

EKONOMİ MALİYE İŞLETME DERGİSİ (EMİD)
JOURNAL OF ECONOMICS, PUBLIC FINANCE, BUSINESS (JEPFB)
CİLT:1-SAYI:2 / VOLUME:1 ISSUE:2
Aralık-2018 / December-2018
<http://dergipark.gov.tr/emid>

Sahibi / Owner

Dr. Öğr. Üyesi Adil AKINCI

Baş Editör / Editor in Chief

Dr. Öğr. Üyesi Adil AKINCI

Editör / Editor

Doç. Dr. Niyazi KURNAZ
Dr. Öğr. Üyesi Özer ÖZÇELİK
Öğr. Gör. Erkan BİLGE

Yayın Kurulu / Editorial Board

Doç Dr. Niyazi KURNAZ / Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Adil AKINCI / Kırklareli Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Özer ÖZÇELİK / Kütahya Dumlupınar Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Esra N. KILCI / İstanbul Arel Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi Barış YILDIZ / Gümüşhane Üniversitesi

Kapak Tasarımı / Cover Design

Öğr. Gör. Eren GÖRGÜLÜ / Kırklareli Üniversitesi

Yazışma Adresi / Correspondence Address

adilakinci@gmail.com

E-ISSN

2667-4378

Ekonomi Maliye İşletme Dergisi (EMİD), yılda bir cilt ve iki sayı olarak (Haziran ve Aralık) yayımlanan, çift-körleme hakemlik süreci yürüten uluslararası akademik bir dergidir. Dergide yayınlanan yazıların her türlü içerik sorumluluğu yazarlarına ait olup Dergimizin kurumsal görüşünü yansıtmamaktadır. Yazılar yayıncı kuruluştan izin alınmadan kısmen veya tamamen bir başka yerde yayınlanamaz.

Journal of Economics, Public Finance, Business (JEPFB) is a double blind peer-reviewed academic journal which is published twice per year (June and December). All the responsibility for the content of the papers published here belongs to the author/authors, and does not express the official view of the Journal. Without getting permission of the journal, papers published here cannot be published partially or totally on other media.

EKONOMİ MALİYE İŞLETME DERGİSİ (EMİD)
JOURNAL OF ECONOMICS, PUBLIC FINANCE, BUSINESS (JEPFB)
CİLT:1-SAYI:2 / VOLUME:1 ISSUE:2
Aralık-2018 / December-2018
<http://dergipark.gov.tr/emid>

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Abdulvahap ÖZCAN	Pamukkale Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet Hasan EKEN	Kırklareli Üniversitesi
Prof. Dr. Nilgün ÇİL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Salih ÖZTÜRK	Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi
Doç. Dr. Aysun ÇETİN	Ondokuz Mayıs Üniversitesi
Doç. Dr. Derya ÖZTÜRK	Ordu Üniversitesi
Doç. Dr. Filiz EKİNCİ	Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi
Doç. Dr. G. Serap ÇEKEROL	Anadolu Üniversitesi
Doç. Dr. İbrahim DURAK	Erciyes Üniversitesi

EKONOMİ MALİYE İŞLETME DERGİSİ (EMİD)
JOURNAL OF ECONOMICS, PUBLIC FINANCE, BUSINESS (JEPFB)
CİLT:1-SAYI:2 / VOLUME:1 ISSUE:2
Aralık-2018 / December-2018
<http://dergipark.gov.tr/emid>

İÇİNDEKİLER / CONTENTS

- 1. Özcan SEZER-Ayşenur KIRNAPÇI.....54-78**
Belediyelerde Stratejik Planlamanın Bir Unsuru Olarak Performans Denetimi: Zonguldak Belediyesi Stratejik Planları Üzerine Bir Değerlendirme
Performance Audit as a Component of Strategic Planning in Municipalities: An Evaluation on Strategic Plans of Zonguldak Municipality
- 2. Gökhan KORKMAZER.....79-92**
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) Gelişimi: Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri
Progress of Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT): November 2000 and February 2001 Crisis
- 3. Şükriye Ece GÖRGÜ.....93-101**
Feminist İktisat Perspektifinden Ana-Akım İktisat ve Günümüz Ekonomisine Bir Bakış
An Overview of Mainstream Economics and Today's Economy from the Point of View of Feminist Economics Perspective
- 4. Deniz İSTİKBAL.....102-116**
Küresel Enerji Piyasasında Değişen Jeopolitik: Petrol Sektörü
Geopolitic Changes in the Global Energy Market: Petroleum Sector

BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMANIN BİR UNSURU OLARAK PERFORMANS DENETİMİ: ZONGULDAK BELEDİYESİ STRATEJİK PLANLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Özcan SEZER¹

Ayşenur KIRNAPÇI²

Öz

Yerel kamusal hizmetlerin önemli bir kısmını yürütmekle görevli olan belediyelerin kamusal kaynakları etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda kullanmaları gerekmektedir. Kamu idarelerinde stratejik planlama uygulamasının gündeme gelmesi ile birlikte, önceden belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda bütçe ve harcamaların planlanması yapılmakta ve öngörülen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı belirlenmektedir. Stratejik planlama ile birlikte belirlenen amaç ve hedefler aynı zamanda kurumların performansını da ortaya koymaktadır. Günümüzde kamu harcamalarının sadece düzenlilik denetimi ile denetlenmesi yeterli olmamakta, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde kaynakların etkili kullanımı sonucunu ortaya çıkaran performans denetimi gerekmektedir. Belediye idarelerinin hesap verme sorumluluğunu ortaya koyan, katılımcı yönetim anlayışı için önemli bir araç olan stratejik planlamanın uygulanma sürecinde ortaya çıkan eksikliklerin giderilmesi, stratejik planlama ile belediyelerin performanslarının denetimi arasında bir bağlantı kurulması önem arz etmektedir. Bu çalışmada belediyelerde stratejik planlama ile performans denetimi arasındaki ilişkiye dikkat çekilmekte ve Zonguldak ili stratejik planları örneğinde bir değerlendirme yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Mali Denetim, Performans Denetimi, Belediyeler, Zonguldak

PERFORMANCE AUDIT AS A COMPONENT OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITIES: AN EVALUATION ON STRATEGIC PLANS OF ZONGULDAK MUNICIPALITY

Abstract

Municipalities responsible for conducting a significant portion of local public services should use public resources in line with the principles of efficiency and efficiency. With the introduction of strategic planning in public administrations, budget and expenditure planning is made in line with the predetermined objectives and targets and it is determined whether the prescribed targets are achieved or not. The objectives and targets determined with strategic planning also reveal the performance of the institutions. Nowadays, it is not enough to control public expenditures with regularity audits; performance auditing that results from effective use of resources within the framework of accountability is required. It is important to eliminate the deficiencies in the implementation process of strategic planning, which is an important tool for participatory management approach that puts accountability of municipal administrations, and to establish a link between strategic planning and supervision of municipal performance. In this study, the relationship between strategic planning and performance audit in municipalities is emphasized and an evaluation is made in the case of Zonguldak strategic plans.

Key Words: Strategic Planning, Fiscal Audit, Performance Audit, Municipality, Zonguldak

¹ Doç. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ozcan.sezer@beun.edu.tr, ORCID: 0000-0001-6983-4730

² Yüksek Lisans Öğrencisi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, SBE, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, aysenur.quzel@gmail.com

Makalenin Geliş Tarihi (Received Date): 30.11.2018

Yayına Kabul Tarihi (Acceptance Date): 25.12.2018

Giriş

Kamu kuruluşları belirledikleri hedeflere ulaşmak için ellerindeki kaynakları etkin olarak kullanmak zorundadır. Dünyada yaşanan küreselleşme süreci ve yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkması ile yeni teknikler ortaya çıkmış ve bu tekniklerden etkin hizmet sunumunu sağlamak için yararlanılmaya başlanmıştır. Ülkemizde kamu kuruluşlarında kullanılan kaynakların ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik sağlanması için 2003'te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çıkarılmış ve bununla birlikte performans denetimine geçilmesi öngörülmüştür.

Kamu yönetimlerinde yaşanan değişimin piyasa temelli olması ve sonuç odaklı denetim mekanizmasına yer vermeleri, yönetim sürecinde performans denetimini ön plana çıkarmıştır. Performans denetimi ile kamu yönetimlerinin amaçladıkları; yerel birimlerin işlemleri sonucundaki durumun tespit edilerek yeni koşulların belirlenmesi ve birimlerin amaçlarına en etkili ve verimli şekilde ulaşabilmeleridir (Özer, 2004: 146-147). Kurumun etkin ve verimli olup olmadığı performans denetimi ile değerlendirilip, çalışanları performans hedeflerine ulaşmak için motive etmek amacı ile ödül veya ceza yönteminin kullanılması, kurumsal hedeflere en iyi şekilde ulaşmak amacı ile kurumda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Ekici, 2002: s.137).

Yerel kamusal hizmetlerin önemli bir kısmını yerine getiren belediye yönetimlerinin bu süreçte kamusal kaynakları kullanması aynı zamanda bu kaynakların ne kadar etkin, etkili ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığını da gündeme getirmektedir. Bunun için kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını denetlemek klasik denetim yöntemleri ile yeterli olmamakta ve kamu idarelerinin de ortaya koydukları performansın denetlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda stratejik planlama performans denetiminin gerçekleştirilebilmesi için önemli bir araç olmaktadır. Özellikle belediyelerin stratejik planlarında ortaya koydukları hedeflerin ölçülebilir olması, sayısal verilerle ifade edilebilmesi, faaliyet raporları ile bunların kamuoyuna duyurulması, stratejik planlama ile performans denetimi ilişkisini güçlendirmektedir. Bu yönüyle stratejik planların belediyelerin gerçek performanslarının ölçülebilmesinde önemli bir araç olduğu açıktır. Bu çalışmada bu stratejik planlama daha çok belediyelerin performanslarının denetlenmesi bağlamında ele alınmakta ve Zonguldak Belediyesinin iki dönem stratejik planları incelenmekte ve karşılaştırma yapılarak stratejik planların tutarlılığı ve belediyenin performansı belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşılabilirliği yönüyle irdelenmektedir.

1. Performans Denetiminin Tanımı

Performans, yapılan bir işin başarı derecesini göstermektedir. Performans denetimi; kıt kaynakların verimli, ekonomik ve etkin şekilde kullanılmasını sağlamak amacı ile geleneksel uygunluk ve yasallık denetimi sınırlarını aşan, denetim uygulamalarındaki gelişmeler ve yeni ihtiyaçlar sonucu ortaya çıkmış yeni bir denetim türüdür (Kubalı, 1998: 29). Sayıştay Kanunu'na göre performans denetimi; *hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesini ifade etmektedir (6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, md.2).*

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) denetim standartlarına göre performans denetimi şunları kapsar (INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri, 2000: ss.120-121):

- Sağlam idari ilkeler ve uygulamalar ile yönetim politikalarına göre idari faaliyetlerin tutumluluğunun denetlenmesi,
- İnsan gücünün, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin; performans ölçülerinin, bilişim sistemlerinin ve gözetim düzenlemelerinin ve denetlenen kurumlar

tarafından belirtilen eksikleri gidermek için izlenen yöntemlerin incelenmesi de dâhil olmak üzere denetlenmesi,

- Denetlenen kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki performans etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesi.

Performans denetimi; hem özel sektör de hem de kamu sektöründe örgütlerin amaç ve hedeflerine ulaşmadaki başarısını değerlendirmeye yönelik bir denetim türü olarak ortaya çıkmıştır. Waring ve Morgan'a göre performans denetimi; bir kurumun program ve faaliyetlerini objektif ve sistematik bir şekilde değerlendirerek; verimliliğinin, etkinliğinin ve ekonomikliğinin belirlenmesidir (Daujotaite ve Macerinskiene, 2008: s.178).

Performans denetimi (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2008):

- Maliyet-etkin yöntemlerle kurumsal amaçlara ulaşılması,
- Daha iyi kalitede hizmet sunulması,
- Organizasyon ve yönetim süreçlerinin geliştirilmesi,
- Kaynak kullanımında tasarruf sağlanması gibi amaçlar için yapılması gereken iyileştirmeler konusunda yol göstermektedir.

İç denetçi performans denetimi aracılığı ile kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine, kamu idarelerinin amaçlarına ulaşmasında, planlama ve kontrol faaliyetlerinin geliştirilmesine ve kaynak kullanımında verimlilik, etkililik ve ekonomikliğin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2008).

2. Performans Denetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri

Dünyada yaşanan ekonomik kriz sonucunda tüm ülkelerde kaynaklar gittikçe azalmaya başlamış ve bu durum zaten az olan ve gittikçe azalan bu kaynakların daha ekonomik, etkili ve verimli kullanma konusunda arayışa girilmesine sebep olmuştur. Bilgi teknolojisinde yaşanan hızlı gelişmeler, halkın bilinçlenmesi ve beklentilerinin artması, kamu harcamalarının gittikçe büyümesi ve kontrol edilemez hale gelmesi, kamunun hesap verme sorumluluğundaki gelişmeler mevcut denetim anlayışındaki yetersizlikleri ortaya çıkarmış ve yeni denetim anlayışı ihtiyacını doğurmuştur.

Kamu kesiminde denetimin kapsamının gelişmesi; geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçe sistemlerine geçiş ile birlikte olmuştur. Önceden denetimin kapsamında; yasallık ve maddi doğruluklar yer alırken bunların yanı sıra kamu kesiminin verimlilik ve etkinliği de denetimin alanına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri ile kamusal kaynakların daha etkin kullanımı amaçlanmış ve bu değişimlerin sonucunda performans denetimi ortaya çıkmıştır. Performans denetimi; kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli kullanılmasını, kurumların amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesini güvence altına almaya çalışarak, halkın ödediği verginin karşılığını bulmasını sağlamak adına önemli bir görev üstlenmiş ve demokratik sistemin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamıştır (Akyel ve Köse, 2010: ss.16-17).

1940'lı yıllarda özel sektörün sanayi standartlarına göre verimliliklerini ölçmek amacı ile işlem denetiminin önem kazanması ve denetim fonksiyonlarının gelişmesi ile performans denetimi ortaya çıkmıştır. Kamu sektöründe performans denetimi ise ilk kez 1949 yılında Amerikan Federal Hükümet Yürütme Organının Yeniden Düzenlenmesi Yasası uyarınca kurulan Hoover Komisyonu'nda gündeme getirilmiştir. Burada denetimin odak noktası değişmiş; kullanılan kaynaklardan, yürütmenin faaliyetleri, işlevleri, maliyetleri ve başarılarına doğru yön değiştirmiş ve belirli bir faaliyetten beklenen sonuçların tanımlanması üzerinde durulmaya başlanmıştır (Kubalı, 1998: ss.12-13).

Denetiminin kapsamının değişmesi ve performans denetimine doğru gelişmesi 1960'ların sonunda ABD Sayıştay'ı ile başlamış ve 1970'lerde Avrupa ülkelerinde ilgi görmüştür. 1970'lerin başında, ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya, İsveç ve Hollanda gibi ülkelerin yüksek denetim organları performans denetimini başlatmış ve bunun üzerine 1977'de Uluslararası Sayıştaylar Birliği

INTOSAI, Lima Konferansında performans denetiminin önemini resmen kabul etmiştir. Buna göre bu denetim; “..kamu idaresinin performansına, etkililiğine, ekonomikliğine ve etkinliğine yönelik bir başka denetim türü daha vardır. Bu denetim sadece bir takım özel hususları değil, organizasyon ve idari sistemleri içeren geniş idari faaliyetleri de kapsar” şeklinde belirtilmiştir. Konferansın ardından birçok ülke performans denetimini içerecek şekilde, denetim yasalarında değişiklik yapmışlardır. ASOSAI (Asya Sayıştaylar Birliği), ARABOSAI (Arap Sayıştaylar Birliği) ve AFROSAI (Afrika Sayıştaylar Birliği) gibi bölgesel organizasyonlarda üyelerine yeni denetim türüne uyum sağlamaları konusunda tavsiyelerde bulunmuşlardır (Khan, 1997: ss.65-66).

1980’lerde yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ile kamu kurumlarının performanslarını daha kapsamlı bir şekilde ölçülmesi gerekliliği doğmuş ve bu durum performans denetiminin gelişmesini sağlamıştır. Bu yeni anlayış kamu sektöründe modernleşmeyi gerekli kılmış ve denetim ile ilgili beklentileri değiştirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı; müşteri odaklılığı, hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalitenin önemini, katılımcılığı, çıktılara önem verilmesi gibi kavramaları vurguladığı için performans odaklı kamu yönetimi gerekliliği artmıştır. Düzenlilik denetimi daha önceleri yeterli iken değişen şartlar nedeni ile kamu hizmet sunumunda denetim tekniğinde değişikliğe gidilmiştir. Bu yeni denetim tarzı “performans denetimi” kavramının yanı sıra “paranın karşılığı denetim”, “kapsamlı denetim”, “verimlilik denetimi” gibi değişik şekillerde adlandırılmıştır (Coşkun, 1998: s.88).

Denetim tarihi içerisinde henüz yeni olarak tanımlayabileceğimiz performans denetimi; sadece girdilere odaklanmak yerine hesap verilebilirliği sağlamak amacı ile çıktı ve sonuçlara odaklanan daha kapsamlı bir boyut olmakta ve kamu yönetimindeki değişimlere paralel bir şekilde gelişmektedir (Daujotaite ve Macerinskiene, 2008: s.177).

Tüm dünyada denetim alanında yaşanan bu gelişmelerden Türkiye’de etkilenmiş ve bu durum kamu yönetiminin denetiminde yenilik yapılmasını gündeme getirmiştir. 1996 yılında Sayıştay Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve performans denetimi Sayıştay’ın görevleri arasına girmiştir. 4149 sayılı Kanunla eklenen “Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi” maddesi ile Sayıştay’a son derece çağdaş yetkiler ve sorumluluklar verilmiştir. Bu yasaya göre Sayıştay, *denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkili kılınmıştır* (SAYDER, 2019). Türkiye’de yeniden yapılanma çalışmalarında performans denetimi içinde adım atılmış ve “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı’nda” performans odaklı yönetim anlayışına yer verilmiştir. Kamu yönetimi reformu açısından çok önemli olan 5018 sayılı KMYKK ile yasal alt yapı oluşturulmaya çalışılmış ve bunun yanı sıra 5393 sayılı BK, 5302 sayılı İÖİK ve 5216 sayılı BBK’da performans odaklı yönetim anlayışı ile çeşitli maddelere yer verilerek geliştirilmiştir. Performans ölçümü uygulaması olarak; 2002’de İçişleri Bakanlığı tarafından geliştirilen “Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER)” örnek gösterilebilir (Ağcakaya, 2009: s.34).

Performans denetimi kısaca; kamu harcamalarındaki artış ve kamusal faaliyetlerin artması ile karmaşıklaşan kamu yönetimi yapısı, azalan kaynakların adaletli bir şekilde dağıtılması gerekliliği, halkın bilinçlenmesi ve beklentilerinin değişmesi, her alanda yaşanan demokratik gelişmeler, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile gelen hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık anlayışı, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişmelerden kaynaklı olarak yetersiz kalan denetim anlayışının değişmesi gerekliliğinden doğmuştur.

3. Performans Denetiminin Amaçları ve Özellikleri

Performans denetimi ile kamu kurumlarının kaynaklarını verimli, etkin ve tasarruflu bir şekilde kullanıp kullanmadıkları konusunda objektif bir değerlendirme yapılarak parlamento ve vatandaşlara bilgi sağlanması amaçlanmıştır. Denetlenen kuruluşlara verimlilik, etkinlik ve

tutumluluğa ulaşmak için yardımcı olan performans denetimi; kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun ve iyi yönetim uygulamalarını teşvik etmeye çalışır.

Performans denetimi kaynak kullanımında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu sağlayarak, kurumsal amaç ve hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunmaktadır. Hesap verme sorumluluğunu geliştiren performans denetimi; idari ve mali yenilikleri teşvik ederek yönetimin kalitesini arttırmayı amaçlamaktadır (Candan, 2007: s.65). İyi yönetim uygulamalarının geliştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlayan performans denetimi; maliyetlerin azalması ve hizmetlerin yüksek kalitede sunulmasını hedeflemektedir (Akyel ve Köse, 2010: s.20).

12. INTOSAI Kongresi 1986 yılında Sidney’de düzenlenmiş olup performans denetiminin başlıca amaçları şu şekilde sıralanmıştır (Kubalı, 1998: s.31):

- Kamu yönetiminin geliştirilmesi,
- Yasama organına ve kamuoyuna yönetimin çalışmalarının sonuçları hakkında güvenilir bilgi sunulması,
- Yönetimin kendi performansını değerlendirmesi konusunda teşvik edilmesi,
- Sorumluluk zincirinin geliştirilmesi şeklinde belirtilmiştir.

Bir faaliyetin uygulanmasının sonunda başarı oranının ölçülmesi, başarı veya başarısızlığının sebeplerinin belirlenerek geleceğe yönelik önerilerde bulunmayı amaçlayan (Khan, 1997: s.70) performans denetimi hesap verilebilirlik ve yönetim açısından önem arz etmektedir.

Uygulaması zor, detaylı ve maliyetli olan performans denetimi; geleneksel denetime göre ayrı bir uzmanlık ve tecrübe gerektirmektedir. Hem dış hem iç denetçiler tarafından yapılabilecek olan performans denetimi güven ve saygı esasına dayanmaktadır (Candan, 2007: s.69).

Performans denetiminin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Demirbaş, 2001:ss. 64-66);

- Hem merkezi idarede hem de yerel yönetimlerde uygulanabildiği için kapsamlı bir denetim türüdür.
- Performans denetimi ile faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uyulup uyulmadığı incelenir.
- Performans denetimi bir kurumu, programı, faaliyeti veya hizmeti kısmen veya tamamen konu alabilir.
- Disiplinlerarası bir alan olan performans denetimi, farklı alanlardan yardım alabilir.
- Tutumlu, verimli ve etkin kaynak kullanımını sağlayacak sistemler kurulmasına odaklanır, geleceği dönük ve yapıcıdır.
- Performans denetim ile siyasi amaçların uygunluğu sorgulanmaz ve bu denetim yargısal bir karar ile sonuçlanmaz. Daha çok politika sonuçlarının değerlendirilmesi, uygulanması ve politik kararlara yol açan bilgilerin yeterliliğinin incelemesi yapılır.
- Performans denetiminde mali ve mali olmayan veriler kullanılabilir.
- Performans denetimi karmaşık, zaman alıcı ve yoğun çalışmayı gerektiren maliyetli bir denetim türü olmasına rağmen kendisinden sağlanan yararlar maliyetine oranla çok daha fazladır.

4. Performans Denetiminin Unsurları

Performans denetiminin unsurlarını; verimlilik, etkililik (etkinlik) ve ekonomiklik (tutumluluk) kavramları oluşturmaktadır. Türkçe’de “VET” olarak kısaltılan bu unsurlar literatürde “3E” olarak tanımlanır ve İngilizce karşılığı; “efficiency, effectiveness ve economy” dir. Bu kavramlar kendilerine has özelliklere sahip olsa da birbirleriyle yakından ilişki içerisindedirler. Kimi zaman birbirleri yerine kullanılırken kimi zaman da birbirleri ile karıştırılmaktadır.

4.1. Verimlilik

Verimlilik kavramı; yapılacak işlemlerde minimum girdi kullanılarak maksimum seviyede ve kalitede çıktı üretilmesi anlamına gelmektedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: s.22). Mal

ve hizmet üretmek için kullanılan kaynaklarla (girdiler) çıktılar arasındaki ilişkileri ifade eden verimlilik "üretkenlik" kavramıyla bağlantılıdır (INSTOSAI, 2000: s.123). Üretkenlik; üretilen mal ve hizmetlerin miktarı ile kullanılan kaynakların miktarı arasındaki aritmetik oran iken verimlilik; üretkenliği de içeren geniş bir kavram olup üretkenliğin herhangi bir performans standardı ile ilişkisinin kurulmasıdır (Kubalı, 1998: s.35). Girdi ve çıktılarının birbirlerine oranlanması üzerinden ölçülen verimlilikte; verilen hizmet sayısı ile yapılan işlem sayısı bölünür. Bu işlemler; kullanılan kişi sayısı, zaman, malzeme, maliyet ve kalite gibi unsurlara bölünerek üretilen çıktılarının birim maliyeti hesaplanır. Verimlilik ölçümü ise; birim maliyetlerinin bulunması durumunda standartlar, iyi uygulama örnekleri, kurum içi ve kurum dışı benzer sonuçlar ile kıyaslanmasıyla yapılır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: s.23).

Tablo 1: Verimlilik Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular

*Kaynaklar maliyet-etkin kullanılmış mı?
*Uygun kalite seviyesi de gözetilerek, çıktılar daha az kaynak kullanılarak elde edilebilir miydi?
*Birim maliyetler ve birim zaman azaltılabilir mi?
*Önemli bir amaca hizmet etmeyen veya hedeflenen çıktıya/sonuca ulaştırmayacak kaynak kullanımı var mı?
*Programın amacına etkin maliyet ile ulaşılmış mıdır?
*Kullanılan kaynaklar, hedeflenen çıktıya ulaşılmasına imkan verebilecek midir?
*Çalışan verimliliğini artırmaya yönelik gelişim alanları bulunmakta mıdır?
*Verimliliği etkileyebilecek dış faktörler (girdiye ilişkin piyasa fiyatları gibi) etkin şekilde takip edilmekte midir?

Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi, Ankara, s.23.

Girdi maliyetlerinin ve çıktı değerlerinin parasal olarak ölçülebildiği durumlarda verimlilik tam olarak ölçülebileceği için kamu sektöründeki bazı mal ve hizmetlerin parasal değerle ifade edilememesinden ötürü verimlilikleri konusunda kesin bir yargıya ulaşmak mümkün olmayabilir (Falay, 1997: s.20). Kamu sektöründe parasal kazançtan ziyade vatandaşlara ucuz ve kaliteli hizmet sunmak daha önceliklidir. Kâr ya da kazanç kavramının öncelikli olmaması kamu hizmetlerinde verimliliğin ölçülmesini zorlaştırmaktadır (Kılavuz, 2000: 148). Verimlilik denilince çıktılar ile bu söz konusu çıktılarının üretiminde kullanılan girdiler arasındaki oran anlaşılacağından; verimlilik girdi maliyetlerinin ve çıktı maliyetlerinin para cinsinden ölçülebildiği durumlarda söz konusudur diyebiliriz (Özer, 1997: s.79).

Verimlilik denetiminde; *belirli bir girdi ile daha yüksek bir çıktı elde etmek mümkün mü?* Sorusuna yanıt aranmaktadır. Belirli kriterler kapsamında kurumun verimli olup olmadığı verimlilik denetimleri ile incelenir. Nicel özellik taşıyan girdi ve çıktılarının yanı sıra girdiyle birlikte performansı etkileyen ve çıktıyla birlikte meydana gelen dışsallıklar da dikkate alınarak denetim yapılır. Verimlilik denetimine esas verimlilik ölçümlerinin yapılabilmesi için, belirli standartların oluşturulmuş olması gerekmektedir. Eğer bu standartlar belirlenmemiş ise denetçi ile kurum çalışanları tarafından ortak görüş birliğine varılarak standartlar belirlenebilir. (Köse, 2007: s.79). Bu standartlar geçerli olmadığı takdirde verimlilik düzeyini ölçecek yeni teknikler kullanılabilir. Bunlardan en yaygın olanları; benzer faaliyetleri yapan benzer kurumlar ile karşılaştırma yapılması, kurum içi karşılaştırma yapılması, benzer hizmetleri üreten özel sektör ile karşılaştırma yapılması, geçmiş yıllardaki performansla göre karşılaştırma yapılması, idarenin kendisinin koyduğu hedefler ile karşılaştırma yapılması şeklindedir (Özer, 1997: ss.85-86).

Verimlilik kavramını; eldeki kaynaklar ile mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi; belirli bir kaynak ile istenilen amaca en iyi şekilde ulaşılması; en az kaynak (girdi) ile en çok mal ve hizmet (çıkıtı) üretilmesi arasında ilişki kurulması; yani kısaca "iyi harcama" olarak tanımlayabiliriz. (Özer, 1997: s.80).

4.2. Etkinlik

Etkinlik örgütlerin belirlenen stratejik hedeflerine ve amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda; bu hedef ve amaçlara ulaşma seviyesini belirleyen bir performans boyutudur. Verimlilik kavramının içeriğinden daha geniş olan bu kavram; belirlenen hedeflere en iyi derecede yaklaşılmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: s.36). Etkinlik; kaynakların verimsiz kullanımı gibi sorunları gidermek, belirlenen amaca (çıktıya) en az maliyet ile ulaşmak için bir süreçtir. Hizmetin türü, ilgili yasalar, kullanılan metotlar, yer ve zaman, girdi-çıkıtı ilişkisinin niteliği, maliyet gibi birçok faktöre bağlı olan etkinliği matematiksel olarak hesaplamak her zaman mümkün olmayabilir (Öztürk, 2004: s.162).

Çıktının değerine göre etkinliğe karar verilir. Düşük bir çıktıyı yansıtan mal ya da hizmet, yüksek çıktıyı yansıtan daha etkin sayılabilmektedir. Elde edilen faydanın veya çıktının parasal değer ile ölçülemediği durumlarda etkinlik kıstası kullanılmaktadır (Falay, 1997: s.20). Çıktı yerine sonuçların değerlendirildiği etkinlik ölçümünde; program, proje veya faaliyetlerin sonucu verimlilik ölçümlerinde kullanılan çıktı kavramından farklı bir nitelik taşımaktadır (Güçlü, 1995: s.32). Mevcut kaynakların (girdilerin) kullanılması ile elde edilen mal ve hizmet çıktıyı; çıktılar ile elde edilen nicel ve nitel değerler ise sonuçları ifade etmektedir.

Etkinlik kavramını; program, proje veya faaliyetlerin istedikleri sonuçlara ne ölçüde ulaşabildiklerinin kontrol edilmesi olarak tanımlamak mümkündür. Bu denetimin amacı; söz konusu faaliyetlerin eldeki kaynak ve girdileri ile belirledikleri hedeflerini ne ölçüde sağladıklarını anlamak, bu hedeflerin en az maliyetle gerçekleştirilmesi için engel olan eksiklikleri belirleyerek, iyileştirme alanlarını tanımlamaktır (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2015: s.103). “*Doğru şeylerin yapılması*” olarak tanımlayabileceğimiz etkinlik kavramı; kuruluşun belirlediği amaçlarına ne ölçüde ulaştığı ve bu konuda elde ettiği başarının derecesi; kısaca “*akıllı harcama*” olarak tanımlanmaktadır (Özer, 1997: s.88).

Tek ve bölünmez bir kavram olmayan; kişisel bakış açılarına, zamana ve yere göre değişen yani sübjektif unsurları içeren etkinlik denetimi; kurumla ilişkili her kesim açısından farklı kıstaslara bağlı olabilir.

Etkinliğin ölçümünde göz önünde bulundurulması gereken durumlar aşağıdaki gibidir (Atakan, Coşkun ve Sonuvar, 1997: s.13):

- Hedeflerin denetlenen kurum tarafından tanımlanıp tanımlanmadığı; tanımlandı ise ölçülebilir ve kesin olup olmadığı,
- Belirlenen hedeflerin gerçekçi olup olmadığı,
- Belirlenen bu hedeflerin gerçekçi tahminlere, bilimsel temellere, geçmiş deneyimlere uyup uymadığı,
- Belirlenen hedeflere ne derece ulaşıldığı ve eğer varsa bunlara ulaşmayı engelleyen faktörlerin ve sapma seviyesinin ne olduğu,
- Hedeflere ulaşmak için seyredilen yolun gerçekçi olup olmadığı,
- Elde edilen başarının, yönetimin politika ve faaliyetleri ile ilişkili olup olmadığı,
- Yönetimin politikalarının etkin bir şekilde işleyip işlemediğini görmesini sağlayacak bir mekanizmasının olup olmadığı incelenmelidir.

Belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ve sonucundaki başarının izlenen politikalar sonucunda gerçekleşip gerçekleşmediği etkinlik denetimi ile sorgulanır. Etkinlik denetimi; hedeflerin gerçekleştirilmesinde maliyetin saptanmasını, belirlenen hedeflere neden ulaşılamadığının analizi, bu hedeflere ulaşmak için yardımcı olan ya da engelleyen faktörlerin belirlenmesini, hedeflere ulaşılması hakkında rapor verilmesini, kurum tarafından izlenen etkinlik kontrol sistemi hakkında bilgi verilmesini içermektedir (Atakan, Coşkun, Sonuvar, 1997: s.15). Verimlilik ve etkinliğin farklı bileşimleri şu şekilde verilebilir (Özer, 1997: s.91) :

- Yüksek etkinlik-Düşük verimlilik; Etkin, fakat bazı kaynaklar boşa gitmekte.

- Yüksek etkinlik-Yüksek verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılmakta, hem de kaynaklar iyi kullanılmakta.
- Düşük etkinlik-Yüksek verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılamamakta, fakat kaynaklar iyi kullanılmakta.
- Düşük etkinlik-Düşük verimlilik; Çıktı hedeflerine ulaşılamadığı gibi kaynaklarda iyi kullanılmamaktadır.

4.3. Tutumluluk

İktisadilik, tasarruf, ekonomiklik gibi kullanımları da olan tutumluluk kavramı; hedeflenen sonuca ya da çıktıya ulaşabilmek için uygun miktarda ve kalitedeki girdilerin, en uygun maliyet ile uygun yer ve zamanda kullanılmasını ifade etmektedir (İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016: s.21). Gerekli olandan fazlasını harcamama anlamına gelen tutumlulukta; alternatifler arasından seçim yapabilme imkânının olması için alternatiflerin olması gerekmektedir. Kaynak ihtiyacının *uygun miktarda* kullanılması için nicel düzeyinin belirlenmesi gerekmekte ve yönetim, ihtiyaçlarını yeteri kadar belirlerken, en düşük maliyetle elde edilebilecek alternatifler üzerinde durmalıdır. Kaynağın ihtiyaç duyulduğu zamanda kullanılması *uygun zamanı*; ihtiyaç duyulduğu yerde kullanılması *uygun yeri* ifade etmektedir. *Uygun maliyet* ise; kaliteden ödün vermeden kaynağın en düşük maliyetle kullanılmasını ifade etmektedir (Kubalı, 1998: s.33).

İstenilen sonuca en az maliyetle ulaşmak, hedeflenen mal ve hizmet kalitesine ulaşabilmek için kaynak kullanımını sınırlandırmak, kısaca “*az harcama*” diyebileceğimiz tutumluluk kavramında; dışsallığa dikkat edilmesi gerekmektedir (Özer, 1997: s.75).

Tablo 2: *Tutumluluk Unsuru İçin Önerilen Temel Sorular*

*Kamu kaynakları tutumlu kullanılmış mıdır?
*Hedeflenen çıktıya ya da sonuca ulaşılmasına imkân vermeyecek kaynak kullanımları bulunmakta mıdır?
*Doğru kaynaklar/girdiler kullanılmakla birlikte bunların daha düşük maliyetlerle temin edilmesi mümkün müdür?
*Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için, benzer kalitede ancak daha uygun maliyetli seçenekler mevcut müdür?
*Satın almalarda en düşük maliyetin yanında uygun kalite kriterleri gözetilmiş midir?
*Alınan ekipman, malzeme veya hizmet için kalite kontrolleri yapılmış mıdır?
*Kullanılan girdiler ihtiyaç duyulan zamanda edinilmiş midir?

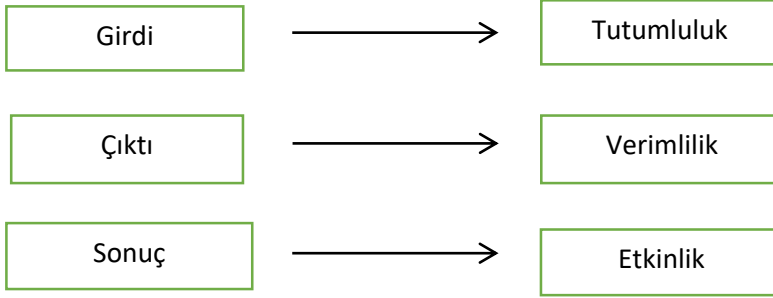
Kaynak: İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, s.22.

Tutumluluk denetiminde; denetçiler istenilen kalitede çıktıyı, daha düşük girdi kullanarak elde edip edemeyeceklerini araştırmaktadır. Alternatifler üzerinde duran denetçiler; alternatif durumların daha tutumlu olup olmadıklarını incelemektedir (Geist ve Mizrahi 1991: s.25). Bu durumda eğer alternatif bir maliyet yok ise tutumluluk denetiminin de yapılması mümkün değildir.

Tablo 3.: Tutumluluk ve Tutumlu Olmayan Uygulamalar

Tutumluluk	Tutumlu Olmayan Uygulamalar
*Uygun nicelik ve nitelikteki kaynakların en düşük maliyet ile uygun zamanda elde edilmesi.	*Gerekilenden fazla yöntemin kullanılması.
*Alternatiflerin analiz edilmesi.	*Gereksiz çaba harcanması.
*Etkenlik hususunun göz önüne alınması.	*Amaca hizmet etmeyen işlerin yapılması.
	*Eski donanımların kullanılması,
	*Kalite kontrol denetiminin yapılmaması.

Kaynak: Hüseyin Ozer (1997); *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, s.77

Şekil 1: Performans Ölçümü Aşamaları

4.4. Performans Ölçümü

Bir program, proje veya faaliyetin girdi, çıktı ve sonuçlarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi performans ölçümüdür. Performans ölçümü; hizmetlerin, işlemlerin veya ürünlerin gerçekleştirilmesinde, görevlerin nasıl yapıldığının bir program çerçevesinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemi olarak tanımlanmaktadır (Performans Ölçüm Rehberi, 2000: s.3).

“Performans ölçümü; bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir” (Sayıştay Başkanlığı, 2003: s.9). Performans ölçümü uygulayıcılar açısından; yürütülen faaliyetlerin sayısal olarak ifade edilmesi anlamına gelmektedir.

Performans ölçümü; herhangi bir kuruluşun faaliyetlerinin hedefledikleri sonuçlara ulaşım ulaşılmadığı, sundukları hizmetin verimli, etkin ve tutumlu bir ölçüde gerçekleşip gerçekleşmediği konularının değerlendirilmesi işlevini görmektedir. Performans ölçümü;

- Hedefimiz nedir?
- İstediklerimiz ve elde ettiğimiz sonuçlar nelerdir?
- Başarılı olup olmadığımızı nasıl anlarız?
- Elde ettiğimiz başarılar verimli, etkin ve tutumlu mu?
- Ürettiğimiz ve sunduğumuz hizmetler müşterilerimizi ve paydaşlarımızı ne kadar memnun ediyor? gibi soruların cevaplarını değerlendirerek performansın geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2003: ss.9-10).

Performans denetimi, bağımsız bir faaliyet olup kurumların yaptığı performans ölçümlerini ve sonuçlarını konu alırken; performans ölçümü bizzat kurumların kendileri tarafından yapılmaktadır. Sayıştay performans denetimi; kurumların bizzat yaptıkları bu performans ölçümlerini ve ölçüm bilgilerinin güvenilirliğini denetleyerek topluma objektif bilgi sağlar ve performans ölçümlerinin geliştirilmesine yardımcı olur (Demirbaş, 2001: ss.76-77).

Performans ölçümünün amacı; kurumun stratejilerinin uygulanmasını kolaylaştırarak, kurum çalışanlarını hedeflere ulaşmak konusunda özendirmek ve bu hedeflere ulaşma seviyesini değerlendirerek kurumun performansının geliştirilmesine yardımcı olmaktır (Özer, 1997: s.98). Performans ölçümü hem özel sektörde hem de kamu sektöründe hizmet kalitesini artırmaktadır. Belediyelerin, halka yakın olması, halkın bilinçlenmesi, üretilen mal ve hizmetlerin takip edilmeye başlanması performans yönetimi ve ölçümünün belediyelerde uygulanmasının önemini artırmaya başlamıştır.

Performans ölçümünün yararları şu şekildedir (Sayıştay Başkanlığı, 2003: ss.10-11):

- Kurumları daha iyi yönetebilmek için yöneticilere elverişli bilgiler sağlar,
- Belirlenen sonuçlara ulaşmak için yönetim uygulamalarının etkili bir şekilde yürütülmesini sağlar,
- Planlar, programlar ve süreçlerde ortaya çıkan problemlere çözüm üretmeye yardımcı olur,
- Kurum çalışanlarının hesap verme sorumluluğunu geliştirerek üstlerine düşeni yapmalarını sağlar,
- Faaliyetlere ihtiyaç duyulan kaynakların aktarılmasını sağlar, bütçe hazırlama sürecine açıklık getirir,
- Kamuoyunu bilgilendirerek kurumların hizmet kalitesini artırmalarına yardımcı olur,
- Vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunun zemini hazırlamak adına programların daha açık ve anlaşılır olmasını sağlar,
- Politika belirleyicilere ve karar verenlere; politikaların, planların ve programların değerlendirilmesinde yardımcı olur.

Performans ölçüm kavramlarını inceleyecek olursak; **girdiler** hizmetleri üretmek için kullanılan kaynakları; **çıktılar** üretilen mal ve hizmet miktarını; **sonuçlar** çıktıların etkilerini; **performans hedefi** somut, ölçülebilir, objektif bir değeri; **performans göstergeleri** istenen sonucun başarı seviyesini ölçmeye yardımcı olan ve bize bilgi veren ölçüleri ifade etmektedir (Demirbaş, 2001: s.78).

5. Belediyelerde Performans Denetimi

Yerel hizmetlerin merkez tarafından plânlanması, yerelde yaşayan halkın ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenmemesi, beklentiler doğrultusunda etkili bir planlamanın yoksunluğu, uygulamada ve karar vermede gecikmelerin yaşanması gibi sorunlar hizmetlerde verimliliği ve etkinliği olumsuz etkilemiş olup belediyelerde etkili bir denetimi gerekli kılmıştır. Kamu kuruluşları; yasama adına Sayıştay, yürütme adına teftiş kurulları ve yargı adına bağımsız mahkemeler ve kamuoyu denetimi ile halk tarafından denetlense de denetim sürecinde istenilen etkinliğe ulaşamadığı dile getirilmektedir (Aydın, 2007: s.53).

Kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm; özelleştirme, küçülme gibi yeniden yapılanma çalışmaları; stratejik planlamayı, kaynakların etkin ve verimli kullanımını, kamu hizmet anlayışının performansa dayandırılmasını, hesap verilebilir ve kaliteli bir yönetim anlayışının ele alınmasını gerekli kılmıştır (Köseoğlu, 2008: s.19). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile beraber yerel yönetimin hesap verme sorumluluğuna sahip olması, daha şeffaf bir yapıda olması gerekliliği, kaynak kullanımında etkin davranması gibi kavramların yoğunlaşması ve var olan denetim sistemlerinin yetersiz kalması ile yerel yönetimlerde performansa dayalı bir yönetim anlayışına geçilmeye başlanmıştır.

Geleneksel yönetim ve denetim anlayışı, dünyada yaşanan kaynak sıkıntısının çözülmesinde ve kamu yönetimlerinde yaşanan sıkıntıların giderilmesinde yetersiz kalmış, etkin kaynak kullanımı ve sorumluluk bilincinin geliştirilmesi için performans denetimi ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik ve kalite artışına yer veren hukuki düzenlemeler yaparak yaşanan sıkıntıların gidermeye çalışmaktadır. Bu çerçevede çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu örnek olarak gösterilebilir.

Belediyede hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre sunulup sunulmadığının ya da ne ölçüde sunulduğunun belirlenebilmesi için belediyenin amaç, program ya da faaliyetlerinin önceden belirlenmiş kriterlere dayanılarak ölçülmesi gerekmektedir (Köseoğlu, 2005: s.224). Yerel yönetimlerde performans değerlendirmesi ile çıktı ve sonuçlara odaklanılması, vatandaşın beklentilerinin karşılanması ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi sağlanacaktır (Köseoğlu, 2008: s.24). Performans denetimi ile amaçlanan; yerel yönetim biriminin etkin, verimli ve tutumlu olup olmadığının değerlendirilmesi, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurum çalışanların motive edilmesinin sağlanması, kurumsal hedeflere en iyi biçimde ulaşılması ve kurumda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesidir (Ekici, 2002: s.137).

Yerel yönetimlerin gelecekteki performanslarının geliştirilerek amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmalarında, performans denetimi ve performans ölçüm metotları çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir (Ağcakaya, 2009: s.29). Yerel birimlerin hedeflerine en iyi şekilde ulaşmasını amaçlayan performans denetimi ile kurum çalışanlarının ve yapılan işin performansı ölçülmekte ve bu durum hizmette kaliteyi ve verimliliği beraberinde getirmektedir. Belediyelerin yürüttükleri faaliyetlerinde ne kadar verimli, etkin ve tutumlu olduğu performans denetimi ile girdiler ve çıktılar karşılaştırılarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme ve denetim amaçlar, mevcut kaynaklar, faaliyetler ve faaliyet sonuçları üzerinden yapılmaktadır (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: s.57).

Mevcut girdiler ile en yüksek verim ile en etkin çıktıya ulaşmak zorunda olan belediyeler, hazırladıkları stratejik planlarında kurumun performans göstergelerini ve her birimi için performans ölçütlerini belirlemelidir. Ölçümlerde kullanılacak kriterler; basit, etkili ve kabul edilebilir olmalıdır. Belediyelerde daha iyi performans elde etmek için hem çalışanlar açısından hem de kurumsal amaçları sağlamak adına dış faktörleri göz önünde tutulmalı; tüm aşamalarda uyum süreci, çözüm bulma ve kaynaklar için yardım politikaları geliştirilmelidir (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: s.60).

Geleneksel yönetim anlayışının getirdiği keyfi, hesap vermeyen, kaynak israfı yapan kurumların yerine; önceden belirlenen kriterlere göre hizmetleri ölçen, toplumu temel alan, verimli ve etkin bir hizmet planlaması ile bürokrasiyi ideal olmaktan çıkararak sonuçlara odaklanan yönetim anlayışına geçilmektedir (Ekici, 2002: s.147).

5.1. Belediyelerde Performans Denetiminin Fayda ve Sakıncaları

Yönetim anlayışındaki değişimle birlikte halka en yakın kurum olan yerel yönetimler de bu değişim sürecinden etkilenmiş ve bu yeni anlayış halka en yakın kurum olan belediyeleri de etkilemiş ve belediyelerde sunulan hizmetlerin performans kriterleri çerçevesinde bir standarda oturtulması, hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir kalitede sunulması, vatandaş memnuniyetinin artırılması gibi konular ön plana çıkmaya başlamıştır. Hedeflenen ve beklenen kalitede hizmetlerin sunulması için yerel yönetimlerde dolayısıyla belediyelerde kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması gerekliliği doğmuş ve bu durum performans denetimini de gerekli hale getirmiştir. Performans denetimi ile amaçlanan; bürokrasiden kaynaklanan kaynak israfının önüne geçilmesi ve kıt kaynakların en iyi şekilde kullanılmasıdır (Ekici, 2002: s.135).

Yerel yönetimlerde performans denetimin sağlayacağı faydaları şu şekilde sıralanabilir (Öztürk, 2004: ss.157-158):

- Kamu kaynaklarının yönetiminin geliştirilmesi için bir temel oluşturmayı sağlar.
- Kamu yöneticilerine olumlu yönde katkılar sağlayarak yönetim ile ilgili uygulamaların kalitesini iyileştirir ve raporlarla kamu yönetimini destekler.
- Belediyelerin daha verimli, etkin ve tutumlu olmasını sağlar ve yönetimin faaliyet sonuçlarını ve hesaplarını iyileştirmeye katkıda bulunur.
- Kaynak israfının önüne geçerek savurganlığı azaltır ve verimsizliğin sebeplerini inceleyerek en aza indirmeye çalışır.
- Politika süreç ve yönetim yapısında iyileştirmeler için önerilerde bulunur.
- Belediyelerin uzun dönemde hedefleri ile uyumlu olmayan veya bütünleşemeyen bölümlerine ait amaçlarının revize edilmesine yardımcı olur.
- Planlanan amaçlara en iyi şekilde nasıl ulaşılabileceğini düşünmesini sağlayarak yönetimin çalışma performansının etkinliğini değerlendirir.

Bireysel performans değerlendirmesi yapılmasının da önüne açan performans denetimi; belediyelerde kurum çalışanlarının, insan kaynaklarının zayıf ve güçlü yönleri belirlenerek daha verimli çalışmalarını sağlamaktadır. Performansa dayalı yönetim anlayışının benimsenmesi ile yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramlar kurumu olumlu yönde etkilemektedir.

Özel sektörde performans denetiminin uygulanması daha kolay iken kamu sektöründe bu durum daha karmaşıktır. Kamu sektörü ile özel sektörünün işleyiş yapılarındaki farklılıklar kamu yönetiminde performans ölçümünü zorlaştırmaktadır. Kamu hizmetinin niteliği ve tanımının özel sektörden farklı olması, özel kesime göre kamu hizmetlerinin belirlediği hedefler bakımından belirsizliklerin bulunması, kamu örgütlerinin yapılarındaki karmaşıklık ve hantallıktan kaynaklanan sorunlar bu durumu etkilemektedir (Eren, 2009: s.4).

Yerel yönetimlerin yapısından ve işleyişinden, yerel demokrasi ve yerel siyasetten kaynaklanan sorunlar, kamu yönetiminin hedeflerinin belirsiz olması ve ölçülebilir bir nitelik taşıması performans denetimi uygulamalarını güçleştirmektedir. Performans denetimi maliyetli ve uzun bir süreçtir. Yerel yönetimlerin de sınırlı kaynaklara sahip olması ve bu yük altında ezilmesi performansa dayalı yönetim süreci için gerekli olan kaynağı ayırmalarında zorlanmalarına sebep olmaktadır. Performans denetimi için performans ölçütlerinin, kriterlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Fakat yerel yönetimlerde bu performans kriterlerinin belirlenmesinde güçlükler yaşanmakta ve bu durum da performansa dayalı yönetim anlayışının gelişmesine engel olmaktadır (Köseoğlu, 2008: ss.229-230).

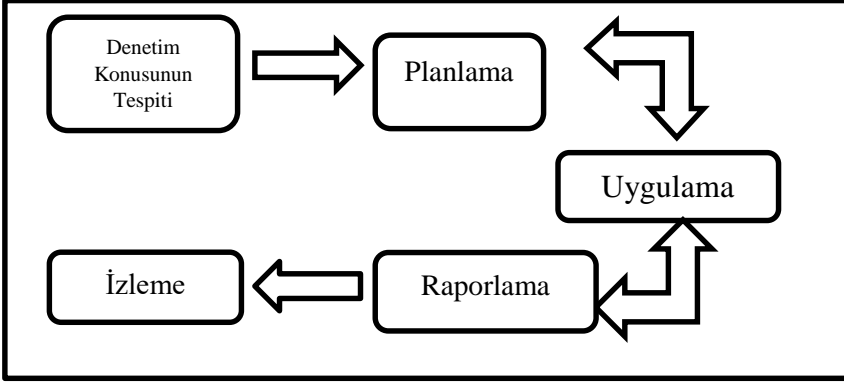
Kamu kuruluşları çok sayıda farklı grubun (seçmenler, mükellefler, paydaşlar, hükümet, vergi mükellefleri, iş görenler, hizmet kullanıcıları) beklentilerini karşılamak durumunda olduğu için amaçları çok geniş ve belirsizdir. Kamu kurumu tarafından üretilen mal ve hizmet piyasada satılmadığı için özel sektöre geçerli olan karlılık ölçütü kamu kurumları için uygun değildir. Performans göstergeleri özel sektörde olduğu gibi açık olamayacağı için tam ve doğru bilgi veremeyecektir. Bahsettiğimiz bu sorunlar yerel yönetimlerde performans yönetiminde karşılaşılan genel sorunlar olarak karşımıza çıkmakta ve performansa dayalı yönetim anlayışının uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Ertaş ve Atalay, 2016: s.79).

5.2. Belediyelerde Performans Denetim Süreci

Yerel yönetimlerin hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde, kamusal kaynaklarının performans ilkelerine göre kullanılıp kullanılmadığı performans denetimi süreci belirlenmektedir. Performans denetim süreci; denetim konusunun seçildiği ve yapılması gereken işlerin planlandığı *planlama aşaması*; denetim bulgularının toplanıp analiz edilerek öneriler geliştirildiği *uygulama aşaması*; yapılan analizler ve geliştirilen önerilerin belli kurallar çerçevesinde rapora bağlandığı ve ilgili

mercilere sunulduğu *rapor aşaması*; denetim sonuçlarının takip edildiği *izleme aşamasından* oluşmaktadır (Candan, 2007: s.98).

Şekil 2: Performans Denetim Süreci



Planlama aşaması; yerel yönetimlerin stratejik amaç ve hedeflerinin belirlenerek bu amaçlar doğrultusunda uygulanacak performans denetim metot ve tekniklerinin belirlendiği ilk aşamayı oluşturmaktadır (Altıntaş, 2008: s.5). Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar kurumun gelecek için hedeflediği amaç ve hedefler doğrultusunda performans kriterlerine uygun olarak hazırlanmalıdır.

Performans denetiminde planlama yapılması; denetçilerin insan kaynaklarını verimli kullanması, denetimde etkinliğin sağlanması ve denetim maliyetlerini makul seviyede tutulması bakımından yardımcı olmaktadır. Aslında planlama aşaması denetçilere performans denetimlerinde verimli, etkin ve tutumlu olmalarını sağlamaktadır (Demirbaş, 2001: s.108). Performans denetiminin planlama aşamasında hedeflerin doğru ve uygun belirlenmesi adına; yerel yönetimlerin performansları üzerinde etkili olan iç (örgütsel yapı, çalışanlar vs.) ve dış faktörler (mevzuat, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu vs.) göz önünde bulundurularak en uygun performans denetim modelinin saptanması gerekmektedir.

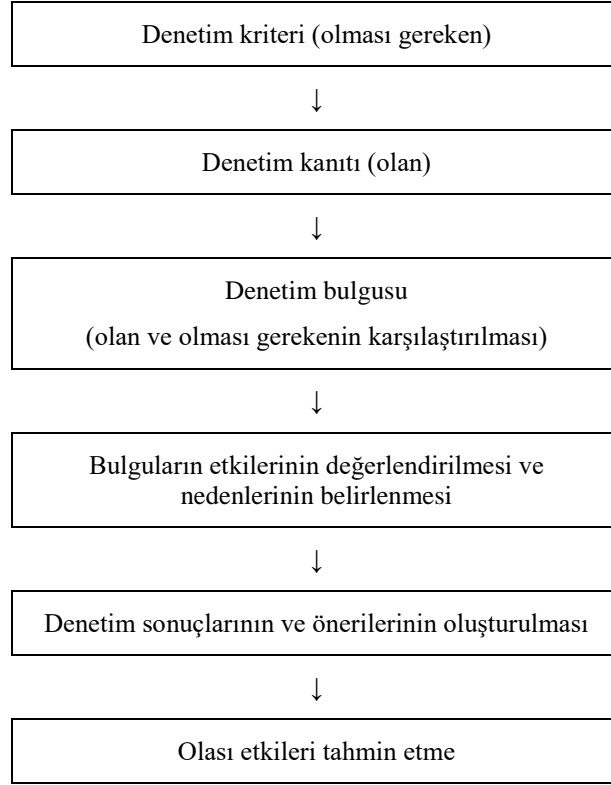
Planlama sürecinin birinci aşamasında; denetlenecek kurumlar, faaliyetler veya projeler hakkında bilgi sahibi olmak ve iyi anlayabilmek için gözlem yapılarak denetlenecek alanlar belirlenir ve konular seçilir. İkinci aşamada; denetlenecek konunun, denetim kriterinin potansiyel önemdeki konuların belirlenerek ön araştırma yapılır. Üçüncü aşamada ise denetimi gerçekleştirmek ve sonuçlarını raporlayabilmek için ön inceleme raporu yazılarak denetim planları hazırlanmaktadır (Özer, 1997: s.112).

Uygulama aşaması; planlama aşamasından sonra belirlenen stratejileri gerçekleştirmeye yönelik eylem ve taktik planları ile uygulamaya geçirilir. Bir önceki aşamada öngörülen ilke ve kararların uygulamaya geçirildiği bu aşamada; hesaplanan ve hazırlanan performans denetim metot ve tekniklerinin performans kriterleri çerçevesinde yerel birimler tarafından ne düzeyde yerine getirilip getirilmediği ölçülmektedir. Performans göstergeleri değerlendirilerek kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı incelenmekte ve yapılan değerlendirmeler ile kurumun stratejik amaç ve hedeflerinin doğru tespit edilip edilmediği, bu amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılacak faaliyet ve planların uygun olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır (Yenice, 2006: s.123).

Uygulama aşamasında; veri kaynaklarından kanıtların toplanması, elde edilen verilerin analiz edilmesi, denetim bulgularına ulaşılması, sonuca varılması ve önerilerin belirlenmesi gibi birtakım aşamalar mevcut olup bu uygulamaların amacı denetim sonucunu destekleyecek makul kanıtlar bulmaktır. Bu aşama; çalışanların yeterlilikleri, belirlenen standartlara uyma düzeyleri ve

vardıkları sonuçların kurumun hedefleri kapsamında ne kadar başarılı olduğunun karşılaştırılmasına imkân sağlamaktadır (Işığışok, 2008: s.2).

Uygulama aşamasında; yeterli miktarda, uygun ve güvenilir denetim kanıtları üretilerek veriler toplanır ve analiz edilir, çalışma kağıtları hazırlanarak kriterlerle karşılaştırma yapılır, denetim bulguları ve öneriler oluşturulur. Uygulama aşamasında yapılan denetimde, varsa hatalar düzeltilmeli ve geliştirici öneriler sunulmalıdır. Veriler toplanıp analiz edildikten sonra kanıtlar kriterler ile karşılaştırılarak sonuçlara ulaşılır ve tavsiyeler belirlenir. Bu aşama aşağıdaki gibidir (Demirbaş, 2001: s.133);



Rapor aşaması; uygulama aşamasından sonra oluşan eldeki verilerden hareketle yerel yönetimlerin amaçları ve hedeflerine ne düzeyde ulaşıldığının raporlandığı ve geleceğe yönelik yeni plan ve hedeflerin tespit edildiği aşama bu aşamadır. Performans denetimi ile beklenen sonuca ne derecede ulaşıldığı, mevcut girdiler ile elde edilen çıktıların ne kadar verimli olduğu, çıktı ve sonuçların kalitesi, verilen hizmetten yararlanacak olanların tatmin seviyesi belirlenerek yeni hedefler belirlenmesi ve yerel yönetimlerin yeni hedefler doğrultusunda eksiklerini gidermesi amaçlanmaktadır (Özer, 2009: s.5).

Hazırlanan raporun içeriği kolay anlaşılmalı, belirsizliklere yer verilmemeli, yeterli, güvenilir ve kanıtlara dayanan bilgiler içermeli, tarafsız, doğru ve yapıcı olmalıdır. Performans denetim raporlarının, hükümetin, parlamentonun, denetlenen kurumların ve diğer paydaşların kamu sektörünün verimliliğini, etkinliğini ve tutumluluğunu artırmak amacıyla yararlanabilecekleri erişilebilir, özlü ve güncel bilgiler sağlaması kısacası daha iyi bilgiye ve yeterli gelişmelere katkıda bulunması gerekmektedir (INTOSAI, 2000: s.112).

Planlaması yapılan ve incelemeye tabi olan performans değer ve ölçütlerine göre işlerin gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılan rapor aşaması; yerel yönetimlerde hesap verme sorumluluğunun kurumsal ve yöneticiler düzeyinde yerleşmesine katkıda bulunarak yeniden yapılanma çalışmalarının hız kazanmasına yardımcı olmaktadır.

İzleme aşaması; denetimin etkinliğini artırmak için tedbir olarak kabul edilen bu aşamanın amacı, kurumun öneriler doğrultusunda uygulama yapıp yapmadığı kontrol edilerek kurum tarafından net

ve somut önlemler alınıp alınmadığı hakkında ilgililere bilgi sağlamaktır. İzleme aşaması ile raporun sonuçlarına göre verilen tavsiyelere karşılık kurum tarafından adım atılan adımlar, kurum yönetimlerinin aldıkları önlemlerin yetersizliklerini giderme olasılığı ve ek çalışmaya ihtiyaç olup olmadığı incelenmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 1999: s.69).

Raporlama ve izleme aşamasıyla yerel yönetimlerin mevcut performans durumları ilgililere aktarılarak, gelecekte izlenilecek taktik ve stratejilerle ilgili bir ön fikir sunulmaya çalışılmaktadır. Performans raporları ve izlem süreci bir yerde yerel yönetimlerin bir sonraki dönemde uygulayacakları performans denetimi sürecinin de planlamasını oluşturmaktadır. Bu şekilde planlama süreciyle başlayan performans denetim süreci tekrar başlatılarak performans denetimi sürecinin devamlılığı sağlanmaktadır (Güven, 2012: ss.106-107).

5.3. Belediyelerde Performans Denetiminin Başarı Koşulları

Performans denetimi ile istenilen sonuca ulaşmak için uygun bir ortam sağlanması ve bu denetimin yapılmasına engel olacak etkenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Gereken ortamı sağlamak için gerekli koşullardan bazıları; çağdaş yönetim ve denetim anlayışının benimsenmesi, performans denetiminin kavranması ve tanıtılması, performans ölçümünün etkin bir şekilde yapılması, nitelikli personel ihtiyacı, denetimde bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesinin benimsenmesi, yasal yetkinin açık ve net olması şeklindedir.

Geleneksel yönetim anlayışına göre yönetilen belediyeler, gelişen teknolojiye uyum sağlayamayan yerel yönetimler, bürokratik kültürün baskınlığı belediyelerin yeni bir sistem olan performans ölçümü gibi çağdaş yönetim ve teknik araçlarına kapalı hale gelmesine sebep olmaktadır. Çağdaş yönetimin getirdiği yenilikler ve bunun denetim sistemine yansması elbette olumludur. Ancak belediyelerin yeniliklere kapalı yapısı bu olumlu dönüşümü zorlaştırmakta; belediyelerin bu durumdan kaçması yenilikçi, proje üreten, standart belediye anlayışından çıkarak performans denetimini kabul eden belediyeler olmasını engellemektedir. Çağdaş denetim anlayışının kabul edilmesi, performans denetimi ve ölçümünün temel esaslarının yeteri kadar anlaşılması, bu yeniliklerin hayata geçirilmesi için yöneticilerin daha istekli, hazırlanan reformları uygulamaya koyan ve sahiplenilen yapıda olması gerekmektedir.

Performans denetiminin geleneksel denetim türlerinden farklı olduğu, eski anlayışın cezalandırıcı ve baskıcı yapısından uzak, belediyelerin yararına olan bir denetim türü olduğu ve bu denetimin belediyelerde iyileştirme yapmaya yönelik olduğu kavranmalı ve belediye çalışanlarına bu denetim türü yeterince tanıtılmalıdır. Performans denetiminin yeteri kadar anlaşılması tek başına yeterli olmamakta; performans ölçümünün de etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir. Bu ölçümün etkin bir şekilde yapılabilmesi için; verilerin doğru ve güvenilir olması ve performans bilgi sisteminin kurulması gerekmektedir. Performans ölçümünün etkin olması için performans bilgi sistemi geliştirilmeli, belediyelerin veri alt yapısı iyileştirilmelidir.

Performans denetiminin ve ölçümünün doğru ve güvenilir bir şekilde yapılabilmesi için teknik bilgiye sahip ve tecrübeli uzman denetçilere ihtiyaç duyulmakta; bu durumda nitelikli personel ihtiyacını doğurmaktadır. Bu ölçümler teknik bilgi gerektirdiğinden alanında uzman kişinin ölçümü yapmaması halinde sorunların belirlenmesi, değerlendirilmesi ve çözülmesi imkânsız olacaktır. Görevlendirilecek olan personelin geleneksel bir şekilde hareket etmesi, teknik olarak donanımlı olmaması halinde performans denetiminden beklenen sonucu veremeyeceği için denetimi yapacak personelin performans denetimlerini doğru değerlendirebilecek nitelikte yetiştirilmesi ve uzmanlaştırılması gerekmektedir.

Performans denetimini yapacak olan denetçilerin tarafsız ve bağımsız olması halinde performans denetimine olan inanç sağlanır ve bu denetim objektif bir şekilde yürütülür. Bu sebeple denetim sürecinde yer alan organların bu süreçte bağımsız olacağı yasal güvence altına alınmalıdır.

Performans denetiminin yapılabilmesi için yasal bir yetkiye ihtiyaç duyulmaktadır. Belediyelerde bu denetimin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için yasal alt yapı oluşturularak denetimi

yapabilecek birimler belirlenmeli ve bu denetim birimlerinin performans denetimini yürütebileceklerine dair verilen yetki açık ve net olmalıdır.

5.4. Belediyelerde Performans Denetimine Geçişte Ortaya Çıkan Sorunlar

Performans denetiminin yapılması uzun ve zahmetli bir iştir. Bu denetimin yapılabilmesi için teknik olarak eğitilmiş denetçilere ihtiyaç duyulması; performans standartlarının belirlenerek geliştirilmesi, verilerin toplanarak analiz edilmesi ve bu bilgilerin belirlenen standartlar çerçevesinde incelenerek ölçüm yapılması ve raporlanması gerekmektedir. Çok uzun ve çaba gerektiren bu denetim sistemi belediyelere ağır bir yük olarak gelmektedir. Belediyeler hem maliyet olarak yüksek hem de işlevsel olarak yoğun ve karmaşık bir iş olduğundan performans denetimi için gerekli bütçeyi ayırmaktan kaçınmaktadır. Veriler toplanırken özellikle borçlar ile ilgili eksik veya yanlış bilgi verilmesi; bu denetim sürecinin yanlış ilerlemesine ve sonuçların yanlış yorumlanmasına sebep olmaktadır. Bu sürecin gerektiği gibi doğru ve güvenilir yürütülebilmesi için düzgün bir veri toplama sistemi kurularak nitelikli personel ile teknik alt yapının oluşturulması gerekmektedir (Akçakaya, 2017: s.77).

Performans kriterlerinin belirlenmesi durumu performans yönetiminin en önemli sorununu oluşturmaktadır. Belediyelerin her biri farklı bir seviyede olduğu için; ölçek, mali yapı, nüfus, gelişmiş seviyesi gibi alanlarda farklı özelliklere sahip olduğu için bütün belediyeleri kapsayan performans kriteri belirlenmesi imkânsızdır (Şentürk, 2004: 110). Belediyelerin hizmet sunduğu nüfus ile belediye sayıları arasındaki oransızlık; belediyelerde bir ölçek sorunu olduğunu ve hizmetlerin yeteri kadar verimli, ekonomik, kaliteli ve etkili sunulmadığı göstermektedir. Bu durum belediyelerin yaptığı harcama ile gelirleri arasında oransızlık olduğunu göstermekte; belediyelerde yapılacak olan performans ölçümünü zorlaştırarak performans sonuçlarının karşılaştırılmasını imkânsız hale getirmektedir (Köseoğlu, 2005: s.230).

Belediyelerde genel olarak hâkim olan geleneksel anlayış, bürokratik yönetimin devam etmesi, gelişen teknolojiler ile değişen yönetim sistemlerine ayak uydurulamaması, yeni gelişen tekniklere kapalı olma, yönetici ve çalışanların eski anlayışa bağlı kalarak stratejik planlama, performans yönetimi gibi yeni sistemleri benimseyememesi bu sürece geçişi ve bu sistemlerin doğru bir şekilde uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Bu yapı birden oluşmadığı gibi yeni sistemlerin oturması ve benimsenmesinin de birden olmasını bekleyemeyiz. Belediyelerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan bu sorunlar; belediyelerin performans dayalı yönetim anlayışına geçişi yavaşlatmaktadır.

Performans yönetimi uygulamalarının başarılı sonuçlar vermesi belediye başkanının da başarı elde etmesini sağlamaktadır. Performans yönetimi ile demokrasi arasındaki bu ilişki aslında tam olması gerektiği gibi değildir. Özellikle ülkemizde, seçmenler yerel seçimler ile genel seçimlerin ayrımını tam olarak yapamamaktadır. Çoğu ilde yerel seçimlerde hizmete göre değil partiye göre seçim yapılmakta, genel siyasetteki durumdan seçmenler etkilenmektedir. Aslında yerel halkın genel siyasi eğilimden ya da genel seçimlerdeki parti eğiliminden ziyade belediyenin başarısına göre oy vermesi gerekmektedir. Belediyelerde performans yönetimi uygulamalarının gelişmesi, seçmenlerin yerel seçimlerde oy verme davranışının değişmesini sağlayabilir.

Belediyeler, yereldeki farklı grupların ortak menfaatlerini göz önüne alarak siyaset yapmaktadır. Ancak her bir grubun farklı bir beklentisi olabileceğinden, performans yönetimi sürecinde belediyeler vatandaş beklentisini ve memnuniyetini dikkate almak zorundadır. Belediyelerde performans yönetiminin etkin bir şekilde işlemesi için; yerel halkın bilinçlenmesi, belediyeden kaliteli, verimli, etkin bir hizmet beklemesi, halkın belediyelere hesap sorması gerekmektedir (Köseoğlu, 2005: s.231).

5.5. Stratejik Planlama ve Performans Denetiminin Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler

Ülkemizde yerel yönetimlerde özellikle belediyelerde stratejik planlama ve performans denetimi yeni yeni oturan bir kavramdır. Geleneksel anlayışın bir kenara bırakılması ve bu çağdaş yaklaşımların kabul görmesi ve düzgün bir şekilde uygulanması elbette zaman alacaktır. Öncelikle bu kavramların yasal alt yapıları sağlam bir şekilde oluşturularak kurumların nasıl, ne şekilde yapacakları açıkça belirtilerek tartışmaların ve belirsizliklerin önüne geçilmelidir.

Stratejik planlama ve performans denetimi ile alakalı bilgi kalitesi artırılmalı, yönetici ve çalışanların bu uygulamaları sahiplenmesi sağlanmalı, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi aşamasında doğru hamleler yapılmalı, denetimi yapacak nitelikli personel yetiştirilmeli, kurumlar bu uygulamaların faydaları hakkında yeterince bilgilendirilerek mali kısıtlamaların önüne geçilmeli ve bunlar için ödenek ayırması sağlanmalıdır. Belediyelerin stratejik planlamayı sadece yasal bir zorunluluk olarak görmesi bu duruma özen gösterilmemesine neden olmaktadır. Birbirlerine benzeyen stratejik planlar hazırlayan belediyelerin performans dayalı yönetim anlayışının benimsenmesine yardımcı olunmalıdır. Mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi; kapsamlı bir şekilde stratejik planlama yapılmasına ve performans denetiminin uygulanmasına yardımcı olacaktır.

Kurum çalışanları için teşvik edici ve caydırıcı özelliği olan ödül-ceza sistemi kurulmalıdır. Çalışanların verimliliğini artırmak ve hak ettiği ücreti almasını sağlamak amacıyla performans dayalı ücret sistemi geliştirilmelidir. Çağa uygun, yenilikçi yöneticiler ve çalışanlar yetiştirilmeli; bu konuda eğitimler verilerek değişen ve dönüşen dünyanın getirdiği yenilikleri özümsemeleri sağlanmalıdır. Performans dayalı yönetim sisteminin başarılı olması için verilecek eğitimlerle performans kültürünün yerleştirilmesi gerekmektedir.

Stratejik yönetim ve performans yönetiminin doğurduğu yeni alanlar ve kavramlar ülkemizde çok yüzeysel uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin bu konuda dönüşümünü sağlamak adına yapılacak yasal düzenlemelerin yanı sıra vatandaşın etkinliği de artırılmalıdır. Karar alma süreçlerinde, performans hedeflerini belirlemede vatandaşın katılımı sağlanarak bu yeni kavramların hem kurum hem de vatandaş tarafından benimsenmesi gerekmektedir.

Kurumların hazırladığı stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleşmesi için stratejik planlama ve bütçeleme arasındaki bağın iyi kurulması gerekmektedir. Yalnızca bütçe ile istenilen sonuca ulaşılamayacağı; karar alıcıların ilgisi, inancı, katılımı ve desteğinin gerekli olduğu vurgulanmalıdır. Bu amaçlarına ulaşıp ulaşılmadığını anlamak ve performans denetiminin doğru işlemini sağlamak için; veri toplama sistemlerinin kurularak bilgi toplamada doğru, eksiksiz ve şeffaf olmaya gayret gösterilmelidir. Denetim sonuçlarının tarafsız olması ve doğru sonuçlara ulaşılarak gereken önlemlerin alınması için denetim birimlerinin bağımsız olması sağlanmalıdır.

Sayıştay'ın görev ve sorumluluklarının fazla oluşu ve mevcut kapasitesinin yetersiz kalmasından dolayı, belediyelerde performans denetimini gereğince yapamamaktadır. Bu durumun çözümü için gerekli imkânların geliştirilmesi ve Sayıştay'ın daha etkin bir şekilde çalışması sağlanmalıdır (Aktalay ve Abdulkakımoğulları, 2010: ss.196-197). Belediyeler iç denetçi kadrolarına gerekli atamayı yapmalı ve iç denetim işlevsel hale getirilmelidir. Bu sayede iç denetçiler tarafından hazırlanan performans denetim raporları ile Sayıştay'a veri oluşturularak yardımcı olunmalıdır. Performans denetiminin doğru ve etkili olabilmesi için nitelikli personel sayısının artırılması gerekmektedir. Bu denetimi yürütecek kişilerin analitik düşünme yapısına sahip, sabırlı, ekip çalışmasına uyumlu ve yaratıcı kişiler olmasına özen gösterilmelidir (Yaman, 2008: s.15).

Sonuç olarak belediyelerin kaliteli hizmet sunabilmesi ve bunların doğru bir şekilde değerlendirilmesi için mevcut kaynaklarını daha tutumlu, etkin ve verimli kullanması gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi doğru stratejik planlama yapılması ve etkin bir performans denetiminin olmasına bağlıdır. Bunun için stratejik planlama ve performans denetimi yapılmasının önündeki engellerin kaldırılması, bu çalışmaların yaygınlaşması için çaba harcanılması ve gerekli mevzuat düzenlemeleri ile bu kavramların güçlendirilmesi gerekmektedir.

6. Zonguldak Belediyesi Stratejik Planlarının Performans Denetimi Açısından Değerlendirilmesi

Çalışma kapsamında Zonguldak Belediyesi'nin son iki dönem stratejik planları (2010-2014 ve 2015-2019) incelenerek ne kadar tutarlı olduğu ve belirlenen amaç ve hedeflere bir önceki stratejik plana göre ne kadar ulaşıldığı belirlenmeye çalışılmıştır. Performans unsurlarının değerlendirildiği stratejik amaç ve hedefler incelenerek performans denetiminin aşamaları değerlendirilmiştir.

6.1. Misyon, Vizyon Belgesi Açısından Değerlendirme

Misyon değerlendirmesi; Belediyenin 2010-2014 yılında hazırladığı stratejik planda misyon olarak; *“kanun, yönetmelik ve diğer mevzuatlar çerçevesinde şeffaf, katılımcı, çağdaş ve dürüst bir belediyeçilik anlayışı ile yönetmek; kent halkının tüm ihtiyaçlarını aralarında hiçbir siyasi yapı gözetmeden karşılamak; halkın sağlığını olumsuz etkileyen çevre şartlarının önüne geçmek ve sivil toplum örgütleri ile birlikte projeler oluşturmak* şeklinde belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise misyonlarını; *kanunlar çerçevesinde katılımcı bir anlayışla tüm sorunları halk ile aşmak ve yaşanabilir bir kent yaratarak sürdürülebilir bir kaliteli hizmet sunmak* şeklinde belirtmiştir. Son dönem stratejik planda misyon çok daha kısa ve nettir. Bir önceki döneme misyon beyanı biraz değişmiş olsa da hemen hemen aynı kavram ve ifadelerin kullanılmış olması tutarlı olduğunu göstermektedir.

Vizyon değerlendirmesi; 2010-2014 yılı stratejik planda Zonguldak Belediyesi vizyonunu; etkin belediyeçilik anlayışına sahip olmak, halkın sağlığı için temiz çevre oluşturmak, kurum çalışanlarının çalışma standartlarını yükseltmek, ulaşım ve alt yapı hizmetleri sunmak, ekonomi, sanayi, kültür ve turizm faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak, halkın yaşam ve refah seviyesini yükseltmek, üretken, kaliteli, verimli ve çağdaş belediyeçilik anlayışı sunmak, sivil toplum örgütleri ile ortak çalışarak kent sorunlarına çözüm bulmak şeklinde belirtmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda ise; bu ifadeler birebir aynı şekilde belirtilerek yüksek tutarlılık sağlanmıştır. Ancak vizyon beyanının daha çok ulaşılmak istenen yeri gösteren, kente yön veren, kentteki sosyal, kültürel ve ekonomik potansiyeli belli bir hedefe kanalize edecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

6.2. Stratejik Planların SWOT (GZTF) Analizi

Güçlü yanlar; Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 yılı stratejik planında yer alan güçlü yönler; köklü bir belediye olması, güçlü ve tecrübeli yönetim kadrosuna sahip olunması, sanat ve kültür festivallerinin başarılı bir şekilde yürütülmesi, sosyal bakımdan her konuda tüm halka ulaşılabilmesi, yeniliklere uygun ve yeterli bir teknolojik alt yapıya sahip olunması, hizmet binası taşınmazlar yönünden yeterli olması, alt yapı çalışmalarında iç ve dış kaynak bulmada başarılı olunması, basın yolu ile her türlü faaliyeti halka ulaştırabilmesi, personelin etkin ve verimli çalışması, yeniden yapılanma için şehirde imar-ıslah planlarının yapılmış olması, Belediye Kültür Merkezinin bulunması ve sosyal kültürel faaliyetlerin halk ile bütünleşmesi olarak belirtilmiştir. 2015-2019 yılı stratejik planda bir önceki yılda belirtilen güçlü yanlar aynen korunarak; kentin hava, kara ve demiryolu ulaşımının olması ile Ankara, İstanbul gibi diğer illere yakın olması eklenmiştir. İki dönemin güçlü yanlarını incelediğimizde var olan güçlü yanların korunduğu ancak çoğunun normal, olağan bir özellik olduğu söylenebilir.

Zayıf yanlar; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planında zayıf yanlar; çalışanlar arasında ücret eşitsizliği olduğu, araç-gereç ve makine parkı eksikliği, bütçe oranının yasal sınırı üzerinde personel ücretlerinin olması, şehir alt tapısının yetersiz kalması, genç personelin az olması, emekli olan ve olacakların sayısının çok olması ve kıdem tazminatının ödenememesi, birimler arasında işbirliği eksikliği, hizmet ve üretim araştırma-geliştirme konularında yetersiz kalınması, memur personel ve teknik çalışan sayısının az olması, yeni kaynak bulunamaması ve özkaynakların yeterli bir şekilde kullanılamaması, geçmiş yıllarda biriken borçların çok olması şeklinde sıralanmıştır.

2015-2019 yılı stratejik planda yer alan zayıf yanlara baktığımızda; zayıf noktalar çözülememekle birlikte yeni sorunların eklendiği görülmektedir. Bunlar; yeterli oranda tahsilatın yapılamaması, kamu harcama ve muhasebe bilişim sistemine geçilememiş olması, şehrin yeniden yapılanması için imar-ıslah planlarının yapılmamış olması, belediye arazilerinin az hazine arazilerinin çok olması, çevre yolu eksikliğinden ötürü şehirlerarası yolların kent merkezinden geçmesi. Bir önceki planda yer alan zayıf yönlerin iyileştirilmesi, zayıflıkların etkisinin azaltılması ve güçlü yönlere çevrilmesi gerekmektedir. Stratejik planların iki dönemi de güçlü ve zayıf yönler bakımından değerlendirildiğinde; güçlü yönlerin korunduğu ancak olağan özelliklerin dışına çıkılmadığı; zayıf yönlerin ise artarak devam ettiği ve hiçbir iyileşme kaydedilemediği görülmektedir.

Fırsatlar; Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planı incelendiğinde fırsatları; İller Bankası'nın paylarının artması ve Türkiye Taş Kömürü'ne (TTK) işçi alımı sayesinde göçün önüne geçilmesi, katı atığın imhası, düzenli depolama tesisleri, toplu ulaşım, içme suyu gibi projelerin üretilmesinde Metropolitan Belediyeler Birliği ve ZONÇEB Belediyeler Birliği'nin katkısı, kanalizasyon projesinin hazine garantili dış kredi ile gerçekleştirecek olması, belediye borçlarının yeniden yapılandırılması, Zonguldak Limanının büyütülmesi projesi ile Ro-Ro seferlerinin geliştirilmesi, TOKİ'nin projelerinin şehir ekonomisine ve nüfusuna katkı sağlaması, üniversitenin büyümesi sayesinde şehrin büyümesi ve bunun ekonomiye olumlu katkı sağlaması, Saltukova'ya açılan havaalanının şehir ekonomisine ve ulaşımına katkı sağlayacak olması, Filyos vadi projesinin hayata geçmesiyle şehre yansıtacak sosyal ve ekonomik faydalar, şehrin bazı yerlerinde çıkan yer altı kaplıca sularının termal turizme katkıları, kamu madenciliğinin yanı sıra özel sektör madenciliğinin de geliştirilmesi sonucu ekonomiye faydası ve istihdama katkıları vs. şeklinde sıralanmıştır. 2015-2019 yılı stratejik plandaki fırsatlar incelendiğinde; birebir aynı maddelerin yer aldığı görülmektedir. Bu durum fırsatlarını aynen koruduklarını ancak yeni fırsat alanları yaratamadıklarını göstermektedir. Belediyenin bu fırsatları iyi değerlendirmesi alternatif imkanlar geliştirmesi gerekmektedir.

Tehditler; Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 yılı stratejik planında yer alan tehditler; şehrin alt yapısının hasarlı olması ve konumu nedeniyle maliyelerin çok yüksek olması, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikası'nın (Erdemir) özelleştirilmesinin şehre olumsuz etkisi, TTK dışında sanayinin az olması sebebi ile belediyenin gelir kaynağının az olması, hazine arazilerinin çok oluşu, diğer kurumlara borç olması sebebi ile gelen hacizler, yeterli iş istihdamının olmaması nedeniyle göçün artması, şehrin coğrafi yapısından ötürü alternatif yolların yapılamaması ve trafik sorununun çözülememesi vb. şeklinde belirtilmiştir. Belediyenin bir sonraki stratejik planı incelendiğinde (2015-2019) tehditlerin aynı şekilde yer aldığı ve bunlara ek olarak; şehrin ikinci derecede deprem bölgesinde yer alması, Karadeniz'e kıyısı olan komşu ülkelerin iç sıkıntıları sebebiyle Ro-Ro seferlerinin aksaması ve ticaretin zayıflaması yer almıştır. Belediyenin tehditlere göre gelecek planlaması yapması ve dış çevrenin getirdiği bu tehditleri azaltmaya yönelik adımlar atması gerekmektedir. Tehditlerin asgari düzeye indirilmesi, çözüm arayışlarına girilmesi ve oluşabilecek tehditlerin önüne geçilmesi gerekmektedir.

6.3. Performans Unsurlarının Değerlendirildiği Stratejik Amaçlar ve Hedeflerle İlgili Temel Alanlar

6.3.1. Kentsel Altyapı ve Ulaşım

Zonguldak Belediyesi'nin 2010-2014 stratejik planı incelendiğinde kentsel altyapı ile ilgili; çarpık kentleşme sorunlarına odaklandıkları ve kent kaynaklarının sürdürülebilirliğini sağlamayı amaçladıkları görülmektedir. Kentin mülkiyet sorununu çözmek ve ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla imar, revizyon, ıslah imar planlarının uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda 17 etap ıslah imar planlarında ortaya çıkan olumsuzluklara göre yeniden revize edilmesi ve 4 etap imar ve revizyon planlarının revize edilmesi hedeflenmiştir. Kentsel içme suyunun kalitesini artırmayı, yağmursuyu ve kanal şebekesi inşa projeleri ve tatbikatının yapılması, kanalizasyon yenilemesi yapmayı ve atık su arıtma tesisi projelerini yer veren belediye kentsel dönüşüm projeleri üreteceklerini belirtmiştir. İncelediğimiz stratejik planda Kent Lavuar alanının imar planındaki

“Özel Proje Alanı”olarak imar uygulamasının ve düzenlemelerinin yapılmasını hedeflenmiştir. İlgili yılların performans göstergelerinde bu amaçlara dair detaylı hedeflere yer verilmiştir. Yine ilgili yılların faaliyet raporları incelendiğinde kısmen hedeflediklerine ulaşmış olduklarını ancak halen devam etmekte olan bir süreç olduğu bildirilmiştir. İlgili yılın Sayıştay performans denetim raporu incelendiğinde; belirlenen göstergelerde içerik olarak ölçülebilir ifadeler yer verilse de performansı ölçmeye yönelik olarak sayı, maliyet, oran gibi bilgilerin yer almadığı görülmektedir. Kısmen istenilen hedefe ulaşılsa da amaca uygun hedeflerin belirlenemediği ve belirlenen hedeflerin ölçülebilir olmadığı sonucuna varabiliriz.

2010-2014 stratejik planda yer alan ulaşım ile ilgili amaçlar; asfalt yol yapılması, parke ve beton yol yapımı, tretuvar yapım projeleri ve şehir içi trafiğinin rahatlatılması şeklindedir. İlgili yılın faaliyet raporu incelendiğinde hedeflenen asfaltın dökülemediği ancak parke ve beton yapımında hedeflenenin üzerine çıkıldığı görülmektedir. Şehir içi trafik ile alakalı bulguya rastlanmamakla birlikte fen işleri müdürlüğünün ulaşım ile alakalı hedeflediklerine büyük çoğunlukla ulaştıkları söylenebilir.

Belediyenin 2015-2019 yılı stratejik planında yer alan kentsel altyapı ve ulaşım ile ilgili amaçları; kentsel altyapı sistemlerinin oluşturulması, vatandaşın memnuniyetinin ve kalitenin artırılması için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yağmur suyu, kanalizasyon, atık su arıtma altyapısının çağdaş standartlara göre geliştirilmesi, içme suyunun iyileştirilmesi, kent içi ulaşım altyapısının diğer altyapılarla entegrasyonunun güçlendirilmesi, kent içi ulaşımın geliştirilmesi şeklindedir. Bu çerçevede yer alan hedefler; e-belediyecilik uygulamaları ile bilgi işlem altyapısını geliştirmek, yağmur suyu şebekesi inşaatı, kanal şebekesi onarımı, atık suların toplanması, alt yapı ve kanalizasyon sistemleri inşa edilmesi, içme suyu şebekesi yapılması, abone sayısının artırılması, yeni asfalt yol yapımı, parke ve beton yol yapımı, tretuvarların onarımı, toplu taşıma kültürünün geliştirilmesi şeklindedir. İlgili performans programları incelendiğinde hedeflerin ölçülebilir performans göstergelerinin yer almadığı görülmektedir. İlgili faaliyet raporunda kentsel altyapı ve ulaşım ile ilgili hedeflerin çoğuna ulaşıldığı, hedeflenen eylemlerin yapıldığı ve sürecin devam ettiği belirtilmiştir. Sayıştay performans denetim raporu incelendiğinde; Performans Programında bazı hedefler için performans göstergeleri yer almadığı ve göstergelerin birçoğunun ölçülebilir nitelikte olmadığı söylenebilir. Bu rapora göre genel bir değerlendirme yapacak olursak; yararlanılan performans programı ve faaliyet raporunun belediyenin performansının değerlendirilmesi için yeterli olmadığı kanaatine varabiliriz.

Her iki planı da göz önüne aldığımız; şehrin kentsel altyapı ve ulaşım sorunları kısmen doğru tespit edilmiş olup kısmen doğru amaç ve hedefler belirlenmiştir. Hedeflerin daha iddialı ancak daha gerçekçi olması gerekmektedir. İlgili yılların faaliyet raporlarında veri kayıt sisteminin iyi oluşturulduğu söylenebilir ancak performans programları incelendiğinde performans göstergeleri ile performans hedefleri arasında uyumsuzluk görülmektedir.

6.3.2. Katılımcı Yönetim Anlayışı

Belediyenin 2010-2014 yılı stratejik planı incelendiğinde katılımcı yönetim anlayışı ile ilgili şu amaçlara rastlanmıştır; kentin sorunlarının tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği kent konseyine desteğin artırılması, kentte yaşayanların kent yönetimi karar süreçlerine aktif katılımının artırılması, çocuklara, yaşlılara, kadınlara ve yoksullara sunulan hizmetlerde katılımın ve gönüllülüğün artırılması, çoğulcu bir katılımı, talep ve beklentilere uygun kent kültürünü oluşturulması. Performans göstergeleri incelendiğinde; performans hedefi ile ilgili olmayan maddelerin yer aldığı görülmüş, aralarında bağlantı kurulamamıştır. İlgili yılın faaliyet raporu incelendiğinde; belirtilen hedeflere kısmen ulaşıldığı görülmektedir. Ancak sonuç odaklı olma kriterini karşılamayan bu hedefler katılımcı yönetim anlayışı için yeterli değildir.

Belediyenin 2015-2019 yılı stratejik planı incelendiğinde; katılımcı bir yapıya ulaşılması amaçlanmıştır. Kent yönetimine aktif katılımının sağlanması amacı ile meclis, encümen ve

komisyon raporlarının web sayfasında vatandaşa duyurulması hedeflenmiştir. İlgili performans göstergeleri ve faaliyet raporu incelendiğinde belirlenen hedefe ulaşıldığı görülmektedir. Ancak meclis, encümen kararları ve komisyon raporlarının web sayfası ile vatandaşlara duyurulması katılımcı yönetim açısından yeterli değildir. Halka belediyenin yaptığı işler hakkında bilgi vermek yeterli olmayıp halkla ilişkiler ağının geliştirilmesi gerekmektedir.

6.3.3. İnsan Kaynakları Niteliğini Geliştirme

2010-2014 yılı stratejik planda; kurum için nitelikli personel yetiştirerek bu sayede verimi yükseltmek, çalışanlara moral ve motivasyon sağlanarak daha kaliteli hizmet sunmak amaçlanmıştır. Kurumsal yapı bağlamında değişikliklere göre ortaya çıkabilecek gereksinimleri karşılayabilecek insan kaynağının oluşturulması, performans denetimi ve yönetimi projesi hazırlanması gibi stratejilerin uygulanması amaçlanmıştır. Mevcut çalışanların çalıştıkları alan ile ilgili her yıl eğitim alması hedeflenmiştir. Göreve uygun nitelikli personel seçimini sağlayacak sistemin kurulması, personelin görev içinde yükselebilmemesinin sağlanması, liyakat sisteminin geliştirilmesi, kurum kültürü ve bilincinin oluşmasını sağlamak gibi amaçlar belirlenmiştir. Performans göstergeleri incelendiğinde personele verilmesi hedeflenen eğitim saatine ulaşamadığı görülmektedir. Diğer belirlenen amaçlarda ölçülebilir bir sonuca ulaşamamıştır. Kurum içinde çalışan personelin verimliliğini arttıracak ödül ve ceza sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir.

2015-2019 yılı stratejik plan incelendiğinde; kurumda personelin uzmanlaşma düzeyini artırılması, proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konusunda kapasitelerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Personelin tamamına alanlarına göre her yıl belirli bir saat eğitim verilmesi hedeflenmiştir. Birimlerin eğitim ihtiyaçlarının giderilmesi ve eğitim konusunda destek verilmesi öngörülmüştür. Performans göstergeleri ve faaliyet raporları incelendiğinde personel başına hedeflenen eğitim saatine ulaşıldığı görülmektedir.

Belediyelerin personel alımlarında liyakat sistemini geliştirmeleri ve eğitime destek vermeleri gerekmektedir. Personelin gelişen teknolojiye ayak uydurabilmesi için belediyelerin hizmet içi eğitim olanağı sunmalıdır. Eğitim, personelin motivasyonunu arttıracak bu sayede daha etkin ve verimli hizmet sunulabilecektir.

6.3.4. Katılımcı ve Şeffaf Mali Sürdürülebilir Yapı

2010-2014 yılı stratejik planda; mali kaynakların verimli kullanılması, mali yapının güçlendirilmesi ve katılımcılığın esas alınarak sürdürülebilir bir mali yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Bu çerçevede katılımcı bütçe uygulamasına başlanması, dış ilişkilerin güçlendirilmesi ve çevre belediyeler ile sorun çözmeye yönelik ilişkiler kurulması hedeflenmiştir. Her yıl belediye bütçesinin denk bağlanması hedeflenmiş ve bu bağlamda gelir kaynaklarının analizlerinin yapılarak sistem geliştirilmesi stratejisi oluşturulmuştur. Katılımcı bütçe uygulaması projesi ve Yerel Yönetim Reformu'na destek projeleri öngörülmüş; bütçe verilerinin düzenli olarak web sitesinde yayınlanması, Kent Konseyi ve Katılımcı Bütçe Komisyonu çalışmaları ile ilgili stratejiler oluşturulmuştur. İlgili performans göstergeleri incelendiğinde hedeflerine kısmen ulaştıkları görülse de ilgili faaliyet raporu incelendiğinde; mali birimler ile ilgili herhangi bir veriye rastlanmamıştır. Daha şeffaf bir mali yapı için ölçülebilir, vatandaşa açık ve net bilginin sunulabileceği hedeflerin belirlenmesi gerekmektedir.

2015-2019 yılı stratejik planda; katılımcı, şeffaf, mali sürdürülebilir bir yapıya sahip olmak amaçlanmıştır. Katılımcı bütçe uygulamasına başlanması ve belediyenin gelir tahmin ve tahsilat kapasitesinin geliştirilerek her yıl belediye bütçesinin denk sağlanması hedeflenmiştir. Bir önceki plan ile neredeyse birebir aynı amaç ve hedeflerin yer alması; hedeflenen yere ulaşılmadığını, bu alanda bir ilerleme kaydedilmediğini göstermektedir. Performans göstergeleri ve faaliyet raporları incelendiğinde hedeflere ulaşamadığı görülmektedir. Hedeflenen ile gerçekleşen arasındaki olumsuz sapma yaşanmasının sebebi; kamuoyunun borç yapılandırması beklentisinden ötürü tahsilatların yapılamaması olarak gösterilmiştir.

2015-2019 yılı stratejik planda yer amaç ve hedefler doğrultusunda incelediğimiz faaliyet raporlarında; bütçe gerçekleşme oranlarının düşük olduğu görülmektedir. Düşük gerçekleşme sebebi ilgili her yılın faaliyet raporunda aynıdır. Ancak hedefler ile gerçekleşme oranları arasındaki farklardan doğru iddialar ve hedefler belirlenemediği sonucuna varabiliriz. Kaynakların daha etkin, verimli ve ekonomik kullanılması için; bütçenin daha doğru kullanımı gerekmektedir.

SONUÇ

Günümüzde hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetim anlayışını daha iyi ortaya koyan performans denetiminin önemi giderek artmaktadır. Genel olarak mevcut durumları ve geçmiş dönemleri hakkında sayısal bilgiler veren uygunluk ve mali denetimi dışında; kamu kurumlarının rekabeti artırmasında ve geleceğe yönelik stratejik planlar yapmasında önemli olan, mali tablolara yansımaya, finansal olmayan göstergelere ihtiyaç duyulmaya başlanmış ve daha ileri bir denetim sistemine gerek duyulmuştur. Performans denetimi ile VET (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) ilkeleri ön plana çıkmakta, tüm süreç analiz edilmektedir. Sadece sonuçlara odaklı olmayan bu denetim; hukuki mevzuata uygunluk ve finansal göstergeler ile ilgilenmek yerine geleceğe dönük stratejik planlar yapmak için maddi olmayan değerlerin yönetim sürecine dâhil edilmesini sağlamaktadır. Performansı baz alarak yapılan denetim ile kurumlar; etkinlik ve verimliliklerini artırmayı, kaliteli hizmet sunmayı, katılıma dayalı yönetim anlayışını geliştirmeyi, vatandaşın memnuniyetini gözetmeyi hedeflemektedir.

Yerel yönetimlerde henüz yeni gelişen bir denetim türü olan performans denetiminin uygulanmasında sorunlar yaşanmaktadır. Performans denetiminin uygulanması konusunda mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi, kamu kurumları tarafından tüm çalışanlara bu konuda eğitim verilmesi, bu denetimin faydalı olabilmesi için kurumun performans denetim sistemi geliştirmesi, bu denetimin yöneticiler tarafından benimsenmesi ve çalışanların sahiplenmesi, vatandaşın bu konuda bilgilendirilmesi, denetim birimlerinin bağımsızlıklarının güçlendirilmesi gerekmektedir. İç denetçilerin performans denetimi için üstlendikleri görevde yetersiz oluşu ve bunun sebebinin de performans ölçütlerinin belirlenmesi aşamasının karmaşık ve teknik bilgi gerektirmesinden ötürü iç denetçilerin yeterli donanıma sahip olmamasından kaynaklı olduğu görülmektedir. Performans denetiminin doğru bir şekilde yapılması için bu denetimi yapabilecek nitelikli personel geliştirilmesi gerekmektedir. Sayıştay'a verilen yetkiler genişletilmeli ve bu konuda personel yetiştirme olanağı sağlanmalıdır.

Belediyelerde stratejik planlama ve performans denetiminin pratik olarak incelenmesi bakımından Zonguldak Belediyesi değerlendirildiğinde; stratejik planların birbiri ile aynı olduğu, plan hazırlama ilkelerine tam olarak uyulmadığı, fırsatlar ve tehditlerin iyi değerlendirilmediği, ölçülebilir, açık ifadelerle yer verilmediği görülmektedir. Performans denetimi açısından; performans göstergeleri ile uyumlu sonuçların oluşturulmadığı, hedeflenen ve gerçekleşen bütçe arasında sapmalar yaşandığı, kaynakların etkin kullanılmadığı ve performans denetimi sisteminin tam olarak yerleşmediği söylenebilir.

Sistemin uygulanmasındaki sorunların büyük çoğunluğu hukuki düzenlemelerdeki eksiklikten kaynaklanmaktadır. Bu durum mecliste görüşülmeli, performans denetimi yapacak olan kurumların da kendi iç mevzuatında gerekli düzenlemeleri yapmaları teşvik edilmelidir. Kurum çalışanları ve yöneticilere performans denetiminin faydaları aktarılmalı; toplum verimlilik, etkinlik ve tutumluluk konusunda bilinçlendirilmelidir. Kurumsal yönetim anlayışı yaygınlaştığında, yönetimin her kademesinde saydamlık sağlandığında ve hesap verilebilirlik geliştirildiğinde daha doğru, açık ve gerçek sonuçlara ulaşılabilecektir.

Belediyelerde stratejik planlamanın yapılması ve performans denetiminin uygulanması sayesinde; daha kaliteli hizmet sunulabilecek ve kaynaklar daha verimli, etkin ve tutumlu kullanılacaktır. Henüz yeni yeni gelişen bu iki kavramın tamamen oturması ve hâkim olan geleneksel anlayışın etkisinden çıkılması zaman alacaktır. Stratejik planlama ve performans tek başına sorunların

çözümü olarak görülmemeli, bunların doğru ve açık bir şekilde uygulanarak önlerindeki engellerin kaldırılması için gereken her şey yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S. (2009). “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları,” *Sosyoekonomi*, ss.27-46.
- Akçakaya, M. (2017). “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Ve Karşılaşılan Sorunlar,” *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, Cilt:52, Sayı:1, ss.56-83.
- Aktalay, A. ve Abdulkahimoğulları, E. (2010). “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi,” *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:12, 2010, ss.179-201.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, ss.9-45.
- Altıntaş, A. (2008). “Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 69, ss.3-6.
- Atakan, N. -Coşkun, A. ve Sonuvar, S.M. (1997). *Performans Denetimi Pakistan Sayıştay’ı Uygulaması*, Ankara: T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- Aydın, S. (2007). “Belediyelerde Performans Denetimi ve Mali Denetim,” Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Candan, E. (2007). *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Çukurçayır, A. ve Eroğlu, T. (2004). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 53, ss.41-69
- Coşkun, A. (1998). “Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi,” *Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu*, ss.85-107.
- Daujotaite, D. And Macerinskiene, I. (2008). “Development of Performance Audit in Public Sector”, *5th International Scientific Conference Business and Management*, Litvanya, ss.177-185.
- Demirbaş, T. (2001). *Sayıştay Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulamaları*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.
- Ekici, B. (2002). “Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 436, s.135-157.
- Eren, V. (2009). “Kamu Performans Yönetiminde Ölçüt Sorunu: İdari Faaliyetlerde Başarı Ölçütleri,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:42, Sayı:2, s.1-21.
- Ertuş, H. Ve Atalay, İ. (2016); “Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi,” *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 12, ss. 70-82.
- Falay, Nihat (1997); “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 25, s.18-30.
- Geist, B. and Mizrahi, N. (1991). “State Audit: Principles and Concept- State Audit and Accountability,” *State of israel State Comptroller’s Office*, Kudüs, ss.16-43.
- Güven, A. (2012). “Belediyelerde Performans Denetimi ve Algılanması Üzerine Bir Araştırma,” Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberleri (2000). Çev.: Sacit Yörüker ve Baran Özeren, Ankara: Sayıştay Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi.
- Işığışok, E. (2008). “Performans Ölçümü, Yönetimi ve İstatistiksel Analizi,” *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, Sayı: 7, ss.1-23.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2008). Ankara: *Kamu İç Denetim Rehberi*.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2015); Ankara: *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (2016); Ankara: *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*.
- Khan, M. A. (1997). “Performans Denetiminin Esasları,” (Çev. Necmettin Bağdadioğlu ve Atilla İnan), *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 27, ss.64-94.
- Kılavuz, R. (2000). “Etkililik - Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mal - Hizmet Sunumunda Etkililik,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 428, ss.147-170.
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay 145. Kuruluş Yılı Dönümü Yayınları.
- Köseoğlu, Ö. (2005). “Belediyelerde Performans Yönetimi,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, ss.211-234.
- Köseoğlu, Ö. (2008). “Türk Belediyeciliğinde Performansa Dayalı Yönetim Anlayışına Geçiş: Arka Plan ve Sorunlar,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:17, Sayı:1, 2008, ss.19-42.
- Kubalı, D. (1998). *Performans Denetimi Kavram İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Özer, H. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.
- Özer, M. A. (2004). “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 444, ss.139-177.
- Özer, M. A. (2009). “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi,” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 73, ss.3-29.
- Öztürk, Y.E. (2004). “Performans Denetimi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği,” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1-2, ss.153-170.
- Performans Ölçüm Rehberi (2002). (Çev. Hülya Demirkaya), Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- SAYDER (2019). <http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293> (Erişim Tarihi: 18.03.2019).
- Sayıştay Başkanlığı (2003). *Sayıştay’ın Performansının Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi.
- Sayıştay Başkanlığı (1999). *Kanada Sayıştay’ı Performans Denetimi El Kitabı*, (Çev.: Sacit Yörüker), Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Kanada.
- Şentürk, H. (2004). *Belediyelerde Performans Yönetimi*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Yaman, A. (2008). “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Türk Denetim Sistemine Genel Bir Bakış, Güncel Sorunlara İlişkin Değerlendirme ve Öneriler,” *Mali Hukuk Dergisi*, Sayı: 133, ss.1-18.
- Yenice, E. (2006). “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi,” *Maliye Dergisi*, Sayı: 150, ss.122-132.

Zonguldak Belediyesi stratejik planı 2010-2014 (<http://zonguldak.bel.tr/stratejik-plan/>)

Zonguldak Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019 (<http://zonguldak.bel.tr/stratejik-plan/>)

<http://zonguldak.bel.tr/faaliyet-raporlari/> (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI (TCMB) GELİŞİMİ: KASIM 2000 VE ŞUBAT 2001 KRİZLERİ

Gökhan KORKMAZER¹

Öz

Bu çalışmada, 1994 ve 2001 yılları arası dönem ele alınarak, TCMB çerçevesi içinde kriz süreçleri incelenmiştir. Merkez Bankası gelişimi açısından şüphesiz ki 2001 yılı dönüm noktasıdır. Kasım 2000 ve 2001 yılının Şubat ayında meydana gelen krizler sonrasında iki aşama halinde “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” açıklanmıştır. Programın temel amacı ekonomik istikrarsızlığı yeniden tekrarlamayacak şekilde süratle ortadan kaldırmak ve ekonominin yapılandırılması için gerekli zeminin oluşturulmasıdır. Bu hedefleri destekler nitelikteki yaşanan bir diğer gelişme ise, TCMB yasal olarak bir yenilenme sürecine girmiş olup, 25 Nisan 2001 tarihinde 4651 sayılı Kanun’la bağımsızlığını kazanma açısından birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerin sonucu olarak; TCMB, para politikasını belirleme ve uygulamada tek söz sahibi olmuştur. Temel amacı da fiyat istikrarı olarak belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, 2001 Krizi, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

PROGRESS OF CENTRAL BANK OF THE REPUBLIC OF TURKEY (CBRT): NOVEMBER 2000 AND FEBRUARY 2001 CRISIS

Abstract

In this study, crisis period between 1994 and 2001 are analysed within CBRT framework. Undoubtedly, 2001 was a turning point for development of CBRT. After November 2000 and February 2001 crisis, two phased “Transition to Strong Economy Program” was announced. Main objective of this program was to eliminate economic instability without further repetition and providing the necessary ground to structure economy. Another development that supported these objectives was legal restructuring of CBRT and on 25 April 2001, various amendments were accepted under Law No. 4651 for independence. As a result of these amendments, CBRT was the single authority to set and apply money policy. Main objective of CBRT was defined as price stability.

Keywords: The Central Bank of the Republic of Turkey, 2001 Crisis, Transition To Strong Economy Program

Jel Code: E58, G01.

¹ Yüksek Lisans, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, gkhnrkmzr@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7499-3306

Makalenin Geliş Tarihi (Received Date): 20.11.2018

Yayına Kabul Tarihi (Acceptance Date): 27.12.2018

Giriş

Türkiye ekonomisi, kriz tarihi ve yanında getirdiği istikrar programları açısından incelendiğinde fazlasıyla derin bir literatüre sahiptir. İstikrar programlarının temel amacı ekonomide güvensizlik ortamının ve risklerin ortadan kaldırılmasıdır. Ancak Türkiye’de uygulanan istikrar programlarının çoğu böyle bir sonuç doğurmamıştır. Nedenleri ise çeşitlilik göstermektedir. 1994 yılında kurlarda dalgalanmanın giderilememesi, 1995 yılında gerçekleşen enflasyonun beklenen enflasyonun üzerinde seyretmesi, 1997 yılında dış dünyada meydana gelen krizler neticesinde güven ortamı tam anlamıyla oluşturulamamıştır. Özellikle Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin ülkede yarattığı şoklar ve mevcut güvensizlik ortamı ile ekonomik sistem çökme noktasına gelmiştir. Krizin tek iyimser tarafı düşünülecek olursa oda radikal değişikliklerin yapılmasında itici bir güç olarak rol almasıdır. Bu bağlamda Şubat 2001 krizinden sonra Türkiye ısrarlı bir tutum sergilemiş, özellikle TCMB’yi ilgilendiren reform niteliğinde hamleler yapılmıştır. Çalışmamızda 1994 krizinden itibaren başlanarak Şubat 2001 krizine kadar olan süreç ve krizin tekrar ülke gündemine gelmemesine yönelik yapılan adımlar ekseriyetle TCMB kapsamında incelenmeye çalışılmıştır.

1. 2001 Öncesi Durum

1.1 1994 Ekonomik İstikrar Tedbirleri

1991 senesinde yaşanan körfez krizinin yarattığı olumsuz etkiler ve kamusal açıkların artması sonucunda parasal büyüklüklerin kontrol altına alınamaması sebebiyle herhangi bir parasal program açıklanamamıştır. Bu dönemde finansal piyasalarda istikrarın korunması amacıyla faiz ve kurların istikrarlı seyretmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde ihracat artış oranları sabit kalmasına karşılık ithalatta ciddi artışlar yaşanmış, akabinde de dış ticaret açığı artmıştır. Bu bütçe açıkları ve dış ticaret açıkları daha sonra 1994’de yaşanacak krizin temellerini oluşturacaktır.

1994 yılına gelindiğinde ise geçmiş dönem bütçe ve dış ticaret açığında yaşanan fahiş yükselmeler ile yüksek reel faizler krizin temellerini oluşturmuştur. Kısa sürede sıcak paranın ülkeden ayrılması ile gecelik borçlanma oranları %1000’in üzerinde seyretmiştir. Tarihler 27 Ocak 1994’ü gösterdiğinde ise Türk Lirası’nın %13,6 oranında değerinin düşürülmesine rağmen Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası rezervleri 4 milyar dolar azalmıştır. TCMB, 1994 yılının ilk 3 ayında Açık Piyasa İşlemleri yoluyla (APİ) piyasadaki para arzını kontrol altında tutmaya çalışmıştır. Ayrıca kurlardaki yüksek artışı önlemek için döviz piyasalarına doğrudan satış yapılmıştır. 5 Nisan 1994 tarihine gelindiğinde ise Ekonomik İstikrar Tedbirleri yürürlüğe konulmuştur. Bu program ile mali piyasalardaki istikrarın sağlanması ve döviz rezervlerinin artırılması amaçlanmıştır. Planda kullanılacak uygulamalar ise daha çok kamu harcamalarını azaltmaya ve kamu gelirlerini arttırmaya yani bütçe açığını azaltmaya yönelik uygulamalardır. Ancak Türk Lirası’nın devalüe edilmiş olması, sermaye hareketlerinin serbest oluşu, bankaların açık pozisyonlarının yüksek olması merkez bankası rezervlerinin hızla erimesine sebebiyet vermiştir. Bu gelişmeler piyasalarda oynaklıklara neden olmuş, Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Stand-By anlaşması ile sonuçlanmıştır (Doğançay, 2013: s. 74-76). IMF ile yapılan Stand-By anlaşmasıyla birlikte 750 milyon dolarlık kredi sağlanmıştır. Bu anlaşma piyasalara geçici olarak bir rahatlama sağlamakla birlikte ekonomik istikrarı sağlayamadığı ve istenildiği gibi yapısal reformları gerçekleştirmediği görülmektedir (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 396).

1995’in Şubat ayında IMF ile yapılan Stand- By anlaşması ile bağımlı hareketli kur sistemine geçilmiştir. Bu sistem içerisinde dolar ve marktan oluşan sepete bağlı olarak enflasyondaki oransal artış veya azalışın aynı oranda döviz kuruna yansıtılması amaçlanmıştır. Lakin enflasyon oranının belirlenen tahminlerin üstünde seyretmesi nedeniyle bu uygulamada başarı kaydedilememiştir (Çetin, 2016: s. 75). 1995 yılında IMF ile yapılan Stand-By anlaşmasının sona erdirilmesi, erken genel seçime gidilmesi ve yıl içinde yaşanan hükümet değişiklikleri gibi siyasi süreçte ortaya çıkması ekonomideki belirsizliği arttırmıştır. Bundan dolayı TCMB 1996 yılındaki para politikasının amacını finansal piyasalardaki istikrarın oluşturulması ve korunmasına yönelik

uygulamalar olarak belirlemiştir. Bu şablon göz önünde bulundurularak hazırlanan para politikasındaki hedefler rezerv paranın kontrol edilmesi ve kurdaki hareketliliği izlemeye yöneliktir (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 396).

1.2 1996-1998 Dönemi

Ekonomi 1995 yılının 3. Çeyreğinden itibaren istikrarlı ve yüksek bir büyüme dönemine girmiştir. Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)'daki artış 1998 yılına kadar sürmüştür. Ancak 1998 yılında büyüme hızı %4.4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Büyüme hızının gerilemesinin nedenleri olarak; %50 olarak belirlenen enflasyon hedefine ulaşmak için TCMB ve hükümetin uygulamış olduğu para ve maliye politikaları, 1996 yılında Gümrük Birliği'ne geçilmesiyle birlikte artan yatırımların oluşturduğu aşırı kapasitenin iç ve dış talebi daraltması sonucunda ortaya çıkan finansman sorunu olarak gösterilebilir.

1998 yılında enflasyonda düşüş meydana gelmiştir. %50 oranındaki hedef, %54.3 olarak gerçekleşmiştir. Enflasyonun azalmasında, bütçede istenilen faiz dışı fazla (FDF) hedefinin aşılması, döviz kurlarındaki istikrar, ithalat fiyatlarındaki düşme, enflasyon beklentilerinin azaldığı yönündeki faktörlerin etkili olduğu sayılabilir (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 397). Enflasyon sorununun çözümü için tatmin edici bir kararlılığın oluşmaması ve bütçe politikalarının zayıf kalması TCMB'yi 1996 yılından itibaren para politikası uygulamalarını daha çok enflasyonla mücadeleye ve mali piyasalarda istikrar sağlamaya itmiştir. TCMB'nin istikrar hedefinin iki alt kalemi vardır. İlki Türk Lirası ve dövizde ortaya çıkabilecek kısa süreli değişken fiyat hareketlerinin önlenmesidir. Diğeri ise piyasada bulunan belirsizliğin azaltılmasıdır. İstikrarlı bekleyiş hedefinin TCMB bilançosuna yansması sonucu, TCMB bilançosu içinde bulunan iç varlıklar, kamu kredilerinin kısa vadeli avanslardan oluşuna getirilen sınırlar ve değerlendirme hesabında bulunan bankalara açılan kredilerde meydana gelen düşüşten dolayı iç varlıklar azalış göstermiştir. 1998 yılında ise güven ortamı oluşturulmuş, kur politikası ödün vermeden uygulanmıştır. Aynı yılın ilk iki 3 aylık dönemlerinde TCMB'nin özel kesime olan Türk Lirası cinsinden yükümlülükleri bir başka deyişle rezerv para büyüklüğü hedef alınmıştır (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 400).

1997 yılında ise TCMB'nin hedefi olarak rezerv para büyüklüğü gösterilmiştir. Çünkü rezerv paranın kontrol altında tutulması diğer parasal büyüklüklerinde kontrol altında tutulması anlamına gelmekteydi. Ancak, ülkemizde 90'lı yılların temel sorunlarından biri olarak gösterilen bütçe açıkları TCMB'nin rezerv parayı kontrol etmesini zorlaştırmaktaydı. Şöyle ki; bütçe açıklarının iç borç stokunu arttırması ve bu açığın yüksek faizli iç borçlanmayla finansmanın yaratacağı parasal genişlemenin kontrolü TCMB'nin elini sınırlandıran faktör olmuştur. Ayrıca aynı sene içinde Temmuz ayında yapılan protokol gereğince Hazine kısa vadeli avans hesabını kullanmaktan feragat etmiş olup, 1996 yılı bütçe ödeneklerini aşan kısmın %6'sı olarak belirlenen tutar Hazine tarafından TCMB'ye iade edilmiştir (Önder, 2005: s. 209-210).

1998 yılının ilk 3 aylık programında ise rezerv para artış hızı büyüklüğü belirlenmiştir. Bu büyüklük belirlenirken enflasyon ve büyüme hızları ile paralel bir şekilde ilerlemesi göz önünde bulundurulmuştur. Rezerv para artışının kaynağının ise geçmiş yıllarda da olduğu gibi dış varlık artışından dolayı artması amaçlanmıştır. Rezerv para İlk 3 ayda yani 31 Mart 1998 tarihinde, 1997 Aralık ayına göre %17.3 artış göstermiştir. Bu artış amaçlandığı gibi net dış varlıklardaki artıştan kaynaklanmıştır. İkinci 3 aylık dönemde ise yine ilk 3 aylık dönemdeki hedefler belirlenmiştir. İkinci 3 aylık dönemde ise %13.1 büyüme gerçekleşmiş olup bu artış da net dış varlıklardan kaynaklanmıştır. Ancak bu ilk iki 3 aylık dönemlerin ortak noktası rezerv paradaki artışlar her iki dönemde de belirlenen aralığın altında seyretmiştir. Net İç Varlıklar (TCMB'nin iç kredileri) küçülmeye devam etmiştir (Önder, 2005: s. 212). Sonuç olarak 1998 yılı enflasyonla mücadele açısından incelendiğinde ilk 6 aylık süreçte belirlenen enflasyon hedeflerinin tutması programın akıbetinin umut verici olduğunu göstermiştir. Bu süreci desteklemek için IMF ile "Yakın İzleme Anlaşması" imzalanmıştır. Bu programla birlikte TCMB yılın geri kalan dönemi için 6 aylık ikinci para programı ilan etmiştir. Bu programda bilançoda Ekim ayında revize edilmesiyle oluşan Net

İç Varlıklar büyüklüğü hedef olarak belirlenmiştir. Uluslararası Para Fonu ile yapılan Yakın İzleme Antlaşmasının içeriğine değinecek olursak; bütçede oluşacak faiz dışı fazlanın GSMH'nin %4'ü oranında olması, özelleştirmeden sağlanacak fonun bir bölümünün enflasyonla mücadeleye aktarılması, bankacılık kesiminde revizyon yapılması öngörülmüştür (Önder, 2005: s. 212-213). Programda öngörülen hedeflerin tutturulamamasında dış dünyada meydana gelen krizlerinde etkisinin de olduğu belirtilebilir. Şöyle ki; 1997 yılında başta Tayland olmak üzere Güneydoğu Asya Ülkelerinin ulusal paralarının değerinin %25-%30 civarında devalüe edilmesiyle ve 1998 yılının Ağustos ayında meydana gelen Rusya krizinin eklenmesiyle Türkiye ekonomisinde 1998 yılının ikinci yarısında 6.8 milyar dolar sermaye çıkışı gözlenmiştir. Akabinde de Rusya kriziyle birlikte yaşanan sermaye çıkışlarıyla birlikte Hazine'nin yıllık bileşik faizi ortalama %106 kadar varmış ve faizler genel düzeyi de önemli oranda artmıştır. Azalan fonların da kamu kesimi tarafından kullanımının artması sonucu özel sektör yatırımları azalmış ve dışlama (crowding-out) etkisi meydana gelmiştir (TCMB, 1999: s. 23).

1.3 1999 Parasal Program ve Kasım 2000 Krizi

TCMB, 1999 yılının başında yeni bir parasal program açıklamıştır. Bu programa göre 1999 yılının ilk 6 aylık dönemindeki hedefi olan, uluslararası rezervlerin düzeyini azaltmamak ve enflasyon hedefinin devam ettirilmesi için 1998 yılında IMF ile imzalanan programın devam ettirilmesi olarak belirlenmiştir. Yakın İzleme Antlaşması'nda Net İç Varlıklar hedef değişken olarak belirlenmiştir. İlk 6 aylık dönemde uluslararası rezervlerde artış Net İç Varlıklarda azalış görülmüştür. Bunun sebebi olarak ise söz konusu dönemde iç kredilerde meydana gelen daralma ve TCMB'nin Açık Piyasa İşlemlerini (APİ) azaltmasıdır. 1999 yılı Haziran ayında TCMB'nin gecelik faizleri düşürmesiyle bu durum piyasalarda olumlu bir atmosfer oluşturmuştur. Aynı yılın Temmuz ayında faizler düşme eğilimine girmiştir. Yaşanan bu gelişmeler ile birlikte IMF'ce destek verilen belirli makroekonomik değişkenler ile birlikte ekonominin yeniden kurgulanmasını amaçlayan bir anlaşmaya varılacaktır (Çetin, 2016: s. 76).

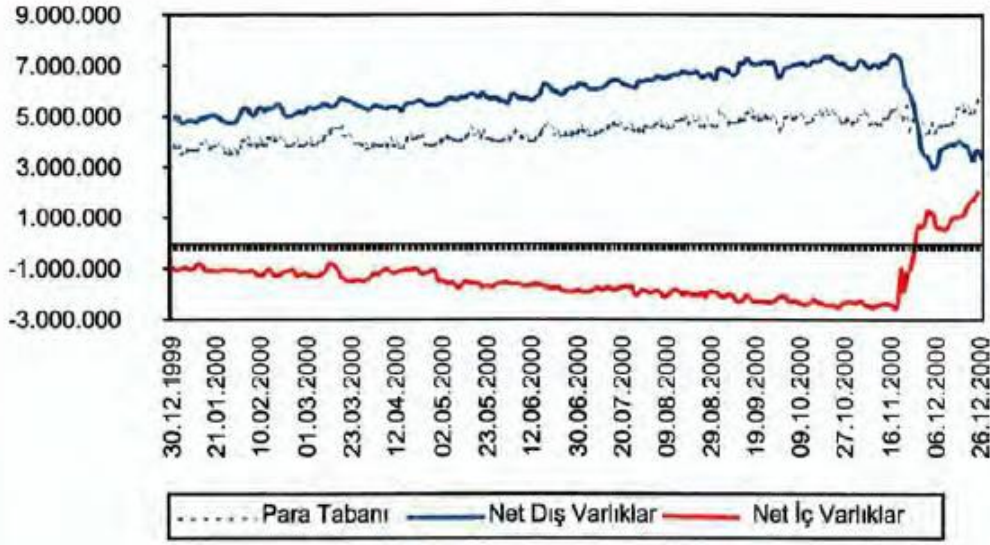
9 Aralık 1999 tarihinde açıklanan 2000 ve 2002 yıllarını da kapsayacak şekilde 3 yıllık bir dönem dahilinde sürecek olan Dezenflasyon Programı (Enflasyonu Düşürme Programı) özü itibariyle 1998 yılı Temmuz ayında IMF ile imzalanan Yakın İzleme Antlaşması'nın bir sonraki adımı sayılabilecek bir Stand-By antlaşmasıdır. Bu 2000-2002 yıllarını kapsayacak programın amacı; enflasyonun yapısal reformlarla desteklenerek para, maliye, kur ve gelirler politikasının eşanlı olarak uygulanması sonucunda enflasyonun 2000 yılı itibari ile %25, 2001 yılı itibari ile %12 ve 2002 yılı itibari ile de %7 gibi tek haneli bir seviyeye getirmektir. Aynı amaç doğrultusunda reel faiz oranlarını da aynı şekilde makul bir düzeye düşürmektir. Ayrıca ekonomide var olan kaynakların adil ve etkin dağılımını sağlayıp ekonominin büyüme kapasitesini arttırmakta amaçlar arasında kendini göstermiştir. TCMB'nin uygulayacağı parasal program için; Net İç Varlıklar, Net Dış Varlıklar ve Uluslararası Rezervler parasal büyüklük olarak hedef alınmıştır (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 402). Bu programla birlikte 2000 yılının sonuna kadar 1 ABD Doları + 0.77 Euro'dan meydana gelen kur sepetinin TL karşısında değerini %20'lik TEFE (Toptan Eşya Fiyat Endeksi) yılsonu hedefi doğrultusunda gerçekleşeceği kamuoyuyla paylaşılmıştır (TCMB, 2000: 71). Bundan dolayı bilançoda yer alan Net İç Varlıklar için tavan bir düzey belirlenmesi ve bu kalem etrafında band uygulamasına geçilmesi, programın diğer önemli bir maddesini oluşturmuştur. Band uygulamasındaki aralığın Temmuz 2001- Aralık 2001 arasında %7,5 30 Haziran 2002 tarihine kadar %15, 2002 yılının sonuna kadar ise %22,5 olarak belirlenmesi kararlaştırılmıştır. Burada kurun banddaki hareketlerine TCMB'nin müdahale edememesi çok dikkat çekici bir nokta olmuştur (Çetin, 2016: s. 76). Para tabanındaki artışların kaynağının ise Net Dış Varlıklardaki artışlardan sağlanması istenmiştir. Bankaların kabul ettikleri mevduatlardan, Merkez Bankası kasalarında tutmaya zorunlu oldukları miktarı gösteren TL munzam karşılık oranları %8 düzeyinden %6'ya düşürülmüştür. Programda belirlenen para ve kur politikası ile yaratılacak kamu dengesine ilişkin performans kriterleri gerçekleşmiştir. Yılın ikinci yarısında ise yapısal reformların yavaşlamasına karşılık bankacılık sektöründe aksine olarak yapısal

düzenlemelerde hızlanma başlamıştır. Nedeni olarak ise dönem sonunun yaklaşması gösterilebilir. Dönem sonunun yaklaşmasıyla birlikte bankalar hızlı bir şekilde dövizdeki açıklarını kapatmaya uğraşmışlardır. Ancak döviz talebini gidermek için Türk Lirası'na olan talep artmış ve faizler yükselmeye başlamıştır. Artan faizler, ellerinde çok sayıda Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) bulunduran bankalar açısından likidite sağlamaya yönelik sorunlar ortaya çıkarmıştır (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 402).

Kasım 2000'de likiditeyi sağlamaya yönelik sorunlar maksimum bir boyuta ulaşmış, bankalar arası piyasada gecelik borçlanma faizi 3 kat birden artarak ortalama %110,8'e en yüksek ise %210'a kadar varmıştır. Devamında yaşanan bir diğer gelişme ise TCMB, API ve bankalar arası para piyasası yollarıyla piyasaya fon sağlamış olması sonucunda Net İç Varlıklar'ın bandın dışına çıkmasına neden olmuştur. Merkez Bankası bu kalemin 30 Kasım'da dondurulmasına yönelik karar almıştır (TCMB, 2000: s. 72). 6 Aralık 2000 tarihine gelindiğinde ise IMF ile imzalanan Stand-By antlaşmasına dayanılarak IMF'den sağlanan 10,4 milyar dolarlık ek rezerv piyasalara birazda olsa bir esneklik sağlamıştır. Kasım ayında TCMB'nin rezervlerinde ciddi bir gerileme meydana gelmiştir. İki haftada yaklaşık 5,5 milyar dolarlık gerileme, finansal piyasalardaki baskıyı körüklemiştir (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 403).

Kepenek ve Yentürk'e (2010) göre Nominal Çapaya Dayalı İstikrar Programı uygulanmasının gerekçesi makroekonomik bozuklukları yok etmektir. Şöyle ki; enflasyonu sabit döviz kuru ile aşağı çekmek ve neticesinde geçici bir sürede olsa ekonomide meydana gelen rahatlamayı fırsat bilerek reformları gerçekleştirmektir. İstenilen süre içerisinde reformların gerçekleştirilememiş olması krize zemin hazırlamıştır. Kepenek ve Yentürk'e göre krizin nedenleri arasında; aşırı değerli olan Türk Lirası'na düzeltici devalüasyonun yapılmaması neticesinde değeri yüksek Türk Lirası ithalat miktarında artışa neden olmuş, dolayısıyla da cari açık tırmanmıştır. Türkiye'de tüketimin hızla ilerlemesi, parasal tabanın külliyen yabancı sermaye hareketlerine bırakılması sonucu kısa vadeli spekülasyonlar yaratılması, döviz fazlasına sahip olmayan bankaların olası sermaye çıkışında yaşanacak likidite riski ve bu gibi durumlarda alınacak önlemlerin belirlenmemiş olması kriz nedenleri arasında gösterilebilir. Ayrıca programın daha en başında başlamasıyla birlikte uygulanması arasındaki 11 aylık zaman gecikmesi, uluslararası faaliyet gösteren yatırımcılar tarafından iktidarın programı desteklemediğine yönelik algılar oluşturmuştur.

TCMB'nin bilançosuna bakıldığında ise bilançonun aktif tarafı Net İç Varlıklar ve Net Dış Varlıklar olmak üzere iki ana başlıktan oluşmaktadır. Net Dış Varlıklar kalemine bakılacak olursa kasım ayına kadar artış eğilimi göstermiştir. Kasım ayında finansal sektörde meydana gelen sallanmalar nedeniyle döviz talebi artmıştır. TCMB'nin ise piyasaya yoğun şekilde döviz satması sonucunda Net Dış Varlıklar kaleminde bir daralma meydana gelmiştir. Bilançonun aktif kısmındaki diğer bir ana kalem olan Net İç Varlıklar performans kriteri olarak belirlenen üç parasal büyüklükten bir tanesidir. Net İç Varlıkların değeri -1.200 trilyon TL olarak sabitlenmiş olup bir band içinde dalgalanmasına izin verilmiştir. Kasım ayının ortalarına kadar Net İç Varlıklar performans kriteri sağlanmış olup 22 Kasım tarihinden itibaren yaşanan finansal kriz nedeniyle band uygulaması bırakılmış ve TCMB piyasaya Açık Piyasa İşlemleri yoluyla likidite sağlamıştır (TCMB, 2000: s. 74-75).

Grafik 1 : Net İç Varlıklar ve Band Gerçekleşmeleri

Kaynak: TCMB, 2000: s. 75

22 Aralık 2000 tarihinde ise TCMB, 2000 yılı sonu revize Net İç Varlıklar ve Net Uluslararası Rezervler performans kriterleri ile 2001 yılı için uygulanacak para ve kur politikasını açıklamıştır. Aşağıdaki Tablo 2000 yılında uygulanan programın, uygulanma kararlılığının pozitif gelişmemesi sonucunda içinde bulunulan bozuk ekonominin 2000 yılı hedeflenen ile gerçekleşen arasındaki farkı göstermektedir.

Tablo 1: 2000 Yılı Makroekonomik Hedefler ile Gerçekleşenler

MAKROEKONOMİK DEĞİŞKEN	PROGRAM HEDEFİ	GERÇEKLEŞME
GSMH BÜYÜMESİ (%)	5	6.3
KUR(SEPET) ARTIŞI (%)	20	20
TEFE ENFLASYONU (%)	20	33
TÜFE ENFLASYONU (%)	25	39
Cari İşlemler Açığı(Milyar ABD Dolar)	-4	-9.8
Özelleştirme (Milyar ABD Doları)	7.6	3.3

Kaynak: Önder, 2005: s. 225

Programda GSMH büyümesi %5 olarak öngörülmüş fakat %6,3 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında ertelenen tüketim ve akabinde gelişen faizlerin düşmesi 2000 yılında tüketici kredilerinde ve iç talepte şiddetli bir artış meydana getirmiştir. Büyümenin kaynağı, aşırı oluşan iç taleptir. Ayrıca iç talepteki patlama enflasyon üzerindeki baskıyı arttırmış olup 2000 yılında TÜFE %25, TEFE %20 olarak belirlenmiştir. Ancak TÜFE'nin %39, TEFE'nin %33'e ulaşmasıyla programda

öngörülen enflasyonun üzerinde seyretmiştir. Türk Lirası'nda (gerekli olduğu halde) düzeltici devalüasyonun yapılmaması ve zaten değerli olan Türk Lirası'nın, tüketim artışıyla birleşmesi sonucunda ithalat artmış ve bu artış cari açığı da arttırmıştır (Önder, 2005: s. 226).

2. 2001 Yılı Süreci

2.1 2001 Yılı Genel Denge

Türkiye ekonomisi, 2000 yılında belli bir büyümeye ulaştıktan sonra 2000 yılının Kasım ayı ve 2001 yılının Şubat ayında yaşanan mali krizlerden olumsuz etkilenerek 2001'de daralma yaşamıştır. Bu daralmanın nedeni olarak yaşanan krizler neticesinde Türkiye'de ciddi miktarda sermaye çıkışı meydana gelmiş ve Türk Lirası'nın dalgalanmaya bırakılması sonucunda da Türk Lirası değerinde azalma olmuştur. Bu gelişme güvensizlik ortamı yaratarak iç talepte ve akabinde de ekonomide daralmaya neden olmuştur. Bunların yanı sıra özel kesime açılan kredi hacmindeki küçülme ve faiz oranlarında ki yükselme ekonomide güvensizlik ortamının yaratılmasında etkili olmuştur (TCMB, 2001: s. 18-19).

GSMH gelişmeleri incelendiğinde ise yılın ilk 9 aylık dönemi esas alınarak geçen döneme göre %8,3 küçülme kaydedilmiştir. Bu küçülmenin temel kanadını başta sanayi ve ticaret sektörleri oluşturmuş ve diğer sektörlerinde bu küçülmeden etkilendiği görülmüştür. Sanayi sektöründe gerileme %6,7 olup nedeni özel sektör kredilerindeki daralma ve yüksek faizler olarak gösterilmiştir. Ticaret sektöründeki gerileme ise geçen döneme göre %7,8'dir. İç talepte meydana gelen daralma ve ithalattaki gerileme ticaret sektörünün sekteye uğramasındaki faktörler olmuşlardır. Ayrıca azalan ithalatın beraberinde getirdiği azalan ithalat vergisi de GSMH düzeyini olumsuz etkilemiştir (TCMB, 2001: s. 19).

İhracata bakıldığında; ihracat geçen yıla göre %12,3 olarak artmıştır. Türk Lirası'nın dalgalanma sürecinde aşırı değer kaybı ve turizmde yaşanan hareketlilik mal ve hizmet ihracatının artmasına katkı sağlamıştır. İhracat miktarında yaşanan birazda olsa ekonomideki daralmayı kesici bir görev görmüştür (TCMB, 2001: s. 21). İç talepteki daralma ve sanayi sektöründeki üretim hacminin zayıflaması, Türk Lirası'ndaki değer kaybı ithalatı da etkilemiştir. Mal ve hizmet ithalatı %25,7 oranında gerileme kaydetmiştir.

2000 yılında %6,6 olan işsizlik oranı bir sene sonrasında %10,6 düzeyine yükselmiştir. İşsizlik oranının artmasında sanayi sektörünün zayıflaması etkili olmuştur. Çalışan kesim içinde kötüye gidişat başlamıştır. Çalışan kişi başına reel ücret düzeyi bir önceki yıla göre %14,1 oranında azalmıştır. Meydana gelen bu olumsuzluklar, hane halkının ekonomiye duyduğu güveni zedelemiş ve tüketim harcamalarının azalmasına sebep olmuştur (TCMB, 2001: s. 22).

2.2 Ödemeler Dengesi ve Sermaye Hareketleri

2000 yılında dezenflasyon programının etkisiyle iç talep ve ekonomide canlılık yaşanmıştır. Talep artışı ve Türk Lirası'nın reel olarak değerlendirilmesi ithalat miktarını arttırmış ve bu durum dış ticaret açığına yansımıştır. Dış ticaret açığı bir önceki yıla göre %65,1 oranında azalmıştır. Turizm gelirlerindeki artışa rağmen cari işlemlerdeki açık önemli miktarda artmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinin ardından Türk Lirası'ndaki değer kaybıyla ithalatta oluşan azalma dış ticaret açığına da yansımış ve cari işlemler 2001 yılında 3,3 milyar ABD Doları fazlası yaratmıştır. İhracatın ithalatı karşılama oranı %77'ye ulaşmıştır (TCMB, 2001: s. 51).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinin bir göstergesi olarak 2001 yılında 13,9 milyar ABD Doları net sermaye çıkışı meydana gelmiştir. Yaşanan bu sermaye çıkışlarının büyük miktarını kısa vadeli sermayeler oluşturmaktadır. Bu dönemde bankaların bulundurduğu döviz mevduatları 996 milyon ABD Doları artmasına rağmen bankaların geçen yıl aldıkları Sendikasyon Kredilerinin yenilenme oranlarının düşmesi sebebiyle kısa vadeli net sermaye çıkışı 1 milyar ABD Doları olmuştur. 2001 yılının başında bankaların TCMB'ye döviz satması sonucu ve IMF kredi girişinin de etkisiyle TCMB döviz rezervleri 27,9 milyar ABD Doları ile yılın en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Şubat ayını takip eden aylar neticesinde krizin etkisiyle rezervler gerilemiştir. Haziran ayında döviz

kurunda meydana gelen oynaklıkları gidermek için TCMB döviz satış ihalesi açmıştır. Aynı yılın içinde TCMB döviz rezervleri 15,9 milyar ABD Dolarına gerileyerek 2001 yılındaki en düşük seviyeyi görmüştür. TCMB, 2001 yılını 18,7 milyar ABD Doları düzeyinde kapatmıştır (TCMB, 2001: s. 60).

2.3 Fiyatlardaki Gelişmeler ve Merkez Bankası Bilançosu

2000 yılının sonlanmasının ardından Dezenflasyon programının etkisiyle enflasyon artış hızı düşerek 2001 yılının başlarında Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) %33,6, Toptan Eşya Fiyatları Endeksi (TEFE) ise %26,5'e kadar gerilemiştir. Ancak şubat ayında kriz patlağının çıkması, kurların dalgalanmaya bırakılması ve Türk Lirası'ndaki aşırı değer kaybı neticesinde fiyatlar genel seviyesi tırmanmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak ise 2001 yılı sonu enflasyon oranları TÜFE'de %68,5 ÜFE'de ise %88,6 düzeyinde olmuştur (TCMB, 2001: s. 60).

Bilançonun pasif tarafını oluşturan para tabanı, 2000 yılının Aralık ayında artan emisyon hacminin etkisi ile 2001 Ocak ayında %22 oranında düşüş göstermiştir. Para tabanı 2001 Eylül ayına kadar artış yönünde ilerleme kaydetmiş olup ekim ayında azalış göstermiştir. 2001 yılı Aralık ayı itibari ile %34,8 artış yaşanmıştır. Bilançonun aktif kısmını oluşturan Net İç Varlıklar ve Net Dış Varlıklarda ise yaşanan gelişmeler şu şekildedir; Net Dış Varlıklar hesabı şubat krizine kadar %64,6 artış göstermiştir. Krizin etkisiyle 2001 yılının son günü Net Dış Varlıklar -8,859 milyon ABD Dolarına kadar gerileme yaşamıştır. Net Dış Varlıkların alt hesaplarından biri olan Net Uluslararası Rezervler de eşanlı bir dalgalanma göstermiş ve 2001 yılının son günü -2,980 milyon ABD Dolarına gerilemiştir. Net İç Varlıklar hesabı incelendiğinde ise; 2001 yılının başında yaşadığı süreçten sonra 2001 Şubat Krizinin de etkisiyle artmaya başlamış ve mayıs ayında bu artışın şiddeti ilerlemiştir. 22 Nisan 2001 tarihli TCMB Kanunu'nda yapılan değişikliklerle birlikte Net İç Varlıklar hesabında tanımlama değişiklikleri olmuş ve 2001 yılı sonunda Net İç Varlıklar değeri, 2000 yılı sonundaki Net İç Varlıklar değerinin dikkat çekici şekilde üstünde olup 20,556 trilyon Türk Lirası'na çıkmıştır. Kanunda getirilen değişiklikler ise önceden Kamuya Açılan Nakit Krediler hesabında takip edilen Hazine Borçları Hesabı, Net İç Varlıkların altında bir ana hesap olarak incelenmeye başlanmıştır. Ayrıca bu hesapta kendi içinde Merkez Bankası Portföyü ve Diğer başlığı olarak ikiye ayrılmıştır (TCMB, 2001: s. 77-79).

3. 2001 Krizine Geçerken

Türkiye, Kasım 2000 tarihinde meydana gelen yoğun döviz talebini çok yüksek faiz ile TCMB'nin iki haftalık süreçte yaşadığı ciddi döviz rezervi kayıpları ve IMF ile imzalanmış Stand-By antlaşmasına dayanarak sağlanan 10,4 milyar ABD doları değerindeki ek kredi desteği ile önüne geçmiştir. Diğer bir deyişle; temelinde döviz kuru çapasının yer aldığı programın savunulmasının maliyeti bir hayli yüksek olmuştur (Ardıç, 2004: s. 180).

Kasım 2000 krizi dönemi itibari ile 62 maddeden oluşan ek Niyet Mektubu yayımlanmıştır. Mevcut politikaların kararlılıkla uygulanmaya devam edileceği bildirilmiş ve yabancı bankaların Türkiye'de bulunan ticari bankalara açtıkları kredinin de hükümet tarafından güvence altına alındığı eklenmiştir. Ayrıca Yapısal Reformlar ismi çerçevesinde özelleştirmeye dair detaylı bir takvim oluşturulmuştur. Kasım 2000'den Şubat 2001'e kadar olan dönem için enflasyonun hızını yavaşlatmak amacıyla daraltıcı maliye ve bütçe politikaları ve paralelinde gelirler politikası devam ettirilmiştir. Ayrıca özelleştirme süreci hızlanmaya başlamıştır. 2001 yılı için GSMH artışı %4,5, TÜFE %12, TEFE %10 ve Cari İşlemlerin GSMH'ye oranı %3,1 olarak belirlenmiştir (Ardıç, 2004: s. 181).

Kasım 2000 krizi ek rezerv kolaylığı ile biraz olsun rahatlamasına karşın ekonomideki sorunlar baş göstermeye devam etmiştir. 2000 yılı içerisinde bankacılık kesiminde biriken görev zararları ve TMSF (Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu) kayıplarının ortalama 35 milyar dolar olduğu belirlenmiştir. Ayrıca iç ve dış borç stoğu toplamda 150 milyar doları geçmiştir (Fırat, 2006: s. 212). Kasım 2000'den öncede baş gösteren Türk Lirası likiditenin eşit olmayan dağılımı özellikle bu dağılımdaki adaletsizlik, kamu ve TMSF bünyesindeki bankalar yönünde gerçekleşmiştir.

Ayrıca yaşanan bu likidite sıkışıklığı durumu, likidite sağlamak adına kamu ve TMSF bünyesindeki bankaları rekabete sokmuş, özel kesimin bankalardan daha çok mevduat faizi ödemeleri yapmalarına sebep olmuştur (Önder, 2005: s. 237). Güçlü ve etkin uygulayıcıların gerekli desteğini görmede zayıf bir görüntü sergileyen istikrar programı şablonu mevcuttu. Başarı için önemli koşullardan bir faktör eksikti. Programın başından sonuna kadar geçen çalışmaların çoğunun bürokratlar tarafından hazırlanmış olması hükümetin programa verdiği destek konusunda tartışmalara yol açmıştır. Bunlara ilaveten koalisyonadaki sorunlar ana muhalefet partisinin kapatılması hakkındaki dava, hükümetin ömrünün uzun olmayacağı konusunda bir kamuoyu oluşturmuştur (Ardıç, 2004: s. 182).

Uygur'a (2001) göre programın zayıflıkları arasında daha önceki süreçlerde IMF ile imzalanan 16 anlaşmanın istenilen sonuçlara ulaşamaması yahut yarıda bırakılması, yeni programda bir önyargı ve itimatsızlık yaratmıştır. Bunun yanında döviz çapa olarak ele alan diğer ülkelerde de bu program başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Ayrıca kamu bankalarının görev zararlarının giderek yükselmesi kamu kesimi açıklarının azaltılmasının kolay olmadığını göstermiştir. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda fiyatlar genel seviyesinin 1999'da %60 seviyelerinden 2000 yılında %20'lere indirilmesi kolay gözükmemiştir. Yapısal uyumun en önemli parçalarından gösterilen özelleştirme de istenilen hedeflere ulaşamayacağı 2000'in ortalarında belli olmuştur. Bankaların dışardan borçlanmasıyla beraber cari açık hızla yükselmeye başlamıştır. Gerçekleşen açık 9,8 milyar dolar olmuştur. Petrol fiyatlarındaki artış ve dayanıklı tüketim mallarındaki artış bu açığın en büyük nedenleri olmuştur. Yüksek ihtimalle programda fiyat ve gelir esneklikleri oldukça düşük tutulmuştur.

3.1 2001 Krizi

Ekonominin kırılma yapısının artması sonucu adım adım krize doğru ilerlerken 19 Şubat 2001 tarihinde sarsıcı bir gelişme yaşanmıştır. Milli Güvenlik Kurulu Toplantısı'nda dönemin Cumhurbaşkanı ile Başbakanı arasında meydana gelen gerilim, yeni bir krizi körüklemiş, programa duyulan güvenin sonunu getirmiştir. Döviz talepte patlama meydana gelmiştir. Ciddi boyutlarda likidite krizi oluşmuştur. Tarihler 21 Şubat 2001'i gösterdiğinde ise bankalar arası para piyasasında gecelik faiz oranı ortalama %4018,6 en yüksek ise %6200'lere ulaşmıştır. TCMB'nin döviz rezervlerinde ise erime meydana gelmiş 23 Şubat'ta 5,36 milyar dolar değer kaybıyla 22,58 milyar dolara gerilemiştir (Ardıç, 2004: s. 182).

19 Şubat 2001 tarihli bir gün valörlü 7,6 milyar dolar olan döviz talebinin önüne geçmek isteyen TCMB'nin likiditeyi daraltması sonucu aşırı likidite ihtiyacı içinde olan bankacılık kesimi dolayısıyla ödemeler sisteminin çökmesine neden olmuştur. TCMB döviz satışı yapmak zorunda kalmıştır (Balmumcu ve Süslü, 2017: s. 15). Sonunda ise faizlerdeki yükselişin önüne geçilememesi ve ekonomide daha fazla tahribat yaşanmaması için 22 Şubat tarihinde döviz kurları dalgalanmaya bırakılmıştır. Enflasyonu düşürme programı yürürlükten kaldırılmıştır. İvedi bir şekilde kurların dalgalanmaya bırakılmasından sonra yapılan yüksek oranlı devalüasyonlar daha önceden bilançosu kötü etkilenmiş olan bankacılık kesimini olumsuzluğa sürüklemiş, öz kaynaklarda ve varlıklarda azalma meydana gelmiştir. Ödemeler dengesinin sermaye hesabında çıkışlar gözlenmiştir (Celasun, 2002: s. 17).

Mali sisteme olan güvensizlik, dolarizasyonun artması, ödemeler bilançosunda yaşanan açıklar, firmaların iflas kararları gibi yaşanan tüm bu olumsuzluklar Şubat Krizinin etkisini gözler önüne sermektedir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerinde TCMB hedef gösterilmiştir. TCMB'nin döviz rezervlerini korumacı tutumu, olağan şartlarda normal gözüksede olağanüstü zamanlarda mevcut duruma hızlı karşılık verici politikaların gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Bu tür şok etkisi yaratan durumlarda oluşan güvensizlik ortamı sebebiyle TCMB son kredi mercii olma özelliğini yitirmeye başlamıştır (Turan, 2011: s. 72).

3.2 Merkez Bankası İşlemleri

22 Şubat'ta Türk Lirası'nın yabancı paralar karşısında dalgalanmaya bırakılmasından sonra krizinde yarattığı olumsuz havayla TCMB'nin amacı olarak ödemeler sistemindeki dengesizliklerin geçilmiş ve finansal piyasalarda istikrar sağlanması olarak devam etmiştir. Kurun nominal çapaya dayandırılmasından dolayı dalgalanmaya bırakılması, TCMB'nin uygulayacağı politikalara esneklik kazandırmıştır. Akabinde TCMB, 26 Şubat 2001 tarihinden itibaren başlanarak Bankalararası Para Piyasası'nda (BPP) faiz oranlarını düşürmeye başlamıştır. Ayrıca TCMB dalgalı kur sistemine geçişle bankacılık kesiminin dış yükümlülüklerini karşılayabilmesi amacıyla bankalara günlük açıkladığı oranlardan döviz depo olanağı getirmiştir. İlaveten 29 Mart tarihinde Programlı Döviz Satış İhalesi başlamıştır. Bankacılık kesiminin Şubat 2001 krizine yüksek oranda açık pozisyonda girmiş olması nedeniyle oluşan kırılmalı yapıyı gidermek için TCMB kamu ve TMSF bünyesinde bulunan bankalara dövizde endeksli veya döviz cinsinden DİBS 'ler vermiş ve bu uygulama da kur üzerindeki baskıları biraz hafifletmiştir.

Kriz öncesi süreçte bankaların gecelik piyasalarda astronomik boyutlara ulaşan fon taleplerini ve neticesinde ortaya çıkan dengesiz likidite dağılımının önüne geçmek doğrultusunda TCMB'nin bir diğer hedefi gecelik borçlanma gereksinimlerinin piyasa faizleri üzerindeki kurduğu baskının önüne geçmek olmuştur. Baskının hafifletilmesi için kamu ve TMSF bünyesindeki bankaların gecelik borçlanma ihtiyaçlarına TCMB tarafından finanse edilmesine geçilmiştir. Hazine tarafından bankalara mali yapıdaki problemlerin giderilmesi amacıyla Devlet İç Borçlanma Senedi verilmiş ve bu Devlet İç Borçlanma Senetlerinin 14 katrilyon Türk Liralık kısmının TCMB'ye belirli bir süreç neticesinde doğrudan alımı sonucu kamu ve TMSF bünyesindeki bankaların likiditeye dair problemleri azalmıştır (TCMB, 2001: s. 94).

3.3 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

Kasım 2000 ve devamında Şubat 2001 krizinin ardından yaşanan olumsuz gelişmelerin ardından 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki aşama halinde açıklanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" yürürlüğe sokulmuştur. Programın genel açıdan incelendiğinde amacı güvensizlik havasını ve ekonomideki istikrarsızlığı ivedilikle yok etmek ve bir daha böyle bir süreçten geçilmemesi için ekonominin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik uygun zeminin oluşturulmasıdır (Turan, 2011: s. 77). Güçlü ekonomiye geçişle birlikte temel amaçlar şeffaflık ve hesap verilebilirlik ile beraber bankaların yeniden yapılandırılmasını ve buna bağlı olarak faiz oranlarıyla kurlar arasında istikrarın oluşturulması, piyasada oluşan kırılmalı yapının güçlendirilmesi, kamunun finansal bir denge yakalayabilmesi, politika araçlarının enflasyonun önüne geçmede faal ve etkin olarak kullanılması gibi konular hedeflenmiştir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile yukarıda bahsedilen şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin oluşturulmaları adına maliye ve para politikalarında farklılaşmaya gidilmesi öngörülmüştür. Haliyle para politikasının belirleyicisi olan TCMB'de revizyona gidilmesi ve TCMB Kanununda da değişiklikler yapılması gerekliliği inkar edilemez bir hal almıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri şüphesiz TCMB'nin zorunlu olarak gelişim sürecini hızlandırmıştır. TCMB yasa taslağında belli bazı konuların üstünde durulmuştur. Birincisi TCMB yasasının Avrupa Birliği normlarıyla uyumlu hale getirilmesi, ikincisi TCMB'nin şeffaflığı ve hesap verilebilirliğinin artırılması ve üçüncü olarak da TCMB'nin yegane amacının fiyat istikrarı olup, politika belirlemede otoritelerden etkilenmeyen bağımsız bir kimlik kazanması olmuştur (Çetin, 2016: s. 78-80).

11 Eylül 2001'de ABD'de gerçekleşen terörist saldırısının etkisiyle iç ve dış mali piyasalarda yaşanan istikrarsızlığın etkisiyle finansman gereksinimindeki artış ve fiyatlar genel seviyesinin beklenenin ötesinde çıkması üzerine Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı 2002-2004 yıllarını kapsayacak şekilde yeniden ele alınmıştır. Ekonominin olası şoklara karşı dayanıklılığının artırılması hedef olarak belirlenmiştir (Önder, 2005: s. 234).

Tablo 2: Programdaki Makroekonomik Hedef ile Gerçekleşmeler

	2001	2002	2002	2003	2003	2004	2004
	GERÇEKLEŞME	HEDEF	GERÇEKLEŞME	HEDEF	GERÇEKLEŞME	HEDEF	GERÇEKLEŞME
TÜFE	68.0	35.0	29.7	20.0	18.4	12.0	9.3
GSMH	-9.4	3.0	7.9	5.0	5.9	5.0	9.9
Faiz Dışı Fazla/GSMH	5.7	6.5	3.9	6.5	6.2	6.5	~6.9
Net Borç Stoku/GSMH	92.0	81.0	78.6	73.0	70.5	69.0	~65.0

Kaynak: Önder, 2005: s. 235

Türkiye 1998 ve 2000 yıllarında IMF kaynaklı hazırlanan iki programda belirlenen hedeflerden büyük ölçüde sapmıştır. Lakin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın 2002-2004 yıllarını dahil ederek revize edilip uygulanmasıyla ilk defa hedeflere nazaran daha olumlu bir performans sergilemiştir. Fiyatlar genel seviyesi beklenenin altında kalırken, GSMH tahminlerin üzerinde seyretmiştir. Ayrıca borç stoku azalma yönünde ilerleme kaydetmiştir. Yaşanan pozitif gelişmelerin kökeninde yapısal reform ve bütçede uygulanan disiplin yatmaktadır. Böylelikle ilk maliye politikası, para politikasını destekleyen koordine bir yapı sergilemiştir (Önder, 2005: s. 235).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin bankacılık sisteminde yarattığı tahribat göz önünde bulundurularak program 3 kademeli bir şekilde düzenlenmiştir. Bankacılık kesimine dair alınacak önlemlerle krizden ivedilikle çıkış buna bağlı olarak faiz ve kurlar arasında istikrar oluşturulması ve makroekonomik istikrarı sağlayarak büyümede istikrar yakalanmasıdır. Ayrıca program, uzun dönemde enflasyon hedeflemesi taahhüt etmekte olup TCMB enflasyonla ilgili yıllık hedeflerini paylaşmaya başlamıştır (Eroğlu, 2009: s. 32).

Bankacılık kesiminin şoklara karşı dayanıklılığının artırılması amacıyla öncelikle bankaların görev zararlarının bilançodan tasfiyesi için kamu bankalarına Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senedi verilmiştir. TMSF bünyesinde bulunan bankalara ise mali yükümlülüklerinin yanı sıra döviz hacmini güçlendirmek için Özel Tertip Devlet İç Borçlanma Senetlerinin yanında döviz cinsinden senetler de ihraç edilmiştir. Özel sermayeli bankalarla ise iç borç takası yapılmıştır. Ayrıca yasal düzenleme ile şeffaflık ekseninde kamu bankalarına görev verilmesi için merkezi hükümet bütçesine ödenek eklenmesi gerekliliği getirilmiştir (Celasun, 2002: s. 18).

Belirtilen amaçlara ulaşmanın temel şartı makroekonomik dengelerin oluşturulmasıdır. Ancak bu dengelerin oluşturulması ekonomide kısa süreliğine bir daralmayı öngörmektedir (Ay ve Karaçor, 2006: s. 72). Nitekim büyümenin 2001 yılında %3 azalacağı öngörülmüştür. Ayrıca enflasyonun hızlanacağı 2001 yılı sonu dahilinde TEFİ'de %57,6 ve TÜFE'de %52,5 olması tahmin edilmiştir. Program içerisinde belirlenen bir diğer makroekonomik hedef ise faiz dışı denge/GSMH oranının %6,5 olmasıdır. Bu makroekonomik hedef kamu mali yönetimi ve mali disiplin için fazlasıyla önemli bir yere sahiptir. Ayrıca sürdürülebilir dış borçlanma açısından da kritik bir konumdur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın dış ticarete yönelik hedefleri ise GSMH'nin azalmasının öngörülmesi neticesinde, iç talebin azalması ve akabinde ithalatın da azalacağı yönünde olmuştur. İhracat kanadına bakıldığında ise rekabetin iyileştirilmesi ile birlikte olumlu sonuçlar beklenilmiştir. Dolayısıyla cari işlemlerin dengeye yaklaşacağı düşünülmüştür (Taşar, 2010: s. 82).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın bilançoya yansımaları ise şu şekildedir: 2001 Temmuz ayına kadar yapılan döviz satışları, kriz gününden haziran ayının sonuna kadar Net Dış Varlıklar kalemine %144,5, Net Uluslararası Rezervler kalemine de %99,5 oranında daralma olarak yansımıştır. 2001 yılındaki Net İç Varlıkların ulaşabileceği tavan değerler performans kriteri olarak belirlenmiş olup Net İç Varlıklardan Değerleme hesabıyla 2000 yılı değerlendirilmesinden, hazineye ayrılan miktarın çıkartılmasıyla program bazlı bir hal alan Net İç Varlıklar Hesabında hedeflenen değerler yakalanmıştır (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 407).

3.4 25 Nisan 2001 Tarihli 4651 Sayılı TCMB Kanun ile T.C. Merkez Bankası Kanununda Yapılan Değişiklikler ve Getirilen Yenilikler

Avrupa Birliği'nin 2000 yılı İlerleme Raporu'nda belirtmiş olduğu gözlemler sonucu Türkiye'nin Merkez Bankacılığı konusunda gerekli gelişmeyi gösteremediğini ifade etmiştir. Fiyat istikrarının tek amaç olması gerektiği ve yasal bağımsızlığını sağlaması konusunda uyarılarda bulunulmuştur. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin körüklediği bunalım sürecinde TCMB yasasında değişikliklere gidilmesi zorunluluğu gözler önüne serilmiştir. Yaşanan bu ekonomik koşullar, kemikleşmiş enflasyon ve Avrupa Birliği normları karşısında 25 Nisan 2001'de 4651 Sayılı Kanun TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir (Çetin, 2016: s. 79).

Piyasadaki para miktarını ifade eden para arzı ile enflasyon arasındaki doğru yönlü ilişkiden dolayı para arzının belirlenmesi konusunun önemi gitgide kritik bir hal almaya başlamıştır. Para arzının kontrol edilmesi TCMB tarafından sağlanmaktadır. Bu konuyla ilgili yapılan çalışmalar neticesinde TCMB'nin bağımsız yapısı ile enflasyon arasında doğrudan bir ilişki olduğu sonucu çıkmaktadır. Bu çalışmalara göre o ülkenin Merkez Bankası bağımsızlığının derecesi ne denli yüksekse fiyatlar genel seviyesi de o oranda düşüktür. Bundan dolayı para politikasının etkin yapısının artırılabilmesi amacıyla Merkez Bankasının otoritelerce uygulanan siyasi baskıdan etkilenmemesi önemli bir hal almıştır. Bu durum neticesi kapsamında yasa ile birlikte Merkez Bankası literatürde mevcut olan bağımsızlık noktaları sağlamıştır. Bu bağımsızlık noktaları; amaç ve araç bağımsızlığı olarak belirtilmektedir. Bu iki bağımsızlık kriteriyle birlikte Merkez Bankası ekonomideki konjonktüre göre ekonominin akıbetini belirlemek doğrultusunda uygun para politikası hedefini kendisi belirleyerek amaç bağımsızlığını sağlar. Ayrıca bu hedefin yerine getirilmesi için uygulanması gerekli olan para politikası araçlarını kendisinin belirlemesi araç bağımsızlığını oluşturur. Bağımsızlık kriterlerinden bir diğeri de yasal bağımsızlıktır. Yasal bağımsızlığın politik bağımsızlık ve ekonomik bağımsızlık olmak üzere iki kalemi mevcuttur. Ekonomik bağımsızlık kamu kesimi açıklarının Merkez bankasında bulunan kaynaklar kullanılarak finanse edilmesini ifade ederken, politik bağımsızlık ise Merkez Bankası başkanları ve diğer görev yapanlarının atanma şekli, görev süreleri, görevden alınma gibi idari konuları içermektedir (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 409).

25 Nisan 2001 tarihli ve 4651 Sayılı Kanunda yapılan değişiklikleri inceleyecek olursak; yukarıda da değindiğimiz üzere Merkez Bankası bağımsızlığı derecesi ve enflasyon arasındaki ilişki göz önünde bulundurularak 4651 sayılı kanunun 4. maddesi ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının temel amacı "fiyat istikrarını sağlamak" şeklinde olduğu ve ekonominin içindeki konjonktüre göre uygulayacağı para politikasını ve hedefi doğrultusunda kullanacağı para politikası araçlarını belirlemede tek yetkili ve sorumlu olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hükümle Avrupa Birliği Merkez Bankaları statüsüyle uyum sağlanmıştır. Böylece TCMB'ye araç bağımsızlığı sağlanmıştır. 4651 Sayılı Kanun ile TCMB'nin kendisine verilen görev ve yetkileri, kendi sorumluluğu dahilinde bağımsız olarak uygulayacağı vurgulanmıştır. Ayrıca bağımsızlığın sağlam temellere oturtulması adına Hazine'ye ve diğer kamu kurumlarına avans ve kredi verilmesi uygulamasına son verilmiş olup Hazine ve diğer kamu kuruluşlarının sürdürdüğü borçlanma kağıtlarının birinci piyasadan alınmasına yasak getirilmiştir. Hükümetin uyguladığı politikalara ise TCMB'nin kendi politikalarına ters düşmemek kaydıyla destek vermesi gerektiği kabul görülmüştür (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 410). Böylelikle hükümetteki bütçe açıklarını ve kamudaki görev zararlarını karşılamaya yönelik uygulamalar yasal değişikliklerle son bulmuştur.

TCMB’de başkan yardımcılarının atanması, görev süresi gibi idari işlemlerle ilgili yapılan düzenlemeler politik bağımsızlığın sağlanmasında etkin adımlar olmuştur. (Çetin, 2016: s. 80).

TCMB’nin alacağı para politikası kararlarında ve uygulanması sırasındaki süreçte şeffaflık ile hesap verilebilirlik konuları göz önünde bulundurularak bu konularda güçlenmeye gidilmiştir. Yapılan bu değişiklikler dahilinde TCMB’nin bağımsız bir yapıya geçişi sağlanmış olmakla beraber Maliye politikalarında da Hükümet ile koordine sağlaması gereken konularda düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; TCMB, demokratik teamüllere uygun bir biçimde enflasyon hedefini Hükümet ile birlikte belirleme yetkisine sahip olmuştur.. Türk Lirası’nın değerini korumak için gerekli önlemleri almak , Türk Lirası’nın diğer paralar ve altın karşısındaki değerini saptamaya yönelik kur rejimini belirleme yetkisi de Hükümetle birlikte kullanılmasına karar verilmiştir. Ayrıca TCMB bünyesinde kurulan TCMB’nin danışma kanadını oluşturan Para Politikası Kurulu’na bir üyenin hükümetçe müşterek kararnameyle atanması belirlenerek hükümet ile koordinasyonlu yapı sağlanmak istenmiştir (Arıcan ve Uludağ, 2003: s. 411). TCMB’ye ek olarak finansal sektörlerle ilgili ihtiyaç duyduğu verileri, istatistikleri toplama mali sistemi sağlamlaştırma makroekonominin dengelerini sağlamak için etkili bir ödeme sistemi kurma yetkisi de verilmiştir (Çetin, 2016: s. 80).

4.Sonuç

Türkiye ekonomisinin 1994 yılının başında yaşadığı kriz sonucunda 5 Nisan 1994 tarihinde istikrar kararları açıklanmıştır. Kurlarda meydana gelen oynaklığın program boyunca devam etmesi ve faizlerin azalmaması programa olan güvenin şaibeli olduğunun altını çizmiştir. 1995 yılına gelindiğinde ise IMF ile yapılan Stand- By anlaşması doğrultusunda ise enflasyon oranının beklenenin üstünde seyretmesi sonucu bu programında ömrü çok uzun olmamıştır. 1997 yılında meydana gelen Güney Doğu Asya ülkelerinin ulusal paralarının değerinin %25-30 civarı düşürülmesiyle başlayan Güney Doğu Asya krizi ve 1998’de Rusya krizinin de eklenmesiyle oluşan olumsuz koşullar Türkiye ekonomisinde de hissedilmiştir. Türkiye’den önemli miktarda sermaye çıkışı olmuştur. Akabinde de faizler genel düzeyi önemli oranda yükselmiştir. 1999 yılında IMF ile yapılan görüşmeler sonucu imzalanan Yakın İzleme Anlaşmasının bir Stand- By anlaşmasına dönüştürülmesi kararına bağlanmış ve 2000-2002 dönemleri arasında uygulanacak makro temelli ekonomik programların çerçevesi çizilmiştir. 2000 yılında uygulanmaya konulan istikrar programı istenilen uygulamaların laygınca yerine getirilememesi, bankaların açık pozisyonlarını kapatmak için likidite talebi Kasım 2000 krizini doğurmuştur bu kriz ek IMF kredi ile atlatılsa bile ekonomide oluşan kırılgan yapı ve siyasi gerginlik Şubat 2001 krizini beraberinde getirmiştir. Şubat 2001 kriziyle finansal piyasalar tıkanmış, ödemeler sistemi kilitlenmiş, dövize olan talep hızla yükselmeye devam etmiştir. Bu kriz aynı zamanda Merkez bankası içinde bir dönüm noktası olmuştur. 14 Nisan ve 15 Mayıs 2001 tarihlerinde iki bölüm olarak açıklanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” devreye sokulmuştur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı’nın temel amacı güven bunalımını ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapının oluşturulmasıdır. Bu çerçevede belirlenen amacı desteklemek doğrultusunda 25 Nisan 2001 tarihinde Merkez Bankası kanununda yeniliklere gidilmiştir. Bu yeniliklerle Merkez Bankası aslında var olması gereken iade-i itibarını kazanmıştır. Bağımsızlığını güçlendirerek para politikasının seçilmesinde ve uygulanmasında yönetici haline gelmiş ve özellikle enflasyon, deflasyon gibi olguların çözümü içinde “temel amacı fiyat istikrarıdır” ibaresi eklenmiştir.

KAYNAKÇA

- Ardıç, H. (2004). *1994 ve 2001 Yılı Ekonomik Krizlerinin Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Bilançosunda Yarattığı Hareketlerin İncelenmesi*. TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Arıcan, E. ve Uludağ, İ. (2003). *Türkiye Ekonomisi (Teori-Politika-Uygulama)*. İstanbul: Der Yayınları.
- Ay, A. ve Karaçor, Z. (2006). “2001 Sonrası Dönemde Türkiye Ekonomisinde Krizden Büyümeye Geçiş Üzerine Bir Tartışma”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16.
- Balmumcu, Ö. ve Süslü, B. (2017). “Para Politikası Açısından Türkiye’de 2001 ve 2008 Kriz Deneyimleri”. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 54(626): 9-32.
- Celasun, M. (2010). “2001 Krizi Öncesi ve Sonrası Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme”. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(1): 76-97
- Çetin, M. Ö. (2016). “Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Para Politikası Uygulamalarının Gelişimi”. *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 8(14): 67-101
- Doğançay, Y. (2013). *Para Politikası Araçları ve Türkiye Uygulaması 1980-2012* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Eroğlu, N. (2009). “Türkiye’de 1990’lı ve 2000’li Yıllarda Para Politikaları”. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 26(1): 23-42
- Fırat, E. (2006). *Ekonomik Krizler ve İstikrar Paketleri Türkiye Uygulaması (1980-2002)*. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2010). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Önder, T. (2005). *Para Politikası Araçları Amaçları ve Türkiye Uygulaması*. TCMB Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Taşar, M. O. (2010). “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve Makro Ekonomik Etkilerinin Analizi”. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(1): 76-97
- Turan, Z. (2011). “Dünyadaki ve Türkiye’deki Krizlerin Ortaya Çıkış Nedenleri ve Ekonomik Kalkınmaya Etkisi”. *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1): 56-80
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2000). *Yıllık Rapor 1999*. Ankara.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2001). *Yıllık Rapor 2000*. Ankara.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası. (2002). *Yıllık Rapor 2001*. Ankara.
- Uygur, E. (2001). *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri* (No. 2001/1).

FEMİNİST İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN ANA-AKIM İKTİSAT VE GÜNÜMÜZ EKONOMİSİNE BİR BAKIŞ

Şükriye Ece GÖRGÜ¹

Öz

Feminist iktisat genel yargı aksine kadını kayıran, üstün tutan bir iktisadi görüş olmamıştır. Aksine tüm bireyler için eşitlik ve adalet istemektedir. Yakın geçmişimize kadar feminist öğreti yokluğunda ileri gelen iktisatçılar dahil kadın emeğini görmezden gelip ekonomi dışında tutmuş ek olarak kadını erkeklere ait mal olarak dahil görmüşlerdir. Bu noktada feminist iktisadın doğuşu kaçınılmaz olmuştur. Feminist iktisat öğreti doğrultusunda ana-akım iktisat ve günümüz ekonomisi incelendiğinde görülüyor ki kadının rolü yüzyıllardır değişmemiştir. Kadın iş hayatına girmiş olsa dahi erkeklerle aynı ücretleri almamış, eşit şartlarda çalışmamıştır. Kadın istihdamına bakıldığında ülkeler ve gelişmişlik düzeyleri açısından farklılık gösterse de temelinde kadınların yaşadığı sorunlar tüm dünyada aynıdır. Ve bu sorunların temelinde bulunan en büyük neden yüzyıllardır toplumdaki zihniyetin değiştirilememiş olmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Feminist İktisat, İstihdam, Emek, Ana-Akım İktisat.

AN OVERVIEW OF MAINSTREAM ECONOMICS AND TODAY'S ECONOMY FROM THE POINT OF VIEW OF FEMINIST ECONOMICS PERSPECTIVE

Abstract

On the contrary to general view, Feminist Economics has never been an economic view which favors and accepts women as a superior power. Quite the contrary, it supports the idea that equality and justice is required for everyone. Until the recent past in the absence of feminist doctrine, the economists, even the leading ones, ignored and excluded women's labor out of economy and moreover, they accepted women as goods of men. At this point, the rise of feminist economics has become inevitable. When mainstream economics and today's economy are examined in the light of feminist economic perspective, it is seen that the role of woman hasn't changed for centuries. Even the woman took part in business life, she wasn't paid the same wages as the men and couldn't work under equal conditions. When women employment is taken into consideration, although it varies in terms of countries and levels of development, women problems are same all over the world. And the main reason underlying these problems is that the mentality of societies has not been changed for centuries.

Keywords: Feminist Economics, Employment, Labor, Mainstream Economics.

¹Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi, gorguece@gmail.com, ORCID:0000-0002-8012-2571

Makalenin Geliş Tarihi (Received Date): 01.12.2018

Yayına Kabul Tarihi (Acceptance Date): 29.12.2018

Giriş

Her alanda olduğu gibi, ekonomi bilimine bakıldığında da ataerkil bir yaklaşım olduğu gözlenmektedir. Feminist iktisatçılar bu gidişatın doğru olmadığını düşünmekte ve tabiatıyla kadın bakış açısının da ekonomi içerisinde yer alması gerektiğine inanmaktadırlar. Feminist iktisat göz ardı edildiğinde, önde gelen iktisatçıların dahil, kadın iş gücüne değer vermediği, erkek işçiye oranla daha az ücret alması gerektiği, ataerkil düşünce ile kadına atfedilmiş işler dışında bir işte çalışamayacağını düşündükleri görülmektedir. Esasen tüm icatların bir ihtiyaç sonucu ortaya çıktığı düşünüldüğünde, feminist iktisadın ortaya çıkışı doğal olarak gerçekleşmiştir. Kadınların ikinci sınıf insan muamelesi görmesi, düşüncelerinin önemsenmemesi ve belki de en önemlisi kadınların önde gelen iktisatçılar tarafından irrasyonel bulunması, feminist bakış açısını zorunlu hale getirmiştir. Feminist iktisat zannedildiğinin aksine feminist bir hareket değildir. Ekonomi biliminde ataerkil bir düşünce yapısının doğru olmadığını savunmakta, ve daha duygusal bir yaklaşım göstermektedir. Ortaçağ bağnazlığı geride bırakılıp, rasyonel düşünce ve bakış açısının hakimiyeti ile hümanist bir yaklaşım izlenmesine karşın, her alanda aynı hassasiyet gösterilememiştir. Asırlardır süregeldiği gibi kadına karşı baskılar devam etmiş, cinsiyet ayrımcılıkları yaşanmıştır. Feminist iktisatçılar, geleneksel iktisatçıların teorilerinde kadına yer vermediklerini, model olarak aldıkları kişinin erkek olarak algılandığını, ancak iktisada kadın bakış açısının da getirilmesi gerektiğini ileri sürmektedirler. İktisadın tabiatındaki bencillik, kıtlık, rekabeti inkar etmeyerek bolluk, diğergamlık ve işbirliğini de iktisada dahil etmek istemektedirler. (Eroğlu ve İşler, 2004)

1.Feminist İktisadın Ortaya Çıkışı

Feminist iktisadın ortaya çıkışındaki belki de en önemli sebep kadının ekonomi içerisindeki yeridir. Zaman ilerleyip, toplumlar geliştikçe, bilim dünyayı her ne kadar aydınlatsa da kadın her daim arka planda kalmıştır. Erkek egemen bir bilim dünyası, ataerkil bir düşünce yapısı süregelmekte ve kadın bir hukukçu ya da bilim insanı olamamakta, mesleği vasıtasıyla erişeceği entelektüellik seviyesine ulaşamamaktadır. 18. Yüzyıl Britanya’ında kadınlar gelecekleri ile ilgili karar verememekte ve kadına atfedilen meslekleri icra etmek ya da ev işleri ile ilgilenmek zorundaydılar (Eroğlu ve İşler, 2004).

Kadınların, ana akım iktisatta en küçük iktisadi birim içinde görülmesi feminist iktisatçıları haklı çıkarır niteliktedir. Klasik iktisadi görüşün öncüsü Adam Smith, “Ahlaki Duygular Kuramı” isimli eserinde kadınların en yüce faziletlerinin, eşlerine karşı saygılı olmaları, namuslu ve alçakgönüllü olmalarına bağlamış, ayrıca eşlerine itaat etmeleri gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca evli erkeğin, karısının ve çocuklarının üzerinde mülkiyet hakkı olduğundan söz etmiştir (Kaya ve Belke, 2018). Görüldüğü gibi klasik iktisadın öncüsü Adam Smith tarafından dahi kadınların ekonomik sistem dışına atılması, haklarına kavuşmalarının önüne tabular konması, düşünce özgürlüklerinin önüne geçilip ataerkil düşünce yapısı ile oluşturulan kalıplara sıkıştırılmaya çalışılması feminist iktisadın doğuşunu zorunlu hale getiren sebeplerin başında gelmektedir.

İlk feminist iktisatçılar J. S. Mill, H. Taylor ve B. Bodichon 1840-1870 yılları arasında kadının istihdam ve mülkiyette eşitliğini teori haline getirip yazılarında yer vermişlerdir (Eroğlu ve İşler, 2004). J. S. Mill önceleri liberal bir iktisadi görüşe sahip olmasına karşın, sonraki zamanlarda daha sosyalist bir düşünce yapısını benimsemiş ve savunucusu haline gelmiştir. J. S. Mill sosyalist düşünce yapısına geçişle kadın haklarına değinmiş, kadınlarında çalıştıkları işler karşılığında erkeklerle aynı ücretleri alma hakkına sahip olduklarını ileri sürmüştür. Kadınları ve kadınların düşünce yapısını ötekileştirmeden ekonomi içine dahil etmek istemiş, bunun için çalışmalar gerçekleştirmiştir. Feminist iktisadın ABD’deki öncüsü ise C. P. Glipman’dır. Glipman 1898’de “Women and Economics” kitabı ile kadınlar atfedilen ve ev içi görevlerle sınırlandırılan statülerini

irdeleyerek, piyasa içinde yer almaları gerektiğine değinmiştir (Eroğlu ve İşler, 2004). Feminist iktisadın çıkış noktaları irdelendiğinde “ev ekonomisi”nin yani kadın ve çocukların ekonomi dışında tutulmuş olmasıdır. Kadın tarafından meydana getirilen hane içi katma değer doğru hesaplanamamış ve ekonomi içerisine katılamamıştır. Kadınlar gün geçtikçe ekonomide daha çok yer almakta, iş hayatına girmekte ve emek arz etmektedir. Bunlarda feminist iktisadın temellerini güçlendiren ve kadınların önündeki engelleri kaldıran önemli gelişmelerdir (Kalaycı, 2017).

“Doğayı insandan, insanı eril kılarak dışıdan ve dışıye ilişkin ekonomik davranışları da (faaliyetleri de) "bilimsel" olma iddiasındaki iktisattan soyutlayarak "bilim", dişilik, ekonomi, bilim arasına görünmez duvarlar örüyor. Feminist iktisatçılar "bilim"in ördüğü bu duvarları görünür kılmak ve aşmak için "bilim"i sorguluyor ve yeni bir bakışla iktisadı kadın deneyimlerini ve farklı tüm "diğer" deneyimleri ve etik, siyaset gibi ötekileştirilen unsurları da içerecek bir biçimde zenginleştirmeyi amaçlıyorlar” (Serdaroğlu, 2008: s.4).

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke farkı olmadan kadının ev içi üretimi GSMH hesaplarında yer almamaktadır. Cinsiyet ayrımcılığının varlığından dolayı kadınların ev içi emekleri doğru hesaplanamamaktadır. Bu da kadınların ekonomi içerisinde görmezden gelinmesinin nedenleri arasındadır (Waring, 1992).

1.1.Feminist İktisadın Gelişimi

Ekonomi içerisinde kadın ve çocuk geri plana atılmıştır. Kadın ve çocuğun ekonomiden dışlanması feminist iktisadın ortaya çıkışını hazırlayan en önemli nedenler arasındadır.

Tüm dünyada kadınlar çalışmak istemekte ve eşit ücret talep etmektedirler. Bu da feminist iktisatta küreselleşmenin bir göstergesidir. Gün geçtikçe iş yerlerinde kadın sayıları artmaktadır. Uluslararası düzeyde kadınların iş gücüne katılımı, haklarını gözetmeleri ile birlikte önlerindeki yapay engeller uzun zamanla olsa da kalkmaktadır (Kalaycı, 2017).

Türkiye’de ki kadın istihdamına bakıldığında, kadınların artık her alanda aktif olduğunu görmek mümkündür. Tarlada çalışan bir kadın ya da şirket yöneten bir kadın hem ev içi uğraşlarında hem de iş hayatında kendini göstermektedir. Bunlarda feminist iktisatta küreselleşmenin olumlu örnekleridir. Kadına toplum tarafından benimsenen ve uygun görülen meslekler dışında örneğin otobüs şoförlüğünde ya da bir kolluk kuvveti olarak da rastlamak mümkün hale gelmiştir. Bu da kadının her alanda feminist iktisadın doğası gereği kadın bakış açısını götürmektedir.

1.2. Feminist İktisadın Tanımı

Feminist iktisat iki anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan ilki mevcut iktisadın, feminist bir gözle epistemolojik açıdan köklü bir eleştirisidir. Bu aşama tamamlandıktan sonra ise ikinci anlamı mevcut iktisada alternatif bir bakış açısı sunmaktadır. Feminist iktisat özünde kadınların ekonomik şartlarını geliştirmeyi amaçlayıp, iktisat biliminin yeniden gözden geçirilmesidir (Eroğlu ve İşler, 2004). Feminist iktisatçılar her zaman toplumsal eşitliği hedeflemişler ve ataerkil yapıya son vermek istemişlerdir. Eleştirel yapıya sahip olmalarıyla birlikte birçok sosyal bilim dalı ile etkileşim içinde olduklarından sürekli gelişen bir seyir izlemişlerdir. Feminist iktisat, kadını yok sayan, ekonomi dışında tutan tüm iktisadi paradıgmalara karşı gelmiştir (Albayrak ve Memiş, 2011). Feminist iktisat doğuşundan gelişimine kadar her daim kadını ekonomi içine katmayı, eleştirel yaklaşarak mevcut iktisadi düzendeki eksik ve yanlışları ile kabul edip üzerine kadın bakış açısını eklemeyi hedeflemiştir. Feminist iktisat ekonomide kadını değil, kadın bakış açısını öne çıkarmayı hedeflemiştir. Kadın bakış açısının ekonomi bilimine dahil olması yeni teori ve yöntemlerle iktisadın ufkunun genişlemesini sağlayacaktır (Eroğlu ve İşler, 2004).

2. Ana Akım İktisada Feminist Perspektiften Bir Bakış

Ana akım iktisat olarak anılan ve düşüncelerini klasik okul düşünce tarzıyla temellendiren neo-klasik okul, mevcut iktisatta egemenliğini sürdürmektedir. Kısacası uygulanan modeller klasik

okuldaki modeller gibi ataerkil ve cinsiyetçidir. Neo-klasik ekol rekabetçi, rasyonel, paylaşımcı olmayan bir yapıyla oluşumunu sürdürmüş ve değişen hiçbir şey olmamıştır. Bu noktada feminist iktisadın doğuşu ve eleştirel bakış açısı ekonomiye dahil olmuştur (Kaya ve Belke, 2018). Ana akım iktisada bakıldığında klasik öğretilerden hiçbir şey kaybedilmediğini ve hümanistlik adına bir gelişim olmadığını görmek mümkündür. Feminist iktisatçılar bu eksikliklerin giderilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Feminist iktisatçılar hiçbir zaman kadının ön planda olduğu bir piyasa sistemi hedeflememişlerdir. Aksine ekonomi içinde eksik olan kadın bakış açısının dahil edilmesi gerekliliğini vurgulamış, rasyonelliği gereksiz ya da uygunsuz bulmadan yanında irrasyonelliğinde yer alması gerektiğini savunmuşlardır. Feminist iktisatçılar için en önemli noktalardan biri, piyasa içerisinde kadın iş gücü, kadın başarısı yer almasına karşın ana akım iktisatla da kadına olan bakış açısının değişmemesi, tüm emek ve başarıların görmezden gelinerek ataerkil bir düşünce yapısıyla kadına atfedilen roller içinde görülüp tutulmaya çalışılmasıdır. Feminist ekonominin tüm uğraşlarına rağmen ana akım iktisat, feminist iktisat görüşleriyle hiç ilgilenmemiştir (Kaya ve Sarıçoban, 2015).

Ana akım iktisat olarak kabul edilen iktisadi görüşlerin tümünde kadın ikincilleştirilmiş ve ekonomik sistemler içerisinde yok sayılmıştır. Feminist iktisat tüm bu görüşlere karşı gelmiş ve bir uyanış, yeni bir bakış açısı getirmeyi hedeflemiş ve iktisat literatürüne de katkılarda bulunmuştur.

Feminist iktisatçılar bilim yapılırken eril ve dişil özelliklerin tanımlarının yapılarak bilimin daha donanımlı hale getirilebileceğini düşünürler ve rasyonel davranışları, kıt kaynakların bölüşümü sorununu kabullenip yanı sıra irrasyonel davranışları ve adaletli paylaşımı da bilime eklemenin daha doğru olacağını öne sürmüşlerdir (Kaya ve Belke, 2018).

2.1.Feminist İktisadın Kolları

İktisatta kadın emeğine dikkat çekildiği tarihten itibaren feminist iktisadi düşünceye katkıda bulunan tüm iktisatçılar farklı iktisat okullarına mensuptur. Bu sebeple feminist iktisada farklı iktisat okulları perspektifinden yaklaşmışlardır.

2.1.1.Liberal Feminizm

Doğası gereği liberalizmin temelinde özgürlükçü bir düşünce yapısı hakimdir. Özgürlüğün sağlanabilmesi için devletin savunucu olması gerekmektedir ve kadınlarda bu özgürlük mücadelesinin savunucularından olmuşlardır (Konca, 2016: s.12).

Liberal iktisatçılar toplumun iç içe geçmesini, gelişmesini, sosyal adalet arayışı olarak görmektedirler. Toplumdaki sosyal huzursuzlukları kapitalizmin bir sonucu olarak nitelendirmektedirler (D’Souza, 1994: s.222).

Kadınların özgürlüklerini, eşit muamele görmesini savunan orta sınıfa mensup burjuva kadınlar olmuştur. 18.yüzyılda alışagelmışin dışında orta sınıf olsa dahi kadınların sesinin yükselmesi büyük bir yankı uyandırmıştır.

“Liberal feminizm, liberal teoriden etkilenmiş olan, hatta kimi görüşlere göre onun bir başka versiyonu olan bir teori olarak kabul edilmektedir. Liberal feminizmin liberalizmden etkilenmiş olduğunun kanıtı, 17.yüzyılda geliştirilmiş olan doğal haklar kavramı ile yola çıkmasından anlaşılmaktadır. Anahtar kavramlarının eşitlik, özgürlük, bireysellik ve rasyonalite olması da bu bağlantıyı ispatlar niteliktedir” (Altınbaş, 2010: s.23).

Liberal ekonomide bilindiği üzere en önemli kavramların başında kişisel hak ve özgürlükler gelmektedir. Liberal feminizmde kadınlar için özgürlük arayışı içinde olması feminizmin liberalliğe uzanan parçasıdır.

Aranan hak ve özgürlüklerin başında oy kullanma hakkı gelmektedir. Liberal feminist kadınlar eğitimde ayrımcılığın son bulmasını ve kadınların erkeklerle aynı eğitim haklarına sahip olmasını talep etmişlerdir. 1960 yılında sonraki modern liberal feminist teoride kadınların hem ev hayatında hem de iş hayatında aynı zamanda var olabileceği ileri sürülmüştür, kadının iş hayatının yanı sıra çocukları ve aile hayatının önemi de vurgulanmıştır (Altınbaş, 2010: s.26).

Dünyada en çok anlaşılan ve yaygın olan feminist düşünce liberal feminizmdir. Bunun nedeni de liberal feministlerin toplumda süregelen alt yapıyı bozmadan, kadınlar için her alandaki tabuların kaldırılmasını ve önlerinin açılmasını sağlamayı amaç edinmişlerdir (Konca, 2016: s.14).

2.1.2.Marksist Feminizm

Marksizm ve feminizmin buluşmasından oluşan Marksist feminizm, Marksizm de olduğu gibi emek temelli bir bakış açısı ile kadınların ev içi üretimlerinin, uğraşlarının ücretlendirilmesi, kadınların toplumdaki yeri gibi kavramlara değinmişlerdir.

Kadınların kapitalist düşüncede ezildiği için Marksist feminizm kadınların ekonomideki yerinin yanı sıra cinsellik konusu üzerine de yoğunlaşmıştır. Kadınların kapitalizmde iş gücüne dahil olmaları önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Marksist feminizm bu eşitsizliği eleştirmiş ve kadınların iş gücüne tam katılmalarını sağlamaya çalışmıştır (Konca, 2016: s.16).

2.1.3.Radikal Feminizm

Radikal feminizm, liberal feminizmin aksine kadın erkek eşitliğinin üzerinde durmak yerine, kadınların üstün tutulması gerektiği görüşündedir. Kadınların özerkliğini elde edebilmesi için erkeklerle bir çatışma içine girmesi gerektiği görüşündelerdir. Yanı sıra liberal feministler aksine kadının aile hayatının, çocuk bakımının kadın özgürlüğünde engel teşkil ettiği görüşündedirler.

2.1.4.Postmodern Feminizm

Feminizme yapılan eleştiriler postmodernizmi ortaya çıkarmıştır. Postmodernizm de postfeminizmin doğuşunu sağlamıştır. Postmodernizmin içinde kuşkuculuk vardır. Bu da yıllardır süregelen doğru bilinen bilgi hakkında kuşku duyulması gerektiği yargısını ortaya çıkarır (Konca, 2016: s.17).

Feminizm ve postmodernizmin çatıştığı pek çok nokta vardır. Bu da zaman zaman bu birleşimin doğruluk derecesini sorgulatmıştır. Feministler postmodernizmi ataerkil bulmaktadır. Postmodern feminizmin ortaya çıkışının ardından feministler eleştirilerde bulunmuş ve postfeministlerin yalnızca eleştiri yapmakla sınırlı kalabildiğini ileri sürmüşlerdir (Yörük, 2009: ss.80-83).

2.2. Emegın Karşılıksız Kalması ve İktisada Feminist Bakış

Marksist iktisat yaklaşımında da belirtildiği gibi emegın karşılıksız kalması sorunsal hüküm süren bir engel halini almıştır. Yıkılmayan tabular sonucunda, geleneksel iktisadi görüş çerçevesinden çıkılmadığı sürece devam etmesi olasıdır.

Kadınların haklarının gözetilmesi için öncelikli olarak politika yapıcılarının özenli davranması gerekmektedir. Kadınların ev içi uğraşları karşılıksız kaldığı için erkeklere ilgi çekici gelmemekte ve kadın hem iş hayatında hem de ev içi uğraşlarda aktif rol oynamak durumunda kalmaktadır. İş hayatında yer alamayan kadınların finansal anlamda güvencesiz kalması onların ötekileşmesine zemin hazırlamaktadır (Ravazi, 2007).

Ataerkil kurumlardaki kural koyucuların ve uygulayıcılar dahi cinsiyetçiliği devam ettirmektedir. Kadınların bu tip toplumlarda yer almaları bir kısır döngüye neden olmaktadır. (Kaya ve Sarıçoban, 2015: s.12).Feminist iktisatçılar yalnızca kadın merkezli bir yaklaşım izlememiştir. Kadınların ev içi uğraşlarının yanı sıra, ekonomi içerisindeki erkekleri ötekileştirmeden hak aramaya devam etmişlerdir.

Ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerde, Türkiye’de de olduğu gibi ekonomik faaliyetlerin piyasa dışında gerçekleşmesi sebebi ile iktisadın meta ekonomisiyle incelenmesi yeterli olmayacaktır (Memiş ve Özay, 2011: s.9).

2.2.1.Kadın Emeğinin Etkinliği

Feminist iktisatçıların yalnızca kadın emeği üzerinde durmamalarına karşın ekonomi içerisinde etkin rol oynayan kadın iş gücü için tüm sektörlerde kadın bakış açısı getirmek, kadın iş gücünün arttırılmasını beklemek doğru bir yaklaşım olacaktır. Buna karşın feminist iktisatçılar cinsiyetçiliğe karşı çıkmışlardır. Ancak son yıllarda kadın emeği kayıt dışı ekonomiye kaymaktadır (Aytekin, 2018: ss.507-508).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kayıt dışı ekonomi büyüklüğü göze alındığında kadın iş gücünün kayıt dışı ekonomiye geçişine şaşırılmamalıdır. İstihdam edilecek alan bulamayan kadın iş gücü ne yazık ki daha düşük ücretlerle, sosyal haklardan yoksun kalarak emeğini arz etmekte ve toplumda yer edinmekte zorlanmaktadır. Bu noktada kanun koyucu ve uygulayıcıların denetimleri arttırması ve kadınlara yönelik istihdam alanları oluşturması etkili bir önleyici yöntem olacaktır.

Feminist iktisatçılar her ne kadar rasyonellikten uzaklaşıp irrasyonel bir görüşle erkeklerinde hak ve özgürlüklerinin gözetilmesi gerektiğini savunsalar da, kadınlar ev içi uğraşlarda kıt kaynak olan zamanlarının tümünü harcamakta, ağır iş olarak nitelendirilebilecek işler yapmakta, toplumdaki bireylerin mikro bazlı ilk eğitimlerini vererek yine üretime katkıda bulunmaktadır. Ancak tüm bu emekleri karşılıksız kaldığı gibi iş gücüne katıldıklarında mobbing gibi iş yeri baskılarına, tacizlere maruz kalmakta ya da hiçbir şekilde sosyal hak talep edemeden düşük ücretlere çalıştırılmakta, iş güvenlikleri yok sayılmaktadır. Bu gibi nedenlerden dolayı bir ekonomi içerisindeki kadın iş gücünün etkinliğini ölçmek oldukça zor olmalıdır.

Kadınların emeğini arz etmek istemesi iş hayatına katılabilmeleri için yeterli olmamaktadır. Kadınlar iş gücüne katılmak istediğinde aile büyükleri, ya da eşleri tarafından uygun bulunan işlerde çalışmak zorunda kalmakta ve varsa çocuklarının bakımını ya yarıda bırakmakta ya da çocuk bakımı için ücret ödemek durumunda kalmaktadır. Ataerkil düşünce yapısının kadının önüne çıkardığı ya da çıkarabileceği engellerin aşılması için toplum zihniyetinin değiştirilmesi en önemli önlem olacaktır.

Ancak kadınlar bazı kesimlerde ve durumlarda ekonomi içerisinde yer almakta çok da gönüllü olmamaktadırlar. Kadınlara daha az ödeme yapılması, kadınların rasyonel olarak emeğini arz etmekten kaçınmasına neden olmaktadır (Ferber, 1995).

Bu gibi durumlarda bireylerin yargılanması yerine kişisel bazlı değerlendirilerek, nasıl değiştirilebileceği, bu sonuca nelerin yol açtığı irdelenmelidir (Forget, 1997: s.100).

2.3.Feminist Perspektiften Türkiye’de Kadın Emeği

Türkiye’de kadın emeğini görünmez emek olarak görmek zor değildir. Ancak bu görünmeyen emeğin geleneksel ataerkil iktisat bakışı ve ölçüm yollarıyla belirlenmesi oldukça zordur. Kadınların görünmez emeği, kayıtlı iş hayatında olduğu gibi belirli saatler içinde sınırlandırılmamaktadır (Işık ve Serdaroğlu, 2015: s.8).

Türkiye’de kadınlar her daim emek arz etmiş ancak ekonomi içinde yer almakta sorunlarla karşılaşmışlardır.İmparatorluk döneminde kadınlar çoğunlukla dokuma ve gıda sektöründe yer alsalar da yanı sıra ebelik, öğretmenlik, hemşirelik gibi mesleklerde faaliyet göstermişlerdir. Ancak kadınların emekleri karşılığında aldıkları ücretlere bakıldığında erkek işçilere kıyasla her daim daha düşük kalmıştır (İşler ve Şentürk, 2016: s.614).

İmparatorluk dönemlerinde hem sosyal hem ekonomik açıdan oldukça fazla şekilde ötekileştirilen kadınlar her daim üretimde yer almış yanı sıra ev içi üretimde de etkin rol oynamıştır. Ancak tüm bunlara karşılık erkek egemenliğinin hakimiyeti altında ezilmiş ve piyasadan dışlanmışlardır. Ne yazık ki kadınların ev içi uğraşlarla harcadıkları emeklerinin bu dönemde de ekonomik bir karşılığı olmamıştır (Işık ve Serdaroğlu, 2015: s.8).

Cumhuriyet dönemine geçildiğinde kadınların iş gücüne katılması teşvik edilmiştir. Ancak ithal ikameci dönemde erkeklerin çalıştığı işlerden yüksek ücretler almaları sonucunda kadının elde edeceği gelire gerek görülmemiş ve ataerkil sistem, zihniyet değiştirilemediği için hükmünü sürdürmüştür (İşler ve Şentürk, 2016).

Günümüz Türkiye’inde ise kadınlar aynı zihniyetin çıkmazında aile baskısı ile ya yalnızca ev içi üretimde kalmakta ya da aile büyüklerinin ya da eşinin uygun bulduğu işlerde çalışmak durumunda kalmaktadır. Elbette ki azınlık da olsa kadınlar nitelikli iş gücü içerisine özgür iradeleri ile katılabilmektedir ancak genel olarak bakıldığında görülecektir ki nitelikli iş gücü olmasına rağmen kadınlar ev içi uğraşlarla sınırlı kalmayı tercih etmektedirler.

Toplumsal cinsiyet farklılıkları nedeniyle toplumsal cinsiyet eşitsizliği ortaya çıkmakta, özellikle ataerkil toplumlarda kadın ve erkek eşit olarak değil ayrı ayrı ele alınmakta, erkeklerin kadınlara göre daha yüksek statülü görülmeleri kaçınılmaz olmaktadır (Yavuz, 2016: s.79).

Son yıllarda gelişmiş ülkelerde kadınların iş gücüne katılım oranları hızla artış gösterirken aynı durumu Türkiye için söylemek pek mümkün olmayacaktır. Ancak bu durum genel bir yargı haline getirilmemelidir. Türkiye’de daha çok tarım alanında çalışan kadınların ücretsiz olarak çalışıp ailelerine yardımcı olmak için emek arz ettikleri bilinmektedir (Berber ve Eser, 2008: ss.4-5).

Türkiye’de kadınlar ve aynı şekilde çocuklar, eğitimi devam etse dahi tarım işçiliğinde çalışma dönemi geldiğinde eğitime devam etmek yerine ailelerine yardım etmek amacıyla tarlalarda çalıştırılmakta ve karşılığında ücret ödenmemektedir. Üstelik kayıt dışı gerçekleşen bu tarımsal faaliyet feminist iktisadın eşitlik ve adalet konusunda dikkat çektiği ve düzeltilmesi gereken en önemli sorunlardan biridir.

Çalışma hayatında kendine yer bulan bir kadın, ataerkil düşünce yapısı terkedilemediği için ne yazık ki iş ve aile hayatını bir arada götürmekte zorlanabilir. Ev içi uğraşlar ve çocuk bakımı gibi işleri de kadının tek başına yürütüyor olması, çalışma yaşamındaki fırsatları kaçırmaya, iş hayatındaki ilerlemesinin aksamasına neden olabilmektedir (Adak, 2007: s.142).

Feminist öğretinin doğrultusunda kadınların iş yaşamında ne sebeplerle aktif rol alamadığı ne yazık ki ataerki düşünce yapısının varlığı olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Feminist iktisadın amacı, yerleşik iktisadın modelleştirmede dayandığı kavram ve sorunları reddederek yerine zıtlarının bolluk, diğergamlık, işbirliği konulmasını değil, çoklu insan davranışlarını kavrayabilmek ve farklı emek kavramsallaştırmalarını dahil edebilmek için bunların birlikte içerimlenebileceği ve hatta yenilerinin eklenebileceği dinamik ve açık bir modelleştirmeye anlayışı önermektedir” (Işık ve Serdaroğlu, 2015: s.10).

Türkiye için bakıldığında kadın istihdamındaki sorunları reddetmek ya da dile getirmek içinde bulunulan durumu ne yazık ki değiştirmeyecektir. Bu sebeple sorunun ne olduğu açıkça kavranıp ataerkil yapıdan çıkılabilmesi için çalışmalar yürütülmesi ileriki zamanlara yönelik daha kesin sonuçlar almanın önünü açmış olacaktır.

3.Sonuç

Feminist iktisadın sıkça dile getirdiği durum adaletsizlik olmasına karşın kadın ve çocukların haklarının yanı sıra elbette ki erkeklerinde haklarını gözetmişlerdir. Fakat ne yazık ki yüzyıllardır içinde yaşadığımız ataerkil toplum, ana-akım iktisat olarak adlandırılan klasik iktisadi görüş

feminist iktisatçıların zıttı eylemlerde bulunmuş ve ileri gelen iktisatçılar dahi kadının yerini ev içi olarak belirlemiş, analık görevi ithaf etmiş ve ekonominin dışında tutmuşlardır. Tüm bu dışlamalara karşı kadını hatırlayan ve hatırlatan iktisadi akımlar ve iktisatçılar oluşması sonucunda kadın oldukça yavaş olsa da ekonomi içinde yer almaya başlamıştır. Ancak buradaki önemli nokta kadının ekonomide kendine yer bulmasına karşın kabul görüp göremediğidir. Kadınlar çalışma fırsatı yakaladıklarında iş hayatına girmekten kaçınmadığında ilk önce aile engeli ile karşılaşmakta ve iş yaşamları sınırlandırılmaktadır. İş hayatına başladıklarında ise toplum baskısı devam etmekte, aile yaşantısındaki sorumlulukları için destek görmediğinden iş hayatından uzaklaşmak durumunda kalmaktadır. Öte yandan nitelikli bir iş gücü haline gelmiş bir kadın iş hayatı yerine ev içinde kalmayı günümüzde halen tercih edebilmektedir. Bu noktada tekrar feminist öğreti doğrultusunda karşımıza zihniyet sorunu çıkmaktadır. Ülkeler her ne kadar gelişmiş olsalar da yüzyıllardır ataerkil düşünce yapısıyla kadına atfedilen roller vardır. Neden halen kadın ev içi uğraşlarla ilgilenirken yalnız erkek tarafından gelir elde edilmesi doğal karşılanmaktadır? Neden bir erkek evde çocuğu ile ilgilenirken bir kadının iş hayatında yer alması ve gelir elde etmesi olağan dışı görülmektedir? Eşlerden birisinin çocukla ilgilenmesi ve yalnızca birisinin çalışması düşünüldüğünde kadına ev içi uğraş kalmaktadır? Ya da niçin ev içi uğraş yalnızca tek bir cinsiyete yüklenmektedir? Erkek iş hayatında tüm fırsatları değerlendirebilirken kadın tam tersini yapmak durumunda kalmaktadır? Tüm bu soruların cevabı olarak söylenebilir ki toplumların gelişmişlik düzeyleri, eğitim oranları, bilimdeki ilerlemeler, ekonominin refah ya da kıtlık içerisinde olması değişken durumlardır. Yüzyıllardır ülke, din dil, ırk fark etmeden değişmeyen tek şey kadına biçilen ana rolüdür. Kadının ana rolü dışında bir birey olduğu her zaman göz ardı edildiği için kronikleşmiş bir ataerkil yapı kısır döngüsü içinde kalınmıştır. Feminist öğreti ışığında öncelik olarak toplumların akıllarındaki roller silinmeli ve rasyonel düşünceye ek olarak irrasyonel düşüncenin de varlığı kabul edilmelidir. Kadınların ekonomideki rolünün artışının yanı sıra bu durumun kalıcılığı ve ne şartlar altında olduğu ancak zihniyetlerin değişmesi ile olumlu hale dönebilecektir.

KAYNAKÇA

- Adak, N. (2007). Kadınların ikilemi: iş ve aile yaşamı. **Sosyoloji Dergisi Ülgen Oskoy'a Armağan Özel Sayısı**, 138-152.
- Albayrak, Ö. ve Memiş, E. (2011). Feminist iktisat. **Feminist Eleştiri**, 2 (3), 1-3.
- Altınbaş, D. (2010). Feminist tartışmalarda liberal feminizm. **Kadın Araştırmaları Dergisi**, 9 (0), 21-52.
- Aytekin, B. (2018). İktisat politikaları ve kadın emeği. **R&S – Research Studies Anatolia Journal**, 1(3), 503-510.
- Berber, M. Ve Eser, B. (2008). Türkiye’de kadın istihdamı: ülke ve bölge düzeyinde sektörel analiz. “**İş, Güç**” **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, 10 (2), 1-16.
- Collins, H. (1992). Review of if women counted: a new feminist economics. **Review of Income and Wealth**, 38 (2), 237-243.
- Derya, H., Paksoy, S., Yıldırımçı, E. ve Sarıçoban, K. (2015). Neoliberalizm’de feminist ekonomi. **Neoliberal Söylem ve Toplumsal Cinsiyet Araştırmaları Konferansı**, 3-14.
- D’Souza, H. (1994). The economics of the welfare state. **The Journal of Sociology & Social Welfare**, 21 (3), 221-224.
- Eroğlu, Ö. ve İşler, R. (2004). İktisat düşüncesinde kadının konumu ve feminist iktisat. **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 46, 54-81.
- Ferber, M. (1995). The study of economics: a feminist critique. **American Economic Association**, 8(6), 357-361.
- Forget, E. (1997). The market for virtue: Jean – Bapstiste Say on women in the economy and society. **Feminist Economics**, 3 (1), 95-111.
- Işık, E. ve Serdaroğlu, U. (2015). Kadın emeği feminist iktisadın yol haritası üzerinden bir açıklama. **Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi**, 56 (15), 6-14.
- İşler, R. ve Şentürk, C. (2016). Feminist iktisat perspektifinden Türkiye ekonomisinde kadının rolü. **International Journal of Social Sciences and Education Research**, 2 (2), 613-624.
- Kalaycı, İ. (2017). Feminist iktisat: toplumsal cinsiyet eşitliğine seçenек bir bakış. **Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 12 (4), 533-542.
- Kaya, H. ve Belke, M. (2018). Feminist iktisat ve iktisadi düşüncede kadının konumu. **Göller Bölgesi Aylık Hakemli Ekonomi ve Kültür Dergisi**, 60 (5), 55-58.
- Konca, B. (2016). İktisatta feminist bir bakış: 2000 sonrası dönemde kadın iş gücünün ekonomideki yeri. **Yüksek Lisans Tezi**, 1-20.
- Memiş, E. ve Özay, Ö. (2011). Ev içi uğraşlardan iktisatta karşılıksız emeğe: Türkiye üzerine yapılan çalışmalara ilişkin bir değerlendirme. **Birkaç Arpa Boyu... 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Feminist Çalışmalar**, 1-32.
- Ravazi, S. (2017). The political and social economy of care in a development context. **Gender and Development**, 3, 2-39.
- Yavuz, R. A. (2016). Toplumsal cinsiyet eşitsizliği ekseninde kadın istihdamı ve ekonomik şiddet. **Journal of Life Economics**, 3 (3), 77-100.
- Yörük, A. (2009). Feminizm/ler. **Sosyoloji Notları**, 7, 63-85.

KÜRESEL ENERJİ PİYASASINDA DEĞİŞEN JEOPOLİTİK: PETROL SEKTÖRÜ

Deniz İSTİKBAL¹

Özet

Yedi kız kardeş Yunan mitolojisinde bulunan Atlas'ın kızlarına verilen isimdir. Birbirlerine büyük bir tutku ile bağlı olan kız kardeşler birçok insana ilham kaynağı olmuştur. Kız kardeşlerin ölümünün ardından ise Ülker ve Süreyya takımyıldızlarında isimleri yaşamaya devam etmiştir. Mitolojik bir öykü olarak anlatılan bu hikâye İtalyan politikacı Enrico Mattei tarafından 20. yüzyılın enerji sektöründe tekel olan yedi büyük enerji şirketi üzerinden yeniden gündeme taşınmıştır. 1900'lü yılların başından itibaren kurumsal olarak dünya genelinde enerji sektörüne hâkim olan bu şirketlerin yanına günümüzde farklı aktörler eklenmiştir. Ancak çeşitli şirket birleşmeleri sayesinde gücünü ve etkisini koruyan Yedi Kız Kardeşler hala petrol sektöründe güçlü bir konumdadır. Bu çalışmada petrol sektöründe etkili olan aktörler tarihsel bir perspektifle analiz edilmekte ve güncel aktörlerin konumu tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Enerji, Petrol Sektörü, Tekel, Güç, Yedi Kız Kardeşler

GEOPOLITIC CHANGES IN THE GLOBAL ENERGY MARKET: PETROLEUM SECTOR

Abstract

Seven sisters are the names given to the daughters of Atlas in Greek mythology. The sisters have been inspired by a great passion for each other. Following the death of the sisters, the names of Ülker and Süreyya constellations continued. This story, described as a mythological story, was revived by the Italian politician Enrico Mattei on the agenda of the seven big energy companies, which were monopoly in the energy sector of the 20th century. Since the beginning of the 1900s, different actors have been added to these companies, which have dominated the energy sector around the world. However, thanks to various mergers, seven sisters are still in a strong position in the oil sector. In this study, the actors who are influential in the oil sector are analyzed with a historical perspective and the position of the current actors is discussed.

Keywords: Energy, Oil Sector, Monopoly, Power, Seven Sisters

¹ Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, den.istikbal@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1968-0224

Makalenin Geliş Tarihi (Received Date): 15.11.2018

Yayıma Kabul Tarihi (Acceptance Date): 20.12.2018

Giriş

Petrolün bir enerji kaynağı olarak keşfedilmesinin ardından önemli bir tüketim maddesi haline gelmesi dünya genelinde petrol (enerji) şirketlerinin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Tarih öncesi dönemlerde ısıtma ve aydınlatma gibi ihtiyaçlar için kullanılan petrol 19. yüzyılın üçüncü yarısından itibaren daha fazla ön plana çıkmıştır. Petrol piyasasının geliştiği öncülüklerden olan ABD yeni enerji şirketlerinin ilk kez ortaya çıktığı keşif alanlarından biri konumundadır. İlk dönemlerde küçük işletmeler olarak piyasada bulunan enerji grupları ilerleyen yıllarda Standard Oil'in öncülüğünde tekelleşerek tek bir piyasa aktörü haline gelmiştir. ABD'deki siyasi elitlerin müdahaleleri nedeniyle ayrılmak zorunda kalan tekelleri farklı şirket isimleriyle varlığını sürdürmüştür. Piyasada medyana gelen tekelleri yapılar karşı dünya genelinde gelişim gösteren rekabet alanı Hollanda, İngiltere, Fransa ve Rusya gibi devletlerin sektöre girmesine neden olmuştur. Dünya genelinde rekabet halinde birbirlerine karşı zarar verici uygulamalar geliştiren tekelleri yapılar bir süre sonra kendi aralarında anlaşarak petrol saha ve kaynaklarını paylaşmıştır. Kendileri dışında bulunan enerji şirketlerine karşı kimi zaman iflasa kadar gidebilecek uygulamalar geliştirirken kimi zamanda ulusal devletlerin egemenliğine müdahalelerde bulunmuşlardır (Yergin, 2017). 1920'lerden itibaren gücünü daha fazla geliştiren enerji şirketleri Ortadoğu ve Latin Amerika gibi bölgelerde keşfedilen petrol sahalarının işletilmesinde ve ekonomik çıktı haline getirilmesinde önemli görevler üstlenmiştir. Dönemin devletlerinden ekonomik olarak daha geniş imkânlarla sahip enerji şirketleri sömürgeci (emperyalist) devletlerin yönlendirmesi ve koruması ile hareket etmiştir (Maier, 2011).

1940'lı yılların başında dünya petrol üretiminin yüzde 83'ünü elinde bulunduran Anglo-Iranian Oil Company (BP), Gulf Oil (Chevron), Royal Dutch Shell, Standard Oil Company of California (Chevron), Standard Oil Company of New Jersey (Exxon Mobil), Standard Oil Company of New York (Exxon Mobil) ve Texaco (Chevron) şirketleri kendi içlerindeki rekabeti başka bir kartel ortaya çıktığında bir kenara bırakmıştır.² Enerji kaynaklarına sahip olan ülkelerin herhangi bir müdahalesine karşı sert ve yumuşak güç kullanmaktan çekinmeyen Yedi Kız Kardeşler askeri darbe, askeri müdahale, ekonomik kriz ve siyasi müdahale gibi çeşitli önlemlere başvurmuştur. Tarihsel örnekleri açısından askeri darbelerle bağlantılı olan İran, Venezüella ve Irak petrol kaynakları bu ülkelerin istikrarına negatif bir etkide bulunmuştur. Ulusal devletlerin enerji kaynaklarının çıkarılması ve pazarlara ulaştırılmasında tecrübesiz olmasından yararlanan Yedi Kız Kardeşler refahın mevcut ülkelere gelişmiş ülkelere aktarılmasında önemli bir rol üstlenmiştir (Blair, 2001). Günümüzde ise eski tekel güçlerine karşı çeşitli aktörlerin olduğu bir petrol piyasası mevcuttur. Ulusal devletlerin kamu şirketleri olarak ortaya çıkan yeni enerji piyasası aktörleri petrol piyasasında rekabetin gelişmesine yardımcı olmuş aynı zamanda Yedi Kız Kardeşlerin etkisini minimize etmiştir. Enerji sektöründe tekel yapıları zayıflatan ulusal şirketler arasında Çin, Rusya, İran ve Suudi Arabistan gibi devletlerin firmaları yer almaktadır. Aynı zamanda OPEC gibi uluslararası bir enerji kuruluşu 1973, 1974 ve 1979 yıllarında yaşanan ani petrol fiyatı şokları ile Yedi Kız Kardeşlerin tekelleri yapısını kırmada büyük başarı elde etmiştir (Yılmaz & Kalkan, 2017).

Bu çalışmada küresel enerji piyasasında güncel durum, eski ve yeni Yedi Kız Kardeşlerin enerji piyasasındaki konumu ve diğer aktörlerin petrol piyasasına etkisi tartışılacaktır. Konu özelinde enerji sektöründe meydana gelen gelişmelerin siyasi, ekonomik ve toplumsal olaylara etkisi geçmiş dönemlerdeki örnekler ile ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ekonomi politik bir bakış açısı ile olaylar ele alınacak ve güncel istatistikî rakamlar ile küresel petrol sektöründeki mevcut durum analiz edilecektir.

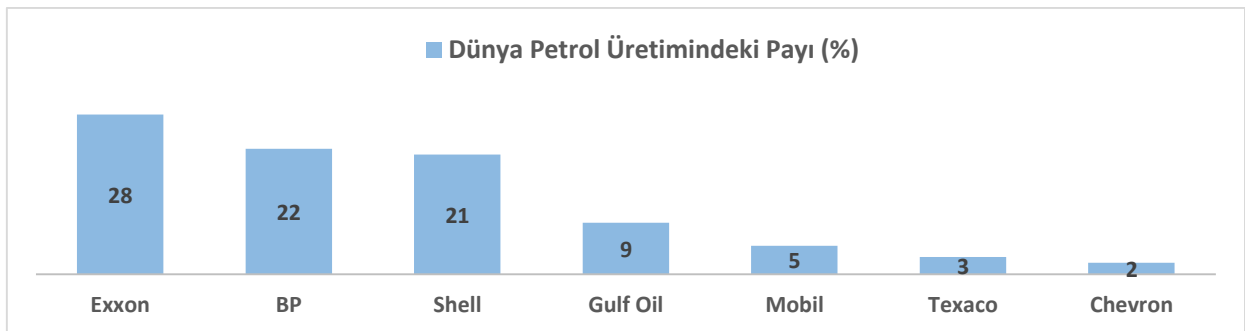
² Burada sıralanan petrol şirketleri bundan sonra isim olarak teker teker değil Yedi Kız Kardeşler olarak ifade edilecektir.

1.Küresel Petrol Piyasası: Yedi Kız Kardeşler

1928 yılında Castle'nin benzinin hikâyesini başlatması ile hızlanan yeni şirket kurulumları Shell, Exxon ve BP'nin eski kabuklarını değiştirerek daha aktif bir şekilde piyasayı domino etmesine neden oldu. Gemi, uçak ve otomobillerin ortaya çıkmasıyla Shell, Exxon ve BP liderleri bir araya gelerek kartel denilen bir yapı oluşturdu. Petrol sahaları paylaşılarak diğer kız kardeş üyeleri yeni oluşturulan gruba dâhil edildi. İran'ın dönemin en büyük petrol sahalarının bulunduğu ülkelerin başında gelmesi nedeniyle öncelikle BP daha sonra ise Exxon İran petrol piyasasında önemli bir rol üstlendi. İran'da bulunan enerji kaynaklarının güven içinde Avrupa ve Kuzey Amerika gibi enerji talebinin yoğun olduğu bölgelere aktarılması ekonomik büyümenin sürdürülmesi açısından önemli bir role sahip oldu. Suudi Arabistan'da keşfedilen petrol kaynakları sonrası, önce İngilizler ardından Amerikalılar Suudi petrolünün çıkarılmasında aslan payına sahip oldular. Halklarına daha fazla refah sağlamak yerine ekonomik kaynakları farklı kanallara yönlendiren kaynak ülkeleri aldıkları ekonomik payları verimli bir şekilde kullanamadı. Yedi Kız Kardeşlerin elinde bulunan petrol sektörü ulusal devletlerden mali olarak daha büyük bir yapıda olunmasına büyük katkı sağladı. İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan dünya düzeninde Yedi Kız Kardeşler daha fazla güçlendi ve dünya genelindeki tekel yapılarını pekiştirdiler. Ulus devletlerde iktidara gelen milliyetçi yöneticiler Yedi Kız Kardeşlerin çıkarlarına aykırı davrandıkları için askeri, siyasi ve ekonomik darbeler ile devrildi. İran'da Musaddak'ın başbakanlıktan azli bu darbelerin önemli örneklerinden biri konumundadır. Petrol şirketlerine karşı oluşan karşıtlık kısa süre içinde Mısır'a yayıldı ve Süveyş Savaşı patlak verdi. İki kutuplu dünya düzeninin süper güçleri olaylara müdahil olunca İsrail, İngiltere ve Fransa geri adım atmak zorunda kaldılar (Aljazeera, 2013). Aynı şekilde Yedi Kız Kardeşlerin üyeleri de geri adım attılar.

1960'lı yıllarda Afrika kıtasında bulunan yeni petrol sahaları Yedi Kız Kardeşlerin Ortadoğu yerine kara kıtaya yönelmesine neden oldu. İlk dönemlerde petrol kaynaklarını kamulaştıran Libya yönetimi ekonomik ambargolara maruz kaldı. Yedi Kız Kardeşlerin araya girmesi ile dönemin yöneticisi olan Kaddafi ile barış antlaşmasının imzalanması kaliteli Libya petrolünün yeniden piyasaya kazandırılmasını sağladı. Ancak Kaddafi'nin 2011 yılında iç savaş sırasında öldürülmesi ve Libya'daki istikrarsız yapı, kamulaştırılan petrol sahalarının uluslararası enerji şirketlerinin eline geçmesine neden oldu (Raymond & Haddad, 2015). İkinci Dünya Savaşı sırasında Almanya'nın ulaşmak için büyük çaba gösterdiği ancak başarılı olamadığı Bakü petrolüne Yedi Kız Kardeşlerden BP, 1992 yılında 12 yeni antlaşma imzalayarak kavuştu (BP, 2012). Fakat Rusya tarafından desteklenen Ermenistan Azerbaycan topraklarını işgal etti. Bu durum petrolün nasıl ve hangi şekillerde farklı argümanlar kullanılarak bir savaş aracına dönüştüğünün önemli göstergeleri arasında yer almaktadır. Yedi Kız Kardeşlerin farklı ülkelerde meydana getirdikleri siyasi ve ekonomik değişikliklere veya etkilere daha fazla örnek vermek mümkündür (Aljazeera, 2013). Ancak çalışmanın daha dar bir kapsamı hedef alması nedeniyle fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

Grafik 1: Yedi Kız Kardeşler ve Petrol Piyasası (1946)



Kaynak: Moran Theodore, “Managing an Oligopoly of Would Be Sovereigns”, International Organization, Cilt: 41, Sayı: 3, 1987, s. 585.

Grafik 1’de 1946 yılı verilerine göre Yedi Kız Kardeşlerin dünya petrol üretimindeki payları yüzdelik olarak görülmektedir. Yüzde 90’lık bir oran ile dünya petrol piyasasına hâkim olan Yedi Kız Kardeşlerin payları 1973 petrol krizine kadar yüzde 85’e gerilemiş ve bu yıldan itibaren gerilemeye devam etmiştir. 1973, 1974 ve 1979 petrol krizleri dünyada Yedi Kız Kardeşlerin ellerindeki tekelleri yapıyı zayıflatmakla kalmamış aynı zamanda ülkeleri ekonomik krizlerin eşiğine getirmiştir. IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların yardımları ile petrol şokunu atlatabilen ülkeler petrol fiyatlarına karşı aşırı hassas bir yapıda olduklarını şiddetli borç krizleri ile hissetmiştir. Yedi Kız Kardeşler üretimin büyük çoğunluğunu elinde tutarken aynı zamanda petrol rezervlerini de kendi tekellerinde tutmuştur. Örneğin Yedi Kız Kardeşler 1947 yılında toplam petrol rezervlerinin yüzde 99’unu, 1957’de yüzde 92’sini ve 1966 yılında yüzde 84’ünü tekeline bulundurmıştır. Yedi Kız Kardeşlerin üretimdeki tekelleri kendilerini petrol rezervlerinde de yüzdesel olarak açık bir şekilde göstermektedir (Theodore, 1987). 1973-1974 petrol krizleri sonrası etkisi ve gücü azalmaya başlayan Yedi Kız Kardeşler, 1976 yılında dünya petrol piyasasının yüzde 75,4’ünü kontrol ederken bu oran 1979 yılında yüzde 60’ın altına gerilemiştir. Kamu enerji şirketlerinin payı ise 1976-1979 yılları arasında yüzde 24,6’dan yüzde 42,2’ye çıkmıştır. 1980 yılında aynı oran yüzde 45’e çıkararak Yedi Kız Kardeşlerin tekelleri yapıyı zayıflatmayı sürdürmüştür (Levy, 1982).

1973, 1974 ve 1979 petrol krizleri sonrası ekonomik durgunluk, enflasyon ve negatif büyüme rakamları ile karşılaşan dünya ekonomisi kendini ancak 1980’li yılların ikinci çeyreğinden itibaren toparlamayı başarmıştır. Petrol krizleri sonrası dış ödemeler dengesinde açıklarla mücadele edemeyen gelişmekte olan ülkeler art arda borç krizlerine sürüklenmiştir. IMF’nin kredileri ile dış borçlarını ödeyebilir hale gelen gelişmekte olan ülkeler uluslararası enerji piyasasındaki ani şoklara karşı güçsüz bir konumda iken krizleri karşılamak zorunda kalmıştır. Yedi Kız Kardeşlerin petrol piyasasındaki tekelleri durumları ulusal devletler olan Suudi Arabistan, İran, Sudan, Venezüella, Irak ve Kuveyt gibi ülkeler tarafından enerji yaptırımları ile kırılmış ancak tam anlamıyla pasifize edilememiştir. Dünyayı ekonomik, siyasi ve toplumsal bir krizin içine sürükleyen petrol ambargoları enerjinin önemini göstermesi açısından yeni jeopolitik ilişkilerin doğmasına neden olmuştur. Bu yeni konjonktür OPEC³ gibi kurumları küresel enerji piyasasında daha güçlü bir pozisyona getirirken Yedi Kız Kardeşlerin ekonomik ve siyasi güçlerinin yerel aktörler tarafından doldurulmasına zemin hazırlamıştır (Demir, 2008). Petrol ambargoları sonrası enerji fiyatlarının hızlı bir şekilde artması enerji kaynaklarını dışarıdan döviz ile temin eden ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasi yapılarına etki etmiş ve değişim yeni bir finansal yapının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Dönüşümün etkileri ABD ve AB gibi küresel ekonomide söz sahibi olan ülkelerin istikrar yapısını etkilerken, petrolden elde edilen gelirler enerji arz ülkelerinin iç piyasasını doyurduktan sonra Avrupa bankalarına akmıştır. Yerel halklardan ziyade zengin ve güçlü şirketlerin kredi almasını kolaylaştıran bu durum reel sektör yatırımlarına dönüştürülemediği (Sönmez, 2005).

Petrol krizlerinin meydana getirdiği ekonomik tahribatın boyutlarının daha iyi anlaşılması için Brezilya, Arjantin ve Meksika örnekleri çarpıcı bilgiler sunmaktadır. 1970 yılında bu ülkelerin dış borç miktarları sıra ile 5,12-5,17-5,96 milyar dolar civarı iken bu miktarlar 1983 yılında sıra ile 97,4-45,9-92,9 milyar dolara kadar çıkmıştır. Diğer ülkelerin dış borç miktarlarında da aynı durum geçerli olup krizin ekonomik etkisini göstermesi açısından önemlidir (Yılmaz & Kalkan, 2017). Talebin ekonomik durgunlukla düşmesi enerjiye olan ihtiyacı dizginlerken fiyatlar çok kısa bir süre içinde 4 kattan fazla bir oranda artış göstermiştir. Yedi Kız Kardeşlerin piyasadaki tekelleri konumlarını temelinden sarsan bu durum OPEC ülkelerinin enerji piyasasındaki güç ve etkisini artırmıştır. OPEC’in yeni bir aktör olarak ortaya çıkmasında İsrail-Arap savaşları önemli bir rol

³ Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü ya da kısaca OPEC, net petrol ihraç eden ve bilinen dünya petrol rezervlerinin üçte ikisini ellerinde bulunduran 12 ülkenin oluşturduğu konfederasyondur.

oyarken Yedi Kız Kardeşlerin piyasadaki tekel konumları enerji kaynak ülkeleri olan devletlerin yeni enerji politikaları geliştirmesini zorunlu bir hale getirmiştir (Yılmaz & Kalkan, 2014). Petrol krizleri sonrası gelirlerinde artış görülen kaynak ülkeler elde edilen dövizleri yeni yatırımlara dönüştürmede başarı gösteremez iken Yedi Kız Kardeşler daha iyi bir performans sergilemiştir. Örneğin OPEC ülkeleri 1972 yılında petrol satışlarından toplam 23 milyar dolar elde ederken 1977 yılında bu rakam 140 milyar dolara kadar çıkmıştır. Talep ülkelerinden arz ülkelerine doğru akan bu gelir daha sonra batılı ülkelerin bankalarında değerlendirilmiştir. Yatırım odaklı ekonomik yapısı bulunmayan bu ülkelerin tecrübe konusunda yaşadıkları sıkıntılar enflasyonist baskı altında para birimlerinin değer kaybetmesi gelişmiş kapitalist ülkeler tarafından değerlendirilmiştir. Yedi Kız Kardeşlerin işlem gerçekleştirdiği ve gelir fazlalarını aktardıkları ülkeler ilerleyen yıllarda petrol krizleri ile bir daha karşı karşıya kalmamak için enerji kaynak çeşitliliğine ve alternatif enerji kaynaklarına yönelmiştir (Yergin, 2017).

Küresel petrol piyasasındaki tekel durumları sarsılan Yedi Kız Kardeşler yerini büyük oranda OPEC örgütüne üye olan devletlere bırakmıştır. Ancak günümüzde dünyanın en büyük şirketleri arasında yer alan Yedi Kız Kardeşler kimi şirket birleşmeleri ile güçlerini artırırken Eni, PetroChina, Gazprom, Petrobras ve Total gibi yeni üyeler de küresel petrol piyasasına giriş yapmıştır (Mirmohammadi, 2007). Ulusal kamu enerji şirketlerinin günümüzde hâkim olduğu enerji piyasasında Yedi Kız Kardeşlerin yerine güçlenen yapı olarak ön plana çıkan OPEC'in 1980'ler sonrası etkisini yitirdiği sektörde yeni güçler ortaya çıkmıştır. Yeni kamu kökenli şirketlerin petrol piyasasına girmesine karşın 2004-2007 yılları arasında 6 büyük kız kardeş 494,8 milyar dolarlık kar elde etmiştir. Bu kız kardeşlerin neredeyse hepsi günümüzde dünyanın en büyük 50 şirketi arasında yer almaktadır. 2000'li yılların başlarına göre karlarını, toplam varlıklarını ve piyasa değerlerini artıran Yedi Kız Kardeşlerden Exxon Mobil, Shell ve BP günümüzde dünyanın en değerli 20 şirketi arasında yer almaktadır.⁴ Aşağıdaki tablo 1'de ise Yeni Yedi Kız Kardeşler olarak adlandırılan "Supermajors"⁵ların günlük olarak en yüksek petrol üretimine ulaştığı yıl ve üretim miktarı görülmektedir. 1973 petrol krizi sonrası Yedi Kız Kardeşlerin petrol piyasasındaki üretimi gün geçtikçe azalmış ve günümüzde petrol ve doğalgaz üretimindeki payları yüzde 20'lere kadar düşmüştür (Peakoil, 2018).

Tablo 1: Yedi Kız Kardeşlerin En Fazla Petrol Üretimi Yaptığı Yıllar

Şirket	Yıl	Miktar (Milyon Varil)
Total	2006	1,560
Shell	1973	5,887
BP	1973	6,362
ExxonMobil	1972	7,010
Chevron	1973	10,718

Kaynak: "Peak Supermajors", Peakoil, <https://peakoil.com/business/peak-supermajors> , (Erişim Tarihi: 28 Aralık 2018).

2.Küresel Petrol Piyasasında Yeni Yedi Kız Kardeşler

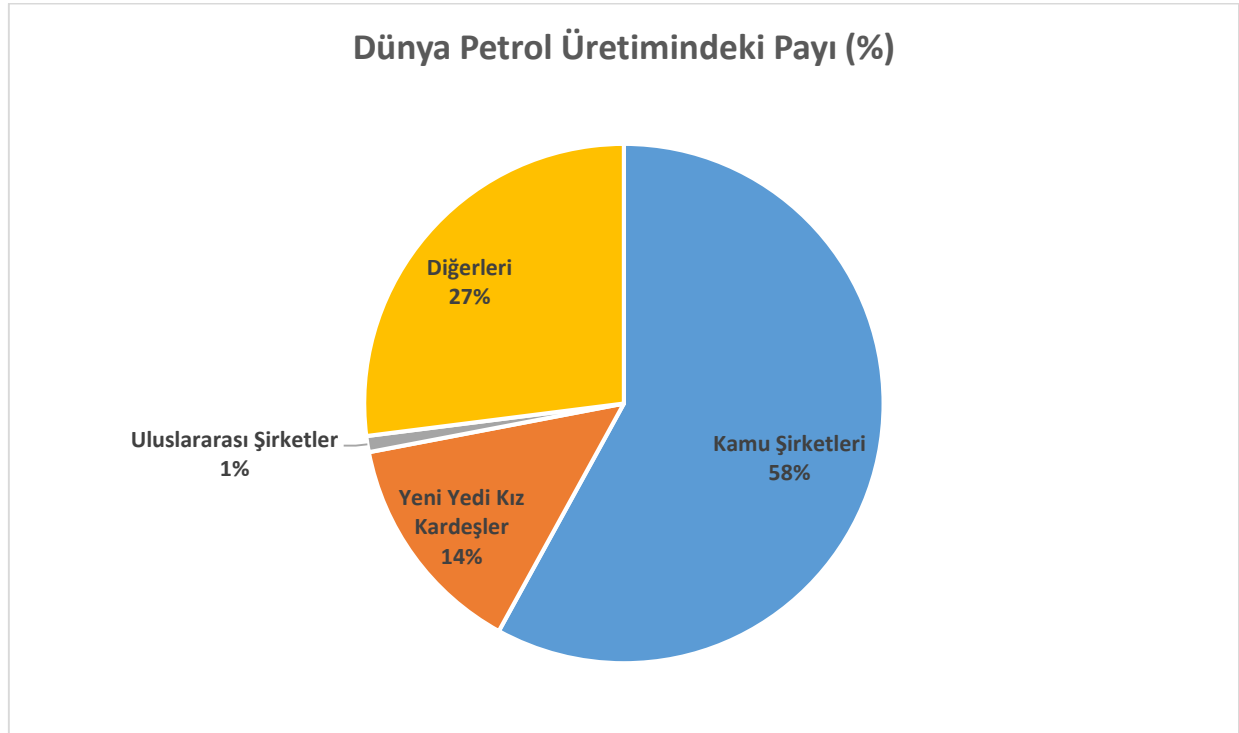
Günümüzde eski dönemlere kıyasla etkisini kaybetmiş olan Yedi Kız Kardeşler Avrupa ve Kuzey Amerika gibi bölgelerde petrol üretiminin en büyük sağlayıcıları olarak ön plana çıkmaktadır. Ortadoğu bölgesinde diğer bölgelere kıyasla üretimin yalnızca yüzde 5'ini gerçekleştiren Yedi Kız Kardeşler güçlerini artırmak için çeşitli birleşmelere gitmişlerdir. Gulf Oil, Standard Oil

⁴ Burada verilen sıralama ve rakamlarda "Forbes Global 2000" olarak açıklanan raporların 2005, 2010 ve 2018 yılı verileri temel alınmıştır.

⁵ BP (İngiltere), Royal Dutch Shell (İngiltere ve Hollanda), Chevron (ABD), ExxonMobil (ABD), Total (Fransa) ve ENI (İtalya).

Company of California ve Texaco birleşerek Chevron enerji şirketine; Standard Oil Company of New York ve Standard Oil Company of New Jersey birleşerek Exxon Mobil enerji şirketi olarak günümüzde mevcudiyetlerini sürdürmektedir. Eski Yedi Kız Kardeşlerden beşinin birleşerek iki büyük enerji şirketine dönüşmesi piyasaya İtalyan kökenli ENİ'nin ve ABD kökenli Cocono Phillips'in girmesine zemin hazırlamıştır. Son yayınlanan raporlara göre dünyanın farklı bölgelerinde faaliyette bulunan eski Yedi Kız Kardeşlerin mevcut varlıkları 1 trilyon doların üzerindedir. Devlet şirketlerinin egemen olduğu petrol piyasası içinde hala önemli bir yere sahip olan Yeni Yedi Kız Kardeşlerin dünya petrol üretimindeki payı ise yüzde 14'lere⁶ kadar gerilemiştir. 2018 yılı rakamlarına göre Exxon Mobil 344,1 milyar dolar, Shell 306,4 milyar dolar, Chevron 248,1 milyar dolar ve BP 152,5 milyar dolarlık piyasa değerine sahiptir (Touryalai, 2018).

Grafik 2: Petrol Üretimi Yapan Firmaların Kaynak Dağılımı (2017)



Kaynak: “World Oil Review 2018”, ENI, 2018, s. 23.

Grafik 2’de 2017 yılı rakamlarına göre dünya petrol üretimini gerçekleştiren şirketlerin yüzdesel dağılımı görülmektedir. 2012 yılında kamu şirketlerinin payı yüzde 65’lere yakın iken günümüzde bu oranın yüzde 58’lere düştüğü anlaşılmaktadır. 2000 yılında dünya petrol üretiminde yüzde 17’lik payı bulunan Yedi Kız Kardeşlerin ardılı olan enerji şirketlerinin günümüzdeki payının yüzde 14’lere kadar düşmesi önemli bir gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷ Kamu şirketlerinin güçlendiği 1970’ler sonrası petrol piyasası daha rekabetçi bir kimlik kazanarak günlük 92,6 milyon varil petrol üretebilecek kapasiteye ulaşmıştır. (Uluslararası Enerji Ajansı, 2018) Petrol rafine kapasitesi açısından son 20 yıllık süreçte gerçekleşen dönüşüm Yeni Yedi Kız Kardeşlerin petrol sektöründeki payının azalması ile paralellik göstermektedir. 2000 yılında dünya petrol rafine kapasitesinin yüzde 26’sını elinde bulunduran Yeni Yedi Kız Kardeşler 2017 yılında sadece bu alanda yüzde 15’lik bir paya sahiptir. Bölgelere göre bakıldığında Avrupa’da yüzde 43, Kuzey Amerika’da yüzde 23, Ortadoğu’da yüzde 19, Rusya ve Merkez Asya’da yüzde 14,

⁶ ExxonMobil, BP, Shell, Chevron, Total, Eni, Statoil, Cocono Phillips, Anadarko, Marathon Oil ve Apache gibi enerji şirketlerinin petrol sektöründeki üretim paylarını kapsamaktadır.

⁷ Burada verilen yüzdesel rakamlar ile BP ve Forbes’in yayınladığı rakamlar arasında farklar olmakla birlikte kimi kaynaklarda yüzde 14’lik petrol üretim payı yüzde 20-25’lere kadar çıkmaktadır.

Afrika'da yüzde 9 ve Latin Amerika'da yüzde 3'lük bir petrol rafine kapasitesine sahiplerdir (Uluslararası Enerji Ajansı, 2018).

Tablo 2: Bölgelere Göre Petrol Üretimi Yapan Enerji Şirketlerinin Yüzdesel Dağılımı (2017-%)

Bölgeler	Kamu Şirketleri	Yedi Kız Kardeşler	Uluslararası Şirketler	Diğerleri
Avrupa	4,0	48,0	26,0	22,0
Kuzey Amerika	2,0	22,0	9,0	67,0
Güney Amerika	73,0	8,0	1,0	18,0
Afrika	55,0	33,0	7,0	5,0
Ortadoğu	85,0	5,0	10,0	-
Rusya ve Merkez Asya	76,0	14,0	-	10,0
Asya-Pasifik	54,0	9,0	3,0	34,0

Kaynak: "World Oil Review 2018", ENI, 2018, s. 23.

Tablo 2'de bölgelere göre petrol üretimi gerçekleştiren enerji şirketlerinin yüzdesel üretim dağılımı görülmektedir. Günümüz Yeni Yedi Kız Kardeşlerinden olan grubun en fazla Avrupa, Afrika ve Kuzey Amerika bölgelerinde üretim yaptıkları tablodan anlaşılmaktadır. Kamuya ait olan enerji şirketlerinin Ortadoğu, Rusya ve Merkez Asya, Güney Amerika, Afrika ve Asya-Pasifik bölgelerinde petrol üretim sahaları açısından lider konumda olduğu görülmektedir. Diğerleri olarak belirtilen petrol üreticileri yine kamu şirketleri ile bağlantılı olarak üretim yapan özel enerji firmalarını kapsamaktadır. Kimileri birçok ortaklı olup diğer büyük enerji şirketlerinden kısmi anlamda ayrılmaktadır. Ancak piyasada tekel bir konum oluşturacak kadar güçlü olmayan bu şirketler küçük paylara sahip olarak üretim gerçekleştirmektedir. Üretim büyüklükleri açısından en büyük kamu şirketleri arasında Suudi Aramco, Sinopec, China National Petroleum Corporation, PetroChina, Kuwait Petroleum Corporation, Lukoil, Petrobras, PDVSA, Pemex, Petronas, National Iranian Oil, JX Holdings, Indian Oil Corporation, Pertamina, Repsol, SOCAR ve Ecopetrol gibi enerji firmaları yer almaktadır (Value Today, 2018). Aşağıda bulunan tablo 3'te Yeni Yedi Kız Kardeşlerin 2017 yılı verilerine göre günlük petrol üretimi ve dünya petrol üretiminde yüzde olarak aldığı pay görülmektedir. 1970'li yılların başında yüzde 90'ların üzerinde dünya petrol üretimini elinde bulunduran Yedi Kız Kardeşlerin bugünkü payının yüzde 25'ler seviyesine indiği görülmektedir. Eni ve CoconoPhillips'in geçmişte Yedi Kız Kardeşlerin üyelerinden biri olmadığı düşünüldüğünde bu oran bugün yüzde 20'lerin biraz üzerindedir.

Tablo 3: Yeni Yedi Kız Kardeşler ve Dünya Petrol Üretimi (2017)

Şirket	Günlük Petrol Üretimi (Milyon Varil)	Dünya Petrol Üretimindeki Payı (%)
ExxonMobil	5,3	5,72
BP	4,1	4,42
Shell	3,9	4,21
Chevron	3,5	3,77
Total	2,7	2,91
ENI	2,2	2,37
CoconoPhillips	2,0	2,15
Diğerleri	68,9	74,45
Dünya Toplam Günlük Petrol Üretimi	92,6	100,0

Kaynak: Forbes ve “Energy Outlook 2018”, BP, 2018, s. 14.

3.Küresel Petrol Piyasasında Diğer Aktörler: Ulus Devletler ve Uluslararası Kuruluşlar

Günümüzde enerji kaynakları daha çok elektrik üretimi için kullanılmaktadır. Elektrik dışında ısınma, ulaşım ve sanayi faaliyetlerini karşılamak için kullanılan enerji petrol açısından daha farklı ilişkiler ağını temsil etmektedir. Ekonominin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için büyük önem arz eden enerji ülkelerin ulusal güvenlikleri açısından önemli bir yapıya sahiptir. Yedi Kız Kardeşlerin petrol piyasasındaki gücü kırıldıktan sonra piyasayı daha çok ulusal enerji şirketleri domino etmeye başlamıştır. 1973 petrol krizinde yaşanan ekonomik, siyasi ve toplumsal kargaşa dünyanın yeni bir finansal yapıya dönüşmesine zemin hazırlamıştır. IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların görev ve işlevleri değişirken dünyadaki finansal yatırımlar dolaşım serbestisi elde etmiştir. Teknolojinin gelişmesiyle birlikte enerji ihtiyacının her sahada artması beraberinde enerji-ekonomi ve enerji-siyaset ilişkisinin boyutlarını ulusal devletler açısından daha önemli bir çerçeveye oturtmuştur. Doların dünya ticaretindeki konumu güçlenirken petrol kaynaklarına sahip ülkeler bu değişimden pozitif olarak etkilenmiştir. Bu durum enerji piyasasındaki aktörlerin artmasına ve kar marjının ulusal devletler tarafından alınan payının daha adil bir orana erişmesini sağlamıştır. Mevcut enerji ilişkileri içinde petrol sektöründeki aktörler ulus devletler, uluslararası enerji şirketleri, uluslararası enerji kuruluşları ve yarı ortaklı kamu-özel firmalarıdır (Prontera, 2019).

Tablo 4: En Fazla Petrol Rezervine Sahip Ülkeler (Milyar Varil)

Ülkeler	2000	2010	2017	2017-%
Venezüella	76,8	296,5	302,8	18,0
Suudi Arabistan	262,7	264,5	266,2	15,8
Kanada	181,5	174,8	197,9	11,8
İran	99,5	151,1	155,6	9,3
Irak	112,5	143,1	147,2	8,8
Kuveyt	96,5	101,5	101,5	6,0
BAE	97,8	97,8	97,8	5,8
Rusya	48,5	60,0	80,0	4,8
Libya	36,0	47,0	48,3	2,9
Nijerya	29,0	37,2	37,4	2,2
Diğer Ülkeler	199,3	237,4	245,0	14,6

Kaynak: “World Oil Review 2018”, ENI, 2018, s. 3.

Tablo 4’de 2000-2017 yılları arasında dünyada en fazla petrol rezervine sahip ülkelerin kaynaklarındaki değişme miktarları görülmektedir. 2017 yılına göre dünyada kanıtlanmış en büyük petrol kaynaklarına sahip ülke Venezüella’dır. Ekonomik, siyasi ve toplumsal olarak son yıllarda tam bir yıkım yaşayan Venezüella aynı zamanda ABD’nin ekonomik yaptırımlarına maruz kalmıştır (U.S. Department Of The Treasury, 2018). 2010’dan sonra yükselen enflasyon ve petrol ihracatındaki daralmalar ülke ekonomisini bir dar boğazın içine çekmiştir (Mu & Hu, 2018). Libya ve Irak iç savaşlar nedeniyle gerekli derecede petrol ihraç edemezken, Rusya’da ABD ve AB’nin ekonomik yaptırımlarına maruz kalmaktadır. Nijerya’da meydana gelen terör olayları ve devletin kurumsal olarak zayıf yapısı gerekli enerji potansiyelinin kullanılmasına engel teşkil etmektedir. Kanada, Suudi Arabistan, Kuveyt ve Birleşik Arap Emirlikleri diğer petrol kaynakları bakımından dünyada ilk on sırada olan ülkelere kıyasla daha istikrarlı bir ekonomik ve siyasi profil çizmektedir. Dünya devletleri arasında istikrarsız yönetimlerin olduğu ve Kanada hariç gerçek bir demokratik sistemin olmadığı bu ülkeler dünya petrol piyasasına yön vermektedir. Yeni Yedi Kız Kardeşlerin iç savaşların yaşadığı veya gerekli ekonomik ve teknolojik altyapıya sahip olmayan ülkelere günümüzde etkin bir konuma sahip olması bu bakımdan önemlidir. Bu ülkelere Nijerya ve Libya’yı örnek olarak vermek mümkündür.

Tablo 5: En Fazla Günlük Petrol Üreten Ülkeler (2017)

Ülkeler	Üretim (Milyon Varil)	Ülke Payları (%)
ABD	13,1	14,2
Suudi Arabistan	11,9	12,9
Rusya	11,3	12,3
Kanada	4,8	5,2
İran	4,7	5,1
Irak	4,5	4,9
Çin	3,8	4,2
Birleşik Arap Emirlikleri	3,7	4,1
Kuveyt	3,0	3,3
Brezilya	2,7	3,0
Diğer Ülkeler	28,6	30,8

Kaynak: “World Oil Review 2018”, ENI, 2018, s. 8.

Tablo 5’te 2017 yılı rakamlarına göre dünyada en fazla günlük olarak petrol üreten ülkelerin sıralaması görülmektedir. Tablo 4’te yer alan ülkeler arasında yer almayan ABD’nin teknolojik ve ekonomik üstünlük nedeniyle diğer ülkeleri petrol üretiminde geçtiği görülmektedir. ABD aynı zamanda dünyanın en fazla petrol tüketen ülkesi konumundadır (BP, 2018). Dünyanın kanıtlanmış en büyük petrol rezervlerine sahip ülkesi konumunda olan Venezüella’nın ise listede yer almadığı görülmektedir. Bu durum ABD yaptırımları sonrası ekonomik olarak zor dönemler geçiren Venezüella açısından büyük bir ekonomik kayba işaret etmektedir. Rusya’nın ABD ve AB yaptırımlarına karşın petrol üretiminde ilk üçte yer alması mevcut üretim altyapısının güçlü olduğunun göstergesidir. Brezilya’nın ve Çin’in günlük en fazla petrol üreten ülkeler arasında yer alması ABD benzeri bir tabloyu karşımıza çıkarmaktadır. Teknolojik olarak gelişmiş ve belli bir seviyede istikrara sahip ülkeler enerji üretimi konusunda daha başarılı bir üretim bandına sahiptir.

Tablo 6: *En Fazla Petrol İhraç ve İthal Eden Ülkeler (2017-Milyon Varil)*

İhracat			İthalat		
Ülkeler	Miktar	Dünya İhracat Payları (%)	Ülkeler	Miktar	Dünya İthalat Payları (%)
Suudi Arabistan	7,1	16,2	Çin	8,4	18,0
Rusya	5,2	11,9	ABD	7,9	17,0
Irak	3,3	7,5	Hindistan	4,5	9,8
Kanada	3,3	7,5	Japonya	3,1	6,8
Birleşik Arap Emirlikleri	2,3	5,3	Güney Kore	3,0	6,5
İran	2,2	5,0	Almanya	1,8	3,9
Kuveyt	2,0	4,7	İtalya	1,3	2,8
Nijerya	1,7	4,0	İspanya	1,3	2,8
Angola	1,5	3,6	Fransa	1,1	2,4
Venezüella	1,5	3,6	Hollanda	1,0	2,3
Diğer Ülkeler	13,5	30,7	Diğer Ülkeler	12,9	27,7

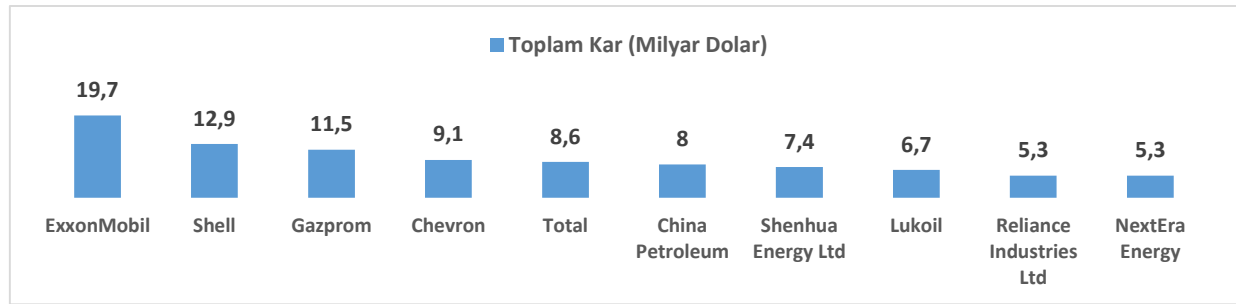
Kaynak: “World Oil Review 2018”, ENI, 2018, s. 35-39.

Tablo 6’da 2017 yılı rakamlarına göre en fazla petrol ihraç ve ithal eden ülkeler, petrol ihraç ve ithal miktarı ve dünyadaki tüm petrol ihraç ve ithal eden ülkeler arasındaki yüzdelik payları görülmektedir. Tablo 5’de günlük en fazla petrol üreten ülke ABD iken tablo 6’da ABD’nin petrol ihraç eden ülkeler arasında yer almadığı buna karşın petrol ithal eden ülkeler arasında ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. ABD’nin uyguladığı enerji politikaları gereği petrol ihraç etmek yerine daha çok petrol ithal etmeyi ve herhangi bir petrol yokluğu periyodunda elde tutulan rezervleri piyasaya sürmeyi planlamaktadır (Foreman, 2018). Günlük petrol ihraç ve ithal eden diğer ülkelere bakıldığında ihraç ülkelerine kıyasla ithal eden ülkelerin daha çok gelişmiş sanayi ülkeleri olduğu görülmektedir. Ekonomik kalkınma ve istikrarını koruyabilen bu ülkeler petrol üretici ülkelere aynı zamanda ekonomik refahı enerjiyi ithal ederek aktarmaktadır. Karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin gelişmesine neden olan bu durum mevcut petrol kaynaklarına sahip ülkelerin yönetimlerine koruyucu bir kalkan görevi görmektedir. Demokrasi konusunda iyi bir sicile sahip olmayan petrol ihraç eden ülkeler elde edilen ekonomik refahı halka yayarak bir meşruiyet alanı kazanmaktadır. Bu olgu özellikle Ortadoğu petrol üreticileri arasında daha yaygın olarak görülmektedir (Albrecht & Schlumberger, 2004). Dünya petrol rezervlerinin mevcut üretim ve tüketim koşulları altında 50-60 yıllık bir ömrü bulunmaktadır. Yeni kaynakların keşfedilmesiyle birlikte bu sürenin uzayabileceği düşünülmektedir (Uluslararası Enerji Ajansı, 2018). 2017 yılında açıklanan rakamlara göre dünya enerji talebinin yüzde 30’dan fazlası petrol ile karşılanmaktadır. Dünya petrol rezervlerinin bölgesel dağılımına bakıldığında yüzde 45’den fazla bir oran ile Ortadoğu ülkeleri ön plana çıkarken diğer bölgelerin yüzde onluk bir orana erişemediği görülmektedir. Günümüzde 90 milyon varilin üzerinde olan günlük petrol üretiminin 2020’de 100 milyon varil, 2040’da 121 milyon varile çıkacağı, Ortadoğu ülkeleri ve ABD’nin dünya petrol üretimindeki payının yüzde 5 oranında artacağı hesaplanmaktadır. Rusya ve Brezilya gibi devletlerin petrol üretiminden aldıkları payında artacağı Uluslararası Enerji Ajansının yaptığı projeksiyonlardan anlaşılmaktadır. Çin gibi 1990’lar sonrası petrol ithal etmeye başlayan bir ülkenin ise dünya petrol tüketim bölgeleri arasındaki özel konumu yeni enerji yatırımlarını

özellikle petrol sahalarında gerekli hale getirmektedir (İstikbal, 2019). Kaya petrolünün keşfedilmesinin ardından ortaya çıkan yeni petrol üretim imkânları aynı zamanda keşfedilen yeni petrol kuyuları ile birlikte dünya ekonomileri için petrolün kullanım süresini uzatmaktadır (Uluslararası Enerji Ajansı, 2017).

Petrolün kullanım sahalarına bakıldığında Uluslararası Enerji Ajansı tarafından yapılan gelecek yönlü çalışmalar ulaşım ve sanayi sektörlerinde petrolün daha fazla kullanılacağını vurgulamaktadır. 2040 yılı verilerine göre yüzde 56 ulaşım ve yüzde 36 oranında sanayi alanlarında kullanılacak olan petrolün toplam tüketim miktarı 120 milyon varilin üzerine çıkacaktır. (Uluslararası Enerji Ajansı, 2017) OPEC ülkeleri dışında dünya petrol üretiminde önemli etkiye sahip ülkeler arasında Kanada, Brezilya, Rusya ve Kazakistan yapılan gelecek yönlü tahminlerde öne çıkmaktadır. Yüzdesel olarak dünya petrol üretiminde meydana gelecek artışın yüzde 24 oranında bu ülkeler tarafından sağlanacağı hesaplanmaktadır (Uluslararası Enerji Ajansı, 2017). Ortadoğu ülkelerine kıyasla 2040 yılı projeksiyonlarında önemli üreticiler olarak ön plana çıkan bu dört ülke gelecekte petrol piyasasında oynayacakları roller ile ekonomik ve siyasi gelişmelere etki yapabilecek güce erişmeleri mümkün görülmektedir. Dünya ülkeleri arasında enflasyonist baskıların daha çok enerji fiyat girdileri ile sağlanması enerjiyi daha özel bir konuma taşıırken kaynak ülkeleri de talep ülkelerine etki edebilecek güce erişebilecektir. Gelişmekte olan ülkelerin gelecek yıllarda daha fazla ihtiyaç duyacakları enerji kaynakları, arz ülkelerinin dünya siyasetindeki etkilerini artırmanın yanında ekonomik refahın talep ülkelerinden arz ülkelerine aktarılmasını sağlayacaktır. Özellikle büyük oranda geri kalmış ve gelişmekte olan ülkeler tarafından sağlanan dünya ekonomik büyümesi aynı zamanda enerji ihtiyacını bu ülkeler açısından artırmıştır (PWC, 2018). 1970’li yıllarda dünya petrol tüketiminin yüzde 75’i gerçekleştiren batılı ülkelerin bugünkü payları yüzde 50’nin altına düşmüştür. Bu düşüş petrol tüketiminin düşmesine bağlı olmamakla birlikte daha çok geriden gelen Asya ülkelerinde meydana gelen talep artışından kaynaklanmaktadır. Çin ve Hindistan gibi iki devasa nüfusu barındıran ülkenin enerji ihtiyaçları artarak sürmektedir. Yeni Kız Kardeşlerin bu süreç içinde elde ettikleri kar oranları geçmiş yıllara göre yüzdesel olarak küresel petrol piyasasında azalsa da miktar olarak artmıştır. Günümüzde hala dünyanın en fazla kar eden enerji şirketleri arasında Yeni Yedi Kız Kardeşler yer almaktadır. Grafik 3’te bu durum açık bir şekilde görülmektedir. Rusya’nın sahip olduğu devlet petrol ve doğalgaz firmaları Yeni Yedi Kız Kardeşleri takip etse bile büyüklük olarak hem rezerv hem de piyasa değeri olarak gerisinde kalmaktadır (Touryalai, Stoller & Murphy, 2018).

Grafik 3: En Fazla Kar Elde Eden Enerji Şirketleri (2017)



Kaynak: The Statistics Portal

Grafik 3’te 2017 yılı verilerine göre dünyada en fazla kar elde eden enerji şirketleri ve kar miktarları görülmektedir. Yukarıdaki tabloda yer alan bilgiler ışığında en fazla kar elde eden enerji şirketleri ile Yeni Yedi Kız Kardeşler arasında bir bağlantı veya benzerlik olduğu anlaşılmaktadır. Yeni Yedi Kız Kardeşlerin birleşmesi sonrası ortaya çıkan yeni enerji şirketleri hala günümüzde güçlü bir kar kapasitesine sahiptir. Ulusal kamu enerji şirketlerinin piyasadaki domino etkisine rağmen ExxonMobil, Shell, Chevron ve Total gibi enerji şirketlerinin kar miktarlarında daha başarılı bir

performans sergiledikleri görülmektedir. Bu durum verimlilik açısından daha iyi yatırımların yapıldığına işaret etmektedir.

Sonuç

1900'lü yılların başından 1970'li yılların sonuna kadar petrol sektöründe tekel konumunda olan Yedi Kız Kardeşler bugün eski konumlarını yitirmiştir. Ulusal kamu enerji şirketleri tarafından bugün domino edilen petrol piyasası Yeni Yedi Kız Kardeşlerin pay sahibi olduğu bir yapıdadır. 1973, 1974 ve 1979'da yaşanan petrol krizleri Yedi Kız Kardeşlerin tekel durumlarını zayıflatırken kaynak ülkelerinin piyasada daha fazla söz sahibi olmasını sağlamıştır. Devletlerin ön plana çıktığı bu yapı ekonomik, siyasi ve toplumsal refahın kaynağı olurken aynı zamanda ekonomik krizlerin nedenleri arasında yer almıştır. Değişen dünya petrol piyasası Yeni Yedi Kız Kardeşlerin etkisinin eskiye kıyasla azaldığı bir konumda olmasına rağmen piyasa değeri ve kar oranları bakımından Yeni Yedi Kız Kardeşler güçlü bir konumdadır. Ulusal kamu enerji şirketlerinin yüzdesel olarak kontrol ettiği petrol sektörü farklı aktörlerin etkisine açık olmakla birlikte OPEC ülkeleri, ABD, Suudi Arabistan ve Rusya tarafından yön verilen bir yapıya dönüşmüştür. Dönüşümün temel etmenleri arasında eski dönemlerde yaşanan petrol krizlerinin önemli bir etkisi bulunmaktadır. Özellikle petrol krizlerinin bir yansıması olarak artan enflasyon ve faiz oranları büyüme oranlarını aşağıya çekerken ekonomik durgunluğu da beraberinde getirmiştir. Bu etmenlerin bir sonucu olarak tekel yapıya alternatif olarak devletler farklı enerji kaynaklarına yönelmiştir.

Dünya petrol piyasasındaki birçok değişim meydana gelmesine rağmen Yedi Kız Kardeşlerin halefleri olan enerji şirketleri günümüzde en fazla kar eden şirketler arasında yer almaktadır. Dünyanın en değerli şirketleri arasında yer alan enerji şirketleri arasında da kendine yer bulan Yeni Yedi Kız Kardeşler teknolojik gelişmeleri yakından takip etmektedir. Ulusal kamu şirketleri olarak piyasada etkin olan enerji şirketlerinin bölgesel olarak etkili olduğu mevcut piyasa düzeninde sektörün en güçlü oyuncusu olan Suudi Arabistan bile Yeni Yedi Kız Kardeşlerin kar oranlarına erişememektedir. Ancak geçmiş yıllara kıyasla daha fazla ön plana çıkmaya başlayan ulusal enerji şirketleri kamu yararı gözeterek hareket etmektedir. Fakat bu durum teknolojik altyapısı zayıf olan ülkeler açısından doğal kaynakların yeterli düzeyde kullanılmamasına neden olmuştur. Venezüella ve Irak örneklerinde olduğu gibi petrol kaynakları yeteri kadar işletilememekte ve refah halkta dağıtılamamaktadır. Sonuç olarak kaynak ülkelerin tekel konumunun güçlendiği bu süreç arz ülkelerinde refahın artmasına neden olmuş ve dünya ekonomisindeki değişimlerin ana nedenleri haline gelmiştir.

KAYNAKÇA

- Albrecht, H. , Schlumberger, O. (2004) “Waiting fo Godot: Regime Change Without Democratization in The Middle East”, *International Political Science Review*, 25(4).
- Blair, J. (2001).“Seven Sisters in a Castle Built on Collusin”, *Business and Society Review*, 77(21) .
- BP, (2018) “BP Statistical Review of World Energy”
- Demir, İ. (2008). “OPEC Güçlü Bir Kartel?”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (18).
- ENI ,“World Oil Review 2018”
- Foreman, D. (2018, 14 Haziran) “Why The U.S. Must Import And Export Oil”, Energy API.
- İstikbal, D. (2019). “Rejimin Meşruiyeti ve Enerji Güvenliği: Çin Komünist Partisinin Enerji Politikaları”, *Uluslararası Ekonomi, İşletme ve Politika Dergisi*, 3(1).
- Levy, B. (1982). World Oil Marketing in Transition, *International Organization*, 36(1).
- Maier, V. , (2011) “Great Oil Companies”, BULETINUL (Petrol University), 63(1).
- Mu X. , Hu, G. , (2018). “Analysis Of Venezuela’s Oil-Oriented Economy: From The Perspective Of Entropy”, *Petroleum Science*, 15(1).
- Prontera, A.(2009). Energy Policy: Concepts, Actors, Instruments and Recent Developments, *World Political Science Review*, 5(1).
- Sönmez, S. (2005). “Dünya Ekonomisinde Dönüşüm”, (2. Baskı). Ankara: İmge Kitapevi.
- Theodore, M. (1987). “Managing an Oligopoly of Would Be Sovereigns”, *International Organization*, 41(3).
- Türk, H. (2014), “The Oil Crisis Of 1973 As A Challenge To Multilateral Energy Cooperation Among Western Industrialized Countries”, *Historical Social Research*, 39(4).
- Yergin, D. (2017) “Petrol: Para ve Güç Çatışmasının Epik Öyküsü”, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları (Çev. Kamuran Tuncay).
- Yılmaz S. , Kalkan, D. (2017).“Enerji Güvenliği Kavramı: 1973 Petrol Krizi Işığında Bir Tartışma”, *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi*, 1(3).
- Raymond, P. , Haddad, M. (2015, 19 Ocak). “The Battle of Libya’s Oil”, *ALJAZEERA*.
- Hoyos, C. (2007, 12 Mart). “The New Seven Sisters: Oil and Gas Giants Dwarf Western Rivals”, *Financial Times*.
- Aljaeera, (2013, 26 Nisan). The Secret Of The Seven Sisters.
- Mirmohammadi, M. (2015, 6 Kasım). “New and Old Seven Sisters”, *Financial Tribute*.
- BP, (2018, 22 Aralık). “BP in Azerbaijan - 25 Years Together”, https://www.bp.com/en_az/caspian/aboutus.html adresinden alındı.
- Touryalai, H. , Stoller, K. , & Murphy, A. , (2018, 22 Aralık) “Global 2000: The World’s Largest Public Companies”, <https://www.forbes.com/global2000/#7a37c7f2335d> adresinden alındı.
- Uluslararası Enerji Ajansı, (2018, 22 Aralık), “Thousand Barrels Per Day”, <https://www.eia.gov/beta/international/index.php?view=production> adresinden alındı.
- Value Today, (2018, 22 Aralık), “Energy Companies in The World” <https://www.value.today/world-top-companies/energy> adresinden alındı.
- PWC, (2018, 24 Aralık) “The World in 2050”, <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html> adresinden alındı.
- Uluslararası Enerji Ajansı, (2018, 24 Aralık) “International Energy Statistics” <https://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=00000000000000000000000008&c=ruvvv>

vfvvtvnnvvlurvfvvvfvvvvvfvvvvou20evvvvvvvvvvnnvvuvo&ct=0&tl_id=5-A&vs=INTL.57-6-AFG-BB.A&ord=CR&cy=2017&vo=0&v=B adresinden alındı.

Forbes, (2018, 28 Aralık). “The World's 25 Biggest Oil Companies”, <https://www.forbes.com/pictures/mef45ggld/1-saudi-aramco-12-5-million-barrels-per-day/#371a801d6285> adresinden alındı.

Peakoil, (2018, 28 Aralık) “Peak Supermajors”, <https://peakoil.com/business/peak-supermajors> adresinden alındı.

U.S. Department of The Treasury, (2018, 31 Aralık). “Venezuela-Related Sanctions”, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/venezuela.aspx> adresinden alındı.