etkinlikler düzenlemektedirler.

* Sayıştay Uzman Denetçisi, ahmetkazan@sayistay.gov.tr

Bu kapsamda Şangay İşbirliği Örgütü'ne üye, gözlemci ve diyalog partneri ülke sayıştaylarından temsilcilerin katılımı ile 15-16 Kasım 2016 tarihlerinde Rusya Sayıştayı ev sahipliğinde "Kamu Alımları Denetiminde Uygulama ve Metodoloji: Denetim Yöntemleri, Risklerin Tespitleri ve İhlaller" konulu bir seminer gerçekleştirilmiştir. Söz konusu seminerde kamu alımları denetimlerine ilişkin deneyimler paylaşılmıştır. Katılımcılar kendi ülke uygulamalarına ilişkin sunumlar yapmış, sonrasına soru cevap kısmı ile daha aktif katılım ve paylaşım sağlanmıştır. Katılımcı ülke sayıştaylarının bazıları tarafından yapılan söz konusu sunumlara ilişkin kısa bilgiler şu şekildedir:

Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayı

Çin Halk Cumhuriyeti'nde kamu ihalelerine ilişkin süreç pilot uygulama olarak 1995 yılında yerel yönetimlerin sisteme dâhil edilmesi ile başlamıştır. Daha sonra 1999 yılında bazı merkezi yönetim kurumları yine pilot uygulama olarak sisteme dâhil edilmiştir. 2000 yılında kamu ihalelerine ilişkin süreç tüm kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmıştır. Kamu ihale sistemi bütün ülke bazında kişileri kapsayan Devlet İhale Kanunu, Devlet Konseyi Organlarını kapsayan Teşkilat Kuralları ve yerel yönetimler tarafından uygulanan Yerel Düzenlemeler ve Politikalar mevzuatına dayanmaktadır. 2015 yılında Çin Halk Cumhuriyeti'nde yaklaşık 325 milyar dolarlık (toplam kamu harcamalarının yüzde 12'sine ve GSMH'nin yüzde 3'üne tekabül etmektedir) bir kamu ihale süreci gerçekleşmiştir.

Çin Halk Cumhuriyeti Sayıştayı kamu ihalelerine yönelik olarak ve kamu mali sisteminin gelişmesine katkı sağlamak, kamu yönetimini desteklemek ve yolsuzlukla mücadele etmek amaçlarıyla rutin ve konu bazlı denetimler gerçekleştirmektedir. Bu denetimler soruşturma, inceleme, gözleme, yeniden hesaplama ve analiz yöntemlerine göre yerine getirilmektedir.

Hindistan Sayıştayı

Hindistan Sayıştayı kamu ihalelerini denetlemede uygunluk denetimi, performans denetimi ve bilgi teknolojileri (IT) olmak üzere üç yöntem kullanmaktadır. Hindistan Sayıştayı, genel olarak kamu ihalelerine yönelik üç tür risk unsuru tespit etmiştir. Bunlar:

- Sözleşme öncesi riskler: Yanlış, taraflı ve hileli ihtiyaç değerlendirmeleri,
- İhalenin gerçekleştirilmesi sürecindeki riskler: İhale ilanındaki sınırlandırmalar, rekabeti engelleyici uygulamalar, kayırmacılık,
- Sözleşmenin yerine getirilmesi sürecindeki riskler: Sözleşmenin yerine getirilmesi esnasında yüklenicinin maliyet ve süre koşullarına uymaması.

Pakistan Sayıştay

Pakistan Sayıştay kamu ihalelerine ilişkin olarak uygunluk denetimi ve performans denetimi olmak üzere iki türlü denetim yapmakta ve denetim aşamalarını şu şekilde belirlemektedir:

- Risk Değerlendirmesi,
- Denetim amaçlarının belirlenmesi,
- Denetim planlaması,
- Denetim faaliyetinin yerine getirilmesi,
- Raporlama ve izleme.

Pakistan Sayıştay kamu ihale sürecinin bütün aşamalarındaki risk değerlendirmesini planlamakta ve riskleri,

- Süreç riskleri,
- Program riskleri,
- Mevzuat riskleri ve
- Yolsuzluk riskleri şeklinde sınıflandırmaktadır.

Toplantıya katılan diğer ülke Sayıştayları da benzer şekilde kamu ihale sürecindeki rolleri ve gerçekleştirdikleri denetimler ile ilgili bilgileri açıklayarak karşılaştıkları riskler hakkında değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Bunun yanı sıra INTOSAI Kamu Alımları Denetimi Görev Gücü "Task Force on Public Procurement Audit" başkanlığını da yürüten Rusya Federasyonu Sayıştay tarafından çalışmalara ilişkin bilgi verilmiştir.

SONUÇ

Etkinlik sonucunda Şangay İşbirliği Örgütü kapsamında üye, gözlemci ve diyalog ortağı ülkelerin kamu alımları konusu başta olmak üzere daha sıkı bir işbirliği içerisinde olabileceği ve gelecekte bu konuda ortak/paralel denetimlerin de yer alabileceği ortak çalışmalar yapabileceği değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra INTOSAI Kamu Alımları Denetimi Görev Gücü "Task Force on Public Procurement Audit" başkanlığını da yürüten Rusya Federasyonu Sayıştay, görev gücünün sonraki çalışmalarına katılmak isteyen ülkeleri kabul etmekten memnun olacaklarını ifade etmiştir.

SAYIŞTAY KARARLARI

•Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 14.12 .2 016

No : 42 483

Proje teşvik ikramiyeleri mahsup edilmeden görev tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

159 sayılı İlamın 23. maddesinin B) bendiyle; ... Üniversitesi ... Fakültesinde görevli bazı öğretim elemanlarına, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu tarafından desteklenen projelerde yer almaları nedeniyle ödenen proje teşvik ikramiyeleri mahsup edilmeden görev tazminatı ödendiği gerekçesiyle... TL'nin tazminine ilişkin hüküm tesis edilmiştir.

Sorumlu, temyiz dilekçesinde özetle; ilam maddesinin B) bendi ile ilgili olarak Başkanlığımıza daha önce göndermiş olduğu dilekçesindeki beyan etmiş olduğu bilgi ve belgeleri aynen tekrar ettiğini, ayrıca göndermiş olduğu belgelere ek olarak 13.01.2001 tarih 24459 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 11 inci maddesi ile 27.06.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci maddesine (C) bendi eklendiğini, bu bentte:

"C) (A) bendi kapsamına giren ve temsil tazminatı almayan personelden;

1 - 7000 den daha düşük göstergeler üzerinden makam veya yüksek hakimlik tazminatı öngörülen kadrolara atanmış olanlara, 15.000 gösterge rakamını geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca tespit edilecek gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenir."

denildiğini ve bu hüküm gereğince öğretim elemanlarına görev tazminatı ödenmeye başlandığını, aynı Kanun Hükmünde Kararname'nin 16 ncı maddesinde:

"Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin 11 inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci maddesine eklenen (C) bendinde yer alan görev tazminatı hakkında, 27.01.2000 tarihli ve 4505 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (c) bendi hükmü uygulanır."

denildiğini ve Geçici Madde 2'de yer alan:

"Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin 16 ncı maddesi uyarınca 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendine göre görev tazminatı net tutarından

yapılacak mahsup işlemlerinde, mahsup edilecek ödemelerin net tutarları toplamının 15.1.2002 tarihinden itibaren % 20'si, 15.1.2003 tarihinden itibaren % 40'ı, 15.1.2004 tarihinden itibaren % 60'ı, 15.1.2005 tarihinden itibaren % 80'i ve 15.1.2006 tarihinden itibaren ise tamamı dikkate alınır.”

hükümleri gereğince öğretim elemanlarına, belirtilen oranlarda mahsup işlemi yapılarak görev tazminatı ödenmeye başlandığını, 12 Haziran 2006 tarihinde yayımlanan 5536 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesi ile 27.1.2000 tarihli ve 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendine ikinci cümleden sonra gelmek üzere; “Ancak mahsup işlemleri, görev tazminatına uygulanan mahsupla ilgili hükümler esas alınarak yürütülür.” şeklinde bir cümlenin eklendiğini ve ilgili maddeye de işlendiğini, bu ifadeden de anlaşılacağı üzere; temsil tazminatı ile görev tazminatı ödemelerine ilişkin hükümlerde değişiklik mevcut olup, 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendine göre yapılacak mahsup işleminin, 15.01.2006 tarihinde görev tazminatı ödemesinden kaldırıldığını, görev tazminatı ödemesinde ilgili mevzuat hükümleri uygulandığından, kamu zararına sebebiyet verecek bir ödeme yapılmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemiştir.

Başsavcılık karşılımasında özetle; dilekçede; öğretim üyelerine eğitim öğretim ödeneği ve proje destek ikramiyesi ödemelerinin üniversiteler personel kanunu ve ilgili diğer mevzuatına uygun olarak ödendiği, ödemelerde hukuka aykırı bir cihet bulunmadığı belirtilerek, verilen tazmin hükmünün kaldırılmasının talep edildiği ifade edildikten sonra, ortaya konulanların Daire kararının gerekçelerini karşılamadığı gerekçesiyle temyiz talebinin reddi ile tazmin hükmünün tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı mütalaa edilmiştir.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra gereği görüldü:

İlamda da belirtildiği üzere; 11.06.2008 tarih ve 26903 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkında Karar'ın 1 inci maddesinde:

“Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na göre almakta olan personelden; bu kanunlarda makam tazminatı öngörülmüş olan kadrolara atanmış olanlardan, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamı;

6.000 olanlara 9.000,

5.500 - 4.500 olanlara 7.000,

4.000 ve daha az olanlara 6.000,

gösterge rakamının, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamına ilave edilmesi suretiyle bulunan görev tazminatı gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenir.”,

3 üncü maddesinde:

“10.03.2000 tarihli ve 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ekli Kararın 3, 4, 5 ve 6 ncı maddeleri görev tazminatı hakkında da uygulanır.”,

4 üncü maddesinde:

“Bu Kararın 1 inci maddesi gereğince ödenecek görev tazminatı tutarından mahsup edilecek tutarın, görev tazminatının % 20’sini geçmesi halinde, görev tazminatının % 80’i asgari görev tazminatı olarak ödenir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda sözü edilen 26.04.2000 tarih ve 24031 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 10.03.2000 tarihli ve 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’na ekli Karar, aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu hükümlerine göre almakta olan personele temsil tazminatı ödenmesine ilişkindir. Bu Karar’ın 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında hangi ödemelerin temsil tazminatından mahsup edilmeyeceği sayılmış ve 2 nci fıkrasında:

“Yukarıdaki fıkra kapsamı dışında kalan personel veya teşkilat kanunları veya diğer düzenlemeler ile kaynağı ne olursa olsun ödenmekte olan; ilgili mevzuatları uyarınca kurulmuş fon ve hesaplardan yapılan her türlü ödemeler, 24/6/1994 tarihli ve 4009 sayılı Kanun’un 56 ncı maddesinin (a) fıkrası uyarınca yapılan ödemeler, İl Özel İdaresi Kanunu’nun 100 ve 140 ıncı maddeleri uyarınca yapılan ödemeler, fiilen yapılmayan ders karşılığı ödenen ek ders ücretleri, maktu ve nisbi olarak ödenen her türlü fazla çalışma ücretleri (asayiş tazminatı dâhil, doğal afetler nedeniyle yapılan ödemeler hariç), ek tazminat ve kurumsal bazda yapılan tazminat ödemeleri, 8/5/1991 tarihli ve 3717 sayılı Kanun’un değişik 2 nci maddesi uyarınca yol tazminatının 1/2 si olarak kamu bankasına yatırılan paralardan her ay itibarıyla yapılan ödemeler, döner sermaye kaynaklarından yapılan her türlü ödemeler, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca yapılan ek tazminat ödemeleri, muhtelif mevzuat çerçevesinde yapılan; ödeme, ücret ödemesi, ek ücret ödemesi, teşvik ödemesi ve ikramiye ile benzeri adlar

altında yapılan bütün ödemelerin aylık net tutarları, temsil tazminatının net tutarından mahsup edilir.”

denilmiştir.

Bu hükümde muhtelif mevzuat çerçevesinde yapılan teşvik ödemelerinin temsil tazminatının net tutarından mahsup edileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkında Karar'ın 3 üncü maddesinde “10.03.2000 tarihli ve 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli Karar'ın 3, 4, 5 ve 6 ncı maddeleri görev tazminatı hakkında da uygulanacağı” belirtildiğinden teşvik ödemelerinin görev tazminatından da mahsup edilmesi gerekmektedir.

Sorumlu(lar), sorgu aşamasındaki savunmalarında; 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 6 ncı maddesinde yer alan; “10.01.2002 tarihli ve 2002/3546 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na ekli karar yürürlükten kaldırılmıştır.” hükmüne istinaden 2002/3929 sayılı Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar'ın Geçici 1 inci maddesinin yürürlükten kaldırılarak hükümsüz kılındığını ifade etmişlerdir.

Ancak, “10.01.2002 tarihli ve 2002/3546 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ekli Karar” yürürlükten kaldırılmışsa da; bu Kararı kaldıran ve 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan ve hesap yılında da yürürlükte olan Görev Tazminatı Ödenmesi Hakkında Karar'ın yukarıda belirtilen 3 ve 4 üncü maddeleri gereğince görev tazminatından mahsup işlemi devam etmektedir.

Sorumlu(lar), temyiz aşamasındaki savunmalarında bu defa; 29.06.2016 tarihinde kabul edilip 08.07.2006 tarih ve 26222 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5536 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesi ile 27.01.2000 tarihli ve 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendine ikinci cümleden sonra gelmek üzere; “Ancak mahsup işlemleri, görev tazminatına uygulanan mahsupla ilgili hükümler esas alınarak yürütülür.” şeklinde bir cümlenin eklendiğini ve ilgili maddeye de işlendiğini, bu ifadeden de anlaşılacağı üzere; temsil tazminatı ile görev tazminatı ödemelerine ilişkin hükümlerde değişiklik mevcut olup, 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendine göre yapılacak mahsup işleminin, 15.01.2006 tarihinde görev tazminatı ödemesinden kaldırıldığını dile getirmekte ise(ler) de; 27.01.2000 tarihli ve 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendine eklenen söz konusu cümlenin, görev tazminatında mahsup işleminin devam etmekte olduğunu açıkça belirtmesi bir yana, temsil tazminatından mahsup yöntemini görev tazminatı ile aynı usullere bağlamaktan başka bir işlevi de bulunmamaktadır. (Bu durum, cümle eklenen 4505 sayılı Kanun'un 5 inci maddesinin (c) bendinin ilk iki cümlesinin temsil tazminatıyla ilgili olmasından; daha açık bir ifadeyle, temsil tazminatı

ödenmeyecek olanlar ve temsil tazminatından mahsup işlemine ilişkin olmasından açıkça gözükmemektedir.)

Özetle, görev tazminatından mahsup işleminin kaldırılmasına yönelik herhangi bir değişiklik söz konusu olamayıp, ... Üniversitesi ... Fakültesinde görevli bazı öğretim elemanlarına, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu tarafından desteklenen projelerde yer almaları nedeniyle ödenen proje teşvik ikramiyelerinin görev tazminatlarından mahsup edilmemesi mevzuat hükümleriyle bağdaşmadığından; sorumlunun (sorumluların) temyiz savunmasındaki iddialarının reddedilerek 159 sayılı İlamın 23. maddesinin B) bendiyle verilen ... TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 07.12 .2 016

No : 42 456

Görev ve hizmetle ilişkisi olmayan konular için yurtdışı görevlendirme yapılmasının ve harcırah ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

200 sayılı İlam'ın 11'inci maddesi ile, ... isimli kuruluşun düzenlediği Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik Bilimler Mühendisliği Konferansı'na katılmak üzere ... Büyükşehir Belediyesi personeli Ziraat Mühendisi ... ve İnşaat Teknikeri ...'e mevzuata aykırı olarak yurt dışı harcırah ödemesinde bulunulması nedeniyle ... -TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlam'da Harcama Yetkilisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla sorumlu tutulan ... ile Diğer Sorumlu sıfatıyla sorumlu tutulan ... göndermiş oldukları ortak temyiz dilekçesinde özetle;

Belediye Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü'nde görevli personellerden ... ve ...'in Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik Bilimler Mühendisliği Konferansı'na katılmak ve İspanya'da bulunan bazı parkları incelemek üzere görevlendirildiklerini;

Gerek denetçi raporunda, gerekse ilamda niyet okuması yapıldığını; İlam'da Ziraat Mühendisi ...'ın Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik Bilimler Mühendisliği Konferansı'na kendi uzmanlık alanıyla ilgili makale sunumu amacıyla görevlendirildiğinin iddia edildiğini; görevlendirmenin bu amaçla yapılmadığını; görevlendirme oluru ve diğer belgeler incelendiğinde ziyaretlerin kurumun temsili ve teknik gezi amacıyla yapıldığının görüleceğini; denetçi raporu ile ilamda belirtilen iddiaların tamamen denetçinin yorumlarından ibaret, herhangi bir bilgi ve belgeye dayanmayan iddialar olduğu belirtilerek tazmin hükmünün bozulmasını talep etmişlerdir.

Başsavcılık konu ile ilgili görüş bildirmemiştir.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüldü;

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde,

... Büyükşehir Belediyesinde görevli Ziraat Mühendisi ... ve İnşaat Teknikeri ...'in İspanya'da düzenlenecek olan "Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik

Bilimler Mühendisliği Konferansına” katılmak üzere 21.11.2013 tarihli Olur’la görevlendirildiği;

İlgili Olur’da Fen İşleri Dairesi Başkanı, Genel Sekreter Yardımcısı ve Genel Sekreterin imzalarının bulunduğu;

Söz konusu konferansla ilgili olarak Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik Bilimler Mühendisliği Konferansı Bilim Kurulu tarafından davet mektubu gönderildiği;

Davet mektubunun ... Büyükşehir Belediyesine değil, “Farklı bitki sıklığı ve yabancı ot mücadelesi uygulamalarının asperide verim ve kaliteye etkisi” başlıklı makalesi ile söz konusu konferansa katılım başvurusunda bulunan ...’a “... Üniversitesinde Doktora Adayı” unvanı ile gönderildiği;

Görevlendirme Olurunda adı geçen İnşaat Teknikeri ...’in söz konusu konferansa davetli olmadığı, zira sunumu yapılan makalenin yazarları arasında bulunmadığı ve adına konferans katılım ücreti de yatırılmadığı;

Yine ...’in harcırah beyannamesinde yurtdışında araç kiralama bedeli, akaryakıt ücreti, park bedeli ve müze bedeli gibi görevlendirme harici ve Harcırah Kanunu’nda yer almayan giderlerin yazılarak ödeme yapıldığı görülmüştür.

6245 sayılı Harcırah Kanunu’nun “Muvakkat Vazife Harcırahı” başlıklı 14’üncü maddesinde; “Aşağıda gösterilen memur ve hizmetlilere muvakkat vazife harcırahı olarak yol masrafı ile yevmiye verilir ve hamal, bagaj ve ikametgâh veya vazife mahalli ile istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası masrafları da ayrıca tediye olunur” denildikten sonra beş fıkra halinde kimlere geçici görev yolluğu ödenebileceği sıralanmıştır.

Kanun maddesinin 1 no’lu bendinde ise “Birinci maddede yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla muvakkaten yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere” ifadesine yer verilmiştir. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere bir personele harcırah ödemesinin yapılabilmesi için o personelin “kuruma ait bir vazifenin ifası maksadıyla” yurt içinde veya yurtdışında görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

Ancak İlam maddesinin içeriğinden, söz konusu personellerin Belediyeyi ilgilendirmeyen bir konu dolayısıyla yurtdışına çıktıkları anlaşılmaktadır. İlgililerden Ziraat Mühendisi ..., kendi uzmanlık alanı ile ilgili yaptığı yüksek lisans çalışmasının sonunda yazdığı makaleyi, uluslararası bilimsel bir dergide yayımlatmak amacıyla adı geçen kuruma başvuruda bulunmuş ve davet almıştır. Kendi akademik kariyer

çalışmalarının parçası olan kişisel bir faaliyeti gerçekleştirirken ortaya çıkan masraflar da harcırah adı altında ilgili personele ödenmiştir.

Bahse konu görevlendirme, Belediye Meclis kararı alınmadan sadece Daire Başkanının, Genel Sekreter Yardımcısının ve Genel Sekreterin imzasıyla, "Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik Bilimler Mühendisliği Konferansına katılmak için ..." ifadelerine yer verilerek yapılmıştır. Harcırah ancak kuruma ait bir vazifenin ifası söz konusu olduğunda ödenebileceği Harcırah Kanunu'na göre sabit olmasının yanında, İçişleri Bakanlığının 20/06/2005 tarih ve 2005/62 sayılı genelgesinin 1'inci maddesinde de görev ve hizmetle ilişkisi olmayan konular için yurtdışı görevlendirme yapılmayacağı açıkça belirtilmiştir.

Bunun yanında akademik makale sadece bir personele aitken, görevlendirmeye İnşaat Tek. ... de dahil edilerek görevlendirme iki kişi için yapılmıştır. Ödeme emri ekleri incelendiğinde sadece bir personelin konferansa katıldığı ve ücretinin ödendiği görülmüştür. Her iki personele ait harcırah beyannameleri incelendiğinde, konferans bedelinin yanında, günlük yevmiye, araç kiralama, yakıt, park, müze bedeli gibi unsurlar için de ödemedede bulunduğu anlaşılmıştır.

Buna göre, ... Üniversitesinde doktora adayı unvanı ile kendi akademik kariyeri için yazdığı "..." başlıklı makalenin sunumu için ... (...)in düzenlediği Uluslararası Çevre, Biyolojik ve Ekolojik Bilimler Mühendisliği Konferansına katılmak üzere başvuruda bulunan ve ... ğ (Avro) yatırmak şartıyla konferansa davet edilen ... (... Üniversitesinde Doktora Adayı)'ın, ... Büyükşehir Belediyesince, Belediyenin kendi görev ve hizmeti ile ilgi bir konuymuş gibi yurtdışına görevlendirilmesi mümkün değildir. Kaldı ki söz konusu görevlendirme, T.C İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2005/62 sayılı Genelgesine aykırı olarak Belediye Meclisince de yapılmamıştır.

Aynı şekilde, gerek ... Üniversitesinde doktora adayı unvanı ile akademik çalışmalar neticesinde hazırlanarak sözlü sunumu yapılmış olan makalede, gerekse de ilgili Kuruluş ve konferans komitesi tarafından gönderilen davet mektubunda adı hiçbir şekilde geçmeyen İnşaat Teknikeri ...'in de bu amaçla yurtdışında görevlendirilmesi ve aynı zamanda ilgiliye yurtdışında araç kiralama bedeli, akaryakıt ücreti, park bedeli ve müze bedeli gibi Harcırah Kanunu'nda yer almayan giderlerin de ödenmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 200 sayılı İlam'ın 11'inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 07.12.2016

No : 42450

İl Özel İdaresinde geçici görevli olan memurlara sosyal denge tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

12 sayılı İlam'ın 1'inci maddesi ile, İl Özel İdaresinde geçici görevli olan memurlara, sosyal denge tazminatı ödenmesi nedeniyle ...-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

İlam'da Harcama Yetkilisi olarak sorumlu tutulan ... ile Gerçekleştirme Görevlisi olarak sorumlu tutulan ... ve ... göndermiş oldukları ortak temyiz dilekçesinde özetle;

Çalışan verimliliğini artırma ve hakkaniyeti sağlama açısından, sendika üyesi olup olmadığına bakılmaksızın, kendi kurumunda bu tür bir ödemeden faydalanmayan geçici görevli personelin, sosyal denge tazminatından yararlandırılması gerektiğini; Devlet Memurları Geçici Süreli Görevlendirme Yönetmeliği'nce geçici görevli personelin, görev yaptığı kadronun özlük haklarından faydalanabildiğini; sonuç olarak, söz konusu personele sosyal denge tazminatı ödenmesinin önünde hiçbir hukuki engelin bulunmadığını;

Nitekim 375 Sayılı KHK'nin ek 15'inci maddesinde; "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir." denildiğini; bu madde hükümleri baz alınarak sosyal denge tazminatının ödenmesi için sözleşme yapıldığını ve belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idaresinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödendiğini; bu durumun hukuka ve mevzuata aykırılık teşkil edecek husus olmadığını; bu nedenle de ilama konu söz konusu somut olayda da geçici görevli Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ve Valilik personeline sosyal denge tazminatı ödendiğini;

... İl Özel İdare adına ... ile ... Çalışanları Birliği Sendikası (... -SEN) arasında (30.06.2014-31.12.2016 dönemim kapsayan) Sosyal Denge Tazminatı

Sözleşmesi imzalandığını; söz konusu sözleşmenin, Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları, 4'üncü maddesinin (A/b) bendinde;

"Bu sözleşme, kişi olarak işyerlerinde çalışan ve sözleşme süresince işe alınan ve diğer kurumlardan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre bizzat vali onayı ile İl Özel İdaresinde geçici görevle görevlendirilen personeli kapsar" denildiğini ve her ne kadar il özel idaresinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilmeyen ve 5442 sayılı Kanun'a göre bizzat Vali onayı ile ... İl Özel İdaresinde geçici görevle görevlendirilen Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ve Valilik personeline sosyal denge tazminatından yararlandırılma hakkı tanındığını;

Her ne kadar Sayıştay ilamında, tanınan hakkın mevzuata aykırı olduğu belirtilmişse de tanınan hak ve hakkın uygulanmasının usule ve mevzuata uygun olarak yapıldığını;

Ayrıca Sayıştay 1. Dairesinin ... İl Özel İdare 2014 Yılı Hesabına ilişkin söz konusu ilam nedeniyle İl Özel İdaresinde geçici görevli olan memurlara, sosyal denge tazminatı ödemesinden kaynaklanan ...-TL kamu zararının sorumlulardan müştereken ve müteselsilen tazminine dair verilen hükmün yerine getirildiğini;

Bu sebeple Sayıştay 1. Dairesi'nin ... İl Özel İdaresi 2014 Yılı İdare Hesabına ilamın geçici görevli personelden Sosyal Denge Tazminatı ödemesinin haksız olduğuna ve kamu zararının tazminine ilişkin olarak verilen hükmün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

Başsavcılık karşılama yazısında;

"... İl Özel İdaresi 2014 yılı hesabının 1. Dairede yargılanması sonucu çıkarılan 12 sayılı ilamın 1. maddesinde yer alan tazmin hükmünü Harcama Yetkilisi ve Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla temyiz eden ..., ... ve ...'in yazı ekinde gönderilen temyiz dilekçesi incelendi.

Dilekçesinde: "İl Özel İdarelerinde geçici görevli olarak çalıştırılan diğer personelin Valinin onayı ile atandığını, 4688 sayılı Kanun'un 32. maddesi ile 375 sayılı KHK'nın 15. maddesi hükümleri ile dilekçesinde adı belirtilen sendika ile imzalanan sözleşmenin 4. maddesi çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesinin yasal olduğunu ileri sürerek tazmin hükmünün kaldırılmasını," istemektedir.

4688 sayılı Kanun'un 32. maddesinin birinci fıkrası ile 375 sayılı KHK'nın ek 15 ve 375 sayılı KHK'nın ek 5. maddeleri gereği İl Özel İdarelerinin memur kadrosunda olmayan ve diğer kurumlardan geçici olarak idarelerinde görevlendirilen memurlara Sosyal Denge Tazminatı ödenmesi mümkün değildir.

Bu nedenle tazmin hükmünün 6085 sayılı Kanun'un 55/7. maddesi gereği olduğu gibi tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı mütalaa edilmektedir." denilmiştir.

Dosyada mevcut belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüldü;

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz."

375 sayılı KHK'nın ek 15'inci maddesinde; "Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir." denilmektedir.

Buna göre, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin sözleşme yapmak suretiyle sadece kendi kadro ve pozisyonlarında istihdam ettikleri personeline sosyal denge tazminatı ödeyebileceği anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte, 375 sayılı KHK'nın ek 5 inci maddesinde de "14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Kanun'un ek 8 ve ek 9 uncu, 13/11/1996 tarihli ve 4208 sayılı Kanun'un 3 üncü, 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Kanun'un 38, 40 ve 41 inci maddelerine ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu'na göre görevlendirilenler ile güvenlik görevlileri ve sosyal hizmet kuruluşlarında görevlendirilen öğretmenler ile sağlık personeli hariç, ilgili mevzuatı uyarınca diğer kurumlarda vekâleten veya geçici olarak görevlendirilen ve kadro

aylıklarını kendi kurum veya kuruluşlarından alan memurlar veya kamu görevlileri, vekâleten veya geçici olarak görev yaptıkları kurum personelinin yararlandığı ve ilgili mevzuatında söz konusu personele de ödenebileceği belirtilen her türlü tazminat, fazla çalışma ücreti ve diğer ödemelerden yararlanamazlar” denilmek suretiyle geçici görevli personelin, geçici görev yaptıkları kurumdaki ödemelerden yararlanması açıkça engellenmiştir.

Bu durumda, ... İl Özel İdaresi adına ... ile ... Çalışanları Birliği Sendikası (... -SEN) arasında imzalanan ve 30.06.2014-31.12.2016 dönemini kapsayan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesinin, “Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 4’üncü maddesinin (A/b) bendindeki; “Bu sözleşme, kişi olarak işyerlerinde çalışan, sözleşme süresince işe alınan ve diğer kurumlardan 5442 sayılı İl İdaresi Kanuna göre bizzat vali onayı ile İl Özel İdaresinde geçici görevle görevlendirilen personeli kapsar” hükmü gerekçe gösterilerek İl özel idaresinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilmeyen ve ... İl Özel İdaresinde geçici görevle görevlendirilen personele sosyal denge tazminatı ödenmesi mümkün değildir.

Bu itibarla, sorumlu iddialarının reddedilerek 12 sayılı İlam’ın 1’inci maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- **Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri**
- **Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları**

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

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

Sayıştay Dergisi
Destek 6 Grup Başkanlığı
Sayıştay Başkanlığı 06520 Balgat/ANKARA

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

- Yayımlanması karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.

- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:

Tek yazarlı eserler: (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....

İki yazarlı eserler: (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)

Üç ve daha çok yazar: (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....

Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar: (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)

Bir kuruma ait eser: (TÜİK, 2006)

İnternette yapılan alıntılarda: (Sayıştay Başkanlığı, 2009)

- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

Kitap: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.

Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.

Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.

Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.

Kitaptaki Makale: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı" eserin adı, derleyen adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.

Dimitrow, Valeriy (2007), "Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi", Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.

Dergi Makaleleri: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), "makalenin adı", derginin adı, cilt numarası, sayısı.

Feyzioğlu, Bedii (1997), "Sayıştay ve Saydamlık", Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).

Kurum Yayınları: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.

IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.

İnternet: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), "eserin adı", <internet adresi>, (erişim tarihi).

Sayıştay Başkanlığı (2009), "2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu", <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Yayın İşleri Müdürlüğü
06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981