

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi  
Yayın No: 598  
Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5

# **KAMU YÖNETİMİ: YAPI İŞLEYİŞ REFORM**

Bariş ÖVGÜN (Editör)

Tayfun ÇINAR  
Erdal EREN  
Selime GÜZELSARI  
Koray KARASU  
Kamil KARATEPE  
Nuray Ertürk KESKİN  
Sonay Bayramoğlu ÖZUĞURLU  
Abuzer PINAR  
Ozan ZENGİN

Ankara, 2009

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI NO: 242**

© Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi  
Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını - 5  
Ekim 2009, Ankara

**Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**

Arş. Gör. Barış ÖVGÜN (Editör)  
Prof. Dr. Abuzer PINAR  
Doç. Dr. Tayfun ÇINAR  
Yrd. Doç. Dr. Selime GÜZELSARI  
Yrd. Doç. Dr. Koray KARASU  
Yrd. Doç. Dr. Nuray Ertürk KESKİN  
Yrd. Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu ÖZUĞURLU  
Arş. Gör. Ozan ZENGİN  
Erdal EREN  
Kamil KARATEPE

ISBN: 978-975-282-846-7

Kamu Yönetimi • Türk Yönetim Yapısı • Türk Kamu Yönetimi  
Kamu Reformu • Bürokrasi

Kapak Tasarım: Yasemin ERDAL

Baskı Yeri:  
Ankara Üniversitesi Basımevi  
İncitaşı sokak no: 10 06510 Beşevler/ANKARA  
Tel: 0312-213 65 55  
Basım tarihi: 26.11.2009

Yayın Yeri:  
AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi  
KAYAUM Müdürlüğü  
Cebeci-ANKARA  
Tel: 0312-595 12 85  
Eposta: kayaum@politics.ankara.edu.tr  
Site: <http://kayaum@politics.ankara.edu.tr>

Bu çalışma 18 Aralık 2008 tarihinde AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde KAYAUM ve Mülkiye Kamu Çalışma Topluluğu'nun ortaklaşa yapmış olduğu *Kamu Yönetimi Yapı İşleyiş Reform* başlıklı sempozyuma sunulmuş olan bildiriler temel alınarak hazırlanmıştır.

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
<b>Sunuş</b> .....	V
<b>Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar</b> Ozan ZENGİN.....	1
<b>Kamu Özel Sektör Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme</b> Selime GÜZELSARI.....	43
<b>Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleşmesi</b> Koray KARASU.....	79
<b>Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar</b> Sonay Bayramoğlu ÖZUĞURLU.....	93
<b>Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Gözetime</b> Nuray Ertürk KESKİN.....	117
<b>Türkiye’de Su Yönetiminin Yapısal Değişimi</b> Tayfun ÇINAR.....	129
<b>Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya</b> Barış ÖVGÜN.....	145
<b>Yeni Bütçe Sistemi ve Maliye Politikaları</b> Abuzer PINAR.....	165
<b>Personel Sisteminde Dönüşüm</b> Erdal EREN.....	175
<b>Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması” Üzerine Bir İnceleme</b> Kamil KARATEPE.....	187
<b>Özetler</b> .....	229
<b>Genel Kaynaklar</b> .....	233
<b>Dizin</b> .....	249



## SUNUŞ

Elinizdeki kitap, Türk kamu yönetiminin ikibinli yılların sonunda sahip olduğu yapı, işleyiş ve değişme özelliklerini irdelemektedir. Kitaptaki her bölüm başlığı, bu özelliklerden görece kritik önemde olan bir özelliğe odaklanmıştır.

İlk altı yazı, kendi içinde bir bölüm olarak değerlendirilebilir. Bunlar, kamu yönetiminde ‘zihniyet’, ‘usul-işleyiş’, ‘yapılanma’ boyutlarını en açık biçimde temsil eden konu, parça ve alanlar üzerinde yapılmış incelemelerdir.

Kamu yönetimine son otuz yıldan bu yana yön veren ‘zihniyet’, kendi içinde bazı tartışmaları olsa da tek bir gövde oluşturan işletim-yönetişim kuramlarıdır. Uygulamayı yönlendiren ve artık sonuçları gözle görülüp elle tutulabilen bu kuramlar, ilk yazının konusudur.

Aynı zaman diliminde kamu yönetimini yapı ve işleyiş bakımından piyasa-laştırmaya yönelmiş olan kuram-uygulamalar, günümüzde yasa konusu olmaya hazırlanan son bir iş görme usulüyle adeta en kapsayıcı halini almaktadır: Kamu-özel-ortaklığı. Merkezi-yerel, her tür kamu kurum ve kuruluşunda yürürlüğe girmeye hazırlanan bu model, ikinci ve üçüncü yazıların konusu olmuştur.

Dördüncü ve beşinci başlıklara gelince, bunlar merkezi yönetime odaklanılmışlardır. İki yazıdan biri merkez örgütlenmesinde beliren ve başlıca bakanlıkların anahizmetlerini devralarak bakanlıklardan ‘bağımsız’ bir konuma yerleştirilmeye çalışılan üstkurul sorununu irdelemektedir. Sorun gerçekten de büyük, soru da buna koşut olarak önemlidir: Merkezdeki üstkurullar parlamenter hükümet sistemini ve kamu hizmetlerinin planlayıcı, hizmet sunucu, denetleyici bakanlık düzeneğini eritiyor mu? Diğer yazı, yine merkezi yönetimle ilgilidir; ama bu kez bu bütünün taşra örgütlenmesine odaklanmıştır. Taşrada merkezi yönetimin hizmet sunma birimleri olan mülki idare genel yönetim işlevi esnek bir gözetim işleyişi ile yer mi değiştiriyor? Merkezde bakanlık sisteminin geri çekilmesi, taşrada mülki sistemin daralmasıyla çok yakından ilişkili iki süreç olarak görülmelidir. ‘Merkez’, kamu hizmetlerini planlayıp denetleyen, ‘taşra’ ise bu hizmetlerin sunumunu yapan parçadır; ikisi birlikte merkezi yönetimi ve merkezden yönetim usulünü oluştururlar. Eğer her iki parçada da birbirini destekleyen değişiklikler aynı anda yaşanıyorsa, dikkatimizi bir bütün olarak ‘merkezden yönetim usulü’ne ne olup bittiği konusuna yoğunlaştırmamız yerinde olacaktır.

Altıncı yazı, önceki yazıların tek tek ele aldığı ‘zihniyet’, ‘usul’, ‘yapılanma’ boyutlarının tümünü, bir kamu hizmeti alanında topluca görmek üzere, sorgulamasını ‘su hizmeti’ni örnek alarak irdeliyor.

Diğer dört yazı, incelemeyi bu kez kamu yönetiminde başlıca yönetsel süreçler temelinde derinleştiren çalışmalardır: Planlama, bütçeleme, adamlama, denetleme.

Son otuz yılın sonunda kamu yönetimi, 1963 yılında yürürlüğe girmiş olan beş yıllık ulusal kalkınma plancılığını terk etmiştir. Bunu ulusal kalkınma plancılığı sistemine son verdiğini ilan etmeden, yeni bir modeli benimsediğini söylemeden, teknik bir değişiklik yaparmış gibi gerçekleştirmiştir. İki binli yılların sonuna geldiğimizde Devlet Planlama Teşkilatı’nın adı hala DPT, plan belgelerinin adı hala kalkınma planı ve programıdır; ama ne DPT aynı kurum ne de belgeler aynı belgelerdir. Kamu yönetiminin planlama sürecinin görüntüsü ile içeriği birbirinden farklıdır.

Planlama sürecindeki değişiklik, bütçeleme süreci topyekün değiştirilerek pekiştirilmiştir. İlgililerin bildiği gibi bütçe-muhasebe sistemi artık “1050” değil “5018” sistemidir. Kararverme ve kaynakları yönetme, kamu personel sistemi üzerinde “devlet memurluğu”nu “esnek işgörenlik” lehine geriletken işlemlerle tamamlanmıştır. Karar, kaynak, insan yönetimi değiştirilen kamu yönetimi sistemi, yönetimin denetlenme usulleri de değiştirilerek tüm boyutlarıyla piyasa sisteminin bir alt parçası haline getirilmeye çalışılmıştır. Son dört yazı planlama, bütçeleme, personel ve denetleme, her bir sürecin kendi içindeki özellikleri ortaya koyarak ‘zihniyet’, ‘usul’, ‘yapılanma’ irdelemesini daha da derinleştiren yazılardır.

Kitap, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulu bulunan *Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi*’nin (kısa adıyla KAYAUM), okulun etkin, tutkulu, becerikli lisans öğrencileriyle gerçekleştirdiği bir günlük akademik toplantının ürünüdür. Böyle bir toplantı önerisi, *Mülkiye Kamu Çalışmaları Topluluğu* adındaki öğrenci topluluğundan gelmişti. Toplantı, KAYAUM-Topluluk ortak etkinliği olarak, okulun Aziz Köklü Salonu’nda 18 Aralık 2008 günü sabah başlayıp akşamüstü tamamlandı. Topluluk, toplantının yapılmasında olduğu gibi sonrasında da toplantı kayıtlarının çözülmesini kısa bir sürede gerçekleştirdi. Bu işler, Topluluğun diğer üyeleriyle birlikte öğrencilerimiz *Selçuk Baymaz*, *Mehmet Bayatlı*, *Sevcan Yiğit* ve *Zeynep Erkol* tarafından sergilenen kutlamaya değer bir görev duygusuyla gerçekleştirildi. Yazarlar bant çözümlerini temel aldılar; bunlardan bu kitapta yer alan makalelerini geliştirmek için doğrudan yararlanma olanağı buldular.

*Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, otuz yıllık ‘küreselleşme’ dönemi sonunda kamu yönetiminin aldığı yön ve biçimin niteliğini göstermekle sınırlı kalmamış, geleceğe dönük olarak başlıca sorun alanlarını işaret etmiştir. Bu nedenle yönetim incelemeleri yapanlar için yararlı bir kaynak olacağını düşünüyor, yeni araştırmalar için temel oluşturmasını diliyoruz.

Birgül Ayman Güler  
KAYAUM Müdürü  
SBF, 12 Ekim 2009





# GÜNÜMÜZ KAMU YÖNETİMİNDE ÖN PLANA ÇIKAN YAKLAŞIMLAR

*Ozan ZENGİN\**

Zaman ilerledikçe içinde bulunulan koşullar da değişim göstermektedir. Her yeni koşullar düzenini anlamak ve açıklamak için akademisyenler ve uzmanlar çaba harcamaktadırlar. Üzerinde durduğumuz kamu yönetimi alanında da durum aynıdır. Devlet, kamu yönetimi, kamu kesimi veya bürokrasi gibi farklı kavramlarla adlandırılan inceleme nesnesi de tarihsel koşulların değişimiyle hem niteliksel hem de niceliksel olarak değişim göstermektedir. Bu değişim, farklı yaklaşımlarca enine boyuna tartışılmaktadır.

Yüz küsur yılı aşkın tarihi olduğu kabul edilen ‘kamu yönetimi disiplini’nde<sup>1</sup> de farklı tarihsel dönemlerde farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bu çalışma, tüm disiplin tarihi boyunca var olan yaklaşımların tamamının değil, yaklaşık son otuz yıllık zaman diliminde ön plana çıkan yaklaşımların değerlendirmesini kapsamaktadır. Burada tüm yaklaşımları değerlendirmenin imkânı yoktur. 1980’lerden başlayan otuz yıllık bir periyodun seçilmesinin nedeni, bu dönemde kamu yönetimi alanında belli kırılmaların ya da başka

---

\* Arş. Gör., Ankara Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

<sup>1</sup> Kamu yönetimi disiplini, Amerikan menşeli bir disiplindir. Tarihsel gelişimi incelendiğinde bu karakterinin devam ettiğini söylemek güç olmayacaktır. Bu anlamda kamu yönetimi disiplini, yönetim bilimi gibi farklı coğrafyalardan beslenen, bir başka ifadeyle evrensel bir disiplin değildir. Disipline, ABD dışındaki ülke deneyimlerinden ve başka uyruğa sahip akademisyenlerden katkı sağlansa da disiplin, Anglo-Amerikan özelliğini korumaktadır. Disiplindeki temel kavramları Türkçeleştirmek biraz sorunludur. Bu çalışmada, belli yaklaşımların adı olmaları haricinde tanımlayıcı ve açıklayıcı cümleler içinde yer alan *administration* ve *management* kavramları, ‘yönetim’ olarak kullanılacaktır. *Management* kavramının, kamu yönetimi disiplini içerisinde belli bir duruşu sergileyen yaklaşımlar içerisindeki Türkçe karşılığının ise ‘işletmecilik’ olması (örneğin, public management: kamu işletmeciliği) tercih edilmiştir. Bu konuya ilişkin bakınız: Graham T. Allison, “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?”, *Office of Personnel Management Document 127-53-1*, Washington, DC., 1980, s. 27-38.; Uğur Ömürganülşen, “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?”, <<<http://kayau.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/idare.doc>>> (Erişim Tarihi: 23.8.2009).

bir ifadeyle dönüşümlerin<sup>2</sup> yaşanmaya başlaması ve bu kırılmanın etkilerinin günümüzde devam ediyor olmasıdır.

Bu dönüşüm, 'liberal' bir öze sahiptir. 1970'lerde sermaye birikim sürecinde yaşanan tıkanmalar, fordist üretim biçiminden ve müdahaleci refah devletinden vazgeçilip onun yerine zorunlu devleti anlatan minimal devletin gözetiminde daha geniş bir pazar coğrafyasında mümkün olduğunca piyasa derinleşmesini kucaklayan esnek birikim modeliyle aşılmaya çalışılmıştır. Günün koşullarına göre liberalizmi savunan neoliberalizm/yeni sağ ideolojisi, siyasal arenada ve akademide ortaya çıkmıştır. Belirdikten sonra da baskın hale gelmiştir. Bu baskın olma durumu halen geçerlidir. Son zamanlarda bu eğilim bazı noktalarda keskinliğini yitirip yumuşama gösterse ve bazı istisnalara sahip olsa da aynı liberal özü korumaktadır.

Kamu yönetimi disiplini de bu baskın eğilim belli yaklaşımlarla kendini göstermektedir. Özel sektör yönetim anlayışını ve tekniklerini benimseyip bunu kamu yönetimine aktarmaya çalışan Kamu İşletmeciliği (*Public Management*) Yaklaşımı/Okulu ortaya çıkmıştır. Planlama, örgütlenme, personel alımı, bütçeleme gibi yönetsel öğelerin bir yönetim teknolojisi unsuru olarak değerlendirilip işletmevari biçimde geliştirilmesini savunan bu okul, Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*), (kamu) yönetişimi gibi yaklaşımlarla evrilmiş ve varlığını sürdürmüştür.

Kamu İşletmeciliği Okulu haricinde disiplinde öne çıkan diğer önemli eğilim, bu okulu ve geleneksel olarak değerlendirilen kamu yönetimini, sahip olunan amaç, özellikler, yöntem, değerler vb. açısından eleştiren postmodern-eleştirel eğilimdir.

Bu eğilimleri yansıtan yaklaşımlar, bundan sonraki bölümlerde olabildiğince az ayrıntıya girilip genelleştirilerek ele alınacaktır. Bu yazı kapsamında değinilecek yaklaşımların, ayrıntılı bir şekilde ve sahip oldukları farklı tüm boyutlarıyla incelenmesi mümkün değildir.

### **Kamu İşletmeciliği Okulu**

Kamu işletmeciliğini (*public management*) tanımlamada ve tarihsel olarak açıklamada farklı değerlendirmelerle ve anlamlandırmalarla karşılaşmaktadır. Kamu işletmeciliğini bir yaklaşım olarak kamu yönetimi disipliniyle

---

<sup>2</sup> Uğur Ömürganülşen, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara, 2003, s. 9-13.

başlatanlar olduğu gibi bu yaklaşımın 1970’lerden filizlendiğini belirtenler de bulunmaktadır.<sup>3</sup>

Kamu işletmeciliğinin kökleri, 19. yy. sonu ve 20. yy. başlarında, ABD’deki ‘modern idari devlete yönelik bilimsel’ çalışmalara dayandırılmaktadır.<sup>4</sup> Bunu daha da geçmişe götürenler bulunmaktadır. Prusya dönemindeki kameralizm ve *staatswissenschaften* çalışmalarının, bu alanın öncülü olduğu da savunulmaktadır.<sup>5</sup> Buradan da anlaşılacağı gibi kamu işletmeciliği ile -yönetim bilimi gibi geniş anlamda düşünüp- kamu yönetimini bir tutan önemli bir kesim mevcuttur. İdare (*administration*) ile işletme/işletim (*management*) kavramlarının birbirlerinden çok farklı olmadığını savunanlar açısından bu iki alan aslında aynı inceleme nesnesine sahiptir.

Kimilerine göre kamu işletmeciliği, kamu yönetimi disiplini içerisinde yer alan alt yaklaşımlardan biridir. İşletmecilik, örgütlenmeyle ilgili bir kavramdır. Bir örgütün kuruluşu ve kurulduktan sonra da işleyişi ile ilgilenmektedir. Bu kavramın, kamu örgütleri/kurumlarıyla, kamu yararı gibi değerlerle, siyasetle (*politics*) ve kamu politikalarıyla birlikte (*public policy*) düşünülmesiyle kamu işletmeciliği kavramı karşımıza çıkmaktadır.<sup>6</sup> Kamu işletmeciliği, çeşitli düzeydeki kamu kurumlarının yönetim süreci ve işlevleriyle ilgilenmektedir. Kamu işletmeciliği, kamu yönetimini bir iş, kamu yöneticilerini de bu işin pratisyenleri olarak görmektedir. Kamu kurumlarının diğer kamu ve özel kuruluşlarla, çevresiyle ilişkilerinden çok kendi iç işleyişiyle uğraşmaktadır.<sup>7</sup>

Kamu yönetimini, kamu kurumlarının işleyişi olarak tanımlayan pek çok insan, kamu yönetimi ile kamu işletmeciliğinin hemen hemen aynı şeyi incelemeye çalıştığını düşünmektedir. Kamu yönetiminin siyasetten ve değerler-

---

<sup>3</sup> Laurence E. Lynn, Jr., “Public Management: A Concise History of The Field”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 27.

<sup>4</sup> Dwight Waldo, *The Study of Administration*, Random House, New York, 1955; Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998’den aktaran Lynn (2007), a.g.k., s. 27.

<sup>5</sup> Ernest Barker, *The Development of the Public Services in Western Europe: 1660-1930*, Oxford University Press, London, 1944; Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Beacon Express, Boston, 1958.

<sup>6</sup> J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz, “Preface”, *Public Management: The Essential Readings*, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), Nelson-Hall, Chicago, 1992.

<sup>7</sup> J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz, “Introduction to Public Management”, *Public Management: The Essential Readings*, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), Nelson-Hall, Chicago, 1992, s. 1.

den arındırılmış, nötr bir alan olduğunu söyleyenler, genellikle bu kaniya sahiptiler. Bu kesime göre disiplinin kurucusu kabul edilen Woodrow Wilson da alanın sınırlarını bu şekilde çizmiştir. Wilson'a göre kamu yönetimine, hükümetin/devletin yönetim fonksiyonlarından (*executive/management*) siyasetin dışlanmasıyla ulaşılır.<sup>8</sup> Wilson, devlet işlerinin işletmevari yapılmasını sağlayacak yönetime ilişkin yeni bir bilimin (*science of administration*) kurulmasını önermiştir.<sup>9</sup>

Siyasetin altındaki bir alan ve asıl amacı, politikaları (*policy*) 'en iyi' şekilde uygulamak olarak tanımlanan kamu yönetimini, kamu işletmeciliği ile aynı gören eğilim, yaklaşık 1950'lere kadar baskın haldedir.<sup>10</sup> Ancak, II. Dünya Savaşı sonrasında refah devleti yapılanması içerisinde ABD'deki kamu yönetimi algılaması değişmiştir. Siyasal ve ekonomik alanla daha iç içe, onları tamamlayıcı bir alan olarak görülmeye başlanmıştır. Bu yaklaşım, 1980'lere özellikle de 1990'lara kadar ağırlığını hissettirmiştir. Birikim rejiminin daha piyasacı bir hal almaya başladığı 1980'lerden itibaren ve bu halin yoğunluk kazandığı 1990'larla beraber kamu yönetimi-kamu işletmeciliği benzerliği yine savunulur olmuştur. Ama bu sefer Yeni Kamu İşletmeciliği gibi yaklaşımlarla özel sektör/şirket ile kamu sektörü/kamu kurumları arasında işleyiş açısından farklılık olmadığı; özel sektör/piyasa mantığı ve işleyiş teknikleri temelinde birleşmesi gerektiği savlarıyla gündeme gelmiştir.

Bu iki alanın aynı olduğunu savunanlara katılmayanlar da bulunmaktadır. Bunlara göre yapısal olarak -yasal ya da anayasal düzenlemeler, kolektif mal-hizmet üretimi ve seçime dayalı kurumlar gibi unsurlara sahip olamamasından ötürü- kamu işletmeciliği, kamu yönetiminden farklı bir alana tekabül etmektedir.<sup>11</sup>

Bu kesime göre kamu işletmeciliği, kamu yönetimi kadar geniş bir anlama ve içeriğe sahip değildir. Kamu yönetimi, sadece örgüt içi işleyişle (*management*'le) sınırlı tutularak tanımlanamaz. Kamu kurumlarının yöne-

<sup>8</sup> Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Classics of Public Administration*, (Ed: Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde), 3rd Ed., Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1992, s. 18.

<sup>9</sup> James L. Perry ve Kenneth L. Kraemer, "The Roots of Public Management", Ott, Hyde ve Shafritz (1992), *a.g.k.*, s.5. Bu yazının orijinali: *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield, Palo Alto, CA, 1983.

<sup>10</sup> Ott, Hyde ve Shafritz (1992), *a.g.k.*, "Introduction to Public Management", s. 2.

<sup>11</sup> Christopher Pollitt, *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead, 2003'ten aktaran Lynn (2007), *a.g.k.*, s. 28.

timini, işleyişini ilgilendiren her tür siyasal, sosyal, kültürel ve hukuksal çevre kamu yönetiminin (*public administration*) ilgisi dâhilindedir.<sup>12</sup>

Kamu yönetiminin, özel bir örgütten farklı olduğunu savunanların değerlendirmelerine devam edilirse, kamu yönetimi, köklerini demokratik yönetim rejiminden, anayasal düzenden almaktadır. Egemenlik, güçler ayrılığı, ‘denge ve fren’ mekanizması, bireysel haklar, çoğulculuk, kamu çıkarı, kolektif mallar, bilgiye serbest ulaşım, temsil edilebilirlik, fırsat eşitliği ve eşit muamele gibi değerleri taşımaktadır.<sup>13</sup> İki sektör yönetsel işleyiş kuralları açısından bazı benzerlikler gösterse de bu benzerlikler yüzeyseldir. İki sektörün sahip olduğu öz farklıdır. Sahip olunan öz, değerler sistemi, işleyişe yönelik yönetsel kuralları ve teknikleri kendi ekseninde doğrudan ve dolaylı olarak belirlemektedir.<sup>14</sup>

Benzerlikler ya da farklılıklar üzerine vurgu yapan görüşlere kısaca değinilip toparlanırsa kamu işletmeciliği, kamu politikalarının örgütsel uygulanması üzerine düşünmeyi ifade etmektedir. Buna göre kamusal işlerin şekillendirmesinde planlama, örgütlenme ve kontrol, kamu yöneticilerinin temel araçlardır.<sup>15</sup> Kamu işletmeciliği, düşünceleri ve politikaları eylem programına dönüştüren yönetsel (*managerial*) araçlara, tekniklere, bilgiye ve yeteneklere odaklanmaktadır. Bu teknik ve becerilere örnek olarak, pozisyon sınıflandırma sistemleri, personel seçim ve işe alım prosedürleri, etki yönetimi, bütçe analizi ve formülasyonu, denetim becerileri, uzun dönemli veya stratejik planlama, program ve örgütsel gelişim, geri-besleme ve yönetim bilgi sistemleri aracılığıyla kontrol mekanizmaları, sözleşme yönetimi, proje yönetimi ve yeniden yapılanma verilebilir.<sup>16</sup>

Kamu işletmeciliği, kamu alanını (yönetimini/sektörünü/malını vb.) -bu alana özgü değerlerin farkında olarak- genel zemin kabul ettiği piyasa toplumunun kucağında (onun eşitsiz, mücadelecı, rekabetçi, değişken, ‘kuralsız-serbest’ ortamında) zaman ve mekân açısından evrensel (*universal*’dan ziyade *generic*<sup>17</sup>) olduğunu düşündüğü işletmeci tekniklerle verimli şekilde yönetmeye çalışmak olarak kısaca tanımlanabilir.

<sup>12</sup> Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1988, s. 451.

<sup>13</sup> Ott, Hyde ve Shafritz (1992), *a.g.k.*, “Introduction to Public Management”, s. 3.

<sup>14</sup> *a. k.*

<sup>15</sup> Shafritz (1988), *a.g.k.*, s. 455.

<sup>16</sup> Ott, Hyde ve Shafritz (1992), *a.g.k.*, “Introduction to Public Management”, s. 1.

<sup>17</sup> İşletmeciliğin bu anlamda evrensel olduğunu iddia edenlere göre ister kamu ister özel bir örgüt olsun her iki örgüt de benzer işlemlerle yönetsel ve analitik becerilere sahiptir. *a. k.*, s. 3.

Kamu işletmeciliği, belli bir amaca yönelik olarak etkili ve verimli şekilde örgütlenmenin ve iş görmeye odaklanmanın yanında kamu yararını, demokratik değerleri (eşitlik, adalet gibi) de kapsamaktadır. Kamu işletmeciliği, bir yanda ‘rasyonel’ kaynak kullanımında, bütçelemeye, çalışanları yönlendirmede, yönetici/lider davranışında işletmeci (*managerial*) teknikleri sahiplenirken bir yandan da özel sektörden farklı bir kamusal alana yönelik ayrırcı toplumsal değerleri, kuralları da göz önünde bulundurmaktadır.

Önceden de belirtildiği gibi kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği, disiplinin kuruluşundan itibaren sürekli olarak birlikte veya birbirlerinin yerlerine kullanılmışlardır. Ancak 1980’ler ve sonrasında beraber kamu işletmeciliği, yeni bir anlam kazanmıştır/yüklenmiştir. Bu zaman kesitinden itibaren kamu işletmeciliği, yeni sağ-neoliberal politikaların güdümünde piyasacı yönetim tekniklerinin ‘kamu’ya uygulanmasını savunan baskın bir yaklaşım haline gelmiştir. Özel sektör yönetim biçimini benimsemiş kamu işletmeciliği yaklaşımı, devletin kötü yönetildiği savına karşılık olarak ortaya atılmıştır.<sup>18</sup> 1970’lerde ABD’de ortaya çıkan Yeni Kamu Politikası Okulu’nun görüşleri<sup>19</sup>, Avrupa’da ise Birleşik Krallık’taki ve Yeni Zelanda’daki etkinlik-verimlilik temelli işletmeci reformları da kamu işletmeciliği yaklaşımının oluşmasında etkili olmuştur.<sup>20</sup>

Yeni Sağ düşüncesine bir parantez açılırsa, Yeni Sağ, 1970’lerde yaşanan birikim sorunları sonrasında birikim rejiminin, zorunlu devlet alanı haricinde doğrudan piyasa aracılığıyla oluşturulması gerektiğini savunmaktadır. Yeni Sağ’a göre devlet, yaptığı harcamalarla, piyasaya yük olmakta, aynı zamanda piyasanın işlemesine ket vurmaktadır. Ayrıca rekabetten, kar dürtüsünden, piyasaya özgü serbestlikten ve esneklikten mahrum olan kamu alanı, toplum kalkınması açısından sorun oluşturmaktadır. İktisadi, siyasi ve toplumsal faaliyetler mümkün olduğunca piyasa dâhilinde düşünülmeli, yapılmalıdır. Yeni Sağ düşüncesinde, bu tür liberal kabuller, muhafazakâr eğilimlerle de desteklenmektedir. Devlet/bürokratik olarak adlandırılan yönetsel yapı, maliyet artırıcı, iktisadi faaliyetleri bozucu olarak nitelendirilse de devletin düzenleyiciliğindeki mevcut toplumsal yapının, kurulu düzenin tama-

<sup>18</sup> Andrew Gray ve Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing Administration Revolution?”, *Public Administration*, Vol: 73, (Spring 1995), s. 79.

<sup>19</sup> James L. Perry ve Kenneth. L. Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield, Palo Alto, CA, 1983’ten aktaran Lynn (2007), a.g.k., s. 27.

<sup>20</sup> Peter Aucoin, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, Vol: 3, No: 2, (1990), s. 115-137 ve Christopher Pollitt, *Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, 1990’dan aktaran Lynn (2007), a.g.k., s. 27.

mıyla reddedilmesi söz konusu değildir. Özel mülkiyete dayalı olan ve bu anlamda pek çok eşitsizliğin görüldüğü toplumsal düzen doğaldır, olağandır. Devletiyle, dernek, vakıf gibi sivil toplum örgütleriyle bu düzen kendi doğal dengesini, uyumunu bulacaktır. Bu denge içerisinde devletin geri çekildiği yerleri sivil toplum örgütleri dolduracaktır.<sup>21</sup>

Refah devletinin ve onun yönetim anlayışının sorgulanmaya başladığı 1970’lerde kamu yönetiminin, daha cevap ve hesap verebilir olma amacıyla örgütsel değişim, stratejik yönetim (*strategic management*), yeni personel yönetimi sistemleriyle birlikte ele alınması yoğun bir şekilde dile getirilmeye başlanmıştı. Örgüt kuramcıları ve yönetim (*management*) uzmanlarının/işletmecisi profesyonellerin kamu yönetimine dâhil edilmesi gerektiği savunulur olmuştur. O zamanlarda kamu politikaları analizcileri de örgüt içi politika süreçlerinin bu eğilim doğrultusunda ele alınması gerektiğini savunmaktaydı.<sup>22</sup>

Devletin rolünün ne olduğuna ilişkin kanının, neoliberal diye adlandırılacak olan liberal kesimin düşünceleri doğrultusunda evrilmeye başlamasıyla kamu işletmeciliği yaklaşımı, kendine siyaset alanından da destek alarak daha fazla gündeme gelmiştir.

Bu tarihsel dönemde birbirlerini tamamlayan, besleyen iktisatçıların, işletmecilerin (ön plana çıkanlar personel yönetimi sonraki adlarıyla insan kaynakları yönetimi uzmanları) ve bunlara kendi siyasal düşüncesi içerisinde önemli ölçüde yer veren siyasetçilerin, devletin daha verimli (*efficient*) şekilde çalışması için önerdikleri model, özel sektör yönetim anlayışının ve şeklinin kamu yönetimine aktarılmasıdır.<sup>23</sup> Bu düşüncenin yönetim alanında en net şekilde ifadesi, kamu işletmeciliği yaklaşımı olmuştur.

Yönetim tekniklerinin uygulanması açısından kamu ya da özel örgüt ayrımının bir anlam ifade etmediği düşüncesi kamu işletmeciliği yaklaşımıyla yazında ve kamu yönetimi pratiğinde kabul görmeye başlamıştır. Kamu yönetimini, kamu örgütlerinin yönetsel (*executive*) mekanizması olarak gören kamu işletmeciliği yaklaşımı, örgüt içine sıkışmış bir yaklaşım olarak, ku-

---

<sup>21</sup> Bu konuya ilişkin toparlayıcı bir çalışma için bakınız: Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayıman), Yargı, Ankara, 2003, s. 545-559. Bu yazımı orijinali: *Kamu Yönetimi Disiplini Sorunları*, II. Cilt, TODAİE, 1995.

<sup>22</sup> Brian W. Hogwood ve Lewis A. Gunn, *Policy Analysis in the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984.; Gray ve Jenkins (1995), *a.g.k.*, s. 83.

<sup>23</sup> Gray ve Jenkins (1995), *a.g.k.*, s. 80.

ramasal düzeyde kamu ve özel örgütler karşılaştırılarak oluşturulmaya çalışılmıştır.<sup>24</sup>

Bu yaklaşımın dünya genelinde geçerlik kazanması ve yoğun olarak uygulamaya dökülmesi 1990'larda olmuştur. Yaklaşım, bu dönemde kendine bazı kuramsal yaklaşımları da dayanak alarak Yeni Kamu İşletmeciliği adında göstermeye başlamıştır. Bu yaklaşımın inşasında, Anglo-Sakson toplumlarından İngiltere öne çıkmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kapsamında pek çok ülkede devlet/kamu yönetimi reformlarına girilmiştir.

Kendilerine dayanak olarak alınan kuramsal yaklaşım, yeni sağ siyasal hareketinin de üzerinde yükseldiği Kamu Tercihi Kuramı'dır. Kamu kurumları ile kamu yöneticilerini, diğer kurumlar ve bireyler gibi kendi çıkarlarının peşinde koşanlar, güç kazanmaya çalışanlar olarak gören; bunun sonucunda kamu yönetiminde kamu çıkarının gözetildiğinin bir yanlısına olduğunu ve kendilerini düşünmelerinden ötürü kamu harcamalarının gereksiz yere arttığını, kamu kurumlarının aşırı büyüdüğünü belirten Kamu Tercihi Kuramı, devletin küçültülerek ve 'özelleşerek' ayakta kalacağını savunmaktadır. Bu kuramının kardeşi olarak sayılabilecek İşlemler Maliyeti Kuramı da nehrin akış hızını artırmıştır. Kamuya (yönetimine/sektörüne) ait amaç, örgütsel yapı, bütçe, personel vb. unsurların mümkün olduğunca piyasalaştırılması, piyasa mekanizmasıyla yeniden değerlendirilmesi gerektiğini söyleyen bu yaklaşımın, kamu yönetiminde yaşanan değişime belirgin katkıları olmuştur.

Yeni Kurumsal İktisat çatısı altında da toplanabilecek yaklaşımlarından bu şekilde güç alan Yeni Kamu İşletmeciliği, işletme alanından da beslenmiştir.<sup>25</sup> Yeni Bilimsel Yönetim (*New Scientific Management*), Yeni İşletmecilik (*Neo Managerialism*) gibi adlarla da ortaya çıkan bazı yaklaşımlar işletmecilik bakış açısının güçlü bir şekilde gündeme gelmesini sağlamıştır. Bu işletmecilik anlayışına göre hem örgütlerin hem de toplumun, etkinlik-verimlilik (*efficiency*) temelinde düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun en önemli araçları, zamanın yönetim teknolojisidir. Bu amaç doğrultusunda araçları kullanmaya ehil olanlar, profesyonel anlamda yönetici olanlardır. Profesyonel yöneticiler de karar verme ve kontrol özgürlüğüne sahip olmalıdır.<sup>26</sup>

Bir yaklaşım olarak Yeni Kamu İşletmeciliği'ni ortaya koyan ilk isimlerden biri olan Christopher Hood'a göre bu yaklaşım, 1980'lerden itibaren

<sup>24</sup> Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", (Ed: Aykaç, Durgun ve Yayman), (2003), *a.g.k.*, s. 368, 369. (Bu makalenin orijinali: *Amme İdaresi Dergisi*, C: 33, S: 3, 2000)

<sup>25</sup> Christopher Hood, "Administration Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol: 69, No: 1, (1991), s. 5, 6.

<sup>26</sup> Pollitt (1990), *a.g.k.*'den aktaran Üstüner (2003), *a.g.k.*, s. 371, 372.



hâkim olan eğilimi yansıtmaktadır. Hood'a göre Yeni Kamu İşletmeciliği, harcamalar ve personel açısından azalmaya gidilerek, devletin küçültülmesini; kamu hizmeti sunma ve üretme noktasında özelleştirme mekanizmalarını ve yetki devirlerini (buradaki kullanımıyla *subsidiarity*); kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında -özellikle bilgi teknolojilerinin yardımıyla- otomasyonu; bunlarına yanısıra politika tasarımı, karar sivilite, devletlerarası işbirliği gibi uluslararası ajandanın geliştirilmesini önermektedir.<sup>27</sup>

Bu önermelerin gerçeklik kazanması için bazı gereklilikler vardır.<sup>28</sup> Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına göre;

a) Üst düzey yöneticilere daha fazla yetki verilmelidir. Gücün yayılmasından ziyade açık ve net bir şekilde yöneticilerin görev tanımları yapılmalıdır. Bu netlik üzerinden inisiyatif almaları ve hesap vermeleri sağlanmalıdır.

b) Örgüt için standartlar ve performansı değerlendirmek için ölçütler geliştirilmelidir. Bu, amaçların, hedeflerin, niceliksel terimlerle başarı ölçütlerinin tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu tür ölçütlerle hesapverebilirlik ve etkinlik-verimlilik sağlanabilecektir.

c) Çıktı (*output*) kontrolü önemlidir. Süreçten çok sonuçlarla ilgilenilmelidir. Performans ölçümlerine göre kaynak tahsisi yapılmalı ve çalışanlara ödeme yapılmalıdır. Merkezîyetçi bürokratik personel yönetimi anlayışından vazgeçilmelidir.

d) Kamu yönetiminde parçalı yapıya geçilmelidir. Monolitik birimler kaldırılmalıdır. Üretime odaklanmış işbirliği içerisinde yönetim (*management*) sistemlerine geçilmelidir. Farklı yönetim parçaları, desantralize bütçe çerçevesinde faaliyet görmelidir. Tedarik ve üretim birbirinden ayrılmalıdır. Kamu sektörünün içinden ve dışarıdan olanlarla sözleşmeler ve frençayz (*franchise*) düzenlemeler yaparak verimli (*efficiency*) olunmalıdır.

e) Kamu sektörüne rekabet getirilmelidir. Dönemlik sözleşmeler ve kamu ihale prosedürleri tercih edilmelidir. Yarışmacılık, daha düşük maliyetlerin ve daha iyi standartların anahtarıdır.

f) Özel sektör tipi yönetim pratikleri ve araçları benimsenmelidir. Askeri stile sahip kamu hizmeti ahlakından vazgeçilmelidir. İşe almada ve ücretlendirmede esnek olunmalı, performans ölçütleri kullanılmalıdır.

g) Kaynak kullanımında hasis/tutumlu olunmalı, kamu sektörü disiplin altına alınmalıdır. Doğrudan maliyetler kesilmeli, çalışma disiplini artırılmalı,

---

<sup>27</sup> Hood (1991), *a.g.k.*, s. 3.

<sup>28</sup> *a.k.*, s. 4, 5.

sendikaların taleplerine direnilmeli, özel sektör tipi yapılanmayla uyum maliyetleri sınırlandırılmalıdır.

Yeni Kamu İşletmeciliği, devletin tekelci yapısından kaynaklandığı varsayılan etkinsizlik durumuna, kaynak kullanımındaki optimum olamama durumuna çözüm olarak pazar yaratma, hizmetleri piyasaya devretme, idari rejimi liberalize etme ve özelleştirme, mali yönetimin delege edilmesi, performans dayalı bütçe gibi uygulamaları önermektedir.<sup>29</sup> Bunun yanı sıra personel sistemine ilişkin keskin önerilere sahiptir. Kariyer sistemi, iş güvenliği, artımlı maaş sistemi gibi geleneksel kabul edilen motivasyon ve güdüleme yöntemlerinin aksine performans odaklı iş ve ücret sistemi, esnek istihdam anlayışı savunulmaktadır.<sup>30</sup>

Yeni Kamu İşletmeciliği, örgüte odaklı bir yaklaşımdır. İnceleme nesnesini, kamu yönetimi/sektörü içerisinde yer alan kurumlar/örgütler olarak belirlemiştir. Kamu yönetimini, kamu kurumlarını toplumsal yapıyı düzenleyen bir devlet bütünlüğü içinde değerlendirmemektedir. Devlete/kamu yönetimine özgü değerler, sorumluluklar ilgi dâhilinde tutulmamaktadır.<sup>31</sup> İşletmeci bakış açısıyla ve yönetim araçlarıyla kamu yönetiminin etkin hale getirileceğini savunan Yeni Kamu İşletmeciliği, siyasete ve hukuka dayalı meşruiyet arayışlarını bir tarafa bırakmıştır. Bu yaklaşıma göre kamu kurumlarının işleyişi, siyaset alanından uzak tutulmalıdır.<sup>32</sup>

Bill Clinton zamanında ABD’de görülen yönetsel reform çalışmaları, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının en güzel uygulama örneklerindedir. ABD, işletmeci ruha sarılan David Osborne ve Ted Gaebler’in ‘bestseller’ olan *Yönetimin Yeniden İcadı*<sup>33</sup> kitabını, yönetsel reform kılavuzu olarak görmüştür. Bu kitaba göre yüzü piyasaya dönük, piyasa kurallarını benimsemiş; mümkün olduğunca sorumluluğunu özel sektöre devreden ve özel sektörler işbirliği içinde olan; rekabet aracılığıyla kaliteyi artırmayı hedefleyen; çıktılara odaklı performans dayalı bütçelemeyi, ücretlendirmeyi önemseyen bir yönetim yapılanması kamu kurumlarını başarıya götürecektir.

<sup>29</sup> John Vickers ve George K. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, London, 1988; Anthony Hopwood ve Cyrill Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan, London, 1984.

<sup>30</sup> Gray ve Jenkins (1995), *a.g.k.*, s. 80.

<sup>31</sup> Norma M. Riccucci, “The ‘Old’ Public Management Versus The ‘New’ Public Management: Where Does Public Administration Fit in?”, *Public Administration Review*, Vol: 61, No: 2, (2001), s. 160.

<sup>32</sup> David H. Rosenbloom, “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, Vol: 53, No: 6, (1993), s. 505, 506.

<sup>33</sup> *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York.

## Yönetişim

Yönetişim kavramının kökeni Eski Yunan'a, 18. yy Aydınlanma Çağı'na kadar götürülmektedir. Son birkaç on yıla kadar da genellikle hükmetme (hükümet, *government*) anlamında kullanılmaktaydı. Karar alma ve alınan kararların uygulanması sürecinde ilgili kesimlerin katılımını öngören bir yönetim modeli olarak tanımlanmaktaydı. 'İyi' ön takısıyla son dönemde farklı bir içerikle yeniden karşımıza çıkmıştır. Kavram, günün ekonomik ve sosyal yapısına uyum sağlayacak şekilde dönüştürülmüştür. Dünya Bankası'nın 1989 yılı Afrika Raporu, yönetişim kavramının dirilişinin ilanı niteliğindedir.

Bugünkü anlamıyla yönetişim kavramı, 1980'lerin sonunda ortaya çıkmıştır. Farklı anlamlar yüklenerek ve her geçen gün farklı boyutlarda uygulanırlık kazanarak günümüzde etkinliğini sürdürmektedir. Kimileri, 'yönetim' sözcüğü yerine 'yönetişim'i kullanarak taşıdığı anlamlarla birlikte bu kavramı benimsemekte ve tartışmasız çağdaş yönetim anlayışı olarak görmektedir.<sup>34</sup>

*Governance* kavramının Türkçe karşılığı olarak türetilen yönetişim kavramı, barındırdığı işteş takısıyla ortaklaşa, katılımcı bir yönetim anlayışını anlatmaktadır. Katılımcı bir yönetim anlayışının ne ifade ettiği ve nasıl işleyeceği günün sosyo-ekonomik şartları çerçevesinde belirlenmektedir. 1970'lerde başlayan ve 1980'lerin sonunda Sovyet Bloğu'nun da çökmesiyle neoliberalist tek kutuplu bir dünya düzeninin oluştuğunu söylemek pek yanlış olmaz. Dünya genelinde kapitalist itkilerle piyasacı, yeni bir liberal tarihsel dönem yaşanmaya başlamıştır. Bu dönem, dünya coğrafyasının çok önemli bir bölümünde çok çeşitli piyasa aktörleri aracılığıyla birikimin, eskiye nazaran esnek sayılan yöntemlerle sağlanmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu dönemde piyasacı akıl, devletin etki alanı dâhil her türlü alanı mümkün olabildiğince doğrudan kuşatmıştır.

Yönetişim kavramının içeriği farklı bakış açılarınca farklı şekilde değerlendirilmektedir. Ancak yazında yönetişim, yukarıda belirtilenlerin ışığında, daha çok yönetim masasında özel sektöre/şirketlere en güzel köşeyi ayıran, piyasaya duyarlı ve piyasadan mümkün olduğunca beslenen bir yönetim anlayışı olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetimin Yeniden İcadı gibi yaklaşımlarla bir tutulmaktadır.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution: Administration Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington, D. C., 2000.

<sup>35</sup> Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, 2005, s. 133-135.

Bazıları yönetişimi, katılımcılık vurgusuyla tepeden inmeçi yönetim anlayışı demode kılan çağın yönetim anlayışı olarak değerlendirmektedir. Bu kesime göre yönetişim, ilgili tüm taraflara danışılarak karar alınan ve bu kararın uygulamasına yine ilgili taraflarca ortaklaşa yön verilen bir yönetim modelidir.

Kimileri ise günümüz koşullarında kamu yönetimi kuramını yeniden inşa etmek olarak tanımlamaktadır.<sup>36</sup> Bu görüşe göre iktisatçıların, politika analistlerinin ve örgüt kuramcılarının sultanı mutlak gücünü yitirmeye başlamıştır; devir, daha çok kendi içine dönüp (*indigenous*) kuramı orda bulma devridir. Yönetişim yaklaşımı, kamu yönetimini işbirliği, kurum inşası ve ağ kuramları gibi öğretiler üzerinden var etme çabasıdır. Egemenlik düşüncesinin, ayırıcı ve belirgin yetki alan sınırları savunularının düşüş içinde olduğu bu dönemde yönetişim, yönetimde (*in administration*) yanal ve kurumlararası ilişkileri anlatmaktadır.<sup>37</sup>

Çoğunlukla siyaset bilimcilerden ve kamu yönetimcilerden oluşan diğer bir kesim, yeni bir yönetim imkânı olarak yönetişimi değerlendirmekte ve olumlamaktadır. Kurulu olan toplumsal düzenin fanatik savunuculuğunu yapmayıp biraz daha eleştirel bir yerde durmaya çalışan ama asilik de yapmayıp, olanı yumuşatmak isteyen bu kesime göre yönetişim, hiyerarşiden uzak olarak farklılara ve farklılıklara da yer veren, ayrıcalıkların olmadığı, demokratik bir anlayışla iletişime olanak tanıyan bir yönetim düzenidir.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla (iyi) yönetişimi bir tutan anlayışa göre yönetişim, son birkaç on yılda gündemde olan işletmeci reform hareketi içinde yer almaktadır. İşletmeci hareket içerisinde hükümetle/devletle toplum arasında ilişkiyi kurandır.<sup>38</sup> Bu anlamda yönetişim, bir kurum olarak devletle, piyasayı birlikte düşünen başka bir söyleyişle devleti/kamu sektörünü rol-işlev, hizmet-mal, işlemler vb. açısından piyasalaştırmayı öneren yeni kurumsalcı iktisat ve yine kamu yönetimini/bürokrasiyi yapı, işleyiş, aktörler bakımından ‘özel’leştirmeye çalışan kamu tercihi gibi yaklaşımlar üzerinden kendini inşa eden bir yönetim düşüncesidir.<sup>39</sup>

Kamu yönetimi disiplninde yönetişimi, günümüzün kamu yönetimi ya da kamu işletmeciliği anlayışı olarak görüp bunların yerine yönetişim kavramı-

<sup>36</sup> H. George Frederickson, “The Repositioning of American Public Administration”, *PS: Political Science & Politics*, Vol: 32, (December 1999), s.702.

<sup>37</sup> H. George Frederickson ve Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Colorado, 2003, s. 222.

<sup>38</sup> Kettl (2000), *a.g.k.*, s. 36.

<sup>39</sup> Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, S: 9, (2003), s. 96-101.

nı kullananların sayısı az değildir. Yönetişimi bu şekilde kullananlara göre yönetim, kamu hizmetlerinin ve mallarının üretimi ile sunumunu anlatan hükümet/devlet aktivitelerini belirleyen, sınırlayan ve mümkün kılan hukuk rejimi, idari kurallar ve bunların uygulamasıyla ilişkilidir.<sup>40</sup> Bu anlayışa göre yönetim, örgütsel ve mali yapılar, yasalar, sahip olunan kaynaklar, idari kurallar, kuramsal kurallar gibi farklı ve birbiriyle de doğudan ilişkili olmayan unsurları içermektedir. Aslına bakılırsa geniş anlamda kamu yönetiminden çok farklı bir içeriğe sahip değildir. Ancak yazında yönetişimi bu şekilde tanımlayanlar, tüm bu unsurları salt bürokrasiye ait olarak görmemektedir. Bu unsurlar siyasetçiler, farklı ilgili kesimler, baskı grupları gibi resmi ve resmi olmayan kesimlerin etkileşimi, pazarlığı sonucunda gerçeklik kazanmaktadır.<sup>41</sup>

Pek çok uluslararası kuruluş ve örgüt küresel, ulusal ve yerel-bölgesel gibi farklı ölçeklerle ülkelerde özellikle de az gelişmiş ülkelerde çağın yönetim anlayışı olarak yönetişimi ‘iyi’ ön takısıyla yerleştirmeye çalışmıştır. Uluslararası kuruluşlar tarafından yönetim, olması gereken bir yönetim modeli olarak sunulmaktadır. Bunlara göre yönetim, ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak kalkınma veya büyüme için bir yönetim reçetesidir.<sup>42</sup>

Neoliberal dönemin yönetim düşüncesi olarak yönetim, bazı ilkelere sahiptir. Bu ilkeler, devletin faaliyetlerinde özellikle mali açıdan sorumluluk ve denetim; faaliyetlerin kolaylıkla takip edilebilmesi; işleyişi düzenleyen bir hukuk sistemi; yetkilerin yerele devri; yönetimin özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşılması; hizmet üretme ve sunmada özelleştirme gibi unsurlara ve tercihlere dayanmaktadır.<sup>43</sup>

İyi yönetim, OECD tarafından, uzun dönemli ekonomik, sosyal ve çevresel gelişme için kritik öneme sahip bir politika olarak görülmektedir. Altı ilkelik iyi yönetim sistemi, ülkelerde yerleştirilmek istenmektedir.<sup>44</sup> İlkeler şunlardır:

---

<sup>40</sup> Laurance Jr. Lynn, Carolyn Heinrich ve Carolyn Hill, *Improving Governance: Administration New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington, D. C., 2001, s. 10.

<sup>41</sup> Frederickson ve Smith (2003), *a.g.k.*, s. 210, 211.

<sup>42</sup> Sonay Bayramoğlu (2005), *a.g.k.*, s. 129-132.

<sup>43</sup> World Bank, *Governance and Development*, New York, 1992; OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris, 2001; UNDP Oslo Governance Centre, *Governance Indicators: Administration Users' Guide*, 2nd Edition, 2007; Commission of the European Communities, *European Governance: Administration White Paper*, Brussels, 2001.

<sup>44</sup> <<[http://www.oecd.org/document/32/0,2340,en\\_2649\\_33735\\_18\\_14560\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/32/0,2340,en_2649_33735_18_14560_1_1_1_1,00.html)>> , (Erişim Tarihi: 11.08.2004).

**Hesapverebilirlik:** devletlerin, açıkça belirlenmiş ve üzerinde anlaşılmiş amaçlar doğrultusunda aldıkları kararları ve yaptıkları faaliyetleri göstermeye istekli olmasıdır.

**Şeffaflık:** devlet faaliyetlerinin, kararlarının ve karar alma süreçlerinin diğer devlet kurumlarına, sivil topluma, bazı durumlarda yabancı kurumlara ve devletlerin incelemelerine açık olmasıdır.

**Verimlilik ve Etkililik:** devletlerin, vatandaşlara en uygun maliyetle hizmet sunulmasını içeren kaliteli kamusal çıktılarının üretilmesi için çabalaması ve bu çıktılarının politika yapıcıların amaçlarına uygun olmasıdır.

**Cevapverebilirlik:** devletlerin, sosyal değişikliklere hızla cevap verebilecek kapasiteye ve esnekliğe sahip olması, genel kamu çıkarı doğrultusunda sivil toplumun beklentilerini karşılama ve kendi rollerini eleştirel olarak değerlendirmeye istekli olmasıdır.

**İleri görüşlülük:** devletlerin, mevcut veri ve eğilimleri bilerek gelecekteki problemleri tahmin edebilmesi ve gelecekteki maliyetler ile beklenen değişimlere bağlı politikalar geliştirmesidir.

### **Postmodern Kamu Yönetimi**

Bu yaklaşım, 1990 yıllarda belirginlik kazanmaya başlamıştır. Ancak yaklaşımın filizlenme tarihi 1970'lerin sonu 1980'lerin başıdır. Ama o dönemler bu yaklaşım çok ses getirememiştir. 1970'lerin sonunda yerleşik/anaakım kuramsal yaklaşımlara tepki olarak eleştirel bir tavra sahip olan Kamu Yönetimi Kuramı Ağı (Public Administration Theory Network/PAT-NET) ortaya çıkmıştır.<sup>45</sup> Eleştirel bir duruş sergileyen akademisyenler daha sonra da kendilerini Blacksburg Manifestosu'yla da göstermişlerdir.<sup>46</sup> Şirket yönetimleri-

<sup>45</sup> Daha ayrıntılı bilgi için bkz: <http://paththeory.asu.edu>

<sup>46</sup> Manifesto, 1982 yılında, Virginia Politeknik Enstitüsü ve Virginia Devlet Üniversitesi'nden Gary L. Wamsley, Charler T. Goodsell, James F. Wolf, John A. Rohr ve Orion F. White tarafından ortaklaşa kaleme alınmıştır. 1983 yılında ASPA'da sunulmuş, 1984 yılında Dialogue'da yayımlanmıştır. Manifesto, Minnowbrook perspektifinin ardıdır ve bu perspektifin kurumsallaşamaması eksikliğini giderme iddiasındadır. Manifesto, işletmeciler ve sıkı özelleştirmeci yaklaşımlara tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin rolü ve meşruluğu sorununa odaklanmaktadır. Manifesto yazarları ve destekçileri, yönetim ve anayasacılık temelinde, A.B.D.'nin kuruluş yıllarına referansla, kamu yönetimini anlamlandırmaya çalışmaktadır. Manifesto, kamu yönetimini, kamu çıkarına özgülenmiş bir siyasa süreci içerisine yerleştirmektedir. Yurttaşların da bu sürece katılımını öngörmektedir. Manifesto, bu noktada paylaşım zemin olacak kurumlar (*agency*) tahayyül etmektedir. Kurumlarda, paylaşımı sağlayacak aktörler, kamu yöneticileridir Karen G. Evans ve Gary L. Wamsley, "Blacksburg Manifesto", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration: A-C Vol. 1*, Shafritz, Jay M., Westview Press, 1998, s. 200, 201.

ne öykünenleri ve kamu yönetimini siyasetten ayrı tutmaya çalışanları eleştiren bu kesim, postmodern ve eleştirel kamu yönetimi akademisyenlerinin önderleri, belki de ilk temsilcileri olarak değerlendirilebilir.

Postmodern yaklaşım, modernist/pozitivist düşünce sistemini alaşağı etmeye çalışmaktadır. Doğru bilginin var olduğu ve bu bilgiye gözlemlerle ya da deney yaparak ulaşılabileceğini; bilginin doğruluğunun akla da uygun olduğunu; doğru bilginin evrensel ve kesin olduğunu; bu doğru bilgilerin anlamlı birlikteliğinden net bir şekilde gerçeğe ulaşılabileceğini iddia eden modernist düşünceyi eleştirmektedir.<sup>47</sup> Postmodernist düşünce tüm bu önermeleri deşillemeye çalışmaktadır.<sup>48</sup>

Bu yaklaşım ‘temelcilik’ karşıtlığını (anti-foundationalism) savunmaktadır.<sup>49</sup> Yaklaşımına mensup olanlar, bilgiye bir yöntem ya da doğruluğunun kanıtlanmasına gerek duyulmayan bir kanaat/inanç/düşünce aracılığıyla ulaşılabileceğini, bu ‘doğru’ bilginin de evrensel olduğunu ve başka bilgilerini temel olan bu bilgilerden türetililebileceğini savunan temelcilik yaklaşımının<sup>50</sup> gerçekliği açıklayabildiğinden emin değillerdir. Onlara göre tüm bilgi formları, anlatılar eşit değerdedir.

Postmodern durum, rasyonelleşme, merkezileşme, uzmanlaşma, bürokratikleşme ve sanayileşme gibi eğilimleri barındıran moderniteden ziyade esas olarak parçalılığı (*fragmentation*) anlatmaktadır. Bu durumda, kapsayıcı rasyonellik, akli yürütme süreciyle yerinden edilmeye çalışılmaktadır. Modernitenin eğilimlerinin aksine desantrilizasyon, bireyleşme ve uluslararasılaşma ön plana çıkmaktadır. Kültür, ulusal odağını kaybetmekte; insanlar ulusal sınırların ve örgütlerin ötesinden örgütlenmekte ve çoğu kaosun eşliğinde olduğunu düşünmektedir. Dünya çapında matriks örgütlenmeler ile taşeronlaşmacı/ihaleci örgütlenmeler ve müşteri odaklı kamu kurumları bu dönemin örgütlenme anlayışının en güzel örnekleridir.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Doğan Özlem, “Evrenselcilik Mitosu ve Sosyal Bilimler”, *Sempozyum Bildirileri-Sosyal Bilimleri Yeniden Düşünmek*, (Yay. Haz.: Kaya Şahin), Metis, İstanbul, 1998, s. 56, 57’den aktaran Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, *Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem ve Sorunlar*, (Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), Nobel, Ankara, 2007, s. 32.

<sup>48</sup> David John Farmer, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1995, s. 145.

<sup>49</sup> Tom Rockmore ve Beth J. Singer, *Antifoundationalism Old and New*, Temple University Press, Philadelphia, 1992’den aktaran David John Farmer (1995), *a.g.k.*, s. 129.

<sup>50</sup> <<<http://www.philosophyonline.co.uk/tok/knowledge7.htm>>>

<sup>51</sup> Peter Bogason, “Postmodern Public Administration”, (Ed: Ferlie, Lynn ve Pollitt), (2007), *a.g.k.*, s. 236.

Postmodern kamu yönetimi, disiplinin başlangıcından günümüze modernist önermeleri benimseyenleri ve kamu yönetimine taşıyanları sorgulamaktadır. Modernist önermeler doğrultusunda olgu ve değerlerin birbirlerinden ayrı olduğu bu anlamda kamu yönetiminin olgularla ilgilendiğini, değerlerden arınmış bir yönetim sisteminin oluşturulması gerektiği; kamu yönetimin nötr ve nesnel olduğu; siyaset-yönetim gibi ikiliklerin kaçınılmazlığı; her zaman ve her yerde geçerli evrensel, doğru, kesin, somut yönetim tekniklerinin bulunabileceği savunularını yanlış bulmaktadır.

Bu yaklaşım, uygulamaya dönük, ekonomikliği ön plana çıkararak, yönetsel/idari reformu merkezine alan anaakım kamu yönetimi anlayışını yetersiz bulmaktadır.<sup>52</sup> Örgüt içine sıkışmış, idareyi kendine inceleme nesnesi kabul eden anlayışa bir karşı çıkıştır.

Bu yaklaşım savunucuları, 1980 sonrası baskın hale gelen piyasacı ve işletmecî anlayışa tepki göstermektedirler. Bu tür bakışın alana katkısı olduğunu ama kamu yönetiminde var olan tüm sorunlar için geçerli çözümler üretmediğini düşünmektedirler. Bunlara göre etkinlik-verimlilik, kesinlik, bilim, olgular ve nesnellik gibi modern içerikli terimlerin kullanımına dayalı kamu yönetimi anlatıları yetersizdir.

Bu yaklaşım, tekniğe övgü düzen ve meseleleri tekniğe indirgeyen olarak nitelendirdikleri disipline bir soluk getirmek, disiplini yenilemek için postmodernizmi disipline sokmaya çalışmaktadır.

Bu yaklaşıma göre kamu yönetimi disiplininde, kimlik bunalımı söz konusudur. Çünkü iktisat, tarih, sosyoloji gibi alanlarda olduğu gibi kendi varoluşuna yönelik bir sorgulama söz konusu değildir.<sup>53</sup> Disiplinde, felsefi, yönetsel düşünme ve buna bağlı olarak araştırma yapma alışkanlığı yoktur.

Postmodern kamu yöneticileri, postmodernizmi, tarihsel bir dönem olarak görmektedir. Modernizm mirası üzerinde yükselen ama modernizmin bir parçası olmayan bir dönem. Onlara göre postmodernizm, adını koymanın güç olduğu, içinde yaşanan dönemin bilgisini yansıtan bir yaklaşımdır. Modernist düşünceyi reddediş (örneğin, anti-otoriteryan, anti-hiyerarşik, temelcilik karşıtı tutum) söz konusudur ama bu reddiyeye üzerinden kuramsal bütün yaratma amacı güdülmemektedir.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Murat Okçu, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed.: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara, 2003, s. 103.

<sup>53</sup> O. C. McSwite, "Jacques Lacan and The Theory of the Human Subject", *American Behavioral Scientist*, Vol: 41, No: 1, (1997), s. 44.

<sup>54</sup> Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 119.



Postmodern öğretilerden yola çıkan kamu yöneticiler nötr, nesnel bir kamu yönetiminin mümkün olmadığını belirtmektedirler. Disiplinin kurulduğundan beri kamu yönetimine bu anlamda verilen nesnel payesinin gerçekçi olmadığını iddia etmektedirler. Bunlara göre kamu yönetiminde her zaman belli bakış açıları, değerler etkili olmuştur. Bu da doğaldır ama böyle değilmiş gibi anlatılması doğru değildir.

Postmodern kamu yöneticileri, değerlerden bağımsız bireysel-toplumsal bir durumun varolamayacağını düşünmektedirler. Değerler önemlidir, bu anlamda öznellik kabul edilmeli ve öznelliğe sahip çıkılmalıdır.

Öznellik savunusuna ek olarak göreceliliği (relativity) absorbe edebilecek bir kamu yönetimi anlayışını kurmak istemektedirler. Göreceliliğe, dil üzerinden varabileceklerini düşünmektedirler. Onlara göre kelimelerin anlamlarının kullanıldıkları bağlamdan çıkarılıp başka bir bağlama oturtulmasıyla göreceli bir dil yaratılabilir.<sup>55</sup> Örneğin, kamu yönetiminden hareketle profesyonellik olgusu, genellikle teknik yeterlik, beceriklilik, eğitim düzeyi gibi nesnel kabul edilen sosyolojik öğelerle tanımlanmaktadır. Postmodern kamu yöneticileri, bu tarz tanımları yetersiz bulmaktadır. Onlara göre bu tür tanımlar tek yönlüdürler. Profesyonel-amatör gibi karşıtları aynı anda içeren kelime çiftleri kullanılarak tanımlamalar yapılmalıdır.<sup>56</sup>

Bu yaklaşımın savunucuları, ‘dil’i daha geniş bir bağlamda da ilgileri dâhilinde tutmaktadırlar. Onlara göre aslında kamu yönetimi de bir tür dildir. Bu dil, dönemselsel olarak baskın olan, tabiri caizse paradigma haline gelen yaklaşımlardır. Yeri gelmiş Taylor’un bilimsel yönetimi olmuş, yeri gelmiş girişimci devlet olmuştur.

Postmodern kamu yöneticilerine göre bu şekilde paradigmatik bir dil, sistematik bir bilgi düzenidir. Belli bir yönelime sahip bilgiler toplamıdır. Başka türlü düşünmeyi ve çıkarım yapmayı engelleyen bu tür bilgi düzenleri bozulmalıdır. Buna yönelik olarak ve kamu yönetimini değiştirebilmek için baskın olan ve kullanılagelen dil yeniden kurgulanmalıdır. Kamu yönetiminde var olan dil, bilgi nesnesini kendisinin dışında gören bir anlayışa yaslanmaktadır. Bu anlayışın kırılması önemlidir. Bilim insanı, sahip olduğu düşünce sistemi, dil aracılığıyla bilgi toplamakta ve bilgileri anlamlandırmaktadır. Bu anlamda pozitivist araştırma tekniklerinden ziyade yorumlama

---

<sup>55</sup> Charles J. Fox, “What Do We Mean When We Say Professionalism?: A Language Usage Analysis for Public Administration”, *American Review of Public Administration*, Vol: 22, No: 1, (1992)’den aktaran Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 106.

<sup>56</sup> *a.k.*

dayalı özneyi/bilim insanını dışarıda bırakmayan, dönüşlü araştırma yöntemi tercih edilmelidir.<sup>57</sup>

Dili, işlevsel olarak gören modernizme/pozitivizme karşı yorumsamacılığı savunmaktadırlar. Toplumsal süreçler, dilin araçlarıdır. Her türlü ifade ve söyleyiş, durumsal yorumlara açık olmalıdır. Habermas'ın 'ideal konuşma durumu'nun önemsenmesi gerektiğini düşünmektedirler. Farklılıkların paylaşılması sağlanmalı, ortak bir dil bulunmaya çalışılmalıdır.<sup>58</sup>

Bu yaklaşıma göre kuramsal olmaya çalışmaktan vazgeçilmelidir. Pratiği dikkate alan, ilgisini pratiğe ve pratikle beraber kamu yönetimiyle ilişki içinde bulunanlara kaydırmak gereklidir. Kamu görevlileri/yöneticileri, verilen hizmetler açısından hizmet alıcılarıyla/yurttaşlarla etkileşime girmelidir. Etkileşime olanak tanıyan, biçimsel kalıplara sokulmamış esnek durumlar yaratılmalıdır.

Kamu kurumları, kamu hizmetlerine ilişkin en doğru kararı veremeyebilir. Kamu kurumlarının belirlediği politikalara ve yaptıklarına tamamen itimat etmek yanlış sonuçlara sebep olabilir. Bu açıdan kamu yönetimine/kamu hizmetlerine yönelik kararlar salt kamu kurumlarınca verilmemelidir. Hem karar vermede hem de karşılaşılan sorunlara çözüm bulmada kamu hizmetlerini alan ve hizmetlerden etkilenen taraflarla iletişim kurulmalıdır.

Postmodern kamu yöneticiler, postmodern düşünce sistemine ait inceleme yöntemini kamu yönetimi alanına uygulamak istemektedirler. Bu inceleme yönetimi, dört unsura sahiptir: imgelem, yapıbozum, yersiz-yurtsuzlaştırma ve farklılıktır. "Modern düşüncedeki rasyonalizasyonun karşılığını imgelem oluşturmaktadır. İmgelem, düşünce ile algı arasında bir yerde durmaktadır, izlenimlerimizi düşünceye aktarmak için hazır beklemektedir. Yapıbozum, bürokrasinin baskın konumuna karşı çıkabilmek için kullanılmaktadır. Yersiz-yurtsuzlaştırma, bilgi ve düşüncede yaşanan düzensizliğe, dağınıklığa işaret etmekte modern şekliyle temsilin inkârı anlamına gelmektedir. Farklılık, çeşitliliğin en uca götürülmesidir. Farklılık, verimliliği önceleyen standart bürokratik anlayışı dengeleyecek ahlaki bir duruş olarak belirlemektedir"<sup>59</sup>

Derrida'nın yapıbozum anlayışı kamu yönetimine uyarlanmaya çalışılmaktadır. Modern diye değerlendirilen yerleşik kamu yönetiminin kesin ve

<sup>57</sup> Farmer (1995), *a.g.k.*, s. 33.

<sup>58</sup> Gary Marshall ve Orion White, "The Blacksburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a Time Without a Name", *American Review of Public Administration*, Vol: 20, No: 2, (1990)'dan aktaran Okçu, *a.g.k.* (2003), s. 105.

<sup>59</sup> *a.k.*, s. 111.

evrensel kabul edilen öncülleri sorgulanmaktadır.<sup>60</sup> Alanın önemli akademisyenlerinden Farmer, ‘nesnellik’ ve ‘etkinlik-verimlilik’ (*efficiency*) kavramlarını birer büyük anlatı olarak görüp sorgulayarak bürokratik rasyonelliği yapıbozumuna uğratmaya çalışmaktadır.<sup>61</sup>

Nesnellik konusunda yapıbozumuna uğrıtılacak örnek bir metin olarak Herbert A. Simon’un Yönetimsel Davranış (*Administrative Behaviour*) kitabı seçilmiştir. Bu kitabın kim tarafından yazıldığı ve kimin kitabın içeriğini belirlediği sorusu üzerinden metin sorgulanmaya başlanmıştır.<sup>62</sup> Marx’ın da dâhil edildiği bir eleştirel kuram perspektifinden hareketle bu kitap salt bir kitap olarak değerlendirilmemektedir. Farmer’a göre bu kitap, ekonomik ve toplumsal yapının eşitsiz yapısı, hâkim sınıfın sahip olduğu görüşler, basımevinin ve yazarın kitabın tutulmasına ve çok satmasına ilişkin kaygıları dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Kitabın maddi-manevi destek görme ihtiyacı ve ticarileşme/şeyleşme süreci gözden kaçırılmamalıdır.

Bu kitap, kendine referans kabul ettikleri ve cevap verdikleriyle kendinden sonra, kendisine ilişkin yazılan kitap(bölümleriyle)larla birlikte düşünülmelidir. Ayrıca kitabın, farklı zamanlarda başkalarının ve yazarın kendisince farklı şekilde yorumlanacağı akıldan çıkarılmamalıdır. Örneğin, Simon bu kitapta bilimci ve teknolojist bir amaçla örgütlerde karar verme süreçlerinde nesnel rasyonelliği modernist kalıplarla analiz etmektedir.

Farmer, ayrıca bir kitabın değerlendirilmesinde dikkat edilmesi gereken diğer hususun okuyucunun kitaba verdiği anlam olduğunu belirtmektedir. Farmer’a göre her okuyucu kitabı farklı şekilde anlamlandıracaktır; başka bir ifadeyle kitap, her okuyucuya göre farklı anlama sahip olacaktır.

Verimlilik kavramının yapıbozumuna uğrıtılması çabasına değinilirse verimliliği, kamu yönetimi pratiğinin kendinden menkul amacı olarak tanımlayan Farmer’a göre verimlilik, toplumsal olarak inşa edilen, modernist dünyanın görece kültürel yapısını yansıtan ve ahlaki yönü bulunan bir kavramdır.<sup>63</sup> Saussure ve dil felsefecilerine atıfla sözcüklerin gösteren-gösterilen ilişkisinde belirlenmesi durumu Farmer tarafından verimlilik kavramına uyarlanmıştır. Bunun sonucunda da bu kavramın, modernizme ait bir kavram olduğu; bu anlamda da nesnel olmadığı ileri sürülmektedir. Farmer’a göre ayrıca verimlilik kavramı, her zaman ve her toplumda görülen bir kavram değildir.

---

<sup>60</sup> Şener (2007), *a.g.k.*, s. 42.

<sup>61</sup> Farmer (1995), *a.g.k.*, s. 186-201.

<sup>62</sup> *a.k.*, s. 188-191.

<sup>63</sup> *a.k.*, s. 192-199.

Farmer, verimlilik kavramının Aydınlanmacı ideallerinden temellendiğini söylemektedir. Farmer'a göre bu kavram, girdi-çıktı ilişkisi üzerinden faydanın ençoklaştırılmasına dayalı rasyonellik düşüncesiyle insanlığın sürekli olarak ilerleyeceğini varsayan anlayışı anlatan en güzel kavramlardan bir tanesidir. Bu anlayışa sahip olup-olunmaması bakımından da verimlilik kavramı, toplumsal yapının farklı unsurlarında bir denetim aracı olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bunlara ek olarak Farmer, bu kavramın, modern toplumsal düzende yüce bir kavram olarak değerlendirilip normatif bir tavırla kültürel bir fenomen haline getirildiğini de düşünmektedir.<sup>64</sup>

Farmer, verimlilik kavramının bir de ahlaki boyutu olduğunu ileri sürmektedir. Farmer'a göre bu kavram, belli bir amaç doğrultusunda istenen davranışları destekleyici bir nitelik göstererek normatif bir karaktere sahiptir. Ancak bu normatiflik istenmeyen bir takım sonuçların ortaya çıkmasını da beraberinde getirebilir. Amaçlar istenmeyenler olursa, amaç ya da amaçlara yönelik optimal yöntemin seçimi olarak değerlendirilebilecek verimlilik kavramı da, istenmeyen olacaktır. Diğer bir deyişle de eğer verimsizlik (*inefficiency*) durumu, daha iyi sonuçlara (*outcome*) ulaşılmasını anlatıyorsa, istenendir.

Postmodern kamu yönetimi anlayışına göre modern/anaakım/yerleşik kamu yönetimi kuramı, katı ve bütünü analiz ettiğini iddia eden ama aslında edemeyen kategoriler barındırmaktadır. Özel alan-kamusal alan, ekonomik alan-siyasi alan gibi ayrımlar yapılmakta ya da bürokrasinin fonksiyonlarına yoğunlaşıp yönetsel düzenin diğer bileşenleri gözden kaçırılmaktadır.

Postmodern durumda, yeni bir bilinç yaratılmaya çalışılır. Postmodernizme göre modernizme ait rasyonel düşünce bir tarafa bırakılmıdır. Kişilerin etkileşimiyle ve işbirliğiyle kurulan yeni bir bilinç sahip olunmalıdır.<sup>65</sup> Kamu yönetiminde postmodernizmi savunanlar yönetim düzleminde de bu bilinci yansıtan yapı, örgüt tiplerinin olması gerektiğini düşünmektedir.<sup>66</sup> Bu yaklaşıma göre kamu yönetimi, kendi çıkarını düşünen, tatmin yönelimli ekonomik insan ve iktidar yönelimli insan kavrayışından ve kabulünden vazgeçmelidir.

<sup>64</sup> Böyle bir toplumsal ve kültürel yapının oluşmasında ekonomik alana ilişkin piyasa, çıkar, rekabet, israf (*waste, duplication*) gibi kavramların kapitalist bir mantıkla değerlendirilmesinin etkisi büyüktür. *a.k.*, s. 104-114.

<sup>65</sup> *a.k.*, s. 168.

<sup>66</sup> Cynthia J. McSwain ve Orion F. White, "A Transformational Theory of Organizations", *American Review of Public Administration*, Vol: 20, No: 2, (1993)'ten aktaran Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 106-107.

Rasyonelite, profesyonellik, hiyerarşi, etkinlik-verimlilik gibi modern temaların aynı/tek amaç etrafında ele alınmasından ziyade farklı perspektifler dışarıda bırakılmayacak şekilde otoritenin kuruluşu üzerinde durulmalıdır. Bunu yaparken de yine pratiğe eğilinerek bunun yakalanması gerekmektedir. Belli amaçlara yöneltilerek kısıtlanan ve araçsal hale getirilen rasyonellik özgür düşünmeyle, hayal etmekle aşılmalıdır.<sup>67</sup>

Postmodern kamu yöneticiler, demokrasi kavramını ön plana çıkartmaktadır. Onlara göre toplumun sorunları, geniş katılımlı platformlarda tartışılmalıdır. Tartışmalar, konuşmalar da karşılıklılık anlayışı çerçevesinde yapılmalıdır. Kamu yönetimine ilişkin sorunları tespit eden ve çözüm getirenler, yalnızca uzmanlar olmamalıdır.

Batı demokrasisinin günümüzde işlemediğini düşünmektedirler. Postmodern kamu yöneticilere göre bu bağlamda siyaset-yönetim ayrılığı reddedilmektedir. Onlara göre siyasiler, yurttaşların ihtiyaçlarını bilmemektedir. Siyasiler, halkın sorunları çerçevesinde karar vermemektedir. Bu kapsamda kamu yönetiminin/kamu yöneticilerinin de siyasilerin doğru karar verdiklerine güvenle ve buna bağlı olarak nötr hareket etmesi gerektiği savı doğru değildir. Siyasiler, tek yönlü kararlar almaktadırlar. Oysa günümüzde tek doğru, gerçek gibi iddialar geçerliliğini yitirmiştir.<sup>68</sup> “Bütünleşmeler-ayrıklaşmaya, bütünsellik-parçalanmışlığa, ölçülebilirlik-ölçülemezliğe, evrensellik-göreceleşmeye, üstanlatılar-farklı anlatılara dönüşmüştür.”<sup>69</sup>

Günümüz temsili demokrasisinin çıkmazlarına çözüm olarak söylem kuramı, öne sürülmüştür. Söylem kuramı, kamu politikalarının nasıl belirlenmesi gerektiğiyle ilgilenmektedir.<sup>70</sup> Manipülasyonun engellenemediği, gerçeğin tam olarak tartışılabildiği, özün önem kazandığı, bozulmamış bir tartışma ortamının oluşturulması istenmektedir. Enerji alanları bürokraside, idarede aranmamalı kamusal alanda aranmalıdır. Kamusal enerji alanlarında, politika belirlenimi, rasyonel bir analiz olmaktan çok ‘anlamın elde edilmesi’ süreci olarak görülmektedir.<sup>71</sup> -Habermas’a referansla- özgür konuşma hakkı ve fırsat eşitliği temelinde dürüst olunarak, amaç netleştirilerek, ilgili olunarak ve özsel katkı yapma gayesiyle hareket edilerek kamusal alanda anlamın sağlıklı şekilde edinileceği umulmaktadır.

<sup>67</sup> Farmer (1995), *a.g.k.*, s. 159.

<sup>68</sup> Charles J. Fox, “Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics”, *Public Administration Review*, Vol: 56, No: 3, (1996)’dan aktaran Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 108.

<sup>69</sup> Charles J. Fox ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Sage, London, 1995.

<sup>70</sup> Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 109.

<sup>71</sup> Fox ve Miller (1995), *a.g.k.*, s. 106, 107’den aktaran Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 109.

Postmodern kamu yönetimcilere göre temsili demokrasiyi aşan çatışmaları, çelişkileri istenmeyen sonuç olarak gören yönetsel anlayış reddedilmelidir. Yeni bir siyaset, demokrasi anlayışıyla yönetim beraber düşünülmelidir. Fizik alanından yapılan bir benzetmeyle tanımlanan kamusal enerji alanlarında zıt ve çelişkili fikirler, kavramlar çarpıştırılmalıdır. Bunun sonucunda ortaya büyük bir gücün çıkacağı varsayılmaktadır. Bu noktada anti-idare gibi kavramlar öne sürülmektedir.<sup>72</sup>

Bazı postmodern kamu yönetimciler, ortak tek bir faydanın, doğrunun olmadığı bir katılım ortamını savunmaktadırlar (buna, radikal çoğunluk demektedirler). Bu, tek bir doğru ya da değer kabulü olmadan, her türlü söyleme açık ve değer veren bir yapılanmadır. Bu noktada, söylemsel olarak toplumsal ve yönetsel gerçekliğin yeniden oluşturulabileceği düşünülmektedir. Bu yaklaşıma göre tahrif edilmemiş bir söylem yaratılmalıdır.<sup>73</sup> Çünkü yerleşik batı demokrasilerinde söylem tahrif edilmekte, gerçeklik ile gerçek olmayan arasında ayırım bulanıklaşmakta, aşırı-gerçeklik üzerinden gerçeklik algılanmakta, imaj, özün önüne geçmekte, retorik ve semboller ön plana çıkmaktadır.<sup>74</sup>

Postmodern kamu yönetimiyle yapısalcı anlayışa karşı çıkan bir inşacılık önerilmektedir. Bu inşacılığın baş aktörü de bireylerdir. Postmodern kamu yönetimine göre kurulu düzen değiş(tiril)mez ve bireyler bu düzenin pasif oluşturucuları değildir. Ne aşırı toplumdaki kopuk bireycilik anlayışı savunulmalı ne de insanların içinde buldukları mevcut düzen fetişleştirilmelidir. İkisinin de ortasında yer alan, bir bilinçle kendisinin farkında ve etkin olan, kendisini toplumun bir parçası olarak gören bireyler olmalıdır. Bu etkin birey toplumu değiştirebilir, onu yeniden inşa edebilir.

Postmodern kamu yönetimi, toplum ve toplumun/kamunun çıkarı üzerinde düşünmemiz gerektiğini söylemektedir. Devlet-toplum, devlet-kamu yönetimi ilişkisi üzerinden toplumsal yaşamın yeniden analizi yapılmalıdır. Kamu yararı düşüncesi kenara itilmeden bunun etrafında toplum anlaşılmasına çalışılmalıdır.<sup>75</sup>

Postmodern kamu yönetimcilerinin üzerinde durdukları diğer bir konu adalettir. Varolan toplumsal ve yönetsel düzenin adaletli olmadığını düşünmektedirler. Onlara göre demokratik ve/veya bürokratik düzenin sahip olduğu adalet, herkesi kapsamamaktadır. Bu düzende hep temsil edilemeyen ve

<sup>72</sup> Şener (2007), *a.g.k.*, s. 44.

<sup>73</sup> Fox ve Miller (1995), *a.g.k.*, s. 91'den aktaran *a.k.*, s. 43

<sup>74</sup> *a.k.*

<sup>75</sup> O. C. McSwite (1997), *a.g.k.*, s. 44'ten aktaran Okçu (2003), *a.g.k.*, s. 115.

sesini duyuramayanlar söz konusudur. Dışarıda kalanları, farklı olanları dikkate alan, onlara da söz veren bir demokrasi ve kamu yönetimi kurulmalıdır.<sup>76</sup>

### **Eleştirel Kamu Yönetimi<sup>77</sup>**

Frankfurt Okulu olarak da geçen eleştirel kuram, geleneksel pozitivist anlayışa ve ortodoks diye adlandırılan Marksizm'e karşı çıkmaktadır. Bu yaklaşımlara yönelik olarak eleştirel bir kuram oluşturmak için uğraş vermiştir. Okulun temsilcileri, eleştiri kavramını akıl ve bilginin olanaklılığına yönelik bir ilgiyle bağdaştırmaya çalışmıştır. Bu noktada Kant'ın eleştirel felsefesinden yararlanmışlardır.<sup>78</sup> Tinin ortaya çıkışı üstüne düşünme ve diyalektik kavrayış açısından Hegel'den faydalanmışlardır.<sup>79</sup>

Raymond Geuss, eleştirel kuramın pozitivist bilim kuramının 'nesneleştirici' niteliğine yönelik karşı bir çıkış olduğunu söylemektedir. Geuss'a göre pozitivism, kuram ile kuramın gönderme yaptığı nesnelere arasında bir ayırım yapmaktadır. Pozitivizmde kuramın kendisi, betimlediği nesne alanının parçası değildir. Geuss, eleştirel kuramın, 'dönüştürücü' (reflective) olduğunu ya da kendi kendilerine gönderme yaptıklarını ifade etmiştir. Bu şu anlama gelmektedir: bir eleştirel analizin kendisi de her zaman betimlediği nesne alanının bir parçasıdır; eleştirel analizler, her zaman kısmi olarak kendileri hakkında analizlerdir. Görüldüğü üzere dönüşlülük anlayışı, geçerli bilginin tespiti noktasında da bir araç olarak eleştirel kuram tarafından kullanılmaktadır.<sup>80</sup>

Eleştirel (toplum) kuramcılar(ı), toplumsal pratiklerin tartışılmasında eleştirel bir perspektif geliştirmeye çalışmışlardır. Kapitalist toplumun temel ilişkilerini bilinç düzeyine çıkarmak için uğraş vermişlerdir.<sup>81</sup> Öncelikle

<sup>76</sup> Murat Okçu, *Public Administration and Ethics: Perennial Questions*, ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2002. (Yayımlanmamış Doktora Tezi).

<sup>77</sup> Bu bölümde esas olarak şu kaynaktan yararlanılmıştır: Ozan Zengin, "Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 41, S: 3, (2008), s. 1-39.

<sup>78</sup> Okulun manifestosu olarak kabul edilen Horkheimer'in 'Geleneksel ve Eleştirel Kuram' makalesinde Kantçı anlamda bir eleştirelliğin söz konusu olduğu belirtilmiştir. Ama Slater, eleştirelilik sözcüğünün Marksist anlamına bağlı olarak kullanıldığına dikkat çekmiştir. Phil Slater, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul, 1998, s. 62.

<sup>79</sup> Tom Bottomore, *Marksist Düşünce Sözlüğü*, (Çev. Der. Mete Tunçay), 3. B., İletişim, İstanbul, 2002, s. 247. Ancak şunu yanlış anlamamak lazım okul, diyalektiği idealist düzeyde bırakmamıştır. Diyalektiği, Marksist anlamda materyalist şekliyle kullanmaya çalışmıştır.

<sup>80</sup> Raymond Geuss, *Eleştirel Teori Habermas ve Frankfurt Okulu*, (Çev. Ferda Keskin), Ayrintı, İstanbul, 2002, s. 85.

<sup>81</sup> Göran Therborn, "Frankfurt Okulu", (Çev. H. Emre Bağce), *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubati, Ankara, 2006, s. 20.

Marksizm tarafından çok fazla araştırılmadığı düşünülen bürokrasi, otoriterlik, faşizm, psikanaliz gibi konular üzerine eğilmişlerdir. Toplumsal tahakkümün sürdürülmesi ve yeniden üretimi noktasında ‘endüstri’ olarak kabul ettikleri kültürün ve asimetrik iktidar ilişkilerini gizleyen, meşrulaştıran ideolojinin/yanlış bilincin<sup>82</sup> çok önemli rolleri olduğunu tespit etmişlerdir. Bu tespitle kapitalist kültürü ve ideolojiyi ayrıntılı şekilde incelemeye yönelmişlerdir.

Eleştirel kuramcılar, pozitivistimin ve ortodoks Marksizmin insani özneliği gözardı ettiğini düşünmektedirler. Birey temelli özneyi, kendi içinde bir amaç olarak görmektedirler. Verili toplumsal koşullardan kopma anlamında değerlendirdikleri özgürleşmeyi ve kendini oluşturma sürecini bireye özgülemişlerdir. Eleştirel kuramcılara göre Ortodoks Marksizm, eylemin nesnel koşullarıyla bu koşullarının hangi tarzlarda anlaşıldığı ve yorumlandığını birlikte analiz etmekte yetersiz kalmıştır. Eleştirel kuramcılar, tarihsel analizde, anlamının ve yorumlamanın da önemini vurgulamaktadırlar.<sup>83</sup>

Eleştirel kuram açısından Aydınlanma düşüncesi, üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir konudur. Eleştirel kuramcılar, Aydınlanma’nın insanlık tarihinde önemli bir gelişme olduğunu kabul etmektedir. Aydınlanma yaklaşımı, insana, insan aklına yönelerek insanın kendi yetileriyle gerçeğe ulaşabileceğini, kendi dünyasını kendisinin kurabileceğini söyleyerek insanlığı metafizik uçurumdan kurtarmıştır. Doğa ile insan aklı arasında bir bağ kurmuştur. Ancak, eleştirel kurama göre Aydınlanma, kaba materyalizmin göbeğine düşmüştür. Bilinemeyen bir maddi dünya karşında idealimi kucaklamıştır. Doğa üzerinde tahakküm kurmaya çalışmıştır ve edindiği bilgileri burjuva sisteminin ilerlemesi için kullanmıştır.<sup>84</sup> Aydınlanma ve ilerleme düşüncesinin insanlığa sunduğu rasyonellik anlayışı, eleştirel kuramcılar tarafından eleştiri bombardımanına tutulmuştur. Eleştirel kuramcılara göre Aydınlanma’nın rasyonelliği, araçsal bir rasyoneliktir ve akli totalleştirmiştir, tahakküme yol açmıştır.<sup>85</sup> Araçsal rasyonelite, bürokrasi, fabrika, ordu, okul ve başka türlü örgütlenmeler yoluyla da en güzel şekilde somutluk kazanmıştır.<sup>86</sup> Eleştirel kuramcılar (özellikle Marcuse), aklın totalleşmesine engel olmak amacıyla farklı olanı düşünmeyi önermiş, farklılıkları vurgula-

<sup>82</sup> Geuss (2002), *a.g.k.*, s. 89.

<sup>83</sup> Bottomore (2002), *a.g.k.*, s. 249, Geuss (2002), *a.g.k.*, s. 86.

<sup>84</sup> Max Horkheimer ve Theodor W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment* (Ed: Gunzelin Schmid Noerr, Çev. Edmund Jephcott), Stanford University Press, 2002, s. 2-6.

<sup>85</sup> H. Emre Bağce, “Sunuş”, *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubatu, Ankara, 2006, s. 11.

<sup>86</sup> Seyla Benhabib, “Modernlik ve Eleştirel Kuramın Çıkmazları,” (Çev. Salih Akkanat), *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubatu, Ankara, 2006, s. 87.



mak gerektiğini savunmuştur. Farklılık savunusunu da yine bireyler üzerinden yapmışlardır.<sup>87</sup> Eleştirel kuramın temsilcileri, ilgili oldukları konular etrafında, eşitsizlik üzerine kurulu toplumsal koşulları ortaya koyabileceklerini, insanları aydınlayabileceklerini yani onlara gerçek çıkarlarının nerede olduğunu saptamada yardımcı olabileceklerini, onları bilinçlendirebileceklerini düşünmektedirler.<sup>88</sup> Böylelikle de toplumsal değişimin gerçekleşmesine katkıda bulunacaklarını ummaktadırlar.

Eleştirel kuramı, kamu yönetimi disiplinine uyarlamaya çalışan kesim, yöntembilimsel olarak yeni bir akademik tarz ve değerler sistemini oluşturmaya çalışmaktadır. Bu noktadan hareketle bu kesim, toplumsal yapıyı ve toplumsal yapının içerdiği rasyonelliği yargılamaktadır. İşin son noktada bilinçte bittiğini düşünmektedir. Bilgi edinmeyi çok önemsemektedir. ‘Nesneleştirici’, insan öznelliğini yok sayan, bireyi unutan pozitivizmi eleştirmektedir. Birey merkezli ‘özne’yi yaşamın nüvesi olarak değerlendirmekte, ‘nesnellik’ iddiasını, olgu-değer ayrımını reddederek dönüşlülüğü savunmaktadır. Kuramla pratik arasındaki kopukluğu pratiğe ağırlık vererek, pratikten güç alıp kuramı oluşturmaya çalışmaktadır. Teklikten ziyade farklılıkları vurgulamaktadır. Başkalarını/toplumu düşünmeyi birincil erdem olarak kabul etmektedir. Bireyleri/yurttaşları bilgilendirmeyi/aydınlatmayı ve özgürleştirmeyi kendilerine misyon edinmektedir. Yorumlamayı ve anlamlandırmayı analiz araçları olarak önermektedir.

Eleştirel kuramı kamu yönetimi disiplinine taşımaya çalışan eleştirel kamu yöneticileri diyebileceğimiz bu kesim, kamu yönetimi disipliniinde, modernist/pozitivist (yöntemin) anlayışın siyaset-yönetim ayrımı; nesnel-nötr idare/bürokrasi, çalışan/personel/yönetici; etkinlik-verimlilik kaygısı gibi disiplinindeki izdüşümlerine karşı çıkmaktadır.

Eleştirel kamu yöneticileri modernizme ait ikiliklere karşıdırlar. Olgu-değer, ekonomik alan-siyasal alan gibi ayrımların gerçekliği anlamada engel olduğunu düşünmektedirler. Onlara göre ayrıca modernizmin bu ikili düşünme yapısı, kuramla pratik arasındaki bağın kopmasına neden olmaktadır.<sup>89</sup>

Eleştirel kamu yöneticiler değişimi hedeflemektedirler. Onlara göre hem toplumsal yapının hem de kamu yönetimi alanının değiştirilmesi gerekmektedir.

---

<sup>87</sup> Eleştirel kuramcıların, özdeşlik düşüncesine, aklın totalleşmesine verdikleri bu tepkinin, postmodernizmin ortaya çıkmasında etkili olduğu söylenmektedir (Bağcı 2006, *a.g.k.*, 12).

<sup>88</sup> Geuss (2002), *a.g.k.*, s. 10.

<sup>89</sup> Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1984, s. 176.

tedir. Öz korunarak, yöntemin değiştirilmesi için farklı çözüm yolları bulunmalıdır.

Bu yaklaşıma göre disiplinde, araçsal rasyonellik etrafında kamu örgütlerinde sadece katı bir kurumsal etkinlik-verimlilik amacına odaklanılmaktadır. Kamu örgütleri, ister istemez etkinlik-verimliliği aramak durumundadır, ancak kamu yönetimini var edenin kamu çıkarı/yararını gözetme ve vatandaşın ihtiyaçları doğrultusunda hizmet sunma olduğu unutulmamalıdır.<sup>90</sup>

Bu yaklaşımın temsilcilerine göre kamu yönetimi, sınırları belli olmayan bir alandır. Bu alanın akademisyenleri, bu alanı disiplin olarak adlandırmak konusunda bile tereddüt etmektedir. Bu alanın kendi içinden çıkardığı bir kuram yoktur. Bu alanda çalışanlar, kavramları diğer bilgi alanlarından (örneğin, şirket yönetimi, işletme kuramları, liderlik, personel güdüleme, siyaset bilimi, ekonomi ve temsil, hesapverebilirlik, meşruiyet gibi yapısal düzenlemeleri konu edinen kuramlar) almaktadırlar.<sup>91</sup>

Disiplinde kamu yönetimi alanı, teknik ve araçsal bir alan olarak kabul edilmektedir. İdare, demokrasi kavramıyla hiç yan yana getirilmez; siyaset-yönetim ikiliği hiç sorgulanmaz ve bu ayrım düşünmeye ket vurur. Bu genel durum, mekanikliği beraberinde getirir; amacı göz ardı eden betimleyici düşünmeyi hakim kılar. Daha iyi bir gelecek ve değişim için uygun entelektüel ortam yaratılmaz.

Kamu yönetimi geniş kapsamlı toplumsal konulardan çok mikro düzeyli örgütsel yönetimle ilgilenmiştir. Mevcut bilgi birikimi, kurulu düzenin ihtiyaç duyduğu kısa dönemli idari uygulamalara yöneliktir. Bu birikim, tarihdışıdır; sorgulayıcı değil araçsal bir nitelik gösterir. Kamu yönetiminin yüzü, araçsal özlü uygulamaya dönüktür, soyut düşünceye ihtiyaç duymaz.

Bu yaklaşım, kamu yönetimi öğretim düzenini de eleştirmektedir. Eleştirel kamu yönetimine göre kamu yönetimi öğretimi sonucunda tarihsel gelişmenin bilgisinden, yurttaşlığa ilişkin bilinçten yoksun, reform hareketlerinden bihaber, kamusal ilişkileri sorgulayabilecek kapasiteye sahip olamayacak öğrenciler yetiştirilmektedir. Bu öğrenciler daha sonra kamu sektöründe önemli yerlere gelecekler ama ihtiyaçların farkında olmayacaklar, toplumsal değişime ilişkin ihtimalleri göremeyeceklerdir.

Eleştirel kamu yönetimi yaklaşımı, çok önemseydiği değişim için katılıma, diyaloga dayalı çözümlerin bulunmasını önermektedir. Bu yaklaşıma göre

<sup>90</sup> a.k., s. 12, 16.

<sup>91</sup> Richard C. Box, "An Examination of the Debate Over Research in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol: 52, No: 1, (1992), s. 64. .

değişim için araç yönetişim ve söylem (düzeni)dir. (Demokratik) yönetişim ve söylem düzeni, Habermas'ın 'ideal konuşma durumu' düşüncesini hatırlatmaktadır. Liberal demokrasi ve eylem kuramı perspektifinde siyasa belirleme sürecine tüm tarafların (siyasiler, kamu yöneticileri, yurttaşlar, farklı toplumsal kesimler) katılması istenmektedir. Herkesin katılımıyla birlikte hareket edildiği zaman 'alternatif' olana ulaşılabilecek, değişim gerçekleştirilecektir.

Birlikte hareket etmek için bilgi sahipliği ve kendisinin, çıkarlarının farkındalığı hususunda var olan eşitsiz durumu belli bir dengeye getirmek lazımdır. Bu noktada devreye kamu yöneticileri/çalışanları ve akademisyenler girecektir. Kamu yöneticileri hiyerarşiye, katı kurallara dayalı, kendisine has uzmanlık jargonuna sahip bürokratik yapılanmadan sıyrılarak toplum ve yurttaşlar için düşünmeye, hareket etmeye başlamalıdır.<sup>92</sup> Kamu yöneticileri edindikleri birikimleri yurttaşla paylaşmalıdır; yurttaşı bilgilendirmelidir, yetkilendirmelidir ve en önemlisi yurttaşın ihtiyaçlarına, beklentilerine kulak vermelidir. Kamu yöneticilerinin yardımları ve cesaretlendirmeleri sonucunda yurttaşlar yönetime katılabilecek hale gelmelidir. Yönetişim düzeniyle her ne kadar alternatif olan, farklı olan ortaya çıkarılmaya çalışılsa da uzlaşmaya varılmak istenmektedir.

Bu yaklaşımda gündelik hayata, bu anlamda pratiğe vurgu yapılmaktadır. Bu yaklaşıma göre kuramcılar kendilerini toplumdaki soyutlamalıdır. Kuramcılar, günlük sorunları, yurttaşların beklentilerini bilmelidir. Bu, pratik ile kuram arasındaki bağlantının kurulması için de önemlidir. Pratiği yönlendirecek şekilde kuramın nasıl inşa edileceği üzerine düşünülmalıdır. Bu uğraşın içerisine uygulamanın içinde olan kişiler de katılmalıdır.

Bu yaklaşımca siyaset-yönetim ayrılığı fikrine şiddetle karşı çıkmaktadır. Yönetim alanının, kararların alındığı siyaset alanından keskin bir şekilde ayrık, teknik işlerin yürütümü alanı olarak tanımlanması eleştirilmektedir. Kamu çalışanlarının değerlerden bağımsız, nesnel davranması gerekliliği düşüncesi benimsenmemekte; nesnel, nötr davranabileceği anlayışı kabul edilmemektedir. Bu, olgu-değer ayrımına dayalı pozitivist anlayışın bir uzantısıdır.

Kamu yönetiminin nesnel olduğu ya da nesnel olması gerektiği kabulünün hiçbir zaman gerçeklik kazanmadığı savunulmaktadır. Bu yaklaşımın mensuplarına göre disiplin her zaman kamu kurumlarının işleyişi için normatif çözümler bulmaya çalışmıştır. Anaakım kamu yönetimi, benimsenen belli

---

<sup>92</sup> Richard C. Box, *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpe, Inc., New York, 2004, s. 109.

değerler etrafında kamu yönetiminin rolünü belirlemektedir. Siyasetle ayrık-sı bir ilişkinin tercih edilmesi, yönetsel işleyişin değerlendirilmesinde etkinlik-verimliliğin birincil kriter kabul edilmesi, kamu kurumlarının kapalı kurumlar olarak düşünülmesi, sert hiyerarşik yapıların önerilmesi bu değerler sisteminin örnekleri olarak verilebilir.

Bu yaklaşımın savunucuları, kamu politikası oluşturma sürecini ve bu süreçte kamu görevlileri başta olmak üzere aktörlerin rollerini eleştirmektedirler. Eleştirel kamu yöneticilerine göre mevcut düzende kamu politikalarının oluşturulması ve uygulamasında kamu yöneticileri bu sürece ne kadar az karıştırlarsa o ölçüde ideal nötr idare'ye yaklaşılmış olur. Eleştirel kamu yönetimi yaklaşımı bunun aksine kamu yöneticilerinin, tam bir politika aktörü olarak devreye girmesi; yurttaşların, seçilmiş kamu görevlilerin ve meslektaşlarının bilgilerini, fikirlerini ve kararlarını etkileyebilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşım örneğin, adalet, eşitlik, demokratiklik, insana yönelme gibi değerler etrafında politikalar üretme yoluna gidilerek kamu yönetimi disiplininin bir anlamda kendini bulacağını bir anlamda da kendisini aşabileceği inancına sahiptir.

Eleştirel kamu yöneticilerinin ele aldıkları konulardan bir tanesi de kamu yönetiminin meşruluğu konusudur. Bu yaklaşıma göre meşruluk konusunda hâkim olan görüşlerden bazıları meşruiyeti, bürokrasinin ne yapması gerektiğini söyleyen kurallara (genel kurallar ya da anayasa) bağımlılığı açısından değerlendirmektedir. Kimisi, kamu yönetiminin seçilmişlere siyasaların oluşturulması sırasında ne ölçüde yardımcı olabildikleri noktasında meşruluğu ölçmeye çalışmaktadır. Kimileri ise siyaset-yönetim ayrımı doğrultusunda kamu yönetiminin, benimsenmiş ekonomik modeller çerçevesinde örgüt ve işletmeciliğe yönelmesi durumunda meşru olacağını ileri sürmektedir. Herkes kendisince doğru bulduğu değerler etrafında bürokrasiyi kontrol etmeye çalışmaktadır.<sup>93</sup> Oysa kamu yönetimi, yurttaşların ihtiyaçlarına duyarlı olarak, bilgisini yurttaşlarla paylaşarak, yeni bir siyasa düzlemi, demokratik bir yönetişime katkıda bulunarak meşru olunabilir.

Bu yaklaşım yöntembilimsel olarak ağırlıklı şekilde yorumlama ve anlama yöntemini tercih etmektedir. Yaklaşım mensuplarına göre insanları anlamak için sadece davranışları gözlemlemek yeterli değildir; insanları davranışa yönelten niyetlerini kavramak ve bunun için davranışları -terimi doğru kullanırsak eylemleri- daha iyi analiz etmek gerekmektedir. Daha iyi analize de ancak yorumla ulaşabilir. Bize verilen/sunulan 'neden'lerin ve gerçekliğin ne ölçüde doğru olduğunu sorgulamamız gerekmektedir.

---

<sup>93</sup> a.k., s. 69, 71.

Eleştirel kamu yönetimi, bir tür rasyonellik arayışı içindedir. Ancak toplumsal yapıda ve akademik yazında hâkim olan araçsal rasyonellik eleştirilmektedir.<sup>94</sup> Bu yaklaşım, başka bir rasyonelliğe ulaşılabilirliğini düşünmektedir. Mevcut bağlam içinde tanımlanan idari yaşamın olgularıyla/teknikleriyle nesnel biçimde uğraşmayı anlatan rasyonelliğe tepki göstermektedir. Bu rasyonelliğe karşı tarihsel bir anlayışla insan hayatının temel belirleyicilerine odaklanmayı önermektedir. Kamu hizmetine yönelik pozitivist anlayıştan kurtulmak lazımdır. Gerçekliği anlatabilmek için başka yollar, alternatif yaklaşımlar bulunmalıdır.

Bu yaklaşım, teknik rasyonelitenin egemen olduğu ve etkinlik-verimliliğe (efficiency) odaklanmış bürokrasinin, sahip olduğu bu rasyonelliğini aşmak gerektiğini savunmaktadır. Bunun yanında bu yaklaşıma göre davranışsal açıdan düşünüldüğünde, bürokratların ilgi alanlarını kamuya kaydırmak gerekir. Bürokratları, teknik ilgilere hapseden koşullar sorgulanmalıdır. Araçsal rasyonellik yüklü katı kurallarla örülmüş, insani öğeleri dışlayan bürokrasi olgusu yerini kendini uygulamadaki sorunlardan yeniden kuran ve insani öze sahip bürokrasi olgusuna bırakmalıdır. Kamu yönetiminin bu rasyonelliği, düzenlemeyi ve kontrolü içermekte çevresini anlamayı dışlamaktadır. Bürokratlar, kamu yönetimini kamu yararına yönelik bir yapılanma olarak görmedikçe akademisyenler, kuram ve pratik arasındaki bağı sağlayacak bilgiyi üretmedikçe modası geçmiş amaçları gerçekleştirmek için teknikler bulmaya çalıştıkça, bireyler kamusal faaliyet konusunda bilgilendirilmediği ve cesaretlendirilmediği sürece kamu yönetiminin içinde bulunduğu meşruiyet krizi de aşılamayacaktır.<sup>95</sup>

Eleştirel kamu yöneticileri politika oluşumuna ve uygulanmasına dikkat çekmektedirler. Bu süreçte bürokraside ve genel olarak kamu yönetiminde daha fazla kişisel sorumluluk ve özerklik için çaba gösterilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Düşünmeyi engelleyen kısıtlamalarla mücadele edilmelidir. Kamuda çalışanlar açısından bireysel kendini gerçekleştirme ile toplumsal kendini gerçekleştirme arasında bağlantı kurulmalıdır.

Toplumsal yapı ve yönetsel olan pek çok karşıtlığı, zıtlığı barındırmaktadır. Bu durum çoğu zaman adaletsizlikleri, haksız uygulamaları beraberinde getirir de bu karşıtlık aynı zamanda değişime de gebe dir. Örgütsel ve toplumsal değişim için karşıtlıklar önemlidir. Eleştirel kamu yönetimi bu noktada iletişimi ve dili devreye sokmaktadır. Bu yaklaşıma göre iletişime ve dile

<sup>94</sup> Robert B. Denhardt, ve Jay D. White, "Beyond Explanation: A Methodological Note", *Administration and Society*, Vol: 14, No: 2, (1982), s. 163, 164.

<sup>95</sup> Robert B. Denhardt ve Kathryn B. Denhardt, "Public Administration and the Critique of Domination", *Administration and Society*, Vol: 11, No: 1, (1979), s. 107.

önem verilmelidir. Karşıtlıkların dilsel analizi değişime kapı aralayabilir. Üst ve alt kamu yöneticilerinin kendi aralarında ve kamu yöneticilerinin hizmet alıcılarıyla (client) kurabilecekleri (eşit düzeydeki) ilişkileri engelleyen hiyerarşik yapılanmalar kaldırılmalıdır. Hizmet alıcılarının ihtiyaçlarına daha fazla kulak verilmelidir.

Değişim, aynı zamanda demokratik bir yönetim sistemini düşlemelidir. Yönetim sistemi, salt siyasilere, güçlü baskı gruplarının ve bürokratların/kamu yöneticilerin görüşleriyle, çıkarlarıyla belirlenmemelidir. Bu güçlerin dışında var olan toplumsal kesimler, yurttaşlar bu sisteme demokratik bir yönetim düzeniyle sokulmalıdır. Dışarıda kalan bu kesimlere çıkarlarının farkında olmaları konusunda yardım edilerek, onlar bilgilendirilerek tüm yurttaşlar söz söyleme yeteneğine sahip aktif bireyler haline dönüştürülmelidirler.

### **Bir Alt Başlık Olarak Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı**

(Kamu) örgütlenme(si) konusunu eleştirel kuramdan yararlanarak analiz etmeye çalışan ve daha sonra analiz nesnesini örgütlerden bütüncül kamu yönetimi anlayışına taşıyan Robert Denhardt, Janet Denhardt'la birlikte yeni bir kuram inşa etmeye çalışmıştır. Denhardtlar disiplinde esas olarak iki ana yaklaşımın olduğunu düşünmektedir. Bunlar, Eski (Geleneksel) Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarıdır. Yazdıkları Yeni Kamu Hizmeti<sup>96</sup> kitabıyla Denhardtlar bu iki yaklaşıma karşı farklı bir yaklaşım olarak Yeni Kamu Hizmeti olarak yeni bir yaklaşım ileri sürmektedirler.<sup>97</sup> Bu yaklaşım, kamu yönetiminde demokratik değerleri, yurttaşlığı, kamu çıkarı/yararı (public interest) odaklı kamu hizmetini savunmaktadır. Denhardtlara göre kamu yönetiminin birincil görevi, yurttaşların ihtiyaçları doğrultusunda kamu hizmeti sunmaktır.<sup>98</sup> Ama bu hizmet sunumu, kamunun bizzat faal olarak hizmet ürettiği ve hizmeti yurttaşla ulaştırdığı bir sunum tarzı değildir. Yeni Kamu Hizmeti'nin kamu hizmeti (sunumuna) yaklaşımı, yönetim mekanizması aracılığıyla yurttaşların yönetime katılarak siyasilerle, kamu yöneticileriyle, örgüt ve topluluklarla birlikte hizmet konusunu ya da sorununu belirlemesi anlayışını barındırmaktadır. Aynı zamanda yurttaş-

<sup>96</sup> Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Inc., New York, 2003.

<sup>97</sup> Bu kitap manifesto niteliğinde bir kitaptır. Denhardtların diliyle Eski Kamu Yönetimi anlayışıyla Yeni Kamu İşletmeciliğine karşı üretilmiş ve en iyi olarak ileri sürülen Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımını anlatmaktadır. Üç yaklaşımın kıyaslamalı olarak sergilendiği tablo için bakınız: <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/kysiniflan.pdf>

<sup>98</sup> Denhardt ve Denhardt (2003), *a.g.k.*, s. 4.

ların ihtiyaçlarının farkındalığı, kamu hizmetinin belirlenmesi konusunda kamu yöneticileri tarafından yurttaşların yönlendirilmesi önemlidir.<sup>99</sup>

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında yurttaşlık vurgusu çok önemlidir. Bu yaklaşıma göre yurttaş (citizen), ne eski kamu yönetiminin söylediği gibi bağımlı hizmet alıcısı (client)<sup>100</sup> ne de yeni kamu işletmeciliğinin söylediği gibi siyasi tavrını ekonomik rekabete göre belirleyen, kendini çıkarını çoğalttırmaya çalışan müşteridir (customer).<sup>101</sup> Yurttaş, haklara ve yükümlülüklerle sahip bireyden ziyade, siyasal sisteme etki edebilen bireydir.<sup>102</sup>

Denhardtla göre yurttaşlık kavramı, yurttaşın çıkarını anlatmaktadır. Yurttaş çıkarı, bireysel çıkarın üstündedir. Bireyler, kamunun çıkarının ne olabileceğini düşünmeli başkaları için sorumluluk almalıdırlar. Çevresindekilerle etkileşim içinde olmalıdır. Aslında yurttaşlar toplumun iyiliği için çabaladıkça kendilerinin iyiliği için de hareket etmiş olmaktadır.<sup>103</sup> Yurttaşlar demokrasi için var olmalı; demokrasi de yönetimi barındırdığı için, yurttaşlar aynı zamanda yönetimin (government) belirlenmesi için var olmalıdır.<sup>104</sup> Yurttaşlar otoriteyi paylaşmalı, denetimi azaltmalı ve işbirliğine inanmalıdırlar.<sup>105</sup>

Denhardt tarafından dile getirilen Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı temel olarak şu ilkelere sahiptir:

*1) Müşteriye değil yurttaşla hizmet sunmak: kamu çıkarı, bireysel çıkarların toplamı değil paylaşılan değerlere ilişkin diyalogun sonucudur. Bu nedenle kamu görevlileri müşteri olarak görülen yurttaşların taleplerini karşılamakla yükümlü değildir; daha çok yurttaşlar arasında ve yurttaşlarla güven ile işbirliğine dayalı ilişkiler kurmaya odaklanmalıdır.*

Bu yaklaşım, devletin kendisini öncelikli görmesine karşı çıkmaktadır. Ayrıca, devletin kısa dönemli bireysel çıkarlara yönelik faaliyette bulunmasını/hizmet sunmasını da eleştirmektedir. Yeni Kamu Hizmeti, insanların kendilerinden ziyade toplumu düşünmelerini, uzun erimli çıkarların peşinden koşmasını, başkaları için sorumluluk duymasını önermektedir.<sup>106</sup>

<sup>99</sup> a.k., s. 3.

<sup>100</sup> a.k., s. 57.

<sup>101</sup> a.k., s. 57, 58.

<sup>102</sup> a.k., s. 27.

<sup>103</sup> a.k., s. 31.

<sup>104</sup> Linda DeLeon ve Robert B. Denhardt, "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review*, Vol: 60, No: 2, (2000), s. 96.

<sup>105</sup> a.k., s. 32.

<sup>106</sup> a.k., s. 63.

2) *Kamu çıkarını/yararını aramak: kamu yöneticileri kolektif, genel kabul görmüş kamu yararı kavramının oluşumuna katkıda bulunmalıdır. Amaç, bireysel çıkarılara dayalı anlık çözümler bulmak değildir. Daha ziyade ortak çıkarın ve sorumluluğun bulunmasıdır.*

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre kamu çıkarı/yararı, paylaşılmış çıkarıdır. Kamu çıkarı, bireysel çıkarların toplamı değildir. Bireysel çıkarların ortak çıkara dönüştürülmesi gerekmektedir.<sup>107</sup> Herkesin kabul ettiği ortak bir çıkarı da bulmak mümkün değildir. Önemli olan toplumsal diyaloga dayalı bir süreçte yurttaşlık ve siyasa belirleme olguları üzerinden en makul ortak çıkarı tespit edebilmektir.<sup>108</sup>

Bu yaklaşımca kamu çıkarının tespitinde sadece siyasiler ve kamu yöneticileri belirleyici olmamalıdır. Herkesi kapsayan kamusal diyalog sonucunda toplumsal kararlar alınmalı, çıkarlar belirlenmelidir. Denhardtlara göre bu noktada devlete/hükümete iş düşmektedir. Devlet, bu görevini demokratik kuralları dikkate alarak ve adalet, hakkaniyet, eşitlik gibi değerleri gözeterek yerine getirmelidir. Ayrıca devlet, yurttaşların yönetim sürecinde demokratik değerleri anlamasını ve benimsemesini sağlamalıdır.<sup>109</sup>

3) *Girişimcilikten ziyade yurttaşlığa değer vermek: kamu çıkarı, kamu parasını kendilerinin parasıymış gibi gören girişimci yöneticilerden daha çok kendilerini topluma anlamlı katkılar yapmaya adanmış kamu görevlileri ve yurttaşlar tarafından geliştirilecektir.*

Denhardtlara göre günümüzde toplumun değiştirilmesi ve geliştirilmesinde pek çok aktör etkili olmaktadır. Devlet eskisine nazaran daha geri plandadır. Devlet, artık ne doğrudan faaliyetleriyle dönüştürücü bir güç ne de en başat yönlendiricidir. Toplumdaki pek çok baskı grubu, örgütlenme gibi önemli aktörlerden sadece biridir. Devlet, farklı aktörleri bir araya getirip iletişim kurmada kilit rol oynayarak ayırıcı bir karaktere bürünse de sonuç itibarıyla masadakilerden bir tanesidir.<sup>110</sup>

Denhardtler örgütlere, kurallara odaklanmış, siyasa yapmayı ve hizmet sunmayı üstlenmiş yönetim anlayışından daha geniş kapsamlı yönetim olgusunu savunmaktadır. Onlara göre yönetim, toplumdaki gücü belirleyen gelenekleri, kurumları ve süreçleri anlatmaktadır. Burada kamusal sorunları konu edinen kararların alınması ve yurttaşların katılımı söz konusudur. Yö-

<sup>107</sup> a.k., s. 79.

<sup>108</sup> a.k., s. 80.

<sup>109</sup> a.k., s. 65, 66.

<sup>110</sup> a.k., s. 83, 84.



netişim, toplumun nasıl tercih yaptığının, kaynakların nasıl dağıtıldığının, ortak değerlerin ve kamusal alanın nasıl oluşturulduğunun bir ifadesidir.<sup>111</sup>

Vaziyetin böyle arzettiği bir dönemde kamu çalışanları/yöneticileri de hizmet üretmek ve sunmaktan ziyade toplumsal kesimler, yurttaşlar arasında uzlaştırıcı, arabulucu, sorun çözücü gibi kimliklere bürünmelidirler. Denetim yönelik işletmeciler/teknik özellikler kamu yöneticilerinin öncelikli özellikleri olmaktan çıkmalıdır.<sup>112</sup>

4) *Stratejik düşün, demokratik davran: kamunun ihtiyaçlarını karşılayan siyasalar ve programlar, kolektif çaba ve işbirliğine dayalı süreçle daha etkili, cevap verebilir olabilir.*

Denhardtlara göre kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirmesi konusunda farklı yaklaşımlar vardır. Bazıları kamu çalışanlarının bizzat hizmeti kendilerinin üretmesini, sunmasını ve uygulamasını önerir; bazıları ise kamu çalışanlarının zorunlu olmadığı sürece hizmet üretmemesi, sunmaması gerektiğini eğer üstlenecekse de piyasa koşullarına göre özel sektör aktörleriyle birlikte yapmasını önerir. Denhardtlar, iki yaklaşımın da özellikle de ikinci yaklaşımın etkinliğe ve düşük maliyete kilitlendiğini söylemektedirler. Denhardtlara göre bu yaklaşımlar yurttaşı dışarıda bırakmaktadırlar. Ama Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, yurttaşlarla yapılacak işbirliğini çok önemsemektedir. Bu yaklaşıma göre yurttaşa söz hakkı verilerek yurttaş yetkilendirilerek, etkileme kapasitesi geliştirilerek karşılaşılan toplumsal ve idari sorunlar çözümlenebilir. Yurttaşla ortaklaşa hizmeti belirleme, üretme ve sunma yöntemiyle asıl olarak etkinliğe ulaşılabilmektedir.<sup>113</sup>

5) *Hesapverebilirliğin basit olmadığını kavramak: kamu görevlileri piyasadan çok yasal ve anayasal kurullarla, toplum değerleriyle, siyasi ilkelerle, profesyonel standartlarla ve yurttaş çıkarlarıyla ilgili olmalıdır.*

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre hesapverebilirlik arayışı öncelikle kamu hizmeti açısından değerlendirilmelidir. Bu yaklaşımda hesapverebilirlik kavramı, demokratik hesapverebilirlik olarak ele alınmaktadır. Hesapverebilirliği değerlendirme ölçütleri de çeşitlilik göstermektedir. Denhardtlara göre dış denetim, profesyonel standartlar, yurttaş tercihleri, ahlaki konular, kamu hukuku ve sonuç olarak kamu çıkarı ölçüt olarak kabul edilebilir. Hesapverebilirlik basit bir şekilde, bir ölçüte referans vererek değerlendirilemez. Ne performans ölçütleri ne piyasa güçlerinin taklitçiliği ne de nötr uzmanlık bize hesapverebilirliği sunabilir. Ama demokrasi, yurt-

<sup>111</sup> a.k., s. 86.

<sup>112</sup> a.k., s. 101.

<sup>113</sup> a.k., s. 104, 116, 117.

taşlık ve kamu çıkarı kavramları bize daha geniş kapsamlı hesapverebilirlik anlayışının kapısını aralayabilir.<sup>114</sup>

6) *Dümeni tutmaktan ziyade hizmet etmek: kamu görevlilerinin, yurttaşlara ortak çıkarlarını ifade etmede ve karşılama da yardımcı olacak, değerlerden beslenen paylaşılmış liderliği göstermesi toplumu kontrol etmesinden ve doğrudan yönlendirmesinden çok daha önemlidir.*

Bu yaklaşımca başkalarına güç uygulayan, başkaların üzerinde yetkili olduğunu düşünen resmi veya geleneksel liderlik anlayışı tarihe karışmalıdır. Hiyerarşik yapıların yok olduğu, katılım olanaklarının arttığı dönemde lider sıfatı, çok az insana verilemez. Denhardtlara göre kendisine her zaman ihtiyaç duyulan liderlik, günümüzde ve gelecekte paylaşılmış<sup>115</sup> olacaktır. Artık yeni liderler, empati sahibi; saygılı/düşünceli; kolaylaştırıcı; müzakereci; broker; özgürlük, eşitlik, adalet v.b. kamusal değerlere bağlı olan kişiler olacaktır. Bu durum alanda, kamu yöneticisi profilini etkileyecektir.<sup>116</sup> Liderliğe soyunan kamu yöneticileri, sadece iş alanında sahip oldukları kaynakları bilip yönetmemeli pek çok farklı kaynağın (destekleme, yardım yapma v.b.) olduğunun farkına varmalı, yurttaşla ve topluluklarla ilişki içine girmelidir. Yurttaşların değişken, çok boyutlu sorunlarına cevap verebilecek esnekliğe sahip olmalıdır.<sup>117</sup>

7) *Sadece üretkenliğe değil insanlara da önem vermek: halkın katılabildiği kamu örgütleri ve ağlar, işbirliğine dayalı bir süreç ve tüm halkı gözetten liderlikle işletilirse uzun dönemde daha başarılı olunacaktır.*

Bu yaklaşımca göre yönetim (*management*) sisteminin tasarımında üretim geliştirme, süreç mühendisliği, performans değerlendirmesi önemli araçlardır ama insan davranışını bu tür rasyonel girişimlerle kontrol etme çabası değerlerden, örgüt üyelerinin çıkarlarından yalıtılmış şekilde gerçekleştirilirse uzun dönemde başarısızlıkla sonuçlanacaktır.<sup>118</sup>

Denhardtlara göre eski kamu yönetimi yaklaşımı ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu çalışanlarına güvenmemektedir. İlki çalışanı tembel, aptal, sorumluluktan kaçan olarak tanımlarken diğeri çalışanı kendi çıkarının peşinde koşan bencil bir yaratık olarak tanımlamaktadır. Yeni Kamu Hizmeti

<sup>114</sup> a.k., s. 137.

<sup>115</sup> Denhardtlara göre paylaşılmış liderlik, otoritenin resmi temsilcisi değildir. Paylaşılmış lider, beliren bir sorun etrafında ilgilileri biraraya getiren, çözüm bulunmasına yardımcı olan, farklılıkları uzlaştıran, kontrolden ziyade cesaretlendirme, yetkilendirme gibi tavırlarla insanları, grupları yönlendiren kişidir. a.k., s. 148.

<sup>116</sup> a.k., s. 139-141.

<sup>117</sup> a.k., s. 153.

<sup>118</sup> a.k., s. 155.

yaklaşımı bu yaklaşımlardan farklı olarak çalışanları güven, itibar, aidiyet, diğerleri için kaygı duyma, hizmet etme, ortak idealleri ve kamu çıkarını gözetme gibi özelliklere sahip kişiler olarak görme eğilimindedir.<sup>119</sup>

Çalışanlara yüklenen bu özellikler örgütler için de geçerlidir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımınca kamu hizmetine yönelik güdüler, değerler (katılıma açık olma, sorumluluk üstlenme, toplumu düşünme vb.) örgütsel kimliğin ve kültürün en önemli göstergeleri olmalıdır. Denhardt'lara göre bu özellikler etrafında çalışanlar ile örgüt arasında özdeşlik rahatlıkla kurulabilir. Bu da örgütlerin/kurumların daha iyi çalışması, kurumların yurttaşa ve topluma daha iyi hizmet etmesi demektir.<sup>120</sup>

Denhardtlar, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımıyla öncelikle kamu yönetimi alanında kendimizi, sorumluluklarımızı, amaçlarımızı, tavırlarımızı, meşruiyetimizi yeniden düşünmemizi ve sorgulamamızı sağlamayı sonra da demokratik yönetim mekanizmasıyla, eşitlik, adalet, kamu çıkarı gibi değerlerle hem toplumu hem de kamu yönetimini/bürokrasiyi/disiplini ilerletmeyi ve geliştirmeyi amaçlamaktadırlar.

### Sonuç

Son dönem yaklaşımlar, esas olarak iki farklı yönelime sahiptir. Bunlardan ilki, dünyanın dört bir tarafında uygulanma gücüne de sahip olan kamu işletmeciliği okuludur. Neoliberal politikaların küresel düzeyde ağırlığını ortaya koymasıyla kamu işletmeciliği okulu da yönetsel alanda büyük ölçüde egemenliğini ilan etmiştir. Mümkün olduğunca piyasanın etkinlik ve değerlendirme alanının genişletilmesi; özel alan dışında kalan alanların ve bu alanın düzenleyicisi olan devletin, yapısal-işlevsel açıdan 'özel'leşmesi gerektiği bilinciyle bu okul, olabildiğince işletmeciler yönetim tekniklerini 'kamu'ya uyarlamaya, kamu kurum ve kuruluşlarını birer şirkete dönüştürmeye çalışmaktadır.

Diğer bir yönelim, düşünüş ve akademik duruş olarak bu okuldan farklı olduğunu söyleyen ve bu okulun öğretilerini tek taraflı, vulgar ve inceliksiz olduğunu düşünen postmodern ve eleştirel kamu yönetimi yaklaşımlarıdır. Bu iki yaklaşımın yöntembilimsel ve değer-sistem bileşimi olarak söylediklerinin ve vardıkları yerlerin çok farklı olduğunu söylemek yanlış olur. Bu iki yaklaşım arasında belirtilebilecek en belirgin fark postmodern yaklaşı-

---

<sup>119</sup> a.k., s. 165.

<sup>120</sup> a.k., s. 167.

min, eleştirel kuram gibi pratiğe ilişkin kaygılarının ve önerilerinin olmamasıdır.<sup>121</sup>

Bu yaklaşımlar, hem geleneksel kamu yönetimi anlayışını hem de kamu işletmeciliği okulunu eleştirmektedirler. Bu yaklaşımlara göre geleneksel kamu yönetimi, kamu yönetimini modernist (olgu-değer ayrımı, evrensellik, kesinlik, nesnellik vb.) kalıplarla düşünerek kamunun yönetimi meselesini aşağı bir düzeye çekmekte; kamu yönetimini örgüt içine sıkışmış bir idari cihaza indirgemektedir. Kamu işletmeciliği okulu da piyasacılığı abartı noktalara taşımakta; kamu yönetiminin kendine has, piyasalaştırılmayacak ya da zor piyasalaştırılacak özellikleri olmasına rağmen bunları yeteri kadar önemsememektedir. Ayrıca kamu yönetimini amaç ve görev bakımından örgüt içine hapsederek kapsamını daraltmakta, yurttaşlara ve topluma karşı duyarlılığını köreltmektedir.

Ancak, bu iki yaklaşımın getirdiği eleştiriler ya havada kalmakta ya da öze dokunmayıp bilişsel olarak bir kopuş, bir radikallik göstermemektedir. Bu iki yaklaşımca yerleşik, baskın yaklaşımların abartılı, sınır zorlayıcı, keskin söylemleri ve uygulamaları törpülenmekte /ehlileştirilmekte/ denetlenmektedir.

Sonuç itibarıyla bu yazıda geçen yaklaşımlar, farklı yerlere vurgu yapsalar da farklı duruş sergiliyorlarmış gibi gözükseler de aynı öze ve 'akla' sahiptirler.

<sup>121</sup> Eleştirel kamu yöneticiler nesnelliği, pozitivist bilimselliği, toplumsal yapıyı eleştirmesinden ötürü ve farklılığı, çok yönlülüğü savunması açısından postmodernizmi desteklemektelerdir. Onlara göre postmodernizm, farklılıkları göz ardı eden, belli insanları ve faaliyetleri öteki diyerek marjinal olarak değerlendiren modern düşüncenin düzeltimi çabasıdır. Kamu yönetimi alanında postmodernizm, büyük kuramlara yönelik temel kavramların yokluğu iddiasıyla ilgi çekmektedir. Ayrıca postmodernistler yorumsamaya dayalı ucu açık bilgi edinme biçimini savunmaları da önemlidir. Postmodernistler, sosyal bilimler ile doğa bilimlerini yöntemsel olarak farklı kabul ederek, toplumsal ve kurumsal hayatın değerlerden ayrı tutulamayacağını söyleyerek, olgu-değer ayrımı reddederek olumlu işler yapmaktadırlar. Postmodernistler gözlem yaparak insanlar hakkında kesin yargılara varmaktansa davranışa iten nedenleri, davranışların mantığını anlamaya çalışırlar. Bu bağlamda postmodernistlerin olgulardan ziyade değerlere, öznel anlamlandırmalara, ilişkilerde hislere vurgu yapmaları dikkat çekicidir. Postmodernistlerin kayda değer diğer önemli katkısı bürokrasiyi düzeltmek ve meşruiyeti sağlamak açısından kamusal diyalogu/söylemi, yönetişimi önermeleridir. Eleştirel kamu yöneticiler postmodernleri bu açılardan desteklerken postmodernist açıklamalarının, insanlarda hiçbir şeyin kontrol edilemeyeceği düşüncesini uyandırmakta olduğunu, insanların pasifliğe ittiğini düşünerek postmodernleri eleştirmektedirler. Eleştirel kamu yöneticilerine göre postmodernistler 'gerçeğin' ne olduğunu açıklamada yetersiz kalmaktadır. Karmaşıklık ve öznel iddiaları gerçeği bulmada işi zorlaştırmaktadır. Box (2004), *a.g.k.*, s. 25, 27, 59.; Denhardt ve Denhardt (2003), *a.g.k.*, s. 39-42.

**Kaynakça**

- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı, Ankara, 2003.
- Allison, Graham T., “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?”, *Office of Personnel Management Document 127-53-1*, Washington, DC., 1980.
- Aucoin, Peter, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, Vol: 3, No: 2, (1990), s. 115-137.
- Bağce, H. Emre, “Sunuş”, *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubatu, Ankara, 2006.
- Barker, Ernest, *The Development of the Public Services in Western Europe: 1660-1930*, Oxford University Press, London, 1944.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, 2005.
- Benhabib, Seyla, “Modernlik ve Eleştirel Kuramın Çıkmazları,” (Çev. Salih Akkanat), *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubatu, Ankara, 2006.
- Bogason, Peter, “Postmodern Public Administration”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 234-256.
- Box, Richard C., “An Examination of the Debate Over Research in Public Administration,” *Public Administration Review*, Vol: 52, No: 1, (1992), s. 62-69.
- Box, Richard C., *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpa, Inc., New York, 2004.
- Bottomore, Tom, *Marksist Düşünce Sözlüğü*, (Çev. Der. Mete Tunçay), 3. B., İletişim, İstanbul, 2002.
- Commission of the European Communities, *European Governance: Administration White Paper*, Brussels, 2001.
- DeLeon, Linda ve Robert B. Denhardt, “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*, Vol: 60, No: 2, (2000), s. 89-97.
- Denhardt, Robert B. ve Kathryn B. Denhardt, “Public Administration and the Critique of Domination”, *Administration and Society*, Vol: 11, No: 1, (1979), s. 107-120.
- Denhardt, Robert B. ve Jay D. White, “Beyond Explanation: A Methodological Note”, *Administration and Society*, Vol: 14, No: 2, (1982), s. 163-169.

- Denhardt, Robert B., *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1984.
- Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Inc., New York, 2003.
- Evans, Karen G. ve Gary L. Wamsley, "Blacksburg Manifesto", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration: A-C Vol. 1*, Westview Press, Jay M. Shafritz, 1998.
- Farmer, David John, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1995.
- Fox, Charles J., "What Do We Mean When We Say Professionalism?: A Language Usage Analysis for Public Administration", *American Review of Public Administration*, Vol: 22, No: 1, (1992), s. 1-17.
- Fox, Charles J. ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Sage, London, 1995.
- Fox, Charles J., "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics", *Public Administration Review*, Vol. 56, No: 3, (1996), s. 256-262.
- Frederickson, H. George, "The Repositioning of American Public Administration", *PS: Political Science & Politics*, Vol: 32, (December 1999), s. 701-711.
- Frederickson, H. George ve Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Colorado, 2003.
- Geuss, Raymond, *Eleştirel Teori Habermas ve Frankfurt Okulu*, (Çev. Ferda Keskin), Ayrıntı, İstanbul, 2002.
- Gray, Andrew ve Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing Administration Revolution?", *Public Administration*, Vol: 73, (Spring 1995), s. 75-99.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S: 9, (2003), s. 93-116.
- Hogwood, Brian W. ve Lewis A. Gunn, *Policy Analysis in the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984.
- Hood, Christopher, "Administration Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol: 69, No: 1, (1991), s. 3-19.
- Hopwood, Anthony ve Cyrill Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan, London, 1984.

- Horkheimer, Max ve Theodor W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment* (Ed: Gunzelin Schmid Noerr), (Çev. Edmund Jephcott), Stanford University Press, 2002.
- Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution: Administration Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington, D.C., 2000.
- Lynn, Laurance Jr., Carolyn Heinrich ve Carolyn Hill, *Improving Governance: Administration New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2001.
- Lynn, Jr., Laurence E., “Public Management: A Concise History of The Field”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 27-50.
- Marshall, Gary ve Orion White, “The Blacksburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a Time Without a Name”, *American Review of Public Administration*, Vol: 20, No: 2, (1990), s. 61-76.
- Mcswain, Cynthia J. ve Orion F. White, “A Transformational Theory of Organizations”, *American Review of Public Administration*, Vol: 20, No: 2, (1993), s. 61-76.
- McSwite, O. C., “Jacques Lacan and The Theory of the Human Subject”, *American Behavioral Scientist*, Vol: 41, No: 1, (1997), s. 43-63.
- Minogue, Martin; Polidano, Charles ve David Hulme, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris, 2001.
- Okçu, Murat, *Public Administration and Ethics: Perennial Questions*, ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2002. (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
- Okçu, Murat, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara, 2003, s. 97-123.
- Osborne, David ve Ted Gaebler, *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York, 1992.
- Ott, J. Steven; Hyde, Albert C. ve Jay M. Shafritz, “Introduction to Public Management”, *Public Management: The Essential Readings*, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), Nelson-Hall, Chicago, 1992.
- Ott, J. Steven; Hyde, Albert C. ve Jay M. Shafritz (Ed), “Preface”, *Public Management: The Essential Readings*, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), Nelson-Hall, Chicago, 1992.

- Ömürgönülşen, Uğur, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara, 2003, s. 3-43.
- Ömürgönülşen, Uğur, “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?”, <<<http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/idare.doc>>>
- Özlem, Doğan, “Evrenselcilik Mitosu ve Sosyal Bilimler”, *Sempozyum Bildirileri-Sosyal Bilimleri Yeniden Düşünmek*, (Yay. Haz. Kaya Şahin), Metis, İstanbul, 1998, s. 53-64.
- Perry, L. James ve Kenneth L. Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield, Palo Alto, CA, 1983.
- Perry, L. James ve Kenneth L. Kraemer, “The Roots of Public Management”, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), *Public Management: The Essential Readings*, Nelson-Hall, Chicago, 1992, s. 5-9.
- Pollitt, Christopher, *Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.
- Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead, 2003.
- Riccucci, Norma M., “The ‘Old’ Public Management Versus The ‘New’ Public Management: Where Does Public Administration Fit in?”, *Public Administration Review*, Vol: 61, No: 2, (2001), s. 172-175.
- Rockmore, Tom ve Beth J. Singer, *Antifoundationalism Old and New*, Temple University Press, Philadelphia, 1992.
- Rosenberg, Hans, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Beacon Express, Boston, 1958.
- Rosenbloom, David H., “Have an Administrative Rx? Don’t Forget the Politics!”, *Public Administration Review*, Vol: 53, No: 6, (1993), s. 503-507.
- Shafritz, Jay M., *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1988.
- Slater, Phil, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul, 1998.
- Şener, Hasan Engin, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, *Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem ve Sorunlar*, (Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), Nobel, Ankara, 2007, s. 31-47.
- Therborn, Göran, “Frankfurt Okulu”, (Çev. H. Emre Bağce), *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubatı, Ankara, 2006.
- UNDP Oslo Governance Centre, *Governance Indicators: Administration Users’ Guide*, 2nd Edition, 2007.



Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman) (2003), Yargı, Ankara.

Vickers, John ve George K. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, London, 1988.

Waldo, Dwight, *The Study of Administration*, Random House, New York, 1955.

Wilson, Woodrow, “The Study of Administration”, *Classics of Public Administration*, (Ed: Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde) (1992), 3rd Ed., Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, s. 11-24.

World Bank, *Governance and Development*, New York, 1992.

Zengin, Ozan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 41, S: 3, (2008), s. 1-39.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<http://patheory.asu.edu>

[www.philosophyonline.co.uk](http://www.philosophyonline.co.uk)

<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/kysiniflan.pdf>



## KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI ÜZERİNE ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME

*Selime GÜZELSARI\**

1980'lerden bu yana yaygınlaşan ve devletin temel faaliyetlerini piyasa-laştırılan özelleştirme uygulamaları 1990'lı yıllarda yeni bir biçime ve kılfı büdü. "Kamu Özel Ortaklıkları-KÖO'lar" (*Public Private Partnerships-PPPs*) adı altında bir uygulama devletlerin ve uluslararası sermayenin en önemli gündemlerinden biri haline geldi. Kamu hizmetlerinin görülmesine kamu ve özel sektörün birlikte katılımını öngören mal ve hizmet sağlama modellerinin tümünü içeren bir "üst kavram" olarak nitelendirebileceğimiz kamu-özel ortaklığı (ya da KÖO) son yıllarda, kamu yönetimi alanındaki tartışmaların en moda kavramlarından biri haline geldi. Kamu hizmeti olarak nitelendirilen ve devlet eliyle gerçekleştirilen hizmetlere özel sektör katılımının genel adı olan kamu-özel ortaklığı, kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi; kamu borçlarının azaltılması; sermaye harcamalarının artırılması; işlem maliyetlerinin azaltılması; hizmet maliyetlerinin düşürülmesi; yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması; kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi; bütçe dengesinin sağlanması ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi bir dizi gerekçe üzerinden gerek hükümetler gerekse yerli ve uluslararası sermaye kesimleri, uluslararası finans kuruluşları ve AB tarafından savunulmakta ve teşvik edilmektedir.

Günümüzde altyapı projeleri büyük ölçüde kamu-özel ortaklıkları ile gerçekleştirilmektedir. Başlangıçta enerji santralleri, otoyollar, tüneller, demiryolları, limanlar, köprüler, havalimanları, içme suyu ve katı atık sistemleri, stadyumlar, okullar, hapishaneler, hastaneler ve kamu binaları gibi büyük ölçekli sermaye yatırımlarını finanse etmenin bir yolu olarak desteklenen kamu-özel ortaklıkları, günümüzde finansmanın yanı sıra özel sektörün "yönetimsel, ticari ve yaratıcı yetenekleri"nin kamu hizmeti temininde kullanılmasını sağlayan bir mekanizma olarak küçük ölçekli yatırım projelerini de içine alarak merkezi ve yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan tüm mal ve hizmet alanlarına doğru genişlemektedir.

Kamu-özel ortaklıklarını incelemek neden önemli? Birincisi, kamu sektörünü birçok yönden etkileyen kamu-özel ortaklığı kamu sektörü, kamu poli-

---

\* AİBÜ Kamu Yönetimi Bölümü

tikasını belirleyen aktörler, kamu yöneticileri, sermaye kesimleri ve finansman kurumları tarafından farklı biçimlerde tanımlanmakta ve değerlendirilmektedir. Bu nedenle dünya genelinde yaygın bir ilgi gören bu kavramın farklı anlamlarının ve tanımlarının ortaya konulması gerekmektedir. İkincisi, birçok tartışmada bu model ya özelleştirmelerin daha gelişkin bir biçimi olarak ya da özelleştirmelerden bütünüyle farklı yeni bir yönetim tarzı olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, “özelleştirmeden ortaklıklara” yönelişin gerisindeki tarihsel, toplumsal ve sınıfsal dinamikler ve uygulamanın toplumsal sonuçlarının incelenmesi ve dünya genelinde yaygınlaşan ve gelişen kamu-özel ortaklık deneyimlerinin eleştirel bir değerlendirmesinin yapılması zorunludur.

Kamu-özel ortaklık modelleri son dönemde Türkiye'nin de önemli gündemlerinden biri haline gelmiş ve neo-liberal yapısal reformların bir parçası olarak bu modelin uygulanmasına yönelik yasal/kurumsal düzenleme çalışmalarına hız verilmiştir. Bu çalışmada, kamu-özel ortaklıkları esas olarak kamusal alanın piyasalaştırılmasına ve kamusal faaliyetlerin depolitize edilerek piyasa mantığına tâbi kılınmasına yönelik neo-liberalizmin yeni stratejilerinden biri olarak değerlendirilecektir.

### **Kamu-Özel Ortaklığı (ya da KÖO) Nedir?**

1990'lı yıllarda kapitalist dünyada özel sektörün kamu hizmetleri alanına her düzeyde ve farklı biçimlerde katılmasını sağlayan mevcut bütün mekanizmalar ve işbirliği ilişkileri tek bir üst başlık altında toplandı. *Public Private Partnerships-PPPs* olarak literatüre giren ve hızla yaygınlaşan bu üst başlık, 2000'lerin ortalarından itibaren Türkiye'nin de önemli tartışma konularından biri haline geldi. Türkçe yazında *Public Private Partnership* kavramının karşılığı olarak daha çok Kamu-Özel Sektör İşbirliği, Kamu-Özel Sektör Ortaklığı, Kamu-Özel İşbirliği, Kamu-Özel Ortaklığı gibi kavramlar kullanılmaktadır. Genelde ise Kamu-Özel Sektör İşbirliği kavramı kabul görmektedir. Bu çalışmada *Kamu-Özel Ortaklığı (KÖO)* kavramı kullanılacaktır.

“Ortaklık” özellikle de “kamu-özel ortaklığı”, 1990'lardan bu yana dünyada kamu yönetiminde reform başlığı altında tartışılan kurumsal ve yasal düzenlemelerin hâkim söylemlerinden biridir. Uluslararası düzeyde bu kavrama yönelik artan ilgiyi ve desteği kamu yönetimi alanına özgü dergilerde, çıkan yeni kitaplarda, düzenlenen çeşitli konferanslarda, IMF, Dünya Bankası, AB Yatırım ve Kalkınma Bankası gibi finans kurumlarının çalışma raporlarında, devletlerin özel sektör girişimiyle birlikte oluşturdukları platformlarda ve resmi politika belgelerinde izlemek mümkündür. Üstelik birçok ülkede kamu-özel ortaklığı yasamanın ve yasal düzenlemelerin de konusu

haline gelmektedir. Örneğin İngiltere ve ABD’de kentsel politika yasası, Fransa’da ulusal sanayi politikaları, İtalya, Hollanda ve İngiltere’de ekonomik kalkınma politikaları içinde kamu-özel ortaklığı önemli bir tutmaktadır.<sup>1</sup>

“Kamu-özel ortaklığı” kavramını tartışan geniş bir külliyat oluşmasına ve kapitalist dünya genelinde bu denli yoğun ilgi görmesine rağmen, kavramın gerçekte neyi ifade ettiği, kapsamı ve içeriğinin ne olduğu ya da hangi nedenlerle yaygınlaştığı sorularına verilen cevaplarda bir fikir birliğine ulaşıldığı söylenemez. Herkesin üzerinde konuştuğu ama tam olarak ne olduğu konusunda muğlâklığını koruyan kamu-özel ortaklığının belli başlı tanımları şunlardır:<sup>2</sup>

- Bir kamu kurumu ve özel sektör kuruluşunun, kâr amaçlı ya da kâr amaçlı olmayan, geleneksel olarak kamu tarafından yerine getirilen bir faaliyeti birlikte/ortaklaşa üstlenmelerine ilişkin bir düzenleme,
- Kamu ve özel sektör işbirliğine dayalı kurumsal düzenlemeler,
- Havalimanları, kamu binaları ve su sistemleri gibi büyük, sermaye-yoğun ve uzun vadeli kamu altyapı yatırımlarını yapmak veya kentsel gelişim projelerini üstlenmek için çoğunlukla en az bir kamu kuruluşu ve özel şirketlerden oluşan bir konsorsiyum arasında gerçekleşen karmaşık ilişkiler bütünü,
- Kamu hizmetlerinin geleneksel sözleşmeyle gördürülmesi yönteminin yerini alan yeni bir yönetim aracı veya yönetişimin en yeni biçimi,
- Kamu hizmetlerinin görülmesine özel sektör katılımını mümkün kılan eski, yerleşik usulleri içererek genişleten ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının başlıca unsurlarından biri haline gelen yeni bir yöntem tarzı ve idari örgütlenme biçimi,
- Özelleştirmenin yeni bir biçimi,

---

<sup>1</sup> Tony Bovaird, “Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots”, *Public-Private Partnership- Policy and Experience*, (Ed: Abby Ghobadian vd.), Palgrave Macmillian, New York, 2004, s.221.

<sup>2</sup> Bkz. Roger Wettenhall, “The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships”, *Public Organization Review*, 3, (2003), s.77-107; E. S. Savas, “Privatization and Public-Private Partnership”, [http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601\\_MD02IN.pdf](http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02IN.pdf), (Erişim Tarihi: 01 Ağustos 2009); Graeme A. Hodge ve Carsten Greve, “Public-Private Partnerships: An International Performance Review”, *Public Administration Review*, 67 (3), (May/June 2007), s.545-558; Tony Bovaird, “Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots”, *Public-Private Partnership- Policy and Experience*, (Ed: Abby Ghobadian vd.), Palgrave Macmillian, New York, 2004, s.221-249; Abby Ghobadian v.d (Ed), *Public-Private Partnerships- Policy and Experience*, Palgrave Macmillian, New York, 2004.

- “Sözleşmeyle hizmet gördürme” yönteminin bir uzantısı,
- Yetki ve sorumlulukların, maliyet ve risklerin, gelir ve kazançların paylaşıldığı, karşılıklı kazanma taahhütlerinin geçerli olduğu ve taraflar arasındaki sınırın belirsizleştiği modeller,
- Özel sektörle bir hizmetin tasarlanması, yapımı, kiralanması, ortaklık kurulması ve finansmanının sağlanması, işletilmesi gibi unsurların bileşiminden oluşan ve özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler üzerinden uygulanan işbirliği modeli,
- Şirketlerin “sosyal sorumluluk” politikaları temelinde kamusal sorunların (özellikle de finansman sorununun) çözümüne katkı sağlama girişimlerinin en üst aşaması olarak çeşitli biçimlerde tanımlanan kamu-özel ortaklığı, kamu ve özel sektör arasındaki her türlü işbirliği ilişkilerini kapsamaktadır.

Farklı tanımlamaları olmakla birlikte genel olarak kamu-özel ortaklığını, kamu idarelerinin özel sektör ile bir altyapı projesi veya bir hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla, bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemler bütünü olarak tanımlamak mümkündür.

Kamu-özel ortaklığına yüklenen farklı anlamların yanı sıra kavram, farklı taraflar ve birbirine karşı düşünce akımlarınca da desteklenmektedir. Son on yılların yükselen söylemlerinden “paydaş toplum”, “sosyal sorumluluk”, “sosyal diyalog”, “yönetiş reformu”, “sürdürülebilir kalkınma”, “risk transferi”, “güç ve yetki paylaşımı”, “karşılıklı kazanma” gibi bir dizi kavramla birlikte anılan kamu-özel ortaklığı, içerdiği çoklu anlamlar temelinde hem neo-liberal ve neo-muhafazakâr düşünce akımları hem de yeni sol anlayış tarafından desteklenmektedir.

Geniş bir siyasi yelpaze içerisinde desteklenen kamu-özel ortaklığı amacı, yöntemi, kapsamı, konusu ve katılımcıları oldukça farklılık gösteren ortaklık modelleridir. Ortaklıklar, iki farklı sektör arasında (kamu-özel, kamu-sivil toplum örgütü ve özel-sivil toplum örgütü) kurulabildiği gibi aynı sektörler arasında da (kamu-kamu ve özel-özel ortaklıkları gibi) kurulabilmekte veya daha fazla sektörü içermektedir.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Stephen H. Linder, “Coming to Terms with the Public-Private Partnership- A Gramer of Multiple Meanings”, *American Behavioral Scientist*, 43 (1), (September 1999), s.35-51; Aregentino Pessoa, “Public-Private Partnerships in Developing Countries: Are Infrastructures Responding to the New Oda Strategy?”, *Journal of Intenational Development*, 20, (2007), s.311-325.

### Kamu-Özel Ortaklıklarının Gelişimi

Kamu-özel ortaklığı (ya da KÖÖ) teriminin ortaya çıkışı ve literatürdeki yerini alması 1990'lı yıllara rastlasa da, aslında kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin sözleşmelerin tarihi oldukça eskidir. Tarihsel süreç içerisinde genel anlamdaki sınaî ve altyapı hizmetlerinin devlet veya özel sektör eliyle gerçekleştirilmesinin birçok örneğine rastlamak mümkündür. Her ne kadar genel eğilim altyapı hizmetlerinin devlet eliyle gerçekleştirilmesi olsa da özel sektörün çok eski zamanlarda bazı altyapı hizmetlerini üstlendiği görülmektedir. Örneğin Avrupa'da 19. yüzyılda bazı altyapı hizmetleri özel sektör tarafından kurularak işletilmiştir. Yüzyıl başlarında özel sermayenin desteklediği girişimciler, Londra'nın zengin semtlerinde birbirine rakip su şebekesi yatırımlarını gerçekleştirmişlerdir. İmtiyaz sistemi 17. ve 18. yüzyıllarda kanal ve köprü yapımında kullanılmış; 19. yüzyılda demiryolu yapımından su iletimi, atık suların akıtılması, aydınlatma, gaz ve elektrik sistemlerini geliştirme ve ulaştırmaya kadar geniş bir alanda uygulama alanı bulmuştur.<sup>4</sup> Örneğin su dağıtım alanına baktığımızda Fransa'da 200 yıllık imtiyazlı şirkete rastlayabiliyoruz. Türk hukukunda imtiyaz bir kamu hizmetinin özel sektör tarafından kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere görülmesi olarak tanımlanmakta; kamu hizmetinin özel kişilere gördürülmesine ilişkin sözleşmeler de "imtiyaz sözleşmesi" olarak nitelenmektedir. Bu sözleşmelerde temel ilke şudur: Özel bir şirket kendi finansal kaynakları ile yatırım yapmayı kabul eder ve bunun karşılığında devlet ilgili alandaki hizmetin görülmesi karşılığında şirkete bir tekeli garanti eder. Böylelikle şirket, hizmeti kullananlardan alacağı bedel üzerinden kendi sermayesini karşılar.

20. yüzyılda kamu hizmetlerine özel sektör katılımı canlanmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Fransa, İtalya, Japonya ve ABD gibi ülkelerde en başta karayolu ağlarının inşasında kamu-özel sektör işbirliği uygulamaları yaygınlaştı. 1970'li yıllarda birkaç ülkede başlayan ve 1980'li yıllarda devam ederek 1990'larda bütün kapitalist dünyada etkisini gösteren altyapı yatırımlarının liberalleştirilmesi ve özelleştirilmesi eğilimi giderek artmaktadır. Son yirmi yılda sermayenin bir yandan yüksek riskleri barındırırken bir yandan da en büyük kâr alanlarını oluşturan kamu hizmetleri ve altyapı yatırım alanlarına daha fazla yöneldiği görülmektedir. 1988 yılında 100 milyon ABD dolarına ulaşan özel sektör altyapı yatırımları 1996'da 20 milyar dolarlık bir hacme ulaştı. Latin Amerika ve Karayipler bölgesinde 1000'in üzerinde altyapı faaliyeti özel sektöre devredildi. Örneğin, elektrik

<sup>4</sup> Sedat Çal, *Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, TOBB, Yayın No.58, 2008, s.218.

üretim ve iletiminde dünya genelinde özel yatırımlar giderek artmaktadır. Bu sektörde en büyük pay 200 milyar ABD dolarlık yabancı yatırımla Güney Amerika ve Karayipler bölgesindedir.<sup>5</sup> Su hizmetleri alanında da özel sektör yatırımları imtiyaz, işletme hakkı devri, yap-işlet-devret modelleri gibi finansman modelleri kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Özel şirketlerce su işletmelerinde su fiyatları devlet eliyle işletilenlere göre daha pahalıya mal olmakta ve daha hızlı yükselmektedir. Elbette altyapı yatırımlarının özelleştirilmesi ve kamu-özel ortaklıkları çerçevesinde piyasalaştırılmasının örnekleri elektrik ve su alanlarıyla sınırlı değildir.

1990'lerden bu yana başta enerji santralleri, otoyollar, tüneller, demiryolları, limanlar, içme suyu ve katık atık tesisleri ve hastaneler gibi büyük ölçekli sermaye yatırımlarını finanse etmenin bir yolu olarak benimsenen KÖO projeleri günümüzde merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin sorumluluğuna giren eğitim, sağlık, güvenlik, tarım, sulama, turizm, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, kentsel hizmetler ile kamu idarelerinin altyapı yatırım ve hizmetlerini içine alarak genişlemektedir. Burada vurgulanması gereken nokta, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde sosyal refah devleti uygulamalarına ve kurumlarına yönelik yürütülen tasfiyenin günümüzde kamu-özel ortaklık modelleri yoluyla devletin ve kamusal faaliyetlerin içeriden piyasalaştırılması biçimini almasıdır.

Kamu hizmeti olarak nitelendirilen ve devlet eliyle gerçekleştirilen hizmetlere özel sektör katılımının genel adı olan kamu-özel ortaklığı, kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, kamu borçlarının azaltılması, sermaye harcamalarının artırılması, işlem maliyetlerinin azaltılması, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi, bütçe dengesinin sağlanması ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi bir dizi gerekçe üzerinden gerek hükümetler gerekse yerli ve uluslararası sermaye kesimleri, uluslararası finans kuruluşları ve AB tarafından savunulmakta ve teşvik edilmektedir.<sup>6</sup> AB, kamu-özel ortaklık projelerinde özel sektöre dört temel rol yüklemektedir: İlave sermaye sağlamak, alternatif yönetim teknikleri ve uygulama becerisi kazandırmak, tüketiciye ve toplumun geneline ilave katma değer sağlamak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *a.k.*, s. 98.

<sup>6</sup> Bkz. Ghobadian, vd. (Ed) (2004), *a.g.k.*

<sup>7</sup> Steve Davies ve Peter Fairbrother, *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources*, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University, 2003.



Yukarıda belirtilen tüm gerekçeler bir yana, kamu-özel ortaklığında devlet ve şirketlerin çıkarları daha karmaşık ve uzun vadeli sözleşmeler temelinde biçimlenen işbirlikleri olarak iç içe geçmektedir. Bu işbirliğinin gerisinde her iki tarafın da kendi faaliyetlerini sermaye birikimini genişletmeye dönük olarak koordine etme amacı yatmaktadır. “Kamu-özel ortaklıkları” adı altında genişleyen ve karmaşıklaşan işbirliği ilişkileri özellikle gelişmiş kapitalist dünyada aşırı birikime bağlı olarak değersizleşme sorunu yaşayan sermayeler, uluslararası finans kurumları ve bankalar açısından özel önem taşımaktadır. Özellikle son yirmi yıldır sermayenin doğrudan büyük ölçekli altyapı projelerine yönelmesi kamu-özel ortaklık modellerinin yaygınlık kazanmasında belirleyici rol oynamaktadır. Nitekim sermaye açısından kamu hizmetleri ve altyapı yatırımları bir yandan yüksek riskleri taşıırken bir yandan da en büyük kâr alanlarını oluşturmaktadır. Küresel kapitalizm koşullarında sermayenin yeni hegemonya stratejileri, bu alanlardaki “riskleri kamulaştırmaya” dönük uygulamalar çerçevesinde biçimlenmekte; sermaye için kamu hizmeti niteliği kazanmış bir faaliyetin “piyasa kurallarından görece bağımsık olma” ayrıcalıklarından yararlanmak öncelikli hale gelmektedir. Kamu-özel ortaklık modelleri sermayenin söz konusu öncelikleri ve taleplerinin gerçekleşmesine aracılık etmektedir. Nitekim devlet tarafından piyasanın kurallarından belirli oranda bağımsık kılınan mal ve hizmet üretimi alanında, belirli kaynaklardan ayrıcalıklı yararlanma, piyasanın olası riskleri karşısında devletin özel sektöre uzun süreliğine alım güvencesi vermesi, risklerin paylaşılması, mal ve hizmetlerin kâr maksimizasyonunu sağlayacak şekilde tariflendirmesi, emeğin denetlenmesi, emek ücretinin sabitlenmesi ve sendikalaştırma gibi önlemlerin tümü esas olarak sermaye birikiminin genişletilmesi açısından oldukça önemlidir.

Risklerin ve borcun kamuya ve hizmetten yararlananlara yüklendiği kamu-özel ortaklık modellerinin yaygın destek bulmasında özelleştirmelere yöneltilen toplumsal tepkileri yumuşatma gereksinimi de önemli bir rol oynamaktadır. Kamu borçlanmaları üzerindeki kısıtlamaları aşmanın bir yolu olarak görülen bu modeller işbirliği, katılım, karşılıklı kazanma gibi görünürde “olumlu” çağrışımlarıyla özelleştirme politikalarını yumuşatma işlevi görmektedir. Özellikle AB ülkelerinde KÖO, “özelleştirme” ve “sözleşmeyle hizmet gördürme” terimlerini kullanmaktan kaçınan birçok devlet için önemli bir alternatif haline geldi.<sup>8</sup> Özelleştirmenin en önemli savunucularından Savas, içeriğindeki muğlâklığa rağmen kamu-özel ortaklığı kavramının ideolojik olarak karşı çıkılan özelleştirmenin “uysal” bir biçimi olduğunu; dolayısıyla bu karşı çıkışın bertaraf edilmesi açısından “kamu-özel ortaklığı”nın

<sup>8</sup> CPS, “An Alternative to Privatization by Partnerships”, <http://www.public.org.uk/briefings/miltonkeynes.pdf>, (Erişim Tarihi: 12 Mart 2009).

kullanışlı olduğunu açıkça belirtmektedir.<sup>9</sup> Nitekim 1980’lerden bu yana İngiltere ve ABD’nin ardından az gelişmiş ülkelerde ve reel sosyalizmlerinin çözümlüyle de eski sosyalist ülkelerde neo-liberal ideolojinin hâkim hale gelişi ve dolayısıyla yaygınlaşan özelleştirme uygulamaları dünya ölçeğinde işten çıkarmalar, kamu hizmetlerinin fiyatlarının artması, sendikasılaştırma, güvencesiz istihdam biçimlerinin yaygınlaşması, işsizlik ve yoksulluğun artması gibi önemli toplumsal sonuçlara yol açtı. Burjuvazi dışında kalan geniş kesimlerin toplumsal varoluş koşullarını derinden etkileyen ve tahribata yol açan bu sonuçlar karşısında özelleştirme kavramının ve iddialarının meşruiyet zemini de sarsılmaya başladı. Tam da böylesi bir ortamda kamu-özel ortaklığı kavramının popülerlik kazanması ve yönetim yaklaşımının egemen söylemi olarak yaygınlaşması bir tesadüf değildi.

Sonuçta 1980’li ve 1990’lı yıllar boyunca devlette yeniden yapılanma ve kamu yönetimi reformlarının odağına nasıl özelleştirme tartışmaları yerleşmiş ve kendi devasa literatürünü ortaya çıkarmış ise 2000’li yıllarda da “kamu-özel ortaklığı” aynı rolü üstlenmiş ve kamu yönetiminde reform tartışmalarının hâkim sloganlarından biri haline gelmiştir.<sup>10</sup>

Aşağıda Tablo 1’de yer alan yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması ile gerçekleştirilen kamu-özel ortaklık projeleri içeriği, amacı, yöntemi, kapsamı ve tarafları itibariyle ülkelere göre de farklılaşabilmektedir. Kamu-özel ortaklık projelerinin ilk biçimi İngiltere’de 1990’lardan itibaren Özel Finansman Girişimi (ÖFG) adı altında uygulanmaya başladı. Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler sosyalist bloğun çöküşünün ardından kamu hizmetlerine özel sektörün katılımını sağlamak amacıyla kamu-özel ortaklık projelerine yöneldiler. Kuzey İrlanda’da kamu-özel ortaklık uygulamaları özelleştirilmemiş hizmet alanlarında (örneğin su) yaygınlaştırıldı. Diğer Avrupa Birliği ülkelerinde de kamusal borçlanmayı kısıtlayan Maastricht Anlaşmasını izleyen dönemde KÖO projelerinin sayısı artış gösterdi. Uygulama Yeni Zelanda, Kanada, Avustralya ve ABD’de de özelleştirme politikalarının bir unsuru olarak giderek yaygınlaşmaktadır. Dünya Bankası, IMF, kalkınma bankaları ve çokuluslu şirketler de 1990’lardan bu yana az gelişmiş ülkelerde kamu-özel ortaklık projelerinin yaygınlaşmasını desteklemektedir. Sonuç olarak kamu hizmetlerinin görülmesinde kamu sektörü ile özel sektör arasındaki mevcut işbirliği ve ortaklık ilişkilerinin teşvik edilerek geliştirilmesi, gerek devletlerin gerekse sağlık, eğitim, katı atık, su, hapisane gibi kamusal hizmet alanlarının her düzeyinde piyasalaştırmayı ve serbestleştirmeyi talep eden dev dünya şirketlerinin en önemli

<sup>9</sup> E.S. Savas, “Privatization and Public-Private Partnership”, [http://www.cesmaadrid.es/documentos/Sem200601\\_MD02\\_IN.pdf](http://www.cesmaadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf), (Erişim Tarihi: 01 Ağustos 2009).

<sup>10</sup> Bovaird (2004), *a.g.k.*, s. 221-249.

gündemlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki kamu-özel ortaklık projeleri kamusal altyapı hizmetleri alanında sektörel açıdan uzmanlaşan çokuluslu şirketlere (örneğin, su ve katı atık alanında Suez, Veolia; yapım şirketleri arasında Hochtief ve Bouygues), büyük bankalara ve finans kuruluşlarına geniş, garantili, güvenli ve dolayısıyla kârlı bir piyasa alanı açmaktadır.<sup>11</sup>

Kapitalist dünyanın genelinde giderek yaygınlaşmasına rağmen, kamu-özel ortaklık (KÖO) projelerinin toplam kamu yatırımlarının henüz küçük bir bölümünü oluşturması ve yatırımların büyük bir kısmının hâlâ geleneksel kamu finansman yöntemleri ile gerçekleştiriliyor olması, uluslararası sermayenin kâr oranlarını ve pazarını özellikle az gelişmiş ülkelerin kamu hizmetleri alanı içinde genişletmesi için önemli bir “fırsat” olarak görülmektedir. Nitekim küresel düzeyde yapılan araştırmaların bulgularına göre kamu-özel ortaklık projeleri toplam kamu yatırımlarının sadece %4’ünü oluşturmaktadır. Oysa modelin en yaygın uygulandığı İngiltere’de 1996 yılından bu yana özel finansman girişimi adı altında ortaklık modelleri kamu sektörü yatırımlarının yaklaşık %10-15’inde kullanılmaktadır. İngiltere dışında diğer Avrupa devletlerinde de bu projelerin değerinin özellikle 2004 yılından itibaren hızlı bir şekilde arttığını görüyoruz. 2006 yılının sonunda toplam 31,6 milyar Euro değerine ulaşan kamu-özel ortaklık projesi imzalanmıştır. Sadece 2004-2006 arasında 23,6 milyar Euro değerinde kamu-özel ortaklık projesi imzalanmış olması da bu alandaki büyümeyi göstermektedir. 2007 yılı başında ise ihale sürecinde olan kamu-özel ortaklık projelerinin toplam değeri 67,6 milyar Euro’ya ulaşmıştır. İtalya, kamu-özel ortaklık projelerinin en büyük pazarı durumundadır (21,3 milyar Euro ulaştırma projelerine, 2,6 milyar Euro su projelerine ve 2,0 milyar Euro değerindeki proje de hastanelere ayrılmıştır). İkinci sırayı Almanya (9,5 milyar Euro) ve Yunanistan (6,3 milyar Euro) izlemektedir. Avrupa ülkelerinin bütününde tamamlanan projelerin %82’si ulaştırma altyapı hizmetlerinde, mevcut ve öngörülen kamu-özel ortaklık projelerinin %4’ü savunma, %4’ü sağlık, %3’ü spor ve eğlence, %2’si eğitim, %2’si katı atık ve su hizmetleri alanındadır. İngiltere’de ise ÖFG/KÖO projelerinin yarısından fazlası sağlık, eğitim ve yerel yönetim hizmet alanlarındadır.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Örneğin su, enerji, karayolları ve demiryolları alanlarındaki büyük şirketlerin hisselerinin değeri 2001’den 2007’ye altı yılda %250 artmıştır. Bkz. David Hall, “PPP in the EU- A Critical Appraisal”, *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, www.psiru.org, Presented at ASPE Conference St. Petersburg (October-November 2008), (Erişim Tarihi: 6 Haziran 2009).

<sup>12</sup> Bkz. Hall (2008), *a.g.k.*

### Kamu-Özel Ortaklığı Nasıl Uygulanmaktadır? Kamu-Özel Ortaklık Projeleri İçin Geliştirilen Yöntemler

Kapitalist dünya genelinde kamu idareleri, özel sektörle bir hizmetin *tasarlanması, yapımı, kiralanması, ortaklık kurulması ve finansmanının sağlanması, işletilmesi* gibi unsurların bileşiminden oluşan ve özel hukuk hükümlerine tâbi sözleşmeler imzalayarak kamu projelerinde kullanılacak kamu-özel ortaklık modellerini esnek bir biçimde belirleyebilmektedir. Kamu-özel ortaklık projeleri aşağıdaki yöntemlerden birinin veya birkaçının birlikte uygulanması yolu ile gerçekleştirilmektedir. Kamu projelerinde kullanılan modellerden en yaygın olanları Tablo-1’de gösterilmiştir.<sup>13</sup>

Tablo -1

<p><i>Yap-İşlet-Devret Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği modeldir.</p>
<p><i>Yap-İşlet Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve yapının mülkiyetinin özel sektörde kaldığı modeldir.</p>
<p><i>Yap-Kirala Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, belirli bir süre için idareye kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımçı tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi hâlinde kamuya geçtiği modeldir.</p>
<p><i>İşletme Hakkı Devri Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, idarelerin aktifindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen, mülkiyet hakkı saklı kalmak koşuluyla bir bedel karşılığında belli bir sürede işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği modeldir.</p>
<p><i>İşletme-Bakım Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, su temini ve atık su arıtma tesisi, kanalizasyon sistemleri, katı atık işleme üniteleri, yol bakımı, park ve oyun alanları peyzajı, bakımı gibi hizmetlerin bir bedel karşılığında belli bir sürede yapımı, işletilmesi ve bakımı ile ilgili faaliyetlerin özel sektöre verildiği modeldir.</p>
<p><i>Tasarla-Yap Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, yollar, otoyollar, su ve atık su işletme istasyonları, kanalizasyon sistemleri gibi tesislerin kamunun standartlarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanması ve inşasının, mülkiyet</p>

<sup>13</sup> Tanımlamalar için bkz. Ahmet T. Keşli, [http://www.ppp.org.tr/dokumanlar/AHMET\\_KESLI\\_BASBAKANLIK\\_YATIRIM\\_DESTEK\\_AJANSI\\_25\\_04\\_2009.pdf](http://www.ppp.org.tr/dokumanlar/AHMET_KESLI_BASBAKANLIK_YATIRIM_DESTEK_AJANSI_25_04_2009.pdf), (Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2009); Steve Davies ve Peter Fairbrother, *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources*, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University, 2003.

hakkı saklı kalmak koşuluyla bir bedel karşılığında özel sektöre verildiği modeldir.
<i>Geliştir-İşlet Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, idarelerin aktifindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak koşuluyla bir bütün olarak veya kısmen, modernizasyon veya genişletme yatırımı yaparak işletilmek üzere bir bedel karşılığında belli bir süre karşılığında yapımçı tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin işletme dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi hâlinde kamuya geçtiği modeldir.
<i>Ek Yatırım Yap-Tüm Tesisi İşlet-Ek Yatırıma Sahip Ol Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, özel girişimcinin mevcut bir kamu yatırımına ek bir yatırım yapması karşılığında, ek yatırımın da dâhil olduğu tüm tesisin belirli bir süre işletme hakkına sahip olduğu ve işletme dönemi sonunda, sözleşmede belirlenmesi halinde ek olarak yaptığı yatırıma sahip olma hakkını da elde edebilmesinin mümkün olduğu bir modeldir.
<i>Yap-Devret-İşlet Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, uzun süreli işletme hakkının leasing yoluyla yapımçı özel sektöre verilmek üzere, mülkiyetinin kamuya devredildiği modeldir.
<i>Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde bir yapının tasarlanması, finanse edilerek yapılması ve işletilmesine ilişkin olarak bir franchising anlaşması yapılarak özel sektöre bazı imtiyazların verildiği, gerekli durumlarda yapının özel sektöre yeniden tasarlandığı, finanse edildiği, yapıldığı ve yapının mülkiyetinin belli bir süre için özel sektöre devredildiği ve bu sürenin bitiminde mülkiyetin kamuya iade edildiği modeldir.
<i>Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının tasarlanması, finanse edilerek yapılması ve işletilmesinin özel sektöre verildiği, sözleşme süresince belirli performans standartlarında sunduğu hizmet karşılığında özel sektöre ödeme yapılan, yapının mülkiyetinin kamuda kaldığı modeldir.
<i>Tasarla-Yap-İşlet Modeli:</i> Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde bir yapının tasarlanması ve yapılması için gereken finansmanın kamu sektörü tarafından sağlandığı, ancak işletilmesinin yönetim ücreti ödenerek özel sektöre devredildiği modeldir.
<i>Menkul Kıymetleştirme:</i> Mevcut veya yapılacak bir varlığın kendisinin ya da bu varlığı aktifinde bulunduran şirketin menkul kıymetleştirilmesidir.
<i>Ortaklık:</i> Bir projenin geliştirilmesi, gerçekleştirilmesi veya projeye finansman katkısı sağlanması amacıyla kamu kuruluşları özel sektör ile gelir ortaklığı veya ortaklık kurabilirler. Ancak, ortaklık kurulması durumunda kamu payı %49'u geçemez.

Kamu-özel ortaklık modellerinde projeyi yürütecek olan özel girişimci genelde *şirketler konsorsiyumu* olmaktadır. Bu grubun içinde tasarım mühendisleri, inşaat şirketleri, bankacılar, hukukçular, sigorta şirketleri, işletme uzmanları, hukuki, mali ve teknik danışmanlık şirketleri, üretim girdisi sağ-

layan şirketler, ürünü satın alan kuruluşlar, pazarlamacılar gibi birçok taraf farklı sözleşmelerle bu karmaşık yapının bir parçası olmaktadır.

### **Kamu Özel Ortaklıklarının Gelişimi: İngiltere Deneyimi**

Sermayenin uluslararasılaşmasının hız kazanmasıyla birlikte neo-liberal projenin başlıca amaçlarından biri, daha önce kârlılık hesaplarından muaf kalmış yeni kamusal hizmet alanlarını sermaye birikimine açmak oldu. Özelleştirmeler bu projenin en önemli ayağını oluşturdu.<sup>14</sup> Başta İngiltere olmak üzere kapitalist dünyada özelleştirmeler yatırım alanlarından geri çekilen devletin sermaye birikimini teşvik etmek ve genişletmek için başvurduğu yollardan biri olarak yaygınlık kazandı. İngiltere’de devletin yeniden yapılanması sürecinde bir yandan kamu hizmetleri, devletin iktisadi girişimleri hızla özelleştirilerek tasfiye edilirken diğer yandan da kamu örgütlenmesinde piyasa ilkelerini temel alan reformlar gerçekleştirildi. Özel sektörün kamu sektöründen her zaman daha verimli olduğu iddiası 1979’dan bu yana izlenen Thatcheri politikaların kamu hizmet alanlarını özelleştirme stratejilerine temel dayanak oluşturdu. Thatcher’in ilk döneminde 25 devlet girişi özelleştirilirken, 1983 seçimlerinin ardından gelen ikinci iktidar döneminde bu sayı daha da arttı ve özelleştirmeler temel kamu hizmetleri alanına doğru genişletildi. Bu genişleme 1987-1992 arasında üçüncü iktidar döneminde de devam etti. Thatcher iktidarı dönemlerinin özelleştirme girişimleri muhafazakâr Major ve İşçi Partili Blair dönemlerinde de devam etti.<sup>15</sup> Bir yandan özel sektöre kâr sağlayıcı yatırım fırsatları tanınırken; bir yandan da sermaye kesimlerinin emek maliyetlerini düşürmelerine ve çalışanların verimliliğini arttırmaya yönelik toplumsal, ekonomik ve yasal düzeneklerin oluşması sağlandı. Özelleştirmeleri hızlandıran bu gelişmeler esas olarak emek ve emek sürecini doğrudan ilgilendiriyordu. Asıl amaç kâr artışını sağlamak için emeğin daha esnek ve buna bağlı olarak daha yoğun kullanılmasıydı. Bu taleplerin karşılanması istihdam ilişkilerinin ve emek örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesine yol açtı.<sup>16</sup>

İngiltere’de sermayenin kamusal alana girmesini engelleyen tüm düzenlemelerin kaldırılmasının ardından, 1992 yılında özel sektörle yapılan işbirliği çerçevesinde Özel Finansman Girişimi- ÖFG (*Private Finance Initiative- PFI*) adı altında yeni bir uygulamaya geçildi. Bu uygulama ile devletin en temel faaliyetlerini piyasalaştıran özelleştirmeler yeni bir biçim

<sup>14</sup> Phil Taylor ve Christine Cooper, “It was Absolute Hell’: Inside the Private Prison”, *Capital and Class*, 96, (2008), s.3-30; David Kerr, “The PFI Miracle”, *Capital and Class*, 64, (1998), s.17-28.

<sup>15</sup> Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti-Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 136.

<sup>16</sup> Taylor ve Cooper (2008), *a.g.k.*, s. 4.

ve içerik kazandı. Literatürde geniş bir yer kaplayan ÖFG uygulamaları kısa sürede Avrupa devletlerinde ve daha sonra da az gelişmiş dünyada Kamu-Özel Ortaklık modelleri üst başlığı altında yaygınlaştı. Özel finansman girişimi, kamu-özel ortaklığının ilk uygulama örneklerinden biridir. Burada ilk akla gelen soru bu uygulamanın ortaya çıkması ve giderek yaygınlaşmasında hangi dinamiklerin belirleyici olduğudur. Kerr, Özel Finansman Girişiminin ortaya çıkışının devletin siyasal krizinden bağımsız bir gelişme olmadığını vurgulamaktadır.<sup>17</sup> Kapitalizmin 1970’lerde başlayan küresel krizi esas olarak ekonomi politikasının temel niteliklerinin önemli ölçüde siyasallaştığı müdahaleci devletin krizine yol açtı.<sup>18</sup> Uluslararasılaşan sermayenin yeniden üretimini sağlamak amacıyla ekonomik ve toplumsal ilişkilerin yeniden yapılandığı bu süreçte devlet giderek artan mali, parasal ve finansal baskılara maruz kalırken, ekonomik kriz siyasal bir krize dönüştü. Gerek burjuvazinin gerekse işçi sınıfının sınıfsal çıkarlarının kurumsal temsiliyeti, kriz sonrası yeniden yapılanmanın önüne aşılması güç engeller olarak çıkıyordu. Krizin derinleşmesi ve sınıf mücadelesinin yoğunlaşması karşısında mevcut devlet biçiminin meşruluğu giderek aşınmaya başladı. Nitekim tüm toplumsal güçler, devleti hem krizin çözülmesinin hem de kendi taleplerinin gerçekleşmesinin önünde birincil engel olarak görüyorlardı. Dolayısıyla krize verilen tepki, devletin ve sınıf ilişkilerinin yeniden yapılanması olarak biçimlendi.<sup>19</sup>

Devlet ve sınıf ilişkilerinin eş zamanlı yeniden yapılanmasının gerisindeki dinamik, ekonomik krize çözüm bulma arayışından ziyade siyasal bir biçim olarak devleti ekonomik olandan “koparma/kurtarma” ve böylelikle ekonomi politikalarının oluşturulmasını “siyasetleştirerek” (*depoliticised*) devletin siyasal krizine çözüm bulma girişimiydi. Özelleştirmeler ve piyasa yönelimli politikalar, esas olarak ekonomik düzenlemeleri ve ekonomi politikalarının biçimlenmesini depolitize etme ve ekonominin krizinden devleti çekip kurtarma vaadi üzerine temellendirildi.<sup>20</sup> Clarke, bu türden önlemlerin ne sağ kesimlerin iddia ettiği gibi paranın gücünün (*rule of money*) yeniden kurulmasına ve piyasanın ekonomide mucize gerçekleştirebileceği düşüncesine; ne de solun iddia ettiği gibi kamusal varlıkların özel kesim tarafından yağmalanmasına indirgenerek açıklanabileceğini vurguluyor. Ona göre bu tür girişimlerin önemi hem devletin hem de işçi sınıfının yeniden yapılandırılması suretiyle devletin siyasal krizini çözme vaadinde saklıdır. 1970’lerin ve 1980’lerin ekonomik ve siyasal krizlerinin çözümünün önündeki en önemli

---

<sup>17</sup> Kerr (1998), *a.g.k.*, s.17.

<sup>18</sup> Bkz. Simon Clarke, “Crisis of Socialism or Crisis of the State?”, *Capital and Class*, 42, (1990), s.19-29.

<sup>19</sup> *a.k.*, s.27.

<sup>20</sup> *a.k.*, s.27; Kerr (1998), *a.g.k.*, s.17.

engel devlet gibi görünse de kuşkusuz asıl engel işçi sınıfının gücüydü. Krizin kapitalist çözümüne karşı işçi sınıfının göstereceği direniş, doğrudan siyasal karşı karşıya gelişle kırılmazdı. Dolayısıyla, devletin siyasal krizinin çözümü eş zamanlı ve sürekli bir biçimde devletin ve işçi sınıfının yeniden yapılanmasıyla mümkün olacaktı.<sup>21</sup>

Ne var ki devlet ve sınıf ilişkilerinin yeniden yapılanması girişimlerine rağmen özellikle 1990'ların başında ekonomide yaşanan daralma, toplumsal ilişkileri piyasa ilkeleri doğrultusunda yeniden düzenleme ve emeğin üretken ve yıkıcı gücünü denetleme girişimlerinde başarısız olduğunu işaret ediyordu. 1992 yılının sonlarında giderek büyüyen mali açıklar ve ekonomide daralma ile karşı karşıya kalan İngiltere'de dönemin hükümeti Özel Finansman Girişimi- ÖFG adı altında yeni bir uygulamayı başlattı.

### **Özel Finansman Girişimi (ÖFG)**

1992 yılında muhafazakâr hükümet tarafından başlatılan ÖFG'nin temel ilkelerine başlangıçta karşı çıkan İşçi Partisi, 1990'ların ortalarından itibaren bu uygulamalara devam edileceğini duyurarak, ÖFG için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri gerçekleştirdi. Kaldı ki devlet odaklı sosyal demokrasi anlayışı ile piyasa odaklı neo-liberal anlayışı içerip aştığı iddiası üzerinden yükselen "üçüncü yol" tartışmaları ekseninde ÖFG'nin doğuşu ve desteklenmesi de tesadüf değildi. ÖFG için gerekli yasal düzenlemelerin ardından kamu özel ortaklıklarını geliştirmek için Hazine bünyesinde yönetim kuruluna özel sektörden temsilcilerin dâhil edildiği *Partnership UK* (2000) adıyla yeni bir ajans kuruldu. Ajansın yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğu özel sektör tarafından denetlenmekte; kamu sektörü ise Hazine tarafından atanan iki yöneticiyle temsil edilmektedir.<sup>22</sup> ÖFG, kamu ve özel sektörün yapabilecekleri en iyi şeye odaklanmalarını mümkün kılacak "iyi yönetim" ve "özel sektörün fırsatı kamu kesiminin faydası" söylemine dayalı olarak yaygın bir uygulama alanı buldu.

Kamu-özel ortaklık modelinin bir türü ve en yaygın biçimi olan ÖFG ile önceki dönemin "kamuya karşı özel sektör; işçilere karşı işveren ve devlet düzenlemelerine karşı serbest piyasa" ikilemleri üzerinden yürüyen tartışmalar reddedilerek, ekonomide başarı sağlamak için "yatırım ortaklığı" önermesi savunulmaya başlandı.<sup>23</sup> ÖFG projeleri hizmetlere yönelik uzun vadeli sözleşmelerdir. 30 ya da 40 yıllığına yapılan sözleşmeler temelinde özel

<sup>21</sup> Clarke (1990), *a.g.k.*, s.27.

<sup>22</sup> Unison, *Overview of Public Private Partnership in UK*, Unison, London, 2005, [www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf](http://www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf), (Erişim Tarihi: 13 Şubat 2009).

<sup>23</sup> Sally Ruane, "A Clear Public Mission? Public-Private Partnerships and the Recommodification of the NHS", *Capital and Class*, 73, (2001), s.1-6.



sektör kamu yatırım projelerinin planlanma, yapım, yönetim ve finansman işlevlerini üstlenmektedir. Farklı biçimleri olmakla birlikte en yaygın olanı Planla-Yap-Finanse et-İşlet modelidir.

ÖFG, kamu hizmetlerinin modernizasyonu ve güçlendirilmesi için sadece özel finansman sağlayan bir mekanizma değil aynı zamanda özel sektörün “yönetmel, ticari ve yaratıcı yeteneklerinin” kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanılmasını sağlayan bir mekanizma olarak teşvik edildi. “Kamu borçlarında artışa yol açmadan kamu yatırımlarının artırılması” amacı doğrultusunda özel sektörle bu yöndeki bir bütünleşmenin “tasarruf önlemlerini daha iyi hale getireceği” (*value for money*), dolayısıyla tasarrufları arttıracığı iddia edildi. Örneğin, yeni bir hastane gereksinimi ortaya çıktığında geleneksel finansman yöntemlerinin (Hazine fonlarına dayalı) yanı sıra hastanenin planlanma, finansman ve yapım süreçlerini üstlenen ve daha sonra hastane içindeki otel hizmetlerinden hasta kayıt işlemlerine kadar bir dizi hizmeti karşılayacak konsorsiyumları devreye sokacak ÖFG uygulamasının geliştirilmesi gerektiği fikri yaygınlaştı. Böylelikle ÖFG, altyapı hizmetlerinden yerel yönetim hizmetlerine, sağlık ve eğitim hizmetlerinden ulaştırma ve hapisane hizmetlerine kadar geniş bir alanda uygulanmaya; merkezi ve yerel bütün devlet kurumlarını ve her türlü hizmeti kapsamaya başladı. Bugüne kadar yaklaşık 400 ÖFG projesi imzalandı.<sup>24</sup> İngiltere’de kamu-özel ortaklık projelerinin yarısından fazlası sağlık, eğitim ve yerel yönetimler alanındadır. ÖFG projelerinin en yaygın kullanıldığı alanlardan biri sağlık hizmetleridir. ÖFG projeleriyle hastanelerin planlanması, yapımı, yönetimi ve finansmanı gerçekleştirilmektedir. 2008 yılında İngiltere’de 155 ÖFG hastane projesi imzalandı. İlk ÖFG sağlık projesi 1997’de imzalandı ve ilk ÖFG hastaneleri de 2000 yılında tamamlandı.<sup>25</sup>

Önceki özelleştirme politikalarında ve reform uygulamalarında olduğu gibi ÖFG de özel sektör girişimciliği ve piyasa disiplininin harcamalarda etkinlik ve verimliliği artıracığı yönündeki iddialar üzerinden teşvik edildi. ÖFG’nin temel ilkesine göre kamu hizmetlerinin yönetiminin ve yatırımların sorumluluğunun özel sektörde olması kamunun avantajıdır. Bu uygulamada kamu sektörü görülecek kamusal bir hizmeti belirledikten sonra özel sektörle Planla-Yap-Finanse et-İşlet süreçlerini kapsayan bir sözleşme imzalamaktadır. Projelere başlamadan önce şirketlerin ÖFG testinden geçmeleri zorunludur. Tasarruf önlemleri (*value for money*) alınarak özel sektör riskleri

<sup>24</sup> Ruane (2001), *a.g.k.*

<sup>25</sup> Metthew Dunnigan, “The Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships: An Evidence-Based Assessment of Britain’s Health Care Experience”, *Assessing the Records of Public-Private Partnerships- Proceedings of a CCPA-BC Public Forum*, (Ed: Sylvia Fuller), Canadian Centre for Public Policy Alternatives, Ottawa, 2003, s.14-17.

üstlenmelidir. Eğer projelerin özel finansmanı kamu finansmanından daha pahalıya geliyorsa, tasarruf önlemleri özel sektörün etkin yönetim stratejileri (yani, emeğin daha yoğun sömürülmesi) ile gerçekleşecektir. Kerr'in de vurguladığı gibi, ÖFG kamusal hizmetlerin görülmesinde emek sürecini iki yönden etkilemektedir. İlk olarak, riskin tanımlanması ve gelecekteki hizmet taleplerinin belirlenmesi zorunluluğundan dolayı kamusal hizmetlerin görülmesi sürecine “piyasalaştırma” dâhil edilmektedir. İkinci olarak, emek süreci kamudan özele kaydırıldığından “paranın kuralı”na daha fazla tâbi kılınmaktadır.<sup>26</sup>

Ancak KÖO/ÖFG projelerini tipik özelleştirmeler olarak nitelemek de mümkün değildir. Bu projeler birçok açıdan özelleştirmelerden ve önceki politikalardan farklılaşmaktadır. Özelleştirme uygulamalarında özel mal ve hizmet sunucularının nitelikli düşük maliyete mal ve hizmet ürettikleri iddiaları öne çıkmaktadır. Bu nedenle kamu sektöründe daralma istenmektedir. Ortaklık modelleri ise “rekabet yerine işbirliği” ve “risklerin paylaşımı” söylemleri üzerinde yükselmektedir.

Ayrıca özelleştirme uygulamaları kamu ve özel sektör arasında yapılan ayrıma ve tanımlanmış sorumluluklara dayanırken; ortaklık modellerinin yaygınlaşmasıyla bu ayrım belirsizleşmektedir.<sup>27</sup> Dolayısıyla KÖO projelerinde kamu sektörünün belirgin bir rolünün olması bu uygulamayı özelleştirmeden; özel sektörün hem hizmeti hem de finansmanı sağlaması nedeniyle de klasik ihale yönteminden farklılaştırmaktadır. Ayrıca, özelleştirmeyle bir kamusal varlık ve kamusal iş özel sektöre devredilirken, KÖO/ÖFG’de yeni bir hizmet alanı ve iş de yaratılabilmektedir. Üstelik geleneksel ihale yönteminde geçerli olan kamu ve özel sektör arasındaki ayrım da belirsizleşmektedir. Kamu sektörü hizmetlerin alıcısıdır.

### **AB ve Kamu-Özel Ortaklık Projeleri**

AB, kamu-özel ortaklık modelini daha düşük proje maliyeti, daha etkin risk dağılımı, yatırımların gerçekleşme hızında artış, hizmet kalitesinin artması, kaynak kullanımında etkinlik, yeni gelir kaynaklarının yaratılması ve etkin kamu yönetimi anlayışı gibi bir dizi ilke üzerinden savunmaktadır. Kamu-özel ortaklık projeleri ve uygulamaları AB yasaları ve politikaları üzerinden yönlendirilmektedir. Bunlar, kamu-özel ortaklık modellerini teşvik eden ve kamu borçlanmalarını düzenleyen AB kuralları, Avrupa Komisyonunun kamu-özel ortaklıklarını geliştirme ve destekleme politikaları ve bunların nasıl oluşturulacağını etkileyen ihale yasaları olmak üzere üç başlık altında toplanabilir. AB, ulus-devletler ve IMF tarafından devlet borçlanma-

<sup>26</sup> Kerr (1998), *a.g.k.*, s.18-20.

<sup>27</sup> *a.k.*, s.18.

larına getirilen kısıtlamalar kamu-özel ortaklık projelerinin yaygınlaşmasında önemli bir etkiye sahiptir. AB, devletlerin borçlanmalarına yönelik bir dizi kısıtlamayı 1996 yılında Maastricht anlaşmasıyla belirledi. Bu anlaşmada üye devletlerin aşırı borçlanmalardan kaçınmaları gerektiği belirtildi. Öte yandan AB kuralları ile üye devletlerin ticari etkinliklerin dışında kalan eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinde de kamu-özel ortaklıklarına yönelmeleri teşvik edilmektedir. Çünkü bu devletler sermaye yatırımları için gerekli borçlanmayı kamudan özel sektöre kaydırmaktadır. Dolayısıyla, AB kuralları devlet borçlarının en aza indirilmesinin bir yolu olarak bu hizmet alanlarında kamu-özel ortaklık projelerini teşvik etmektedir.<sup>28</sup> Avrupa Komisyonu da uzun yıllardır bu türden projeleri genişletme ve destekleme yönünde çalışmalar yürütüyor. 2004 yılında Avrupa Komisyonu “etkili rekabet ve yasal açıklık koşulları altında KÖO’larını geliştirmek” amacıyla kamu-özel ortaklıkları üzerine 30 Nisan 2004 yılında *Green Paper* adlı bir çalışmayı yayınladı.<sup>29</sup>

Avrupa Komisyonu *Green Paper*’ın ardından Avrupa Kamu-Özel Ortaklık Uzmanlık Merkezini (*European PPP Expertise Centre –EPEC*) kurdu. *Green Paper*, Avrupa’da ortaklık uygulamalarının yaygınlaşmasında ve düzenlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.<sup>30</sup> Bu çalışma, özel sektörün kamu hizmetlerinin görülmesine nasıl dahil edileceğine ilişkin Komisyonun eğilimlerini belirleyen bir dizi inceleme ve rapordan (*DG Markt, DG Regio* ve *Eurostat*) oluşmaktadır. Bu raporlarda özel sektörün kamu hizmetlerine katılımını genişletmeye, mali ve yönetsel teşvikler aracılığıyla yatırımları artırmanın bir yolu olarak kamu-özel ortaklıklarını özendirme ve mali kısıtlılıkları aşmanın bir yolu olarak bu türden projeleri geliştirmeye/teşvik etmeye yönelik stratejiler yer almaktadır. Altyapı yatırımlarının finansmanında özel sektörün giderek artan önemine vurgu yapan Avrupa Komisyonu kamu-özel ortaklık projelerini, Avrupa’nın tümünü kapsayacak yatırım ağlarını planlamak için gerekli olan büyük ölçekli sermaye yatırımlarını finanse etmenin aracı olarak desteklemektedir. Bu projelerin genişlemesi özellikle su, yol, tünel yapım sektörlerindeki projelerin büyümesinden kârlarını arttıracak şirketler tarafından da teşvik edilmektedir. Devlet garantilerinin varlığı bu projeleri şirketler için cazip hale getirmektedir. Dolayısıyla, kamu-özel

---

<sup>28</sup> Hall (2008), *a.g.k.*

<sup>29</sup> European Commission, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. COM (2004) 327, Brussels, 30.04.2004.

<sup>30</sup> David Hall, “PPPs: a critique of the Green Paper”, *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, <http://www.psiru.org/reports/2004-07-U-ECPPP.doc>, (Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2009).

ortaklık projeleri giderek daha fazla kamu sektörü yatırımlarının yerini almaktadır.<sup>31</sup>

***KÖO/ÖFG Modelleri Çeşitli Mitler ve Savlarla Desteklenerek Meşrulaştırılmaktadır***<sup>32</sup>

*Birincisi*, “başka bir alternatifin olmadığı” savıdır. Devletler, kamu borçlanması üzerindeki kısıtlamalar ve vergi artışlarına gösterilen tepkiler nedeniyle okul ve hastane gibi yeni projelerin KÖO modelleri dışında gerçekleştirilemediğini ileri sürmektedirler. Oysa devletler üzerindeki bütçe kısıtlamaları siyasal kararların bir sonucudur. Nitekim birçok Avrupa ülkesi Maastricht kurallarını delerek borçlanabilmektedir. Üstelik Avrupa Komisyonu’nda uzun dönemli uyarlamalar için kendi kurallarını yeniden düzenlediği biliniyor. Ayrıca kapitalizmin 2008 küresel mali kriziyle birlikte gelişmiş kapitalist dünyada devletler finans sektörünü ve ekonomiyi desteklemek için harcama ve borçlanmalarını artırmaya başladılar. Örneğin kamu sektörünün borçlanmasına ilişkin kendi kurallarını yeniden gözden geçiren İngiltere, İrlanda ve Fransa gibi diğer AB devletleri AB kurallarını ihlal edeceklerini açıktan dile getiriyorlar. Bugün devletlerin sadece bankalara yaptıkları desteklerin oranı kamu-özel ortaklıkları vasıtasıyla yürütülen kamu hizmetleri yatırımlarından çok daha yüksektir. İngiltere’de 2008 yılında batan tek bir bankanın (Northern Rock) devletleştirilmesi, ülkenin ulusal borcunu 87 milyar sterlin (£87billion) arttırmıştır. Bu miktar son 13 yılda imzalanan kamu-özel ortaklık projelerinin toplam değerinden ve bütün Avrupa devletlerinde uygulamaya konulan kamu-özel ortaklık projelerinin toplam değerinden çok daha büyüktür. Aynı durumun vergilendirme için de geçerli olduğu görülüyor. Avrupa devletleri vergilerini sürekli yeniden düzenlemektedir. Örneğin, 2008’de Fransız devleti sermaye üzerindeki vergiyi %1 oranında arttırmıştır.

Kamu-özel ortaklıklarına ilişkin *ikinci sav*, ortaklık projelerinin kamuya bir maliyetinin olmadığıdır. KÖO projelerine kamu sektörü tarafından yapılan ödeme, doğrudan kamunun üstlendiği projelerdeki ödemedenden farklı değildir. Aynı yöntem kamu-özel ortaklıklarının kullanıcı ücretleri ile finanse edildiği imtiyazlar için de geçerlidir. Her iki durumda da mali kaynak aynı finansal kurumlardan (bankalar, emeklilik fonları ve diğer yatırımcılar) karşılanmaktadır. Başka bir deyişle söz konusu ortaklık modelleri özel “yeni” finansal kaynaklara kapı açmamaktadır. Bir ortaklık projesi tıpkı kamusal borçlanma biçiminde olduğu gibi yeni bir yapının maliyetini uzun yıllara yayabilmektedir. Fakat bu durum herhangi bir hastane binasının yapımının

<sup>31</sup> Hall (2008), *a.g.k.*

<sup>32</sup> Unison, “PFI: Fact or Fiction?”, 26 September 2002, <http://www.unison.org.uk/acrobat/B540.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2009) ve Hall (2008), *a.g.k.*

toplam maliyetini azaltmaz; sadece maliyeti yıllara yayar ve faizler nedeniyle de maliyeti yükseltir. Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa’da gerçekleştirilen kamu-özel ortaklık modeliyle yapılan ulaştırma projelerinin maliyeti ile geleneksel kamu finansman yöntemiyle gerçekleştirilen ulaştırma projelerinin maliyetlerini karşılaştırdığı bir çalışmada ortaklık modelinin kamu seçeneğinden %24 daha maliyetli olduğunu ortaya koymaktadır. Üstelik proje aşamasında çıkan ek giderler bu projeleri finanse edenlere yaramaktadır. Şirketler yatırımların maliyetini daima yüksek; hizmet talebini ise düşük gösterme eğilimindedir. Üstelik sözleşmelerin yeniden düzenlenerek değiştirilmesi talepleri de toplam maliyeti yükseltmektedir.

Üçüncü sav, risk(ler)in kamu sektöründen özel sektöre transfer edileceğidir. Kamu-özel ortaklık modellerinin meşrulaştırılmasında en önemli rolü “risk transferi” kavramı oynamaktadır. Bu modellerinin uygulanmasında karşılaşılan belli başlı risklerden ilki *ticari riskler*dir. Bunlar inşaatın yapım aşamasında maliyet artışı ve zamanında bitirilememesi, tasarım değişikliği, inşaatın yapılacağı arazide sorun çıkması, izin alımlarında gecikmeler gibi beklenmeyen maliyetlerden doğan riskler olarak tanımlanıyor. İkincisi, özel şirketin işletme ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirememesinden, asgari hizmet standartlarına ulaşamamasından ve grevlerden doğan *işletme riskleri*dir. Üçüncüsü talep riskidir. Özel sektör daha çok ilk iki riski üstlenirken, talep riskini her iki taraf üstlenmektedir. Dördüncüsü *finansal riskler*dir. Bunlar ise işletme gelirlerinin proje finansmanı aracılığıyla alınan borç ve faizini karşılayamaması durumunda çıkan risklerdir. Bu durumda devlet borcun bir kısmını karşılamayı garanti etmektedir. Son grupta ise siyasi, idari ve hukuki riskler yer almaktadır. Bunlar kamunun aldığı kararlara dayandırıldığından kamu tarafından üstlenilmektedir. Örneğin, devlet veya kamu-özel ortaklığı düzenleyici birimi tarife artışlarını yapmaz veya düşürmeye çalışırsa devreye otomatik artış mekanizması sokulmakta veya devlet, yatırımı yeniden kamulaştırırsa veya yüksek vergiler koyarak girişimci şirketi zarara uğratırsa bu kez de devreye en başından sözleşmeye konulan uluslararası tahkime ilişkin hükümler girmektedir.

Hall, iddiaların aksine risk transferinin ne serbest ne de en iyi politika seçeneği olduğunu belirtiyor. Örneğin son dönem kuramsal tartışmalarda talep riskinin, özel sektörden ziyade kamu sektörü/devlet tarafından karşılanması en etkin yol olduğu sonucuna varılmaktadır. IMF de devletlerin risk transferinin gerçek değerini fazla gösterebilecekleri yönünde uyarılarda bulunuyor. Oysa kamu-özel ortaklık modelini sermaye açısından cazip hale getiren en önemli unsur riskin kamusallaştırıldığı bir model olmasıdır. Yani asıl amaç risk(ler)in kamu tarafından üstlenilmesinin yasal/kurumsal düzenlemesini yapmaktır. Riskin paylaşılacağı ve dahası riskin özel sektörde ola-

cağı iddiaları doğru değildir. Tek başına İngiltere'deki uygulamaların sonuçları dahi incelendiğinde, ortaklık uygulamalarında özel sektöre risk transferinin gerçekleşmediği görülecektir.

*Dördüncü* sav, kamu sektörüne göre özel sektörün bütün alanlarda çok daha verimli ve üstün performans göstereceğidir. Ancak, özel şirketlerin yatırımları daha ucuza ve daha kolay finanse edeceği ve bir hizmeti kamu sektörüne göre çok daha verimli işleteceği türünden iddiaların tümü yanlıştır. Özel sektörün yatırım yapması veya bunun için borçlanmasının devletin borçlanmasından daha ucuz olduğu da doğru değildir. Bunun tam tersi geçerlidir. Dünyada hemen her ülkede devletler özel sektörden daha ucuza daha düşük faiz oranlarında borç para bulabilmektedirler. Ampirik kanıtlar da özel sektörün kamu sektöründen daha verimli/etkili olmadığını gösteriyor. Ayrıca önemli hizmetlerin altyapı yatırımları için gerekli sermaye harcamalarının finansmanında kamu-özel ortaklık projelerinin başarılı olmadığı görülüyor. Dünya Bankası'nın 2006 tarihli bir araştırmasında 1983-2004 döneminde gerçek özel sektör yatırımları incelenmiş ve "altyapıya özel sektör katılımının" hayal kırıklığı yarattığı tespiti yapılmıştır.

Tablo 2  
*Kamu Sektörüne Alternatif Olarak Önerilen KÖO Modellerinin Değerlendirmesi*<sup>33</sup>

			Bulgu	Not
1	Sermaye maliyeti	Faiz+kâr payları	KÖO daha pahalı	Özel sektör devletten daha yüksek faiz ödemek zorunda
2	Yapım maliyeti		KÖO daha pahalı	"Turkney" projelerinin maliyeti daha yüksek
3	İşletme maliyeti	Etkinlik/verimlilik	Nötr	Önemli bir fark yok
4	İşlem maliyetleri	Hazırlama ve teklif	KÖO daha pahalı	Proje sözleşmelerinin ve tekliflerin hazırlanması maliyeti
		Raporlama	KÖO daha pahalı	Sözleşmelerin kayıt altına alınması ve denetlenmesi maliyeti
5	Belirsizlik	Yeniden müzakere, olası sorumluluklar	KÖO daha riskli	Müzakerelerin gelecekte yenilenmesi, değişiklikler

<sup>33</sup> Hall (2008), *a.g.k.*, s.17.

ÖFG/KÖO projelerine ilişkin öne çıkan *beşinci* sav, bu projelerin daha fazla tasarruf sağlayacağı idi. Ne var ki, İngiltere'deki uygulamalar üzerine yapılan çalışmalardan da izlenebileceği gibi, kamu projelerinin özel finansmanının beklentileri karşılamadığı görülmektedir. Bir kere bu projelerin mali yükünün beklenilenin üstünde olduğu, ilgili konsorsiyumların çok az vergi ödedikleri ve özel finansmanın maliyetinin çok daha yüksek olduğu yapılan çalışmalarda ortaya konulmaktadır. Üstelik kamu sektörü hâlen özel sektöre göre daha ucuza borçlanabilmektedir. Yüksek danışmanlık ve avukatlık gibi alanlara ayrılan ödenekler nedeniyle de maliyetler artmaktadır. Maliyetleri artıran bir başka şey de sözleşmelerin yeniden düzenlenmesidir. Sözleşmelerin yeniden düzenlenerek değiştirilmesi talepleri toplam maliyeti yükseltmektedir.<sup>34</sup> 30-40 yıllığına yapılan sözleşmeler eğitim ve sağlık gibi temel hizmet politikalarında da sabitleşmeye yol açmaktadır. Ayrıca, ÖFG projelerine ilişkin bilgiye ulaşmak neredeyse imkânsızdır. Kamu tarafından hazırlanmadığı ve bu nedenle “ticari sır” kapsamına girdiğinden bu projelerin bilgisine ulaşmak da imkânsız hale gelmektedir.<sup>35</sup> İngiltere’de yarından fazlası sağlık, eğitim ve yerel yönetimler alanında olan ÖFG projeleri sonucunda hastanelerin ağır hasta yatak sayısında %30 azalma olduğu, hastane çalışanlarının sayısının hızla düşürüldüğü ve klinik dışı sağlık çalışanlarının ise özel sektöre bağlandığı görülmektedir.<sup>36</sup>

Bütün bu gelişmeler ekseninde ÖFG/KÖO’nin iddia edilenlerin aksine devlet eliyle gerçekleştirilen hizmetlerin depolitize edilerek (siyasetleştirilerek) paranın kuralına tâbi kılınması stratejilerinin bir parçası olduğunu bir kez daha vurgulamakta fayda var. ÖFG/KÖO, kamusal hizmetlerin görülmesine dâhil olan kamu sektörü ve özel sektör arasındaki ilişkinin yeniden düzenlenmesi yoluyla, devlet ve sınıf ilişkilerinin yeniden yapılanmasına dayanak oluşturan “belli bir yönetim tarzı”dır. Bu dönüşüm, piyasa kuralları temelinde para ve sömürü ilişkisini güçlendirerek kamu hizmetlerinin görülmesine ve kamu emek sürecine ilişkin toplumsal ilişkileri parçalamaktadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, sadece kamu harcamalarının azaltılması değil ayrıca harcamaların biçiminin de değiştirilmesinin amaçlandığı ÖFG uygulaması emek sürecini “paranın kuralına” daha fazla tâbi kılmaktadır.<sup>37</sup> Kamu hizmeti alanında emek sürecinin yeniden düzenlenmesi ve piyasa mantığına tâbi kılınmasının ardından piyasanın kuralları devletin temel faaliyet alanlarına doğru genişlemektedir.

<sup>34</sup> *a.k.*, s. 14.

<sup>35</sup> Jean Shaoul, vd., “The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals”, *Public Money and Management*, (April 2008), s.101-108; Dunnigan (2003), *a.g.k.*

<sup>36</sup> Dunnigan (2003), *a.g.k.*

<sup>37</sup> Kerr (1998), *a.g.k.*, s.18-27.

### Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığı ve Gelişimi

Son dönemde Türkiye’de de bir yandan özelleştirmeler hızlanırken bir yandan da yatırım ortamının iyileştirilmesine ve özel girişimciliğin özendirilmesine yönelik birçok yasal-kurumsal düzenleme yapılmaktadır. Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’nın kuruluşunu, 1984’den bu yana tek tek sektörlerde (elektrik, su, karayolları, havayolları, iletişim sektörleri) yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kirala ve işletme hakkı devri modelleriyle yürütülen kamu özel işbirliği modellerini 2007 yılında DPT’nin öncülüğünde hazırlanan bir yasa taslağı ile kapsayıcı ve bütünlüklü bir hukuksal çerçeveye kavuşturulması girişimleri izledi.<sup>38</sup> 1980’lerden bu yana kamu-özel işbirliği modellerinin uygulanmasının önündeki siyasi, hukuki ve idari engelleri kaldırarak hukuki çerçeveyi güçlendirme, Türkiye’deki mevzuatı uluslararası standartlarla uyumlu hale getirme ve böylelikle gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerin sorumluluk alanına giren kamu hizmetlerinin görülmesine özel sektörü dâhil etmenin mekanizmalarını yaratma amacı doğrultusunda biçimlenen ve henüz yasalaşma sürecine girmeyen bu taslak, kamu-özel ortaklık modellerinin önemli bir gündem oluşturmaya yol açtı.<sup>39</sup>

Bu gelişmelerin yanı sıra kentsel dönüşüm, mortgage yasağı, sağlıkta dönüşüm kapsamında “sağlık kentleri projesi”, su kaynaklarını ve su yatırımlarını özelleştirme, sulamada kamu özel ortaklıklarını geliştirme girişimleri gibi birçok düzenleme/gelişme de son dönemin en çok tartışılan konuları arasındadır. Örneğin, kentsel dönüşümle ilişkin düzenlemeler tamamlandığında yerel yönetimler yerli veya yabancı şirketlerle işbirliği içinde arazi ve arsalar üzerinde proje temelli gayrimenkul yatırım ortaklıkları kurabileceklerdir. Mortgage yasağı ile projelere finansman sağlayan yatırımcıların riskleri en aza indirilmektedir. Yeni düzenleme ile evin kısa sürede satılması ve paranın risksiz geri dönüşü garanti altına alınmaktadır. Öte yandan sağlıkta dönüşüm projesi kapsamında kamu özel ortaklık modeliyle “sağlık kentleri projesi” kapsamında seçilen pilot bölgelerde devlet ve özel sektör işbirliği ile bölge hastaneleri kurulması planlanmaktadır. Sağlık alanında gerçekleştirilecek kamu özel ortaklıkları, sağlık tesisleri içinde veya dışında yer alan klinik alanların özel sektör tarafından işletilmesine dayanıyor. Bu işbirliği sağlık hizmetlerinin devletçe sunulması, destek ve ticari alanların ise özel sektör eliyle yürütülmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca, 2009 yılında Türkiye’de

<sup>38</sup> “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, (Erişim Tarihi: 16 Nisan 2009).

<sup>39</sup> Söz konusu yasa taslağını eleştirel bir çerçevede inceleyen bir çalışma için bkz. Eda Yazıcıoğlu Çelik, “Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması”, *Toplum ve Hekim*, 23(1), (Ocak-Şubat 2008), s.31-40.



yapılan Dünya Su Forumu'nun ardından hızlanan su kaynaklarını ve su yatırımlarını özelleştirme<sup>40</sup> ve bu alanda kamu-özel ortaklıklarını geliştirmeye yönelik yasal düzenleme çalışmaları tamamlandığında, dünyanın dev su şirketlerinin Latin Amerika'dan sonraki yeni pazarı Türkiye olacaktır.

Kapitalist dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bugüne kadar altyapı hizmetlerinin genel olarak devlet eliyle gerçekleştirilmesi geçerli ve yaygın bir eğilim idi. Bu türden faaliyetlerin yüksek maliyetli olması ve özel sektör tarafından yerine getirilemeyecek nitelikte olması bu eğilime gerekçe olarak sunulsa da, burada finans piyasalarının eski dönemlerde yeterince gelişmemiş olması ve bu nedenle özel girişimcilerin daha çok kendi sermaye birikimlerine dayanmak zorunda oluşlarının etkisi büyüktür. Kaldı ki devletin vergi veya borçlanma yoluyla finans birikimine ulaşması daha kolaydır. Özel sektöre göre borçlanma açısından da daha avantajlı olan devlet daha güven- celi, garantili ve risksiz bir borçludur.<sup>41</sup> Kamu hizmetlerinin maliyeti, harcamalar sonucunda sunulan hizmetlerin yararlananlara ödetilmesi yoluyla finanse edilmez. Hizmetten yararlanma bazı durumlarda bedel karşılığı olsa da kamu hizmetlerinin maliyetleri çoğunlukla kamu finansmanı yoluyla karşılanır. Devlet tarafından bir altyapı yatırımının gerçekleştirilmesinde kamunun elinde vergiler, iç ve dış borçlanmalar, merkez bankası kaynakları olmak üzere üç finansman seçeneği bulunmaktadır. Devletin bütçe kaynaklarından ya da dış borçlanma yoluna giderek finansman sağladığı ve özel sektöre inşaatını yaptırarak gerçekleştirdiği bu yöntemle kısaca "klasik proje finansmanı" adı verilir.<sup>42</sup>

### **Türkiye'de Altyapıya Özel Sektör Katılımına İlişkin Modeller**

Türkiye'de kamu-özel ortaklık modellerine yönelik yasal düzenleme girişimlerini neoliberalizmin gelişimi içinde değerlendirmek gerekiyor. İngiltere ile aynı zaman diliminde Türkiye'de de 1980'li yıllarda liberalleşme yönünde benzer adımlar atıldı ve özelleştirme politikalarına ağırlık verildi. 1980'li yıllardan itibaren bir dizi yasal düzenleme çerçevesinde kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle ancak imtiyaz yönteminden farklı modellerle gerçekleştirilmeye başlandı. Kamu projelerinde kamu-özel ortaklık modellerinin ilk uygulaması Yap-İşlet-Devret (YİD) modeliyle özelleştirme politikaları bağlamında gündeme geldi.<sup>43</sup> YİD, özellikle büyük ölçekli altyapı yatırımlarının

<sup>40</sup> Su hizmetlerinin özelleştirilmesinde kamu-özel ortaklık modellerinin uygulanmasına ilişkin bkz. Tayfun Çınar, "Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği", *Toplum ve Hekim*, 23(1), (Ocak-Şubat 2008), s.41-52.

<sup>41</sup> Çal (2008), a.g.k., s.219.

<sup>42</sup> a.k., s.220, 231, 234.

<sup>43</sup> YİD modeline ilişkin ilk yasal düzenleme 1984 tarihli 3096 sayılı *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi*

gerçekleştirilmesine yönelik ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olarak tanımlanmaktadır. Ağırlıklı olarak enerji sektöründe uygulanan modelin otoyol ve köprü gibi ulaştırma projelerinde de kullanılması yönünde girişimler yapıldıysa da başarı sağlanamadı. Birkaç havaalanı ve gümrük kapısı terminali ile yat limanı yapımı ve işletmesi gibi bazı uygulamalar dışında diğer kamu hizmet alanlarında uygulanmadı.<sup>44</sup>

Bu modelin en önemli gerekçeleri arasında yukarıda da belirttiğimiz gibi “ileri teknoloji ve yüksek mali tutar” gösterilmektedir. Bununla birlikte YİD modeliyle altyapıya özel sektör katılımının bu iki koşula dayandırılmasını sadece kamuoyunu ikna etmeye dönük bir politika olarak değerlendiren Çal, bu tür projeler için dış finansmandan yararlanılması gündeme geldiğinde, hem kamu hem de özel sektör için yatırımın neredeyse tamamının kredi kullanılarak gerçekleştirildiğini; dolayısıyla her iki kesimin de aynı kredi havuzundan nemalandığını, başvurulacak başka bir kredi kaynağının olmadığını altını çiziyor.

Bu anlamda da modelin uygulanması sonucunda devletin dış borçlarının artmayacağı yönündeki iddialarının temelsiz olduğunu ileri sürüyor. Üstelik elektrik dağıtımı ve havaalanı terminali gibi faaliyet alanlarında üretilen hizmetin devletçe satın alınması yönünde bir garanti olmamakla birlikte, bu alanlardaki sözleşmelerde kamu adına hizmetin halk tarafından asgari oranda satın alınacağını garanti edilmesi (örneğin havaalanı terminali işletmeciliğinde belli sayıda yolcu garantisi verilmesi) yoluyla da yine kamu yükümlülüğü yaratılmış olmaktadır. Dolayısıyla modelde projenin tüm mali riskinin özel hukuk kişisi tarafından yüklenileceği savı da uygulamada bütünüyle gerçek dışı kalmaktadır.<sup>45</sup>

1994 yılında yalnız elektrik üretimi veya otoyol yapımı ve işletilmesinde değil ayrıca daha geniş bir kamu hizmeti alanında YİD modelinin uygulanmasını düzenlemek amacıyla 3996 sayılı *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yapı-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtılması Hakkında Kanun* çıkarıldı. Böylelikle altyapıya özel sektörün katılımının yasal altyapısı oluşturuldu. Ne var ki yasanın YİD sözleşmelerinin imtiyaz teşkil etmeyen özel hukuk sözleşmeleri olduğu yönündeki hükmü, Anayasa Mahkemesinin aldığı bir kararla Anayasaya aykırı bulundu ve bu hüküm 1995 yılında iptal edildi. Bu tar-

---

*Hakkında Kanun*'dur. Bu yasayla o zamanda kadar TEK'in tekelinde bulunan elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti alanlarında özel hukuk hükümleri doğrultusunda yerli ve yabancı sermaye şirketlerinin görevlendirileceği kabul edildi. Bu anlamda bu kanun ile örtük bir biçimde özelleştirmeye gidilmesinin amaçlandığı söylenilebilir. Çal (2008), *a.g.k.*

<sup>44</sup> Çal (2008), *a.g.k.*, s.150-151.

<sup>45</sup> *a.k.*, s.151-152.

tışmalar esasen kamu hizmeti kavramına ilişkin tartışmaları da farklı bir yörüngeye oturttu. Mahkeme, YİD modeline dayanan sözleşmeleri 1980’li yıllara kadar uygulanmasına çok da rastlanmayan “imtiyaz sözleşmesi” olarak nitelendirdi.

Ne var ki böyle nitelendirilen YİD sözleşmelerinde, ihtilafların çözümü için uluslararası tahkime olanak tanıyan hükümlerin konulmaması sonucunda 1995-1999 yıllarında YİD sözleşmeleri beklemede kalmış ve yapımı öngörülen bir dizi yatırım tamamlanamamıştır. Bu engel Anayasanın belli maddelerinde değişikliğe gidildiği 1999 yılında aşıldı.

Anayasa değişiklikleri kapsamında 1999 tarihinde 4446 sayılı yasa ile Anayasa’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılarak kamu hizmeti kavramı yeniden tanımlandı.<sup>46</sup> Kamu hizmetlerinin özel hukuk sözleşmesiyle görürülmesi olanaklı hale getirildi. Danıştay’ın “imtiyaz sözleşmelerini incelemek” olarak belirlenen görevi “sözleşmeler hakkında düşüncesini bildirmek” olarak değiştirildi. Ayrıca imtiyaz sözleşmelerinden doğan anlaşmazlıkları idari yargı yerine özel tahkim kurumlarında çözümlenmesine olanak tanıyacak düzenlemeler yapıldı.

Böylece uluslararası tahkimin önü açıldı. Ayrıca, anayasada ilk kez “özelleştirme” ifadesine yer verilerek, özelleştirmenin yapılabilmesine yönelik yasal altyapı da oluşturulmaya çalışıldı.<sup>47</sup> Anayasa’nın 4446 sayılı yasa ile getirilen değişikliklerin öncesinde kamu hizmeti imtiyazlarında özel hukuk hükümlerinin ve uluslararası tahkimin uygulanmasına izin vermemesi, başından bu yana YİD modelinin uygulanmasının önünde bir engel olarak görürülüyordu. YİD bir versiyonu olan Yap-İşlet modeli de bu engeli aşmak için ortaya atıldı.

#### *KÖO’na İlişkin Mevcut Kanunlar<sup>48</sup>*

I
Menafi Umumiyye Mütcellik İmtiyazat Hakkında Kanun, 1910.
406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, 1924.

<sup>46</sup> 4446 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun, 14.08.1999 tarih 23786 no’lu Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

<sup>47</sup> Çal (2008), *a.g.k.*, s.160-161.

<sup>48</sup> Mehmet Uzunkaya, “Public-Private Partnership Turkish Experience”, *Seminar on Concessions and Public-Private Partnerships*, Ankara, 10-11 Mart 2008, SIGMA (Support for Improvement for Governanace and Managemnet) ve OECD, [http://www.sigmaweb.org/document/50/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_40415410\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.sigmaweb.org/document/50/0,3343,en_33638100_34612958_40415410_1_1_1_1_00.html), (Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2009) ve Keşli, *a.g.k.*

2813 sayılı Telsiz Kanunu, 1983.
3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 1984.
3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 1988.
3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun, 1994 (4047 SK-1994, 4180 SK-1996, 4493 SK-1999, 5335 SK-2005, 5762 SK-2008).
II
4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1994 (3291 SK-194, 3974 SK-1994, 5335 SK-2005).
96/8269 sayılı Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı, 1996.
4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 1997.
5216, 5222, 5393 sayılı (Büyükşehir) Belediye Kanunu, 2004, 2004, 2005.
5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005.
5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun, 2005.

#### *Mevcut Yasal Mevzuatın Kapsadığı Yöntemler*

Yap-İşlet-Devret (Kanun no: 3996, 3465, 3096)
Yap-İşlet (Kanun no: 4283)
Yap-Kirala-Devret (Kanun no: 5396)
İşletme Hakkı Devirleri (Kanun no: 4046, 5335, 3465, 3096)
Uzun Vadeli Kiralama (Leasing) (Kanun no: 5335, 4046)

#### *Mevcut Yasal Mevzuatın Kapsamadığı KÖO Modelleri*

Tasarla-Yap-Finanse et- İşlet
-------------------------------

Yap-Sahip ol- İşlet-Devret
Rehabilitate et- İşlet- Devret
Yap-Devret-İşlet
İlave Yatırım Yap-İşlet
Özel Sektörle Bir Şirket Kurmak

*Mevcut Yasal Mevzuatın Kapsadığı Sektörler*

Enerji (elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti; barajlar)
Ulaştırma (otoyol, köprü, tünel, otopark, otoyol işletme tesisleri; demiryolu; sivil kullanıma yönelik deniz ve havalimanları)
İçme suyu, Kanalizasyon (içme ve kullanma suyu; artıma tesisi; kanalizasyon)
Sağlık (hastaneler)
Turizm (yat limanları)
Genel idare (gümrük kapıları)
Madencilik (maden ve işletmeleri)
Çevre (çevre kirliliğini önleyici yatırımlar)
İmalat (fabrika ve benzeri tesisler)
Haberleşme
Tarım (sulama).

Yukarıda da belirtildiği gibi 1980'lerden bu yana kamu hizmetlerine özel sektör katılımını sağlama çalışmaları ve tek tek sektörler için düzenlenen yasalar çoğunlukla Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından verilen iptal kararları nedeniyle uygulanamamıştır. Enerji ve havayolu ulaşımı sektörlerinde gerçekleştirilen uygulamalar dışında kamu özel işbirliğine dayalı projeler yaygın bir uygulama alanı bulamadı. Son dönemde bu alanın kapsamını genişletmek ve mevcut hukuki, iktisadi, siyasi ve idari engelleri aşarak KÖO projelerinin alanını genişletmek isteyen kamu ve özel sektör temsilcileri bu taleplerini çeşitli platformlarda dile getirmeye başladılar. Kamu-özel ortaklık projelerine yönelik dağınık yasal mevzuatın yeknesak-

laştırılması ve Anayasaya uygun bir çerçeve yasa altında düzenlenmesi yönündeki çalışmaların ilki DPT tarafından başlatıldı.

DPT, 2005 yılından itibaren Türkiye’de gerçekleştirilen kamu-özel ortaklık projeleri, deneyimler, sorunlar ve çözüm önerileri ile uygulanabilir yeni modellere yönelik ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katılımıyla bir dizi toplantı gerçekleştirdi. Bu toplantıların ortaya koyduğu talepler doğrultusunda DPT, bütün uygulanabilir modelleri ve sektörleri kapsayan bir kamu-özel ortaklık çerçeve yasa taslağını (*Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı*) hazırlayarak ilgili kurumların görüşüne sundu. Kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi uluslararası düzeyde geçerli sayılan gerekçelere dayandırılan yasa taslağının 2008 yılında yasalaşarak yürürlüğe girmesi amaçlanıyordu. Ne var ki özellikle AB ile ihale mevzuatına ilişkin çıkan görüş ayrılıkları nedeniyle taslak beklemeye alındı. Bununla birlikte ilgili yasa taslağını irdeleyerek önümüzdeki süreçte Türkiye’de ortaklık modellerinin nasıl belirleneceği ve uygulanacağına ilişkin bazı çıkarımlarda bulunabiliriz.

***Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Olarak Belirlenen Kamu-Özel Ortaklığı Çerçeve Yasa Taslağının Özgünlüğü İçerdiği Yeniliklere Dayalı Olarak Açıklanabilir***<sup>49</sup>

*Birincisi*, Kamu-Özel Ortaklığı Türkiye’deki yasal mevzuat ve uygulamalar bakımından yeni bir kavramdır. Bu kavramın tanımlanması yoluyla kamu hizmetlerine özel sektör katılımına ilişkin farklı kavramlaştırmaların tek bir başlık, Kamu-Özel Sektör Ortaklığı başlığı, altında düzenlenmektedir. Kanun Tasarısı Taslağı’nda da sözleşme türüne göre farklılaşan kamu-özel ortaklık modelleri dünyadaki diğer uygulamalardan yola çıkılarak “bir altyapı projesi veya bir hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla, bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, bakım ve onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemler bütünü” olarak tanımlanmaktadır (md.3).<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Bkz. Uzunkaya, *a.g.k.*, SIGMA ve OECD, *a.g.k.*

<sup>50</sup> “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/taslak.pdf>, (Erişim Tarihi: 16 Nisan 2009).

*İkincisi*, mevcut kamu-özel ortaklık modellerine ilişkin dağıtık olan yasal mevzuat da tek bir yasa altında toplanmaktadır. *Üçüncüsü*, YİD, Yİ, Yap-Kirala ve İşletme Haklarının Devri gibi uygulanmakta olan modeller tek bir yasa altında birleştirilerek tanımlanmakta ve kapsamaları genişletilmekte; ayrıca bu modellerin farklı türlerinin de (Tamamla-İşlet-Devret, Rehabilitasyon-İşlet gibi) uygulanmasına esneklik getirilmektedir.

*Dördüncüsü*, yeni yasa taslağında mevcut kamu özel sektör ortaklık mevzuatının kapsam dışında bıraktığı eğitim, kültür, adalet ve genel idari altyapı hizmetleri de düzenlenerek, yeni hizmet/yatırım alanlarının ve sektörlerin eklenmesiyle modelin kapsamı oldukça genişletiliyor. Önümüzdeki süreçte kamu-özel ortaklık projelerine ilişkin yasal düzenleme çalışmaları tamamlandığında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen tarım, sulama, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, çevre, araştırma-geliştirme hizmetleri ile eğitim, sağlık, adalet, güvenlik ve genel idare altyapısı yatırım ve hizmetleri Kamu-Özel Sektör Ortaklık modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmeye başlanacaktır.

Kamu-özel ortaklık modelinin yasal çerçevesini oluşturma ve kamu hizmetlerine özel sektör katılımını genişletme çabaları neo-liberal ideolojinin “kamunun maliyetin altında ve düşük kâr oranıyla hizmet sunarak verimsiz yatırım yaptığı; hizmetten yararlananın bedelini ödemesi gerektiği” yönündeki savlarından bağımsız değerlendirilemez. Hizmetlerin düşük fiyatla kamu hizmeti olarak sunulmasının özel sektörün bu alana girişini engellediği savı eğitim, sağlık, su gibi temel hizmetlere maliyetin üzerinde para ödeyenlerin erişmesi gerektiği isteginden bağımsız değildir. Nitekim kamu-özel ortaklığı yasa taslağının gerekçe kısmında yer alan şu vurgu bu yorumumuzu destekliyor: “Toplumun tamamından toplanan vergilerin, toplumun bir kısmının faydalanacağı mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılması toplumsal açıdan adaletsiz uygulamaların önünü açacaktır. Kamu-özel ortaklık modeli sayesinde yatırımın bedeli esas olarak o hizmetten yararlanacaklarca karşılanacak ve adil bir görünüm sergilenecektir.”

*Beşincisi*, kamu-özel ortaklık sürecine ilişkin nesnel ölçütlerin getirilmesi kapsamında “yapılabilirlik etüdü şartı”, projelerin seçiminde zorunlu hale getirilmekte, karar alma süreci tanımlı ve rasyonel kılınarak, siyasal karar alma sürecinin depolitizasyonu yasal hükme bağlanmaktadır. Ortaklık modellerine ilişkin politikaları belirlemek ve koordinasyonu sağlamak için DPT

bünyesinde “Kamu-Özel İşbirliği Müdürlüğü”nün kurulması; bu birimini projelere ilişkin yapılabirlik etütlerini incelemesi öngörülmektedir.

*Altıncısı*, kamu-özel ortaklık projelerine ilişkin risk kavramı ve garantiler tanımlanmaktadır. Projelerde başarı ölçütü olarak görülen “etkin risk paylaşımı” kavramı ilk kez bu yasa taslağında yasal mevzuata girmiş; kamu sektörünün finansal sorumluluklarını tanımlayan mekanizmalar geliştirilmiştir.

Projelerin gerçekleştirilmesi sürecinde uyulacak temel ilkeler şunlardır:

- En iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkânı ile sağlanması
- En uygun yatırımcının belirlenmesi
- Proje risklerinin riski en iyi yönetecek tarafa ait olması
- Ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunması
- İdarelerin kendi görev alanları kapsamında proje üretmeleri
- Kamu tarafından garanti verilmesi halinde garantinin miktar ve süresinin piyasanın işleyişi ile uyumlu olması
- Görevli şirketlere sağlanan desteklerin, devlet yardımlarına ilişkin genel kurallara uygun olması
- İdarenin uygulanacak KÖO yöntemini belirlemede esnek olması
- Yatırım projelerinin seçiminde fayda/maliyet analizinin dikkate alınması

### ***Projelerin İhale Süreci***

İhale süreci açısından taslağı değerlendirdiğimizde göze çarpan ilk şey ihalelerde proje temelinde ve işin niteliğine göre “en az maliyetle en yüksek fayda” sağlayan teklifin, ekonomik açıdan en avantajlı teklif sayılacağı hükmüdür. Garantilerin çeşidi, miktarı ve süresi, işletme süresi, maliyeti, finansman şartları, tarife, kira, ücret ve gölge ücret koşulları başta olmak üzere idare tarafından uygun görülecek kriterler “en avantajlı teklifin” belirlenmesinde esas alınacaktır. Kamu-özel ortaklık projeleri kendine özgü ihale süreçleri olarak tanımlandığından Kamu İhale Yasasının hükümlerinin bu yasanın kapsamındaki hükümlere uygulanamayacağı belirtilmiştir.

Kamu-özel ortaklık modelinde *yatırımın bedeli* seçilen modelin özelliğine göre üretilen mal ve hizmetin idare veya yararlananlar tarafından satın alınması yoluyla karşılanacaktır. Ödenecek tarife ücret ve gölge ücretler uygulama sözleşmesinde belirlenecektir. Burada adı geçen *gölge ücret*, kamu-özel ortaklık projesini gerçekleştirmek üzere ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim ile ihaleyi yapan idare tarafından kurulacak olan anonim şirketin (*görevli şirketin*) işletme süresinde ürettiği mal ve hizmetlerin bedelinin, mal ve hizmetten yararlananların tüketim ve kullanım oranlarına göre belirlenecek olan ve kamu idaresi tarafından görevli şirkete ödenecek olan paradır. Eğer, YİD modeliyle yapılan bir projede hizmet bedeli maliyetleri karşı-



lamayacak olursa, bütçeden aradaki farkı telafi etmek için ödeme yapılabilir. Bu durum gölge ücret olarak tanımlanmaktadır.

İhaleler, açık ihale usulü (tüm isteklilerin teklif verebildiği ihale usulü) veya belli istekliler arasında ihale usulüyle (idarece davet edilen isteklilerin teklif verebileceği ihale usulü) yapılacaktır. Buna göre ihalelere hangi firmaların davet edileceğine ihaleyi yapan kurum karar verebilecektir. Firmanın yeterliliğini kendisi tespit edebilecektir. İdare ile ihaleyi kazanan şirket (yerli veya yabancı sermaye şirketi) veya ortak girişim (ihaleye katılmak üzere birden fazla şirketin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturacakları iş ortaklıkları ya da konsorsiyumlar) arasında bir “uygulama sözleşmesi” yapılarak; bu sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olacaktır. Sözleşmelerin süresi 49 yıldan fazla olamayacaktır.

Bir yatırım veya hizmetin kamu-özel ortaklık modelinin özelliğine göre projelendirilmesi, finansmanı, gerçekleştirilmesi ve işletilmesinden görevli şirket sorumlu olacaktır. Uygulama sözleşmesinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi durumunda taraflar arasında doğabilecek hukuki uyuşmazlıkların çözümünde Türk mahkemeleri görevli ve yetkili olacaktır. Ancak, taraflar uyuşmazlıkları tahkim yoluyla çözümlene kararı da verebilecektir.

Kamu-özel ortaklık projelerinde en önemli tartışma konusu *risklerin paylaşımı*dır. DPT'nin hazırladığı yasa taslağına göre risk paylaşımında en temel ilke, “riskin en iyi yönetebilecek tarafça üstlenilecek” olmasıdır. Bu modellerin uygulanmasında karşılaşılan belli başlı riskler şunlardır: İnşaat riski (yapım aşamasında maliyet artışı ve eserin zamanında bitirilememesi gibi riskler), işletme riski (görevli şirketin işletme ile ilgili yükümlülüklerini yerine getirememesinden ve asgari hizmet standartlarına ulaşamamasından doğan riskler), talep riski, idari riskler, siyasi riskler ve hukuki riskler. İlk iki riski özel sektör, talep riskini her iki taraf üstlenirken, diğer üç risk, kamunun aldığı kararlara dayandırıldığından kamu tarafından üstlenilecektir.

Görevli şirkete, üretilecek ve kamu veya kullanıcılar tarafından alınacak mal ve hizmet bedelleri için, ayrıca kira ödemeleri için idare veya Maliye Bakanlığı veya Hazine tarafından *garanti* verilebilecektir. Üstelik hizmetler için oluşacak talepler kamu politikalarındaki olası belirsizlikler nedeniyle öngörülemese, bu durumda da idare veya Maliye Bakanlığı veya Hazine tarafından hizmet miktarına ilişkin alım garantisi verilebilecektir. Ayrıca, projelerin yapım sürecinde karşılaşılabilecek doğal afetler veya idarenin yükümlü olduğu konulardaki kusuru nedeniyle ortaya çıkacak beklenmeyen finansman ihtiyaçlarının karşılanması için uluslararası finans kuruluşlarından

kredi alınabilecektir. Yasa taslağında *köprü kredi* olarak geçen bu kredilere de Hazine garantisi verilecektir.

Yasa taslağında 5393 sayılı Belediye Yasasının 18. maddesinde yer alan “Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet” ibareleri de “Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının kamu-özel işbirliği modellerine göre yapılmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek” olarak değiştirilmiştir. Yine 5302 sayılı İl Özel İdareleri Yasasının 10. maddesinde yer alan “Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet” ibareleri de “İl Özel İdaresi adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının kamu-özel işbirliği modellerine göre yapılmasına, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek” olarak yeniden düzenlenmiştir.

### Sonuç

Kamu hizmetlerinin görülmesinde açığa çıkan sorunların çözümü için evrensel bir model olarak önerilen kamu-özel ortaklık modelleri esas olarak piyasa disiplininin devletin işlevlerine ve kamu hizmeti anlayışına içselleştirilmesinin bir aracı ve sonucudur. Kamu hizmetleri alanının “piyasa koşullarından görece bağımsız kalma” avantajından yararlanmak isteyen sermaye, özelleştirmenin yeni bir biçimi olarak kamu-özel ortaklık modelinin yaygınlaşmasını desteklemektedir. Sermaye için bu projelerin önemi proje sürecinde karşılaşılabilecek risklerin kamusallaştırılması ve devletlerce garantilenmiş ödemelerin sözleşme süresince şirketlere akmaya devam edecek olmasında gizlidir.

Özel sektörü devlet aygıtının bir parçası yapan kamu-özel ortaklık modelleri, kamu-özel sektör ayrımının son derece belirsizleştiği günümüzde sadece ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılan bir finansman modeli olmaktan çıkarak, devlet eliyle gerçekleştirilen tüm kamu mal ve hizmet alanlarında geçerli bir uygulamaya dönüşmektedir. Bu modelleri, kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, kamu borçlarının azaltılması, sermaye harcamalarının artırılması, işlem maliyetlerinin azaltılması, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi, bütçe dengesinin sağlanması ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi bir dizi gerekçe üzerinden gerek hükümetler gerekse yerli ve uluslararası sermaye kesimleri, uluslararası finans kuruluşları ve AB tarafından savunulmakta ve teşvik edilmektedir. Ancak, kamu harcamalarının ve işlem maliyetlerinin nasıl azaltılacağı konusu irdelendiğinde, bunun elbette emek maliyetinin, ücretlerin düşürülmesi, sendikasılaştırma, sosyal hakların sınırlandırılması, işten çıkarmalar gibi sermayenin emek üzerindeki denetimini

artıran çeşitli stratejileri yoluyla başarılı olduğu da görülecektir. Kamu-özel ortaklık modelini uygulayan ülkelerdeki ampirik bulgular da bu iddiayı destekler niteliktedir.<sup>51</sup> Kamu hizmet ve yatırım alanlarının piyasalaştırılması, kamudaki örgütlü işgücünün yerini örgütsüz ve daha ucuz emek gücünün alması anlamına gelmektedir. Kamu-özel ortaklık uygulamaları ile bir yandan kamu görevlilerinin istihdam güvencesi ortadan kalkmakta bir yandan da kâr oranlarını artırmak isteyen şirketler istihdamda daralmaya gitmektedir. Kamu görevlileri, kamu çalışanı olma vasıflarını kaybetmekte; ayrı ayrı özel işverenlere devredilerek parçalanmaktadır. Bu durum sendikaların bir dizi farklı işverenle karşı karşıya bırakılmasına ve kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme gücünün zayıflatılmasına yol açmaktadır. Öte yandan ortaklık sözleşmelerinin iptal edilemeyecek olması ve devletlerin önceliği ortaklık şirketine yapılacak ödemelere vermesi nedeniyle maliyeti yüksek projelerin tamamlanması adına kesintiler doğrudan kamu çalışanlarından yapılmaktadır.

Dünyada uygulanan kamu-özel ortaklık projelerinin hangi mitlere dayanıldığı ve hangi sonuçlara yol açtığı hesaba katıldığında, önümüzdeki süreçte önemli bir gündem haline gelecek olan kamu-özel ortaklıklarına dayalı modellerin Türkiye özelinde derinlemesine eleştirel bir incelemeyi gerektirdiği ortadadır.

### Kaynakça

- Bovaird, Tony, “Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots”, *Public-Private Partnership- Policy and Experience*, (Ed: Abby Ghobadian vd.), Palgrave Macmillan, New York, 2004, s. 221-249.
- Clarke, Simon, “Crisis of Socialism or Crisis of the State?”, *Capital and Class*, 42, (1990), s.19-29.
- CPS, “An Alternative to Privatization by Partnerships”, <http://www.public.org.uk/briefings/miltonkeynes.pdf>, (Erişim Tarihi: 12 Mart 2009).
- Çal, Sedat, *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, TOBB, Yayın No.58, 2008.
- Çınar, Tayfun, “Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği”, *Toplum ve Hekim*, 23(1), (Ocak-Şubat 2008), s. 41-52.

---

<sup>51</sup> Sylvia Fuller, (Ed) *Assessing the Record of Public Private Partnerships- Proceedings of a CCPA-BC Public Forum*, Canadian Centre For Policy Alternatives – BC Office, Ottawa, 2003; PSIRU, “The Impact of Public Sector Reforms on Public Sector Workers”, *24th International Labour Process Conference*, London, 10-12 April 2006, [www.psiru.org](http://www.psiru.org), (Erişim Tarihi 2 Şubat 2009).

- Davies, Steve ve Fairbrother, Peter, *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources*, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University, 2003.
- Dunnigan, Metthew, “The Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships: An Evidence- Based Assessment of Britain’s Health Care Experience”, *Assessing the Records of Public-Private Partnerships- Proceedings of a CCPA-BC Public Forum*, (Ed: Sylvia Fuller), Canadian Centre for Public Policy Alternatives, Ottawa, 2003, s.14-17.
- European Commission, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. COM (2004) 327, Brussels, 30.04.2004.
- Fuller, Sylvia (Ed), *Assessing the Record of Public Private Partnerships- Proceedings of a CCPA-BC Public Forum*, Canadian Centre For Policy Alternatives – BC Office, Ottawa. 2003
- Ghobadian, Abby vd., (Ed) *Public-Private Partnerships- Policy and Experience*, Palgrave Macmillian, New York, 2004.
- Hall, David, “PPP in the EU- A Critical Appraisal”, *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, www.psiru.org, Presented at ASPE Conference St. Petersburg (October-November 2008), (Erişim Tarihi: 6 Haziran 2009).
- Hall, David, “PPPs: A Critique of the Green Paper”, *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, <http://www.psiru.org/reports/2004-07-U-ECPPP.doc>, (Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2009).
- Hodge, Graeme A. ve Greve, Carsten, “Public-Private Partnerships: An International Performance Review”, *Public Administration Review*, 67 (3), (May/June 2007), s.545-558
- Karahanoğulları, Onur, *Kamu Hizmeti-Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- Kerr, David, “The PFI Miracle”, *Capital and Class*, 64, (1998), s.17-28.
- Keşli, Ahmet T., [http://www.ppp.org.tr/dokumanlar/AHMET\\_KESLI\\_BASBAKANLIK\\_YATIRIM\\_DESTEK\\_AJANSI\\_25\\_04\\_2009.pdf](http://www.ppp.org.tr/dokumanlar/AHMET_KESLI_BASBAKANLIK_YATIRIM_DESTEK_AJANSI_25_04_2009.pdf), ((Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2009).
- Linder, Stephen H., “Coming to Terms with the Public-Private Partnership- A Gramer of Multiple Meanings”, *American Behavioral Scientist*, 43 (1), (September 1999), s.35-51.
- Pessoa, Aregentino, “Public-Private Partnerships in Developing Countries: Are Infrastructures Responding to the New Oda Strategy?”, *Journal of Intenational Development*, 20, 2007, s. 311-325.

- PSIRU, “The Impact of Public Sector Reforms on Public Sector Workers”, *24th International Labour Process Conference*, London, 10-12 April 2006, www.psiru.org, (Erişim Tarihi: 2 Şubat 2009).
- Ruane, Sally, “A Clear Public Mission? Public-Private Partnerships and the Recommodification of the NHS”, *Capital and Class*, 73, (2001), s.1-6.
- Savas, E.S., “Privatization and Public-Private Partnership”, [http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601\\_MD02\\_IN.pdf](http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf), (Erişim Tarihi: 01 Ağustos 2009).
- Shaoul, Jean vd., “The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals”, *Public Money and Management*, (April 2008), s.101-108.
- Steve Davies ve Peter Fairbrother, *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources*, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University, 2003.
- Taylor, Phil ve Cooper, Christine, “It was Absolute Hell’: Inside the Private Prison”, *Capital and Class*, 96, (2008), s.3-30.
- Unison, “PFI: Fact or Fiction?”, 26 September 2002, <http://www.unison.org.uk/acrobat/B540.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2009).
- Unison, *Overview of Public Private Partnership in UK*, Unison, London, 2005, [www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf](http://www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf), (Erişim Tarihi: Şubat 2009).
- Uzunkaya, Mehmet, “Public-Private Partnership Turkish Experience”, *Seminar on Concessions and Public-Private Partnerships*, 10-11 Mart 2008, Ankara, SIGMA (Support for Improvement for Governanace and Managemnet) OECD, [http://www.sigmaxweb.org/document/50/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_40415410\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/document/50/0,3343,en_33638100_34612958_40415410_1_1_1_1,00.html), (Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2009).
- Wettenhall, Roger, “The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships”, *Public Organization Review*, 3, (2003), s.77-107.
- Yazıcıoğlu Çelik, Eda, “Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakının Paylaşılması”, *Toplum ve Hekim*, 23(1), (Ocak-Şubat 2008), s.31-40.



## KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI: SÖZLEŞME SİSTEMİNİN GENELLEŞMESİ

*Koray KARASU\**

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi, yeni bir uygulama değildir; amaç ve yöntem açısından günümüzdeki uygulamalardan önemli farklılıkları bulunmakla birlikte bu model daha önce de kullanılmıştır. Türk hukukunda özel kişilerin kamu hizmeti sunmasına olanak tanıyan “kamu hizmeti imtiyazı”nı bu yönüme örnek olarak gösterebiliriz.

Geçmiş eski olmakla birlikte bu yöntemin kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde önem kazanması 1980’lerin ortalarından itibaren söz konusu olmuştur.<sup>1</sup> Bu dönem, “kamu alanında sözleşmelerin yükselişi”nin gerçekleştiği bir dönem olarak nitelendirilmektedir.<sup>2</sup> 1980 sonrasında özelleştirme ve düzenleme dışı bırakma uygulamaları ile küçültülen devlette, kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında özel sektörün yer almasına ilişkin geleneksel yöntemlerin yerine alternatif arayışları görülmektedir.<sup>3</sup> Bu çerçevede mevzuatta önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş, yap-işlet-devret, yap-işlet, yap-kiraladevret, işletme hakkı devri gibi farklı modeller gündeme gelmiştir. Giderek çeşitlilik gösteren uygulamalar son yıllarda kamu-özel ortaklığı (KÖO) adıyla karşımıza çıkmaktadır.<sup>4</sup>

---

\* Yrd. Doç. Dr., AÜ SBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

<sup>1</sup> Stephen P. Osborne, “Introduction: Understanding Public-Private Partnerships in International Perspective, Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena,” *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, (Ed: P. Stephen Osborne), Routledge, London, 2000, s. 1.

<sup>2</sup> J. B. Auby, “Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere” *Public Law*, Spring 2007, s. 40.

<sup>3</sup> Alternatif arayışlarının öncülerinden TÜSİAD 1995 yılında yayımlanan bir raporunda mal ve hizmet üretiminde alternatif yöntemler olarak ortak girişim ya da yap-işlet-devret gibi çeşitli türdeki kamu-özel ortaklığı uygulamalarının yaygınlaştırılması gerektiğini savunmaktadır. TÜSİAD, *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul, 1995, s. 116 -117.

<sup>4</sup> Kamu-özel ortaklığı kamu yönetimi yazınında farklı biçimlerde kullanılmaktadır. Örneğin kamusal yönelti belirleme sürecinde devletin dışında özel sektörün ve gönüllü sektörün yer almasını ifade eden *yönetişimci* karar yapısında olduğu gibi kamu ile özeline bir araya geldiği yapılar/karar süreçleri kamu-özel ortaklığı olarak kabul edilmektedir. Kamu-özel ortaklığı daha dar anlamıyla, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde ve hizmetlerin örgütlenmesinde, özel finansmandan yararlanmada sözleşme esasına dayalı bir ilişkiyi, örgütlenme

KÖO risk, maliyet ve verimlilik hesapları temelinde, uzun dönemli sözleşme ilişkisine dayanan esnek bir örgütlenme ve finansman modelidir. Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanına yönelik olarak kurulan bu ortaklık<sup>5</sup> bir özelleştirme midir? Kamu hizmeti-kamu hukuku-kamu yararı-kamu örgütü birlikteliğini çözen bu modelin ortaya çıkışı, 1980 sonrasında devletin, dolayısıyla da kamu hizmetinin dönüşümünden, bu dönüşümde devletin ve kamu örgütlerinin üstlendiği rolden bağımsız düşünülemez. Eğer, hizmetin kamu hizmeti niteliği devam ediyorsa, devletin hizmet alanından bütünüyle çekilmesi (sadece sunum değil, denetim, müdahale, geri alma gibi araçları da bırakması), hizmeti piyasaya terk etmesi söz konusu değil ise kamu-özel ortaklığının özelleştirme olmadığı düşünülebilir. Ancak, hizmetin özünde ve örgütlenme bileşenlerinde yarattığı dönüşüm açısından değerlendirildiğinde, özel hukuk hükümlerine tabi, esnek çalışma ilişkileri ve örgütlenme yapısının olduğu bu modelin tipik bir özelleştirme uygulaması olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Son yıllarda kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi uygulamaları hem sayıca artmakta, hem de hizmet alanları genişlemektedir. Örneğin Tan-Gözübüyük'un *İdare Hukuku Cilt 1*<sup>6</sup> ya da Kemal Gözler'in *İdare Hukuku Dersleri*<sup>7</sup> kitaplarının idari sözleşmeler başlıkları incelendiğinde, sözleşmelerin konusunun ve niteliğinin geçmişteki uygulamalara göre yaygınlaştığını, tabi olunan hukuk rejimi açısından özelleştirdiğini, sözleşme ilişkisinin çok sayıda alanda adeta genelleştiğini görmek mümkündür.<sup>8</sup> Kamu-özel ortaklığı modelinin uygulandığı alanlar ulaştırma alanı (havaalanı, otoyol, köprü,

---

biçimini ifade etmektedir. Bununla birlikte bu iki uygulama birbiriyle tamamen ilgisiz değildir; günümüzde aynı bütünün parçaları olarak görülebilir.

<sup>5</sup> Kamu-özel ortaklığı modelinde, aynı amaca yönelik bir birlikteliği ifade eden "ortaklık" (*partnership*) sözcüğüne yer verilmesine, kamu ve özel açısından bu tür bir ortak/aynı amacın söz konusu olmadığı gerekçesiyle karşı çıkmaktadır. OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008, s. 18.

<sup>6</sup> Şeref A. Gözübüyük – Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt 1: Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 552 vd.

<sup>7</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 448 vd.

<sup>8</sup> Sözleşme ilişkisi denildiğinde kamu örgütlenmesinde son yıllarda başta İngiltere olmak üzere çok sayıda ülkede giderek yaygın biçimde görülen, merkezi kurumların kamu örgütleri üzerinde, taahhütler temelinde kurdukları denetim ilişkisi de akla gelmektedir. İngiltere'de Thatcher döneminde 1988 Sonraki Adımlar reformu ile oluşturulan yarı-özerk örgütlerin (*next steps agency*) bakanlık ile ilişkisi bir tür sözleşme temelinde kurgulanmıştır. Aynı şekilde yine İngiltere'de kamu örgütleri ile Hazine Bakanlığı arasında imzalanan hedeflerin ve harcama planlarının yer aldığı Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (*Public Service Agreement*) de bu kapsamda sayılabilir. Koray Karasu, "İngiltere'de Kamu Yönetimi," *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, (Yay. Haz: Koray Karasu), İmge Yayınevi, Ankara, 2009, s. 169-312. Bu çalışmada, sözleşme ilişkisini kamu örgütlenmesinde yaygınlaştıran bu tür uygulamalara yer verilmemektedir.



metro gibi) ile başlayıp su, sağlık, çöp, eğitim, sosyal hizmet gibi alanlarda hızla yaygınlaşmıştır. Öyle ki örneğin İngiltere’de bir tür kamu-özel ortaklığı uygulaması olarak kabul edilen özel finansman girişimi (*private finance initiative*) yöntemi ile gerçekleştirilen yatırımların toplam kamu yatırımlarına oranı %20’lere kadar çıkmıştır.<sup>9</sup>

Bu yazıda sözleşmelerin hukuki rejimini ya da farklı türdeki kamu-özel ortaklığı uygulamalarını, Türkiye’de idari alandaki sözleşmelerin hukuki rejimi ile ilgili gelişmeleri ele almak amaçlanmamaktadır. Çalışma esas olarak kamu-özel ortaklığı modelinin kamu örgütlenmesi açısından doğurduğu sonuçları, sözleşme ilişkisi/sisteminin yaygınlaşması temelinde ele almayı, bu kapsamda da Türkiye’de ilk kamu-özel ortaklığı uygulaması olan Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü ihalesini ele almayı hedeflemektedir.

### Sözleşme Sistemi ve Kamu-Özel Ortaklığı Modelinin Gelişimi

İdare hukukunun ve idari yargı alanının sınırlanmasına tanık olduğumuz 1980 sonrasında “*bir yandan idare tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin bazıları özel kişilere bırakılırken; öte yandan da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özel hukuk yöntem ve kurallarının uygulanması yaygınlaşmaya*”,<sup>10</sup> hatta derinleşmeye başlamıştır. Adım adım gelişen bu süreci özellikle 1990’ların başlarından sonra görmek mümkündür. 1994 yılında 3996 sayılı *Bazı Yatırımların ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun*’un belirtilen konularda idare ile sermaye şirketi arasında yapılacak sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olacağını öngören hükmü (m. 5) Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İptal sonrasında yasa koyucu, 1999 yılında 4446 sayılı yasa ile Anayasa’nın 47. maddesine yeni bir fıkra eklenmiş, kamu hizmeti-kamu örgütlenmesi açısından köklü değişikliklere yol açacak olan Türk hukuk, siyaset ve yönetim tarihi açısından bir kırılma yaratacak düzenlemeyi gerçekleştirmiştir. Anayasa’nın 47. maddesinin (Ek: 13.8.1999-4446/1 md.) son fıkrasında “*Devlet, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilceği veya devredilebileceği kanunla belirlen(eceği)*” hükmüne bağlanmıştır. Aynı yasa ile diğer bir kritik değişiklik Anayasa’nın 125. maddesinde gerçekleştirilmiştir. Maddeye eklenen “*Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyumsuzlukların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörü-*

<sup>9</sup> OECD, *Public-Private Partnerships*, s. 28.

<sup>10</sup> Turgut Tan, “İdari Yargı Özelleşiyor mu?,” *Demokrasi ve Politika: Hukuk, Yönetim ve İktisat Üzerine – Ruşen Keleş’e Armağan*, (Ed: Ayşegül Mengi), İmge Yayınevi, Ankara, 2007, s. 102.

*lebilir*” hükmü ile kamu hizmetinin örgütlenmesi ve finansmanında esneklik sağlayacak yeni modellerin önü açılmıştır.

Kamu örgütlenmesinde sözleşme sisteminin yaygınlaşması, personel yönetimine ilişkin düzenlemeler aracılığıyla da olmuştur. 657 sayılı DMK’nın 36. maddesinde farklı zamanlarda gerçekleştirilen değişiklikler ile iki farklı hizmet sınıfında (yardımcı hizmetlerde “ihale”, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetlerinde “hizmet satın alınması”) hizmetlerin sözleşme yoluyla gördürülmesi hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemeler yukarıdaki anayasa değişiklikleri ile birlikte değerlendirildiğinde sözleşme sisteminin kamu hizmeti alanı açısından nasıl yaygınlaştırıldığını görmek mümkündür.

Benzerlikleri olmakla birlikte kamu-özel ortaklığı uygulamaları ile kamu hizmeti imtiyazını birbirinden ayırmak gerektiği düşüncesi de yaygın olarak kabul görmektedir. OECD’nin kamu-özel ortaklığı ile ilgili bir raporunda da bu iki yöntemin birbirinden farklı olduğu dile getirilmektedir.<sup>11</sup> Kamu-özel ortaklığı da bir tür kamu hizmeti imtiyazıdır; ancak kamu-özel ortaklığını imtiyazdan farklılaştıran, tabi olunan hukuk rejimi, risk paylaşımı, mali düzenlemeler ve örgütlenme biçimi ile ilgili bazı önemli özellikler olduğu ileri sürülmektedir.

Ülkemizde de geçmişten beri uygulanan bir yöntem olan kamu özel ortaklığı, 2000’li yıllardan itibaren değiştiğimiz yeni biçimiyle karşımıza çıkmaktadır. Kamu yapım işi imtiyazlarında takip edilecek kurallara yer verilen kamu alımlarına ilişkin 2004/18/EC sayılı AB direktifine uygun uyum amacıyla “2008–2009 Yasama Döneminde Çıkarılmasında Yarar Görülen Yasal Düzenlemeler” kapsamında hazırlanan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Taslağı” önemli bir girişimdir.<sup>12</sup> Taslak’ın iki farklı versiyonu kamuoyu ile paylaşılmıştır. 2007 yılında gündeme getirilen ikinci taslak üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> OECD, *Public-Private Partnerships*, s. 12.

<sup>12</sup> Türkiye’de yatırım ve hizmetlerin finansmanında KÖO’nun bir yöntem olarak kullanılmasına yönelik stratejik bir uygulama planı geliştirilmesi amacıyla, Dünya Bankası’ndan sağlanan krediyle Hazine Müsteşarlığı tarafından bir proje, aynı şekilde OECD-SIGMA ile Maliye Bakanlığı’nın eşgüdümünde bir başka proje yürütülmektedir. SIGMA’nın taslağa ilişkin madde madde ayrıntılı değerlendirmesi için bkz.: Peder Blomberg - Martin Oder - Martin Darcy, *Turkey: Draft Law on the Performance of Certain Investments and Services under the Framework of Public Private Partnership Models, Preliminary Comments on the Third Draft Law*, 11 February 2008, OECD-SIGMA. <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?BELGEANAH=12369&DIL=1&DOSYASIM=BaziYatirimveHizmetler.doc>, (Erişim Tarihi: 22.06.2009).

<sup>13</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/ahd/ahd.asp>, ((Erişim Tarihi: 21.11.2007).

Genel gerekçesinde belirtildiği şekliyle “özel sektörün verimli işletmecilik becerilerini, kamunun ise eşgüdüm, genel planlama, politika belirleme ve denetleme işlevini yerine getireceği” kamu-özel ortaklığına ilişkin DPT’nin bu taslağını, Kamu İhale Kurumu’nun (KİK), 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun’un yerine hazırlanan İmtiyaz İhaleleri Usulü Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı ile birlikte ele almak yararlı olacaktır. Türkiye’de imtiyaz sözleşmeleri ile ilgili olarak iki kurumun (DPT ve KİK) alanı düzenleme yetkisini alabilmeye yönelik olarak kıyasıya bir rekabet içinde oldukları söylenebilir. Her ne kadar kamu-özel ortaklığı uygulamaları Kamu İhale Kanunu denetimi dışına çıkarıldığı için KİK bu alanda devre dışı bırakılmış görülmekle birlikte çok çeşitli türdeki imtiyaz uygulamaları açısından hâlâ söz sahibidir. DPT ise, kamu-özel ortaklığı ile ilgili taslakta da yer verildiği gibi kamu-özel ortaklığı uygulamaları açısından merkezi kurum olma (Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü) isteğindedir.

Her iki taslak değerlendirildiğinde, KİK’in imtiyaz ile ilgili taslağında sözleşmelerin tabi olacağı hukuk rejimine (kamu hukuku ya da özel hukuk) ilişkin bir açıklama yapılmadığı, buna karşılık DPT’nin kamu-özel ortaklığı ile ilgili taslağında sözleşmelerin özel hukuka tabi olacağı belirtilmektedir (Madde 10: İdare ile görevli şirket arasında akdedilecek uygulama sözleşmesi özel hukuk hükümlerine tabidir<sup>14</sup>). Nitekim DPT taslağının genel gerekçesinde yatırım ve hizmetlerde “özel sektörün önündeki mevzuata ilişkin engellerin kaldırılması”nın hedeflendiği belirtilmektedir.

Taslaklar arasındaki diğer bir önemli farklılık, imtiyaz/ortaklık modelinin uygulanabileceği alanlara, bir başka deyişle yasanın kapsamına ilişkindir. DPT taslağında yasanın kapsamı (madde 2) “Birinci maddede sayılan kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen tarım, sulama, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, çevre, araştırma-geliştirme yatırım ve hizmetleri ile eğitim ve spor, sağlık, adalet, genel idare ve güvenlik hizmetlerinin altyapı yatırımları” olarak belirlenmiştir. Geçmişte farklı türdeki imtiyaz yönteminin çok sınırlı alanda uygulandığı görülmektedir. Buna karşılık taslak ile yukarıda da sayıldığı gibi eğitim, kültür ve genel idare altyapısı (adalet, güvenlik, sağlık ve eğitim hizmetlerinin alt yapıya yönelik yatırımları) gibi alanlar da kapsam içine alınmaktadır. Aslında yazı-

<sup>14</sup> Maliye Bakanlığı’nın tasarıya ilişkin değerlendirmesinde: “Tasarının imtiyazları da düzenleyecek şekilde genişletilmesi halinde (e) bendinde yer alan “Uygulama Sözleşmesi” tanımına “özel hukuk” hükmünden sonra gelmek üzere “idare hukuku” ibaresinin eklenmesi gerekmektedir” görüşüne yer verilmektedir.

lim alanında devlette sözleşme ilişkisini giderek yaygın biçimde görmek mümkündür. MERNİS ve UYAP gibi iki büyük yazılım hizmetinin ihale yoluyla gerçekleştirilmesi kamu örgütlerinin e-devlet dönüşümünde yazılım hizmetlerinde piyasayı esas alacak bir uygulama yapacağının işaretleri olmuştur.

Kapsama ilişkin bu düzenlemenin Anayasa'nın 47. maddesindeki düzenlemeye uygunluğu tartışmalıdır. Taslakta kamu-özel ortaklığının uygulanacağı alanlar (kapsam) genel olarak hizmet alanları sayılmak usulüyle belirlenmektedir. Anayasa maddesindeki hüküm ise yasa ile genel olarak yatırım ve hizmet alanlarının sayılmasını değil, yatırım ve hizmetler içinde hangilerinin yaptırılacağı ya da devredilebileceğinin liste halinde belirlenmesini içermektedir. Aynı alanı düzenlemeye (imtiyaz/kamu-özel ortaklığı) yönelik olarak iki farklı yasa hazırlığının olması dikkat çekicidir. DPT taslağına ilişkin Maliye Bakanlığı görüşünde de bu sorun dile getirilmektedir. Bakanlığın DPT taslağına ilişkin genel değerlendirmesinde yer verdiği görüşler, genel olarak sözleşme sisteminde yaşanan sorunlara işaret eder niteliktedir.<sup>15</sup>

DPT'nin hazırlamış olduğu kamu-özel ortaklığı taslağına yasalaşma sürecindeki gecikme ve kamu-özel ortaklığı uygulamaları açısından *beklenen noktaya gelinememiş olması* Avrupa Komisyonu'nun 2008 ve 2009 İlerleme Raporlarında eleştirilmiştir. 2008 Raporuna göre Türkiye'de kamu hizmeti kurumları klasik kamu alımı prosedürlerine bağlı olmayı sürdürmektedir. İmtiyazların verilmesi ve kamu özel ortaklıkları için uyumlu bir yasal çerçeve bulunmamaktadır.<sup>16</sup> 2009 İlerleme Raporunda Türk ihale mevzuatının hâlâ pek çok açıdan AB müktesebatı ile uyumlu olmadığı, kamu-özel ortak-

<sup>15</sup> “Söz konusu Taslak bu açıdan değerlendirildiğinde, niteliği itibariyle dünya ve AB üyesi ülkelerde olduğu gibi imtiyazlar ile KÖİ modellerinin aynı kanuni çerçevede değerlendirilmesi gerekirken, Taslakta, KÖİ modellerine yer verilmiş olmakla birlikte imtiyazlara ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği ve Taslak kapsamında gerçekleştirilecek işlerin ihalelerinde ayrıntılı ihale sürecinin de düzenlenmemiş olduğu görülmektedir... Genel olarak, imtiyaz sözleşmelerinin tasarı kapsamına alınmadığı, hangi yatırım ve hizmetlerin hangi modeller kullanılarak yapılabileceğinin belirlenmediği, model tanımları ile yetinilmeyerek her bir model için görevlendirme aşamasından başlayarak ihale sözleşme sona erme aşamalarının ayrı başlıklar olarak düzenlenmediği, risk dağılımının yönetmeliğe ya da sözleşmeye bırakılmayarak kanunda düzenlenmesi gerekirken bunun yapılmadığı, her bir model için imzalanacak sözleşmelerin ana unsurlarının, sözleşmelerin sürelerinin, sona erme biçimlerinin (mücbir sebep, fesih, tasfiye, sürenin sona ermesi) her bir sona erme haline bağlı hüküm ve sonuçların, tarafların tazminat sorumluluğunun (idarenin genel hükümlerden doğan haklarını sınırlandırmayacak ve bu hakların akdi düzenleme ile sınırlandırılmasını engelleyecek şekilde) sözleşmeye bırakılmayarak kanunda düzenlenmesi gerektiği... tespit edilmiştir.” <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?BELGEANAH=12369&DIL=1&DOSYAISIM=BaziYatirimveHizmetler.doc>, (Erişim Tarihi: 22.06.2009).

<sup>16</sup> Avrupa Komisyonu *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, [www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr), (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2009).

lığına ilişkin kapsamlı mevzuat taslaklarının sunulduğu, ancak bu alanlarda hâlâ tutarlı bir yasal çerçeve bulunmadığı dile getirilmektedir.<sup>17</sup>

Türkiye’de bir yandan genel yasal düzenleme hazırlıkları sürerken, diğer yandan yönetsel yapıda bu modele yönelik yeniden yapılandırma girişimlerine tanık olmaktadır. 13.12.1983 tarih ve 181 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesinde değişiklik yapan 5683 sayılı yasa bu açıdan ilk ve önemli bir adım olarak görülebilir. 2007 yılında çıkarılan 5683 sayılı yasanın birinci maddesiyle Sağlık Bakanlığı’nın Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü ya da Ana Çocuk Sağlığı ve Aile Planlaması Genel Müdürlüğü gibi bakanlığın temel hizmet ve görev alanına giren faaliyetlerini yürüten anahizmet birimlerine “Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı” adıyla yeni bir anahizmet birimi eklenmiştir.

Bilindiği üzere bakanlık iç örgütlenmesinde yer alan anahizmet birimleri 3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki yasanın 7. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre: “Bakanlıkların yürütmekten sorumlu oldukları hizmet ve görevlerden bağlı kuruluş kurulmasını gerektirmeyenler, bakanlığın merkez teşkilatı bünyesinde kurulan anahizmet birimlerince yerine getirilir.” Bu düzenleme göz önünde bulundurulduğunda, kamu-özel ortaklığı daire başkanlığı adında bir anahizmet birimi kurulmuş olması, sağlık hizmetlerinde kamu-özel ortaklığı uygulamasının bakanlığın “anahizmet” alanlarından biri olarak algılandığını ortaya koymaktadır. Bu değişiklik, Türk kamu örgütlenmesinde bir ilktir; kamu örgütlenmesi açısından köklü bir dönüşümün göstergesidir. Henüz kamu-özel ortaklığı ile ilgili yasa çıkarılmamış olmakla birlikte sağlık alanında çok sayıda yasada yapılan değişiklik ile kamu-özel ortaklığı modelinin uygulanmaya başladığını söylemek mümkündür.

Sağlık Bakanlığı ile ilgili yasanın 17/c maddesinde yine 5683 sayılı yasayla gerçekleştiren değişiklik ile Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı’nın 7.5.1987 tarih ve 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanununun ek 7. maddesiyle öngörülen iş ve işlemleri yapması hükme bağlanmıştır. 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununda belirtilen iş ve işlemler şöyledir:

Ek Madde: Yapılmasının gerekli olduğuna Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar verilen sağlık tesisleri, Sağlık Bakanlığınca verilecek ön proje ve belirlenecek temel standartlar çerçevesinde, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılabilir...

<sup>17</sup> Avrupa Komisyonu Türkiye 2009 İlerleme Raporu, www.abgs.gov.tr/index.php?p=43616&l=1, (Erişim Tarihi: 21.10.2009).

Sağlık Bakanlığının kullanımında bulunan sağlık tesislerinin, öngörülecek proje ve belirlenecek esaslar doğrultusunda yenilenmesi; tesislerdeki tıbbî hizmet alanları dışındaki hizmet ve alanların işletilmesi karşılığında, sözleşmeyle gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılabilir...

Bu maddeye göre yapılacak iş ve işlemler, 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tâbi değildir.

3.7.2006 tarihinde yukarıda Ek Madde 7’de belirtilen işlerin yürütülmesine yönelik olarak “Sağlık Tesislerinin, Kiralama Karşılığı Yapıtırılması ile Tesislerdeki Tıbbî Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik” yürürlüğe girmiş, yönetmelik ile uygulama esasları belirlenmiştir.

Ana hatlarıyla aktardığımız kamu-özel ortaklığına ilişkin yasal ve kurumsal değişimin hedefi, 2008 yılında Sağlık Bakanlığı ve Kamu Özel Ortaklığı Derneği işbirliği ile düzenlenen “Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı, Sağlık Kentleri-08 Kongresi”nde projenin sahibi Sağlık Bakanı tarafından dile getirilmiştir. Sağlık yatırımlarını gerçekleştirebilme ve bu yatırımlar için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlayabilme amacı ile kamu özel ortaklığı modeli çerçevesinde sağlık kentleri yatırımlarının hayata geçirileceğini açıklayan Bakan, projenin ilk kez Kayseri’de uygulanacağını ve zamanla diğer büyük illerde de yaygınlaştırılacağını belirtmiştir.<sup>18</sup> Sağlık Bakanı’nın dile getirdiği bölge hastaneleri (sağlık kampüsleri), gerek yapım gerek yönetim biçimi açısından hastane yönetimine köklü değişiklikler getiren bir projedir. Sağlık alanında ilk kapsamlı KOÖ uygulaması olarak Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü için 10.08.2009 tarihinde ihaleye çıkmıştır. İzleyen başlıkta henüz ihale süreci tamamlanmamış olan bu uygulamayı ele alacağız.

### **Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığı Uygulaması: Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü**

Sağlık Bakanlığı Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı’nın ilk kamu-özel ortaklığı modeline ilişkin ilk ihalesi olan Kayseri Entegre Sağlık Kampusü Yapım İşleri İle Ürün ve Hizmetlerin Temini ihalesi ele alındığında, sözleş-

<sup>18</sup> <http://www.massiad.org.tr/NewsDetail.Asp?NewsID=402&Year=2008>, (Erişim Tarihi: 20.12.2008). Sağlık Bakanı, kamu-özel ortaklığı ile kurulacak Kayseri Sağlık Kampüsü’nde 6 ana hastane binası ile sosyal tesisler, alışveriş merkezleri bulunacağını belirten Bakan, “500 dönüm alan üzerine kurulacak sağlık kampüsünde 200 bin metrekare kapalı alanda bin 328 yatak kapasitesi olacak. Sağlık Kampusunda 38 ameliyathane, günlük 2 bin 500 kişi kapasiteli acil servis, 144 yoğun bakım yatağı ile görüntüleme merkezleri, laboratuvarlar, helikopter pistleri yer alacağını” dile getirmektedir. <http://www.rotahaber.com/haber/20080809/Bakandan-Kayseriye-kampus-sozu.php>, (Erişim Tarihi: 20.12.2008).

me sisteminin kamu örgütlenmesinde ne derece yaygınlaştığına, hatta birçok açıdan gelleştğine ilişkin tez güçlenmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa tabi olmayan bu ihaleye ilişkin ilk bilgileri Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı'nın 10.08.2009 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Kayseri Entegre Sağlık Kampusü Yapım İşleri İle Ürün ve Hizmetlerin Temin Edilmesi İşi Ön Yeterlik İlanı'ndan almak mümkündür.<sup>19</sup>

Kamu özel ortaklığı modeli ile gerçekleştirilecek olan ve yapım dönemi 3, işletme dönemi de 25 yıla kadar olarak belirlenen projenin kapsamına dikkat çekmek gerekir. Çünkü çeşitli türdeki kamu-özel ortaklığı modelleri yatırımın inşaatına ya da finansmana odaklanmakta iken bu uygulamada hizmet alanının çok sayıda asli unsurunun ihale kapsamına alındığı görülmektedir.<sup>20</sup> 1548 yataklı bir sağlık tesisi yatırımının unsurları açısından ihale ön yeterlik ilanında yer verilen sözleşme konusu işlere bakıldığında:

- Finansmanını,
- Uygulama projesini, tasarımını, inşaatını,
- Medikal cihazlar ve diğer donanımın tedarikini,
- Tesis için gerekli mefruşatını,
- Tesislerin bakım ve onarımını,
- Tıbbi görüntüleme, laboratuvar ve diğer tıbbi destek hizmetlerini,
- Bilgi işlem, sterilizasyon, çamaşır, temizlik, güvenlik ve yemek dahil olmak üzere destek hizmetlerinin sunumunu,
- Sağlık hizmetleriyle uyumlu ve Bakanlık onayını alacak ticari alanların yapım ve işletilmesini, kapsadığı görülmektedir.

Yapım işleri, ürün ve hizmetlerin temin edilmesi gibi sağlık hizmetinin örgütlenmesine yönelik hizmetin çok sayıda alt unsurunun ihale kapsamına alındığı görülmektedir. Yukarıda sayılan alanlara tek bir ihale kapsamında yer verilmesi ilginçtir. Ayrıca Sağlık Kampüsü'ne yönelik arazi tahsisi ve son maddede belirtilen sağlık hizmetleriyle uyumlu ticari alanların yapım ve işletilmesinin de ihale kapsamına adeta tekel niteliğinde bir yetki verilerek dahil edildiği düşünüldüğünde bu kamu-özel ortaklığı uygulamasının ticari açıdan son derece kârlı bir yatırım alanı olarak nitelendirilmesi mümkündür.

### Değerlendirme

Kamu-özel ortaklığı, 1980 sonrasında yeni sağ politikalara göre uygulanan reformların tümünde olduğu gibi çekici bir söyleme sahiptir. Bu söyle-

<sup>19</sup> 10.08.2009 tarih ve 27315 sayılı *Resmi Gazete*, İlan No. 6573/2-2.

<sup>20</sup> Henüz ihale süreci tamamlanmadığı için teklif birim, risk paylaşımı, geri alma gibi konularda sözleşme değerlendirilememiştir.

mi, ortaklık/işbirliği, etkili ve verimli yönetim, risk paylaşımı gibi kavramlar oluşturmaktadır. Bu söylemlere dayalı olarak gündeme gelen kamu-özel ortaklığı modeli ile, uzun yıllardır uygulanan imtiyaz ile ilgili oluşan “olumsuz” yargıların ortadan kalkması ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde sözleşme sistemini esas alan yeni bir yapının yer alması amaçlanmaktadır.

Kamu örgütlenmesinde sözleşme ilişkisinin yaygınlaşması, hatta bazı alanlar açısından genelleşmesinden söz etmek mümkündür. Bazı ülkelerde bazı hizmet alanları açısından KÖO giderek hizmetlerin örgütlenmesi ve finansmanında “alternatif yöntem” olmaktan çıkarak tipik uygulama haline dönüşmüştür. Bu açıdan da bu modelin kamu yönetimi alanında çok boyutlu olarak tartışılması ihtiyacı vardır. Sözleşme sistemine dayanan ve kamu yetki ve ayrıcalıklarının ve kaynaklarının kullanıldığı bu örgütlenme yapısının kamu hizmetinin niteliği, mali, idari ve hatta siyasi sorumluluk açısından sonuçları vardır. Borçlanma da dâhil sözleşmeden kaynaklanan mali riskler karşısında hazine garantisinin söz konusu olduğu KÖO modeli gerek bütçe birliği gerek denetim boyutlarıyla idarenin bütünlüğü ilkesi açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır.<sup>21</sup> Bazı yazarlara göre muafiyetleri istisnai olmaktan çıkarak genelleştiren, bütçe ve idari usuller açısından esnekliğe dayalı olan

<sup>21</sup> Erdal Sağlam, kamu-özel ortaklığına ilişkin DPT taslağını değerlendirdiği yazısında bu model ile mali disiplinin bozulacağını savunmaktadır: “Bu teklifin mali disiplin açısından birçok sakıncası var. Her şeyden önce AKP Hükümetinin AB ile uyum yasalarından biri olan, aynı zamanda kamu harcamalarını disipline etmek, yolsuzlukları önlemek için getirilen kamu ihale yasasından kaçma girişimlerinin bir örneğini daha oluşturuyor. Sürekli olarak bu yasanın dışında ihaleler yapma girişimleri, yasayı delme çabalarının devam ettiği görülürken, bızce bilerek, bu yasanın dışındaki altyapı yatırımları için çıkarılacak özel yasa da geciktiriliyor. Geçtiğimiz yıl çeşitli yollarla aslında ihale yasası kapsamında olması gerekip de dışında tutulan ihalelerin oranının yüzde 30'u bulduğu söyleniyor. Yani ihale yasası kapsamında nispeten kontrolsüz bir ihale sistemi giderek genişletiliyor. Bu taslak da, kamu-özel işbirliği ile yapılacak yatırımları ihale yasası kapsamından çıkarıyor. Bu taslak yasalaştığı takdirde, zaten yatırımların büyük bölümü bu modelle yapılacak yani kamu ihale yasası neredeyse tümüyle yok sayılmış olacak...Bu taslağın yasalaşması halinde, biraz abartılı bir tanımlama ile "önüne gelen Hazine garantisi verme yetkisi"ne sahip olabilecek. Yani yapılacak yatırımlara bol bol Hazine garantisi verilip, sonunda ödenmeyen borçların hepsi Hazine'nin üstüne kalacak. Hazine'nin üstüne kalması demek, tüm bunların faturasının halk tarafından ödenmesi anlamına geliyor. Bu taslak, Hazine'nin verebileceği garantilerdeki sınırlamaları kaldırmakla beraber, garanti verme yetkisini Hazine'nin yanında Maliye Bakanlığı ve Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü'ne de tanıyor. Bu durumda, Hazine, diğer kurumların verdiği garantileri de yüklenmek zorunda kalacak. Bu iki yasa taslağı görüldüğü gibi mali disiplin açısından büyük tehdit oluşturuyor. Her iki yasa taslağı da, 2001 yılından sonra yapılan yapısal reformlardan geri adım anlamına geliyor. Yanı sıra kamu mali yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından da, bu iki yasa taslağı da tam anlamıyla geri adım anlamına geliyor.” Erdal Sağlam, “Mali Disiplini Bozma Girişimleri Artıyor”, [www.hurriyet.com.tr](http://www.hurriyet.com.tr), 18.02.2008.



kamu-özel ortaklığı uygulamaları, bu uygulamalardan beklenen toplam faydanın çok ötesinde bir risk ve maliyet içermektedir.<sup>22</sup>

Kamu yönetimi alanında sözleşme ilişkisinin / sözleşme sisteminin genellikle incelenmediği söylenebilir. Kamu yönetimi uzmanları, sözleşme sistemini büyük ölçüde idare hukuku disiplinine bırakmıştır. Oysa sözleşme sistemi, hizmetin ve örgütlenmenin asli unsurlarını değiştiren, dönüştüren bir alandır. Kamu hizmetinin örgütlenmesinde yaygınlaşan sözleşme ilişkisini çalışmak, bunun bilgisini üretmek kamu hizmeti ve örgütlenmesi kuramı açısından önemli ve gereklidir.

Kamu-özel ortaklığı ile ilgili yazında bu yöntemin başlıca özelliği olarak tanımlanan ve DPT'nin taslak genel gerekçesinde de yer verilen “projenin toplam maliyetini en aza indirmek için inşaat riski, işletme riski, talep riski, idari riskler, siyasi riskler ve hukuki riskler gibi farklı türdeki risklerin hangi kesim tarafından en iyi şekilde yönetilebilecekse o kesim tarafından üstlenmelidir” yaklaşımındaki öngörünün gerçekleşmediği görülmektedir. İngiltere’de çok uzun yıllardır çok yoğun olarak uygulanan kamu-özel ortaklığı modeli sonucunda iddia edildiği gibi özel sektöre risk transferinin gerçekleşmediği görülmektedir.<sup>23</sup> Shaoul’a göre, aslında kamu hizmetleri söz konusu olduğunda risk transferi kavramı “özünde kusurludur”.<sup>24</sup> Bu açıdan kamu-özel ortaklığı modeli iyi irdelenmesi gereken bir yapıdır.

Kamu-özel ortaklığı ile ilgili yasa hazırlığının henüz taslak düzeyinde kalması genel olarak kamu örgütlenmesinde yaratacağı değişimin şimdiden öngörülmesini zorlaştırmaktadır. Fakat gerek iç örgütlenmesi ve personel ile ilgili mevzuattaki değişiklikler gerek yatırımların ve hizmetlerin bu modelde örgütlenmesine yönelik çok sayıda girişim düşünüldüğünde kamu-özel ortaklığı için iyi bir laboratuvar olan sağlık alanındaki gelişmeler geleceğe yönelik olarak ipuçlarını vermektedir. Kayseri Sağlık Kampüsü uygulamasının, hâlihazırda kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine yönelik olarak uygulanan ve ilgili yazında ve yargı kararlarında çok tartışmalı nitelikteki yöntemlere göre daha da tartışmalı özellikleri barındırdığı söylenebilir. İlk büyük kamu-özel ortaklığı örneği olarak karşımıza çıkan Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü’ne ilişkin uygulamaya bakıldığında, çok sayıda bileşeni ile birlikte bir kamu hizmeti alanının kamu-özel ortaklığı modeliyle örgütlenmesinin çok önemli etkiler doğurması beklenebilir. Örneğin bu derece kapsamlı bir ihalenin, yerel ekonomik, toplumsal ve yönetsel yapı ve ilişkile-

<sup>22</sup> Matthew Flinders, “The Politics of Public-Private Partnerships,” *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), (2005), s. 226.

<sup>23</sup> Flinders, s. 225-226; Jean Shaoul, “A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP,” *Public Money and Management*, 23 (3), (2003), s. 193.

<sup>24</sup> Shaoul, s. 193.

ri dönüştürme gücüne sahip olduğu söylenebilir. 1980’li yılların ikinci yarısında yardımcı personel sınıfı tarafından yerine getirilen temizlik ve yemekhane hizmetlerinin ihale edilmesiyle başlayan süreç 2000’li yıllarda her türlü hizmetin ihale yoluyla alınabileceği yaklaşımının hâkim olduğu bir nitelik kazanmıştır. Sağlık Bakanlığına bağlı hastaneler tarafından ameliyathane hizmetlerinin ihale edilmesini ve belediyeler tarafından itfaiye hizmetlerinin ihale edilmesini bu gelişmenin örnekleri olarak verebiliriz.

Geçmişten günümüze çeşitli türdeki kamu hizmetlerinin özel kişilere götürülmesine yönelik uygulamalar değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin örgütlenme ve finansmanında esneklik arayışlarının bir ürünü olarak ortaya çıkan kamu-özel ortaklığı modelinin kârın özelleştirildiği, buna karşılık farklı türdeki risklerin kamusallaştırıldığı bir örgütlenme modeli olduğu, karmaşık bir ilişkiler yumağına dayanan sözleşme sistemini<sup>25</sup> egemen kılarak idarenin bütünlüğüne zarar verdiği, denetlenemezlik, hatta yönetilemezlik sorunlarına yol açtığı düşünülmektedir.

#### Kaynakça

- Auby, J. B., “Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere” *Public Law*, Spring 2007, s. 40-57.
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, www.abgs.gov.tr, (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2009).
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2009 İlerleme Raporu*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=43616&l=1>, (Erişim Tarihi: 21.10.2009).
- Blomberg, Peder – Oder, Martin - Darcy, Martin, *Turkey: Draft Law on the Performance of Certain Investments and Services under the Framework of Public Private Partnership Models, Preliminary Comments on the Third Draft Law*, 11 February 2008, OECD-SIGMA.
- Flinders, Matthew, “The Politics of Public–Private Partnerships,” *The British Journal of Politics and International Relations*, 7 (2), (2005), s. 215-239.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009.
- Gözübüyük, Şeref, A., - Tan, Turgut, *İdare Hukuku Cilt 1: Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

<sup>25</sup> Maliye Bakanlığı’nın DPT’nin kamu-özel ortaklığı taslağına ilişkin görüşünde farklı kurumların sözleşmeler konusunda yetkili olmasının yaratacağı sorunlara dikkat çekilmektedir: “Çeşitli kuruluşlar tarafından yürütülen ve taslak kapsamında nitelendirilen bazı yatırım ve hizmetlerin (örn; madencilik, enerji, ulaştırma, haberleşme, turizm alanlarındaki yatırım ve hizmetler) özel sektör tarafından gerçekleştirilmesinde dikkate alınacak usul ve esasların (Örneğin bu konudaki ihalelerin hangi kuruluş tarafından ve hangi yöntem kullanılarak gerçekleştirileceği) belirlenebilmesi bakımından taslak ile çeşitli kanunlar arasında yöntem ve yetki karmaşası yaşanılması kuvvetle muhtemeldir.”

Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, Karasu, Koray (Yay. Haz.), İmge Yayınevi, Ankara, 2009, s. 169-312.

OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008.

Osborne, P. Stephen, “Introduction: Understanding Public–Private Partnerships in International Perspective, Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena,” *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, (Ed: P. Stephen Osborne), Routledge, London, 2000, s.1-8.

Sağlam, Erdal, “Mali Disiplini Bozma Girişimleri Artıyor”, *www.hurriyet.com.tr*, 18.02.2008.

Sağlık Bakanlığı, *Sağlık Dönüşüm*, Ankara, 2003.

Shaoul, Jean, “A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP,” *Public Money and Management*, 23(3), (2003), s. 185-194.

Tan, Turgut, “İdari Yargı Özelleşiyor mu?,” *Demokrasi ve Politika: Hukuk, Yönetim ve İktisat Üzerine – Ruşen Keleş’e Armağan*, Ayşegül Mengi (Ed.), İmge Yayınevi, Ankara, 2007, 101-110.

TÜSİAD, *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul, 1995.



# BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR: SERMAYENİN TEKELLEŞMESİ

*Sonay Bayramoğlu ÖZUĞURLU*

Türkiye’de neoliberal dönüşümün 1980’lerden günümüze yayılan inişli-çıkışlı uzun tarihi, nihayet siyasal rejimin temellerine de uzanarak önemli ölçüde hedeflerine ulaştı. Bu çalışma, neoliberal gündemin bugün ulaştığı kapsama değil, sadece devletin yapısı, işleyişi ve dayandığı siyasal temellerde gerçekleştirdiği dönüşüme odaklanacaktır. Devlet, yönetsel aygıtların yasalarca belirlenmiş hiyerarşik bütünü olarak değil de toplumsal ilişkilerin siyasal örgütlenmesi olarak, en geniş anlamıyla ele alınacak olursa, söz konusu örgütlenmenin kapitalist niteliği bakımından, kuşkusuz, bir dönüşümden söz edilemez. Kapitalist toplumsal ilişkilerin siyasal örgütlenmesine neoliberalizmin yaptığı müdahale, hem kapitalist sınıf karakterini siyasal bakımdan dolayimsız ve araççı tarzda örgütlenme yönünde, hem de toplumsal ilişkilerin kapitalist karakterini sağlamlaştırma yönünde olmuştur. Bir anlamda, siyasal iktidarın sınıfsal karakteri değişmemiş, ancak devlet aygıtı, sermaye sınıfının doğrudan iktidarının bir enstrümanına indirgenmiştir. OECD, DB, IMF, AB gibi uluslararası ve bölgesel kurumların, projelendirip gerçekleşmesine katkı sundukları bu “enstrümana” “düzenleyici devlet” adını verdiği bilinmektedir. Düzenleyici devlet kavramsallaştırması, çağdaş devlet kuramlarını da yeniden tartışmayı gerektiren bir içeriğe sahiptir. Bu yazının konusu olmamakla birlikte, “devletin görelî özerkliği” gibi daha çok refah devleti ya da sosyal devlet yaklaşımının ön plana geçtiği bir dönemde otaya çıkan devlet teorilerinin yeni durum karşısında yeniden ele alınması bir gerekliliktir.

Teknisist dilin tarafsızmış gibi etki eden anlatısı bir kenara bırakıldığında, düzenleyici devlet modelinin temel mantığı, halk sınıflarının bölüşüm ilişkilerine müdahale kanallarını ortadan kaldırmaktır. Geniş kitlelere, siyasal iktidara sınırlı da olsa katılım imkânı tanıyan tüm siyasal yapılar işlevsiz kılınarak, emekçi sınıfların kendini savunma kanal ve mekanizmaları ile özgüvenlerini ortadan kaldırmak, düzenleyici devletin, moda terimle, “performans kriteridir”. Siyasal yapıdaki bu dönüşüme, toplumun piyasa gereklerine artan ölçüde bağımlı hale gelmesi eşlik etmektedir. Zira düzenleyici devlet modeli, temel işleyiş ve kurumlaşma tarzını piyasaya öykünerek geliştirmiştir.

Devlet teorilerini ve kamu hukukunu yakından ilgilendiren bu dönüşümün en çarpıcı ve somut örneklerini, son yirmi yıl içerisinde şekillenen ve dünyaya eşanlı ve eşbiçimli olarak yayılan bağımsız düzenleyici kurumlar; daha yakın zamanda ortaya çıkan bölgesel kalkınma ajansları ile yatırım ve danışma ajansları vermektedir. Düzenleyici devletin karar alma modelini ise güncel olarak düzenleyici etki analizi adı verilen bir yöntemle somutlaştırmak mümkündür. Düzenleyici aygıt ve yöntemler, asıl olarak piyasanın işlemesine odaklanmıştır ve birey vatandaşı yerine kurum-özneler inşa edilmiştir.

Bu yazı, özellikle 1999 sonrasında Türkiye’de devlet yapısında meydana gelen yapısal dönüşümün hangi araçlarla gerçekleşmekte olduğunu ortaya koyarak, düzenleyici devlet modelinin Türkiye’de yapılandırılmasının siyasal sonuçlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

### **Düzenleyici Devlet Modeline Geçiş**

Düzenleyici devlet modeli, 1997 yılında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’nün (OECD) çerçevesini çizdiği bir çerçeveye ortaya çıkmış ve küresel kapitalizmin o günkü ihtiyaçları çerçevesinde biçimlendirilmiştir. Düzenleyici devlet modeli, küresel kapitalizmin 1989’dan sonra elde ettiği rakipsiz üstünlüğü siyasal alana taşımasına yardım etmiştir; küresel kapitalizmin dev şirketlerini, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlar aracılığıyla, hem devlet anayasalarına karşı hem de bireysel ve toplumsal haklara karşı güvence altına almıştır.

Sermaye, iktisadi alandaki gücünü, siyasal alana yönetim modeliyle taşımıştır ve siyasal iktidarı tümüyle belirler hale gelmiştir. Küresel, ulusal ve yerel ölçekte piyasa (şirket/firma), devlet (bürokrasi) ve toplum (sivil toplum örgütleri) ortaklığını öneren yönetim formülü, küresel kapitalizmin ruhuna uygun bir biçimde, siyasal iktidarı biçimlendiren enstrümanı sağlamıştır. Böylece ağır aksak işleyen parlamenter demokratik sistem, küresel şirketlerin gücüne karşı tümüyle etkisiz bir sistem olarak ortada bırakılmıştır.

Düzenleyici devlet modelinde, uluslararası ve ulusal düzeyde, insan hakları karşısında sermaye, ticaret hakkı kavramıyla güvence altına alınmıştır. Ticaret hakkı kavramı, hem bireysel anayasal haklar hem de kamusal haklar karşısında şirket haklarını en güçlü hukuki yolla güvence altına alan bir dönüşümü anlatmaktadır. DTÖ’nün dokunulmaz haklar statüsünde gördüğü “ticaret hakkı”, fiilen düzenleyici devlet eliyle siyasal meşruiyetin temelini teşkil eden medeni, siyasal ve sosyal hakların önüne geçebilmiştir. Böylece, düzenleyici devletin dayandığı en önemli hak “ticaret hakkı” olurken, yaşam hakkı, konuşma hakkı gibi bireysel haklar ile demokrasinin gelişmesi ile elde

edilen sosyal ve ekonomik haklar, görel olarak zayıflama eğilimine girmiştir.

Düzenleyici devleti kuran bir başka önemli kavram “rekabet”tir. Rekabet, düzenleyici devletin örgütlenmesini sağlayan, ana güdüleyici olarak kabul edilmektedir. Kamu yönetiminin işleyişi tarzından bölgesel kalkınma stratejilerine, tüm temel politikalar, “rekabet” ilkesiyle yeniden düzenlenmektedir.

### **Türkiye’de Düzenleyici Devletin Siyasal Aktörleri**

IMF ile imzalanan 1999 tarihli *stand by* anlaşmasından sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisi, “15 günde 15 yasa” gibi yeni bir hız denemesini gerçekleştirmiş ve ondan sonra da yasama faaliyetinde belirleyici ilke, piyasanın çıkarlarına uygunluk ve hız olmuştur. Siyasal süreç, üç partili bir koalisyon hükümetiyle başlamış, ancak sistemin işlerlik kazanması ve yaygınlaşması 2002 yılında iktidara gelen ve iki dönem hükümet olan AKP’nin eseri olmuştur. AKP’nin 2002 seçimlerinde tek başına hükümet olması, 2007 seçimlerinde de yeniden güçlü bir biçimde hükümet olmasını sağlayacak oyu alması, yeni devlet yapılanmasını kolaylaştıran siyasal bir ortam sağlamıştır. TBMM’deki sandalyelerin yüzde 62’sine sahip olan AKP, yasama faaliyetinde piyasaya uygun ve hızlı davranma bakımından son derece rahat bir ortama da sahip olmuştur.<sup>1</sup>

“Reform” ve “yeniden yapılandırma” başlıkları altında 1999 yılından itibaren devletin her düzeyinde önemli bir dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. 2002 genel seçimlerinden sonra, devletteki bu dönüşüm daha büyük bir ivme ile devam etmiş, devletin ve toplumun piyasa önceliklerine göre düzenlenme süreci derinleşmiştir. Bu yanı sıra AKP, kendinden önceki siyasal iktidarların oynadığı rolü üstelik başarıyla üstlenmiştir. Ancak, 2007 genel seçimlerinde sağladıkları başarı ile bu kez “rolün AKP’leşmesi” denebilecek bir boyut görünür hâle gelmiş, AKP’nin “piyasa dostu” İslamcı niteliği gereği, devletteki kadrolaşma devlet-parti özdeşliği özellikleri sergilerken, toplum da yarıdan aşağıya hızla muhafazakârlaşma sürecine itilmiştir.

Anılan dönem içinde siyasal iktidarın karşısında güçlü bir siyasal muhalefetin örgütlenememesi dikkat çekicidir. Birçok nedenle, muhalefet partileri güçlü bir muhalif hat örememiş; işçi sendikaları ve diğer demokratik toplum örgütleri tam olarak etkili bir mücadele yürütememiş ve bu durum, iktidardaki partinin işlerini daha da kolaylaştırmıştır. Neoliberalizm karşıtı halk hareketleri, sürekliliği olan örgütlü bir muhalefet hareketi haline gelememiş-

---

<sup>1</sup> Abdullah Gül’ün 2007 yılında Cumhurbaşkanı seçilmesi ile AKP’nin gücü daha da pekişmiştir.

lerdir.<sup>2</sup> Toplumsal muhalefetin bu dağınkılığı, bir yandan sermaye iktidarını perçinlerken diğer yandan da emekçi sınıfların güçsüzlüğünü yeniden üretmiştir.

Düzenleyici devlet, iktisadi krizlerle boğuşan bir ülkenin can simidi gibi gösterilmiş, tüm dış yardımların ana kaynağı, Avrupa Birliği'ne katılımın ve uluslararası kabul görmeyen biricik yöntemi olarak takdim edilmiştir. Ayrıca, sermayenin, dolaylı bir biçimde iktidara katılımı demokratikleşme olarak sunulurken, küresel piyasalara derin entegrasyon ise iktisadi kalkınma olarak kutsanmıştır.

Düzenleyici devlet modeli, siyasi ve iktisadi krizlere karşı istikrar vaadinde bulunurken, “put kırıcılık” misyonuyla da piyasa gerekleriyle uyumsuz olan tüm yerleşik kurum ve kuralları dağıtmayı önüne koymuştur. “Put kırıcılık” işlemine yerel hizmetleri piyasalaştırma maksadıyla, yerel yönetimlere daha fazla yetki aktarılması ile başlanmıştır. Genel olarak âdemi merkezileşme olarak adlandırılan bu politikalar, mevcut yapıyı, sosyal hakları da içine katarak sessiz sedasız bir biçimde tasfiyeye yönelmiştir. Tasfiye süreci, düzenleyici devletin filizlendiği yer olan bağımsız düzenleyici kuruluşların iktidar kümecikleri olması ile devam etmiş ve bu yolda azımsanmayacak mesafeler alınmıştır.

Bağımsız düzenleyici kuruluşların ayırt edici özelliği, faaliyet gösterdiği sektör bağlamında, yasama-yürütme-yargı benzeri bir bütünleşik erk sahibi olmasıdır. “Ekonominin siyasetten arındırılması” olarak takdim edilen bu olgunun siyasal rejimin niteliği bakımından sonuçları vardır: Ulusal düzlemde *de jure* olarak güçler ayrılığı ilkesiyle yer alan yasama-yürütme-yargı bütünlüğü, önce sektörel düzlemde parçalanmakta, ardından da her bir sektör temelinde bağımsız düzenleyici kurullar eliyle *de facto* olarak tek bir elde toplanmaktadır. Gerçi yasama, yürütme ve yargıdan devralınan yetkiler, bu kurulların kuruluş kanunlarında açık bir biçimde yer almaktadır. Ancak, bu kuruluşların, düzenlediği alanlarda, fiili olarak tek otorite haline gelmeleri ve güçlerini arttırmaları zaman içerisinde meydana gelmiştir ve uzmanlık alanlarında bu güç, yasa taslaklarını hazırlama göreviyle iyice pekişmiştir.

Yeni devlet kurumlarının, bu merkezîyetçi yapısı şaşkıncu bir olgu olarak karşılanmamalıdır. Her yeni oluşan devlet tipi gibi, sermayenin yeni siyasal iktidar modeli de, mevcut yapıyı âdemi merkezileşmeyi devreye sokarak tasfiye ederken, kendi modelini yeniden merkezileşmeyi esas alarak inşa etmektedir. Bu model, Türkiye’de dört eksenle yükselmiştir:

<sup>2</sup> Oysa çeşitli sendikaların, meslek örgütlerinin ve birçok derneğin katılımıyla neoliberal politikalar başlığı altında bu reformlara karşı birçok protesto gerçekleştirilmiştir. Ancak bunların hiçbiri toplumsal bir hareket olmaya yetmemiştir.



Ekonomi Yönetiminin Seçkin Elite Devredilmesi: Enerji, bankacılık, telekomünikasyon, kamu ihaleleri gibi en önemli iktisadi politika alanlarında mevcut bakanlık yapılanmasına alternatif oluşturulmuştur ve sermayenin çıkarlarını doğrudan savunan ve bu doğrultuda politika üretmekte güçlü bir rolü olan BDDK, EPDK, Rekabet Kurumu gibi bağımsız düzenleyici kurumlar kurulmuştur. Bu kurumların ortak özelliği, piyasaların serbest işleyişine neredeyse tapma düzeyinde bağlılık sergileyecek bir yasal çerçeveye ve çalışma tarzına sahip olmalarıdır.

Küresel sermayeye bağımlı kalkınma modeline geçiş: Bir ülkenin en önemli siyasal kararlarından biri olan kalkınma stratejisini belirleyen karar mekanizması, düzenleyici devlet modelinde, küresel kapitalizmin doğrudan uzantısı olarak kabul edilen Yatırım Ajanslarına devredilmiştir. Yatırım ajanslarının belirlediği kalkınma modeli, bölgesel Kalkınma Ajanslarıncı uygulanmaktadır. Kalkınma Ajansları, bölgesel eşitsizlikleri derinleştiren, bölgeler arası rekabete dayanan bir kalkınma anlayışını, yerel sermaye ile küresel sermayeyi buluşturarak ve piyasa çıkarlarını egemen kılarak hayata geçirmektedir.

Siyasal karar almada sermayenin doğrudan belirleyiciliği: Siyasal temsil ve siyasal iradenin sermayenin doğrudan kontrolüne geçmesi, doğrudan siyasal alanı düzenleyen yasal çerçeveyi dönüştürmeden gerçekleştirilir. Düzenleyici devlet modelinde, siyasal karar alma süreci doğrudan sermaye çıkarlarına tabidir. Bunun etkili aracı ise Düzenleyici Etki Analizi olarak anılan karar alma yöntemidir.

Devlet idaresinde KÖİ (Kamu Özel İşbirliği) Dönemi: Kamu hizmetlerinin piyasalaştırılmasını sağlayacak yeni araçlar geliştirilmiştir. Yap-Sat-Devret, Yap-Sat, Yap- İşlet ve Yap-Kirala-Devret, bu araçlardan en yaygın olanıdır. Kamu Özel İşbirliği döneminin hizmet gördürme biçimi, Yap-Kirala-Devret<sup>3</sup> modelidir. Kamu-özel işbirliği yaklaşımı ile kamu ile özel sektör arasındaki her türlü işbirliği meşru görülmektedir.<sup>4</sup> Bu modelle, ka-

<sup>3</sup> 5396 sayılı Kanun. Yap-Kirala-Devret: Yüksek Planlama Kurulu tarafından yapılmasının gerekli olduğu kararı verilen sağlık tesislerinin, Yap-Kirala-Devret yöntemi ile Bakanlığa ya da Hazineye ait taşınmazlar üzerinde ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine 49 yılı geçmemek şartıyla belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılmasıdır. Böylece, yenilenmesi gereken binaların, özel sektöre devredilmesi kaçınılmaz hale gelecektir. OECD'ye göre Kamu Özel İşbirliği kavramı, "Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sözleşmeye dayalı her türlü işbirliği için kullanılan çerçeve bir terim" i ifade etmektedir.

<sup>4</sup> Martin Oder, "İmtiyazlar ve PPP'lerin Düzenlenmesiyle ilgili Yasamaya İlişkin Seçenekler", *İmtiyazlar ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları*, Ankara, 10-11 Mart 2008, (OECD/SIGMA).

mudaki büyük yatırımların özel sektörece gördürülmesi bir zorunluluk gibi ele alınmaktadır.

Düzenleyici devlet modeli, Türkiye’de merkezileşmiş ve yoğunlaşmış bir sermaye iktidarını tesis etmektedir. 2007 genel seçimlerinden sonra, siyasal iktidarın bu niteliğine ek olarak, İslamcı nitelik de belirgin bir biçimde ortaya çıkmıştır. Türkiye’de düzenleyici devlet, neoliberal ve İslamcı çizgiyi birleştirerek yürütülmektedir. Sermayenin dolaysız siyasal iktidarı belirginlik kazanırken, tam da bu yüzden, sermaye grupları arasındaki mücadele de alevlenmektedir.<sup>5</sup> Türkiye’nin geleneksel büyük burjuvazisi aleyhine gelişen bu süreç, özellikle son yıllarda AKP ile özdeşleşmiş ve İslamcı niteliği öne çıkan sermaye gruplarının önemli mevziler edinmesiyle devam etmektedir.<sup>6</sup>

1990’lı yıllarda koalisyon hükümetlerinin yerini, 2002 yılından itibaren mecliste sayısal çoğunluğu elinde bulunduran ve üst üste iki dönem iktidar olan AKP hükümetleri almıştır. 2002 ve 2007 Genel Seçimlerini aldığı yüksek oylarla kazanan AKP’nin TBMM’deki sandalye sayısı, yasama ve yürütmenin kendi kontrolüne geçmesine imkân sağlamıştır. 2007 genel seçimlerinde AKP’nin aldığı oy oranını yükseltmesiyle birlikte, iktidarın İslamcı ve muhafazakâr niteliği daha fazla ön plana geçmeye başlamıştır.

İki dönem üst üste iktidar olan AKP hükümetlerinin bir başka özelliği, yerel yönetimlerde, devlet-parti özdeşliğinin örneklerini sergilemeye başlamasıdır. Buna, Köy Altyapısını Destekleme Projesi<sup>7</sup> (KÖYDES) ve Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES) örnek verilebilir. KÖYDES projeleri kaymakamlık aracılığıyla yürütülmektedir, ancak köy tercihlerinde il özel idareleri belirleyici olmaktadır. Aynı şekilde belediyelerin de BELDES projesinden yararlanabilmesinde büyük ölçüde AKP parti teşkilatının tercihleri etkili olmaktadır.

<sup>5</sup> Sermaye içi mücadeleler için bkz. Fuat Ercan, “Sermayeyi Haritalandırmaya Yönelik Kavramsal Düzenekler”, *Praksis*, Sayı: 19, 2009.

<sup>6</sup> Mehmet Y. Yılmaz, “Sıra Sermayenin El Değiştirmesinde”, *Hürriyet*, 7 Ekim 2009; A. Dilipak, “Doğan’dan sonra sırada Koç mu var?”, *Vakit*, 6 Ekim 2009; <http://www.haber7.com/haber/20091006/Dogandan-sonra-sirada-Koc-mu-var.php> (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2009); Sabahattin Önkibar, “Amaç Doğan’ı Sattırmak mı?”, *Yeniçağ*, 10 Eylül 2009; “Economist: Hükümet-Doğan Grubu Mücadelesi Kızıştı”, 2 Ekim 2009, *Net haber*, [http://www.netgazete.com/news/635566/economist\\_hukümet-dogan\\_grubu\\_mucadelesi\\_kizisti.aspx](http://www.netgazete.com/news/635566/economist_hukümet-dogan_grubu_mucadelesi_kizisti.aspx), (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2009).

<sup>7</sup> İçme suyu ve yol hizmetlerinin, vali ve kaymakamlar ile il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri tarafından çözülmesi için başlatılan KÖYDES projesinde, il özel idarelerinin, genel olarak ise AKP’nin, tercihleri belirleyici olmaktadır.

### **Düzenleyici Reformların İktisadi Krizlerle İlişkisi**

Dünyada 1997 krizi, Türkiye’de de 2001 - 2002 krizi, düzenleyici devlet modelinin yaygınlaşmasında kaldıraç etkisi yapmıştır. Düzenleyici Reform uygulamalarında, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar, çoğunlukla, krizden çıkmak, yolsuzluklardan kurtulmak, hatta neoliberal politikaların sahip olduğu yasal olmayan oldubitti uygulamalarına son vermek gibi söylemler kullanmışlardır. Türkiye’de 2002 krizinde Kemal Derviş’in “ekonomi ile siyaseti ayıracağız” söylemi de bu retoriğe aittir. Bağımsız Düzenleyici Kurumlarla, ekonominin yönetimi parlamenter siyasetin vesayetinden koparılmış ve sermaye grubunun kontrolüne devredilmiştir. Düzenleyici reformları, tüm yasal düzenlemeleri hiçe sayan neoliberal deregülasyon politikalarından ayıran en önemli özelliği ‘düzenleyici’liğidir. Refah devleti ve sosyal devlet modelini tasfiye etmeye saldırgan bir biçimde yönelen neoliberal programın yol açtığı iktisadi ve sosyal tahribat, yeniden inşası gereken bir yağma alanı bırakmıştır. Yönetişimci devlet ve bunun somut bir biçimi olan düzenleyici devlet modeline kurtarıcı gözülle bakılmasında, neoliberal politikaların yarattığı büyük yağmaların etkisi gözden kaçırılmamalıdır. İronik olarak, neoliberal ekonomi politikalarının viran ettiği ekonomik ve siyasal alan, neoliberal politikaları hayata geçiren aynı kapitalizmin uluslararası aktörlerince (örneğin Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü... ) inşa edilmektedir.<sup>8</sup> Düzenleyici reform programı bu inşa programlarından en önemlisidir ve OECD, DB ve IMF’nin araçları ile yaygınlaştırılmaktadır.

Türkiye’de 12 Eylül 1980 askeri darbesi, Turgut Özal ve neoliberal dönem, sosyal devlet uygulamalarını yerle bir ederken bir yandan da yeni yolsuzlukların, yeni krizlerin hazırlayıcısı olmuştur. Mart-Nisan 1994 krizi, ardından 1999 yılında meydana gelen ekonomik kriz ve 2001-2002 krizi artık neoliberal politikalara yeni bir ayar gerekliliğine iyi bir gerekçe oluşturmuştur. İşte büyük ölçüde kriz döneminde kurumsallaşan bağımsız düzenleyici kuruluşlar, krizin tozu dumanı içerisinde pek tartışılmadan sisteme girmiştir. Türkiye’de 2001/2002 krizi, banka hortumlamaları ve yolsuzlukların damgasını vurduğu bir istisna halinin yönetim biçimi yönetişim olmuştur.

### **Düzenleyici Devletin Unsurları: Düzenleyici Yeni Lordlar**

Düzenleyici devlet modeli, ilk olarak, enerji, bankacılık, telekomünikasyon, tarım gibi stratejik sektörlerin düzenleme yetkisini, TBMM ve hükümetlerden bağımsız düzenleyici kuruluşlara devrederek merkezi hükümetin

---

<sup>8</sup> Gaye Yılmaz, *Kapitalizmin Kaleleri*, Türk Tabipleri Birliği Yayını, 2000.

yapısını dönüştürmeye başlamıştır.<sup>9</sup> Dönüşüm, aynı alanda bakanlıkların yanında, bakanlıklardan daha uzmanlaşmış, daha güçlü kurumlaşmanın ortaya çıkmaya başlaması ile yaşanmıştır. Örneğin, Enerji sektöründe, en önemli iki kurum Enerji ve Tabii kaynaklar Bakanlığı ve EPDK'dır. EPDK, EPDK, kendi alanında giderek daha fazla uzmanlaşırken, bir yandan da Bakanlığa göre hükümete karşı bağımsız olması nedeniyle, daha güçlü bir kurumlaşma imkânına sahip olmuştur.

Parlamento ve hükümetten devrıldıkları yetkileri kendi bünyelerinde birleştiren bağımsız düzenleyici kuruluşların yasal çerçevesini, her kuruluşun kendi kuruluş kanunu çizmektedir. Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlarla ilgili bir çerçeve yasa hazırlığı ortaya çıkmışsa da, bu çaba sonuçlanmamıştır. 24 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nda bu kurumlar "düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar" olarak adlandırılmışlardır.

Bağımsız düzenleyici kuruluşlar, ağırlıklı olarak 1999-2002 yılları arasında kurulmuşlardır. 1981'de Sermaye Piyasası Kurulu, 1994'te RTÜK'ün kurulması ve Rekabet Kurumu'nun kuruluş kanununun kabul edilmesine rağmen, bu dönemde bağımsız düzenleyici kurumlar çok dikkat çekmemişlerdir. 1999 yılından sonra, bankacılık, enerji, tarım, sektörlerinde ve devlet ihaleleri alanında üst kurulların peşi sıra kurulmalarıyla, Türkiye'de düzenleyici devlet modeline adım atılmıştır. 2002 yılında iktidara gelen AKP, seçimden önce bu kurumlara yönelttiği eleştirilerini, iktidara geldikten sonra sürdürmemiş, uluslararası kuruluşların desteğine duyduğu ihtiyaç nedeniyle olsa gerek, düzenleyici devletin kurulmasını daha da hızlandırmıştır.

Merkezi hükümetin yeniden yapılandırılmasında, bağımsız düzenleyici kuruluşları, 2006 yılında kanunlaşan iki kurum izlemiştir: 5449 sayılı kanunla kurulan kalkınma ajansları<sup>10</sup> ve 5523 sayılı kanunla kurulan Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı (TYDTA).<sup>11</sup> Merkezi hükümetin yeniden yapılandırılması, yeni yerelleşme politikaları ile birlikte yürütülmüştür. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı, il yönetimi ve belediye yönetimi düzeyinde yeniden tanımlanmıştır. Düzenleyici programın yerel idari coğrafyada meydana getirdiği değişiklik

<sup>9</sup> Bu bölümde, "Türkiye'de Devletin Dönüşümü: Parlamenter Popülizmden Piyasa Despotizmine", (*Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, Sinan Sönmez ve Nergis Mütevellioğlu (Ed), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2009) başlıklı makaleden yararlanılmıştır.

<sup>10</sup> 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 08.02.2006, 26074.

<sup>11</sup> 5523 Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, RGT: 04.07.2006, 26218.

ise, 2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde ilçe kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun ile başlamıştır.<sup>12</sup>

Düzenleyici devlet modelinin çalışma tarzı, 17 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan yeni karar alma yöntemiyle, yani düzenleyici etki analizinin benimsenmesi ile belirginleşmiştir.<sup>13</sup> Merkezi hükümet yapısındaki bu dönüşüm, 2008 dünya krizinden sonra yeniden popüler olmuştur. 2009-2011 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program ile 2009 Yılı Programında düzenleyici devlet modelinin uygulamalarına devam edileceği görülmektedir. Düzenleyici etki analizi uygulamaları ise öncelikli politika belirlecek alanların başında gelmektedir.<sup>14</sup>

Kısaca, Türkiye’de düzenleyici devlet modeli, küresel sermayenin talepleri doğrultusunda yeni bir siyasal örgütlenmeye giderken, içeride de, AKP hükümetinin İslami sermayeyi güçlendirme politikasına uygun bir siyasal manevra alanı yaratabilmektedir.

Çizelge.1. Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

KURUL ADI	DÜZEN- LEME ALANI	KURU- LUŞ TARİHİ	PERSONEL SAYISI (MEVCUT) (2004 İTİBA- RİYLE)	KURUM BÜTÇESİ (GELİR) (TRİL- YON TL) (2004)	KURUM BÜTÇESİ ÖDENEK (BİN YTL) (2007)
SPK	Sermaye Piyasaları	1981	449	24,8	58.769
Rekabet Kurumu		1994	321	86,2	42.251
RTÜK	Radyo, Televizyon	1994	349	97,6	148.560
BDDK	Bankacılık	1999	323	113,6	93.000
Telekomünikasyon Kurumu	Telekomünikasyon	2000	456	326,6	906.179
EPDK	Elektrik, doğal gaz, petrol	2001	282		117.454
Şeker K.	Şeker piyasası	2001	26	12,7	

<sup>12</sup> Kanunda öngörülen 3225 belediyenin yaklaşık olarak üçte birinin kapatılması, belediyelerin yargıya başvurmaları ile gerçekleşmemiştir.

<sup>13</sup> *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, RGT: 17.02.2006, 26083.

<sup>14</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, *2009-2011 Orta Vadeli Program*, DPT, Ankara, 2008.

KİK	Kamu Mal Alımları	2002	108		66.313
TAPDK	Tütün, Alkol	2002	244 (kadro)		43.805
TMSF	Bankacılık	2003	411*	61,6*	54.600

\* 2008 yılı itibarıyla

Düzenlenen sektörler incelendiğinde, bazı sektörlerde birden fazla bağımsız düzenleyici kurumun bulunduğu görülmektedir. Mali sektörde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurumu (SPK) ve Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu (TMSF) bağımsız düzenleyici kurumlardır. Tarım sektöründe Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) ile Şeker Kurumu, telekomünikasyon alanında Radyo Televizyon Üst kurulu (RTÜK) ve Telekomünikasyon Kurumu, rekabet alanında Rekabet Kurumu, kamu ihale konusunda Kamu İhale Kurumu (KİK) ve enerji sektöründe Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) yer almaktadır.

Türkiye’de düzenlenen sektörlerin özellikleri incelendiğinde, bağımsız düzenleyici kuruluşların kurulmasında beş farklı amaçla karşılaşılmaktadır: 1) Elektrik, doğal gaz, telekomünikasyon gibi stratejik alanlarda kamu yatırımlarının özelleştirilmesi ve doğal tekel özelliği gösteren bu sektörlerin düzenlenmesi. 2) Özel sektör ağırlıklı ancak, piyasanın yoğunlaşmasının istendiği, bunun için de birleştirme ve devralmaların desteklendiği mali sektörün düzenlenmesi ve oligopol bir piyasa yaratılması. 3) Kamu teşvikleriyle üretim yapılan ve özelleştirilmesi planlanan tarım sektörünün düzenlenmesi. 4) Uluslararası ve ulusal piyasalar açısından hala en önemli müşteri olmaya devam eden kamu sektörü ihale sisteminin düzenlenmesi. Son olarak, 5) Kamu sektörünün ve özel sektörün aynı kıstaslara göre, bir başka ifadeyle piyasa kıstaslarına göre düzenlenmesi.

Görüldüğü gibi, bağımsız düzenleyici kurumlar, kamu sektöründe farklı bir çalışma tarzına geçiş anlamına gelen rekabet ilkesini kurumsallaştıran, özel ve kamu sektörlerini serbest piyasa kurallarına göre düzenleyen araçlar olarak görülebilir. Buna göre Dünya Ticaret Örgütü gibi, doğrudan uluslararası ticaret kurallarını geliştiren bir kuruluşun temel ilkeleri, düzenleyici devletin ana ilkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır: kamu hizmeti alanlarının kapitalist piyasa ilişkilerine göre örgütlenmesi, piyasa değerlerinin mutlaklaştırılması ve rekabet gibi ilkelerin anayasallaştırılması.

Türkiye’de devletin yeniden örgütlenmesinde etkili olan bir başka unsur, küresel sermayenin kamu ihalelerine katılımını kolaylaştıran bir düzenlemenin tercih edilmesi olmuştur. Türkiye’de Kamu İhale Kurumu’nun kuruluş öyküsü, başlı başına küresel aktörlerin ve yerli sermayenin birbirleriyle ça-

tışmasının öyküsüdür. Türkiye’de savunma, teknolojik altyapı vb alanların yanı sıra, eğitim ve sağlık gibi alanlarda da devlet hâlâ piyasaların en büyük müşterisi durumundadır. Küresel kapitalizm, neoliberal politikalara rağmen “devlet”in hâlâ en büyük müşterilerden biri olmaya devam ettiği durumlarda, kamu harcama sistemini kendi ihtiyaçları doğrultusunda düzenleyerek, düzenleyici devletin örgütlenmesine destek olmaktadır. Uluslararası örgütler, kamu mal alımları ile ilgili yeni standartlar geliştirirler. Örneğin, DTÖ’nün “eşit muamele” ilkesi gibi. “Eşit muamele”, ürünlerin menşei arasında fark gözetmemek, yerli ve yabancı sermaye arasında ya da ücretli-köle emeği arasında ayırım yapmamak anlamına gelir. Kamu alımlarında DTÖ’nün Kamu Mal Alımları Anlaşması’na imza atan devletler, yerli- yabancı ayırımı gözetmeksizin piyasa kurallarına riayet ederek kamu mal ve hizmet alımlarını gerçekleştirmek durumundadırlar. DTÖ’nün Kamu Mal Alımları Anlaşması ve BM’nin Uluslararası Ticaret Hukuku Üzerine Birleşmiş Milletler Komisyonu’nun hazırladığı “model kanunu” yeni kamu ihale sisteminin temellerini oluşturan ana referanslardır.

Düzenleyici devlet doğal tekellerin düzenlenmesi sürecinde de bir takım kurallar geliştirmiştir. Örneğin doğalgaz, elektrik gibi doğal tekel özelliği gösteren sektörlerde, düzenleyici devlet, devlet tekeli yerine özel tekelleri tercih eden bir politika izlemektedir. Türkiye’de kullanılan doğalgazın yarıdan fazlasının elektrik santrallerinde değerlendirildiği düşünülürse, bu sektörlerin tekeli niteliği özel bir önem kazanmaktadır. Petrol gibi oligopol piyasaları, elektrik, doğalgaz gibi doğal tekel sayılan piyasalar, genellikle dev şirketlerin hakimiyeti altındadır. Bu sektörlerin özelleştirilmesi, küresel sermayenin çıkarlarından bağımsız bir enerji politikasının olamayacağı anlamına gelmektedir.

Düzenleyici devletin düzenlemekte olduğu sektörlerden biri mali piyasalardır. Mali piyasalar, neredeyse tüm OECD ülkelerinde bağımsız düzenleyici kurumlarca düzenlenmekte ve denetlenmektedir. Oysa 2008 krizi, tam da mali piyasaların göbeğinde patlak vermiştir. Türkiye’de, 2002 yılında IMF ile imzalanan istikrar programı “ekonomik şoklara karşı dayanıklılığı arttıracak ve olası krizlere karşı kırılganlığı azaltacak” bir büyüme programı olarak sunulmuştur. Bunun söz konusu dönemde karşılığı şuydu; mali piyasada oyuncuların sayısı azaltılırsa, yani oligopol piyasaları oluşturulursa, kârlılık yükselecekti. Kârlılığın yükselmesi ise, şirketleri riskli işlere girmekten alıkoyacak; bu da mali piyasanın kırılganlığını ortadan kaldıracaktı. Nitekim 2000’lerin başından itibaren bankacılık sektöründe, birleşmeler ve devralmalar çok belirgin bir biçimde artmıştır; özel bankalar açısından bu el değiştirme, yabancı sermayenin ağırlıklı hâle gelmesiyle ve tekelleşme eğilimiyle sürmüştür: 2004 yılında ilk beş büyük banka, sektörün yüzde 63’ünü elinde

tutar hale gelmiştir.<sup>15</sup> 2006 yılında ise ilk beş bankanın payı yüzde 65'lerdedir.<sup>16</sup> Sonuç olarak, artık bankacılık sektörü, özel sektörün ağırlıkta olduğu (yüzde 67,4) bir yapıya sahiptir ve yabancı sermayenin de bu yapıda dikkate değer bir ağırlığı bulunmaktadır.<sup>17</sup> Tüm diğer bağımsız düzenleyici kurumlarda olduğu gibi, BDDK da sermayenin giderek daha fazla yoğunlaştığı hatta tekelleşme eğilimine girdiği bir sektörü düzenlemektedir. Mali sektörü etkileyecek en büyük özelleştirme hamlesi ise henüz yapılmamıştır. 2008 krizi, 2000'ler boyunca savunulan birçok savı teryüz etmiştir. Bu nedenle, 2008 yılında özelleştirilmesi planlanan ancak henüz gerçekleştirilmeyen Ziraat Bankası ve Halk Bankası gibi büyük kamu bankalarının satışlarında izlenecek yol, 2008 krizinden sonra geliştirilecek yeni sermaye programlarına göre yeniden çizilecektir.<sup>18</sup>

Bağımsız düzenleyici kurumlar, siyasal alanda, küresel sermaye lehine, yasama, yürütme erklerini kendi bünyesinde birleştirmek suretiyle iktidarını yoğunlaştırmaktadır. Siyasal alanda sermayenin yoğunlaşması, gelirin bölüşülmesi ve iktisadi politikaların belirlenmesinde, yasama ve yürütme yetkisinin tümüyle sermayenin eline geçmesi ile sağlanmıştır.<sup>19</sup> Bu süreçte, iktisadi alanda da sermayenin yoğunlaşması dikkat çekici boyutlardadır.<sup>20</sup>

İktisadi alanda sermaye yoğunlaşması ise, kendiliğinden bir süreç midir yoksa planlanan bir süreç midir? Kapitalizmin doğasında var olan tekelleşme eğiliminin yanı sıra, 2000'li yılların başında izlenen politikaların da bazı sektörlerde tekelleşme eğilimini arttırdığı görülmektedir. Aynı yıllarda, bankacılık alanında *rekabetin kırılabilirliği arttırdığı* biçimindeki genel kabul gören görüş, yoğunlaşmış piyasaların yüksek kâr getireceğini ve piyasanın krizler karşısında daha güçlü bir yapıya sahip olacağını ileri sürmektedir.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Haziran 2009 verilerine göre, sektördeki ilk beş bankanın sektörün toplam aktifleri içerisindeki payı yüzde 65 düzeyindedir. İlk beş büyük banka: Ziraat Bankası, İş Bankası, Garanti Bankası, Akbank ve Yapı Kredi Bankası. Bkz. Bankalar Birliği Verileri, [http://www.tbb.org.tr/tr/Banka\\_ve\\_Sektor\\_Bilgileri/Istatistik\\_Coklu\\_Raporlar.aspx?Rid=798](http://www.tbb.org.tr/tr/Banka_ve_Sektor_Bilgileri/Istatistik_Coklu_Raporlar.aspx?Rid=798). (Erişim Tarihi: 2 Ekim 2009).

<sup>16</sup> 2000'lerde 61 olan banka sayısı 2006 yılında 33'e gerilemiştir. Cüneyt Akar ve Serkan Çiçek, "Türkiye'de Bankacılık Sektörünün Merkezileşmesi", *Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi*, C:XXIII, S:2, (2007), s.182.

<sup>17</sup> Türkiye Bankalar Birliği, Haziran 2009 verileri.

<sup>18</sup> 2008'de ABD'de patlak veren Dünya Krizinden sonra, bankacılık sektöründeki özelleştirmelerin hızında bir düşme de beklenmektedir.

<sup>19</sup> Yönetişimin, sermayenin doğrudan iktidar olma modeli olduğunu, modelin ilk ortaya çıkışından itibaren öngören çalışmalar yapılmıştır. Bkz. Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, (2003), s.93-116.

<sup>20</sup> Bkz. Akar ve Çiçek (2007), *a.g.k.*

<sup>21</sup> Bu görüş, ampirik çalışmalarla desteklenmiştir. Beck, Demirgüç ve Ross tarafından yapılan çalışma, yoğunlaşma istikrar getirir görüşünü destekleyen sonuçlar ortaya koymaktadır (Bank



Yüksek kârlılık, az sayıda şirket ve düzenlenmiş piyasalar, istikrarın koşulu olarak kabul edilmiş ve oligopolleşme (yani piyasaya birkaç şirketin hâkim olması) teşvik edilmiştir. Oligopolleşme, ekonomi yazınında da çeşitli ampirik çalışmalarla desteklenmiştir.<sup>22</sup> Düzenleyici devlet modeliyle, iktisadi ve siyasal gücünü birleştiren sermaye sınıfı, her şeye karşın kapitalizmin krizini engelleyememiştir. Bu nedenle, 2008 krizinden sonra, 2000'lerin başında ileri sürülen tezler de hızla değişmeye başlamıştır.<sup>23</sup>

### **Merkezileşen Küresel Sermaye İktidarı: Yatırım Ajansları'nın Rolü**

Düzenleyici devlet modeli, merkezi hükümetin bağımsız düzenleyici kurumlar eliyle âdemi merkezileştiği ve aynı zamanda, sermayenin siyasal iktidarını yoğunlaştırdığı bir devlet örgütlenmesini ifade ederken, uluslararası düzeyde, küresel sermayenin siyasal iktidarını merkezileştirmesine olanak sağlayan yeni mekanizmaların denenmesini gerçekleştirmektedir.

Uluslararası düzenleyici kurumlar ve küresel şirketler, bir devletin siyasal karar alma mekanizmasında hangi biçimler altında yer almaktadır? Süregelen dolaylı, dolambaçlı yöntemler karşısında düzenleyici devlet modelinin son yıllarda geliştirdiği model, son derece etkili ve doğrudan bir müdahale biçimindedir.<sup>24</sup> Yatırım ajansları, bu mekanizmanın bir örneğini teşkil etmektedir. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, Türkiye'nin yatırım politikalarını uluslararası dev şirketlerin yöneticileriyle birlikte belirlemek ve onların direktifleri doğrultusunda yatırım stratejilerini geliştirmek amacıyla kurulmuştur; doğrudan, küresel sermaye örgütlerinin, toplumu tabiiyeti altına almasına iyi bir örnektir. Yatırım Ajansı yapısı içerisinde yer alan Yatırım Danışma Kurulu, başbakan tarafından belirlenen bakanlar ile özel sektör temsilcilerinden oluşur. Kurul yılda en az bir defa olmak üzere Başbakan'ın çağrısı üzerine toplanır. 21 Haziran 2006 tarihinde kurulan Yatırım Ajansı'nın hazırlıkları 15 Mart 2004'te Yatırım Danışma Konseyi Toplantısı ile başlamıştır. Sonuncusu 18 Haziran 2008'de yapılan 5. toplantıya, Uluslara-

Concentration and Crises, *NBER Working Paper*, August 2003). Aynı görüşü siyasal sistem için savunan görüşler de geliştirmiştir. Bunlardan biri DB uzmanlarından Herbert Werlin'in yaklaşımıdır. Werlin, az sayıda parti sistemiyle, daha otoriter rejimlerde kalkınmanın daha başarılı sonuçlar verdiği görüşünü savunmaktadır. Herbert H. Werlin, "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", *Public Administration*, Vol:63, No:3, (2003), s.329-339.

<sup>22</sup> Rekabet ve kırılabilirlik arasındaki tezleri ele alan bir çalışma için bkz. Batu Tunay, "Türk Bankacılık Sektöründe Rekabet ve Kırılabilirlik", *Bankacılar Dergisi*, S:68, (2009), s.32.

<sup>23</sup> 2009 yılında yayımlanan bir çalışma Türk Bankacılık Sektöründe rekabet düzeyinin artırılması gerektiğini, böylece kırılabilirlik ve kriz olasılıklarının azalacağını ortaya koyarak, Beck, Demirgüç ve Ross'un ortaya koyduğu, yoğunlaşma istikrar getirir tezini Türkiye örneğinde yanıtlamaktadır. Tunay (2009), *a.g.k.*

<sup>24</sup> Yatırım Ajansları ile ilgili olarak bkz. Yasemin Özdek, "Türkiye Şirket Egemenliği Devri", *Monthly Review Türkçe*, (2006),

rası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, uluslararası kuruluşların üst düzey yöneticileri, 18 çokuluslu şirketin üst düzey temsilcileri ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED) katılmıştır.<sup>25</sup> Yatırım Danışma Konseyi toplantılarında, bir önceki Konsey toplantısından sonra hükümetin verdiği taahhütleri yerine getirip getirmediğini anlatan “ilerleme raporları” gündeme gelmektedir. Dolayısıyla, “Yatırım Danışma Konseyi hükümete danışmanlık mı yapmaktadır yoksa hükümetin verdiği taahhütleri mi izlemektedir” sorusu sorulduğunda, kuşkusuz her iki işlevi birden yerine getirdiği görülmelidir. DB ve IMF’nin neoliberal devletin ortaya çıkmasında oynadığı rolü, artık doğrudan uluslararası tekeller devralmıştır.

“Uluslararası sermaye toplumsal üretim ilişkilerine durmaksızın yeniden biçim vermektedir” diyen David Harvey kuşkusuz haklıdır.<sup>26</sup> Ama aynı zamanda da uluslararası sermayenin kendisi bu süreçte yeni biçimler almaktadır. Yatırım ajansları, bu bağlamda, küresel sistemde, küresel bir siyasal iktidar ağının doğrudan ulusal bağlantılarını kuran bir yapı olarak uluslararası sermayenin yeni biçimlerinden biridir. Hatta yeni siyasal biçimlerinden biridir. Yatırım ajansları, uluslararası sermaye birikim sürecinin yeniden üretimini, pek çok boyutuyla ulus devletler tarafından içselleştirilmek suretiyle yapılmakta olduğunu ama niteliğinin uluslararası olduğunu gözler önüne sermektedir.

### **Bölgesel Düzeyde Siyasal İktidarın Merkezileşmesi**

Düzenleyici devlet modeli, bağımsız düzenleyici kurumlar aracılığıyla, ulusal ölçekte yeni bir siyasal iktidar pratiğini sergilemektedir. Küresel piyasaların ve çok uluslu şirketlerin egemenliğinde kurulan Yatırım Ajansı ise,

<sup>25</sup> IMF Birinci Başkan Yardımcısı John Lipsky ve Dünya Bankası Başkan Yardımcısı Graeme Wheeler, Mohammed Alshaya (Alshaya), Jacob A. Frenkel, (American International Group, AIG); Christophe Cornier (ArcelorMittal); Mohsen Moazami (Cisco Systems); Jacques Vincent (Danone Group); Paul N. Wright (Eldorado Gold Corporation); Ferruccio Luppi (Fiat SpA); Giorgio Zappa (Finmeccanica SpA); Joong-Geol Kim (Hyundai Motor Company); Kakhaber Kobakhidze (Indesit Company SpA); Stef Wertheimer (ISCAR Ltd.); Sumitaka Fujita (ITOCHU Corp.); Isac Andic Ermay (MANGO); Darryl Edwards (Nortel Networks Corporation); Alexandre F. Jetzer (Novartis International AG); Douwe Zijp (Nunhems B.V.); Tadashi Arashima (Toyota Motor Corp.); Erich Hampel (Unicredit Group); Rıfat Hisarcıklıoğlu (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, TOBB), Arzuhan Doğan Yalçındağ, (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, TUSİAD); Oğuz Satıcı (Türkiye İhracatçılar Meclisi, TİM); Tahir Uysal (Uluslararası Yatırımcılar Derneği, YASED).

<sup>26</sup> Harvey’den aktaran Şebnem Oğuz, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü” *Kapitalizmi Anlamak*, Dipnot Yayınları, İstanbul, 2006.

bu iktidar pratiğinin doğrudan uluslararası sermaye grupları tarafından nasıl gerçekleştirildiğini göstermektedir. Bununla birlikte, düzenleyici devlet inşasının yerel kurumları netleşmiş olmasa da, yeni yeni örnekleri ortaya çıkarmaya başlamıştır. Bölgesel kalkınma ajansları, düzenleyici devletin yerel düzeydeki örgütlenmesini ifade etmektedir. Düzenleyici devletin ilkeleriyle kurulan kalkınma ajansları, ölçęi il ya da bölge olan yerlerde yeni bir devletin taşra örgütlenmesini meydana getirir.

Türkiye’de 26 bölgede kurulması kararı alınan ve daha önce İzmir ve Adana’da örnekleri bulunan Kalkınma Ajansları,<sup>27</sup> düzenleyici devletin kalkınması, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, yerel kalkınma planlarını hazırlaması gibi bir dizi politikayı geliştirmekle görevlidir.<sup>28</sup> “Yerel dinamiklerin harekete geçmesini sağlamak”la görevli olan bu kurum, “bölgeler kendini kurtarsın” anlayışı üzerine bina edilmiştir. Avrupa Komisyonu Türk Delegasyonundan Teresa Reeves’in şu sözleri açıktır:<sup>29</sup> “Serbest piyasa ekonomileri dikkate alındığında planlama; piyasa başarısızlıklarını dengeleyecek veya olmasını engelleyecek şekilde müdahale etmeyi gerektirir.”

Kalkınma ajansları, şirketlerin tüm ruhsat, izin, danışma tanıtım gibi işlemlerini yapmakla yükümlü kılınmıştır. Bir bakıma, ajanslar, irili ufaklı sermaye gruplarının iş takip işlemlerini, kamu gücünü kullanarak yerine getirmek için kurulmaktadır. Yeni bölgesel kalkınma anlayışının bir parçası olarak da değerlendirilebilecek olan bu ajansların, bölgelerarası farklılıkları ve eşitsizlikleri derinleştirmek suretiyle kalkınmaya yardımcı olacakları varsayılmaktadır. Türkiye’deki bölgesel eşitsizlikler, nüfus, istihdam olanakları, kaynaklar ve sermaye gibi pek çok kriter açısından son yıllarda iyice derinleşmiştir. Ulusal düzeyde yaşanan süreç, daha derin ve daha karmaşık biçim-

<sup>27</sup> Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Kararın yürürlüğe konulması; Devlet Bakanlığının 16/6/2009 tarihli ve 2067 sayılı yazısı üzerine, 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanunun 3, 8 ve geçici 2. maddelerine göre, Bakanlar Kurulu’nca 14/7/2009 tarihinde kararlaştırılmıştır. (RGT: 25.07.2009, 27299). (10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile sekiz kalkınma ajansı kurulmuştu; RGT: 22.10.2008, 27062).

<sup>28</sup> 8 Şubat 2006 tarihinde yasalaşan Kalkınma Ajansları, AB’nce kabul edilen yeni bir bölge sınıflandırma sisteminin uyarlanmasıyla belirlenen 26 bölge merkezine kurulmak üzere tasarlanmıştır. İstatistikî Bölge Birimleri Sistemi (İBBS) adı verilen bölge sınıflandırma sistemi, 28.08.2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesinde Türkiye için tanımlanmış ve AB’nde NUTS adıyla kısaltılan sisteme uygun üç düzeyli bir bölge sınıflandırması kabul edilmiş, yerel birimler ise söz konusu edilmemiştir. İBBS’e göre; iller, Düzey 3; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise Düzey 1 ve Düzey 2 olarak gruplandırılmıştır. Bkz. Kübra Cihangir Çamur, “İstatistikî Bölge Birimleri (NUTs) Sistemi”, *Bölge Kalkınma Ajansları*, (Der: Menaf Turan), Paragraf Yayını, Ankara, 2005.

<sup>29</sup> Teresa Reeves, “AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, ODTU&TEPAV, 2006.

lerde, yerel sermaye gruplarının ve uluslararası şirketlerin birbiriyle mücadeleleri bölgesel düzeyde tekrarlanacaktır. Buradan şu öngörüü yapmak gerekir: Söz konusu dinamiklerle, bölgesel kalkınma ajansları yolu ile kalkınma modeli, yerel düzeyde, metalaşmamış her şeyin metalaşmasına yol açar ve bölgeler arası rekabet nedeniyle, emeğin ücret yoluyla neredeyse kölelik koşullarında çalıştırılmasının koşullarını hazırlar.

### Düzenleyici Devlet Yapılanmasında Ara Sonuçlar

Düzenleyici reformları konu alan araştırmalar ışığında bu reformların siyasal sisteme etkileri ele alındığında şu ara sonuçlara ulaşılabilir:

1. Siyasal karar alma sürecinde bağımsız düzenleyici aygıtlar merkezi ve belirleyici bir role sahip olmuşlardır.<sup>30</sup> İktisat politikası araçlarının bağımsız düzenleyici kurumlara devredilmesi ve küresel sermayenin siyasal karar alma sürecindeki rolünün belirleyici hale gelmesiyle birlikte, siyaset alanındaki kurumların gücü büyük oranda erimiş; bölüşüm ilişkilerinden dışlanan siyasal alanda, kültürel kimlik çelişkileri belirleyici hale gelmiştir.

2. Düzenleyici reformlar; küresel kapitalist sistemle derin bütünleşmenin kalkınmanın tek mümkün yolu olduğu, bunun biricik göstergesinin de yabancı sermaye yatırımlarına açıklık olduğu yönündeki uluslararası baskının cisimleşmiş düzenlemeleri olarak, söz konusu yatırımların ülkeye çekilebilmesi amacıyla emekçilerin tarihsel örgütlenme birikimlerinin tahrip edilmesini hedeflemiştir. Sendikaların güçsüzleşmesi, kötü çalışma koşulları ve düşük ücret, hükümetlerin kalkınma programlarının temel ilkeleri hâline gelmiştir. Bütün bunlar, emekçi sınıfları siyasal toplumdaki dışlanmış ve formal siyasete etki etme ümitlerini yok etmiştir.

3. Düzenleyici reformlar sivil toplum örgütlerini siyasal karar almanın asli bir parçası olarak sunmak suretiyle, düzenleyici devlet modelinin dayandığı gerçek iktidarı görünmez kılmıştır. Düzenleyici devlet modeline ve genel olarak yönetim modeline meşruiyet sağlayan sivil toplum örgütlerinin varlığı, yönetimin sermayenin doğrudan bir siyasal örgütlenmesi olduğu gerçeğini perdeleyen bir işlev görmektedir. Sivil toplum örgütleri; *bürokrasi artı STK artı şirket* formülüyle, “hükümet dışılık” ve “özerklik” gibi iki tanımlayıcı özelliğini terk ederek, siyasal iktidarın bir parçasına dönüşmüşlerdir. Modern siyasetin en sorunlu alanlarından biri olan “temsil” sorunu ve bu sorunun kaynağında yer alan emek-sermaye karşıtlığı, sivil toplum kavramı-

<sup>30</sup> Bu sonuç, Avrupa ülkelerini kapsayan çalışmalarda ortaya çıkmaktadır. Martino Maggetti, “The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-making: A Comparative Analysis”, *Journal of European Public Policy*, 16(3), (2009), 450-470.

nın büyülu aracılığıyla sermaye sınıfı lehine aşılmıştır.<sup>31</sup> Sağlık Bakanlığı içerisinde “Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı”nın<sup>32</sup> kurulması örneğinde olduğu gibi, düzenleyici devlet modeli sermayenin doğrudan yönetimini tesis eden hızlandıran bir modeldir. Bu modelin, sivil toplum kuruluşlarının etkisine gerçekten de açık bir model olması, düzenleyici reformların, yukarıda vurgulanan ana mantığına aykırıdır.

4. Mevcut bürokrasinin tasfiye süreci hızlandırılmıştır. Bürokrasinin tasfiye süreci; devletin aksayan, işlemez yönünün onarılması gibi gösterilirken, gerçekte tasfiye edilen devletin kamu ve toplum yararı ilkelerine göre örgütlenmiş geleneksel yapısı olmuştur.

5. Dúzenleyici reformların dikkat çeken bir özelliği de içerdiği “reform” kavramıyla ilgilidir. Reform terimi, mevcudun iyileştirilmesi gibi bir anlama sahipken, burada tümüyle yeni bir iktidar modelini yerleştirmenin adlandırması olarak kullanılmıştır.

Yukarıda sıralanan ara sonuçların gerek gerçekleşme biçimleri gerek siyasal yaşamda ne ölçüde kalıcı olacakları, finansaşan kapitalist sistemin içine yuvarlandığı küresel kriz sarmalıyla ve elbette toplumsal muhalefet hareketlerinin sergilediği ve sergileyecekleri mücadele dinamikleriyle de ilgili olacaktır.

### **2008 Krizi: Yönetişim – Neoliberalizm Karşıtlığı (mı?)**

Avrupa Birliği başta olmak üzere birçok OECD ülkesinde uygulanan düzenleyici politikalar, hükümetlerden bağımsız ve piyasadaki rekabet açısından da önemli bir güce sahip görünen resmi kurumlar inşa etmişlerdir. IMF, Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşlar, 1997 yılında uzak Asya ülkelerinde patlak veren ekonomik krizden sonra, düzenleyici devlet modelini benimsemiş ve yaygınlaştırmak için çalışmışlardır. Yaklaşık 11 yıllık süreçte, IMF ve DB'nın en önemli araçları, düzenleyici politikalar olmuştur. Türkiye’de de düzenleyici politikalar 2002’den sonra ivme kazanmıştır. Dünya genelinde son 10 yıllık önlemlere rağmen, 2008 yılında ABD’de patlak veren büyük ekonomik kriz, tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Ancak, krizin nedenleri tartışmasında, IMF ve DB gibi aktörler, bir küresel yönetim arayışından

<sup>31</sup> 1980’lerden sonra sivil toplum tartışmaları hızla artmış, ancak aynı ölçüde de sivil toplum örgütleri siyasal etkilerini hızla yitirmeye başlamışlardır. Uluslararası kuruluşlardan proje kapmaya çalışan STK formu önem kazanmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının toplum içerisindeki gücü, muhalefetteki gücü, özellikle meslek örgütlerinin gücüyle yakından ilgilidir. Bu süreç, meslek örgütlerini de küreselleşmeye eklenmeye zorlamış ve sivil toplum hareketi olarak önemini azaltmıştır.

<sup>32</sup> Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla 03/06/2007 ve 09/06/2007 tarihlerinde yapılan değişlikle bu başkanlık kurulmuştur.

söz etmektedir ve krizin nedeni olarak neoliberal politikalar işaret edilmektedir. Buna göre, neoliberalizm “düzensizleşme” (de-regülasyon) özdeşleştirilmekte ve finansal balonların oluşmasının ana sorumlusu gösterilmektedir; krizle birlikte ise başta finans piyasası olmak üzere ortaya çıkan düzenleme gereksinimi için daha büyük harflerle ve küresel ölçekte bir kez daha “yönetişim” ileri sürülmektedir. Oysa küresel piyasa gerekleri söz konusu olduğunda “düzensizleşme” ile “düzenleme” arasında işbölümü içerir bir tamamlayıcılığın var olduğu sır değildir. Nitekim yıllardır ABD, İngiltere başta olmak üzere Avrupa ülkelerinde ve diğer OECD ülkelerinde, piyasa gerekleri doğrultusunda eski yapıyı tasfiye eden “de-regülasyon” hamlelerini, yine aynı gerekler doğrultusundaki düzenleyici reformlar izlemiştir. Neoliberal politikaların devamı olan ve on yıldan fazla süredir birçok gelişmiş kapitalist ülkede uygulanan düzenleyici politikalar, bu krizin nedenleri arasında hiç gösterilmeyerek önemli bir perdeleme yapılmaktadır.

Düzenleyici politikalar, siyasal istikrarsızlıklara karşı güçlü, muhkem kapitalist yönetim kaleleri inşa etmiş; küresel kapitalizmin çıkarları, ülkelerde bu araçlarla mutlak olarak, geniş emekçi kitlelerin aleyhine, onların siyasal, sosyal ve ekonomik haklarını budamışlardır. “Popula”ya karşı kendilerini koruyan yerli ve küresel kapitalist blok, kendilerini kapitalizmden korumayı (!) ihmal etmişlerdir.

Aslında, ekonomik krizle birlikte, düzenleyici kurumların en önemli açmazlarından biri olan, piyasaya karşı bu kurumların özerk ve bağımsız olmama sorunu belirginleşmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, hükümetlerin müdahalesinden bağımsız hale gelirken, sektör temsilcilerinin, yani sermayenin müdahalesine açık kalmaktadır. Devletin sosyal boyutu sistemden atılırken, düzenleyici devlet modelinin en parlak kurumları piyasanın kucağına düşmektedir. Amerika’da ve İngiltere’de yapılan çalışmalar, bağımsız düzenleyici kurumlara, bürokrasiden değil sermaye temsilcilerinden baskı geldiğini ortaya koymaktadır. Nitekim 2008 krizi tartışılırken de Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurumların, sermayeye karşı özerk kalamadığı, yapılan çalışmalarla ortaya konmuştur.<sup>33</sup> Bu olgu, bağımsız düzenleyici kurumların yarattığı somut sonuçlara bakılarak da anlaşılabilir. 2000’li yılların ortasında OECD ülkeleri içerisinde Gini katsayısı ile gelir dağılımındaki eşitsizlik, düzenleyici politikaları uygulamaktan vazgeçmeyen Meksi-

<sup>33</sup> Seriyeye Sezen’in 2007 yılında yayımlanan araştırmasına göre, bağımsız düzenleyici kurumların karar alma süreçlerine gerçekleşen müdahalelerin yüzde 55’ini sektör temsilcileri, yüzde 11’ini kamu bürokrasisi oluşturmaktadır. Seriyeye Sezen, “IRA in Turkey: Are They Autonomous?”, *Public Administration and Development*, Volume:27, Issue:4, (2007), s.329.

ka'da en kötü düzeydedir; ondan sonra da Türkiye gelmektedir.<sup>34</sup> OECD'nin verilerine göre, düzenleyici politikaların uygulandığı yıllar, işsizlik bakımından da son derece kötü bir üne sahiptir. Sosyal güvenliğin kapsamı bakımından da Türkiye ve Meksika en kötü durumda olan ülkeler olarak gösterilmektedir.<sup>35</sup>

Bilindiği gibi 1997 krizinden sonra, DB, IMF ile diğer uluslararası kuruluşlar, yeni bir piyasacı devlet inşası için kolları sıvamışlardı. Bu çabanın sonuçlarından biri de 1999 yılından itibaren Türkiye'de meyvesini vermiş, ülkemizde yönetim modeli kısa bir süre içinde ete kemiğe bürünmüştür. Sektörel düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar, bölgesel kalkınma politikaları, ulusal kalkınma stratejileri, tümüyle sermayenin çıkarına terk edilirken, sermaye; “büyük şirketler istikrar getirir”, “daha az oyuncu yüksek kârlılık getirir”; “yüksek kârlılık krize karşı dayanıklılık getirir” diyerek, her sektörü, sektörün en güçlülerinin çıkarlarına göre yönetmiştir. Düzenleyici devlet modeli içinde, sivil toplum örgütlerini ve halkın demokratik katılımını aramanın anlamsızlığı işte bu nedendir.

2008 krizi; kapitalizmin 2000'li yıllarda genelleştirdiği düzenleyici devlet modelinin doğarken ölmesi anlamına da gelmektedir. Sermayenin doğrudan iktidarı altında piyasa gereklerine göre tanzim edilmiş bir rejimin, kapitalizmin yapısal krizlerine karşı ne denli savunmasız olduğu da böylece görülmüştür. Buna rağmen düzenleyici devletin uygulayıcısı ve gözcüsü olan IMF, DB gibi kuruluşlar, 2008 krizinden yola çıkarak, düzenleyici devlet modelini yeniden revize etme ihtiyacı duymaktadırlar. IMF başkanı Dominique Strauss-Kahn'ın “Krizde katkıda bulunan çeşitli etkenler arasında en çok göze çarpan etken, düzenleme ve denetim faaliyetlerinin yetersizliğidir. ...Denetime ilişkin sorunlar da önemli bir rol oynamış ve ‘en iyisini özel sektör bilir’ yaklaşımı, denetimde ciddi boşluklar oluşmasına yol açmıştır.” derken krizden sonra izlenecek yol hakkında da bilgi vermektedir.<sup>36</sup>

Kriz sonrası dönemde dünyayı bu doğrultuda yeniden şekillendirme çabalarımıza yol gösterecek üç ilke bulunduğunu düşünmekteyim: Her şeyden önce, uygulanacak politikalar konusunda uluslararası işbirliğinin sağlanması şarttır. İkinci olarak, finansal istikrarın sağlanabilmesi için düzenleme ve denetim faaliyetlerinin iyileştirilmesi gerekmektedir.

<sup>34</sup>OECD, *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris, 2008, s. 25.

<sup>35</sup> *a.k.*, s.119.

<sup>36</sup> Dominique Strauss-Kahn, *Tarihi Bir Fırsatın Değerlendirilmesi: Küresel Ekonomik ve Finansal Sistemin Yeniden Şekillendirilmesine İlişkin Üç İlke*, IMF - Dünya Bankası 2009 Yıllık Toplantıları, İstanbul, 2 Ekim 2009, Konuşma Metni, <http://www.imf.org/external/lang/turkish/np/speeches/2009/100209t.pdf>.

dir. Üçüncü olarak ise, uluslararası para sisteminin daha istikrarlı hale gelmesi ve küresel çapta faaliyet gösteren bir nihai kredi merciine çapalanması gerekmektedir.<sup>37</sup>

Khan'ın sözlerini "kapitalizmin günah çıkartması" olarak okuyanlar ve bu tespitlerde "küresel Keynesçiliğin" ayak seslerini duyanlar, medyada ve akademide az değildir. Kapitalist sistem, her iktisadi sistem gibi, yapısal eğilimlere sahiptir ve bu eğilimler, sermaye sahiplerinin ve/veya yöneticilerinin niyet ve eğilimlerine indirgenemez. Sermayenin yapısal eğilimi sınırsız kâr motifi ile yüklüdür ve kendinde "sosyal frene" sahip değildir. Kahn'ın şikâyet ettiği husus, sermayenin yayılmacı genişleme eğilimi içinde yer alan kâr-yatırım bağına bozan finanslaşma eğilimidir. Oysa finanslaşma krizin nedeni değil sonucudur ve kapitalizmin yapısal krizini "buhran" düzeyine sıçratan etkisiyle kuşkusuz önemlidir. Öte yandan "düzenleyici politikalar", 'en iyisini özel sektör bilir' yaklaşımıyla değil, her şey özel sektör için yaklaşımı ile yol almıştır. Dolayısıyla, Kahn, kendi uyguladıkları düzenleyici devlet modelini utangaç bir biçimde mahkûm ederken, bu modeli küresel düzlemde yeniden tesis etmeyi de gerekçelendirmiş olmaktadır. Bu noktada E.M. Wood'un "küresel yönetim, sosyalist dünya devriminden çok daha ütöpik bir projedir" şeklindeki değerlendirmesini unutmamak yararlı olabilir.

### Sonuç

2008 yılında, neoliberal politikaları eleştiren düşünceler yükselmeye başladı. ABD'de patlak veren ekonomik krizle birlikte, bu eleştiriler yaygınlaştı; öylesine yaygınlaştı ki, küresel piyasaları yönlendirme konusunda iddia sahibi olan OECD, 2008 Wall Street krizinden sonra neoliberalizmi mahkûm eden bir rapor yayımladı. Neoliberalizmin OECD ülkeleri içerisinde eşitsizliği derinleştirdiğini gösteren bu çalışma, kullandığı dil bakımından da önceki raporlardan oldukça farklıdır. Aynı şekilde, Nisan 2008'de Dünya Bankası Başkanı Robert Zoellick ve Uluslararası Para Fonu (IMF) Başkanı Dominique Strauss-Kahn'ın, dünya genelinde artan gıda fiyatlarından ve açlık ayaklanmalarından duydukları endişeleri dile getiren açıklamaları da hatırlanmalıdır. Bu yöndeki görüşlere 2008 krizi ile birlikte başta ABD ve Avrupa'nın önde gelen ülkelerinde gözlenen yeni bir kamulaştırma dalgasının eşlik etmesi, şu soruyu yaygın bir şekilde tartışılır kılmıştır: Küresel kapitalizm makas mı değiştirmektedir? Toplumsal meşruiyet kaygısı duymayan, piyasa ve firma gereklerini her şeyin önüne koyan son 30 yıllık yönelim terk mi edilmektedir?

Bu sorulara kolayca "evet" demeden önce, OECD, IMF ve DB'nin ileri sürdüğü görüşlere dikkat etmek gerekir. OECD'nin neoliberalizmi mahkûm

<sup>37</sup> a.k.



ederken, dúzenleyici reformları ayrı bir yere koymasđ anlamlıdır. Neoliberalizm ile dúzenleyici devlet arasında ayırım yapıyor olması, sistematik bir sorgulamayı değil, bir “gúnah keçisi” arayışını ifade etmektedir. Post Washington konsensús ne kadar çok biliniyorsa, dúzenleyici devlet modeli de o kadar az bilinmektedir. OECD bu zemin úzerinde bir manevraya girişerek “hem suçlu hem güçlü” olmayı hedeflemektedir. Neoliberalizmden ózenle ayrı tutulan, ústelik neoliberal fenalıklara tek geçerli alternatif olarak sunulan dúzenleyici aygıt, yeni merkantilist devlet (güçlü monark, piyasa merkezli, küresel meta zincirine bağımlılık vb) olarak karşımıza çıkmaktadır. Nasıl ki 1929 krizi, izleyen yıllarda iç pazarı güçlendirmeyi amaçlayan, otarşik devlet modelini üretti ise, bugünkü küresel bunalım da uluslararası ticareti güçlendirmeye dönük merkantilist bir devlet yapısını üretmeye adaydır. OECD, IMF ve DB’nin parlattıkları “küresel yönetim” oluşumu, ulusal ölçekte monarkların demir eldiveni altındaki yeni-merkantilist devlet örgütlenmesini işaret etmekte, tek adama dayalı yeni tür bir monarşi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Geri çağrılan devletin, sosyal devlet benzeri olmayacağını öngörmek için kapitalizmin işleyiş yasalarını bilmek yeterlidir. Tarihsel olarak sosyal devlet, sermayenin akıl adamlarının vicdanlarının bir ürünü olmamıştır. Bugün daha net bir şekilde görölmektedir ki, sosyal devlet ve refah rejimleri, kapitalizmin varlığını tehdit eden uluslararası sosyalizm akımının varlığının bir ürünüdür. Ancak o sayede, sermayenin dışından bir fren mekanizması devreye girebilmiş, özel mülkiyet rejimini korumak amacıyla, toplumsal ilişkilerin önemlice bir bölümü piyasa gereklerinin dışına çıkılarak (meta-dışı nitelikte) örgütlenebilmiştir.

Bugün kapitalizmin varlığını bir bütün olarak tehdit eden uluslararasılaşmış bir akım mevcut değilse de bunun ipuçlarını veren azımsanmayacak sayıda deneyim de yaşanmaktadır. Bize yakın bir coğrafyada, Yunanistan’da 2008’de patlak veren isyan, birçok yorumcu tarafından böyle bir sosyal mücadelenin öncülü olarak görölmektedir.

2008 Nisan ayında, açlık ayaklanmaları ile isyan provası yapan dünyanın yoksul halklarının meşalesini, 2008 yılının Aralık ayında Yunanistan’ın çocukları almıştır. Adaletsizliğe karşı isyan eden çocuklar, “Adalet yoksa barış da yok!” diyerek dünyanın kendini ve vicdanını kaybetmiş yöneticilerine şöyle seslenmişlerdir: *“Daha iyi bir dünya istiyoruz. Bize yardım edin! Maskeli saldırganlar ya da teröristler değiliz. Biz sizin çocuklarıyız. Düş kuruyoruz. Hayallerimizi öldürmeyin!”*

### **Kaynakça**

Akar, Cüneyt ve Çiçek, Serkan, “Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Merkezileşmesi”, *Marmara üniversitesi, İİBF Dergisi*, C: XXIII, S: 2, (2007).

- Bayramoğlu Özüğurlu, Sonay, “Türkiye’de Devletin Dönüşümü: Parlamenter Popülizmden Piyasa Despotizmine”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, (Ed: Sinan Sönmez ve Nergis Mütevellioğlu), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2009.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayını, İstanbul, 2005.
- Cammack, Paul, “The Mother of Government: The World Bank’s Matrix for Global Governance”, *Global Governance. Critical Perspectives*, (Der: R. Wilkinson) Routledge, 2003.
- Çamur, Kübra Cihangir , “İstatistiki Bölge Birimleri (NUTs) Sistemi”, *Bölge Kalkınma Ajansları*, (Der: Menaf Turan), Paragraf Yayını, Ankara, 2003.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *2009-2011 Orta Vadeli Program*, DPT, Ankara, 2008.
- Fuat Ercan, Sermayeyi Haritalandırmaya Yönelik Kavramsal Düzenekler, *Praksis*, Sayı: 19, (2009), s.09-53.
- Gilardi, Fabrizio “Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis”, *Journal of European Public Policy*, 9 (6), (2002), s.873-893.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
- Güler, Birgül Ayman “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, (2003), s. 93-116.
- Harrison, Bennett, *Lean & Mean*, The Guilford Pres., New York, 1997.
- Maggetti, Martino, “The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis”, *Journal of European Public Policy*,16(3), (2009), s.450-470.
- OECD, *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris, 2008.
- Oğuz, Şebnem, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, *Kapitalizmi Anlamak*, Dipnot Yayını, İstanbul, 2006.
- Ohmae, Kenich, *Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, (Çev: Zülfi Dicleli), Türk Henkel Dergisi Yayını, İstanbul, 1996.
- Özdek, Yasemin , “Türkiye Şirket Egemenliği Devri”, *Monthly Review Türkçe*, (2006).
- Reeves, Teresa, “AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, ODTU&TEPAV, 2006.
- Russel, Bertrand, *İktidar*, (Çev: Mete Ergin), Cem Yayını, İstanbul, 2002.

Sezen, Seriya, “IRA in Turkey: Are they autonomous?”, *Public Administration and Development*, Volume:27, Issue:4, (2007).

Strauss-Kahn, Dominique, *Tarihi Bir Fırsatın Değerlendirilmesi: Küresel Ekonomik ve Finansal Sistemin Yeniden Şekillendirilmesine İlişkin Üç İlke*, IMF - Dünya Bankası 2009 Yıllık Toplantıları, 2 Ekim 2009, İstanbul, Konuşma Metni, <http://www.imf.org/external/lang/turkish/np/speeches/2009/100209t.pdf>.

Tunay, Batu, “Türk Bankacılık Sektöründe Rekabet ve Kırılganlık”, *Bankacılar Dergisi*, S:68, (2009).

Werlin, Herbert H. “Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance”, *Public Administration*, Vol:63, No:3, (2003), s.329-339.

Yılmaz, Gaye, *Kapitalizmin Kaleleri*, Türk Tabipleri Birliği Yayını, 2000.



## MÜLKİ İDARE SİSTEMİ: GENEL YÖNETİMDEN ESNEK GÖZETİME

*Nuray Ertürk KESKİN\**

Çeyrek yüzyıldır devlet örgütlenmesini yeniden yapılandırmakta olan neoliberal reform süreci, Avrupa Birliği (AB) talebiyle gündeme gelen iki politika üzerinden yürütülmektedir: *Yerellik* ve *bölgeselleşme*. Türkiye’de fiilen “il genel yönetimi–valilik” ve “ilçe genel yönetimi-kaymakamlık” kademelerinden oluşan mülki yönetim sistemi, günümüzde bu politikalar tarafından kuşatılmış durumdadır. Yerellik ya da AB diliyle *subsidiarite*, yukarıdan aşağıya merkezîyetçilik esasına üzerine kurulu devlet örgütlenmesini, âdemi merkezîyetçilik esasına göre yeniden yapılandırma dinamiğine sahiptir. Ademi merkezîleşme, AB açısından bölgeselleşme ile beraber yürütülmesi zorunlu olan bir süreç olarak sunulmaktadır. AB kaynaklı bölgeselleşme akımı ise, merkezîyetçi yapının parçalandığı ve bölgelerde karar alma mekanizmasının yerel/küresel sermaye temsilcilerinin eline bırakıldığı yeni bir iktidar modeline dayanmaktadır. Her iki politika sürecinin nihai hedefi; Türkiye’nin en temel varlıklarının yönetim yetkisinin Ankara’dan Brüksel’e ve diğer küresel merkezlere taşınmasını sağlamaktır.

Devletin toprak üzerinde örgütlenişini ve yönetim işlevini anlatan mülki idare, bakanlıkların il ve ilçedeki örgütlenmeleri üzerinde yükselen valilik-kaymakamlık kademelerinden oluşur. Bu iki kademe arasında dikey-hiyerarşik bir ilişki kurulmuş; iki yapı da sınırları içindeki yerel yönetimlerin vesayetçisi kabul edilmiştir. Böylece valilik, bir ilde genel yönetimin başı ve yerel yönetimlerin vesayetçisi olarak, ili bir bütün olarak görüp algılayabilen güçlü bir konuma yerleşmiştir. Aynı biçimde kaymakamlık, bir ilçeyi genel-yerel boyutlarıyla bir bütün olarak görüp yönetme yeteneği kazanmıştır. “Güncel kamu reformları sürecinde anayasal ve mülki yönetimi düzenleyen temel yasal düzende değişiklik yapılmamış, ancak yerel yönetim yasalarında yapılan değişiklikler ve kalkınma ajansları gibi yeni kurumlaşmalar yoluyla valilik-kaymakamlık sistemi üzerinde önemli değişiklikler olmuştur. Mülki sistem üzerinde biri bölge esasına göre örgütlenme önerisinden, öbürü bakanlık yapılanmasında taşra örgütlenmesinin yasaklanması yaklaşımından kaynaklanan daraltıcı ya da ortadan kaldırıcı iki temel baskı vardır. Bununla

---

\* Yrd. Doç. Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF.

birlikte son yıllarda kabul edilen yerel yönetim yasaları da yerel yönetim dünyasını mülki yönetimin etki alanından iyice uzaklaştırmıştır.”<sup>1</sup>

İçinde bulunduğumuz yıllar, mülki idare sisteminin geleceği açısından yaşanan tarihtir. Sistemin nasıl bir dönüşüme uğrayacağı ve 21. yüzyıl kapitalizminde ne tür bir işlev üstleneceği hızla uygulamaya geçirilen reformlar sonucunda biçimlenmeye başlamıştır.

### 2005 Yılında Başlayan Yerel Yönetim Kuşatması

Mülki yönetimi düzenleyen temel yasa 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’dur; bu günümüzde de yürürlükte olan toplam 70 maddelik bir metindir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’na göre il yönetimi, merkezi yönetim örgütlenmesinin “il”, “ilçe”, “bucak” parçalarıyla, il ve ilçelerde kurulu bulunan “idare kurulu” yapılarından oluşmaktadır. Yasa, güncel kamu reformları kapsamında büyük ölçüde kuşatılmış durumdadır. Tümü 2005 yılında kabul edilmiş yerel yönetim yasalarında merkezle ilişkiyi sağlayan idari vesayet bağı koparılarak, sistem *idari ve mali özerklik* ilkesi üzerine inşa edilmiştir.

Cumhuriyet tarihi boyunca valilik örgütlenmesinin yakın denetimi ve gözetimi altında faaliyet gösteren il özel idareleri 5302 sayılı yeni bir yasayla topyekûn değiştirilmiştir.<sup>2</sup> Yeni yasanın 70. maddesinde, İl İdaresi Kanunu’nda 5302’ye aykırılıklar bulunursa, 5302’nin hükümlerinin geçerli olacağı açıkça belirtilmiştir. Kamu reformları kapsamında gerçekleştirilen en köklü düzenlemelerden biri olan bu yasa, il özel idarelerini “idari ve mali özerliğe sahip kamu tüzel kişileri” olarak *yerellik ilkesine* göre tanımlamıştır. Buna göre, devletin hemen tüm görevleri il yerel yönetimlerine kaydırılmış, idari vesayet kurumu kaldırılmış, valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmiş, il özel idaresi organları arasındaki ilişkilerde ağırlık sıralaması “il genel meclisi-encümen-valilik” biçiminde değiştirilmiştir. “Devletin ve hükümetin temsilcisi” statüsünden doğan ağırlığı ortadan kaldırılan vali, il genel meclisinin denetiminde çalışan üst düzey yönetici hâline getirilmiştir. Böylece illerin yönetimi, serbest borçlanma ve şirketleşme yetkisine sahip, bütçe ve kesin hesap, örgütlenme, personel istihdamı bakımından bağımsız kılınan il özel idarelerine bırakılmıştır. 5302 sayılı yasa, il özel idaresinin, “yerel işlerden sayılıp, sınırlandırılmış olanları yapan bir idare” olma durumuna son vermiştir. Buna göre il yerel yönetimi, il çapındaki işlerin genel yetkilisi haline getirilmiş ve sistem yerellik ilkesine göre yeniden tanımlanmıştır.

<sup>1</sup> Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi -Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009, s.237-240; 271.

<sup>2</sup> 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT:4.3.2005, 25745.

5393 sayılı Belediye Kanunu, il ve ilçe idare kurullarından bir kez bile söz etmemiş, İl İdaresi Kanunu’nu yalnızca “il ve ilçe sınır değişikliklerinde ortaya çıkabilecek sınır uyumsuzlukları konusu” ile sınırlı olarak bir kez anmıştır.<sup>3</sup> İkinci kez andığı maddede ise, yeni Belediye Kanunu’na aykırı hükümler varsa 5442’nin geçersiz sayılacağını dile getirmiştir.

Belediyelerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yazışmalarında, kaymakamlık ve valilik aracılığı kullanmaları uygulamasına son verilmiş; belediyeler, doğrudan yazışma yetkisine sahip kılınmışlardır. Böylece mülki idare sisteminin, bu yolla bilgisine sahip olduğu “iş ve işlem akışından bilgilenme” olanağı ortadan kalkmıştır.

Belediye bütçesi ve personel istihdamı üzerinde mülki amirler ve İçişleri-Devlet Personel-Maliye-Bakanlar Kurulu zinciri üzerine kurulmuş işleyiş, her yönüyle ortadan kaldırılmıştır. Bütçe ve personel, doğrudan belediye meclisi-encümeni-başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır. Kaymakamlık ve valiliklerin bütçe-kesin hesap üzerindeki denetim-gözetim yetkisi kaldırılmıştır.

Belediye kararları üzerindeki idari vesayet, önceki sistemde zaten yalnızca meclis kararları ile sınırlıdır. Yeni belediye yasası, belediye meclis kararlarının kendi içinde kesinleşmesi kuralını getirmiştir. Kesinleşen kararlar kaymakam ya da valiye gönderilmektedir; bunlar “hukuka aykırılık” görülürse konuyu idari yargı mahkemesine taşıyacaklardır. Böylece mülki sistem denetleyici değil, yargısal denetimin başlatıcısı olarak “genel gözcülük” işlevine doğru geri çekilmiştir.

Yerel yönetim birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev-yetki ve sorumlulukları ile çalışma ilkelerini düzenleyen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da benzer bir yapıdadır.<sup>4</sup> Yasa, yerel yönetimlerin (il özel idaresi, belediye, köy) kendi aralarında ya da birbirleriyle, yalnızca yerel ölçekte değil, aynı zamanda bölge ve ülke ölçeğinde, yalnızca bir değil birden çok hizmeti görmek üzere birlikler kurmalarına olanak vermektedir. Yerel yönetimlerce yürütülen hizmetlerin birlikler yoluyla daha büyük ölçeğe taşınması, günümüzün yönetim-hizmet ölçeğinde büyüme sağlayacak formül arayışlarından biridir.

2005 yılında kabul edilen yerel yönetim yasaları, il ve ilçe kurullarının yönetsel yetkilerini büyük ölçüde ortadan kaldırmış bulunmaktadır. Denebilir ki yeni yasalar, yerel yönetim sisteminin işleyişini mülki yönetimin etki

<sup>3</sup> 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, RGT: 13.7.2005, 25874.

<sup>4</sup> 26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RGT: 11.6.2005, 25842.

alanından iyice uzaklaştırmıştır; böylece gerçekte mülki yönetimin yerel yönetim üzerindeki yönetsel vesayet yetkisi fiilen ortadan kaldırılmıştır.

Yerel yönetim yasaları ile görev ve yetki alanı bütünüyle daralan vali, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olma sıfatından doğan gücünü ve etkisini kaybetmiştir. Mülki sistemin yerel yönetimler karşısındaki konumu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen yürürlükten kaldırıldığını göstermektedir.

### **Bakanlıklara Taşra Örgütlenmesi Yasası**

Valilik-kaymakamlık örgütlenmesi, bakanlıkların il ve ilçedeki örgütlenmeleri üzerinde yükselen bir yapıdır. Mülki sistemde valilik ve kaymakamlık, bakanlıkların taşra örgütleri eliyle çalışan, il genel yönetimini ve ilçe genel yönetimini bu örgütler aracılığıyla gerçekleştiren kurumlardır. Bu nedenle, bakanlık sisteminde yapılacak herhangi bir değişiklik ya da bakanlık yetki alanlarının daralması, mülki sistem üzerinde doğrudan etkiler yaratır. Bakanlıkların örgütlenişini düzenleyen yasaya göre "*merkezi idarenin taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir.*" (3046/17-c) Buna göre, il ve ilçe örgütlenmesinde hangi kurumların bulunacağı, İl İdaresi Kanunu gibi doğrudan mülki yönetimi düzenleyen yasada değil, bakanlıklarla ilgili yasalarda belirlenmektedir. Vali ve kaymakamların başkanlıklarında toplanan il idare kurulu ile ilçe idare kurulunun üyeleri, belirli bakanlıkların il ve ilçe müdürleridir. Eğer bakanlıklar taşrada örgütlenmezlerse, valilik-kaymakamlık sistemi de genel yönetimi sürdürme koşullarını yitirir.

2003 yılında gündeme gelen, ancak yürürlüğe girme olanağı bulamayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, mülki sistemi böyle bir durumla karşı karşıya bırakmıştı.<sup>5</sup> Bu yasayla taşra genel yönetimi, altı bakanlıklı dar bir alana sıkıştırılmıştı: *Adalet, Milli Savunma, Milli Eğitim, Maliye, Çalışma ve İçişleri*. Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları, görevlerinin niteliği gereği geleneksel olarak valilik sistemi dışındadır. Milli Eğitim Bakanlığı taşra örgütünün özel idarelere devredilmesine ilişkin hüküm kanun metninden çıkarılmış olmasına rağmen, eğitim sistemi içinde yerleşme uygulamaları hızla devam etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın defterdarlık sisteminin gelir boyutu, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile bölge düzeyine çekilmiştir.<sup>6</sup> Böylece il

<sup>5</sup> Birgül Ayman Güler, *İkinci Dalga: Siyasal ve İdari Liberalizasyon –Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Eğitim Yayınları, Ankara 2003/5.

<sup>6</sup> 5345 sayılı *Gelir İdaresi Başkanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, RGT: 16.5.2005, 25817. Bu yasayla Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır. Gelir İdaresi Başkanlığı, 29 bölgede vergi idaresi başkanlığı, il ve ilçelerde 448 vergi dairesi müdürlüğü (bağımsız vergi daireleri) şeklinde örgütlenmiştir. İlçelerdeki mal müdürlükleri (bağlı vergi daireleri) ile birlikte ülke genelinde toplam 1033 vergi dairesi bulunmaktadır.



genel yönetimi emrinde Çalışma ve İçişleri bakanlıkları ile gelirlerden değil, harcamalardan sorumlu bir alana sıkışmış Maliye Bakanlığı bırakılmış durumdaydı. Çalışma Bakanlığı'nın tüm illerde örgütü yoktur; il genel yönetiminde kalan defterdarlık işlevleri harcamalara dönüktür, üstelik il idare kurulu üyelerinden defterdarın en kritik görevleri Gelir İdaresi Başkanlığı ile bölgelere devredilmiştir. Böylece gelir boyutu çekilen Maliye Bakanlığı'nın il örgütü de erimiş bulunmaktadır. Bu durumda geriye valilik sistemini oluşturan ana çekirdek, İçişleri Bakanlığı kalıyordu. İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü ise valilik-kaymakamlık ana bünyesinde örgütlü olduğundan kapsam dışında tutulmasının bir anlamı yoktur. Amaç, valilik kurumunu, İçişleri Bakanlığı'nın taşra örgütü olarak, asayiş, kaçakçılık, nüfus ve vatandaşlık işlerini yürütecek bir mekanizmaya dönüştürmektir. Böylece İçişleri Bakanlığı, bir anlamda *İç Güvenlik Bakanlığı'na* dönüşmekteydi. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun amacı, bakanlıklarca ve mülki yönetim sistemince yürütülen işlevlerin il özel idaresi ve belediyelere -yerel yönetimlere- devrini sağlamaktı.

Valilik hiyerarşisi altında örgütlenen temel devlet hizmetleri ve çeşitli sosyal hizmetlerin büyük bölümü, günümüzde il özel idareleri ile belediyelere devredilmektedir. Merkezin taşra uzantısı olarak faaliyet gösteren bölgesel kuruluşların üstlendiği altyapı hizmetlerinin önemli bir bölümü de il özel idarelerine devredilmektedir. Çeşitli illerin stratejik planları üzerine yapılan kısa bir inceleme, geleceğe ilişkin ipucu vermektedir. Planlar hazırlanırken il müdürlüklerinin, yakın gelecekte, il özel idaresine tek tek devredileceğinin göz önünde bulundurulduğu belirtilmektedir.<sup>7</sup>

2007 yılında gündeme gelen “Kamu Hastane Birlikleri” tasarısı ile sağlık hizmetlerinin yönetimi, illerde oluşturulacak yönetimci kurullara bırakılmaktadır. Buna göre kamu hastanelerinin idari ve mali özerkliğe kavuşturulması, birlik yapısı altında bölgesel olarak örgütlenmesi ve birliklere geniş yetkili ve yüksek ücretli yöneticiler atanması öngörülmektedir. Birliklerin yönetim kurullarına il genel meclisleriyle sanayi ve ticaret odalarından temsilciler de alınacaktır. Devletin sağlık hizmetinin finansmanından tümüyle çekilmesinin koşullarını hazırlayan tasarı, hastane sistemini vali ve kaymakamların denetiminden çıkarmakta; il ve ilçe sağlık müdürlüklerini işlevsiz bırakmaktadır.

Bu yöndeki değişim mülki yönetime ilişkin yasal düzenlemelerde de kendini göstermektedir. Mülki idare amirliği statüsünü düzenleyen 1 Temmuz 2006 tarihli yasanın gerekçesinde vali ve kaymakam, yetki genişliği ilkesine göre hizmet gören il sistemi içinde, İçişleri Bakanlığı'na verilmiş görevleri,

<sup>7</sup> Samsun İl Özel İdaresi Strateji Planı 2007-2009.

kendilerine bağlı teşkilatlar eliyle *merkezi hükümet adına* yürüten kamu görevlileri olarak tanımlanmıştır.<sup>8</sup> Gerekçede valinin *devletin ve tek tek bakanların* temsilcisi olma özelliğine yer verilmediği, yalnızca merkezi hükümetin temsilcisi olma statüsünün vurgulandığı görülmektedir. Hükümetin temsilcisi olarak vali ve kaymakamın görev ve yetkileri ise yalnızca İçişleri Bakanlığı'nın faaliyet alanı ile sınırlandırılmıştır: İç güvenlik, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması-kaldırılması, kaçakçılıkla mücadele, sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi ile yerel yönetimlerin yönlendirilmesi. Gerekçe, valilik ve kaymakamlık kurumunu, İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak tanımlamaktadır. Bu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun fiilen ortadan kalkması demektir.

### **Bölgesel Yönetim Baskısı**

Türkiye, 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı'nda Bölge Kalkınma Ajansı (BKA) adı verilen yeni bir bölgesel yönetim türü ile tanışmıştır. Ancak, yarattığı tartışmalar karşısında BKA'ları düzenleyen madde taslak metinden çıkarılmıştır. Avrupa Birliği'nin üyelik süreci yükümlülüğü olarak gündeme getirdiği bu kurumlaşma, 2006 yılında kabul edilen bir yasa ile uygulamaya girmiştir.<sup>9</sup> Böylece ülke 26 bölgeye ayrılmış, her bölgede birer "kalkınma ajansı" kurulması öngörülmüştür. Ankara, İstanbul ve İzmir illeri kendi başlarına birer bölge sayılmış; diğer bölgeler iki ve daha çok sayıda ili kapsayacak biçimde oluşturulmuştur. Mayıs 2006 tarihinde Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova bölgesinde ve İzmir'de kalkınma ajansları kurulmuştur. Diğer bölgelerdeki kalkınma ajanslarının kurulması ise 10 Kasım 2008 ve 14 Temmuz 2009 tarihlerinde alınan iki Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşmiştir. BKA yapısı ne bölge genel yönetimi, ne de bölge yerel yönetimi özellikleri taşımaktadır; kurulan bölge yönetimi sistemidir. Bölge yönetimi, merkezden ve yerinden yönetim sistemi içinde tanımlanamayan, anayasal dayanağı olmayan yeni bir usuldür. Danışma organı niteliğindeki Kalkınma Kurulu, kamu-özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurul sandalyelerinin kimlerce doldurulacağı, her bir BKA için, kuruluş kararnamesinde Bakanlar Kurulu'na belirlenmektedir. Kalkınma Kurulu, özel sektör ağırlıklıdır.

Kalkınma ajanslarının, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak

<sup>8</sup> 1.7.2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RGT: 5.7.2006, 26219.

<sup>9</sup> 25.1.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 8.2.2006, 26074.

amacıyla oluşturulduğu açıklanmıştır. Bu amaca ulaşabilmek için devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımının sağlanması, yerel potansiyelin harekete geçirilmesi beklenmektedir.

Avrupa Birliği, bölgeselleşme politikasını “bölgelerarası eşitsizlikleri giderme” önceliğini geri çekerek, “bölgelerarası rekabet” önceliğine dayandırmıştır.<sup>10</sup> Rekabet ilkesi, bölgelerde hem planlama hem uygulama öncülüğünün özel sektöre verilmesi hem de bölge ekonomilerinin yabancı finansman ve yatırıma odaklı bir mutlak serbestleşmeye kavuşturulması anlamına gelmektedir. Avrupa Birliği tüm üye ülkelerden ve adaylık sürecindeki ülkelerden bölge kalkınma politikalarını, bu yeni önceliğe göre değiştirmelerini talep etmektedir.

Ajanslar, bölge ekonomilerinin, yeni (kentler ve bölgeler arası) rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek amacıyla kurulmaktadır. Bu amacı gerçekleştirebilmek içinse “çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek (kaynak-istihdam bakımından) ve dinamik yeni bir kurumsal yapı”ya gidildiği söylenmektedir. Böylece sermayenin esnek ve hızlı hareket ihtiyacına uygun bir sistem yaratılmaktadır.<sup>11</sup>

Yasada sıralanan görev ve yetkilere bakılırsa bu birimler, bölgeye yabancı sermaye yatırımı çekmek ve bu yatırım sahiplerinin işlerini kolaylaştırmak üzere tanıtım faaliyetleri, iş takibi ve projecilikle uğraşan bir örgütlenme olarak ortaya çıkmaktadır. Ajanslar, bölgesel/yerel potansiyele ilişkin somut önerilerini (yer seçimi de dâhil olmak üzere) ulusal/küresel piyasalara, yatırımcılara hazır bir paket halinde sunacaklardır. Ajansların kamu kudretinden kaynaklanan yetkileri ise bu işlevlerini kolaylaştıran bir mekanizma yaratılmaktadır.

Kalkınma ajansları, küresel sermayenin ulusal devlet sınırlarına takılmadan, istediği bölge ile ihtiyacına yönelik ilişkiler geliştirebilmesini sağlayan bir modeldir. Sermayenin serbest hareketi için üretilen bu modelin üstü, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişme gibi, toplumun geniş kesimleri tarafından tartışmasız kabul edilebilecek amaçlarla örtülmektedir. Bölgeselleşme, yerleşmelerin yoğun olduğu, kentleşme düzeyi yüksek, sanayileşme potansiyeline sahip bölgeler için kimi avantajlar sağlayacaktır. Ancak bu dinamiklere sahip olmayan bölgeler açısından sürecin çok da ya-

<sup>10</sup> *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Menaf Turan (Der), Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005, s. 6.

<sup>11</sup> *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişimde Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT, Ankara 2006, s. 8.

rarlı olmayacağını kabul etmek ve bu politikanın yaratacağı olası tehlikeler üzerine şimdiden düşünmek gerekir.

Bölgeselleşme çalışmaları, yalnızca idari düzeyde değil, yargı sistemi içinde de ilerlemektedir. 1982 yılına kadar il idare kurulu-ilçe idare kurulu yapıları yönetsel yargının üst organı Danıştay'ın ayakları olarak işlev görmüştür. 12 Eylül rejiminde kurulan idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri ile mülki sistemin yargısal işlevleri sona ermiştir. Aynı dönemde yönetsel yargı, bölge esasına göre örgütlenmiş ve bölge idare mahkemeleri kurulmuştur. Günümüzde ise, Avrupa Birliği'nin isteğiyle, Yargıtay'a dayalı olan adli hukuk sistemi istinaf mahkemeleri, bir başka deyişle bölge mahkemeleri kurularak bölge esasına göre örgütlenmektedir.<sup>12</sup>

### **Tek Adımda Yatırım Büroları**

Kalkınma Ajanslarının kurulmasını sağlayan 2006 tarihli yasada her ilde “tek durak ofisi” kurulması öngörülmüştü. Bu kurumlaşma, Avrupa Birliği'nin aday ülkelerde iş ortamının iyileştirilmesini amaçlayan önerilerinden biridir.<sup>13</sup> Tek durak ofisi (one stop shop) kavramı 1997 yılında İtalya'da Bassasini Reformları ile gündeme gelmiş, sistem İtalya'da yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının bir aracı olarak uygulamaya geçmiştir.<sup>14</sup> “One stop shop”, elde etmek istediğiniz her türlü sonuç ve amaca tek bir kaynak üzerinden ulaşmayı anlatmaktadır. Tek durak sistemi, girişimciler için tercih edilen bir ortam hazırlamak ve yatırımı teşvik etmek amacıyla Türkiye'de de hayata geçirilmiştir. Ülke genelinin tek durak ofisi “Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı” iken, illerdeki tek durak ofisleri ise “Tek Adımda Yatırım Bürosu” adıyla uygulamaya girmiştir. İlk yatırım ve yönlendirme bürosu 2003 yılında Siirt'te; ikincisi 2007'de Van'da kurulmuştur. Tek Adımda Yatırım Büroları, 3 Haziran 2008 tarih ve 26895 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan başbakanlık genelgesi ile ülke geneline yaygınlaştırılmıştır. Genelge basında ilgiyle karşılanmış, çok sayıda habere konu olmuştur. Bu haberlerde yatırım eğilimini harekete geçirmek, bürokrasiyi azaltarak yatırımları hızlandırmak amacıyla valilerin devreye sokulduğu vurgulanmıştır. Politika sahibinin moda deyişimiyle, mülki idare sisteminin misyonu, “yerli-yabancı sermayenin yatırım yapma sürecini hızlandırmak, yatırımcının işini kolaylaştırmak” olarak belirlenmiştir.

<sup>12</sup> 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RGT: 7.10.2004, 25606.

<sup>13</sup> Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ankara, Ekim 2007.

<sup>14</sup> İtalya'da tek durak ofisleri belediyeler bünyesinde oluşturulmuştur; gerektiğinde küçük belediyelerin konsorsiyum oluşturma yoluna gidebilme olanağı açık tutulmuştur. Daha önce üç yıla kadar uzayan bürokratik iş ve işlemlerin ortalama süreci 56 güne indirilmiştir.

Bürolar, Başbakanlığa bağlı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın taşra uzantısı olarak valilikler bünyesinde örgütlenmiştir. Büroların, çalışmalarıyla ilgili faaliyet raporlarını üçer aylık dönemler halinde Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığı'na göndermeleri öngörülmüştür. Yatırım alanı arayan yerli-yabancı sermayenin önündeki bürokrasiyi azaltmak için tasarlanan bürolar ile yatırım yapacak olanların işlerini tek merkezden ve yerinden halledecekleri bir sistem yaratmayı hedeflemektedir. Bürolar, sanayiciler ve girişimcilerin sorunlarını dinleyecek, gerektiğinde ilgili kurumlarla iletişime geçerek çözüm üretecek, girişimcilere yönelik bilgilendirme ve rehberlik hizmetleri sunacak, bölgede bulunan cazip yatırım alanları konusunda tanıtımlar yapacaktır. Büroların hem yapıları hem de çalışma saatleri esneklerdir. Bürolar, mesai saatleri dışında da çalışacak, yatırımcıların isteklerine anında cevap verebilmek için büro yedi gün yirmi dört saat faaliyette olacaktır. Yatırımcıların yatırım öncesi, yatırım aşamasında ve yatırımlarını yaptıktan sonra ihtiyaç duyabilecekleri bilgilendirme ve yönlendirme hizmetleri konusunda tüm kamu kurum ve kuruluşları ile koordineli olarak çalışacak olan bürolar, tek noktadan hızlı ve etkin hareket edecektir. 5 ila 100 milyon dolar arası yatırımları hedef alan TAY bürolarına, Kalkınma Ajansları'nın altyapısını oluşturma işlevi verilmiştir. İstanbul'da Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği, Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüğü, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul ve Marmara Deniz Ticaret Odası bünyesinde de birer "Yatırım Destek Ofisi" oluşturulmuştur. Her valilik büroların amaç, kuruluş ve görevlerini belirleyen bir yönerge yayımlamıştır.<sup>15</sup>

### Yeni Çalışma Düzeni İçinde Kaymakamlıklar

Güncel kamu reformları, valilik sistemiyle birlikte ilçe yönetimlerinin kaymakamlık örgütlenmesini de ortadan kaldırmaktadır.<sup>16</sup> "Bu süreçte, kaymakamlıklar ilçe genel yönetiminin başı olmanın yanı sıra *vakıf başkanlığı* ya da *birlik başkanlığı* gibi başka unvanlara da sahip hale gelmişlerdir. 1980'li yıllarda doğan ya da yaygınlaşan yeni unvanlar, kaymakamlık kurumunu genel bütçe sistemi ve kamu hizmeti kuralları içinde çalışma düzeninden uzaklaştırmaktadır. Yeni çalışma sisteminin unsurları şunlardır: (1) Sosyal Yardım ve Dayanışma Vakfı Müdürlüğü, (2) Köylere Hizmet Götürme Birliği, (3) KÖYDES Projesi, (4) AB ya da Dünya Bankası Projeleri."

<sup>15</sup> Edirne valisi, "büroyu devletin, kamu kurumlarının yatırımcıya bakış açısını değiştiren, yatırımcıya yardımı asli görev olarak gören, her aşamada yatırımcıya destek veren bir anlayışı yerleştiren fikrin sembolü" olarak gördüklerini belirtmiştir. Edirne valisi Mustafa Büyük'ün TAY Bürosu'nun açılışında yaptığı konuşma, www.avrupayakasi-gazetesi.cm, 16 Ekim 2008.

<sup>16</sup> Güler (2009), a.g.k, s. 263-264.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda köylere, kurulacak birliklere katılma zorunluluğu getirilerek, köy hizmetlerinde de ölçek büyütülmüştür. Buna göre, ilçelerde tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, *yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri* ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere tüm köylerin katılımı ile o ilçenin adını taşıyan köylere hizmet götürme birliği kurulabilecektir. Bu fıkra "yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri" ifadesi, yasanın kabulünden yedi ay sonra yapılan değişiklikle eklenmiştir.<sup>17</sup> Bakanlar Kurulu bu konuda genel izin vermeye yetkilidir. Birlik başkanı merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur. İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini, aralarında yapacakları anlaşmaya göre, köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebileceklerdir. Bu durumda gerekli kaynak bu birliklere aktarılarak, söz konusu iş, birliğin bağlı olduğu esaslara göre sonuçlandırılacaktır. Yatırım ve uygulama projeleri için ihale yapma yetkisine sahip kılınan hizmet birlikleri, il özel idarelerinin, sanayi-ticaret kesimini kırsal alana taşıyacak ve taşımanın maliyetini de kamudan karşılayacak araçları olmaya adaydır.<sup>18</sup> Bu nedenle köylere hizmet götürme birlikleri biçimindeki yapılar hızla nitelik değiştireceklerdir.<sup>19</sup> Yerel yönetim birlikleri, temel altyapıyı şirketleşerek üstlenebilen, birlik kuruculuğuna özel kişi ve şirketlerin de kabul edilebilecekleri ticari yapılar olarak kurgulanmaktadır.

<sup>17</sup> Yasanın ilk halinde bu hüküm (m. 18- ilk fıkra) "İlçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir" şeklinde düzenlenmiştir. 29 Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle, bu fıkra "yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri" ifadesi eklenmiştir. 5445 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, RGT: 4.1.2006, 26043.

<sup>18</sup> Birgül Ayman Güler, "İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, Sayı 246, (2005), s. 118.

<sup>19</sup> Yasanın ilk halinde, bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş olan yerel yönetim birliklerinin, durumlarını en geç altı ay içinde bu yasa hükümlerine uygun hale getirmeleri öngörülmüştür. Bu süre Aralık 2005 tarihinde yapılan değişiklikle 10 Haziran 2006 tarihine kadar uzatılmıştır. Belirtilen süre içinde durumlarını yasaya uygun hale getirmeyen birliklerin, İçişleri Bakanlığı tarafından iki ay ek süre verilerek uyarılacağı, bu süre içinde de gerekli değişiklikleri yapmayan birliklerin kendiliğinden dağılmış sayılarak, tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmiştir. (geçici madde-1)

Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB), kaymakam başkanlığında ilçedeki köylerin katılımıyla oluşmuş birliklerdir. “İlçe köyleri için gerekli yatırım ve harcama konuları KHGB tarafından belirlenmekte, yazı *İl Özel İdaresi Genel Sekreterliği*’ne gönderilmektedir. Buradan istenen, belirlenmiş ihtiyaçların projelendirilmesi ve hazırlanacak projenin KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi) Yatırım Programı’na alınmasıdır. Bu yeni çalışma düzeni, ilçe genel yönetimi mercii olan kaymakamlıkları il genel yönetimiyle değil, il yerel yönetimiyle iş yürütür konumuna getirmiştir. Çalışma düzeninde mülki idare sisteminin kaymakamlık-valilik-bayındırlık müdürlüğü ya da Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü zincirinin yerini birlik-il özel idaresi-proje yönetimi zinciri almıştır. Uygulamanın üzerinde durulması gereken en önemli sonuçlarından biri, mülki idarecilerin yabancı fonlara dayalı projeci çalışma düzeniyle karşı karşıya kalmış olmalarıdır. Bunun, il genel idaresinde yerleşik çalışma kalıplarıyla ilişkilerini zorladığı ve aşındırdığı tahmin edilebilir. Günümüzde kaymakamlar, geleneksel kamu yönetimi ilke ve uygulamalarından oldukça uzak bir zihniyetle çalışan bu yeni sistemin uygulayıcıları olarak iş görmeye çalışmaktadırlar.”<sup>20</sup>

### **Katalizör-Esnek-Hızlı Gözetim Sistemi**

Mülki idare sisteminde değişim, şimdiye kadar valiliklerin emrinde *yetki genişliği esasına* göre, merkez adına yönetilen işlerin, bundan böyle *özerklik esasına* göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Bu birimlerin birbiriyle rekabet ederek, küresel-bölgesel örgütlerin proje-kredi-hibe ağına girerek, piyasa reflekslerine göre hareket etmesi istenmektedir. Mülki sistem için öngörülen yeni yapıda şimdilik üç işlev öne çıkmaktadır: 1) Asayiş ve güvenliğin sağlanması, nüfus ve vatandaşlık işleri, 2) Dış kaynaklı proje-kredi-hibe ağının yönlendirilmesi-izlenmesi,<sup>21</sup> 3) Yerli-yabancı sermayenin önündeki engellerin temizlenmesi. Son iki işlev için valilik-kaymakamlık kurumundan beklenen *hızlı, esnek ve katalizör* olmasıdır.

<sup>20</sup> Güler (2009), a.g.k, s.265.

<sup>21</sup> AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi, 2006/21; RG:25.7.2006, 26239. Genelgeye göre izleme görevini yerine getirecek personel ya valilik ya da bölgedeki mahalli idare birlikleri tarafından istihdam edilecektir. Valilikler bünyesinde oluşturulan ve “Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Merkezi”, “AB Koordinasyon Merkezi”, “İl Proje Komisyonu” gibi farklı adlarla anılan birimler de söz konusu izleme-gözetleme işlevinin taşıyıcıları olarak karşımız çıkmaktadır.

Günümüzde mülki sistemin *genel yönetim* görevinden *genel gözetim* görevine geriletilmesi yönünde ilerleyen süreç, sistemin gelecekte belki de kaldırılmasıyla sonuçlanacaktır.

### **Kaynakça**

- AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi*, 2006/21; RGT:25.7.2006, 26239.
- Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Menaf Turan (Der), Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005.
- Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ankara, Ekim 2007.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Bölgesel Gelişimde Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 2006.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009.
- Güler, Birgül Ayman, "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, Sayı 246, (2005), s.89-121.
- Güler, Birgül Ayman, *İkinci Dalga: Siyasal ve İdari Liberalizasyon –Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Eğitim Yayınları, Ankara 2003/5.
- 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun*, RGT: 7.10.2004, 25606.
- 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu*, RGT:4.3.2005, 25745.
- 26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, RGT: 11.6.2005, 25842.
- 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu*, RGT: 13.7.2005, 25874.
- 29 Aralık 2005 tarih ve 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, RGT: 4.1.2006, 26043.
- 25 Ocak 2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, RGT: 8.2.2006, 26074.
- 1 Temmuz 2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, RGT: 5.7.2006, 26219.



# TÜRKİYE’DE SU YÖNETİMİNİN YAPISAL DEĞİŞİMİ

*Tayfun ÇINAR<sup>1</sup>*

Su tüm canlılar ve insanlar için vazgeçilmez bir yaşam kaynağıdır. Bu yüzden suyun nasıl yönetilmesi gerektiği tarih boyunca önemini yitirmeyen bir konu olagelmıştır. Yaşam kaynağı olan suyun iyi planlanmadığı, dolayısıyla iyi yönetilemediği toplumlarda ise ciddi sorunlarla karşılaşmıştır. Günümüzde dünyanın pek çok ülkesinde su hizmetlerinin örgütlenmesi, planlanması ve finansmanı büyük ölçüde merkezi bir yapılanma içinde öz kaynağa ve kamu finansmanına dayalı bir anlayışla yapılmaktadır. Bu kapsamda çok sayıda ülkede geçerli olan kamusal su yönetim modeli doğrultusunda ülkeler su yatırımlarını kamu hizmeti anlayışıyla gerçekleştirmektedir. Ancak son birkaç on yıldır neoliberal içerikli su politikaları doğrultusunda hem uluslararası, hem de ulusal düzeyde su yönetim yapılarında değişiklikler söz konusu olmuştur. Türkiye’de de su yönetimi ticari ve piyasacı bir model doğrultusunda değiştirilme sürecine sokulmuştur. Bu yazının konusunu Türkiye’deki su yönetim yapısındaki yakın zamanlı değişikliklerin tarihsel bir bağlam içinde analizi oluşturmaktadır. Bu kapsamda yazının birinci bölümünde Türkiye’de su yönetimi alanındaki reformun dinamikleri ele alınacaktır. Yazının ikinci bölümünde tarımsal su alanındaki neoliberal politikalar incelenerek, su hizmetleri yönetiminde önemli rol oynayan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün (DSİ) politikalarındaki dönüşüm süreci incelenecektir. Yazının üçüncü kısmında kentsel su alanındaki neoliberal politikalar incelenerek, su hizmetleri yönetiminde önemli rol oynayan İller Bankası’na yönelik izlenen politikalar gözden geçirilecektir. Çalışmanın dördüncü bölümünde ise su yönetiminde giderek daha önemli aktörler haline gelen yerel yönetimlerin özellikle büyükşehir belediyelerinin su politikaları ve su işletmelerinin ticarileştirilip, özelleştirilmeleri üzerinde durulacaktır.

## **Su Hizmetleri Yönetiminde Reform Arayışları**

1990’lı yıllarla başlayan süreçte Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Su Konseyi, Küresel Su Ortaklığı, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kurum ve kuruluşlarla, çok taraflı örgütler su yönetimine ilişkin ticari ve piyasacı yaklaşımın yaygınlaşmasında önemli

---

<sup>1</sup> Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, cinar@politics.ankara.edu.tr.

roller üstlenmişlerdir.<sup>2</sup> Bu çerçevede bir yandan uluslararası platformlarda ticari modelin düşünsel düzeyde savunusu yapılırken diğer yandan bu modelin çeşitli ülkelere yaygınlaştırılması için koşullu su kredileri verilmiştir.<sup>3</sup>

Su yönetiminde ticarileşme eğilimleri 1970'li yıllardan beri söz konusu ise de bu yaklaşımın bütünlük bir model etrafında uluslararası düzeyde egemen bir paradigma haline gelişi ve ülkelere bu kapsamda kabul ettirilmeye çalışılması özellikle 1990'lı yıllarda olmuştur. Bu doğrultuda 1992 yılında düzenlenen Uluslararası Su ve Çevre Konferansı sonrası yayımlanan Dublin Beyanı'nda suyun ekonomik bir mal olarak ele alınması ve su fiyatlandırılmasına ekonomik bir araç olarak büyük bir önem verilmesi küresel su yönetiminde çok önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. Dublin Beyanı, yine 1992 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'ndaki Gündem 21 ile de örtüşmüştür. Burada yer alan 18.bölümde suya yönelik ticari yaklaşımın etkisi açıkça görülmüştür.<sup>4</sup> Daha sonraki çeşitli uluslararası finans kuruluşlarınınca yayımlanan su yönetimine yönelik resmi raporlara da bu etki yansımıştır.<sup>5</sup>

Su yönetiminde ticarileşme ve piyasacı arayışların güç kazanmasında 1996 yılında kurulmuş olan Dünya Su Konseyi ve bu konseyin 1997 yılından başlayarak her üç yılda bir gerçekleştirmekte olduğu Dünya Su Forumları da etkili olmuşlardır.<sup>6</sup> Daha önce sırasıyla Marakeş (Fas), Lahey (Hollanda), Kyoto (Japonya) ve Mexico City'de (Meksika) düzenlenen bu forumların beşincisi ise 2009 Mart ayında İstanbul'da gerçekleştirilmiştir.

<sup>2</sup> Söz konusu kuruluşların üstlendiği rollere ilişkin olarak bkz. Gülser Öztunalı Kayır, "Küresel Ölçekte Suyun Yönetimi", *Antalya Su Sempozyumu*, (Ed. H. Serkan Akıllı), Kardelen Ofset, Ankara, 2008, s.28-41; Serhat Salihoğlu, "Küresel Su Siyaseti Nedir", *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. T. Çınar, H. K. Özdiç), Memleket, Ankara, 2006, s.3-42.

<sup>3</sup> Dünya Bankası'nın su politikası ve kredilerinin değerlendirmesi için bkz. Sara Grusky ve Maj Fill-Flynn, Will *The World Bank Back Down: Water Privatization in a Climate of Global Protest*, <http://www.citizen.org/documents/worldbank2004.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.11. 2008), Aslı Yılmaz, "Dünya Bankası ve Su Politikası", *Toplum ve Hekim*, Cilt:23, Sayı:1, (Ocak-Şubat 2008), s.20-30.

<sup>4</sup> Birgül Ayman Güler (Ed.) vd., *Su Hizmetleri Yönetimi: Genel Yapı*, TODAİE, YYAEM, Ankara, 1999, s.10-17.

<sup>5</sup> Bu etkinin doğrudan yansıdığı resmi raporlardan biri için bkz. World Bank, *Water Resources Management*, World Bank Policy Paper, Washington D.C., 1993.

<sup>6</sup> Dünya Su Forumları için bkz. Ferhunde Hayırsever Topçu, "Marakeş'ten İstanbul'a Dünya Su Forumları", *Antalya Su Sempozyumu*, (Ed. H. Serkan Akıllı), Kardelen Ofset, Ankara, 2008, s.42-54.

Uluslararası toplantı ve yazanıklarda yer alan suya yönelik ticari yaklaşımın bazı temel unsurları ise özetle şu şekilde ortaya konulabilir:<sup>7</sup>

*Fiyatlandırma ve Talep Yönetimi.* Suyun tüm maliyetinin hesaba katılarak, piyasa fiyatlandırma sistemi üzerinden satışa sunulmasıdır. Diğer bir deyişle, su fiyatlandırmasıyla tüketicilerin etkin su kullanımı pratiklerini benimsemeleri istenmektedir.

*Yerelleştirme ve Kullanıcı Katılımı.* Merkezi yönetimler suyun dağıtılmasında rol almak yerine, istenilen nitelikte ve olabildiği kadar düşük fiyattan suyun iletilmesi ve dağıtılmasını sağlamak üzere su girişimleri oluşturulmasının altyapısının hazırlanmasına odaklanmalıdır. Bu kapsamda ayrıca çıkar gruplarının su yönetimine doğrudan katılımı da savunulmaktadır.

*Su Yatırım Maliyetlerinin Geri Dönüşü.* Ticari yaklaşıma göre, su fiyatlandırmanın maliyetlerinin üzerinde belirlenmesi yeterli değildir. Eğer kaynakların etkin bir şekilde toplanması isteniyorsa fiyatların aynı zamanda kullanıcılara ödetilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda desantralize yönetim ve su işletmelerinin mali özerkliğinin sağlanmasıyla su bedellerinin toplanmasında yüksek oranların yakalanabileceği dolayısıyla gerçekleştirilecek yeni su yatırımlarıyla hizmetlerin kaliteli olacağı ve bunun da döngüsel olarak kullanıcılarda ödeme isteğinin yükselmesini sağlayacağı ileri sürülmektedir.

*Özelleştirme ve Özel Sektör Katılımı.* Su kaynaklarına yönelik olarak var olan kamu mülkiyetinin artık özel sektör lehine değiştirilerek, bu doğrultuda özel sektör payının kısa sürede yukarılara çekilmesi gerektiği öne sürülmektedir. Suyun özel şirketlerce yönetilmesinin aynı zamanda çevre ile su kaynaklarının korunmasını da sağlayacağı belirtilmektedir.<sup>8</sup>

Temel ilkeleri kısaca belirtilen bu politika yaklaşımı suyu “ekonomik bir mal” olarak kabul etmektedir. Bu politika ayrıca “su ve su kaynakları üzerinde özel mülkiyet hakkı kurulabilmesini”, su yatırım maliyetinin tam geri

<sup>7</sup> Ticari ve Piyasacı Su Yönetim Modeli’nin analizi için bkz. Tayfun Çınar, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. T. Çınar, H. K. Özdiç), Memleket, Ankara, 2006, s.43-93.

<sup>8</sup> Ticari ve Piyasacı Model doğrultusunda su hizmetlerinin çeşitli yöntemlerle su şirketlerine gördürülmesi yönünde önerileri dikkate alarak uygulamaya koyan ülkelerde izlenen suyu ticarileştirme politikalarının beraberinde getirdiği çeşitli olumsuz sonuçları tartışan bazı yazı örnekleri için bkz. David Hall, Emanuele Lobina, *The Private Sector in Water in 2009*, <http://www.psiu.org/reports/2009-03-W-companies.doc>, (Erişim Tarihi: 15.06.2009); David Hall, Emanuele Lobina, *From a Private Past to a Public Future? The Problems of Water in England and Wales*, <http://www.psiu.org/reports/2008-02-W-UK.doc>, (Erişim Tarihi: 13.03.2009); Emanuele Lobina, David Hall, *Water Privatisation and Restructuring in Latin America, 2007*, <http://www.psiu.org/reports/2007-09-W-Latam.doc>, (Erişim Tarihi: 13.03.2009).

dönüşünü sağlamak üzere “etkin bir su fiyatlamasını”, “su üzerindeki sübvansiyonun kaldırılmasını”, “piyasa mekanizmalarının kullanılmasını”, “su idarelerinin desantralize edilmesini” ve “su kaynak yönetiminde yetki devrinin gerçekleştirilmesini” içermektedir.

Bu politikanın etkili bir şekilde uygulanabilmesi için de “su piyasalarının oluşturulması”, “özelleştirmelerin yapılması”, “kirlilik ücretleri” benzeri piyasa teşviklerine dayalı ekonomik araçlardan yararlanılması önerilmektedir. Suyu ticari bir meta olarak ele alan bu politika yaklaşımı, hükümetlerden kamu yönetimlerine ve yerel yönetimlere yönelik olarak neoliberal içerikli reformlarla ticari nitelikli bir su yönetim modeli kurulumunu gerçekleştirmelerini beklemektedir.

Neoliberal içerikli küresel su politikalarının uygulanmaya konmasına yönelik reform arayışları dünyanın bazı ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmeti anlayışı etrafında örgütlenmiş olan su yönetimine ilişkin kurum ve kuruluşları etkisi altına almıştır. Bu etki özellikle uluslararası finans kuruluşlarından alınan krediler çerçevesinde gerçekleştirilen kurumsal yenden yapılanmalarla daha da ön plana çıkmıştır.

Türkiye’de su hizmetleri yönetiminde yatırımcı, izleyici ya da denetleyici olarak sorumlu çok sayıda kamu kurum ya da kuruluşu bulunmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetim dışında yerel yönetimler de su yönetiminden sorumludur. Bu kapsamda reform uygulamaları hem yerel yönetimler, hem de merkezi yönetim kurum ve kuruluşları için gündeme getirilmiştir.

Neoliberal su politikalarının özünü oluşturan yerelleştirme, özelleştirme ve yabancılaştırma yönünde izlenen politikalar doğrultusunda su hizmetlerinin yönetiminin kurumsal yapılanması ile finansmanında önemli politika değişiklikleri ve yapısal reformlar uygulamaya sokulmuştur. Tarımsal ve kentsel su hizmetleri yönetiminde yerelleştirme ve özelleştirme uygulamalarıyla, bir yandan ödeme güçleri zayıf olan toplumsal kesimlere yönelik sübvansiyon uygulamaları azaltılıp ortadan kaldırılırken, diğer yandan da suyun maliyetinin geri dönüş oranlarının yükseltilmesi için “etkin fiyatlandırma” uygulamalarına başvurulmaya başlanmıştır.

### **Tarımsal Sulama Alanında Neoliberal Politikalar Doğrultusunda Yerelleştirme Girişimleri**

Türkiye’de hükümetler 1990’lı yıllardan başlayarak su yönetimine ilişkin olarak küresel platformlarda ortaya konan ticari ve piyasacı model etrafında geliştirilen politikalara uyum sağlamaya çalışmışlardır. Bu doğrultuda tarımsal sulama alanında varolan kurumsal işleyişte uluslararası paradigmalara çerçevesinde köklü değişikliklere gidilmiştir. Tarımsal sulamada değişiklik

merkezi yapılanmanın kurumsal ve finansal dayanaklarının zayıflatılmasına odaklanmıştır. Türkiye’de 1990’lı yılların başlarına kadar tarımsal sulama hizmetleri büyük ölçüde, merkezi bir kurum olan DSİ tarafından yürütülmüştür. Ancak 1993 yılında tarımsal sulama alanında yerelleştirme doğrultusunda önemli politika değişiklikleri gündeme gelmiştir.

DSİ, 1993 yılından itibaren sulama tesislerini “verimli işletilemediği” gerekçesiyle “katılımcı sulama yönetimi” oluşturma adı altında büyük ölçüde sulama birlikleri ve çiftçi kuruluşlarına devretmiştir. Büyük çaplı sulama tesislerinin su kullanıcı birliklerine devri “hızlandırılmış transfer programı”yla hayata geçirilmiştir. Pilot yerler olarak seçilmiş bulunan İzmir, Konya, Antalya ve Adana illerinde uygulamaya konan hızlandırılmış transfer programı daha sonra diğer bölgelere de yaygınlaştırılmıştır. Birkaç yıl içerisinde DSİ’nin işletmesinde olan sulama alanının %75’ini oluşturan 1,2 milyon hektarlık alanın sulama işletmesi su kullanıcı örgütlerine transfer edilmiştir.<sup>9</sup> Bu süreçte hızlandırılmış transfer programı su kullanıcı örgütlerine transfer ve yerelleştirme yoluyla kırsal sulamanın ticarileştirilmesinin önünün açılması politikasına dönüştürülmüştür.

1956-1992 yılları arasında su kullanıcı örgütlerine transfer edilen alan toplamı 63 bin hektar iken 1994 yılında bu transfer edilen alan üç kattan fazla artış göstererek 195 bin hektara ulaşmıştır. 2005 yılı itibarıyla su kullanıcı örgütlerine transfer edilen toplam alan yaklaşık 1 milyon 861 bin hektara ulaşmıştır. Bunun karşılığında DSİ’nin işletme ve bakım sorumluluğunda sadece yaklaşık 113 bin hektarlık alan geriye kalmıştır. Bu rakamlardan da açıkça ortaya çıktığı üzere DSİ’nin tarımsal sulamada işletme ve bakım sorumluluğundaki alan tüm sulama alanının sadece %6’sı civarına inmiştir.<sup>10</sup>

Hızlandırılmış transfer programıyla DSİ inşasını gerçekleştirdiği sulama projelerinin mülkiyetini değil, işletme bakım ve yönetim sorumluluğunu su kullanıcılarına devir etmiştir. Söz konusu sulama tesisleri köyler, belediyeler, birlikler ile özel hukuk tüzel kişiliği olarak 1163 sayılı yasaya göre ku-

<sup>9</sup> Mark Svendsen, *Irrigation Management Transfer in Turkey*, <http://www.fao.org/landandwater/AGLW/waterinstitutions/docs/CSTurkey.pdf>, s.12-15, (Erişim Tarihi: 12.06.2009); Hasan Özlü ve Öner Yorulmaz, “Participatory Irrigation Management in Turkey”, *Institutional and Technological Interventions for Better Irrigation Management in the New Millennium: Proceedings of the INPIM’s Ninth International Seminar on Participatory Irrigation Management*, (Ed. I. Hussain, Z. A. Gill, N. Zeeshan, ve S. Salman,) 4-8 December 2006, Lahore, Pakistan, 2007, s.149.

<sup>10</sup> Cecilia Tortajada, Şahnaz Tigrek ve Juan J. Sanchez-Meza, *Water Governance With Equity: Is Decentralisation the Answer? Decentralisation of the Water Sector in Mexico and Intercomparison with Practices from Turkey and Brazil*, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/tortajada\\_b.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/tortajada_b.pdf), (Erişim Tarihi: 20.12.2008).

rulmuş kooperatiflere devredilmiştir. 1997’de kabul edilen Dünya Bankası’nın yeni ülke yardım stratejisi sulamada özelleştirme ve yerelleştirme kapsamında bu devirlerin yapılmasını teşvik etmiştir. Dünya Bankası’nca hazırlanan Sulama Yönetiminde ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi (PPIMIP) ile danışmanlık ve eğitim desteği de sağlanmıştır. Banka, DSİ yetkililerini ABD ve Meksika’ya geniş ölçekli bir sulama yönetim transferini gerçekleştirmeleri için gerekli güveni edinmeleri amacıyla göndermiş ve bunu finanse etmiştir.<sup>11</sup> 1998-2004 yılları arasında Dünya Bankası’ndan sağlanan kredi kullanımıyla Sulama Yönetiminde ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi (PPIMIP) tamamlanmıştır.<sup>12</sup>

Kuruluşundan itibaren ülke düzeyinde su yatırımlarının en önemli planlayıcı ve yatırımcı kurumu durumunda bulunan DSİ, son dönemlerde gündeme gelen neoliberal politikalar doğrultusunda özkaynaklarına dayalı su yatırımı yapan kuruluş olma işlevinden büyük ölçüde uzaklaştırılmıştır. Nüfusu yüzbinden fazla olan kentlere yönelik içme, kullanma ve endüstri sularının sağlanması konusunda yetkili kuruluş olan DSİ’nin, milli bütçeden aldığı pay azaltılmış, DSİ, Devlet Planlama Teşkilatı rakamlarına göre, 2003 yılında gerçekleşen içme suyu yatırımlarının yarısından fazlasını dış kaynakla sağlayan bir kuruma dönüştürülmüştür.<sup>13</sup>

Bu kapsamda, DSİ, “milli bütçeden ayrılan payın yetersiz olması mevcut yatırımların gerçekleştirilmesi yönünde dış finansman aranmasını zaruri kılmaktadır” gerekçesiyle, Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası, Kuveyt Fonu, İslam Kalkınma Bankası, Japon Uluslararası İşbirliği Bankası, Fransız ve Alman Kredi kuruluşlarından<sup>14</sup> dış finansman sağlayan bir kuruluş haline getirilmiştir.

### **Merkezi Yönetim ve Kentsel Su Yönetimi**

İçme suyu ve kanalizasyon hizmetleri alanında kamunun rolü zaman süreci içinde değişiklikler göstermiştir. Cumhuriyet tarihinde merkezi yönetim su finansmanında 1930’lu yıllardan başlayarak etkili bir kurumsal yapılanma süreci içinde bulunmuştur. İller Bankası ve DSİ kentsel su finansmanı, plan-

<sup>11</sup> World Bank, *Participatory Privatization of Irrigation Management and Investment Project*, Staff Appraisal Report (Report No. 16525-TU), 1997.

<sup>12</sup> World Bank, *Participatory Privatization of Irrigation Management and Investment Project*, Implementation Completion Report (Report No. 31391), 2005.

<sup>13</sup> Tayfun Çınar, “Türkiye’de İçme Suyu ve Kanalizasyon Hizmetleri: Yönetim ve Finansman”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed. T. Çınar, H. K. Özdiç), Memleket, Ankara, 2006, s.237.

<sup>14</sup> DSİ’nin dış finansmana başvurma gerekçesi ile dış finansman sağladığı finans kuruluşları için bkz. [http://www.dsi.gov.tr/turkce\\_52\\_yil.pdf](http://www.dsi.gov.tr/turkce_52_yil.pdf), (Erişim Tarihi: 01.10.2007).

laması ve yatırımlarının gerçekleştirilmesinde 1980’li yılların başlarına kadar belediyeler adına en önemli iki kuruluş olmuşlardır.

Kentsel su finansmanında özellikle içme suyu ve kanalizasyon alanında önemli rolü bulunan İller Bankası’nın 1980’li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlere kamusal nitelikli kredi sağlayan işleyişini değiştirme arayışı başlamıştır. İller Bankası kanalıyla kamu kredisi alma yönündeki politikadan öncelikle büyükşehir belediyeleri ayrılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin yönetimlerinde doğrudan Hazine garantili ya da garantisiz dış borçlanma yolu tercih edilmiştir.

Kentsel su yönetiminde kamucu bir anlayışla hizmetlerin sağlanabilmesi için gerekli olan finansmanın karşılanmasında etkili bir kurum olan İller Bankası’nın 1990’lı yıllarla birlikte, uluslararası ticari ve piyasacı su yönetim paradigmasına da paralel olarak, etkinliği azaltılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda İller Bankası’nın belediyelere yönelik kredilerinde önemli bir dayanağı olan Belediyeler Fonu’nun işleyişine de merkezi yönetimce müdahale edilmiştir. Belediyeler Fonu 1993 yılından itibaren Bütçe Kanunu’na eklenen maddelerle ortak fona dahil edilmiştir. Ortak Fondan İller Bankası yatırımlarına ayrılan ödenekler ise önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu müdahaleler sonucunda 1994 ve 1995 yıllarında yatırım programına hiçbir yeni içme suyu tesisi girmemiştir.<sup>15</sup>

1990’lı yıllarda etkinliği aşamalı olarak azaltılan Belediyeler Ortak Fonu 2002 yılının başından itibaren tamamen kaldırılmıştır. Böylece İller Bankası’nca belediyelerin içme suyu ve kanalizasyon yatırımlarında başvurmakta olduğu önemli bir kaynak hukuken yok edilmiştir. Buna karşılık İller Bankası’nın ortakları durumunda bulunan yerel yönetimlere sübvansiyonlu kamu kredisi sağlama işlevi süreç içinde zayıflatıldıkça, büyükşehir belediyeleri dışında diğer belediyeler de zamanla proje finansmanı ve ticari kredilere yönelme eğilimi içine girmişlerdir. Hazine Borç Yönetimi Raporları’nda yer alan belediyelerin dış borçlanmalarına ilişkin bilgiler bu eğilimi çok açık biçimde ortaya koymuştur.

Öncelikle büyükşehir belediyelerinin daha sonra ise diğer belediyelerin çeşitli mekanizmalarla dış borçlanmaya yönelmelerinden sonra bu kurumlara kamu kredisi sağlamak üzere oluşturulmuş bulunan İller Bankası’nın kendisi de dış borçlanma yoluna yönelmiştir. 2006 yılında İller Bankası ile Dünya Bankası arasında imzalanan 213 milyon Euro’luk Belediye Hizmetleri Projesi kapsamında da İller Bankası, Dünya Bankası’ndan aldığı krediyi yerel yönetimlere belirli şartlarla kullanmıştır. Belediye Hizmetleri Projesi ile

---

<sup>15</sup> Güler (1999), *a.g.k.*, s.91.

Dünya Bankası'nın koşullarıyla kredi verilmesi gündeme gelen yerler arasında Antalya, Mersin ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri ile Bergama, Çankırı, Elbistan, Gelibolu, Gümüşova, Ilica, Kütahya, Muğla, Ödemiş, Polatlı Belediyeleri ile Serik Turizm Altyapı ve Çevre Birliği bulunmaktadır.<sup>16</sup>

Yerel yönetimler kredi alma koşullarındaki değişikliklere de bağlı olarak önceki dönemlerden farklı bir biçimde İller Bankası'nın ortağı olmalarının ötesinde “müşteri” olarak algılanmaya başlanmışlardır. Böylece İller Bankası artık öz kaynaklarını yerel yönetimlere kamu kredisi olarak kullandıran bir kurum olmak yerine, Dünya Bankası'nın talep ettiği koşullarda kredi sağlayan bir kuruluş niteliğine dönüşmüştür. Bu süreçte İller Bankası'nın teknik altyapı sağlayan yapısının da ortadan kaldırılması tartışmaları da hız kazanmıştır.

Bu doğrultuda İller Bankası'nın yapısal değişimine yönelik bir girişim olarak “İller Bankası Anonim Şirketi Kanun Tasarısı Taslağı” gündeme gelmiştir. Hükümet tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne gönderilen yasa tasarısı 2007 Kasım genel seçimleri tarihinin birkaç ay erkene alınması nedeniyle komisyonlardaki görüşme süreci tamamlanamayarak “kadük” olmuştur. İller Bankası'nın Hazine Müsteşarlığı'na bağlanması ve yerel yönetimlerin ortağı olmaktan çıkarılmasının amaçlandığı bu tasarıyla ayrıca bu kurumun en temel işlevi olan, Türkiye'ye özgü koşullar doğrultusunda belki de varlık nedenini oluşturan, yerel yönetimlere teknik yardım sağlama işlevinin de ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Bu girişimle, asıl olarak İller Bankası'nın tarihi misyonu ortadan kaldırılarak kentsel içme ve kullanma suyu ile kanalizasyon alanında piyasa koşullarında kredi sağlayan bir bankacılık kuruluşuna indirgenmek istenmiştir.

Odağında İller Bankası'nın yer aldığı sübvansiyonlu kredi ve teknik desteğe dayalı kentsel altyapı hizmetlerinin sağlanması politikasının yerelleştirme doğrultusunda aşamalı olarak ortadan kaldırılması, söz konusu hizmet alanlarında özelleştirmeleri hızlandırmıştır. Bu politikalar doğrultusunda kentsel su yönetimi piyasacı ve ticari bir modele doğru evrilmiş, suyu ticari ve ekonomik bir mal olarak gören yaklaşımla su kamusal içeriğinden büyük ölçüde kopartılmıştır. Sosyal devlet anlayışı içinde ödeme gücüne dayalı zenginlikten ve üretimden sağlanan vergiler yerine, piyasacı yaklaşımın “kullanan öder” ilkesi doğrultusunda kentsel suyun fiyatlandırmasında getirilen yeni ölçütlerle su fiyatları pek çok yerde su kullanıcılarına önemli maliyetler yüklemeye başlamıştır. Söz konusu fiyatlandırma girişimleri çokuluslu

<sup>16</sup> World Bank, *Municipal Services Project*, Project Appraisal Document (Report No. 32451-TR), 2005.



tekelleri bu alana yatırım potansiyeli ile çekmiş, bu girişimlerin yabancılaş-tırmayı arttırma yönünde etkileri orta vadede ortaya çıkmıştır. Bu süreç özel-likle büyükşehir belediyelerindeki kentsel altyapı finansmanında önemli değişikliklere yol açmıştır.

### **Kentsel Su Hizmetleri Yönetiminin Yeniden Yapılanması**

Kentsel su hizmetleri alanında ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda merkezi düzeyde DSİ ve İller Bankası görevlendirilmişken işleyişten asıl olarak yerel yönetimler sorumludurlar. 1980’li yıllara değin yerel yönetimler su finansmanını büyük ölçüde merkezi yönetim kurumları eliyle sağlanan destekle gerçekleştirmelerine rağmen bu dönemden sonra su finansmanında özel finansman ve özel sektör katılımı giderek ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu değişikliğin nedenleri arasında özellikle büyük kentlerde su ve kanalizasyon idarelerinin ticari esaslara göre oluşturulması bulunmaktadır.

1980 askeri darbesi ülkedeki parlamenter demokrasiyi belirli bir süre için askıya almanın yanı sıra ülkede neoliberal dönüşüm için gerekli altyapıyı da hazırlamıştır. Bu dönüşümün önemli bir aşaması olarak Dünya Bankası krediyle özerk bir yapılanmaya sahip İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) 1981 yılında 2560 sayılı yasayla kurulmuştur. Bu idarenin kuruluşu Dünya Bankası’nın bir kanalizasyon projesi için vereceği kredinin ön koşuluna dayanmıştır. Böylece kanalizasyon yatırımının belli bir zaman içerisinde tam geri dönüşünün belirli bir karla sağlanması ve bu doğrultuda su fiyatlamasının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

İSKİ başlangıçta İstanbul Belediyesi’nden bağımsız bir kurum olarak oluşturulmuşsa da, daha sonra İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin kurulmasıyla anakent yönetimiyle birleştirilmiştir. 1984 yılında İstanbul dışında Ankara ve İzmir’de kurulan büyükşehir belediyelerinde de İSKİ tipi ticarileştirilmiş su ve kanalizasyon örgütlenmesine geçilmiştir. Bu tip örgütlenmeler çerçevesinde kentsel su alanında önce küçük çaplı özelleştirmeler gündeme gelmiş ve bu kapsamda da sayaç okuma işlerinin özel sektöre devri gerçekleştirilmiştir. Ancak daha sonraları su finansmanında büyük ölçüde yabancı finansmana dayalı bir yapılanmaya geçiş söz konusu olmuştur.<sup>17</sup>

Bu süreçte uluslararası su tekellerinin yer aldığı daha büyük çaplı su dağıtım ile toplu su özelleştirmeleri de yaşanmıştır. Bunlar arasında en önemli örneklerden biri Antalya Büyükşehir Belediyesi’nce gerçekleştirilmiş bulu-

<sup>17</sup> Nilgün Görür, “Commercialization and Privatization of Urban Water and Sewerage services in Turkey: Poverty Reduction View”, *Water Development and Poverty Reduction*, (Ed: İ. H. Olcay Ünver, R. K. Gupta, A. Kibaroğlu), Kluwer Academic Publishers, Great Britain, 2003, s.181-184.

nan su hizmetleri işletmesinin kiralama yöntemiyle özelleştirilmesidir. Bir başka örnek İzmit'te yapılan Yuvacık Barajı'nın yap-işlet-devret modeliyle işletilmesidir. Yerel yönetim birliği oluşturma yoluyla su özelleştirmesinin önemli örneği ise Çeşme ve Alaçatı Çevre Koruma Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği (ÇALBİR) tarafından uygulamaya konmuştur.

Çokuluslu şirketlerin Türkiye'de kentsel su alanında altyapı yatırım, yönetim ve dağıtımına katılımlarının sağlandığı ilk girişim Antalya örneğinde olmuştur. 1990'ların başıyla birlikte Antalya'da özellikle kanalizasyon gereksinimi ön plana çıkmıştır. Bu gereksinimi karşılamak için arayış sürecinde DSİ ve İller Bankası'nın gereken kaynağı sağlayamaması üzerine devreye Dünya Bankası girmiştir. Bu süreçte önemli kurumsal değişiklikler yaşanmıştır. Antalya Büyükşehir Belediyesi kapsamında Antalya Su ve Atıksu Genel Müdürlüğü (ASAT) 1994 yılında İSKİ örneği doğrultusunda oluşturulmuştur. 1995 yılında ise Antalya Büyükşehir Belediyesi'nce Dünya Bankası'ndan alınmak istenen krediye ilişkin sözleşmenin önemli koşullarından biri olarak Antalya Altyapı Yönetim ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (ALDAŞ) kurulmuştur. Bu şirket aracılığıyla 1996 yılında çıkılan uluslararası ihaleye çok sayıda katılım olmuştur. Sonuç olarak 1996 yılında ASAT ile Antalya Su İşletmeleri Anonim Şirketi (ANTSU) arasında on yıllık imtiyaz sözleşmesi imzalanmıştır. ANTSU büyük ölçüde Fransız küresel su şirketi ONDEO'nun denetiminde kalmıştır.<sup>18</sup>

Antalya'da Dünya Bankası'nın kredisi ancak özelleştirme koşuluyla sağlanabilmiştir. Ancak, ANTSU'nun kentin su işletmeciliğini devralmasından sonra su tarifeleri hızlı bir yükselme sürecine girmiştir. Hızlı yükselişe rağmen ANTSU'nun tarife yükseltilmesi taleplerinin devam etmesi 2002 yılında belediye yönetimi açısından önemli sıkıntıları ve şirketle uzlaşmazlıkları ortaya çıkartmıştır. Söz konusu uzlaşmazlıkların ortadan kaldırılamaması üzerine şirket kendini feshetmiş ve taraflar önceden imzaladıkları sözleşme çerçevesinde süreçten gördükleri zararın tazmini istemiyle uluslararası tahkim yoluna başvurmuşlardır.<sup>19</sup> Antalya'da kentsel altyapı alanında özel sektör katılımıyla gerçekleştirilen su özelleştirme başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Türkiye'de su işletmeciliğinde özel sektör katılımına dayalı bir başka uygulama Çeşme ve Alaçatı Belediyeleri'nin kurduğu ÇALBİR eliyle ger-

<sup>18</sup> Antalya'da su hizmetleri yönetiminin özelleştirilmesi süreci için bkz. Gülser Öztunalı Kayır, Hülya Kendir, Ferhunde Hayırsever, *Su Hizmetleri Yönetimi: Antalya İncelemesi*, TODAİE, YYAEM, Ankara, 1999.

<sup>19</sup> a.k., s.186-190; Gülser Öztunalı Kayır ve Hüsnüye Akıllı, "Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme", *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar ve H. K. Özdiç), Memleket, Ankara, 2006, s.317-365.

çekleştirilmiştir. Özel su şirketinin işi devralabilmesi için uygun ölçeğin sağlanabilmesi amacıyla böyle bir birleştirmeye gidilmesi zorunlu görülmüştür. ÇALBİR Bakanlar Kurulu Kararıyla 1997 yılı sonunda kurulmuş, Birlik kısa bir süre sonra Dünya Bankası ile anlaşma imzalamıştır. Dünya Bankası kredisi bu deneyimin gerçekleştirilmesinde kritik bir rol oynamıştır. Birlik eliyle su özelleştirmesi sonucunda bu yerlerde su işletmesi Türk şirketi TEKSER ile Fransız şirket Veolia Water’ın büyük ortağı olduğu Alaçatı-Çeşme Su İşletmeleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi’ne (ALÇESU) devredilmiştir. Burada da diğer su özelleştirmesi yapılan yerlerde yaşanan durum ortaya çıkmış, su tarifelerinde yükselişler dikkat çekmiştir. Kamuoyuna Çeşmelilerin en pahalı şebeke suyunu içmekte oldukları haberleri yansımıştır.<sup>20</sup>

Diğer su özelleştirme örneklerinde yaşanan olumsuz sonuçlardan farklı sonuçlar söz konusu olmasa da bu deneyim Türkiye’de büyükşehirler dışında daha küçük nüfuslu kentlerde de su işletmelerinin dev çokuluslu şirketlere devrinin nasıl yapılabileceğine örnek oluşturması açısından önemlidir. Böylece sadece büyük kentlerin değil orta ve küçük ölçekli kentlerdeki hizmet alanlarının da bazı yönetim teknikleri kullanılarak çokuluslu şirketlerin ilgisi dahiline sokulabildiği bu örnekle ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de baraj yapımının ve işletmesinin özel sektöre devri yoluyla toplu su özelleştirmesi örneği ise İzmit Yuvacık Barajı’nın içinde çokuluslu bir su şirketinin de yer aldığı bir konsorsiyuma yaptırılarak işlettilmesidir. İzmit Yuvacık Barajı projesi iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Proje 1968 yılında başlatılmasına rağmen uzun süre bütçe yetersizliği gerekçe gösterilerek DSİ tarafından tamamlanamamıştır. 1987’de GAMA İnşaat’a ihale edilen projenin yap-işlet-devret modeline geçirilmesi yönünde 1989-1990 yılları arasında kimi girişimler olsa da Hazine ve İzmit Belediyesi’nin tesislerin ileri bir teknoloji gerektirmediği, belediyenin bu tesislerde üretilecek suya ihtiyacı olmadığı ve üretilecek suyun birim fiyatının yüksekliği nedeniyle satılamayacağı gibi nedenlerle vazgeçilmiştir. Ancak ilerleyen dönemde İzmit Belediyesi ve Hazine Müsteşarlığı görüşlerini değiştirmiş, projenin yap-işlet-devret modeli ile yapılması için girişimleri başlatmışlardır.<sup>21</sup>

Bu süreçte proje önce yap-işlet-devret kapsamına alınmış sonra suyun yönetimini üstlenmek üzere İzmit Su Anonim Şirketi (İSAŞ) adlı bir şirket kurulmuştur. Yuvacık Barajı’nın inşası ve işletmesi için 1995 yılında İzmit

<sup>20</sup> Ferhunde Hayırsever Topçu, “Yerel Yönetim Birliği Eliyle Su Özelleştirmesi: ÇALBİR Örneği”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar ve H. K. Özdinç), Memleket, Ankara, 2006, s.379-405.

<sup>21</sup> Evren Haspolat, “Su Özelleştirmelerinin Yöntemi Olarak Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Özel İşbirlikleri”, *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı 1, 2008, s.53-62.

Büyükşehir Belediyesi ile ortakları arasında GAMA, GÜRİŞ ve Thames Water şirketi olan İSAŞ arasında yap-işlet-devret modeliyle Hazine garantisinde 15 yıllık bir hizmet alım sözleşmesi imzalanmıştır. Proje kapsamında Yuvacık Barajı 1999 yılından itibaren işletmeye alınmıştır. Su hizmetleri alanında yap-işlet-devret modeli kapsamında tamamlanan ilk proje niteliğinde olan bu girişim sonucunda Hazine ağır bir mali yükü karşı karşıya kalmıştır. Bu kapsamda Yuvacık Barajı Projesi Sayıştay raporuna<sup>22</sup> konu olmuştur.

Türkiye’de Yuvacık Barajı örneği göz önünde tutularak baraj yapımı ve işletmesi büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanına sokulmuştur. Bu kapsamda, yerel yönetimler reformu olarak kamuoyuna sunulan değişiklik paketinin önemli parçalarından biri olan 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile “su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek, derelerin islahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak” görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Merkezi yönetimin sorumlu olması gereken baraj kurmak gibi büyük mali yükümlülük getiren yatırım ve işletme alanının büyükşehir belediyelerine dolayısıyla da büyükşehir belediyesi su ve kanalizasyon idarelerinin görev alanına sokulmuş olması, son dönemde büyük kentlerde gündeme gelen kuraklık tehdidiyle mücadelede önemli dezavantajlara neden olmuştur. Ayrıca bu durum ülke düzeyinde su yönetimi alanında var olan planlama ve eşgüdüm sorunlarını daha da artırıcı ve derinleştirici etkilerde bulunmuştur.

Reform kapsamında yapılan değişikliklerle kamu hizmetinin niteliği gereği baraj yapımından ve barajdan getirilecek suyun taşınacağı boruların döşenmesinden asıl olarak sorumlu olması gereken DSİ’nin bu yatırımlarda adeta yerel yönetimlere yönelik olarak bir danışman kuruluş kimliğine büründürülmüştür. Bu girişim söz konusu yatırımların yerel yönetimlerce finansmanının sağlanıp işletilmesinde son yıllarda kuraklık kriziyle açığa çıkan daha kapsamlı sorunlara yol açmıştır. Buna karşılık, siyasi iktidarca var olan sorunların kaynağı durumundaki suda ticarileştirme yönündeki politikalarından vazgeçilmesi yerine söz konusu politikaların yaygınlaştırılması arayışına girilmiştir. Bu arayışlar doğrultusunda son dönemde Türkiye’de kamu-özel ortaklıkları kapsamında nehirlerin yap-işlet-devret modeli doğrultusunda özelleştirilmesi konusu tartışılmaya açılmıştır. Büyük kentlerde ve kırsal sulamada yaşanan su sorunlarına çözüm olarak kamuoyuna hükümet tarafından sunulan öneri, 49 yıla kadar özel sektör kuruluşlarıyla imzalanacak imti-

<sup>22</sup> Sayıştay, *Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan “İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi” Hakkında Sayıştay Raporu*, Ankara, 2002.

yaz sözleşmelerine dayalı yap-işlet-devret modeli doğrultusunda nehirlerin kullanımının özel sektör katılımına açılması olmuştur.

Bu öneri kapsamında nehirlerin kullanımının özel sektöre açılmasıyla baraj yapımı, tarımsal sulama yapılması ve kentsel su sağlanmasında önemli bir mesafe kat edileceği ileri sürülmüştür. Nehir özelleştirmeleriyle birlikte artık kamu hukuku kapsamında Danıştay incelemesinden bahsedilmemekte, bunun yerine bu devirlerin özel hukuk kapsamı içinde uluslararası tahkim çerçevesinde nasıl düzenlenebileceği üzerinde durulmaktadır. Bu tartışmalar önümüzdeki dönemde su yönetiminde kamunun nasıl bir rol üstleneceğine yönelik olarak da önemli ipuçlarını taşımaktadır.

### **Sonuç**

Türkiye’de içme suyu ve kanalizasyon hizmetleri yönetimi Cumhuriyet tarihi boyunca çeşitli değişiklikler geçirmiştir. Ancak 1980’li yıllardan başlayarak su yönetim modeli ticarileştirilme eğilimine girmiştir. Önceleri kamu kredilerine dayalı sistem giderek “kullanan öder”, “maliyetin tam geri dönüşü” ve “karlılık” esasına göre fiyatlandırma mekanizmalarının etkisi altına sokulmuştur. Bu süreçte bir yandan kamusal su yönetimi modelinde merkezi yönetim kuruluşları dönüştürülerek DSİ ve İller Bankası gibi kamu kurumlarının sistem içindeki sübvansiyona dayalı etkinlikleri azaltılmış, diğer yandan su hizmetlerinin temel sorumlusu olan büyükşehir belediyeleri kamusal kredi mekanizmalarından uzaklaşarak dış kredi uygulamalarına tabi duruma gelmişlerdir. Ayrıca son dönemlerde büyükşehir belediyeleri dışında küçük ölçekli belediyelerde de benzer yönde uygulamaların yaygınlaştırılması arayışları başlamıştır.

Su yönetimi alanında kamu hizmetlerinin görülmesindeki söz konusu değişiklikler doğrultusunda kamusal mantığa dayalı su yatırımları yapma anlayışının zayıflatılması beraberinde toplumsal açıdan bazı kaçınılmaz sonuçları getirmiştir. Su yatırımları ve su finansmanının bedelini, sosyal dayanışma ve adalet gereği, zenginliğin kaynağından vergilerle alamayan bir kamusal işleyiş mekanizmasının oluşturulması, İller Bankası ve DSİ gibi kurumların güçsüzleştirilmesi, suda izlenen yerelleştirmeler, su finansmanının sorumlusu olarak, “kullanan öder” ilkesi gereği, kent ve kır yoksullarını hedefler hale gelmiştir. Son birkaç yıl içinde kuraklıkla birlikte çeşitli kentlerde yaşanan susuzluktan en çok etkilenenler de söz konusu yoksul kesimler olmuştur.

### **Kaynakça**

Çınar, Tayfun, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar, H. K. Özdiç), Memleket, Ankara, 2006, s.43-93.

- Çınar, Tayfun, “Türkiye’de İçme Suyu ve Kanalizasyon Hizmetleri: Yönetim ve Finansman”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar, H. K. Özdiñ), Memleket, Ankara, 2006, s.227-252.
- Görer, Nilgün, “Commercialization and Privatization of Urban Water and Sewerage services in turkey: Poverty Reduction View”, *Water Development and Poverty Reduction*, (Ed: İ. H. Olcay Ünver, R. K. Gupta, A. Kibaröglü), Kluwer Academic Publishers, Great Britain, 2003, s.175-195.
- Grusky, Sara ve Fill-Flynn, Maj, Will The World Bank Back Down: Water Privatization in a Climate of Global Protest, <http://www.citizen.org/documents/worldbank2004.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.11.2008)
- Güler, Birgül Ayman (Ed.) vd., *Su Hizmetleri Yönetimi: Genel Yapı*, TODAİE, YYAEM, Ankara, 1999.
- Hall, David ve Lobina, Emanuele, *From a Private Past to a Public Future? The Problems of Water in England and Wales*, <http://www.psiru.org/reports/2008-02-W-UK.doc>, (Erişim Tarihi: 13.03.2009).
- Hall, David ve Lobina, Emanuele, *The Private Sector in Water in 2009*, <http://www.psiru.org/reports/2009-03-W-companies.doc>, (Erişim Tarihi: 15.06.2009).
- Hall, David ve Lobina, Emanuele, *Water Privatisation and Restructuring in Latin America, 2007*, <http://www.psiru.org/reports/2007-09-W-Latam.doc>, (Erişim Tarihi: 13.03.2009).
- Haspolat, Evren, “Su Özelleştirmelerinin Yöntemi Olarak Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Özel İşbirlikleri”, *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı 1, (2008), s. 53-62.
- Kayır, Gülser Öztunalı ve Akıllı, Hüsnüye, “Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed: T. Çınar ve H. K. Özdiñ), Memleket, Ankara, 2006, s.317-365.
- Kayır, Gülser Öztunalı, “Küresel Ölçekte Suyun Yönetimi”, Antalya Su Sempozyumu, 8 Aralık 2007, (Ed. H. Serkan Akıllı), Kardelen Ofset, Ankara, 2008, s.28-41.
- Kayır, Gülser Öztunalı, Kendir, Hülya, ve Hayırsever, Ferhunde, *Su Hizmetleri Yönetimi: Antalya İncelemesi*, TODAİE, YYAEM, Ankara, 1999.
- Özlü, Hasan ve Yorulmaz, Öner, “Participatory Irrigation Management in Turkey”, *Institutional and Technological Interventions for Better Irrigation Management in the New Millennium: Proceedings of the INPIM’s Ninth International Seminar on Participatory Irrigation Management*, (Ed. I. Hussain, Z. A. Gill, N. Zeeshan ve S. Salman) 4-8 December 2006, Lahore, Pakistan, 2007.

- Salihoğlu, Serhat, “Küresel Su Siyaseti Nedir”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar, H. K. Özdiñ), Memleket, Ankara, 2006, s.3-42.
- Sayıştay, *Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan ‘İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi’ Hakkında Sayıştay Raporu*, Ankara, 2002.
- Svendsen, Mark, *Irrigation Management Transfer in Turkey*, <http://www.fao.org/landandwater/AGLW/waterinstitutions/docs/CSTurkey.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.06.2009).
- Topçu, Ferhunde Hayırsever, “Yerel Yönetim Birliğı Eliyle Su Özelleştirmesi: ÇALBİR Örneğı”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed: T. Çınar ve H. K. Özdiñ), Memleket, Ankara, 2006, s.379-405.
- Topçu, Ferhunde Hayırsever, “Marakeş’ten İstanbul’a Dünya Su Forumları”, *Antalya Su Sempozyumu*, (Ed. H. Serkan Akıllı), Kardelen Ofset, Ankara, 2008, s.42-54.
- Tortajada, Cecilia, vd., *Water Governance With Equity: Is Decentralisation the Answer? Decentralisation of the Water Sector in Mexico and Intercomparison with Practices from Turkey and Brazil*, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/tortajada\\_b.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/tortajada_b.pdf), (Erişim Tarihi: 20.05.2009).
- World Bank, *Municipal Services Project*, Project Appraisal Document (Report No. 32451-TR), 2005.
- World Bank, *Participatory Privatization of Irrigation Management and Investment Project*, Implementation Completion Report (Report No. 31391), 2005.
- World Bank, *Participatory Privatization of Irrigation Management and Investment Project*, Staff Appraisal Report (Report No. 16525-TU), 1997.
- World Bank, *Water Resources Management*, World Bank Policy Paper, Washington D.C., 1993.





## KALKINMA PLANLAMASINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA

*Barış ÖVGÜN<sup>1</sup>*

Kamu yönetiminde yönetim süreçleri POSDCORB (PÖPAYED) kısaltmasıyla yer almakta ve bu kısaltma, sırasıyla planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetim ve bütçelemeyi anlatmaktadır. Yönetim sürecinin ilk aşaması olan planlama, önceden belirlenmiş hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olarak kaynakların harekete geçirilmesi ve etkin kullanılması suretiyle sonuç almaya yönelen ve bu özelliğiyle de bilgi temeline sahip bir çabadır.<sup>2</sup> Bir başka deyişle planlama, ulaşılmak istenen hedef ya da hedeflere ne zaman, hangi araç ve yöntemlerle ulaşılabileceğinin bugünden saptanmasıdır.<sup>3</sup> Planlamanın bu niteliği onu yönetim süreci olarak adlandırılan yönetimin diğer basamaklarından ayırmakta ve planlama, kendinden sonra gelen yönetim basamaklarını doğrudan etkilemektedir. Bir başka deyişle benimsenen planlama anlayışına uygun olarak yönetim biçiminin amacı, örgütlenmesi, personelin durumu, bütçe yapısı ve denetim sistemi de şekillenmektedir. Bu nedenle de kabul edilen planlama anlayışının niteliği yönetim biçiminin şekillenmesinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bu çalışmanın temel konusu da değişen planlama anlayışının yönetim biçiminde ne tür değişiklikler yaptığını analiz edebilmektir.

Çalışmada kalkınma planlamasından stratejik planlamaya doğru değişen planlama anlayışının salt planlama anlayışında değil, temelde yönetim biçiminde önemli değişiklikler yarattığı iddia edilmekte ve bu değişikliğin gerçekleşmesinde de planlama birincil yönetsel süreç olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda stratejik planlamayı iddia edildiği gibi sadece kurumsal temelli işleyen bir planlama anlayışı olarak ele almamak gerekmektedir. Stratejik planlama, hem kurumsal düzeyde hem de makro çerçevede planlama anlayışını değiştiren ve kalkınma planlarının da stratejik nitelikli olmasını öngören ve böylece de devletin yönetim biçiminde önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olan bir planlama anlayışı ve uygulamasıdır. Bu nedenle kalkınma

---

<sup>1</sup> Ar. Gör. Barış Övgün, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, bovgun@politics.ankara.edu.tr.

<sup>2</sup> Cevdet Yılmaz, "Piyasa Ekonomilerinde Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları", *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85.

<sup>3</sup> Serije Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999, s.10.

planlamasından stratejik planlamaya geçiş süreci, sadece planlama tekniğinde meydana gelen değişimi değil, yönetim süreçlerinin diğer aşamalarında da ne tip değişikliklerin ortaya çıktığını göstermesi bakımından oldukça dikkat çekici bir çalışma alanıdır. Bu bağlamda bu çalışmanın amacı, bir teknik olarak planlama uygulamalarında meydana gelen değişimi analiz etmek değildir. Bu çalışmada benimsenen temel amaç, planlama aracılığıyla yönetim biçiminde yaşanan değişimleri ortaya koyabilmektir. Planlama anlayışında görülen değişiklikler de bu bağlamda ele alınmakta ve yönetim biçiminde meydana gelen değişikliklerden bağımsız değerlendirilmemektedir.

### **Bürokratik Yönetim Biçiminin Planlama Anlayışı: Kalkınma Planlaması**

Bürokratik yönetim, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan bulunduğu bir yönetim biçimidir. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan bulunması ise karar verme süreci ve uygulama safhası olarak ikili bir ayrımla karşımıza çıkmaktadır. Bürokratik yönetimin karar verme yapısında dikkati çeken nokta, kamunun vatandaşların talepleri doğrultusunda karar verme mekanizmasının asıl belirleyicisi olması ve bu özelliğine uygun olarak da kararların doğrudan kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesidir. Devletin hem karar verme yapısında hem de uygulama boyutunda birincil aktör olarak ön plana çıkması doğal olarak bu özelliklere uygun bir planlama anlayışının benimsenmesini gerektirmekte ve devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki konumuna ağırlık veren kalkınma planlaması, bürokratik devletin planlama anlayışı olarak belirlemektedir.

Kalkınma planlaması özellikle ekonomik ve toplumsal açıdan az gelişmiş ülkelerde uygulanan ve bu araçla da ekonomik ve toplumsal değişimin inşa edilebileceğine ve yönlendirilebileceğine inanılan bir planlama anlayışı ve uygulamasıdır.<sup>4</sup> Bu uygulama sürecinde ne fiyat sistemi tam anlamıyla ortadan kaldırılmakta ne de fiyat sistemi ekonominin temel aktörü olarak belirlenmektedir. Kalkınma planlaması anlayışı ve uygulamasında ülkelerin kalkınma için seçtikleri temel yol, bu iki görüşü de barındıran karma modeldir.<sup>5</sup> Bu model çerçevesinde ülkeler, ekonomik ve toplumsal yapıda değişim sağlayabilmek amacıyla hem ekonomik ve toplumsal yaşamda üretici kimlikleri ile roller ve görevler üstlenmekte hem de ekonomik ve toplumsal yaşamın kurallarını saptamaktadırlar. Bir başka deyişle kalkınma planlaması, devletin

<sup>4</sup> Alkan Soyak, *Ulusal ve Uluslararası İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006, s.5.

<sup>5</sup> Köksal Yıldırım, *Üçüncü Dünyanın Kalkınma Yolunda Alternatifi*, SET Ticaret, Ankara, 1990, s.111-113.

bütün üretim araçlarına el koyduğu ve özel mülkiyetin olmadığı sosyalist planlama anlayışından ya da bütün ekonomik kararların fiyat-maliyet ilişkisine bağlı olarak özel girişimler tarafından alındığı kapitalist planlamadan farklı bir planlamadır.<sup>6</sup>

Kalkınma planlaması, anlam çiftinden de anlaşılacağı üzere kalkınmanın planlama ile sağlanacağı düşüncesine dayanmaktadır. Kalkınma, toplumsal ve iktisadi yapıda meydana gelen niceliksel ve niteliksel bir değişim süreci<sup>7</sup> olarak ekonomiyle beraber bütün toplumsal yapının değişmesini kapsamaktadır.<sup>8</sup> Bu bağlamda da kalkınma, ekonomik ve toplumsal yapının programlı bir şekilde devlet tarafından yönetilmesi olan planlama kavramıyla yakın bir ilişki içindedir.<sup>9</sup> Kalkınma planlamasının doğuşu özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra az gelişmiş ülkelerin hızlı bir şekilde kalkınma hedefiyle ortaya çıkmış ve bu düşünce, kalkınma iktisadi tartışmalarından yoğun bir şekilde etkilenmiştir.<sup>10</sup> Türkiye'de de kalkınma planlamasının ilk nüveleri bu dönemde belirmiş ve Türkiye'ye özellikle gelişmiş kapitalist ülkelerden yoğun tavsiye ve önerilerde bulunulmuştur. Bu tavsiye ve öneriler, özellikle 1950'li yıllarda yoğunlaşmış ve Barker<sup>11</sup> ve James W. Martin ve C. E. Cush'un<sup>12</sup> hazırlamış oldukları raporlarda somut bir kimliğe bürünmüştür.

Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekmektedir ki bu raporlarda Türkiye'nin bütünsel bir kalkınma planlaması hazırlamasından ziyade almış olduğu dış borçları sorunsuz bir şekilde ödeyebilmesi için ekonomik programlamaya gidilmesi tavsiye edilmektedir. Hâlbuki 1960'lı yılların hemen başında uygulamaya konulmuş olan kalkınma planlamasının amacı, sadece ekonomi politikalarının programlı bir hale getirilmesi değil, toplumun sosyal ve kültürel gereksinimlerinin de karşılandığı bütünsel bir kalkınmanın sağlanabilmesidir. DPT'nin 1964 tarihli bir yayınında geri kalmış ülkelerin rasyonel ve sistemli bir şekilde hızlı bir gelişme gösterebilmeleri için Batı dışında bir yol izlemelerinin gerekliliğinin ve bunun da ancak devletin iktisadi ve toplumsal hayata bir plan dâhilinde müdahale etmesiyle gerçekleşebileceğinin belirtilmesi de kalkınmanın ekonomik ve sosyal boyutta ele alındığını

<sup>6</sup> Cahit Talas, *Ekonomik Sistemler*, Savaş Yayınları, Ankara, 1980, s.237-239.

<sup>7</sup> Hakan Mıhçı, "Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyi", *Mülkiye*, C:25, S:231, (2001), s.152.

<sup>8</sup> Cengiz Yavilioğlu, "Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:3, S:1, (2002), s.66.

<sup>9</sup> Memduh Aytür, *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1970, s.234.

<sup>10</sup> Yavilioğlu (2002), a.g.k, s.70.

<sup>11</sup> Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler*, Akın Matbaası, 1951.

<sup>12</sup> James W. Martin ve Frank C. E. Cush, *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev: Haluk Demirkan), Damga Matbaası, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1952.

göstermektedir.<sup>13</sup> Bu bağlamda kalkınma planlamasında kalkınma, piyasa tarafından gerçekleştirilemeyecek kadar büyük bir hamle olarak belirlemekte<sup>14</sup> ve devlet, sadece iktisadi yaşamın düzenleyici rolüne soyunmayarak hem ekonomik ve toplumsal yaşamda kuralları koymakta hem de ekonomik ve toplumsal amaçlı üretimlerde bulunmaktadır.<sup>15</sup> Devletin bu tip görevler ve roller üstlenmesi de sonuç olarak sermayenin önünde önemli bir engel olarak görülmekte ve bürokratik yönetim, özellikle ekonomik darboğazların baş sorumlusu olarak ilan edilmektedir.

### Yönetişimci Modelin Planlama Anlayışı: Stratejik Planlama

1980'li yılların başlarında somutlaşan ekonomik ve toplumsal çöküntünün temel sorumlusu olarak kamu sektörü gösterilmiş ve bu hedef göstermeden kamunun planlama yaklaşımı olan kalkınma planlaması da nasibini alarak yerini kısa dönemli istikrar politikalarına bırakmaya başlamıştır. Kamu sektörünün yaşanan ekonomik ve toplumsal sıkıntılara neden olduğu yönündeki iddia, devlet yönetiminin bir başka biçimde örgütlenmesi ve işlemesi gerektiğine dayanmaktadır. Kamu yönetiminin verimli, etkili ve rekabet edebilir bir yapıda olmasını sağlayabilmek için bu aşamada yapılması gereken kamu yönetiminin geleneksel yönetim anlayışından sıyrılarak stratejik düşünceye sahip olabilmesinin sağlanmasıdır.<sup>16</sup> Bir başka deyişle gelinen noktada bürokratik devlet yönetiminden vazgeçilmeli ve kamu sektörünün yanında özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin de yer aldığı ve yönetim olarak adlandırılan yeni bir yönetim biçimi benimsenmelidir.

Yönetim biçiminde görülen bu değişimin temel nedeni, devletin piyasanın karşısında konumlanmasının önüne geçilerek piyasa dostu devlet anlayışı temelinde devletin piyasanın sorunsuz bir şekilde çalışmasını sağlamak ve hantal devlet yapısından arındırılan devletin de aynen bir özel sektör işletmesi gibi çalışabilmesini sağlayabilmektir. Kamu yönetiminin bakış açısını değiştirecek ve böylece kamu yönetimini ekonomik, etkili ve verimli bir hâle getirecek en önemli yönetim aracı ise stratejik planlamadır. Stratejik planlama, stratejik yönetimi gerçekleştirebilmek için iç ve dış çevrenin ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan analiz edilerek göz önünde bulundurulduğu, bir

<sup>13</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz?*, 1964.

<sup>14</sup> Mihçi (2001), a.g.k, s.150.

<sup>15</sup> Kemal Saybaşı, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi 1963-1985*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1986, s.14-17.

<sup>16</sup> Mehmet Barca ve Ahmet Nohutçu, "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu v.d.), 2.B., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008. s.337. (337-362)

misyon temelinde amaçlara ulaşacak araçların, yöntemlerin ve kaynakların belirlendiği bir planlama anlayışıdır.<sup>17</sup> İsmail Bircan, stratejik planlamanın mikro ve makro olmak üzere iki boyutlu olduğunu söylemektedir. Mikro boyut, kurum ve şirket temelli yapılan planlama çalışmalarını anlatmaktadır. Makro boyut ise, ulusal kaynakların yönetim ve denetimini gerçekleştirmek amacı taşımaktadır.<sup>18</sup> Bircan'ın stratejik planlamayı bu şekilde mikro ve makro çerçevede ele alması da stratejik planlamanın sadece kurum bazında işleyen bir planlama anlayışı olmadığını, aynı zamanda makro çerçevede kamu yönetiminin genel yapısında da değişiklikler öngördüğünü göstermektedir.

Stratejik planlamanın kuramsal temeli yeni kamu işletmeciliği anlayışında yatmaktadır. Bilindiği üzere yeni kamu işletmeciliğinin özü devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda minimum seviyede görevler ve roller üstlenmesi ve esas fonksiyonunun piyasa ekonomisinin rahat ve güvenli işlemesi için yeterli koşulları sağlayabilmesidir. Bir başka deyişle devletin küçültülmesi tek çözüm aracı değildir ve aynı zamanda devletin piyasaya uygun olarak etkili, verimli ve ekonomik çalışması da gerekmektedir. Bu bağlamda devletin kürek çekmemesi ve sadece dümende olması en uygun yönetim biçimidir.<sup>19</sup> Kuramsal desteğini kamu işletmeciliğinden alan stratejik planlama, bu noktada yönetişimci yönetim biçiminin ruhuna uygun olarak ekonomik ve toplumsal yaşamın devletin aldığı kararlarla ve merkezi denetimle değil, olabildiğince tek tek firmaların fiyat düzeni aracılığıyla etki yapan kararlarla düzenlenmesi gerektiği fikrine dayanmaktadır. Bu nedenle de bireycilik düşüncesi temelinde yükselen stratejik planlama düşüncesi, özel sektör mantığına uygun işleyiş yapısı ve sivil toplum ve özel sektör ortaklığında beliren danışmacı ve müzakereci karar alma yapısıyla planlama anlayışını ve devlet yönetimini bir bütün olarak değişime zorlamaktadır. Stratejik planlamanın devletin yönetim biçimini nasıl değiştireceği Türkiye'nin hazırlamış olduğu 2003 yılı ulusal programda da yer bulmuş ve bu programda stratejik planlamadan temel beklenti şu şekilde ortaya konulmuştur:<sup>20</sup>

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazır-

<sup>17</sup> Sezen (1999), a.g.k, s.28.

<sup>18</sup> İsmail Bircan, *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5icerikdetaydh304.pdf>, s.14. (Erişim Tarihi:20.05.2008).

<sup>19</sup> D. Osborne and T. Geabler, *Reinventing Government, How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Boks, New York, 1993.

<sup>20</sup> *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2003.

lanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dâhil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır.

2003 yılı ulusal programında da görüleceği üzere stratejik planlamadan temel beklenti, sadece planlamanın kurumsal düzeyde yapılması değil, yeni bir planlama anlayışı ve uygulamasıyla yönetim biçiminin karar verme yapısı temelinde çeşitli açılardan değiştirilmesidir. Bu durum Türk kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasını başlatmış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda daha net bir şekilde göze çarpmakta ve stratejik planlamanın yönetim süreçlerinde önemli değişiklikler yaratacağı belirtilmektedir.<sup>21</sup>

Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Yönetim biçiminde önemli değişikliklere neden olan ve 1950'li yıllarda özel sektörde uygulanmaya başlanmış olan stratejik planlamanın kamu yönetiminde ilk kez uygulanması 1993 yılında ABD'de bütün kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planların ve performans planlarının hazırlanmasının zorunlu tutulduğu "Hükümet Performansı Sonuç Kanunu" (Government Performance Results Act) ile olmuştur.<sup>22</sup>

Türkiye'de kamu yönetiminde stratejik planlamanın uygulanması ise uluslararası örgütlerin tavsiyeleri doğrultusunda gerçekleşmiş ve bu noktada ilk adım kalkınma planlarının hem strateji hem de hedefler açısından anlaşmaya uygun olmasını şart koşan Dünya Bankası ile yapılmış olan beşinci yapısal uyum kredisi ile atılmış ve süreç 12 Temmuz 2001 tarihinde yapılmış olan 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL-1) ile devam etmiş ve 2003 yılında çıkarılmış olan 5018 sayılı Kamu Mali

<sup>21</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9. maddesi, RGT:24.12.2003, 25326.

<sup>22</sup> Volkan Erkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, DPT, Yayın No: 2759, Ankara, 2008, s.1.

Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile de kamu yönetiminde stratejik planlamanın uygulanması zorunlu bir hâle gelmiştir.

### Değişen Planlama Anlayışının Sonuçları

Ekonomik ve toplumsal yaşama doğrudan ve dolaylı devlet müdahalesi<sup>23</sup> olarak beliren planlama aracılığıyla ekonomik ve toplumsal yaşama ne ölçüde müdahale edildiği<sup>24</sup> ve ekonomik ve toplumsal yaşamın nasıl düzenlendiği<sup>25</sup> ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda planlama, devletin yönetim biçiminin nasıl olacağını ve bu biçimin hangi ilkeler üzerinde yükseleceğini gösteren en temel yönetsel araç olarak belirlemektedir. Bu bağlamda kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçiş süreci, yönetim biçiminin amacında, örgütlenmesinde, personel statüsünde, bütçe sisteminde ve denetim yapısında önemli değişiklikler yaşanmasına neden olmaktadır. Planlamanın bu gücü yönetim süreçlerinin ilk aşaması olması ve kendisinden sonra gelen yönetim süreçlerinin alacağı şekli belirlemesinden kaynaklanmaktadır.

Yönetim süreçlerinin ilk aşaması olan planlama, amacı da içeren bir yönetsel süreçtir. Bir başka deyişle yönetim sürecinin ilk aşamasında amaç ve planlama iç içe geçmiştir. Bu bağlamda planlamanın amacında görülen değişim, doğrudan yönetim süreçlerinin diğer aşamalarının da bu amaca uygun olarak yapılandırılmasına neden olmaktadır. Planlamanın amacında görülen değişimle yönetim biçiminin nasıl değiştirildiğini gösteren temel belgelerden biri kalkınma planlarıdır. Kalkınma planlarından özellikle beşinci beş yıllık kalkınma planı, ekonomik ve toplumsal yapının hangi amaç ve ilkeler çerçevesinde yönetileceğini gösteren önemli bir planlama belgesidir. Stratejik bir boyutla hazırlanan beşinci beş yıllık kalkınma planında temel amacın serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesinin sağlanması olarak tespit edilmesi ve bu amaçla da özelleştirme ve yabancı sermaye girişinin sağlanması için gerekli ve yeterli ekonomik ve hukuki düzenlemelerin yapılmasının hedeflenmesi<sup>26</sup> değişen planlama amacıyla yönetim biçiminin hangi çerçevede oluşturulacağını göstermektedir. Serbest piyasa ekonomisinin yerleşmesini sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemlerin alındığı politika metinlerine dönüşen kalkınma planlarında bu noktada değinilmesi gereken bir diğer kalkınma planı da altıncı beş yıllık kalkınma planıdır. Altıncı beş yıllık kalkınma planında da beşinci beş yıllık kalkınma planındaki temel politikalar benimsene-

<sup>23</sup> Özcan Kaya, “İktisaden Geri Kalmış Memleketlerde Planlama”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:16, S:1, (1961), s.41.

<sup>24</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Planlama Nedir Niçin Planlama Yapıyoruz*, Ankara, 1973, s.9.

<sup>25</sup> Sinan Sönmez, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987, s.22.

<sup>26</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1984.

rek özel sektöre dayalı bir büyüme ve kalkınma anlayışı doğrultusunda ekonomik ve toplumsal yapının kurulduğu görülmektedir.<sup>27</sup> Planlamanın amacında nasıl bir değişim yaşandığını göstermesi bakımından ele alınması gereken bir diğer planlama belgesi de yedinci beş yıllık kalkınma planıdır. Piyasa dostu devlet mantığına uygun olarak hazırlanmış olan planda devletin ve piyasanın birbirini destekleyici ve tamamlayıcı görevlerinin bulunduğu belirtilmektedir. Devletin bu işbölümündeki tamamlayıcılık görevi ise ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizması ile gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli hukuksal düzeni sağlama ve gerekli gözetim işlevini yerine getirmekle sınırlıdır.<sup>28</sup> Devletin bu şekildeki değişen konumu sekizinci beş yıllık kalkınma planında daha da somut bir hâl almış ve 2000’li yılların başında yüzde otuz seviyelerinde olan kamu yatırımlarının 2023 yılında yüzde on seviyesine çekilmesi hedeflenerek devletin asli görevinin rekabetçi piyasa düzenini sağlama olduğu ileri sürülmüştür.<sup>29</sup> Planlamanın amacında meydana gelen değişmeyi göstermesi bakımından ele alınması gereken son kalkınma planlaması belgesi dokuzuncu yedi yıllık kalkınma planıdır. Dokuzuncu yedi yıllık kalkınma planı, 2006 yılında yürürlüğe girmesi gerekirken 2007 yılında yürürlüğe sokulmuş ve önceki kalkınma planlarından farklı olarak AB’ye üyelik sürecinde istatistikî açıdan uyum sağlayabilmek amacıyla yedi yıllık bir zaman dilimi esas alınarak hazırlanmıştır. Planlamanın uluslararasılaşmasına uygun olarak yedi yıllık hazırlanan plan, amaçlar bakımından da bu politikayı devam ettirmiş ve planda sanayileşme odaklı kalkınma amacı yerini yatırım ortamının iyileştirildiği ve değişen şartlara uyum sağlayacak bir kurumsal kapasitenin yaratılması olarak değiştirmiştir.<sup>30</sup>

Değişen planlama anlayışının yönetim süreçlerinde ortaya çıkardığı bir diğer değişiklik alanı, yönetim biçiminin örgütlenmesine ilişkindir. Kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçiş süreci, bu noktada yönetim biçiminin örgütlenme düzeyinde temel olarak üç şekilde değişiklik yaratmaktadır. Yönetim biçiminin örgütlenmesinde meydana gelen ilk değişiklik, yönetim biçiminin değişen amacına uygun olarak esnek ve yatay bir yapıda örgütlenmesi ve örgütlenmede kurumsal/yerellik uygulamalarının ön plana çıkmasıdır. Yönetim biçiminde meydana gelen örgütlenme konusundaki bir diğer değişiklik de devletin ekonomik ve toplumsal örgütlenmedeki gücünün

<sup>27</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989.

<sup>28</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1995.

<sup>29</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.

<sup>30</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006.



uluslararası aktörlere devredilmesidir. Örgütlenme konusunda yaşanan son değişiklik ise ilk iki değişikliğe paralel olarak doğrudan planlama örgütünün örgütlenmesinde değişikliklerin olmasıdır.

Kamu yönetiminde stratejik planlamaya geçilmesinden esas beklentinin kamu idarelerinin politika oluşturma kapasitelerinin artırılması olduğu iddia edilmektedir. Her kamu idaresinin politika üretmede merkezi yönetimin etkisi ve yönlendirmesinin en alt seviyede tutularak kendisinin esas belirleyici hale gelmesi ise temel olarak her kamu kurum ve kuruluşunun kendi geleceğini kendisinin planlaması ve harcamalarında kendisini özgür hissetmesini sağlayabilme amaçlıdır.<sup>31</sup> Kamu yönetiminde her kamu kurum ve kuruluşunun kendi geleceğini planlaması ise sonuç olarak ademi merkeziyetçi bir yapılanmanın oluşmasına yol açmaktadır. Bu durumun ilk uygulaması, klasik bakanlık yapılanmasının eritilmesi ve enerji, finans, bankacılık gibi her bir sektörün ayrı ayrı planlanmasını sağlayan bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkması şeklinde olmuştur.<sup>32</sup> Bu süreçte planlama araçlarından mahrum kalan DPT'nin konumunda da değişimler yaşanmış ve ekonomi yönetimi Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası'na emanet edilmiştir.<sup>33</sup> Değişen planlama anlayışının örgütlenme konusunda yaratmış olduğu kurumsallık anlayışının bir diğer uygulaması da yerel yönetimler düzeyindedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendiliklerini ortaya çıkarma ve artan rekabet ortamında her idarenin zayıflıklarını ve üstünlüklerini belirleyerek kendisini diğer idarelerden farklı kılabilmek için stratejik planlama sayesinde kamusal karar alma yapısı yukarıdan aşağıya doğru değil, aşağıdan yukarıya doğru işlemekte ve böylece merkezi yönetim değil tek tek yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Bu noktada da yerel yönetimler, bütünsel bir ekonomik ve toplumsal kalkınmadan ziyade aynen bir özel sektör işletmesi gibi kendisinin farkındalığını ve dolayısıyla kazancını çoğaltma amaçlı bir politika gütmektedirler.

Yönetim biçiminin örgütlenmesinde görülen ikinci değişiklik alanı, ekonomik ve toplumsal örgütlenmede ulusal devletin belirleyicilik özelliğinin uluslararası aktörlerle paylaşılmasıdır. Uluslararası aktörlerin yönetim biçimi-

---

<sup>31</sup> Planlama anlayışında görülen yerelleşme/kurumsallaşma uygulamalarının en somut görünümü yerel yönetimlerde ortaya çıkmaktadır. 5018 sayılı kamu yönetimi ve kontrol kanunu gereğince nüfusu 50.000 üzerinde olan yerel yönetim birimlerinin stratejik planları bir zorunluluk olarak öngörülmüştür.

<sup>32</sup> Kerim Şahin, "Stratejik Planlama Nasıl Yapılmalı?", *Stratejik Boyut*, Yıl:1, S:1, (Ekim-Kasım-Aralık 2008), s.64.

<sup>33</sup> Selime Güzelsarı, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2007, s.85.

minde ve dolayısıyla planlama anlayışındaki etkileri katılım ortaklığı belgeleri, ilerleme raporları, niyet mektupları ve yapısal uyum anlaşmaları aracılığıyla somutlaşmaktadır. Yönetim biçiminin yapısına ve işleyişine ilişkin önemli dönüşümlerin önerildiği bu transfer araçları neticesinde makro çerçevede katılım öncesi ekonomik program, ulusal program ve ön ulusal kalkınma planı olarak yeni planlama belgeleri ortaya çıkmış ve bu belgeleri yine değişen planlama anlayışının sonuçları olarak orta vadeli program ve orta vadeli mali plan izlemiştir. Bu beş yeni planlama belgesinde yer alan amaçlar ve hedefler, Türk kamu yönetiminin bundan böyle nasıl bir yapılanma içinde olduğunu göstermesi bakımından oldukça önem taşımaktadır. Bu beş yeni planlama belgesinden biri olan ön ulusal kalkınma planı, AB'ye üyelik sürecinde katılım öncesi mali yardımların kullanımına temel teşkil etme amacıyla diğer aday ülkeler gibi Türkiye'nin de hazırlamakla yükümlü olduğu bir planlama belgesidir. Yeni planlama belgelerinden biri olan bu belgenin nasıl bir kamu yönetimi yapılanması öngördüğü 2004-2006 planında net bir şekilde ifade edilmektedir. Bu plana göre kalkınma politikasında temel amaç, kamunun doğrudan mal ve hizmet üretiminin önüne geçmek ve piyasa mekanizmasının bütün yönleriyle güçlendirilmesini sağlayabilmektir. Bu iki temel amacın gerçekleştirilmesinin kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği arttırabileceğine ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirebileceğine inanılmakta ve bu amaçlara ulaşabilmek için de kamu yönetiminde stratejik planlama ve performans yönetimi uygulamalarının yaygınlaştırılması gerektiği belirtilmektedir.<sup>34</sup> Bu noktada ele alınması gereken bir diğer planlama belgesi de katılım öncesi ekonomik programdır. 2001 ve 2002 yıllarında hazırlanmış olan katılım öncesi ekonomik programlar nasıl bir kamu yönetiminin yaratılmak istenmesi açısından önemli ipuçları sunmaktadırlar. Bu planlara göre özelleştirmeye hız verilerek yabancı sermayenin girişine kolaylık sağlanmalı, kamu yönetimini etkin ve verimli kılabilmek amacıyla kamu istihdamı azaltılmalı, mali yönetim ve kontrol sistemi yeniden yapılandırılmalı, bütçe ve denetim yapısında rasyonelleşme sağlanmalıdır.<sup>35</sup> Kamu yönetiminde önemli bir dönüşüm yaşanmasını öngören bu amaçlar, ulusal programda da yer bulmuş ve aşırı merkezîyetçi yapının ortadan kaldırılması ve yukarıda belirtilen hususların hayata geçirilmesinde stratejik planlama önemli bir yönetim aracı olarak sunulmuştur.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> T.C. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara, 2003.

<sup>35</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2001 ve Devlet Planlama Teşkilatı, 2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, Ankara, 2002.

<sup>36</sup> Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Ankara, 2003.

Uluslararası aktörlerin politika tavsiyeleri ile makro çerçevede Türkiye'nin uluslararası yeni planlama belgeleri olarak ortaya çıkmış olan bu üç belge dışında ulusal düzeyde kalkınma planlarının yanında orta vadeli program ve orta vadeli mali plan adıyla iki yeni planlama belgesi de ekonomik ve toplumsal yapının nasıl kurulacağı konusunda önemli bir yere sahiptir. 2006-2008 döneminde ilk kez uygulamaya sokulmuş olan orta vadeli program, DPT tarafından üç yıllık olarak hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nun temel politika öncelikleri ile temel hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik göstergeleri ve kalkınma planlarını da içeren<sup>37</sup> ve bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde amaç ve öncelikleri belirleyen bir programdır.<sup>38</sup> Bu programın temel amacı, stratejik amaçlar çerçevesinde kamu politikalarını şekillendirmek, kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek ve böylece kamu yönetiminde etkililik, verimlilik ve tutumluluk sağlayabilmektir.<sup>39</sup> Orta vadeli program dışında ulusal düzeyde ortaya çıkmış olan bir diğer yeni planlama belgesi ise orta vadeli mali plandır. Orta vadeli mali plan, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedefe açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve orta vadeli programa uygun olarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanan bir plandır. Orta vadeli mali planların, orta vadeli programlara uygun olarak hazırlanmasından dolayı aynı amaç ve hedefleri içermekte ve bu amaç ve hedefler arasında kamu yönetiminin esnek bir şekilde bir şekilde yapılandırılması öne çıkmaktadır.<sup>40</sup>

Yönetim biçiminin örgütlenmesinde görülen bu değişiklikler doğal olarak planlama örgütünde de önemli değişimlerin yaşanmasına neden olmakta ve üçüncü değişiklik noktası olarak DPT, yapısal ve görevsel açıdan önemli değişimler yaşamaktadır. DPT'nin görevlerinde yaşanan değişimde ele alınması gereken ilk düzenleme 1984 yılında çıkarılmış olan 223 sayılı KHK'dir. Bu KHK ile birlikte DPT'ye sadece yerli özel sermayeyi değil, yabancı sermayeyi de teşvik görevi verilmiştir. Bu görevin uzantısı olarak da uluslararası örgütlerle girilen ikili ilişkilerde DPT'nin görüş ve tekliflerde

<sup>37</sup> *Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)*, 08.07.2008, 26930 (Mükerrer).

<sup>38</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, 2005.

<sup>39</sup> T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, 2005 ve T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, 2007.

<sup>40</sup> *Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)*, RGT: 08.07.2008, 26930 (Mükerrer), *Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, RGT: 02.07.2005, 25863, *Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, RGT: 15.07.2006, 26229, *Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)*, RGT:03.07.2007, 26571.

bulunacağı belirtilmiştir.<sup>41</sup> DPT'nin yapısında ve görevlerinde değişim yaşanmasına neden olan bir diğer yasal düzenleme de 1991 yılında çıkarılmış olan 3701 sayılı kanundur.<sup>42</sup> Bu kanunun konumuz açısından en önemli tarafı, DPT'nin ana hizmet birimlerinin genel müdürlüğe çevrilmesi ve bu genel müdürlüklere proje geliştirme genel müdürlüğü adı altında yeni bir genel müdürlük eklenerek DPT'nin proje değerlendiren bir örgüte dönüştürülmesidir.<sup>43</sup> 1980'den sonra DPT'nin görevlerinde yaşanan değişim sürecinin en önemli noktası ise kurum tarafından hazırlanan ve DPT'nin hem yapısında hem de görevlerinde önemli değişimler öngören *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı*'dır.<sup>44</sup> Yeni dönemin planlama örgütü olarak görülen stratejik araştırma ve planlama kurumu bu tasarıya göre görevlerini yönetim modeline uygun olarak katılımcı bir anlayışla hazırlayacak ve temel amaç olarak da özel sektörün karşı karşıya kaldığı belirsizlik ortamını ortadan kaldırmayı benimseyecektir. Böyle bir yeniden yapılanmaya gidilmesinin nedenleri tasarıya göre bilim, teknoloji, enerji, altyapı ve iletişim alanlarında yaşanan değişimlerden ötürü mevcut yapının danışmanlık hizmetlerini yerine getirebilecek koşullara sahip olmamasıdır.<sup>45</sup> Böylece DPT, 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetiminin her alanını kapsayan bağımsız idari otorite mantığına uygun olarak doğrudan başbakana bağlı, özerk ve bağımsız bir yapıya dönüştürülmek istenmektedir.<sup>46</sup> Bu bağlamda da 2002 ve 2003 katılım öncesi ekonomik programlarında da ifade edildiği üzere DPT'nin temel görevi, devlette genel kurumsal gözden geçirme çalışmalarıyla kamu yönetiminin yalın, hızlı, verimli ve etkin bir yapıya kavuşmasını sağlayabilmektir.<sup>47</sup> DPT'nin görevlerinde yaşanan bu değişim süreci tüm kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlamanın uygulanmaya konulmasının zorunlu tutulduğu 5018 sayılı kanunla da devam etmiş ve DPT, planlama konusundaki konumunu kaybetmeye başlamıştır. 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanununa göre DPT, stratejik planlama takvimi ve planların kalkınma planları ve yıllık programlarla

<sup>41</sup> *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, 18.06.1984, 18435 (Mükerrer).

<sup>42</sup> *Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 Sayılı Kanun*, RGT: 22.03.1991, 20822.

<sup>43</sup> Soyak (2006), a.g.k, s.146.

<sup>44</sup> *Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).

<sup>45</sup> a.k.

<sup>46</sup> Şahin (2008), a.g.k, s.66.

<sup>47</sup> 2002 ve 2003 yılları katılım öncesi ekonomik programlarda DPT'nin yeni konumu bu şekilde belirlenirken idari reform olarak da kamu yönetiminde kamu harcamaların azaltılması, teşkilat yapısının sadeleştirilmesi ve karar alma mekanizmasının hızlandırılması amaçlanmaktadır.

uyumlu olması konularında yetkili kılınmışken; Maliye Bakanlığı (BÜMKO) da bütçelerin stratejik planlarda belirtilen performans göstergelerine uygun olarak hazırlanması ve bu çerçevede idarelerin yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda görevlendirilmiştir. 5018 sayılı kanunun ilgili maddesinde yer alan bu düzenleme, performans bütçenin ve stratejik planlamanın yakın bir ilişki içinde bulunduğu düşünüldüğünde stratejik planlama sürecinde hem DPT'nin ve hem de Maliye Bakanlığı'nın süreç içerisinde olacağını göstermektedir. Ancak bu süreçte DPT'nin sadece kamu kurum ve kuruluşlarına stratejik planların hazırlanması sürecinde rehberlik etmesi görevinin verilmesi bundan böyle DPT'nin ana görevinin kamu kurum ve kuruluşlarının hazırlayacakları yatırım projelerini onaylamakla sınırlı kalacağını göstermektedir. Çünkü kamu yönetimine stratejik planlanmanın sokulmasının temel nedeni her kamu idaresinin planlama çalışmalarında esas aktör olabilmesini sağlayabilmektir.

Planlama anlayışında yaşanan değişimin yönetim süreçlerinde yaratmış olduğu üçüncü değişiklik alanı da değişen planlama anlayışına uygun olarak mali/bütçe yapısının değişime uğramasıdır. Stratejik planlama, kalkınma planlamasından farklı olarak performans bütçe sistemi üzerinde yükselmekte ve stratejik planlar, performans bütçenin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir. Bu durum, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde de dile getirilmekte ve performans esaslı bütçeleme şu şekilde tanımlanmaktadır:<sup>48</sup>

Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur.

Türk kamu yönetiminin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile tanışması 5018 sayılı kanunla olmuş ve bu kanun, bütçe sürecinde önemli değişiklikler öngörmüştür. İlk olarak 1973 yılından itibaren uygulanmakta olan program bütçe uygulamasına son verilerek performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir.<sup>49</sup> Performans esaslı bütçelemenin getirmiş olduğu

<sup>48</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, 2004, s.7.

<sup>49</sup> Performans esaslı bütçeleme sistemi, analitik bütçe sınıflandırma yapısı, çok yıllık bütçeleme süresi ve tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi temelinde uygulanan bir bütçeleme sistemidir.

ikinci yenilik, daha önceden yıllık olan bütçenin üç yıllık olarak değiştirilmesi ve genel ve katma bütçe ayrımının kaldırılarak genel ve özel bütçenin oluşturulmasıdır.<sup>50</sup> Performans bütçeleme sistemiyle gelen üçüncü yenilik de kamu yönetiminin örgütlenmesinde görülen değişikliğe paralel olarak merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme yerine kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve sonuç odaklı bütçeleme modelinin benimsenmesidir.<sup>51</sup> Kamu yönetiminde performans bütçenin uygulamaya konulması oldukça önemlidir. Çünkü bütçe ve mali yönetim sistemi, kamu sektörü faaliyetlerinde kaynakların kontrolünü, gelecek planlamasını ve yönetimini etkilemekte ve performans bütçe de bu etkiyi etkenlik ve etkililik ilkeleriyle gerçekleştirmeye çalışmaktadır.<sup>52</sup> Bu bağlamda performans bütçede işin nasıl yapıldığından ziyade ne yapıldığı önem kazanmakta ve böylece kamu yönetiminde nitel değil niceliksel değerlendirme öncelikli olmaktadır.

Kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçilmesinin yönetim süreçlerinde yapmış olduğu bir diğer değişiklik alanı denetim sisteminin değişmesidir. Bilindiği üzere kalkınma planlaması döneminde kamu yönetiminde denetim, temel olarak hiyerarşik ve vesayet denetimi ve bu iki denetim de doğruluk (kaydedilen işlemlerin doğru olarak hesaplanması), yasallık (işlemlerin mevzuata uygunluğu) ve düzenlilik (işlemlerin muhasebe kurallarına uygun olması) ilkeleri temelinde işlemektedir. Ancak stratejik planlamayı bütün kamu kurum ve kuruluşları için zorunlu kılan 5018 sayılı kanunla kamu yönetiminde idari denetim sistemi değişmekte ve denetim sistemi, iç ve dış denetim olmak üzere ikili bir yapı şeklinde kurulmaktadır. Bu sistemde iç denetim de iki ayrı şekilde düşünülmekte ve mali kontrol birimleri tarafından yapılan harcama öncesi denetim için iç kontrol ve iç denetçiler tarafından yapılan harcama sonrası denetim için de iç denetim anlayışı benimsenmektedir. Denetim sisteminin bu şekilde örgütlenmesi kamu yönetimi için oldukça yeni bir uygulamadır. Çünkü daha önceden harcama öncesi kontrol gibi bir denetim uygulamasının olmamasına ek olarak harcama sonrası denetim de Maliye Bakanlığı müfettişleri ve muhasebat kontrolörleri tarafından yapılmaktaydı.<sup>53</sup> Fakat yeni denetim anlayışında bu şekilde bir

<sup>50</sup> Mesut Hastürk, “*Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*”, <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, s.4, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).s.4.

<sup>51</sup> T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *a.g.k.*, s. 2.

<sup>52</sup> Erkan (2008), *a.g.k.*, s.55.

<sup>53</sup> İbrahim Attila Acar ve Hüseyin Güçlü Çiçek, “Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetim Kontrol Yasası ve Denetim”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.360.

örgütlenmeye gidilmemiş ve denetim, performans odaklı olarak kurumsal temelde inşaa edilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları için düşünülen dış denetim sisteminde ise tek yetkili kurum yine performans odaklı denetim yapacak olan Sayıştay'dır. Kamu yönetiminin denetim sisteminin bu şekilde oluşturulması geleneksel denetim kurumları olan teftiş kurullarının da varlığının sorgulanmasına yol açmaktadır. Bu durum denetim sisteminin değişmesinde en önemli yasal düzenleme olan 5018 sayılı kanunda da görülmekte ve kanunun hiçbir maddesinde bakanlık teftiş kurullarından bahsedilmemektedir. Denetimin örgütlenmesinde görülen bu değişime paralel olarak denetimin işleyişi de değişmekte ve doğruluk, yasallık ve düzenlilik temelinde işleyen bir sistemden verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri üzerinde yükselen performans odaklı bir sisteme geçilmektedir.<sup>54</sup> Bu noktada söylenmesi gereken ilk şey, performans denetiminin yapılabilmesini sağlayacak olan performans göstergelerinin belirlenmesinin kamu yönetimi için oldukça sorunlu bir alanı oluşturmasıdır. Çünkü sosyallik temelinde yükselen kamu hizmeti anlayışında performans göstergelerine yer yoktur ve bu durum da kamu yönetiminde performans denetiminin ve stratejik planlamanın en büyük zorluklarından birini oluşturmaktadır. Çünkü performans denetiminde somut veriler üzerinden bir ölçme işlemi yapılamadığı takdirde stratejik planlamanın denetim boyutu eksik kalmaktadır.<sup>55</sup> Performans bütçe ve buna bağlı olarak gelişen performans denetim uygulamalarıyla iç içe geçmiş olan bir diğer değişiklik alanı da yönetim sürecinin personel boyutudur. Performans bütçe ve performans denetimi uygulamaları kendisini personel alanında başarı kriterleri, iş analizleri, nicel performans ölçüm setleri, kriterlerin ve setlerin somut uygulaması olan performans ücreti uygulamalarıyla<sup>56</sup> göstermekte ve yönetim biçiminde personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir değişme görülmektedir.

### Sonuç

Yönetim biçiminin bürokrasiden yönetişime doğru değiştiği bu süreç, doğal olarak yönetim sürecinin hemen hemen her aşamasında önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olmaktadır. Yönetim süreci, planlamadan örgütlenmeye, bütçe yapısından denetim sistemine kadar birçok alanda değişikliğe uğramaktadır. Bu değişiklik alanlarından planlama, değişimin hem öznesi

<sup>54</sup> Derya Kubalı, "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, (1 Mart 1999), s.34-39.

<sup>55</sup> A. Argun Akdoğan, "Stratejik Plan Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler", *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.7.

<sup>56</sup> Ertan Erüz, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s. 67.

hem de nesnesi olma bakımından diğer yönetsel süreçlerden farklılaşmakta ve yönetim biçiminde yaşanan değişimi analiz edebilmek için de uygun bir inceleme aracı olarak belirlemektedir. Planlamanın bu gücü onun yönetim sürecinin ilk aşaması olması konumundan ve devlette de doğrudan ve dolaylı olarak ekonomik ve toplumsal yaşama müdahale etme anlamına gelmesinden kaynaklanmaktadır. Planlama alanında stratejik planlama adı altında yeni bir planlama anlayışının ve uygulamasının benimsenmesi, sadece kurumsal temelde planlama anlayışının ve uygulamasının değişmesi olarak yorumlanmaktadır. Oysa stratejik planlama, sadece kurumsal temelde işleyen bir planlama olmayıp yönetim biçiminin amacında, örgütlenmesinde, bütçe yapısında ve denetim yapısında öngördüğü değişikliklerle yönetim biçiminin bütününe etkilemektedir. Stratejik planlamanın bu şekilde makro bir çerçeveye sahip olması da onun sadece kurumsal temelde ve mikro bağlamda işleyen bir mekanizma olmadığını göstermektedir.

Hem mikro hem de makro çerçevede temel değişiklikler öngören stratejik planlama, bu bağlamda sadece kurumsal temelde işleyen bir planlama mekanizması olmayıp yönetim biçiminin hem yapısında hem de işleyişinde önemli değişiklikler getirmektedir. Yönetim biçiminde yaşanan ilk değişiklik, amaç bağlamında ortaya çıkmakta ve yönetişimci yönetim biçiminin planlama anlayışı olan stratejik planlama aracılığıyla sermayenin daha hızlı ve güven içinde hareket edebilmesi yönetim biçiminin temel amacı olarak belirlemektedir. Yönetim biçiminin amacında yaşanan bu değişiklik kendisini örgütlenme konusunda da göstermekte ve yönetim biçimi, değişen amaca uygun olarak sektörel örgütlenme, uluslararası aktörlere aktarılan karar verme gücü ve planlama örgütünde olmak üzere üç noktada önemli değişiklikler yaşamaktadır. Yönetim biçiminin amacında ve örgütlenmesinde görülen bu değişikliklere ek olarak yönetim biçiminin bütçe yapısı ve denetim sistemi de önemli değişimlere uğramaktadır. Stratejik planlamaya geçilmesi ile birlikte etkilik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde işleyen performans bütçe anlayışı benimsenmekte ve yönetim biçiminin genel denetimi de bu ilkelere uygun olarak performans denetimi aracılığıyla yerine getirilmektedir. Sonuç olarak kalkınma planlamasından stratejik planlamaya geçilmesi sadece planlama tekniğinde değişiklikler yaratmamakta ve planlama tekniklerinden farklı olarak yönetim biçimi bir bütün olarak değişime zorlanmaktadır.

### **Kaynakça**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT:24.12.2003, 25326.

Acar, İbrahim Attila ve Çiçek, Hüseyin Güçlü, "Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetim Kontrol Yasası ve Denetim", 20. *Türkiye Maliye Sem-*



- pozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.353-373.
- Akdoğan, A. Argun, “Stratejik Plan Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler”, *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.3-9.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2003.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2003.
- Aytür, Memduh, *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1970.
- Barca, Mehmet ve Nohutçu, Ahmet, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu v.d.), 2.B., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008. s.337-362
- Bircan, İsmail, *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5icerikdetaydh304.pdf>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).
- Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, 18.06.1984, 18435 (Mükerrer).
- Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 Sayılı Kanun*, RGT: 22.03.1991, 20822.
- Erkan, Volkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler*, DPT, Yayın No: 2759, Ankara, 2008.
- Erüz, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.61-73.
- Güzelsarı, Selime, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye’de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2007.
- Hastürk, Mesut, “*Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*”, <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, s.4, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).s.4.
- Kaya, Özcan, “İktisaden Geri Kalmış Memleketlerde Planlama”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:16, S:1, (1961), s.36-61.

- Kubalı, Derya, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, (1 Mart 1999), s.31-62.
- Martin, James W. ve Cush, Frank C. E., *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev: Haluk Demirkan), Damga Matbaası, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1952.
- Mihçı, Hakan, “Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyi, *Mülkiye*, C:25, S:231, s.149-196.
- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler*, Akın Matbaası, 1951.
- Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, RGT: 02.07.2005, 25863.
- Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, RGT: 15.07.2006, 26229.
- Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)*, RGT: 03.07.2007, 26571.
- Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)*, RGT: 08.07.2008, 26930 (Mükerrer).
- Osborne, D. and Geabler, T., *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Boks, New York, 1993.
- Saybaşı, Kemal, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi 1963-1985*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1986.
- Sezen, Seriyeye, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999.
- Soyak, Alkan, *Ulusal dan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006.
- Sönmez, Sinan, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987.
- Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).
- Şahin, Kerim, “Stratejik Planlama Nasıl Yapılmalı?”, *Stratejik Boyut*, Yıl:1, S:1, (Ekim-Kasım-Aralık 2008), s.64-70.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1984.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz?*, 1964.

- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Planlama Nedir Niçin Planlama Yapıyoruz*, Ankara, 1973.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1995.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2001.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2002.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, 2005.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, 2007.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, 2004.
- T.C. *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, 2003.
- Talas, Cahit, *Ekonomik Sistemler*, Savaş Yayınları, Ankara, 1980.
- Yavilioğlu, Cengiz, “Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:3, S:1, (2002), s.59-77.
- Yıldırım, Köksal, *Üçüncü Dünyanın Kalkınma Yolunda Alternatifi*, SET Ticaret, Ankara, 1990.
- Yılmaz, Cevdet, “Piyasa Ekonomilerinde Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85-101.



# YENİ BÜTÇE SİSTEMİ VE MALİYE POLİTİKALARI

*Prof. Dr. Abuzer PINAR<sup>1</sup>*

## **Yeni Bütçe Sistemi: Kavramsal Tartışma**

Yeni bütçe sistemi çerçevesinde maliye politikalarını tartışabilmek için öncelikle bir kavram setinden söz etmek gerekir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali boyutu belirli kavramlar etrafında kurulmuştur. Bu kavramlar, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetçi bir yaklaşımın benimsenmesi, hesap verebilirlik ve saydamlık olarak özetlenebilir. 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlığını taşıyan üçüncü bölümünde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu yer almaktadır. “Mali Saydamlık” başlığını taşıyan 7. maddede şu şekildedir:

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur.

Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.

---

<sup>1</sup> Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi

“Hesap Verme Sorumluluğu” başlığını taşıyan 8. madde ise aşağıdaki şekildedir:

Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Öne sürülen amaç (niyet) ve gerekçesini bir tarafa bırakarak bu kavramların ne anlama geldiğini öncelikle açıklamak gerekir. Dünyada devletin değişen rolü çerçevesinde baktığımız zaman bu kavramlar ne anlama gelmektedir? Genel olarak devletin ve daha spesifik olarak maliye politikalarının yüklendiği işlev nedir?

5018 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler özünde gerekliydi. Mesela çok yıllık bütçeleme yapılması. Biz denk bütçe diyoruz, örneğin doğası gereği bir kere gerçekten bütçenin yıllık olarak denk olması tesadüfidir. Kısa zaman dilimlerinde hane halkı bütçesi de denk olamaz, devlet bütçesi de denk olamaz. Ama dönemsel olarak bunun kontrol altına alınması bence olumlu bir yaklaşım. Mali disiplin açısından, faiz dışı fazladan bahsetmiyorum; bütçede birliğin sağlanması, genelliğin sağlanması, devletin harcadığı her kuruluş paranın takip edilmesi bence olumlu bu açıdan. Fakat stratejik planlama farklı bir konudur. Yeni bütçe sisteminin mali disiplin ve saydamlık açısından önemli olduğunu düşünüyorum. Çünkü kamu parası harcanıyor ve bunu da vatandaş görebilmesi gerekir. Fakat planlama farklı mantıkla yapılabilir. Her ülke geleceğini planlar, planlamayı nasıl okuduğunuza bağlı ama her ülke geleceğini planlamak zorundadır. Bunu en liberal ülkeler bile yapıyor, sadece mantığı farklı. Hatta bizim daha fazla yapmamız gerekir, çünkü bizim kamu üzerine yapacağımız çok şey var Türkiye’de. Başkasının sermayesi ile ayakta duruyoruz. Bana sermaye gönderen ülkenin mantığı ile benim ülkem çok farklı tabii ki. Bu açıdan ben devletin kesinlikle aktif olması gerektiğini düşünüyorum. Ama bu, şu anlama gelmiyor, kimisi bunu yanlış anlıyor. Yani devletin gömlek üretmesinde filan bahsetmiyoruz biz, Türkiye bunu çoktan aştı. Belirli alanlar var ki, şu anda mesela somut örnek vereyim su sektörüyle ilgili tartışmalar, bunun rekabete açılması, Telekom’un mevcut haliyle özelleştirilmesi ciddi sorunlar üretme potansiyeline sahiptir. Sorun yok muydu? Sorun vardı, bürokraside sorun vardı, Telekom’un yönetiminde sorun vardı. Elektrik üretiminde ve dağıtımında sorun vardı ve düzeltilmesi gerekiyordu. Kamuda maaş alıp iş yapmayan insanların sayısı o kadar fazla ki etkinsizliği böyle anluyorsak doğru olabilir ama bunu düzeltmenin çok değişik alternatifleri olabilir. Örneğin arkadaşımızın anlattığı taşeronlaşma

ile altüst olan çalışma hayatı ve ihalelerde yaşananlar ciddi sorunlar olarak önümüzde durmaktadır. Tamamen güvencesiz, çok düşük ücretlerle ve kamu çalışanlarını bir köşede masada oturtturarak asıl işi başkalarına yaptırarak işi götürme değildi.

### **Devletin Tarafsızlığı**

Öncelikle vurgulanması gereken nokta, demokrasilerde devletin tarafsız olmadığı gerçeğidir. Liberal devlet tanımlaması her ne kadar “devlet küçük olmalı, ekonomiye müdahale etmemeli, tarafsız olmalı” anlamında kullanılsa da, bu tanımlama bir saptama olarak yanlıştır. Eğer normatif bir önerme ise, bir temenni ise gerçekçi değildir. Çünkü bu çözümlene analitik değildir. Devlet, adına ne dersek diyelim, kapitalist sistemde tarafsız olamaz; doğası gereği tarafsız olamaz. Maliye disiplininin iki önemli otoritesi kabul edilen J. Buchanan ve R. Musgrave arasındaki tartışma konuya ışık tutacak bir çerçeve ortaya koymaktadır. Liberal-küçük devlet ve Müdahaleci-işlevsel devlet tartışmasında varılan sonuç yukarıda ifade edildiği gibi devletin yeniden dağıtıcı bir özelliğe sahip olduğudur.<sup>2</sup> Ancak liberal çizgi devletin tam da bu özelliğinden dolayı kontrol altına alınması gerektiğini savunurken, müdahaleci yaklaşım bunun kaçınılmaz olduğunu söyler. Tipik demokrasilerde bu kaçınılmazdır. Genel veya yerel seçimlerin varlığı bizatihi bunun bir göstergesidir.

Tarafsız olamamasını şu anlamda kullanıyorum; devlet birilerinden alır birilerine verir. Teorik olarak topluma adil dağıtılması mümkün müdür? Evet, mümkündür ama tarihin hiçbir döneminde ve hiçbir siyasal yapılanmada bu olmamıştır. Takdirle anlatılan ve örnek gösterilen tarihteki bazı örnekler de büyük ölçüde “adalet” kavramı üzerine kuruludur ve toplumun zayıf kesimlerinin kullandığı dönemlerdir. Bu da yine devletin yeniden dağıtıcı işlevi üzerinden açıklanabilir.

Dolayısıyla bu noktada liberal devlet tanımlamasındaki devletin küçüklüğü argümanı aslında şuna dayanıyor: Devletin rant dağıtım mekanizması olarak kurulması halinde toplumda çatışmalar artar. Her kesim kamu kaynaklarından daha fazla pay almak için mücadele eder. Ama aslında bu çatışma zaten işin doğasında var. Öncelikle bunu tespit etmekte yarar var. Devletin tarafsız olması mümkün olmadığı gibi; devlet, yeniden dağıtıcı en büyük mekanizmadır.

---

<sup>2</sup> Konuya ilişkin kapsamlı bir tartışma için bkz. James M. Buchanan and Richard A. Musgrave *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, MIT Press, 1999.

Bu çerçevede baktığımız zaman saydamlık, hesap verebilirlik ve rekabet kavramları nasıl anlaşılmalıdır? Ortaya atan kesimlerden ve kullanılma biçiminden bağımsız olarak, bu kavramların önemli olduğunu düşünüyorum. Çünkü vatandaşların devlet faaliyetlerini ve bütçesini görebilmesi gerekir. Çok değişik kaynaklardan, değişik kanallardan devletin para harcaması ve bunu mümkün olduğunca doğrudan görünmeyecek biçimde yapması demokrasilerde kabul edilecek bir şey değildir. Dolayısıyla mali reform ile beraber getirilen bu çerçeve özünde bence yanlış değildir. Çünkü vatandaşın, bir akademisyen olarak benim veya toplumun değişik kesimlerinin devletin ne kadar para harcadığını, nereye harcadığını, ne amaçla harcadığını görmesi çok doğru bir şeydir. Siyasal sistemin sağlıklı işlemesi açısından da bu gereklidir.

### **Özel Sektör Mantığı ile Kamu Kesimini Yönetmek**

Diğer yandan, bu kavramların kuruluş biçimine ve rasyoneline de bakmak gerekir. Eğer bu kavramların rasyoneli “özel kesim mantığı ile kamuyu yönetmek, devleti yönetmek” anlamında bir çerçeve konuluyorsa, bence bu yanlış bir çerçevedir. Çünkü bu durumda ‘özel kesim saydam mı?’ sorusunu sormak gerekir. “Özel kesim saydam ama devlet değil, o zaman devleti de saydam hale getirelim. Özel kesim gayet açık ve şeffaf bir şekilde çalışıyor, hesap veriyor; devletin de hesap vermesi gerekir” noktasına geliniyor. Özel kesim rekabetçi, devletin de rekabetçi olması gerekir. Bence kavramın kendisi anlamlı olmakla beraber, özel kesim ile kurulan ilişki yanlıştır. Bu ezeli bir tartışmadır; biz ekonomistler rekabeti, hem de bazen gereksiz yere kutsayarak anlatırız derslerde. Ancak bunun gözden geçirilmesinde yarar vardır.

Öncelikle özel kesim sanıldığı gibi rekabeti sevmez. Biz eğitim amaçlı rekabet kavramını kurarken, tam rekabeti tartışırken analitik çerçeveye böyle kurarız. Ancak, rekabetin baş aktörü, piyasanın baş aktörü özel kesimdir, girişimcilerdir. Bu kesim ise rekabeti sevmez. Bu her zaman böyle olmuştur. Neden? Çünkü rekabet kâr oranlarını düşürür. Teorik çerçevesini söylüyorum; çünkü rekabet, özel girişimcileri daha kaliteli mal üretmeye zorlar. Bundan dolayı da özel kesim rekabeti mümkün olduğunca sevmez. Rekabet ediyorsa bilin ki rakibini yok etmek içindir o; yok edip piyasayı ele geçirdikten sonra kendi kârlılığını artırmak ve mümkün olduğunca tabiri caizse piyasayı sömürmeye çalışmaktır. Bu açıdan baktığımız zaman devletin özel kesim mantığıyla yönetilmesinin açıkçası yanlış olduğunu düşünüyorum. Çünkü özel kesimin saydamlığı veya hesap verme sorumluluğu tartışmalıdır. Ticaret mahkemeleri, rekabet kurumu, tüketici hakları dernekleri vs. gibi kurumlar bu yüzden ortaya çıkmıştır. Girişimcilerin kendi aralarındaki haksızlıkları ve tüketicinin istismar edilmesini engellemek için oluşturulmakta-



dır. Burada yasal çerçeve, konulan kuralların tarafsızlığı, baskı gruplarının etkisi gibi konular ayrıca ele alınmak zorundadır.

En büyük şirketleri, çok formel çalışan şirketleri bilmiyorum ama, orta ve üzeri en büyük holdingleri bizim konuştuğumuz anlamda kayıt dışı çalışma ihtimali olmayan, çok az sayıda ama zaten tekel veya oligopolistik yapıda olan az sayıdaki firmayı dışarıda tutalım; şirketler devlete rapor ettikleri hesapları ve kendi “özel” hesaplarını ayı tutma eğilimindedirler. Bu genellikle böyledir, özel kesimdeki arkadaşlar bunu çok iyi bilirler. Bu anlamda bir kere özel kesimin de saydamlığı tartışmalıdır. Saydam olmadığı zaman da hesap verme sorumluluğunun ne kadar işleyebileceğini düşünmek gerekir. Dolayısıyla bizim, örneğin vergi gelirlerini ancak kayıtlı kesim veya vergiden kaçamayan kesim üzerine yüklenerek arttırmamız mümkündür. Verginin tabana yayılmasında başarısız olmamız, kayıtdışılığın fazla olması, insanların yaklaşık yarısının kayıt dışında çalışıyor olması aslında bir parça bunu gösterir.

### **Kamu-Özel Tamamlayıcılığı**

Şimdi bir başka noktaya da dikkat çekmek istiyorum. Kamu-özel açısından baktığımız zaman birkaç noktada yine çerçevenin yanlış kurulduğunu düşünüyorum. Temel sorunlardan birisi, kamu sektörü ve özel sektörün birbirinin alternatifi imiş gibi algılanmasıdır. Aslında, ekonomik işleyiş açısından baktığımız zaman bu iki kesim karşıt değil, tamamlayıcıdır. Çünkü tarihsel olarak dünyanın hiçbir yerinde ve hiçbir zaman devletin içerisinde olmadığı bir kalkınma öyküsü yoktur. Buna gelişmiş Batı ülkeleri de dâhil, Asya'nın Kaplanları da dâhil, çerçevesi farklı olmakla birlikte ABD de dâhildir. Devlet tarafından dolaylı veya dolaysız olarak desteklenmeyen hiçbir özel sektör kalkınmayı sağlayamaz, böyle bir öykü yoktur tarihte. Dolayısıyla buradan çıkaracağımız sonuç, büyük ölçüde devletin işlevlerine ilişkindir.

Türkiye dâhil olmak üzere halen kamusal özelliği olmayan hemen hemen bütün alanlar özel sektöre bırakılmış durumdadır. Mevcut olanları da özelleştirme sürecindedir. Rekabete açalım dediğimiz alanlar, büyük ölçüde kamusal özelliği ağır basan mal ve hizmetlerin üretimidir. Yoksa saf özel mal üreten alanların tamamına yakını zaten özel sektör tarafından kontrol edilmektedir. Biraz önce “özel sektör rekabeti sevmez” dedim, haksızlık mı yapmış oldum acaba? Aslında hayır. Peki, bu durumda şu bir çelişki mi? Örneğin özel sektör diyor ki; ‘Telekom’u rekabete açın, elektrik sektörünü, hatta suyu piyasa koşullarında yeniden yapılandırmamız gerekir’ –Çok yakın zamanda bununla ilgili ciddi tartışmalar olacaktır-. “Rekabete açın” demek, aslında özel sektöre devredin anlamındadır ve özel sektöre devredilmesi mutlaka rekabete açılacağı anlamına gelmez. Çünkü belirli alanlarda rekabet

doğası gereği zaten mümkün değildir. Örneğin, şehirdeki su şebekelerini düşünelim. Bu rekabete açık bir alan değildir. Ya da elektrik dağıtımını zaten rekabete açık olamaz.

“Doğal tekel” olarak adlandırdığımız bazı alanlar, doğası gereği zaten rekabete açık değildir. Ancak idaresi ile ilgili bazı düzenlemeler yapılabilir. Yani doğası gereği tekel olan üretim alanları, özel sektöre de devredilse tekel olmaktan çıkmazlar. Bu yüzden de tüketicinin durumu dikkate alınmak zorundadır. Söz konusu alanlarda yapılan üretime hane halkının yaptığı harcamaya çok yüksek düzeylerde. Elektrik, su, telekom, doğal gaz gibi hizmetlere yapılan harcamaya baktığımızda, bir şekilde tekel veya buna benzer özellik taşıyan alanlara yapılan harcamaya hane halkı bütçesinde önemli yer tutar ve bu sektörlerdeki fiyatlandırma davranışları hane halkı refahını doğrudan etkiler.

Sadece bu alanlarla ilgili de değil, devlet bütçesine baktığımızda, bu bütçe orta ve üstü gelir grubundaki ülke ortalamaları alındığında milli gelirin yarısına yakındır ve bu bütün liberalizasyon faaliyetlerine rağmen bu böyledir. Yani liberalize etmek istediğimiz halde, piyasaya bırakmak istediğimiz halde, rekabete açalım dediğimiz halde ancak yarısında tutabiliyoruz. Bazı ülkelerde milli gelirin yarısından fazladır ve sosyal talepler dikkate alındığında, demokrasilerde daha da yukarı gitme ihtimali vardır. Halen yaşadığımız kriz ortamında bütün zorlamalara rağmen bu düzeylerde kalabiliyor. Aslında en liberal, en rekabetçi ülkeler –bugünkü gelişmiş batı ülkeleri- açısından bakıldığında zaman da bu düzeyden daha düşük olma ihtimali pek de ufukta görünmüyor.

### **Yeni Yönetim Anlayışı ve Maliye Politikası**

Mevcut bütçe sistemi içerisinde maliye politikasına ne tür bir işlev yükleniyor? Milli gelirin yarısına yakın dediğimiz rakamlar, zaten özel sektör tarafından üretilme ihtimali olmayan mal ve hizmetlerin üretilmesi ve bunun vatandaşlara sunulması sonucunda yapılan harcamalar ve sosyal transferlerden oluşmaktadır. Ancak devleti bu kadar küçültebiliyoruz. Bunu şunun için söylüyorum; eğer Türkiye’de ‘bakın biz piyasaya açık değiliz, biz rekabete açmıyoruz, devlet çok ağırlıklı’ diyorsak, bir çelişki içerisindeyiz demektir.

Bürokrasinin etkisizliğini konuşabiliriz elbette ama bu etkisizliği “etkinlik” kavramını doğru tanımlayarak yapmalıyız. Aksi takdirde biraz önce söylediğim özel sektör mantığı ile kamu kesimini yönetmek anlamsız hale gelir. Etkinlik dediğimizi özel sektör kârlılık olarak anlar. Eğer bu kaliteli mal üretme zorunluluğu ise, bu da yine sonuçta kârlılığa götüreceği için önemlidir. Bu anlamda zaten kamu kesiminin ilke olarak kâr arayışı yoktur. Bir dönem “mali tekeller” mantığı çerçevesinde kamu işletmelerinden bir

artı değer yaratma yaklaşımı olmuştur, ancak bu da yine diğer kamusal olarak sunulan mal ve hizmetlere kaynak bulma kaygısıyla yapılmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde (KİT) durum aynıdır. Çünkü KİT’ler de bir kamu politikası aracı olarak kullanılmaya müsaittir ve yıllarca kullanıldı. Devletin elinde olduğu müddetçe de kullanılır ve orada bir amaç vardır, kârlılığın ötesinde bir amaç vardır. Örneğin, siz elektriği daha düşük fiyattan vatandaşa vermek isteyebilirsiniz ve bu durumda zarar edersiniz. Bu yasaya aykırı değildir, devlet bunu yapabilir. Devlet kendisine nasıl bir işlev yükleyorsa ona göre hareket eder. Siz örneğin iletişim hizmetlerini vatandaşa maliyetin altında sunabilirsiniz, hatta özel mal sayılabilecek, örneğin gübreyi çiftçiye maliyetin altında sunabilirsiniz ya da akaryakıtı sunabilirsiniz. Bunu ne amaçla yaparsınız, bunu kalkınmayı hızlandırmak için yaparsınız. Belli kesimleri, zayıf kesimleri desteklemek için yaparsınız. Bu tür politikalara etkinlik açısından baktığımız zaman, eğer kârlılık olarak tanımlanıyorsa burada bir çelişki vardır zaten. Kamunun mantığında kâr yoktur.

Kamu işletmelerini özel girişimciler gibi işletebilir miyiz? Ancak şu koşullarda mümkün olabilir: Bu alanları özel sektöre açarsınız, özel sektör kendi kârlılığı üzerinden bir faaliyet tanımlaması yapar, siz de firmanın işleyişine dokunmadan zayıf kesimleri bütçeden destekleyebilirsiniz. Rekabeti bozmak için elektriğin, telekom hizmetinin, suyun vs. birim fiyatına siyasal kararlar dokunmadan, piyasaya bırakırsınız. Bütün vatandaşlara aynı fiyattan verilir. Ancak gelir düzeyi belirli bir düzeyin altına düşmüş vatandaşlara sübvansiyon yaparsınız. Bunun yolu ne olabilir? Örneğin vatandaş elektrik faturasını ibraz eder ve devlet yarısını öder ya da fatura tutarı gelirin belirli bir miktarını aşılırsa (örneğin %20’sini) devlet bu kısmını ben ödeyeceğim diyebilir. Dikkat ediniz, burada yine kârlılık ortadan kalkmaz. Belirli üretim alanlarını özel sektöre açarsınız ancak devlet bütçe üzerinden destek verir.

Belirli alanların zaten rekabete açılmayacağını düşünüyorum ama böyle bile düşünürseniz zayıf nokta şu: Yapacağınız transferlerin kaynağı nereden gelecek? En temel kaynak vergidir. Vergiyi nereden alıyorsunuz? Özel sektörün üretimi ve geliri üzerinden. Bunu alamadığımız zaman ne yapıyorsunuz; borçlanma yapıyorsunuz. Devlet bütçesi, devlet doğası gereği yeniden dağıtııcıdır derken bunun içerisine sadece harcama ve vergiyi katmıyorum, borçlanmayı da katıyorum. Borçlanma yaparak kaynak bulacaksınız ama nereye kadar? Devlet sonsuza dek borçlanamaz bu bir. İkincisi borçlandığınız kesimlere bir transfer yapıyorsunuz. İstisnai kriz dönemleri hariç siz pozitif bir faiz vermek zorundasınız, reel faiz vermek zorundasınız; aksi takdirde borçlanamazsınız ve siz bir kesime transfer yapıyorsunuz ve bu bizim ’80 sonrası yaşadığımız aslında çok açık ve net öyküdür. Çok yüksek

miktarlarda yurt içinde veya yurt dışı sermaye sahiplerine aslında bir transfer yapıyorsunuz.

Tutarlı bir iktisat politikası çerçevesi için neler söylenebilir? Çok zor bir şey şu anda bunu konuşmak ama ben kabaca şunu söyleyeyim. Son zamanlarda yaşanan krizle bağlantılı olarak gündeme gelen tedbirlere ilişkin olarak ABD sosyalist bir ülke mi oluyor gibi garip tartışmalar bile yapılıyor. Devletin kesinlikle daha fazla devreye girdiği açıktır. Benim şahsi kanaatim bu şekilde değil. Yani finans kesimini özel sektörü kurtarma mantığı üzerine kurulu bir devlet müdahalesi değil ama devletin kesinlikle aktif olması gerektiğini düşünüyorum. Belli alanların bir kere rekabete açılmayacağını, doğasına aykırı olduğunu düşünüyorum. Öncelikle temel parametrelerden bir tanesi bu yabancı sermaye konusu ve bunun özellikle sıcak ayağı. Bunun kesinlikle kontrol altına alınması gerekir. Ortam biraz değişti kriz dolayısıyla, bunu ısrarla savunan akademisyenler daha fazla televizyon programlarına çağrılmaya başlandı. Çünkü krizleri bizzat tetikleyen şey bu olmuştur.

Bir ülkede kalkınmadan bahsediyorsak -büyümeye ek olarak kalkınma-insanların yaşam standartlarıyla ilgilenmek zorundayız ve toplumun yaşam standardını yükseltecek her türlü politikanın gündeme gelebilmesi gerekir. Kaldı ki en sağ liberal uçta kendini tanımlayan ekonomistler bile bugün örneğin devletin gerekirse az gelişmiş bölgelere fabrika açması gerektiğinden söz ediyor. Ama biz bunu bu şekilde konuşmamalıydık zaten. Daha analitik konuşmalıydık. Devleti burada yok etme üzerine bir iktisat politikası zaten kurgulamamalıydık. Şimdi bugün bunu söyleyen yarın tam tersini söyleyebiliyor zaten. Biz akademisyenler olarak böyle düşünmemeliyiz. Öncelikle devleti ve işlevlerini çok iyi tanımlamalıyız. Devlet ekonominin içerisinde tarihsel olarak vardır ve var olmak zorundadır. Hiçbir zaman devletin olmadığı bir iktisat politikası mantığı zaten olamaz. Devlet ne yapar, ne yapmaz sorusu da ülkenin koşullarına bağlı olarak konuşulması gereken bir şey ama minimumda şunu söylemek gerekir. Örneğin, kamu kolaylıkları olarak adlandırılan insanların yaşam standardını ve özel sektörün alt yapısını doğrudan oluşturan hizmetlerin kesinlikle mevcut haliyle götürülemeyeceğini düşünüyorum. Bizzat devletin içerisinde yer alması gerektiğini düşünüyorum; nasıl yöneteceğimizi tartışmak kaydıyla. Bugüne kadar kötü yönetildiği doğrudur fakat çözümü bu değildi. Devlet kesinlikle elini çekemez. Ama bu şu anlama gelmiyor. Merkezden biz her şeyi planlayalım, insanlara ne giydireceğini, giydireceğimiz gömleği de konuşalım yok ekmeği de konuşalım ama gördüğünüz gibi en liberal kanattan gelen belediye örneğin Halkekmek'i de kullanabiliyor. Dolayısıyla demek ki bu noktada bir inanç, bir kabul ile doğrudan bağlantılı değil bu. Yani konjonktürel olarak ve toplumun refahını düşünerek ve yeniden dağıtım mekanizmalarını düşünerek

demek ki her şey meşru olabiliyor. Biz böyle düşünmektense daha analitik çerçevede oturup devleti nereye koyacağımızı, devlet ne demek, özel sektör ne demek, bunların bağlantıları neler bunun üzerinden ben kesinlikle yeni bir çerçeve düşünülebileceği kanaatindeyim.

Bütün bu anlatılanlar “karma ekonomi” anlamına mı geliyor? Evet, ama devletin %80, özel sektörün %20 olduğu bir ekonomi de karmadır, tersi de karmadır. Yani biz Cumhuriyet’in başında ekonomiyi karma olarak tanımladık. Bütün ekonomiler aslında bir ölçüde karmadır. Fakat ben burada sınırların inançlar ve önkabuller üzerinden konulmaması gerektiğini düşünüyorum. Devlet şunu asla yapmamalı mantığı yanlıştır. En azından akademisyenlerin böyle bakmaması gerekir. Örneğin herhangi bir alanda eğer hakikaten özel sektörün yapması daha anlamlı görünüyorsa özel sektöre devredilmemesi için bir neden yok ama unutulmaması gereken bir nokta; devlet müdahale etmediği takdirde rekabet olmaz. Yani özel sektör kendiliğinden rekabet oluşturamaz. Eğer mutlaka rekabet üzerinden bir etkinlik sağlanabilecekse ancak devlet özel sektörü rekabete zorlarsa rekabet olur. Benim kanaatim biraz garip gelebilir ama budur. Ancak devlet rekabeti zorlayabilir. Özel sektör rekabeti istemez. Yine devlet içinde olacak, doğrudan doğruya bu işin içerisinde olacak. Ama düzenleyici olarak ama bizzat üretime girerek.

### **Sonuç Olarak**

Sonuç olarak, yeni yönetim anlayışı eğer özel sektör mantığıyla kamuyu yönetmek anlamında kullanılıyorsa, bu bakış açısı kamu sektörünün doğasına aykırıdır. Belirli alanlar rekabete açılabilir mi? Evet açılabilir ama maliyetini burada devlet yüklenmek zorundadır. Ortaya çıkacak rekabetten kaynaklanan sosyal maliyeti devlet yüklenmek zorundadır. Fakat şahsi kanaatimi şu şekilde ortaya koymak isterim: Burada özel sektör-kamu sektörü karşıtlığından ziyade devletin ekonomide her zaman birincil aktör olduğu bir gerçektir. İster kalkınma açısından düşünün, ister sosyal transferler, sosyal hizmetler açısından düşünün, devlet ekonomik işleyişin temel aktörlerinden birisidir.

Bugün yaşadığımız gibi ulus devletin zayıfladığı bir küresel ekonomik sistem kaotik sonuçlara yol açabilir. Hatta küresel düzeyde bir ekonomik anarşiden bahsedebiliriz. Son dönemde patlak veren kriz bunun ciddi bir göstergesidir. Dolayısıyla burada ulus devletin küçülmesi, zayıflaması aslında dünya ekonomik sisteminin sürdürülebilirliği açısından bile başlı başına bir sorundur. O halde maliye politikasının mevcut çerçevesi ne anlama geliyor? Niyet açısından çok iyi anlama gelmiyor aslında, çünkü maliye politikasını sadece milli gelir özdeşliğindeki ‘G’ (kamu harcamalarının büyüklüğü) olarak tartışırız ama o değildir. Bunun çok ötesinde çok daha geniş bir çerçeve

ve girişimciliği de doğrudan ilgilendiren altyapı ile bağlantılıdır. Vatandaşın yaşam standardını da doğrudan etkileyen transferlerle ilgilidir. Devletin gücüyle, asayişle doğrudan bağlantılıdır. Toplumun barışçıl bir ortamda yaşamasıyla bağlantılıdır. Eğer biz bunu emniyet, adalet olarak alıyorsak, ulusal güvenlik olarak alıyorsak; bunların hiçbir tanesi lüks değildir, devletin küçültülmesi mantığı gözetilse bile bunların hiçbir tanesinin ortadan kalkması mümkün değildir.

## PERSONEL SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM

*Erdal EREN<sup>1</sup>*

Ülkemizde, 1980’li yıllardan beri güç kazanmaya başlayan neo-liberal politikalar diğer pek çok alanda olduğu gibi, kamu yönetimi ve onun parçası olan personel sisteminde de yapısal bir dönüşümü dayatmaktadır. Personel sistemleri durağan yapılar değildir. Ülkenin gereksinimleri ve toplumsal koşullara bağlı olarak değiştirilebilir veya dönüştürülebilirler. Bununla birlikte, siyasal iktidarların ideolojik tercihlerine dayanan değişim ve dönüşümlerin, yine aynı şekilde siyaset ölçeğinde değerlendirilmesi ve toplumsal açıdan da siyasal mücadele alanı olması kaçınılmazdır.

24 Ocak 1980 kararları ile ilan edilen piyasa ekonomisine dayalı kalkınma anlayışı ve bu anlayışın ideolojik baskısı, kamu yönetimi ve kamu personel sistemimizdeki yönü belli olan değişimin ve dönüştürme çabalarının da başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Bundan böyle tüm yönetsel ve siyasal kararlar piyasa ölçeğinde değerlendirilecek, piyasası olan veya piyasa için iyi olan politikalar esas alınacak, buna aykırı tüm düzenleme ve düzenekler bir şekilde değiştirilecek, dönüştürülecektir.

Bu çerçevede; Cumhuriyet’in kuruluşundan beri kamu yararı ve kamu hizmeti eksenli olarak örgütlenen ekonomik-sosyal yapı ve işlevler tasfiye edilmekte, toplumun ortak çıkarlarının kamu yararı doğrultusunda yerine getirilmesi anlayışı terk edilmekte ve kamu hizmetleri, yurttaşların tüketici olarak satın alma güçleri ölçüsünde yararlanabilecekleri bir piyasa malına dönüştürülmesi temel alınmaktadır. Yeni düzende devletin rolü ise güvenlik ile piyasa ilişkilerinin düzeni ve denetimiyle sınırlıdır.<sup>2</sup>

Devletin piyasa aktörleri ve ilişkileri lehine etkinleştiği, toplumun ortak çıkarlarının gözetilmesi ve sosyal devlet uygulamaları adına ise geri çekildiği bu süreçte, kamu personeli özelleştirme uygulamaları ile bazı hizmetlerin sunumundan çıkarılırken, hizmet alımı (taşeronlaştırma) ve sözleşmelilik uygulamalarının yaygınlaştırılması ile güvenceli istihdamdan güvencesiz istihdama doğru yol alınmıştır.

Kamu personel sistemini dönüştürme çabaları, reform ve yeniden yapılandırma çalışmaları, yönetsel güç ve tercihler kullanılarak kamu örgütlerinin

---

<sup>1</sup> Başbakanlık Devlet Personel Uzmanı

<sup>2</sup> Mülkiye Görüşü, *Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı*, Ankara, 2006, s. 1.

verimsizleştirilmesi, mevzuat değişiklikleri, kamu yönetiminin hantal ve verimsiz, kamu personelinin ise tembel ve yetersiz olduğu şeklindeki toplumsal meşruluk kazanmaya yönelik söylemlerle süregelmiştir. Bununla birlikte, geçen süre içerisinde kapsamlı bir reform ya da yeniden yapılandırma toplumsal, demokratik, siyasal ve akademik karşı duruşlar ve yargı kararları çerçevesinde hayata geçirilememiş ancak, çeşitli hukuki metinlerde yapılan değişikliklerle ve uygulanan politikalarla kamu personel rejimi dönüştürülmeye başlanmıştır.

Personel sistemini dönüştürme çabalarını 3 başlık altında toplayabiliriz. Bunlar; özelleştirme uygulamaları, kamu personeli eliyle görülen hizmetlerin taşeronlaştırılması ve sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılmasıdır.

### **Özelleştirme Uygulamaları**

Neo-liberal politikaların personel sistemine yansımaları ilk olarak özelleştirme uygulamaları ile kendini göstermiştir. Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1980'li yıllardan günümüze, içerisinde Petkim, Tüpraş, Sümerbank, Seka gibi her biri kendi alanında etkili ve büyük çok sayıda kamu iktisadi teşebbüsü ile kamu bankası doğrudan veya parçalara bölünerek özelleştirilmiştir.

Özelleştirme uygulamaları sonucu günümüze kadar 60.000'e yakın personel istihdam fazlası olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına memur statüsünde geçirilmiş ancak, geçici personel olarak atanan 16.000 civarındaki işçi dışındaki diğer tüm personel, kamu istihdamının dışında bırakılmıştır. Özelleştirme politik tercihine bağlı olarak, devlet bu alanların büyük bölümünden çekilmiş, kamusal hizmet alanları ve kamu istihdamı daraltılmıştır.

### ***Kamu Personeli Eliyle Görülen Hizmetlerin Taşeronlaştırılması***

Kamu personel sistemini belirleyen hukuki metinlerin başında 1982 Anayasası'nın ilgili maddeleri ile 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gelmektedir.

1982 Anayasası'nın 128. maddesinde "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*" hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükme göre "memurlar ve diğer kamu görevlileri" kamu kurum ve kuruluşlarının "genel idare esaslarına göre" yürüttükleri "asli ve sürekli" görevleri yerine getirmektedirler. Şu halde; devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin "genel idare esaslarına" göre yürüttükleri tüm



hizmetler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmek zorundadır.

Anayasa Mahkemesi, devletin başlıca görevlerinin genel idare esaslarına göre yürütüldüğünü belirttikten sonra, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadronun esas olduğuna işaret etmektedir. Yüksek Mahkeme, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceğini belirttikten sonra, bu görevlerin merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özelliklerinin altını çizmektedir.<sup>3</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ise kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hüküm altına alınmıştır. Kanununun 4. maddesinin (A) fıkrasında memur tanımına yer verilmiştir. Buna göre “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli hizmetleri ifa ile görevlendirilenler...” ile “...kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili...” olanlar memur olarak tanımlanmaktadır.

Diğer taraftan 657 sayılı kanunun, kapsama ilişkin 1. maddesinde “...İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda...” çalışan memurlar hakkında bu kanunun uygulanacağı belirtilerek, yerel yönetim kuruluşlarında görev yapan memurların diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar ile genel yapı itibarıyla aynı personel rejiminde yer alması sağlanmıştır. Nitekim 30.05.1974 tarih ve 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 657 sayılı Kanununun 4/A maddesinde yer alan “devlet memuru” terimi yerel yönetimler personelinin kapsama alınmasından dolayı “memur” olarak değiştirilmiş, 15.05.1975 tarih ve 1897 sayılı Kanun ile getirilen ve günümüzde de yürürlükte bulunan tanımlama ile de durum muhafaza edilmiştir.

Memur istihdamının belirleyici niteliği, çalışma ilişkisinin kuruluşundaki hukuksal durumda yatmaktadır.

Bağımlı çalışanlar iki gruba ayrılmaktadır. Bu ayırım, çalışma ilişkisinin hukuksal kuruluşundan kaynaklanmaktadır. Çalışma ilişkisi, karşılıklı irade açıklaması ile kurulmuşsa, sözleşme rejiminden, kamu otoritesinin tek yanlı irade açıklaması ile kurulmuşsa, statü rejiminden söz edebiliriz. Hukuksal işlemin kuruluşundaki bu farklılık, çalışma ilişkisinin devam ettiği, çalışma

<sup>3</sup> Mülkiye Görüşü, *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Ankara, Mayıs 2004, s. 11 ve AM., E. 1992/44, K. 1993/7, k.t. 9.2.1993, AMKD, sy 29, s. 275.

sürecinde de geçerlidir. Şüphesiz ki statü rejiminde çalışma koşullarını devletin tek yanlı olarak değiştirebilmesi, işverenin de bu rejim içerisinde devletten başkasının olamayacağını göstermektedir.

Statü rejimi çalışma ilişkisinin kamu otoritesi tarafından “kanun, tüzük, yönetmelik ve kararlar” gibi tek taraflı tasarruflarla düzenlendiği çalışma rejimidir.

Memurlar için statüye dayalı bir çalışma rejimi kurulmasının nedeni, memurların yaptıkları görevin niteliğinde saklıdır. Memurlar devlet otoritesinin temsilcisi olarak kamu görevlerini yerine getirirler. Burada amaç özel çıkar değil, kamusal çıkar, yani kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu adına ve kamuya yönelik hizmetlerden, bazı insanların zarar görmesi kaçınılmazdır. Aynı şekilde bir kamu hizmetinden bazı insanların da kişisel olarak daha fazla yarar elde etmeleri olasıdır. Kişisel çıkarlarını artırmak ya da zararlarını azaltmak peşinde koşan insanlardan, kamu yararını gerçekleştirme amaçlayan memurları uzak tutarak kamusal çıkarların, özel çıkarlara göre belirlenmesine olanak vermemek esastır. Benzer bir durum, memurun kendi kişisel çıkarını sağlamaya yönelik olarak, kamu çıkarlarının kullanılmasını engellemek açısından da söz konusudur.

Kamusal çıkarın gerçekleşmesi şu ya da bu şekilde kamu erkinin kullanılmasından geçmektedir. İşte ancak, statü rejimi sayesinde memurların ödev, hak, sorumluluk ve görevleri garanti altına alınarak, onlardan kamusal çıkarın, yani kamu yararının peşinde koşmaları beklenilmektedir. Bu durum ise memurluğu bir meslek, kapalı bir yapı ve kendine özgü bir dünya yapmaktadır.

Statü rejimi memurları bazı yasak ve yükümlülüklerle sınırlarken, onlara bir takım ayrıcalıklar tanıyarak, güvence altına almaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, bunun altındaki amaç; kamu görevinin tarafsızca ve hiçbir etki altında kalmadan gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bu durumda şunu söyleyebiliriz ki, statü rejimi ile korunan ve kollanan, güvence altına alındığı için memurun kendisi ise de, asıl olarak korunmaya çalışılan kamu görevidir. Bundan dolayı kamu görevlisi olarak memurları koruyan ve kısıtlayan statü, kaynağını yasal durumdan aldığı için, genel, soyut ve nesnel olması gerekmektedir.

Statü rejiminin uygulanmasında karşılaşılan sorunlardan biri de, kamu görevini koruma amacıyla, statü rejiminin içeriğinde bir dengenin kurulmasıdır. Bu durum bir taraftan kamu görevinin korunması adına memurun ödev, hak ve sorumluluklarında gereğinden az ya da fazla kısıtlama yapılması ya da güvence altına alınması sorununu doğururken, diğer taraftan memura tanınan güvence ile kısıtlamalar arasında denge kurulması sorununu doğur-

maktadır. Ancak, şu kadarını söyleyebiliriz ki; statü rejiminin ilkesi statü içine alınan kişilerin, görevin gerektirdiği ölçüde korunması ve kısıtlanması şeklindedir. Yani statü rejimi bu anlamda bir denge oluşturma iddiasındadır.

Görüleceği ve anlaşılacağı gibi memur istihdamı kamu personel rejimimizdeki temel istihdam biçimidir. Devlet Memurları Kanunu’nda yer verilen memur tanımı da “genel idare esasları” ve “asli ve sürekli hizmet” kavramlarına dayandırılmıştır.

Memurluk, kadro esasına dayanan ve kamu görevinin objektif ölçütlerle yerine getirilmesi amaçları ile örgütlenen, güvenceli bir istihdam biçimidir. Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevler Devlet Memurları Kanunu’nun uygulanmasında, başka istihdam şekilleri tarafından yerine getirilemeyeceği gibi, memurlar tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerin “hizmet satın alınması” yoluyla taşeronlaştırılması da doğru bir uygulama değildir.

Kamu personel sistemine yönelik dönüştürme çabalarının başında memur istihdamının alan itibariyle daraltılması, memurlar eliyle görülen hizmetlerin hizmet alımına konu edilerek özelleştirilmesi gelmektedir.

#### ***Yardımcı Hizmetlerde Taşeronlaşma***

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurlar eliyle görülen hizmetleri on ayrı sınıf içerisinde toplamıştır. 28/03/1988 tarihli ve 318 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 1. maddesi ile Yardımcı Hizmetler sınıfında bulunanların yaptıkları hizmetlerin ihale yoluyla gördürülmesi mümkün hale getirilmiştir. 657 sayılı Kanunun sınıfları tanımlayan 36. maddesinin VIII-YARDIMCI HİZMETLER SINIFI başlıklı bendine 318 sayılı KHK ile eklenen paragrafa göre “*Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.*”

Böylelikle memur statüsündeki kamu personeli eliyle gördürülen hizmetlerin artık piyasadan hizmet alımı suretiyle, ihale edilerek alınması mümkün hale gelmiş; kamu hizmetlerinde taşeronluk uygulamasının önü açılmıştır. Kamu kurumlarında hizmet alımı yapılan çeşitli şirketlere ait personel yer bulmaya başlarken piyasa için de yeni bir alan yaratılmıştır. Taşeron işçisi ya da şirket elemanı olarak adlandırılan, devletle değil işvereni olan şirketle istihdam ilişkisi kuran, hizmet alımı yapılan şirketlerin personeli kamu kurumlarında kamu personeli yerine istihdam edilmeye başlanmıştır. Temizlik veya bakım anlaşmaları yapılmasına rağmen, kamu kurumlarının personel taleplerinin bütçe dengeleri gerekçeleri ile karşılanmaması politikalarına

koşut olarak şirket personeli, diğer çalışanlarla birlikte bürolarda fiilen istihdam edilmiştir.

### ***Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetlerinde Taşeronlaşma***

Yardımcı hizmetler sınıfının yürüttüğü hizmetlerin hizmet alımı yoluyla karşılanabilmesinden sonra hizmet alımı yapılabilecek ikinci büyük alan sağlık hizmetleri olarak belirlenmiştir.

10/07/2003 tarihli ve 4924 sayılı kanunla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin III- SAĞLIK HİZMETLERİ VE YARDIMCI SAĞLIK HİZMETLERİ SINIFI başlıklı bendine eklenen “*Bu sınıfa dâhil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, lüzumu halinde bedeli döner sermaye gelirlerinden ödenmek kaydıyla, bakanlıkça tespit edilecek esas ve usullere göre hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilir.*” hükmü ile sağlık personelinin gördüğü hizmetlerin de hizmet alımı yöntemi ile karşılanması ve bu konudaki kamusal alanın da özel sektöre açılması olanaklı hale gelmiştir. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikle sağlıkla ilgili hizmet alımları istisnalar arasında sayılmıştır.

Sağlık hizmetlerinin hizmet alımına açılması, bu alanda kullanılan çok büyük rakamlardaki kamu kaynağının da piyasa ile paylaşılması sonucunu beraberinde getirmiştir.

### ***Yerel Yönetim Hizmetlerinde Taşeronlaşma***

Kamu personel sistemimizde yerel yönetim hizmetleri, gerek istihdam şekilleri, gerek istihdamın düzenlenmesi açısından genel rejime tabidir. Yerel yönetimlerde de memur statüsünde personel istihdam edilmekte, bunların görev yetki ve sorumlulukları diğer kamu kurum ve kuruluşlarına göre herhangi bir farklılık taşımamaktadır.

03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda hizmet alımı ve belediyelerin şirket kurabilmelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 5393 sayılı Kanunun 70. maddesi “*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.*” hükmüne yer vererek, belediyelerin kamu hizmetlerini kendi kuracakları şirketler aracılığı ile yürütmesine ve piyasa aktörleri ile özel hukuk hükümleri çerçevesinde ilişki kurabilmelerine olanak tanımıştır.

Aynı kanununun 67. maddesinde ise belediyelerin; park, bahçe, temizlik, güvenlik, bakım-onarım, sayaç okuma, toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri gibi maddede sayılan daha pek çok alanda hizmetleri ihale yoluyla üçüncü şahıslara gödürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bunlardan daha da önemlisi 5393 sayılı kanunun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14. maddesinin (a) bendinde yer almaktadır. Buna göre belediyeler; “İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; ... kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor v.s. hizmetlerini yapar veya yaptırır.”

5393 sayılı kanun, belediyelerin görev ve sorumluluklarını belirleyen maddesinin daha ilk bendinde neredeyse belediye hizmetlerinin tümünün belediye tarafından “yaptırılabilceğini” hüküm altına almaktadır. Özellikle zabıta, itfaiye ve şehir içi trafik gibi kamu düzenine ilişkin görevlerin hizmet satın alınması yoluyla karşılanabilecek olması, hayret verici olduğu kadar, kamu hizmetlerinin piyasa tarafından yürütülmesi ve bu yolla özel sektörün etkinleştirilmesi tercihinin geldiği noktayı göstermek açısından anlamlıdır.

#### ***Koruma ve Güvenlik Hizmetlerinin Taşeronlaştırılması***

10/06/2004 tarihli ve 5188 sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun” ile kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarında bulunan bina ve alanların korunmasında uygulanacak genel sistem belirlenmiştir. Kanun yazım dili ve içeriği açısından incelendiğinde, güvenlik hizmetlerinin özel güvenlik şirketleri tarafından yerine getirilmesini temel almaktadır.

Mahallinde yakalama, kimlik sorma, arama, hatta konutlara girme ve zor kullanma yetkisine de sahip olabilen, silah bulundurabilen güvenlik görevlilerinin yerine getirdiği hizmetler, valilik izni ile güvenlik şirketlerine gördürülebilmektedir. Kanunun yürürlük tarihinden bu yana yaygın uygulama da özel güvenlik hizmetlerinin güvenlik şirketleri eliyle gördürülmesi şeklindedir.

Koruma ve güvenlik hizmetlerinin kamu personeli eliyle gördürülmesi yerine özel güvenlik şirketleri tarafından yerine getirilmesini esas alan 5188 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte bu alanda ciddi ve büyük bir piyasa oluşmuştur. Konu ile ilgili kamu deneyimi olan kişilere özel sektörde istihdam ve şirket kurabilme olanağı doğmuş, koruma güvenlik hizmetlerini kendi personeli ile karşılayan kamu kurum ve kuruluşlarının güvenlik zafiyetleri öne çıkarılmıştır. Gelinek noktada, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Polis Teşkilatı ile birlikte sayısı her geçen gün artan özel güvenlik personeli yeni bir silahlı güç olmuştur.

#### ***Sözleşmeli Personel İstihdamının Yaygınlaştırılması***

Kamu personel sisteminin statü hukukuna dayalı güvenceli bir yapıdan, sözleşme hukukuna dayalı, esnek ve güvensiz bir yapıya dönüştürülme çaba-

larının en belirgin olarak görüldüğü alan, sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılmasına ilişkin düzenleme ve uygulamalardır.

1980 sonrası neo-liberal politikaların personel sistemi üzerindeki yansımalarından biri Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nde istihdam edilen personelin daha yüksek sözleşme ücretleri önerilerek, sözleşmeli personel statüsüne geçirilmeleri ve erken emeklilik olanağı tanınarak kadroların boşaltılması yoluyla sözleşmeli personel ağırlıklı bir personel sisteminin KİT'lerde yerleştirilmesidir. 22/01/1990 tarihli ve 399 sayılı kanun hükmünde kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun genel sisteminden ayrı olarak düzenlenen KİT personel sistemi aynı düzenekle, günümüzde de yürürlükte bulunmaktadır.

Sözleşmeli personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen 4 istihdam şekliyle biridir. 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin (B) fıkrasında; Sözleşmeli Personel; *“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu'nca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri...”* olarak tanımlanmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'nda 2007 yılında 5620 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde, sözleşmeli personel istihdamının unvanlar ve kurumlar itibariyle sınırlandırıldığını görmekteyiz. Buna göre; *“...yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin, mütercimlerin; tercümanların, dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların; kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek esas ve şartlarla tabip veya uzman tabiplerin, Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının, Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları mümkün...”* bulunmaktadır.

657 sayılı Kanun çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı esas itibariyle “belirli bir meslek bilgisine” dayanan “geçici” işler için ve “zorunlu” ya da “istisnai” hallerde kullanılmak üzere kurgulanmıştır. Yine 4. maddenin (B) fıkrasının üçüncü paragrafında, sözleşmeli olarak istihdam edilebilecek unvanlar ve kurumlar teker teker belirtilmek ve istihdam koşullarına deği-

nilmek kaydıyla, bu istihdam türünün, Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarında ancak sınırlı ve belirli durumlarda kullanılabilmesi sağlanmış, başka bir ifadeyle sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşması engellenmeye çalışılmıştır.

Sözleşmeli personel, yıllık sözleşme ile istihdam edilen, sözleşme rejimine tabi olmasına rağmen işçi sayılmayan, hak, ödev ve yükümlülükleri Bakanlar Kurulu'nca yürürlüğe konulan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” ve sözleşme metinleri ile belirlenen, sözleşme süresi sene sonu itibarıyla kendiliğinden biten, ilgili kamu kurumu sözleşmesini uzatmadığı takdirde işine son verilen güvencesiz bir istihdam türüdür.

Sözleşmeli personel istihdamının kamu kurum ve kuruluşları için “istisnai” bir durum olması ve belirli bazı durumlarda ve hizmetlerde kullanılması, kamu kurumunun ihtiyaç duyduğu hizmetin tamamlanmasından sonra istihdam ilişkisinin sona ermesi, bu istihdam şeklinin temel mantığına uygundur. Yanlış olan, istisnai olması gereken halleri genelleştirerek, meslek veya uzmanlık bilgisi yerine, her türlü hizmeti içine alacak şekilde içeriği genişleterek, güvencesiz istihdamı, memur istihdamının karşısına esnek istihdam şekli olarak çıkarmak ve yaygınlaştırmaktır. Ancak, özellikle son dönemlerde yapılanlar tam da bu doğrultudadır. İlk olarak sağlık hizmetleri ile başlayan memur statüsünde istihdam yerine sözleşmeli personel istihdamını yaygınlaştırma politikası, yerel yönetim hizmetleri ve eğitim-öğretim hizmetleri ile devam etmiş; 2007 yılında ise sözleşmeli istihdamı kısıtlayan düzenlemeler etkisizleştirilmeye çalışılmıştır.

### ***Sözleşmeli Sağlık Personeli***

Sözleşmeli personel istihdamının kamu yönetimine yaygınlaştırılması ile ilgili kritik ve önemli dönüşüm 10/07/2004 tarih ve 4924 sayılı “Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesiyle gerçekleştirilmiştir.

4924 sayılı kanuna göre; Uzman Tabip, Tabip, Diş Tabibi, Eczacı, Veteriner, Biyolog, Psikolog, Sosyal Çalışmacı, Diyetisyen, Fizyoterapist, Çocuk Gelişimcisi, Odyolog, Tıbbi Teknolog, Sağlık Teknikeri, Hemşire, Ebe ve Sağlık Memuru unvanları sözleşmeli sağlık personeli olarak eleman temininde güçlük çekildiği Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen hizmet birimlerinde istihdam edilebilecektir. Sözleşmeli sağlık personeli yıllık sözleşme ile çalıştırılacak, 657 sayılı kanunun 4. maddesinin (B) fıkrasına göre çalışanlar için uygulanmakta olan tavan ücretin 2,5 katını aşmamak üzere aylık ücret alacaklardır. Bunlardan kesintisiz on yıl süreyle hizmet etmiş olanlar; aylıktan kesme ve üstü disiplin cezası almamış ve sicilleri olumlu olmak kaydı-

la, sürekli sözleşmeli personel olma hakkını elde edeceklerdir. Uzman tabip, tabip, diş tabibi ve eczacı pozisyonları kura, diğerleri ise yapılacak sağlık personeli seçme sınavı sonuçlarına göre hizmete alınacaktır.

4924 sayılı kanun, kamu yönetimimizde ilk defa belirli bir sınıf personeli için sözleşmelilik uygulamasını düzenlemiştir. Daha önce memur statüsündeki personel eliyle ana yapısı kurgulanan ve 657 sayılı kanunda “kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde” ve sadece “tabip ve uzman tabipler” sözleşmeli istihdamına olanak verilen Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri personeli, bu kanunun öngördüğü düzenlemeyle bir bütün olarak sözleşmeli istihdama açılmıştır.

4924 sayılı kanun sağlık hizmetlerini sadece sözleşmeli istihdama açmakla kalmamış aynı zamanda daha önce değindiğimiz gibi, 657 sayılı kanununun 36. maddesine getirdiği düzenleme ile sağlık hizmetlerinin hizmet alımı yöntemi ile taşeronlaştırılarak, özelleştirilmesine de olanak vermiştir.

4924 sayılı kanun kamu personel sistemimizde sözleşmeli personel uygulamasını sağlık personeli açısından yaygınlaştırırken, sözleşmeli sağlık personelinin görev yaptıkları birimlerde başhekim, başhekim yardımcısı ve başhemşire gibi yönetici pozisyonlarında da görevlendirilebileceğini özel olarak hüküm altına almıştır.

Böylelikle kariyer, liyakat ve sınıflandırma esasına dayanan, kadro ve güvenceye sahip memuriyet statüsü –yönetici görevler dahil olmak üzere- daraltılmaya, sözleşmelilik ise yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. İlk büyük dönüşümün, ücretleri yükseltilecek ve eleman temininde güçlük çekilen sağlık hizmeti alanlarında gerçekleştirilmesinin muhtemel toplumsal muhalefeti önlemeye yönelik bir yaklaşım olduğu ileri sürülebilir.

### ***Sözleşmeli Yerel Yönetim Personeli***

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılarak personel sisteminde esneklik sağlama çabası özellikle 2004 yılından itibaren yapılan yeniden düzenleme ya da reform paketi olarak adlandırılan çalışmalarda yer almıştır. Yerel yönetimlere ilişkin çıkarılan kanuni düzenlemelerde de bu anlayış ön planda tutulmuştur.

03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun personel istihdamına ilişkin 49. maddesinde memur istihdamına kısaca değinilirken, tam zamanlı ve kısmi zamanlı olmak üzere sözleşmeli personel istihdamına uzun ve ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre; çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eği-



tim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmektedir.

5393 sayılı kanunun sözleşmeli personele ilişkin düzenlemeler içeren paragrafları adeta “unutulan bir şey olmasın” kaygısıyla ve kanun tekniği açısından uygun olmayan bir anlatımla düzenlenmiştir. Düzenlemenin geniş tutulmasının yanı sıra, sözleşmeli personelin tam zamanlı olabileceği gibi, kısmi zamanlı istihdamına da olanak verilmesi ve ücret düzeylerinin aynı unvanlı memur statüsündeki personelin en yüksek kadro derecesinin almakta olduğu maaşın net tutarının yüzde 25’ini geçmemek üzere belirlenmesi, yerel yönetimlerde sözleşmeli istihdamını yaygınlaştırma çabasının açık bir göstergesidir.

### ***Sözleşmeli Öğretmenlik***

Sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılmasında önemli değişikliklerden biri de öğretmenlik mesleğinin sözleşmeli istihdama açılmasıdır. Bu dönüşüm 21/03/2006 tarih ve 5473 sayılı Kanunun 3. maddesiyle, Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin sözleşmeli personel istihdamını düzenleyen (B) fıkrasına eklenen bir ibare ile gerçekleşmiştir.

Buna göre; “*Milli Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin...*” sözleşme ile istihdamları caizdir.

Bu düzenleme ile öğretmenlerin de kadrosuz ve güvencesiz istihdamı kamu personel sistemine girmiş ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın uygulamaları ile hızla yaygınlaşmıştır. Sağlık hizmetlerinin sözleşmeli istihdama açılmasının ardından kamu personel sistemimizdeki en kalabalık ve en yaygın sınıf olan Eğitim ve Öğretim Hizmetleri de sözleşmeli öğretmen uygulaması ile sözleşmeli istihdama açılmıştır.

### ***Son Hamle: Sözleşmeli Personel İstihdamın Önündeki Engellerin Kaldırılması***

Sözleşmeli personel istihdamının kamu personel sisteminde yaygınlaştırılmasına ilişkin son hamle; 04/04/2007 tarihli ve 5620 sayılı Kanunla hayata geçirilmiştir. “Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kamu kurumlarında geçici işçi statüsünde istihdam edilen personelin sürekli işçi veya sözleşmeli personel pozisyonlarına geçirilmelerine ilişkin düzenlemelere yer vermiştir.

Söz konusu düzenlemelerin mantığı ve içeriğine ilişkin değerlendirmeler bir tarafa bırakılacak olursa, kamuoyunda güvencesiz statüde çalışan geçici işçilere kadro verileceğine ilişkin beklenti, kanun ile getirilen diğer düzenlemelerin gözden kaçmasına sebep olmuştur.

5620 sayılı kanunla geçici işçilerin büyük bölümüne ve özellikle meslek sahibi, eğitilmiş ve bilgisine dayalı olarak istihdam edilenlere kadro verilmediği gibi, aksine bu nitelikteki personel, kanun gereği “sözleşmeli personel” pozisyonlarına geçirilmişlerdir. Geçici işçilikten daha da güvencesiz olan ve işçi sayılmayan sözleşmeli personel pozisyonlarına geçerek, yıllık sözleşme ile çalışmak ve İş Kanunu güvencelerinden yoksun olmak tercih edilesi bir durum değildir. Nitekim bazı çalışanlar, sözleşmeli personel olmayı kabul etmek istememiş ancak, bu durumda kendilerine bir önceki yıl çalıştığı toplam süre kadar çalışma hakkı tanınması ve bu sürenin bir yıldan az olabilmesi sebebiyle, sözleşmeliliği kabul etmek zorunda kalmışlardır.

Bununla birlikte 5620 sayılı kanunla gelen asıl önemli müdahale, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin (B) fıkrasına ilişkindir. 5620 sayılı kanunun “Çeşitli Hükümler” başlıklı 4. maddesinde; 657 sayılı Kanunun (B) fıkrasının ikinci paragrafı yürürlükten kaldırılmış, üçüncü paragrafına “bu kanuna tabi kamu idarelerinde” ibaresi ve fıkranın sonuna da sözleşmeli personelin seçiminde, uygulanacak sınavlar ve istisnaları ile ücretlerin üst sınırı, iş sonu tazminatları ve kullanılacak izinler ile diğer hususlara ilişkin esas ve usullerin Bakanlar Kurulunca kararlaştırılacağı hükmü eklenmiştir.

İlk bakışta hemen fark edilmese de sözleşmeli personel istihdamının temel yapısını değiştirecek küçük ve kritik değişiklik, sözleşmeli çalıştırılabilecek unvanlar ile kurumları sayma yoluyla belirleyen ve bu şekilde kısıtlayan 657 sayılı Kanunun 4. maddesinin (B) fıkrasının üçüncü paragrafına yapılan ekleme ile hayata geçirilmiştir.

5620 sayılı kanunun anılan maddesi ile 657 sayılı kanunun 4. maddesinin (B) fıkrasındaki hükme “bu kanuna tabi kamu idarelerinde” ibaresi eklenmiştir. Bu değişiklikle kamu personel sistemimizde sözleşmeli personel istihdamını belirleyen söz konusu maddenin üçüncü paragrafının sonundaki yüklemi niteleyen kısım “... bu kanuna tabi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.” şeklini almıştır.

# ANGLO-SAKSON DENETİM SİSTEMİ ÇÖKERKEN TÜRK DENETİM SİSTEMİNİN “ANGLO-SAKSONLAŞTIRILMASI”<sup>1</sup> ÜZERİNE BİR İNCELEME

*Kamil KARATEPE*<sup>2</sup>

Yönetim sürecinin son aşaması olarak denetim, yönetimin eylem ve işlemlerinin örgüt amaçlarına uygunluğunun kontrolüdür. Örgütün amaçlarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin, aksamaların hangi noktalarda olduğunun ve nasıl giderileceğinin raporlanarak örgütle ilgili karar mercilerine bildirilerek gereken önlemlerin alınmasını sağlayan denetim, yönetim sürecinin en kritik aşamalarından birisidir.

Denetimde uluslararası ve ulusal düzeyde değişim son dönemde oldukça yüksek bir ivme kazanmıştır. Uluslararası alanda ABD’de ortaya çıkan krize paralel olarak denetimin kamusal niteliği daha da ön plana çıkarken, ulusal düzeyde denetimin bu niteliği Anayasanın açık hükmüne rağmen ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Türk denetim sisteminde 5018 ve 5227 sayılı Kanunlarla Anglo-Sakson modeli esas olarak gerçekleştirilmeye çalışılan değişim, Anglo-Sakson sistemin temsilcisi ABD’de ortaya çıkan krizle bir

---

<sup>1</sup> Denetimde “*Anglo-Saksonlaştırma*” kavramı, denetimin en temel özelliği olan bağımsızlığının ortadan kaldırılarak “yönetici”ye ve “para”ya bağlı hale getirilmesi anlamında kullanılmaktadır. “*Anglo-Sakson*” denetim anlayışı, yöneticiye denetim dahil yönetim sürecinin bütün aşamalarının kontrolünün verilmesi ve “hesap sorulması” esasına dayanmaktadır. Bu sistemde denetim, yöneticiye *bağlı* olarak yapılan “*iç denetim*” ve özel şirketler tarafından paraya *bağlı* olarak yapılan *bağımsız* “*dış denetim*” olmak üzere iki temel unsurdan oluşmaktadır. Yöneticiye ve paraya bağlı Anglo-Sakson denetim anlayışının yetersizliği, sistemin öncüsü ABD’de 1970’li yıllardan itibaren görülmeye başlanmış olup, 2001 ve 2008 krizleri ile açıkça ortaya çıkmıştır. ABD, denetim sisteminin yolsuzluk ve usulsüzlükleri önleme konusundaki yetersizliğine ilişkin çözüm olarak 1978 yılında Kıta Avrupası denetim sisteminden teftiş kurulu modelini (genel müfettişlik ofislerini) katmış, İngiltere ise denetim sisteminde mevcut olan teftiş kurullarının önemini 2002 yılında yeniden kavramıştır. Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüleri yöneticiye ve paraya bağlı denetim modelini terk ederken, Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelere AB, DB, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların dayatmalarıyla iflas etmiş Anglo-Sakson model bir “reform projesi” olarak sunulmaktadır. Denetimin “*anglo-saksonlaştırılması*” kavramından anlaşılması gereken “*iflas etmiş bir denetim modelinin reform olarak ithal edilmesi*”dir.

<sup>2</sup> A.Ü. S.B.F. Maliye Bölümü doktora öğrencisi. Çalışmaya katkılarından dolayı değerli Üstadım Tevfik KEPEKÇİOĞLU ve meslektaşım Türkben PEDÜK’e teşekkür ediyorum.

duraklama sürecine girmiş olsa da değişimin aktörleri tarafından henüz tam olarak vazgeçilmemiş bir girişim olarak varlığını sürdürmektedir.

Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüsü ABD’de yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı “bağımsız” dış denetimin yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte etkili olamaması üzerine denetimin kamusal niteliği daha da ön plana çıkarılmakta, yöneticiye ve paraya bağlı denetim birimlerinin yerini 1978 yılından itibaren Kıta Avrupası sisteminin kamusal nitelikli denetim birimleri olan teftiş kurulları alırken, Türkiye’de 1879 yılından bu yana, tam 130 yıldır devam eden teftiş kurulları ağırlıklı denetim sistemi, denetimin en temel özelliği bağımsızlık unsuru ortadan kaldırılarak, piyasaya ve yöneticiye bağlı hale getirilerek “anglo-saksonlaştırılmakta”dır. Denetim sisteminde gerçekleştirilmekte olan “anglo-saksonlaştırma” süreci ironik bir biçimde devam etmektedir. Çünkü Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüsü ABD, son otuz yılda yöneticiye ve paraya bağlı olan sistemine teftiş kurullarını katarken, Türk denetim sisteminde yüz otuz yıldır varlığını sürdüren teftiş kurulları sistemden çıkarılmaktadır.

#### **Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması”**

Türk denetim sisteminin “anglo-saksonlaştırılması”, DB, IMF, OECD ve AB’nin öncülüğünde Avrupa Birliği uyum süreci gerekçe gösterilerek yürütülmektedir. Uluslararası kuruluşlar tarafından yeni üye ya da aday ülkelere, uluslararası denetim sisteminde denetimin bağımsızlığının ön plana çıkarıldığı gelişmenin tam tersine, yöneticiye ve paraya bağlılığı dolayısıyla yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte başarılı olmadığı için sistemin öncüsü ABD tarafından terk edilmiş Anglo-Sakson denetim sistemi “reform” olarak sunulmaktadır.

Türk denetim sisteminde son yıllarda bir kavram kargaşası yaşanmaktadır ve bu kavram kargaşasının temelinde Kıta Avrupası sistemine göre kurulmuş olan sistemin “Anglo-Saksonlaştırılması” yatmaktadır. Kıta Avrupası sisteminin, siyasi sorumlu bakan ve yönetsel sorumlu idarecilere bağlı olarak denetim faaliyeti yapan “kontrol/kontrolör” ve “teftiş kurulu/müfettiş” kavramları üzerine kurulmuş olan kamu denetim sistemi, siyasi sorumlu bakanlar adına görev yapan teftiş kurullarının yalnızca soruşturma yapan birimlere indirgenmek, yönetsel sorumlu idarecilere bağlı “iç denetim/iç denetçilerin” ise yeni bakanlık teftiş kurulları haline getirilmesi suretiyle değiştirilmektedir. Değişim olarak ithal edilmeye çalışılan “Anglo-Sakson” denetim sistemi başarısızlığı açıkça kanıtlanmış olan bir sistemdir. Bu değişimin arkasında ise Türkiye’de Anayasa gereği “hâlâ” bir *kamu görevi niteliği taşıyan ve ancak memurlar eliyle yerine getirilmesi gereken kamu kurumlarının dene-*

*timinin yabancı-yerli özel şirketlere açılarak piyasalaştırılması saiki yatmaktadır.*

Türkiye’de 1950-1960’lı yıllarda başlayan *kamu yönetimi reform* tartışmaları kapsamında *denetim sisteminde “reform”* arayışları, 1980 ve 1990’lı yıllarda olgunlaşmış, 2000’li yılların başından itibaren uygulama aşamasına girmiştir. Bu sürecin ilk ürünü, 2003 yılında yasalaşan fakat ancak 2006 yılında yürürlüğe girebilen (iç denetimle ilgili olarak 2008 yılı sonu itibariyle dahi henüz hiçbir sonuç üretememiş olan) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur. 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanununun veto edilmesiyle henüz tamamlanamamış olan denetim sisteminin etkisizleştirilmesi sürecine, 2009 yılı itibariyle Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 3046 sayılı Kanun, 5018 sayılı Kanun ve bakanlıkların teşkilat kanunlarına aykırı olarak *mali iç denetçilerin yalnız mali denetim değil, kamu kurum ve kuruluşlarının bütün iş, işlem ve faaliyetlerinin denetimini yapacak şekilde yönetmeliklerle düzenleme yapılması şeklinde devam edilmektedir.*

Günümüzde denetim sisteminde değişim, bir yandan siyasi sorumlu bakanlar adına bakanlıkların bütün işlemlerini denetlemekle yetkili olan teftiş kurullarının denetim yetkisinin, teftiş ve iç denetim alanlarının çatıştığı iddiasıyla bakanlık teftiş kurullarının yalnızca soruşturmacı birimler konumuna indirgenerek kısıtlanması; diğer yandan, 5018 sayılı KMYKK’na göre yalnızca mali denetim alanında yönetici adına görev yapmakla yetkili olan *mali iç denetçilerin* denetim yetkisinin, *Anayasa ve yasalara aykırı olarak* kamu kurum ve kuruluşlarının bütün faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi haline getirilerek mali denetim alanının dışına da taşınarak teftiş kurullarıyla ikame edilmeye çalışılması şeklinde gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı KMYKK ile mali denetim alanında üst yöneticiye (idareciye) bağlı olarak mali denetim yapacak olan mali iç denetçiler, siyasi sorumlu bakana bağlı olarak görev yapan teftiş kurullarıyla ikame edilmeye ve teftiş kurulları denetim (teftiş) sisteminin dışına atılmaya çalışılmasının gerisinde Türk kamu denetim sisteminde bilinçli bir denetim açığı yaratılması yatmaktadır. Bu açığın nasıl kapatılacağı ise, Dünya Bankası ve TÜRMOB (Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği)’un 12-14 Ocak 1994 tarihinde ortaklaşa yapılan denetim sempozyumunun sonuç bildirgesinde “*Kamunun denetiminin özel sektör firmalarına devredilmesi için, kamu kurumlarının denetimine ilişkin görev tanımı özel*

sektör tarafından gerçekleştirilebilen denetim ve mali sistem kontrolü şekline dönüştürülmelidir.”<sup>3</sup> şeklinde yer alan ifade ile açıkça beyan edilmektedir.

“Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması Üzerine Bir İnceleme” başlıklı çalışmamızda, Kıta Avrupası sistemine göre teftiş kurullarını esas alarak kurulmuş olan Türk denetim sisteminin, uluslararası alandaki gelişmelerin tersine sistemin sahipleri olan ABD ve İngiltere tarafından dahi terk edilmiş olan, yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı dış denetimi esas alan Anglo-Sakson denetim modeline göre değiştirilmesi incelenecektir. Çalışmamızın ilk bölümünde denetim sistemleri ve kavramlarına değinildikten sonra ikinci bölümde, denetimde uluslararası alanda özellikle Anglo-Sakson sistemde ortaya çıkan sorunlar ve Kıta Avrupasının kamusal nitelikli denetimsisteminin yükselişi irdelenecektir. Üçüncü bölümde Kıta Avrupası modeline göre teftiş kurulları esas alınarak kurulmuş olan Türk denetim sisteminin “Anglo-Saksonlaştırılması” sürecinin kısa tarihçesi incelenmektedir. Son bölümde ise Türk kamu yönetim sisteminde görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde denetim sisteminde siyasi sorumlu bakanların aleyhine, yönetsel sorumlu idarecilerin lehine olarak gerçekleştirilmeye çalışılan değişimin Türk kamu yönetim ve denetim yapısına, geleneğine, Anayasa ve yasalarına uygunluğu irdelenmektedir.

### ***Denetim Kavramı ve Denetim Sistemleri Üzerine***

Denetim, bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı ya da hangi doğrultuda yürüdüğünün araştırılması, incelenmesi, kontrolü, murakabesi ya da teftiş edilmesidir.<sup>4</sup> Denetim, yönetimin planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğini sağlayan yaptırım olup, iş, işlem, faaliyet ve programların zamanında, eksiksiz ve verimli olarak gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesidir.<sup>5</sup> Yönetim sürecinin *planlama, örgütleme, personel alma, eşgüdüm ve denetleme*<sup>6</sup> evrensel öğeleriyle dikkate alındığında denetim, ülke kaynaklarının planlandığı şekilde kullanılması, yönlendirilmesi, koordinasyonunun sağlanması için

<sup>3</sup> Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004, s.122-123.

<sup>4</sup> Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, 7. B., Ankara, 1983, s.287, İsmet Zeki Eyüboğlu, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Sosyal Yayınları, İstanbul, 2004, s.178.

<sup>5</sup> Kurthan Fişek, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.285.

<sup>6</sup> Weber’de “bürokrasi”, Taylor’da “bilimsel yönetim”, Fayol’da “on-dört yönetsel ilke” ve Gullick’te “komuta-kurmay” modellerinde olduğu gibi, yönetim süreci, PÖPAYED kısaltmasında özetlenen planlama, örgütleme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetim gibi karmaşık ve uzmanlaşmış birimlerden oluşmaktadır. Bkz. *a.k.*, s. 185, 261.

çalışmaların izlenmesi, raporlanması ve raporların idari ve siyasi birimlere sunulması faaliyetidir.

Denetim teftiş, murakabe ve kontrol kavramlarının hepsini içeren genel bir terimdir. Teftiş Arapça “fets” (sonuna kadar) kökünden gelen, *bir şeyin doğrusunu bulmak için yapılan araştırma, denetleme; bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, denetim ve bakı*<sup>7</sup> anlamına gelirken; murakabe “rakb” (rekabet etmek, gözetmek, kollamak) kökünden gelen bir sözcük olup, *bakma, gözetme, denetleme ve kontrolü* ifade etmektedir.<sup>8</sup> Kontrol kelimesi ise dilimize Fransızcadan geçmiş Latince “contra” (zit, karşı) ve “rotulus” (liste, defter, kâğıt) kökünden gelen *kayıtlar aracılığıyla araştırmak, incelemek, doğrulamak, bir şeyin gerçeğe, aslına uygunluğuna veya bir standarda uygunluğuna bakmak; biri ya da bir şey üzerinde otorite kullanmak, yönetmek, yönlendirmek* anlamlarını ifade etmektedir.<sup>9</sup>

Kontrol, hem köken itibarıyla Fransızcadan gelen bir kavram olması hem de yönetsel *hiyerarşi (ast-üst ilişkisi) içinde yapılan ve belirli rutin işlemleri içeren* bir denetimi ifade etmesi nedeniyle teftiş ve murakabeden farklılık arz etmektedir. Teftiş ve murakabe kelimeleri ise Arapça kökenli kavramlar olup, *denetimin hem yönetimin üstünde bir hiyerarşide bulunanlar adına dışarıdan yapılması hem de belirli rutin işlemler ile gerektiğinde rutin dışındaki işlemleri de içermesini* ifade etmesi dolayısıyla farklılık arz etmektedir.

Denetim tarihçesi yönetim tarihçesi kadar eskidir. Denetimin ilk olarak ortaya beş bin yıl öncesinde Anadolu, Mısır ve Çin uygarlıklarında, daha sonra Orta Amerika uygarlıklarında, bolluk yıllarında elde edilen ürünlerin kıtlık yılları için toplanması, saklanması ve dağıtılması ihtiyacından ortaya çıkmıştır.<sup>10</sup> İnsan soyunun varlığının sürdürülmesi ihtiyacıyla başlamış olan denetim mesleğinin zaman içinde gelişimi, orduların savaşa hazır olup olmadığının tespiti, vergilerin toplanması ve yönetimin örgütsel hedef ve düzenlemelere uyup uymadığının kontrol edilmesi şeklinde değişmekle birlikte değişmeyen temel hedef toplumsal kaynakların ve insan varlığının korunması olarak kalmıştır.

<sup>7</sup> Türk Dil Kurumu, *a.g.k.*, s.1160, Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Aydın Kitabevi, Ankara, 2002, s.1059, Şevket Rado, *Hayat Büyük Türk Sözlüğü*, Hayat Yayınları, İstanbul, s.1151.

<sup>8</sup> Türk Dil Kurumu, *a.g.k.*, s.851, Ferit Devellioğlu, *a.g.k.*, s.684, Şevket Rado, *a.g.k.*, s. 885.

<sup>9</sup> Türk Dil Kurumu, *a.g.k.*, s.732, Şevket Rado, *a.g.k.*, s.744.

<sup>10</sup> Zaman içinde ürünlerin muhafaza edildiği yerler tapınak, bu yerlerin koruyucuları ise din adamları haline gelmişlerdir. Chris Harman, *A People's History of the World*, Verso, London, 2008, s.20.

Modern devlet yönetimlerinde denetim Avrupa’da 17. yüzyılda başlayan devlet örgütlenmeleri üzerine yapılan incelemelerle başlamaktadır. Uluslararası alanda yaygın olarak kullanılan temel iki denetim sistemi mevcuttur. Birincisi, merkezi ve tekil devletler tarafından uygulanmakta olan siyasi sorumlu bakanlara bağlı olarak yapılan teftiş (“inspection”) ve yöneticiler adına yapılan kontrol (“control”) kavramları üzerine kurulu olan “Kıta Avrupası” sistemidir. İkincisi ise daha çok federal devletler tarafından uygulanmakta olan yöneticiye bağlı iç denetim (“internal audit”) ve özel şirketlerin paralı denetimlerinden oluşan dış denetim (“external audit”) kavramları üzerine kurulu olan “Anglo-Sakson” denetim sistemidir.

Kıta Avrupası (merkezi üniter devlet) denetim modeli, özel hukuk-kamu hukuk ayrımının olduğu ve denetim sisteminin teftiş (“inspection”) kavramı üzerine kurulu olduğu bir modeldir. Teftiş kavramı (“IN-SPECT”), bakmak, içine bakmak, görmek anlamına gelmektedir. Teftiş kavramından türeyen müfettiş (“inspector”) sözcüğü, ilk olarak 1668 yılında Fransa’da Kral 14. Louis’nin savaş öncesinde ordunun durumunu gözlemek ve kendisine rapor etmek üzere görevlendirmesiyle ortaya çıkmıştır.<sup>11</sup>

Merkezi üniter devlet örgütlenmesine özgü Kıta Avrupası sisteminde denetim modeli, bir yandan merkez ve taşra diğer yandan siyasi sorumlu bakan ve yönetsel sorumlu üst yöneticiler (idareciler) adına görev yapan denetçiler şeklinde örgütlenmiştir. Merkezde siyasi bakan adına görev yapanlar genellikle müfettiş, yönetsel sorumlular adına denetim yapanlar, denetimin hiyerarşik düzen içinde yapıldığını ifade etme anlamında kontrol kelimesinden hareketle kontrolör olarak adlandırılmaktadır.

Özel hukuk kamu hukuku ayrımının olmadığı Anglo-Sakson (federal devlet) denetim modelinde ise denetim, Latince dinlemeyi ifade eden “AUDIRE”<sup>12</sup> kökünden gelen “audit” kavramına dayanmakta olup, soru sorma ve bazı standart tabloların doldurulması suretiyle elde edilen bilgilerin yazılı hale getirilmesini ifade etmektedir.<sup>13</sup> Anglo-Sakson denetim örgütlenmesi federal, eyalet ve yerel yönetim düzeylerinde görev yapan kamu denetçileri ile kamu örgütlenmesi dışında yer alan özel şirketler tarafından yapılan denetimler olmak üzere iki temel denetim kurumuna dayanmaktadır. Bu

<sup>11</sup> Genevieve Nowolinski, *A Brief History Of The HHS Office Of Inspector General, Office Of Evaluation and Inspections*, Washington, 2001, s.1, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf>.

<sup>12</sup> *The American Heritage Dictionary of English Language*, Houghton Mifflin Company, Third Edition, Boston, 1996, s.121.

<sup>13</sup> Günümüzde ABD’de Kongre’de yapılan siyasi denetim aracı olan soruşturmalar, bu geleceğinin devamı olarak, genellikle soru sorulması ve ilgili kişilerin cevaplaması şeklinde yapılmakta ve “hearings” olarak adlandırılmaktadır.



denetim kurumlarından birincisi denetim görevini yapan kişinin denetim yaptığı kurumun hiyerarşik yapısı içinde yer aldığı için “iç denetçi”, ikincisi ise denetim yapılan kurum dışında yer aldığı için “dış denetçi” olarak adlandırılmaktadır.

***Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson Denetim Sistemlerinde Denetimin Felsefi Temelleri ve Etimolojisi Üzerine: Bakmak/Gözlemek ve Dinlemek Suretiyle Denetim***

Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson hukuk sistemlerinde denetim kavramlarının etimolojik kökeni, iki sistemin denetim felsefesini ortaya koymaktadır. Kıta Avrupası sisteminin denetim modeli teftiş (“inspect”), savaş öncesinde ordunun durumunu yerinde görmek, bakmak ve gözlemek suretiyle durumu tespit etmek suretiyle yapılırken, Anglo-Sakson sistemde denetim (“audit”) soru sormak, dinlemek ve standart tabloların doldurulması şeklinde yapılmaktadır. İki denetim sistemi arasındaki farkın coğrafyanın belirleyiciliğinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Günümüzde denetim, konusuna, kaynağına, zamanlamasına, denetçinin görevli olduğu yere, süreklilik ya da süreksizliğine, sistemli ya da olaya özgünlüğüne göre değişik sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Buna göre denetim sınıflandırması: *Denetimin konusuna göre*: Faaliyet denetimi, mali denetim ve performans denetimi; *denetimin kaynağına göre*: Yasama denetimi, yürütme denetimi, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi; *denetimin zamanlamasına göre*: İşlem ya da karar öncesi (harcama öncesi) denetim, işlem ya da kararın yapılma anında (harcama sırasında) veya sonrasında (harcama sonrası) denetim; *denetimin sürekliliğine göre*: Sistemli/sürekli/düzenli/rutin denetim, ya da olaya özgü denetim; *denetçinin görevli olduğu yere göre*: Kıta Avrupası sisteminde yasama, yürütme, yargı denetimi, Anglo-Sakson sistemde iç denetim, dış denetim şekildedir yapılmaktadır.

Kıta Avrupası denetim sisteminde siyasi sorumluluğu taşıyan bakan ile yönetsel sorumluluğu taşıyan üst yönetici adına denetim yapan birimlerin varlığı dolayısıyla, siyasi ve yönetsel sorumluluk arasında bir denge bulunmaktadır. Kıta Avrupası sisteminde siyasi sorumlu bakan adına görev yapan müfettişler ile yönetsel sorumlu üst yöneticiler (idareciler) adına görev yapan kontrolör/kontrol memurları tarafından yürütülen denetimde siyasi sorumluluk ile yönetsel sorumluluk arasında işlerin etkinliği ile yönetimin düzenli işlemesi arasında bir denge sağlanmaya çalışılmaktadır. Kıta Avrupası sisteminde var olan siyasi-yönetsel sorumluluk dengesi, yönetici sorumluluğunu esas alan Anglo-Sakson, sistemde yönetim lehine siyaset aleyhine olarak bozulmuş durumdadır. Anglo-Sakson sistemde yönetimin denetlenmesi ala-

nında ortaya çıkan bu dengesizliğin sonucu yolsuzluk, usulsüzlük, verimsizlik olarak ortaya çıkmıştır.

“Yönetim sorumluluğu” olarak adlandırılan ve denetim dâhil bütün yönetim süreçlerinin tamamen yöneticiye bırakılmasına dayanan Anglo-Sakson denetim modeli, sistemin öncüsü ABD’de 1978 yılından bu yana siyasi ve yönetsel sorumluluk arasında denge kurmaya ve denetimi yöneticiden bağımsız olacak şekilde yeniden yapılandırmaya çalışmaktadır.

Bunu sağlamak için bir yandan 1978 Genel Müfettişlik Yasası ile federal düzeyde önemli bazı kurumlarda ve bakanlıklarda genel müfettişlik ofisleri (teftiş kurulları) oluşturmuş,<sup>14</sup> diğer yandan 2002 yılında Sarbanes-Oxley Yasası ile halka açık özel sektör şirketlerin iç denetçiler ve bağımsız dış denetçiler tarafından denetimine katı kurallar getirmiştir. Sarbanes-Oxley Yasası, yönetici adına çalışan iç denetçilerin raporlarının genel müdürlere değil denetim komitesine sunulması ve özel denetim şirketleri tarafından para karşılığı yapılan “bağımsız dış denetim”in kurallara bağlanması ve sorumluluklarının artırılması konularında yeni zorunluluklar getirmiştir. ABD’de 2007’de ortaya çıkan küresel krizde yöneticiye bağlılığı dolayısıyla iç denetimin beklenen işlevleri yerine getirmemesi dolayısıyla, önümüzdeki dönemde özellikle iç denetim alanında daha sıkı düzenlemelerin yapılacağı beklentisi hâkimdir.

### ***Türkiye’de Denetim Sisteminin Anglo-Saksonlaştırılması ve Kavram Kargaşası Üzerine***

Türkiye’de denetim alanında son dönemde bilinçli bir şekilde kavram kargaşası yaratılmış bulunmaktadır. Bu kavram kargaşasının temelinde teftiş ve kontrol kavramları üzerine kurulmuş olan siyasi ve idari sorumluluklar arasında dengeye dayanan Kıta Avrupası denetim sisteminin, yönetici sorumluluğuna dayanan Anglo-Sakson iç denetim ve dış denetim kavramlarına göre değiştirilmesi yer almaktadır.

Denetimle ilgili tartışmalar, denetimin adının hukuka uygunluk, mali, performans, iç denetim, dış denetim, harcama öncesi ya da harcama sonrası denetim gibi adlarla nitelendirmesinden öte, asıl önem taşıyan hususun denetimin usulsüzlük, yolsuzluk, etkinsizlik ya da verimsizliğin tespit edebilmesi olduğu dikkatlerden kaçırılarak slogan düzeyinde kısır tartışmalar şeklinde yapılmaktadır. Kavramlar, zihnin dünyayı kavramak ve anlamak için kullan-

<sup>14</sup> Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüsü ABD’de denetim sistemi, 1978 yılı öncesinde, yöneticiler adına hem yerel hem de eyalet düzeyinde denetim yapan “İç Denetim”, özel şirketler tarafından para karşılığı yapılan “Bağımsız Dış Denetim” ile hem bölgeler ölçeğinde hem de merkezde görev yapan “Sayıştay Denetimi” olmak üzere üçlü bir yapı üzerine kurulmuştur.

dığı araçlar olup, bu araçlara hâkim olunmadığında en büyük tehlike ortaya çıkmaktadır: Kavram kargaşası. Hilmi Ziya Ülken'e göre kavram kargaşası, yaşanmamış, duyulmamış ve nasıl doğdukları hakkıyla bilinmeyen kelimelerin yanlış kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bunun ise iki nedeni bulunmaktadır: Kavramların ithal edilmesi ve ithal edildiği medeniyetteki anlam derinliğinin bilinmemesidir.<sup>15</sup>

Türk kamu yönetim sisteminde reform tartışmaları her dönemde yapılmakla birlikte, reform çabalarında, dağılmakta olan bir ülkenin refleksi olarak, merkezi devlet ve ulusal birliği sağlama ideali olarak Fransa örnek alınmıştır. “Hükümetin Kabine yapısı ile Bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay, Özel İdare ve Belediye kuruluşlarına Fransa örnek olmuştur.”<sup>16</sup> Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte 1920’li yıllarda Kıta Avrupası sisteminden merkezi devlet yönetim yapısı esas alınmış iken, 1950’li yıllardan itibaren ABD’nin etkisiyle, kamu yönetiminde reformun yönü değişmiş ve mevcut sisteme Anglo Sakson unsurlar dâhil edilmeye başlanmıştır. Son dönemde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmalarında ise Kıta Avrupası modeline göre yapılandırılmış olan hukuk, yönetim ve denetim sistemi, Anglo-Sakson sisteme göre değiştirilmektedir.<sup>17</sup>

Türkiye’de denetim alanında kavram kargaşası, 1879 yılında Fransa örnek alınarak kurulan ve Cumhuriyete aktarılan, bakan adına görev yapan teftiş kurulları (müfettişler) ile yöneticiler adına görev yapan kontrolörlük birimlerinden (kontrolörler) oluşan Kıta Avrupası denetim sisteminin, özel hukuk-kamu hukuku ayrımının olmadığı Anglo-Sakson denetim sisteminin iç denetim (iç denetçiler) ve dış denetim (dış denetçiler) kavramlarının eklenmeye çalışılmasından ortaya çıkmaktadır.

<sup>15</sup> Kavram kargaşasının ortadan kaldırılmasında aydınların görevine dikkat çeken Ülken’e göre “bu kavramları kullanan aydınlar onları hazırlayan sebepleri derinden derine bilmezlerse, boş kalıplar ve etiketler halinde kullanırlarsa, düşüncelerini memleket ihtiyaçları ile ayarlayacak kadar etraflı tetkik kudretinden mahrum iseler bu kelimeler, onların hele basit insanların elinde milli idrake hitabeden fikirler değil; fakat belirsiz kitle ruhunu harekete geçiren sloganlar haline gelir.” Hilmi Ziya Ülken, *Seçme Eserleri –II, Millet ve Tarih Şuuru*, T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2008, s. 3-7.

<sup>16</sup> Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara, 1970, s.37.

<sup>17</sup> Kıta Avrupasında devlet ayrı bir hukuki varlıktır ve özel hukuktan ayrı bir hukuki düzenleme alanına (kamu hukuku) sahiptir. Anglo-Sakson hukuk sisteminde ise devlet ayrı bir varlık kabul edilmez ve kamu ve özel ayrımı olmaksızın tek bir hukuk sistemi mevcuttur. Aynı şekilde Kıta Avrupası denetim sisteminde kamunun denetimi ile özel sektörün denetimine ilişkin teftiş (“inspection”) ve kontrol (“control”), özel sektörün denetimine ilişkin iç denetim (“internal audit”) ve dış denetim (“external audit”) kavramları mevcut iken, Anglo-Sakson denetim sisteminde kamu ve özel sektör için ayrı bir kavramlaştırma olmayıp iç denetim ve dış denetim sınıflandırması her iki sektör için de kullanılmaktadır.

Günümüzde denetim alanında Cumhuriyetle birlikte Kıta Avrupası hukuk sistemi esas alınarak oluşturulmuş olan devlet yapımız, II. Dünya Savaşı sonrasında 1950'lerden itibaren ABD yönetim modelinin dayandığı Anglo-Sakson hukuk sistemine göre değiştirilmeye çalışılmaktadır. Anglo-Sakson modelin Türkiye'ye ithal edilmesine ilişkin yapılan tartışmalar, ülkenin yönetim ve denetim sisteminin dağılmakta olan bir imparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter devlet yapısını esas alan Kıta Avrupası hukuk sistemine göre kurulmuş olması<sup>18</sup> dikkate alınmaksızın, derinlikten yoksun ve slogan düzeyinde yapılmaktadır. Oysa Kıta Avrupası sistem ve kavramları üzerine kurulmuş olan mevcut denetim yapısı üzerine eklenmeye çalışılan ABD'den ithal edilen iflas etmiş Anglo-Sakson denetim modeli, uygulandığı ülkelerde yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemekte başarısız olduğu için terk edilmiş olan bir modeldir.

Türk denetim sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan değişimde daha da dikkat çekici olan ise, Türkiye'de teftiş kurulları kaldırılarak yerine yöneticiye bağlı iflas etmiş Anglo-Sakson iç denetim modeli ve yabancı-yerli özel şirketlerin paraya bağlı "bağımsız" dış denetimi "reform" olarak ithal edilmeye çalışılırken, ABD'de Türkiye'nin tam 130 yıldan (1879 yılından) bu yana uygulamakta olduğu teftiş kurullarını esas alan modeli denetim sistemine 30 yıldan (1978 yılından) bu yana "reform" olarak dâhil etmeye çalışmasıdır. Kısaca, Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD, denetim sistemi olarak Kıta Avrupası'nın kamusal denetim birimleri olan teftiş kurullarını mevcut denetim sistemine "reform" unsuru olarak dâhil ederken, Türkiye ise ABD tarafından yolsuzluk ve usulsüzlükleri engelleyemediği için 30 yıl öncesinde terk edilmiş olan yöneticiye ve paraya bağlı denetim modelini ithal etmekte ve bu değişimi "reform" olarak adlandırmaktadır.

Türkiye'de son otuz yılda yönetimin ve denetiminin yapısında gerçekleştirilmeye çalışılan değişimde belirleyici unsur, neoliberal kuralsızlık ("deregulation") anlayışının kural haline getirilmeye çalışılması olmuştur. 1950'li yıllarda başlayan ve 1980 ve 1990'lı yıllarda hız kazanan, 2000'li yıllarda ise zirveye ulaşan yönetimde ve denetimde neoliberal kuralsızlaştırmanın sonuçları, hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde yıkıcı olmuştur. Nitekim ABD'de 2001 yılında Enron-Arthur Anderson skandalı para karşılığı yapılan "bağımsız" özel dış denetimin, 2008 yılında AIG, Bear Stearn, Lehman Brothers, Freddie Mac, Fannie Mea ve Bernard Madoff skandalları ise yöneticiye bağlı iç denetim modelinin yolsuzluk ve usulsüzlüğü engellemede etkili olamadığını açıkça göstermiştir.

---

<sup>18</sup> Tanzimat dönemi ile başlayan reform çabalarında merkezi devlet ve ulusal birliği sağlama ideali olarak Fransa örnek alınmıştır. Balta (1970), *a.g.k.*, s.37.

Bu nedenle ABD’de kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanımını engellemek için denetim sistemine yeni bir unsur olarak Genel Müfettişlik Ofisleri (Teftiş Kurulları) eklenmiştir. Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de 1978 sonrasında kurulan bu yapılar, Türkiye’de 1879 yılından bu yana mevcut bulunmaktadır. Ancak son dönemde Türkiye’de yapılmaya çalışılan sözde reform çalışmaları ile teftiş kurulları denetim yapısından çıkarılmaya çalışılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ABD’de yolsuzluk ve usulsüzlükleri engelleyemediği için terk edilmekte olan Anglo-Sakson denetim modeli, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı KMYKK ve Cumhurbaşkanlığınca veto edildiği için yasalaşamamış olan 5227 sayılı KYTK ile Türkiye’ye reform adı altında ithal edilmeye çalışılmaktadır.<sup>19</sup>

Yönetim sorumluluğuna dayanan bu denetim modeli, yolsuzluk ve usulsüzlüklere açık yapısının yanında, şeffaflık ve hesap vermekten uzak anti-demokratik bir yönetim ve denetim modelidir. Yönetim ve denetimde etkinlik gerekçesi kadar yapının demokratik olması da önem taşır. Demokratik denetimin sağlanmasının yöntemi ise kamusal alanlarda işlev üstlenen bütün kurumlarda kamusal nitelikli denetim kurumu ve kişileriyle, toplumun genel çıkarları dışında hiçbir şeye bağlı olmayan ve tamamen bağımsız, yetkili, güçlü ve donanımlı denetim görevlileriyle denetimin yapılmasıdır.

Türkiye’de Kıta-Avrupası denetim modelini esas alarak kurulmuş olan denetim sisteminin ilk örneği, 1879 yılında kurulan Maliye Teftiş Kurulu’dur. Türkiye’de genel yönetim yapısı içinde bakanlıkların tamamında Teftiş Kurulu oluşturulmuş olup, günümüzde 15 bakanlıkta 1.142 müfettiş görev yapmaktadır.<sup>20</sup>

Türk denetim sisteminde reform adı altında yapılmaya çalışılan değişimle, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin Osmanlı İmparatorluğu’ndan miras aldığı, zaman içinde yenileyip geliştirdiği, Kıta-Avrupasının denetim modeli olan *teftiş kurullarının* yerine, yöneticiye bağlı denetimin en temel özelliği olan

<sup>19</sup> “Kamu yönetiminin mevcut kurumsal denetim sisteminin etkili olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıda yolsuzluk ve usulsüzlükler nedeniyle açıkça görülmektedir. Şüphesiz bu yolsuzluk ve usulsüzlüklerin birçok sebebi olmakla beraber, önemli bir nedeni de bu konuda görevli *teftiş kurullarının yeterince etkili ve tarafsız olamamasıdır*. İç denetim için kurumun bütün yöneticileri yetkili kılınmış ve bu sebeple ayrıca teftiş kurullarına ihtiyaç kalmamıştır. *Yöneticiler, kurumun faaliyet sonuçlarını ve başarısını kendileri belirlemekle yükümlüdürler.*” *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s.131.

<sup>20</sup> ABD Genel Müfettişlik Ofisleri (Teftiş Kurulları) içinde en çok denetçi barındıran Sağlık Bakanlığı’nda çalışan denetçi sayısı 1.569 kişidir. Türkiye’deki Bakanlık Müfettişlerinin tamamının sayısı 1.142 olup, üçüncü sıradaki Hazine Bakanlığı’nda görevli denetçi sayısından (1.030 kişi) çok ancak, ikinci sıradaki Savunma Bakanlığı’nda görev yapan denetçi sayısından (1.211 kişi) azdır.

bağımsızlıktan yoksun iç denetim ve paraya bağlı özel şirketler tarafından yapılan “bağımsız” dış denetimi esas alan “Anglo-Sakson” anlayışa göre yeniden kurulmaya çalışılmaktadır.<sup>21</sup>

KYTK'nin gerekçesinde, teftiş kurullarının bazılarının kaldırılmasının nedeni olarak, görevlerini etkin ve verimli yapamaması gösterilmektedir. Yasa gerekçesinde bu değerlendirmenin açık ve nesnel bir dayanağı yer almamaktadır. Bakanlık teftiş kurullarının yerine getirilmeye çalışılan iç denetim birimlerinde yöneticiye bağlı olarak çalışacak iç denetçilerin, denetim görevini hangi araç ve donanımla teftiş kurullarından daha etkin yapacağına ilişkin bir dayanak bulunmamaktadır. Kaldı ki, üçlü kararnameyle atanmış olmanın güvencesiyle denetim yapan bakanlık teftiş kurullarında görevli denetim elemanları olan müfettişlerin yerine, bağlı olduğu kurumun üst yöneticisi tarafından ve belirli sürelerle atanan, bütün özlük hakları üst yöneticiye bağlı birimlerin yapacağı denetimin yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte ne kadar başarılı olabileceği ABD örneğinde açıkça görülmektedir.

Türkiye’de denetim sisteminde yapılmaya çalışılan değişimin gerekçesi olarak, denetimin ülkede yönetimin “iş yapması” önünde bir engel olduğu, yöneticileri sorumluluk almaktan alıkoyduğu ve bürokrasinin ağır işleminin nedeni olduğu ileri sürülmektedir. Bu nedenle getirilmeye çalışılan denetim modelinin hata ve usulsüzlük bulmaya odaklı bir teftiş anlayışı değil, yönetime rehberlik edecek olan performans denetimi odaklı olacağı ifade edilmiştir. 5018 sayılı KMYKK’nda denetim, 2005 yılının sonunda yapılan değişikliğe kadar yalnızca bir “rehberlik faaliyeti” olarak tanımlanmış bulunmaktaydı. Bu Kanunda daha sonra yapılan değişiklikle denetimin yalnızca rehberlik değil, aynı zamanda yönetimin yapmış olduğu işlemlere bir güvence sağlama faaliyeti olduğu eklenmiştir.

Türkiye’de bakanlık teftiş kurullarının kaldırılmasının iki gerekçesi bulunmaktadır: Yöneticilerin denetlenmekten muaf hale getirilmesi ve yeni oluşturulacak denetim yapıları ile kadrolaşma yaratılmasıdır. Söz konusu iki gerekçeden hangisinin ağır bastığı tartışılabilir nitelikte olsa da Türkiye’de hem siyasi hem de yönetsel sorumlular için her iki gerekçenin de geçerli olduğu açıktır. Yöneticiler denetlenmek istememekte, siyasiler kadro-

<sup>21</sup> Maliye Teftiş Kurulu (MTK), Maliye Bakanlığı’nın 1859 yılında kuruluşundan yirmi yıl sonra, 1879 yılında mali (*harcama, vergi, devlet malları ve devletin hukuk danışmalığı*) denetim alanında hizmet vermek üzere kurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu’nun reform politikaları döneminin ürünü olan MTK, 2009 yılında 130. kuruluş yıldönümünü kutlamaya hazırlanırken, Mayıs 2008’de TBMM’ye sevk edilmiş olan bir kanun tasarısı ile üç fonksiyonundan yalnızca birisine (Türkiye’deki mevcut 13.000 civarındaki denetim elemanının %33’nün görev yaptığı) vergi alanına sıkıştırılarak doğrudan olmasa da dolaylı olarak kapatılmaya çalışılmaktadır.

laşma suretiyle seçmenlerine kamusal kaynakların kullanımının önünü açmak istemek ve “reform” ya da “yeniden yapılanma” bunların gerekçesi olmaktadır.

Türkiye’de kamunun denetimi 1879 yılından bu yana, bakanlıklarda doğrudan bakana bağlı olan, ortak kararname ile atanmanın vermiş olduğu bağımsızlık ve güvenceye dayalı olarak yönetimin hiyerarşik yapısı dışında yer alan müfettişler tarafından yapılmaktadır. Ülkede 130 yıldan bu yana “*rehberlik etmek değil yönetimin hata ve usulsüzlüklerini ortaya çıkarmaya endeksli, yapıcı değil yıkıcı, yöneticiye hiçbir inisiyatif tanımayan, yönetici sorumluluğunu yok sayan, etkin çalışmayan, hantal, yolsuzluk ve usulsüzlükleri engelleyemeyen katı kuralcı merkezi yönetimin bir aracı olan*” denetim birimleri olarak eleştirilen teftiş kurulları denetim modeli, ABD tarafından 1978 yılında Anglo-Sakson denetim sistemine dahil edilmiş bulunmaktadır. Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemek üzere otuz (30) yıldan bu yana denetim sistemi teftiş kurulları ile sürekli olarak güçlendirilirken, Türkiye’ye ABD’nin 1978 öncesinde uyguladığı denetim sistemi “reform” olarak ithal edilmeye çalışılmasının anlaşılır bir yanı bulunmamaktadır. Ülkeye ithal edilmeye çalışılan Anglo-Sakson denetim modeli Türkiye’nin yönetsel yapısına uygun olmadığı gibi, bugüne kadar uygulanmış olduğu ülkelerde yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemede yeterince etkin olmadığı için terk edilmiş olan bir denetim modelidir.

### **Denetim Alanında Uluslararası Değişim: Yöneticiye ve Paraya Bağlı Anglo-Sakson Denetim Sisteminin Çöküşü ve Kıta Avrupası Denetim Sisteminin Yükselişi**

Denetim alanında uluslararası değişim, yöneticiye ve paraya bağlı olarak işleyen Anglo-Sakson iç ve dış denetim modelinin çöküşü ve Kıta Avrupası denetim sisteminin kamusal nitelikli denetim birimleri olan teftiş kurullarının yükselişi şeklinde gerçekleşmektedir.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Anglo-Sakson denetim sistemin öncüsü ABD’de, 1978 yılı öncesinde, yöneticiler adına hem yerel hem de eyalet düzeyinde denetim yapan “*İç Denetçiler*”, özel şirketler tarafından yapılan “*Bağımsız Dış Denetim*” ile hem bölgeler ölçeğinde hem de merkezde görev yapan “*Sayıştay Denetçileri*” olmak üzere üçlü bir yapı üzerine kurulu olan denetim modeli, yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte yeterince etkili olmadığı için sisteme dördüncü bir unsur olarak “Genel Müfettişlik Ofisleri” (Office of Inspector Generals) eklenmiştir. Genel Müfettişlik Ofisleri (“Teftiş Kurulları”), Genel Müfettişlik Yasası (Inspectors General Act), 1976 yılında Sağlık Bakanlığı’nda pilot uygulaması yapıldıktan sonra, 1978 yılında yürürlüğe girmiştir. Başlangıçta 15 federal kuruluşta oluşturulan Genel Müfettişlik Ofisleri, bugün 67 kuruluşta mevcut olup, yaklaşık 12.000 denetçiye sahiptir. Genel müfettişler (teftiş kurulu başkanları) bakanlıklarda müsteşarla aynı düzeyde olup, Başkan tarafından Senato’nun onayı ile yedi yıllık görev dönemi için atanmakta ve görevden alınması yine Başkan tarafından ancak Senato ve Temsilciler Meclisi’ne bir ay önce yazılı bir gerekçe sunmak şartıyla yapıla-

Anglo-Sakson sistemin öncüsü olan ABD’de, 2001 yılında Enron-Arthur Andersen skandalı ile başlayan Worldcom, Xerox ve Pharmalat’ta ortaya çıkan denetim skandallarıyla özel şirketler tarafından yapılan “bağımsız” dış denetimin kendisinden beklenen işlevleri yerine getiremediğini, 2008 yılında ortaya çıkan AIG, Bear Stearns, Lehman Brothers, Bernard Madoff, Freddie Mac ve Fannie Mea denetim skandalları ise iç denetim olarak adlandırılan yöneticiye bağlı denetim modelinin yolsuzluk ve usulsüzlükleri önleyici değil tam tersine yolsuzluk üreten bir sistem olduğunu göstermiştir.

ABD’de 2007 yılında ortaya çıkan küresel kriz, mal ve hizmet piyasalarının işleyişinin yöneticilere bağlı iç denetim ve para karşılığı özel şirketlerce yapılan dış denetimle kontrol etmenin yeterli olmadığı ve teftiş kurullarının sistemde daha güçlü olarak yer alması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Anglo-Sakson denetim sisteminde ortaya çıkan skandallar, bu sistemin öncüsü olan ABD ve İngiltere gibi ülkeleri dahi teftiş kurullarına yöneltmiştir.<sup>23</sup> ABD’de teftiş kurulları, ilk olarak 1978 yılında yasal düzenlemeye kavuşmuş ve bu yasa 1988, 2003, 2007 yıllarında ve en son 14 Ekim 2008 tarihlerinde yapılan değişikliklerle sürekli olarak daha da güçlendirilmiştir.

Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de 2000’li yıllardan bu yana özel şirketlerce yapılan paralı denetimlerin yetersizliğinden kaynaklanan yolsuzluk ve usulsüzlükler, “bağımsız dış denetim” olarak adlandırılan *dış denetimin* sorgulanmasına ve Sarbannes-Oxley Yasası ile bu denetim alanının katı kurallara bağlanmasına neden olurken; 2008 yılında ortaya çıkan skandallar ise “iç denetim sisteminin etkin olarak çalışmadığı, yolsuzluk ve usulsüzlükleri tespit etmek ve engellemekte yetersiz olduğu sonucunu ortaya çıkarmış” ve denetim sisteminde dikkatlerin “yönetim sorumluluğu” olarak adlandırılır.

---

bilmektedir. Genel müfettişler Kongre’ye hem düzenli raporlar (altı aylık ve yıllık) sunmakta, hem de olağanüstü hallerde Kongre’ye ve ilgili kurumun en üst sorumlusuna durumu bir hafta içinde raporla (“Seven-Day Report”) bildirmek zorundadırlar.

<sup>23</sup> Amerikan Genel Müfettişlik Kurumları içinde federal birimlerde bakanlık düzeyde ilk genel müfettişlik ofisi Tarım Bakanlığı’nda 1962 yılında kurulmuştur. Ancak, Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi erken kurulmuş olması ve kuruluşunun bir yasaya değil idari bir işleme dayanmasının olumsuz sonuçlarını yaşamıştır. Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi deneyimi daha sonraki yıllarda oluşturulacak teftiş kurullarının bir yasa ile kurulması gerekliliğini ortaya koyması açısından önemlidir. Genel Müfettişlik Ofisi, kuruluşundan 12 yıl sonra, 1974 yılında, Tarım Bakanı Earl Butz tarafından “yönetimin etkin ve verimli çalışmasını engellediği” gerekçesi ile kapatılarak soruşturma ve denetim ofisleri şeklinde iki ayrı birime ayrılarak genel müdürlüklere bağlanmıştır. Ancak Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi’nin kapatılmasıyla stoklama programlarında ortaya çıkan Billie Sol Estes (Bakanlığı’nın yetersiz denetim mekanizması nedeniyle yoluyla haksız kazanç elde etmiş Teksas’lı bir işadama) Skandalı sonrasında yürütülen Kongre soruşturmaları, 1976 yılında Sağlık Bakanlığı’nda ilk pilot uygulama, 1978 yılında Genel Müfettişlik Yasası ile 15 federal kuruluşta Genel Müfettişlik Ofisleri kurulmasının temel gerekçesini oluşturmuştur.



lan, “yöneticilere organik olarak bağlı fakat fonksiyonel olarak bağımsız görev yaptığı ifade edilen iç denetim sistemi”nin sorgulanmasını neden olmuştur.

***Anglo-Sakson Sistemin Öncüsü ABD'nin Yöneticiye Bağlı İç Denetim ve Özel Şirketlerce Yapılan Paraya Bağlı Dış Denetim<sup>24</sup> Yerine Kıta Avrupası Sisteminden Genel Müfettişlik (Teftiş Kurulu) Modelini Transfer Etmesi***

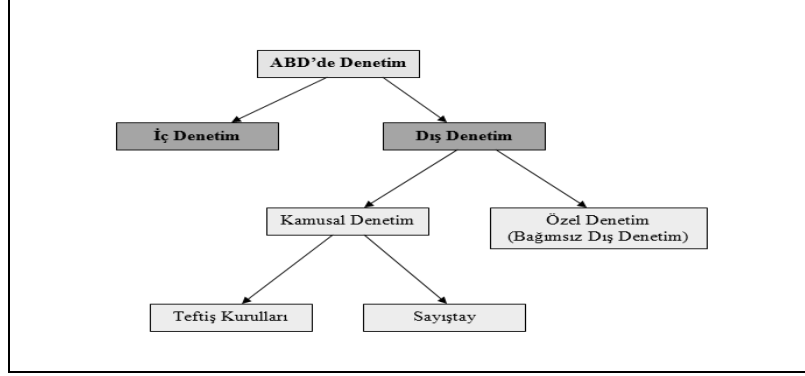
ABD’de kamu kurum ve kuruluşlarının denetim sisteminde 1978 yılına kadar yöneticilere bağlı olarak çalışan iç denetçiler, özel şirketler tarafından yapılan paralı (“bağımsız”) denetim ve Sayıştay (General Accountability Office) olmak üzere üçlü bir yapı mevcut olup, birincisi tarafından yapılan denetimler iç denetim, ikincisi ve üçüncüsü tarafından yürütülen denetimler ise dış denetim olarak nitelendirilmektedir. Ancak bu yapının kamu kurumlarında yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte yeterince etkili olamaması dolayısıyla, 1976 yılında Sağlık Bakanlığı’nda pilot çalışmasından sonra 1978 yılında Genel Müfettiş Yasası (“The Inspector General Act”) ile 15 federal kuruluşta Genel Müfettişlik Ofisleri (Teftiş Kurulu Başkanlığı) kurulmuştur.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> ABD’de özel şirketler tarafından yapılan denetimde, “The Big Five” (Büyük Beşli) olarak da adlandırılan PriceWaterhouseCoopers(PWC), KPMG, Erns&Young, Deloitte&Touche ve Arthur Andersen gelmektedir. Enron skandalındaki sorumluluğu dolayısıyla iflas ettirilen Arthur Andersen’den sonra Büyük Beşli (“The Big Five”) yerine Büyük Dörtlü (“The Big Four”) kullanılmaktadır. *Uluslararası Muhasebe Bülteni* verilerine göre, denetim alanında oligopol oluşturan “Büyük Dörtlü” halka açık şirketlerin ABD’de %97’sinin, Japonya’da %80’nin, Kanada’da %67’sinin, İngiltere’de ilk 100 büyük firmanın ise tamamının denetimini yapmakta olup, AB’nde denetim ücretlerinin %70’ni elde etmektedirler. “The Future of Auditing”, *The Economist*, (20 Ekim 2004), s.71-73.

<sup>25</sup> ABD’de yasal düzenlemeyle kurulan ilk teftiş kurulu olan Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi’nin kuruluş yasa tasarısı, ABD’de federal kurumlarda görev yapan üst düzey yöneticiler tarafından Kongre üyeleri nezdinde lobi yapmak suretiyle engellenmeye çalışılmıştır. Sağlık Eğitim ve Refah Bakanlığı 1976 Genel Müfettişlik Yasa Tasarısının Kongre’den geçmesini güvenceye almak için, yasayı *Shrinner Engelli Çocuklar Hastanesi’ne Federal Arazi Verilmesi Yasasına* eklemiştir. Nowolinski (2001), *a.g.k.*

Şema: 1



Genel Müfettişlik Yasasında 1988, 2003, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan değişikliklerle bir yandan federal birimlerde oluşturulan genel müfettiş sayısı artırılmış, diğer yandan ise genel müfettişlerin yetki ve sorumlulukları özlük haklarıyla birlikte yükseltilmiştir. Bugün ABD’de 2009 yılı Ocak ayı sonu itibariyle Genel Müfettişlik Ofisi sayısı 67’ye (15 bakanlık ve 52 federal kuruluş), bütçeleri 2 milyar dolara yükselmiş ve bu kurumlarda çalışan denetçi sayısı 12.000’i aşmış durumdadır. Yalnızca Sağlık Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi’nde çalışan denetçi sayısı 1.569 olup, bunu ikinci sırada 1.215 denetçiyle Savunma Bakanlığı ve 1.030 denetçiyle üçüncü sırada Hazine Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi izlemektedir.<sup>26</sup>

Genel müfettişlerin 30’u ABD Senatosu onayı ile başkan tarafından yedi yıl süreyle atanmakta olup, görevden alma yine başkan tarafından en az otuz gün önce Senato’ya ve Temsilciler Meclisi’ne yazılı olarak gerekçesini bildirmek şartıyla yapılabilmektedir.<sup>27</sup> Genel müfettişlerin 37’si ise buldukları kurumun en üst yöneticisi tarafından atanmaktadır. Bakanlıklarda görev yapan genel müfettişler müsteşar düzeyinde özlük haklarına sahip bulunmaktadır. Diğer federal kurumlarda görev yapan genel müfettişler ise en üst idari yönetici ile eşit düzeydedirler. Genel müfettişler düzenli olarak 6 aylık dönemler itibariyle ve ciddi yolsuzluk ve usulsüzlüklerin tespit edildiği olağanüstü durumlarda ise 7 gün içinde derhal Kongre’ye rapor sunmak durumundadırlar.

<sup>26</sup> Bkz., ABD Federal Genel Müfettişleri İnternet Sayfası, <http://www.ignet.gov>.

<sup>27</sup> ABD’de 1981 yılında 15 teftiş kurulu başkanının Başkan Reagan tarafından görevden alınması üzerine büyük tartışmalar çıkmış ve hükümet ile Başkan tarafından atanan teftiş kurulu başkanlarından oluşan bir forum niteliğine kavuşan Başkanlık İşbirliği ve Verimlilik Konseyi (The President’s Council on Integrity and Efficiency) kurulmuştur.

Kıta Avrupası modeli esas alınarak Anglo-Sakson sisteme uyarlanan ABD Genel Müfettişlik Ofisleri (Office of Inspector Generals/Teftiş Kurulu Başkanlıkları), 1978 tarihli Genel Müfettişlik Yasasında 1988, 2003, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan değişikliklerle daha da güçlendirilmişlerdir. Genel müfettişler, yapılan denetimler sonucunda hazırlanan raporları hem denetim yapılan birime (yürütme) hem de Kongre'ye (yasamaya) sunan tek ve nevi şahsına münhasır güçlü denetim birimleridir.<sup>28</sup> Bu yönüyle ABD Teftiş Kurulları, hem bağlı olduğu kurum adına iç denetim hem de Kongre adına dış denetim yapan kurumlar olarak görev yapmaktadırlar.

ABD teftiş kurullarının son dönemde güçlendirilmesini sağlayan en önemli faktör, ülkedeki denetim sisteminin yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemedeki başarısızlıkları olmuştur. 1929 yılındaki büyük buhran sonrasında SEC Yasası ile zorunlu hale getirilen halka açık özel şirketlerin denetimi, 2000'li yılların başına kadar görece kurlsız ya da sektörün kendi kendini düzenleyen kuralları belirlemesi şeklinde düzenlenmişti. Ancak 2001 yılında Enron şirketinde ortaya çıkan denetim skandalında firmanın “bağımsız dış denetimini” yürüten Arthur Anderson'un çok açık yolsuzluk ve usulsüzlükleri dahi “gör(e)memesi”, “bağımsız dış denetim” olarak nitelendirilen özel şirketlerin para karşılığında yapmış olduğu denetimin “bağımsız” ol(a)madığının göstergesi olmuştur.<sup>29</sup>

ABD'de 2000'li yılların başlarında meydana gelen yolsuzluk ve usulsüzlükler, başta Arthur Andersen, Price Waterhouse Coopers (PWC), KPMG, Erns&Young, Deloitte&Touche olmak üzere özel şirketler tarafından yapılan, “bağımsız dış denetim” olarak adlandırılan, özel sektör firmalarına da-

<sup>28</sup> ABD Teftiş Kurullarının 2007 yılında kamu kurumlarında yaptığı denetim faaliyetleri sonucunda, 11.4 milyar Dolar tutarında potansiyel tasarruf sağlanmış, soruşturmalar sonucunda 5.1 milyar Dolar kamu alacağı geri alınmış, 6.805 kişinin suçlu bulunmuş, 8.961 ceza soruşturması tamamlanmış, 1.277 disiplin cezası verilmiş, 4.296 kişinin görevine son verilmiş ya da görevinden uzaklaştırılmış, 5.807 kişi hakkında işlem yapılmış, 309.561 adet şikayet ya da ihbar değerlendirilmiş, 33.740 adet soruşturma kapanmış ve toplam 7.080 adet denetim (audit), soruşturma (investigation) ve değerlendirme (evaluation) raporu yazılmıştır. *A Progress Report to the President, Financial Year 2007*, President's Council on Integrity and Efficiency, Executive Council on Integrity and Efficiency, www.ignet.gov (23.07.2008).

<sup>29</sup> Enron skandalında açık usulsüzlükleri görmeyen Arthur Andersen firmasının aldığı danışmanlık ve denetim ücreti haftalık 1 milyon Dolar olmak üzere, yıllık 52 milyon Dolar olup, bu hizmeti tam 16 yıl süreyle aralıksız vermiştir. Yapılan yolsuzlukların soruşturmalarda ortaya çıkması üzerine şirket yöneticilerinin emriyle bütün denetim belgeleri yakılarak yok edilmiştir. 2001 krizinde bankacılık alanından Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının üzerine aktarılan yük 45-65 milyar Dolar olmuştur. Ancak Türkiye'de bankacılık alanında denetim yapan kamu kurumları eleştirilirken, bankaların “bağımsız dış denetimini” yapan başta Arthur Andersen firması olmak üzere PriceWaterhouseCoopers(PWC), KPMG, Erns&Young, Deloitte&Touche firmalarının sorumlulukları kamuoyunda yeterince tartışılmamıştır.

yalı paralı *denetim* sisteminin 2002 yılında çıkarılan Sarnaes-Oxley Yasası<sup>30</sup> ile katı kurallarla düzenlenmesiyle sonuçlanmıştır.<sup>31</sup> Enron, Worldcom, Tyco, Adelphia ve Xerox gibi firmalarda ortaya çıkan ve ülkeye maliyeti 460 milyar doları bulan özel şirket yolsuzlukları, denetim yapan beş büyük firmadan Arthur Anderson'un faaliyetinin sona erdirilmesine ve 30 Temmuz 2002 tarihli Sarbanes-Oxley Yasasının yürürlüğe girmesine neden olmuştur.

2008 yılında AIG, Lehman Brothers, Bearn Stearns, Freddie Mac, Fannie Mae ve Bernard Madoff olaylarında ortaya çıkan denetim skandalları ise Anglo-Sakson sistemde “*yönetim sorumluluğu*” olarak adlandırılan, “*yöneticilere bağlı iç denetim*”in sorgulanmasını gündeme getirmiş ve iç denetimin kendisinden beklenen işlevleri yerine getiremediğinin kanıtlarını ortaya koymuştur.

2001 ve 2008 yıllarında ortaya çıkan denetim skandalları sonrasında Anglo-Sakson denetim sisteminin öncüsü ABD’de 1978 Genel Müfettişlik Yasasında 14 Ekim 2008 tarihinde yapılan değişiklikle, Kıta Avrupası denetim sisteminin denetim modeli olan genel müfettişlik kurumları bakanlıklarda ve diğer federal birimlerde daha da güçlendirilmiştir.

*ABD’nin Sigorta Kuruluşu AIG İç Denetçilerinin Bazı Finansal Türev Ürünleri Bilgisine Erişme Yetkilerinin Olmaması*

ABD’nin en büyük sigorta kuruluşu olan, “*bir çeyrek dönemde en büyük zarar yazan*” ve kurtarılması için Mart 2008 itibarıyla üçüncü kez devlet desteği sağlanan AIG (American International Group) hakkında, Kongrenin Temsilciler Meclisi *Devlet Reform ve Gözetim Komitesi* tarafından yapılan 7 Ekim 2008 tarihli “*AIG’nin İflasın Kurtarılması Nedenleri ve Sonuçları*” araştırma raporunda, “*şirket denetim komitesi ve iç denetçilerinin şirket yönetiminden bağımsız olmadıkları ve bağımsız davranmadıkları, işlemlerin şeffaf olmadığı, denetim komitesi ve iç denetçilerin şirket büyüklüğüne göre sayılarının yetersiz olduğu, hepsinden önemlisi iç denetçilerin finansal türev*

<sup>30</sup> Halka açık şirketlerde *Muhasebe Gözetim (Denetim) Kurulu* düzenlemesini getiren yasa, şirket yöneticileri, iç denetçiler ve dış denetçilere önemli sorumluluklar yüklemektedir. Sarbanes-Oxley Yasası “*şirket üst yöneticilerine, iç denetçilerine kurumun finansal tabloları ve hesaplarına ilişkin iç kontrol sisteminin etkin işlediği konusunda dış denetim kurumları tarafından sertifika alınmasını, denetim yapanların aynı kuruma danışmanlık hizmeti vermemesi, özel denetim şirketlerince yapılan denetim hizmetlerinin 5 yıl süreyle sınırlandırılması ve alınan ücretlerin açıklanması gibi konularda*” sorumluluklar getirmiştir. Bu yasa ile uzun yıllardan bu yana meslek gruplarının (denetim, muhasebe ve diğer mesleki alanlarda) çalışma alanlarına ilişkin düzenlemeleri kendilerinin yapması uygulamasını da sona erdirmiş, bu alanda ABD Sermaye Piyasası Kurumu (Securities and Exchange Commission, SEC) yetkili kılınmıştır.

<sup>31</sup> A. Feridun Güngör, “Denetçi Bağımsızlığı Konusunda Sarbanes-Oxley Kanunu Sonrası Gelişmeler-I”, *Yaklaşım Dergisi*, (Mayıs 2003).

ürün bilgilerine ulaşma yetkilerinin olmadığını”, 2000-2004 yıllarında “şirketin yetersiz iç denetimi nedeniyle, açık riskleri tespit edemediği, şirketin finansal tablolarındaki varlıkların yanlış değerlemesi suretiyle bilançoların makyajlandığı ve gelirlerin 3.9 milyar dolar tutarında yüksek gösterildiği” ve Komite üyeleri tarafından “AIG Yönetim Kurulu tarafından mali işler sorumlusu seçilen kişinin, şirketin dış denetimini yapmakta olan Price Waterhouse Coopers (PWC) şirketinin eski bir çalışanı olması” dikkat çekici bir diğer husus olarak tespit edilmiştir.<sup>32</sup>

*ABD'nin Risk Yönetimi, Mali Raporlama, İç Kontrol ve Kurumsal Yönetişim Yönleriyle “En İyi Şirketler” Grubunda Yer Alan Fannie Mae'de Sistemik Hesap Hileleriyle Gerçeğe Aykırı Kazanç Gösterilmesi*

2008 yılında Amerika'da konut sektöründeki balonla finansal krizin ortaya çıkmasında en önemli faktörlerden birisi olan Fannie Mae hakkında, Federal Konut Girişimi Gözetim Ofisi'nin 2006 Mayıs'ta yayınladığı raporda, “Fannie Mae üst yönetimi, şirketin dünyanın en düşük riskli mali kurumlarından biri olduğunu, risk yönetimi, mali raporlama, iç kontrol ve kurumsal yönetim yönleriyle “en iyi grup” şirketler içinde yer aldığı şekilde bir imaj yarattığını, ancak Fannie Mae şirketinin risklerinin önemli ölçüde düşük gösterildiği ve bu imajın sahte (gerçeğe aykırı) olduğu” ifade edilmektedir. Raporun kapsadığı 1998-2004 döneminde, “Fannie Mae üçer aylık dönemler itibariyle sürekli kâr artışlarıyla hedefleri tam olarak tutturarak başarı elde etmişti, ancak bu başarılar şirket üst yönetimi tarafından kasıtlı ve sistemik bir şekilde yapılan hesap hileleriyle gerçekleştirilen sahte kazançlardan oluştuğu” ortaya konulmaktadır.<sup>33</sup>

ABD'nin sigortacılık sektörünün devi AIG'de, mortgage şirketleri Freddie Mac ve Fannie Mae'de, yatırım bankası Lehman Brothers, Bear Stearns ile ilgili iç ve dış denetim raporları, ABD'de özel şirketlerin denetiminden sorumlu iç ve dış denetçilik müesseselerinin yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemede yeterince etkili olamadığını açıkça ortaya koymaktadır. Mevcut sistemde iç denetçilerin, bazı şirketlerde çok önemli şirket bilgilerine ulaşma yetkilerinin olmadığı, bazı şirketlerde gerçeğe aykırı, sahte ve usulsüz işlemleri (makyajlanmış mali tabloları) tespit edemediği, bazılarında ise iç denetçi usulsüzlükleri tespit etmiş olsa da yazılmış olan raporların üst yöneticiler tarafından işleme konulmadığını, dış denetim firmalarının para karşılığı yaptığı ve bağımsız dış denetim olarak adlandırılan denetim modelinin tıpkı

<sup>32</sup> Congress of the U.S. House of Representatives Committee On Oversight and Government Reform, “Causes and Effects of the AIG Bailout”, www.oversight.house.gov (07.10.2008).

<sup>33</sup> Edward L. Glaseser and Dwight M. Jaffee, “What to Do About Fannie and Freddie?”, *The Economists' Voice*, (Ed: Josef E. Stiglitz, Aaron S. Edlin, and J. Bradford DeLong), Columbia University Press, New York, 2008, s.296-299.

Enron-Arthur Andersen ilişkisinde olduğu gibi ödenen denetim ücretlerinin tutarı yükseldikçe, “bağımsız” denetimden beklenen işlevlerin yerine getirilme olasılığının azaldığı ortaya çıkmaktadır.

*ABD Denetim Sisteminde Temel Sorun: Yöneticiye Bağlı İç Denetim ve Özel Şirketlerce Paraya Bağlı Denetimlerin Yetersizliği, Neoliberal Kuralsızlaştırma (“Deregulation”) ve Denetimde “Gönüllü Uyum” a Uyulmaması*

ABD denetim sisteminde yetersiz ve etkisiz denetim yapısının değişimine ilişkin ihtiyaç, 1970’li yıllarda başlamakla birlikte özellikle neoliberal kuralsızlaştırılma döneminin yoğunlaştığı 1990 ve 2000’li yıllarda açıkça ortaya çıkmıştır. 2008 yılında mali sistem ve konut sektöründe ortaya çıkan krizin temel nedenlerinden birisinin de yetersiz ve etkisiz “Anglo-Sakson” denetim yapısı olduğu bilinmektedir. 1990’lı yıllarda en üst seviyeye ulaşan neoliberal kuralsızlaştırmanın (“deregulation”) mimarlarından Greenspan, Cox ve Snow ABD Kongre soruşturmalarında “türev ürünler”, “riskli krediler” ve “gönüllü uyum” uygulamaları konusunda, “*biz ölümcül bir hata yaptık, Kongre bu bizim hatamızı düzeltmeli*” şeklinde beyanda bulunmuşlardır.<sup>34</sup>

ABD Merkez Bankası Eski Başkanı Alan Greenspan, deregülasyon felsefesinin temel direğinin çöktüğünü ancak bunun nedenini hala tam olarak anlayamadığını, banka ve diğer finansal kurumların çıkarlarının yanlış yapılmasını engellemek olduğunu ve ticarete iki tarafın birbirini kontrol edeceğine inancını koruduğunu, ancak rakiplerin birbirini denetlemesi gerektiği beklentisinin işlememesinden dolayı şokta olduğunu ifade ederken, “*ben ve diğer kişiler inanılmaz bir şok içindeyiz... Rakiplerin birbirini denetlemelerinin neden işlemediğini, neyin yanlış gittiğini hala anlayabilmiş değilim*” demektedir.

ABD Sermaye Piyasası Kurulu (SEC) Başkanı Christopher Cox Temsilciler Meclisi Gözetim ve Devlet Reform Komitesine yaptığı açıklamada, “*yatırım bankalarının kendi düzenlemelerini kendilerine bırakmak, başka bir kuruma gözetim/denetim yetkisi vermemek büyük bir hata idi. Gönüllü uyumun çalışmadığını öğrenmiş olduk*” şeklinde ifade vermişlerdir.<sup>35</sup>

Anglo-Sakson sistemin denetim sisteminde yönetici adına denetim yapan “*iç denetçiler*”, “*bağımsız dış denetim*” olarak adlandırılan özel şirketler

<sup>34</sup>Rex Nutting, *Greenspan ‘Shocked’ That Banks Couldn’t Police Each Other*, MarketWatch, [www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87-dde94260dd8e%7D-533k](http://www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87-dde94260dd8e%7D-533k), (23.10.2008).

<sup>35</sup> a.k.

tarafından ücret karşılığı yapılan denetimin yönetimlerden bağımsız olmaları dolayısıyla ve firmaların rakipleri tarafından denetlenmesi olarak ifade edilen “*gönüllü uyum*”un denetim konusunda beklenen temel işlevleri yerine getiremedikleri 2000-2008 döneminde yaşanan skandallarla açıkça ortaya çıkmıştır.

2001 yılında ortaya çıkan Enron-Arthur Andersen, Worldcom, Xerox ve Pharmalat “*bağımsız dış denetim skandalları*” ile 2008 yılında henüz bir bölümü ortaya çıkan AIG, Bear Stearns, Lehman Brothers, Freddie Mac ve Fannie Mea “*iç denetim skandalları*” denetim sisteminin 2002 Sarbanes-Oxley Yasasından daha katı kurullarla düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuş olup, Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’nin dahi Kıta Avrupası sisteminde teftiş kurullarını ithal ederek denetim sistemine eklemesi ve en son 14 Ekim 2008 tarihinde yapılan değişiklikle teftiş kurullarının daha da güçlendirilmesine<sup>36</sup> neden olmuştur.

Yakın gelecekte iyice artacak olan özel şirketlerin devletler tarafından kurtarmaları (zararların özel kamulaştırılması), gerek Anglo-Sakson gerekse diğer kapitalist ülkelerdeki denetim sisteminin krizdeki rolünün daha da açığa çıkmasını sağlayarak, yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı özel dış denetime dayanan Anglo-Sakson denetim sisteminin sorgulanmasına ve bu alanın kuralsızlık (“*derugulation*”) aşamasından sıkı kurallara bağlanma aşamasına geçeceğini öngörmek bir kehanet olmayacaktır.

#### ***Avrupa Birliği Ülkeleri Denetim Uygulamalarında Yeni Üye/Aday Ülke ve Çekirdek AB Ülkeleri Uygulamalarının Farklılığı***

Uluslararası denetim uygulamalarında Türkiye’nin de üyelik görüşmelerini sürdürdüğü AB ülkelerinin denetim sisteminde ikili bir yapı mevcuttur. Çekirdek AB ülkelerinden Fransa’da Türkiye’nin 1879 yılından bu yana uygulanmakta olan siyasi sorumlu bakanlar adına görev yapan teftiş kurulları

<sup>36</sup> 2008 Genel Müfettişlik Reform Yasası (“*Inspector General Reform Act*”), Genel Müfettişlerin bağımsızlığını artırmak amacıyla 1978 Genel Müfettişlik Yasasını değiştirmiştir. *Genel Müfettişler politik görüşlerinden bağımsız ve yalnızca denetim, muhasebe, mali analiz, hukuk, yönetim analizi, kamu yönetimi ya da soruşturma alanlarında gösterdikleri yeterliliklerine göre göreve atanmaktadırlar. Genel Müfettişler, ABD Başkanı tarafından göreve atandıklarında olduğu gibi, görevden alınırken ya da başka bir göreve atanırken ABD Başkanı bunun gerekçesini en az bir ay önce Kongre’nin her iki kanadına (Senato ve Temsilciler Meclisi’ne) yazılı olarak bildirmek durumdadır. Görevden alma ya da başka bir göreve atama açık hukuki gerekçelere dayanmak zorundadır. Aynı şekilde federal kurumların başkanları tarafından atanan Genel Müfettişlerin görevden alınması da aynı işleme tabidir. Genel Müfettişler federal programlardaki usulsüzlük ve sahtecilik işlemlerini yapanlara idari para cezası verebilme yetkisine sahiptirler ve Kongre’ye faaliyetleriyle ilgili altı aylık ve olağanüstü durumlarda da yedi gün içinde rapor vermektedirler. Bkz., Federal Inspectors General, IGSNet, “The Inspector General Reform Act of 2008”, <http://www.ign.net.gov/pande/leg/pl110-409.htm> (12.02.2009).*

ile yöneticiler adına görev yapan kontrolörlük denetim birimleri yer alırken; Anglo-Sakson sistemin eski öncüsü İngiltere’de teftiş kurullarının önemi 2000’li yıllardan itibaren anlaşılmış,<sup>37</sup> AB’ye yeni üye ve aday ülkelere Anglo-Sakson sistemin temsilcileri ABD ve İngiltere tarafından dahi uygulanmayan yöneticiye bağlı iç denetim ve özel şirketler tarafından paraya bağlı olarak yapılan “bağımsız” dış denetim model olarak önerilmeye başlanmıştır.

2001 yılına kadar “*en iyi denetim sisteminin her ülkenin tarihi, kültürel yapılarına ve birikimlerine en uygun olan sistemdir.*” değerlendirmesinde bulunan AB, bundan ayrılarak, yeni üye ve aday ülkelere çekirdek AB ülkelerinin denetim modeli olan Kıta Avrupası denetim sistemini değil yöneticiye ve özel şirketlerin paralı denetimini esas alan Anglo-Sakson (Kuzey Modeli) denetim modelini dayatmaktadır.

Bu çerçevede aday ülke Türkiye’den de denetim sistemiyle ilgili beklenen şey, “*aşırı merkezîyetçi Osmanlı ve Fransız yönetim sistemi*” üzerine kurulu yönetim ve denetim yapısının âdemi merkezi bir forma sokulmasıdır. Aşırı merkezi yapının ortadan kaldırılmasına ilişkin değerlendirmeler, başta Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Program olmak üzere OECD’nin Yönetim ve Yönetişimde İlerlemelerin Desteklenmesi (SIGMA) Raporu, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu ile Avrupa Konseyi Raporları olmak üzere birçok ulusal ve uluslararası nitelikte belgede yer almaktadır.<sup>38</sup> Türkiye için AB müktesebatına uyumda sorun olarak değerlendirilen *merkezîyetçi yapı*, Birliğin çekirdek ülkeleri için bir engel teşkil etmemektedir. Ancak yeni üye olan çoğunluğu Doğu Avrupa ülkeleri ile yeni aday olacak ülkeler için bu çözümlenmesi gereken temel bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.

Türkiye’nin yönetim ve denetim sistemini örnek aldığı, “aşırı merkezi” bir yönetim yapısına sahip AB çekirdek ülkelerinden Fransa’da kamu mali iç denetim sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu’nda olduğu gibi Maliye, Ekonomi ve Sanayi Bakanlığı’nın harcama öncesi kontrolü (vizesi) ve harcama sonrasında saymanların (görev yaptıkları bakanlıklar değil Mali-

<sup>37</sup> 2002 Reform Programıyla, Birleşik Krallık’ta (“United Kingdom”) ve İskoçya’da altı, Galler’de üç ve Kuzey İrlanda’da iki ve İngiltere’de on üç olmak üzere toplam 24 müfettişlik (teftiş kurulu) kurulmuş ve diğer denetim biriminin de güçlendirilmesi hedeflenmiştir. <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/inspecting.pdf> (10.12.2008).

<sup>38</sup> Avrupa Komisyonu internet sayfaları, [www.deltur.ccc.eu.int/RRTurkey2001.pdf](http://www.deltur.ccc.eu.int/RRTurkey2001.pdf) (12.07.2006).



ye Bakanlığı'nın personeli) ve Genel Maliye Müfettişlerinin denetimine tabidir.

Fransız mali sisteminde 1811 yılından bu yana devam etmekte olan harcamaların gerçekleştirilmesinden önce hukuka uygunluğunun düzenli olarak denetlenmesi, AB Türkiye Temsilciliği'nde de uzun yıllar görev yapan, Dünya Bankası Türkiye Temsilciliği Danışmanı Peter N. Dean ile Türkiye'de 5018 sayılı kanunun arka plandaki en önemli iki isminden biri olan Robert de Koning'e göre "*Fransız sistemi harcama öncesi düzenlilik, hukuka uygunluk ve işlemlerin doğruluğu yönünden sürekli olarak merkezi kontrol birimine bağlı kişiler tarafından sıkı bir şekilde denetlenmesi dolayısıyla, yönetsel sorumluluk ilkesi yönünden sorumlu bir sistem*" olarak değerlendirilmektedir.<sup>39</sup> Bu nedenle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile daha önce Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılan harcama öncesi kontrol ve denetim faaliyetlerinin tamamı harcamacı birimlere bırakılmış durumdadır. Türkiye'de 5018 sayılı yasa ve diğer yasalarla getirilmeye çalışılan yeni denetim sistemi, uygulandığı ülkeler tarafından otuz yıl önce terk edilmiş olan yöneticiye ve paraya bağlı, bağımsızlıktan yoksun, yolsuzluk ve usulsüzlüklere açık "anglo-sakson" denetim sistemidir.

### **TÜRK DENETİM SİSTEMİNDE 1980-2009 DÖNEMİNDE DEĞİŞİM: DENETİMİN "ANGLO-SAKSONLAŞTIRILMASI" NIN KISA TARİHÇESİ**

Türkiye'de II. Dünya Savaşı sonrasında yönetim alanında başlayan ve 1980 sonrasında son otuz yılda artık neredeyse tartışmasız her şeyin koşulsuz değiştirilmesi gerektiği şekline bürünen "reform" ya da "yeniden yapılandırma", denetim alanında da kendini açıkça göstermiştir. 1980'li yıllardan bu yana neo-liberal politikalar doğrultusunda denetimde uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin tersine, yöneticiye bağlı iç denetim ve paraya bağlı özel şirket denetimlerinden oluşan uzun yıllardır etkinliği tartışılan fakat 2000'li yıllardan itibaren ise iflas ettiği açıkça kabul edilmiş olan Anglo-Sakson denetim modeli yaygınlaştırılırken, 1879 yılından bu yana uygulanmakta olan teftiş kurulları denetim modeli yerine uluslararası uygulamalarda artık terk edilen Anglo-Sakson iç-dış denetim modeli "reform" olarak getirilmeye çalışılmaktadır. Denetimde 1950'li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan "etkinlik", "verimlilik" ve "ekonomiklik" adına tartışılmaya başlanan hukuka uygunluk denetimi, deregülasyon politikaları çerçevesinde, yerini performans denetimi olarak adlandırılan ve denetimi yalnızca performansı

---

<sup>39</sup> Robert de Koning, *Public Internal Financial Control, A European Commission Initiative to Build New Structures of Public Internal Control in Applicant and Third-Party Countries*, Published by Robert de Koning, Belgium, January 2007, s.34.

ölçen bir yönetim aracına dönüştüren bir anlayışa indirgemiş bulunmaktadır.<sup>40</sup> 1960'lı yılların tamamına yayılan model tartışmaları ve denetim sisteminde reform arayışları, Türkiye'de 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren "olgunlaşmış", 1990'lı ve 2000'li yıllarda sonuçlarını vermeye başlamış bulunmaktadır. Denetim sistemini de kapsayan ve "reform" olarak nitelendirilen aslında denetimin zayıflatılması ve ortadan kaldırılması sürecidir ve bu süreçte gerçekleştirilmeye çalışılan değişimin temel yapıtaşları aşağıda yer almaktadır.

### **Bakanlık Örgütlenmesi Dışında Yapılanmalar Yoluyla Denetimden Kaçış (1983)**

Türkiye'de denetimden kaçış, 1980'li yıllarda bakanlık örgütlenmesi içinde yer alan bazı birimlerin (Maliye Bakanlığı'ndan Hazine ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan Dış Ticaret) Başbakanlık bünyesinde müsteşarlık olarak örgütlenmesiyle başlamıştır. Böylece daha önce köklü geleneklere sahip bakanlıklar (Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı) içinde yer alan ekonomi bürokrasisinin bazı birimleri, yeni örgütlenme modelinde yönetimin hiyerarşik yapısı dışında yer aldığı için idarecilerin müdahale edemediği bakanlık teftiş kurullarının denetiminden ve mevzuat ("regulation") denilen bürokratik kurallara uyma zorunluluğundan kurtulmaktadır. Bakanlıkların görev alanında ve bir bakanın sorumluluğunda yürütülmekte olan görevlerin icracı bakanlıklardan alınarak, fiilen bir bürokrate (müsteşara) bırakılması suretiyle denetimden kaçış, Türkiye'de denetimin zayıflatılmasına ilişkin ilk girişimlerden biri olmuştur. Böylece bakanlık teşkilat yapısı içinde siyasi sorumlu bakana bağlı olarak yürütülen işlemler, yönetsel sorumlu müsteşara devredilmekte, böylece yeni kurulan birimlerde görev yapan yöneticiler (idareciler), kendilerinden bağımsız olarak çalışan bakanlık teftiş kurullarının denetim tehdidinin dışında görev yapma "olanağı"na kavuşmuşlardır.

### **Memurun Yargılanması Hakkında Yaklaşık Yüzyıldır Oluşmuş Yargılama Hukuku ve İctihadın Tasfiyesi (1998)**

Denetimin etkisizleştirilmesi süreci, 1912 tarihli Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkatin kaldırılıp, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un yasalaşmasıyla devam ettirilmiştir. 1912 tarihli yasanın kaldırılmasıyla, bir yandan seksen yılda oluşmuş olan memur yargılamasına ilişkin içtihat yok edilmiş, diğer yandan yeni yasa ile memur suçlarının soruşturma ve kovuşturma sürecinde

<sup>40</sup> Mali denetimle ilgili en kritik görevleri üstlenmiş olan Maliye Bakanlığı'nda performans denetimi ile ilgili üst düzey yöneticiler tarafından yapılan değerlendirme ilginç ve anlamlıdır: "Performans denetimi var, artık mevzuata uymak zorunda değiliz."

soruşturma (tahkikat), soruşturmacı (muhakkik) gibi kavramların ortadan kaldırılması ve yapılan bütün işlemlerin incelemeye, soruşturma görevini yürütenlerin incelemeye indirgenerek suçun önleyiciliğini sağlayan “psikolojik unsur” ortadan kaldırılmıştır. Diğer bir ifadeyle, her ne kadar 4483 sayılı kanunla soruşturmaların azami kırk beş günde tamamlanması zorunluluğu getirilerek memur soruşturmalarının kısa sürede tamamlanması sağlanmakla birlikte, bir yandan uzun yıllarda oluşan yargı içtihatlarının tamamen ortadan kaldırılması diğer yandan memur yargılanmasına ilişkin mesleki kavramsal zenginliğin yok edilmesi suretiyle denetimin etkinliği azaltılmıştır.

**5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yöneticiye Bağlı İç Denetim Modelinin Reform Olarak İthali ve Merkezi Yönetimin (Maliye Bakanlığı'nın) Mali Yönetim ve Denetim Yetkilerinin Tamamının Harcamacı Kuruluşlara Devri ile Mali Disiplinsizlik, Verimsizlik, Usulsüzlük ve Yolsuzluklara Açık Bir Mali Yapı Oluşturulması (2003)<sup>41</sup>**

Denetimin zayıflatılması süreci, “mali anayasa” olarak nitelendirilen 1927 tarihli, kamu mali yönetim ve denetim sistemini düzenleyen 1050 sayılı kanunu değiştiren 2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile en yüksek düzeyine ulaşmıştır.

5018 sayılı kanun ile merkezi yönetimin (Maliye Bakanlığı'nın) harcamalar üzerindeki denetim ve gözetim yetkisi tamamen harcamacı kuruluşlara devredilmek suretiyle Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana devam eden merkezi yönetimin mali sistem üzerindeki “mali vesayet denetimi” ortadan kaldırılmıştır. Maliye Bakanlığının mali denetim alanındaki yetkileri tamamen harcamacı kuruluşların üst yöneticilerine bağlı iç denetçilere bırakılmış, bakanlığın harcamacı kurumlara ilişkin denetimleri ise KMYKK'nun 75. maddesi hükmüyle sınırlandırılarak denetim imkânsız hale getirmiştir. Kanunun 75. maddesine göre Maliye Bakanlığı tarafından yapılabilecek denetim ancak “*mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan başbakanın onayı*” şartlarının gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilmektedir.

Kanun “mali anayasa” olarak nitelendirilen 1050 sayılı yasanın yerini almış ve maddelerinin tamamında şeffaflık, etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik esas alınarak düzenlemiş olduğunu belirtse de şeffaflıktan uzak bir

<sup>41</sup> 5018 sayılı Kanun ile mali sistemdeki değişiklik konusunda, bkz., Kamil Karatepe, “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümü”, *Memleket, Siyaset, Yönetim*, Cilt: 1, Sayı: 2, s.43-93.

şekilde hazırlanmış ve yasalaşmış bir düzenleme olmuştur. Yasa tasarısı TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna gelinceye kadar tasarı metnine hiç kimse ulaşmamıştır. TBMM Genel Kuruluna gece saat 21’de gelmiş, 01.30’da üç oturum arası verilerek tamamlanmıştır. Kanun, maddelerinin okunması dışında TBMM üyelerinin %90’nın hiçbir bilgisi olmaksızın yasalaşmıştır. Yasanın Türk kamuoyunda tartışılması şeklinde şeffaflık gerçekleşmemiş ancak tasarının hazırlanması sürecinde AB, IMF ve DB yetkililerinin hazırlık çalışmalarına katılması suretiyle içeride gerçekleşmemiş olan şeffaflık dışarıya karşı gerçekleşmiştir.<sup>42</sup> Çünkü bu yasanın TBMM’den çıkması IMF’den alınacak 340 milyon dolarlık kredinin temel ön koşuludur. Maliye Bakanlığı 1050 sayılı kanun ile mali yönetimin merkezi koordinasyon kurumu iken 5018 sayılı kanun ile yalnızca muhasebe kayıtlarını tutan, bütçe sürecini kendisine bildirilen bilgi ve belgeler üzerinden izleyen, sisteme hiçbir müdahale yetkisi bulunmayan bir muhasebe ve istatistik birimi haline getirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, 5018 sayılı KMYKK ile AB ve DB temsilcilerinin ifade ettiği gibi “Osmanlı ve Fransa yapısı aşırı merkezi mali yönetim yapısı” tasfiye edilmiştir. 5018 sayılı kanun Türk mali yönetim ve denetim sisteminin usulsüzlük, verimsizlik, yolsuzluk ve mali disiplinsizliğe açık bir mali yapı yaratmıştır.

**5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile Ortak Kararnameyle Atanan ve Yönetimsel Sorumlulardan Bağımsız Olarak Çalışan Teftiş Kurullarının Tasfiye Edilerek Kamu Kurumlarının Denetiminin Yöneticiye Bağlı İç Denetçiler ve Yabancı-Yerli Özel Denetim Şirketlerin Paralı Denetimine Açılması (2004)**

TBMM’de 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanununda nihai hedef olarak *teftiş kurullarının kaldırılması* açıkça ifade edilmiş ancak yasanın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi nedeniyle tamamlanamamıştır. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından yayımlanması uygun bulunmayan 03.08.2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9’ncü maddeleri bir kez daha görüşülmesi için Ana-

<sup>42</sup> Türkiye’nin son dönemde hazırlanmış olduğu yasa tasarılarında, özellikle AB temsilcileri ile tasarıların AB müktesebatına uyumu konusunda genel ilkeler ve yasa tasarılarının genel yapısı konusunda bilgi paylaşımı üyelik sürecinin bir gereği olarak değerlendirilmekte, AB temsilcileri ile e-posta ya da diğer yollarla tasarı metinleri paylaşılmaktadır. Ancak AB ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan değerlendirmelere ek olarak söz konusu tasarıların en küçük ayrıntılarının tartışıldığı noktalarda dahi konunun AB ya da diğer uluslararası kurum temsilcilerine telefon ile bilgi aktarılıp, onların değerlendirmesine göre yasa tasarılarının şekillendirilmesinin anlaşılır bir tarafının olmadığı açıktır. 5018 sayılı yasa da böyle bir sürecin ürünü olmuştur.

yasa'nın 89 ve 104'ncü maddeleri uyarınca TBMM Başkanlığı'na geri gönderilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5227 sayılı yasanın denetimi düzenleyen 38, 39 ve 40'ncü maddeleri denetimle ilgili olup, iç ve dış denetimin hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsadığı, *iç denetimin iç denetçiler, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yerine getirileceğine ilişkin değerlendirmenin Anayasa'ya aykırılığını* açıkça ortaya koymaktadır. Yalnızca mali (harcama) alanında yönetici adına denetim yapmakla yetkilendirilmiş olan iç denetçilerin mali alan dışında görev yaptıkları kurumların bütün iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ve performans denetimini yapmaya yetkili olmadığı; dış denetim yapmakla görevlendirilen Sayıştay'ın da aynı şekilde Anayasa'da açıkça tanımlanmış olan TBMM adına devlete ait gelir, gider ve varlıkların mali denetiminden sorumlu iken mali alan dışında bütün kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin hukuka uygunluğunun ve performans denetimini yapmaya yetkili olmadığını, ayrıca kendisi tarafından bizzat yapmakla yetkili olduğu denetim görevini başka kurum ve kişilere yaptıramayacağı, ayrıca kamu hizmeti niteliğindeki denetim görevinin memur olanlar dışındaki kişiler tarafından yapılamayacağı gerekçeleriyle Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Cumhurbaşkanı Anayasa'nın 6. maddesinde kaynağını Anayasa'dan almayan hiçbir kimse ya da organın bir devlet yetkisini kullanamayacağı ilkesine dayanarak 5227 sayılı yasayı veto etmiştir.

**Yöneticiler Adına Kamunun Mali Denetimini Yapmak Üzere Oluşturulmuş İç Denetçilerin Anayasa'ya, 3046 sayılı Yasaya ve 5018 sayılı Yasaya Aykırı Olarak Kamu Kurumlarının Bütün Faaliyetlerinin Denetiminin Verilerek İç Denetçilerin Yöneticilere Bağlı Yeni Teftiş Kurulları Haline Getirilmesi, Teftiş Kurullarının ise Yalnızca İhbar ve Şikâyetleri İnceleyen Soruşturma Birimlerine İndirgenmeye Çalışılması (2008)**

5227 sayılı KYTK ile denetim alanındaki fonksiyonları ortadan kaldırmaya çalışılan ancak Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilmesi dolayısıyla görevlerine devam eden bakanlık Teftiş Kurulları, Cumhurbaşkanı'nın veto gerekçesinde açıkça belirtildiği üzere, 5018 sayılı kanun ile yalnızca mali (harcama) alanda yöneticiye bağlı olarak görev yapmakla yetkili olan iç denetçilere 26.06.2006 tarihinde 2006/10654 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanılarak 12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan *İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik* ile Anayasa'ya ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na aykırı bir şekilde mali (harcama) denetim dışında kamu kurum ve kuruluşlarında hukuka uygun ve performans denetimi yapmakla yetkili kılınmaya ve bakan adına de-

netim görevi yürüten teftiş kurulları ve kontrolörlük birimleri ise yalnızca ihbar ve şikâyetleri incelemekle görevli soruşturma birimleri haline getirilmeye çalışılmaktadır.

5018 sayılı yasanın 1. maddesindeki açık hükme rağmen, bakanlıkların denetim elemanları (Müfettiş ve Kontrolörler) tarafından yapılmakta olan kamu kurum ve kuruluş faaliyetlerinin hukuka uygunluk denetimi yetkisi, mali (harcama) alanda yöneticiye bağlı olarak denetim yapmakla yetkili iç denetçilere hukuka aykırı olarak AB raporları üzerinden aktarılmaya ve 130 yıldan bu yana kamu hizmeti yapan denetim kurumları işlevsiz hale getirilmeye çalışılmaktadır. Bu konuda iç denetçiler ile diğer denetim birimleri arasında görevlerin açıkça tanımlanarak yetki çatışmalarının ortadan kaldırılması gerektiğine ilişkin ibareler AB İlerleme Raporları ve Ulusal Program metinlerine dâhil edilmek suretiyle Anayasa ve 5018 sayılı yasa hükümlerine aykırı olarak siyasi sorumlu bakanlar adına yönetimin denetimini yapmakla yetkili olan teftiş kurulları yalnızca soruşturma birimlerine indirgenmeye çalışılmaktadır. Hukuka aykırılığın gerekçesi ise Anglo-Sakson hukuk sitesine ait *yönetici sorumluluğu* ilkesi olarak adlandırılan yolsuzluk ve usulsüzlüklere açık bir yapı olmaktadır.

Teftiş ve iç denetim alanlarının çatıştığı gerekçesiyle bakanlık müfettişleri teftiş görevinden soyutlanarak yalnızca soruşturmacı konumuna indirgenmeye çalışılmaktadır. Türk kamu yönetiminde mevcut fonksiyonları itibarıyla müfettişler, ABD’de Genel Müfettişlik Kurumlarında görev yapan denetçi ve soruşturmacı yetkilerinin tek kişide birleştirilmesiyle yaratılmaya çalışılan “Audigator” durlar.<sup>43</sup> Müfettişlerin teftiş ve soruşturma görevlerinin ayrıştırılarak zayıflatılması değil tam tersine 2008 Genel Müfettişlik Yasası değişikliğinde olduğu gibi daha da güçlendirilmesi gerekmektedir.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> “A Publication of The Inspectors General of The United States”, *The Journal of Public Inquiry*, (Fall/Winter 1998), s.19, [www.ignet.gov/randp/jpifw98.pdf](http://www.ignet.gov/randp/jpifw98.pdf).

<sup>44</sup> Amerikan Genel Müfettişlik Kurumları içinde ilk genel müfettişlik ofisinin kurulmuş olduğu Tarım Bakanlığı Teftiş Kurulunun (Genel Müfettişlik Ofisinin) tarihçesi Türkiye’de bugün gerçekleştirilmeye çalışılan denetim sistemi “reformu” için örnek alınması gereken dersler içermektedir. Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi deneyimi daha sonraki yıllarda oluşturulacak teftiş kurullarının bir yasa ile kurulması gerekliliğini ortaya koyması açısından önemlidir. 1962 yılında yasal bir düzenleme olmaksızın kurulmuş olan Tarım Bakanlığı Genel Müfettişlik Ofisi, kuruluşundan 12 yıl sonra, 1974 yılında Tarım Bakanı Earl Butz tarafından “yönetimin etkin ve verimli çalışmasını engellediği” gerekçesi ile kapatılarak “soruşturma” (“investigation”) ve denetim (“audit”) ofisleri şeklinde iki ayrı birim haline getirilmiş, daha da önemlisi bu birimler yalnızca denetimden sorumlu genel müfettiş (teftiş kurulu başkanı) yerine idari birimlere bırakılmıştır. Tarım Bakanlığı’nda denetim ve soruşturma birimlerinin ayrılması nedeniyle iki denetim birimi arasında iletişimsizlik ve idari birimlere bağlı olarak çalışan denetim birimlerinin yapılan denetimlerin yetersizliği dolayısıyla ortaya çıkan Billie Sol Estes skandalının Kongre tarafından soruşturulması sonrasında, denetim (“audit”) ve

## **TÜRK KAMU YÖNETİM SİSTEMİNDE GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR VE DENETİM**

Denetim, belirlenen politika, plan, program ve hedefler doğrultusunda yönetim faaliyetlerinin gözetim, değerlendirme ve raporlanması sürecidir. Yönetimin kontrol ve değerlendirme süreci olan denetim, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını, ulaşılmamışsa nedenlerinin tespiti ve önerileri içeren kontrol sürecidir. Bu anlamda denetim, yönetimden beklenen amacın gerçekleşip gerçekleşmediğinin, alınması gereken önlemler ile yapılması gereken işlemlerin genellikle yönetim dışından, belirlenmiş ölçütlere göre üçüncü bir göz (kontrolör, denetçi, müfettiş) tarafından objektif olarak değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır.

Kamu kurum ve kuruluşların denetiminde, yapılan denetimin iç denetim ya da dış denetim niteliğini belirleyen üç temel ölçüt bulunmaktadır:

1- Denetim görevinin kimin adına yapıldığı, görev onayını veren birim ya da makamın siyasi mi yoksa yönetsel sorumluluk mu taşıdığı, denetim sonucunda yazılan raporunun siyasi sorumluluk taşıyan bir makam mı yoksa yönetsel sorumluluk taşıyan bir birim ya da makama mı sunulduğu,

2- Denetleyen birimin denetlediği kurumun hiyerarşik yapısı içinde bulunup bulunmadığı,

3- Denetlenen kişi ya da kuruluşun yönetsel yapı içinde veya dışında yer alıp almadığıdır.

Denetim birimlerinin iç ya da dış denetim birimi olduğu, yukarıdaki ölçütlerden bir ya da bir kaçını taşıyıp taşımadığına göre belirlenmektedir.

### **3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanuna Göre Bakanlıklarda Kontrol ve Denetim Sistemi**

Türk kamu yönetiminin örgütlenme modeli Kıta Avrupası sisteminde olduğu üzere bakanlık tipi yapılar esas alınarak kurulmuştur. Türkiye’de kamu yönetiminin yapısı Anayasa’nın 7, 8 ve 9. maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, yargı yetkisi ise bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Kamu yönetimi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, devlet organları arasında bir

---

soruşturma (“investigation”) birimlerinin ayrı yapılarda değil Genel Müfettişlik Ofisleri (Tefiş Kurulu Başkanlıkları) içinde aynı birim içinde örgütlenmesi gereğini ve ABD tefiş kurumlarının kuruluşunu sağlayan 1978 Genel Müfettişlik Yasası’nın temel gerekçesini oluşturmuştur.

üstünlük sıralaması olmayıp, belli devlet yetki ve görevlerin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliğidir.

1982 Anayasası'na göre yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır. Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanlardan kuruludur. Anayasa'nın 112. maddesine göre başbakan, *Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir.* Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. *Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.*

3046 sayılı kanuna göre bakanlıklar, merkez ve ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir. Bakanlıkların merkez teşkilatı ise, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere ana hizmet birimleri, danışma ve denetim ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır.

Bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatında ihtiyaca göre Danışma ve Denetim Birimleri, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve gerekli görülen hallerde Bakanlık Müşavirleri ihdas edilebilmektedir. Bakanlıkların merkez teşkilatında hiyerarşik kademeler ve birim unvanları Müsteşarlık, Müsteşarlığa bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve ihtiyaca göre kurulacak şeflik birimlerinden oluşur.<sup>45</sup>

Bakanlık merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının düzenlenmesiyle ilgili olarak, genel müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma ve yardımcı birimlerin *kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenleneceği* belirtilmiş olup, bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatlarında *Kanunda gösterilenler* (Müsteşarlık, Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve şeflik) *dışında hiyerarşik kademe oluşturulamaz; danışma, denetim ve yardımcı birimler* özellik göster-

<sup>45</sup> 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun 1, 3, 5, 6 ve 11'nci maddeleri, Başbakanlık İnternet sayfaları, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.3046&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch>.



ren bakanlıklarca personel birimi hariç *genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmazlar*.<sup>46</sup>

### **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Kontrol ve Denetim**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 112. maddesi, 3046 sayılı kanun, 5018 sayılı Kanun ve bakanlıkların teşkilat kanunlarının bakanlara yüklemiş olduğu *başbakana, yasama organına (TBMM) ve kamuoyuna* karşı sorumlulukları mevcuttur. 5018 sayılı KMYKK ve ilgili mevzuatıyla yalnızca üst yönetici adına mali denetim yapmakla yetkili iç denetçiliğin söz konusu anayasal ve yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde, mali alan dışında diğer alanlarda da görevlendirilmeye çalışılması, siyasi sorumlu olan bakanların bu sorumluluklarının yerine getirilmesinin aracı olan teftiş kurullarının yalnızca soruşturma birimlerine indirgenmeye çalışılması anayasa ve yasalara açıkça aykırılıklar taşımaktadır. Çünkü Şema:2'de açıkça görüldüğü üzere teftiş kurulları, bakanlıkların hiyerarşik yönetim yapısının tamamen dışında, doğrudan bakana bağlı ve bakan adına görev yapmaktadırlar. Bakanlıkların teşkilat yapıları içinde müsteşar ve genel müdürlere bağlı olarak ise kontrolörlik denetim birimleri yer almaktadır. Buna göre bakana bağlı olarak görev yapan teftiş kurulları bakanlık hiyerarşik yapısının dışında yer almakta, bakan tarafından verilen görevleri bakan adına yapmakta ve düzenlediği raporları bakana sunmaktadır. Yöneticilere bağlı olarak görev yapan kontrolörlik denetim birimleri ise yöneticiler adına denetim yapmakta ve raporlarını kendilerini görevlendiren idarecilere sunmaktadır.<sup>47</sup>

Türk denetim sisteminde son dönemde yaşanan kavram kargaşasının temelinde, 1879 yılında Kıta Avrupası sistemi esas alınarak kurulmuş olan denetim modelinin Anglo-Sakson sisteme göre yeniden yapılandırılması yatmaktadır. Buna göre şema-3'te görüldüğü üzere, Türk denetim sisteminde siyasi sorumlu bakanlar adına denetim görevi yapan teftiş kurullarının yapmış olduğu denetim Anglo-Sakson denetim modeline göre *dış denetim* iken yöneticiler adına denetim görevi yapan kontrolörlik birimlerinin ve 5018 sayılı kanun ile kurulmuş olan mali iç denetçilerin yapmış oldukları denetim ise *iç denetim* olarak nitelendirilmesi gereken denetim görevleridir. Çünkü

<sup>46</sup> a.g.k., 15 ve 16'ncı maddeler.

<sup>47</sup> 3046 sayılı kanuna göre bakanlık teftiş kurulları, bakan adına ve doğrudan bakana bağlı olarak denetim ve gözetim görevlerini yerine getirdiklerinden ve bakanların siyasi sorumluluk taşımalarından dolayı yapılan denetim ve gözetim görevi siyasi nitelik taşımakta ve bu denetim şekli de Anglo-Sakson denetim sistemi terimlerine göre dış denetim olarak belirmektedir. Bakanlık teftiş kurulları tarafından yürütülen yönetimin faaliyet, eylem, işlem ve hesaplarının denetim görevi, adına görev yürüttükleri bakanlık makamının sorumluluğu dolayısıyla yönetsel değil siyasal bir görev, denetim işlemi de iç denetim değil, dış denetimdir.

teftiş kurulları tarafından siyasi sorumlu kişiler adına ve yönetimin hiyerarşik yapısının dışında yer alan birimlerin kontrolörlük ve mali iç denetçilik birimlerinden farklı olarak yapmış oldukları denetim görevi idari değil siyasi bir faaliyet olup, Anglo-Sakson denetim sistemi kavramlarına göre dış denetim faaliyetidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu denetiminde mali alanda denetim yapacak olan iç denetçiler ile teftiş kurulları birbirini dışlayan değil tam tersine birbirini tamamlayan denetim birimleridir.<sup>48</sup> Bu nedenle siyasi sorumlu bakanlar adına yönetimin hiyerarşik yapısının dışında denetim faaliyeti yapan teftiş kurulları ile yönetsel sorumlu idareciler adına denetim yapan kontrolörler ve iç denetçiler arasında herhangi bir görev ve yetki çatışması bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanunla birlikte ortaya atılan iç denetim ve teftiş kurullarının görev alanlarının çatıştığı, bu nedenle teftiş kurulları soruşturma birimleri, iç denetçiler denetim birimleri olarak görev ve yetki paylaşımı yapılışın savlarının hukuk anlayışıyla ve Türk kamu yönetimi yapısıyla bağdaşır bir yanı bulunmamaktadır. 5018 sayılı KMYKK ile mali denetim alanında üst yöneticiye (idareciye) bağlı olarak denetim yapacak olan mali iç denetçiler, siyasi sorumlu bakana bağlı olarak görev yapan teftiş kurullarıyla ikame edilmeye çalışılmaktadır. Ancak bakan adına denetim yapan teftiş kurulları ile idareciler adına görev yapacak olan mali iç denetçilerin yaptıkları denetimin *görev alanının kapsamı* ve yapılan *görevin siyasi niteliği* dolayısıyla birbiriyle ikame edilmesi olanağı bulunmamaktadır. Teftiş kurulları ile mali iç denetim birimleri birbiriyle ikame edilecek değil birbirini tamamlayıcı nitelikte görevler yapmaktadırlar. Bu nedenle iki denetim biriminin görev ve yetkilerinin çatışması değil, ancak çakışması (örtüşmesi) söz konusudur ve bu örtüşme denetimin daha sağlıklı yapılmasını sağlayan bir güvence mekanizması oluşturmaktadır. Bu anlamda teftiş kurulları tarafından yapılan denetim,

<sup>48</sup> Teftiş kurulları ile iç denetimin görev alanlarının çakışmamasının iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, KMYKK'na göre denetim yapacak olan iç denetçilerin görev alanı 5018 sayılı yasanın amacını düzenleyen 1. maddesinde açıkça düzenlenmiştir: Mali denetim. Mali denetim dışında kamu kurum ve kuruluşlarının idari iş, işlem ve faaliyetlerinin iç denetçiler tarafından denetlenmesinin yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. İkincisi ise, bakanlık teftiş kurulları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan denetimin, yönetsel işlemlerin yönetici adına değil fakat siyasi sorumlu bakan adına yapılması olup, yürütme tarafından yönetimin (idarenin) siyasal denetimidir. Bu nedenle yönetimin iş ve işlemlerinin yönetimin içinden (iç denetim) değil, dışından (dış denetim) denetimidir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarında gerek en üst yöneticiler (müsteşarlar ya da diğer üst yöneticiler) gerekse ana hizmet birimi yöneticileri (genel müdürler) adına müfettiş, kontrolörler ya da diğer unvanlarla yapılan denetim ise yönetsel sorumlu kişi adına yapıldığı için yürütmenin (idarenin) yönetsel sorumlu adına denetlenmesi olup, iç denetimdir. Dolayısıyla bir denetimin iç ya da dış denetim olarak nitelendirilmesinde belirleyici olan şey, taşınan unvan değil, adına denetim görevi yapılan makamın siyasi ya da yönetsel sorumluluk taşıyıp taşıyamaması olmaktadır.

bakanlık teşkilatında görev yapan denetçilerin de denetlenmesini içerdiğinden, Latince ifadesiyle “*quis custodiet ipsos custodes*”, “denetleyenlerin denetlenmesi” niteliğinde bir denetimdir.<sup>49</sup>

5018 sayılı kanun öncesinde, bakanlıkların teftiş kurullarıyla genel müdürlük ya da müsteşarlıklara bağlı kontrolörlük birimleri arasında görev ve yetkilerin çatışması gibi bir sorun yokken, bugün kontrolörlerle aynı işlevi gören iç denetçiler ile teftiş kurullarının görev alanları arasında çatışma bulunduğu tartışmasının nedeni, Kıta Avrupası sistemi ile Anglo-Sakson sistemde bakan olarak görev yapanların siyasi/yönetmelik sorumluluklarına ilişkin iki sistem arasında mevcut farklılıkların dikkate alınmaması ve bu nedenle de 5018 sayılı kanununun 11. maddesinde üst yöneticinin sorumluluğunun yerine getirilme araçları (harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler) sayılmış iken, 10. maddesinde bakanların sorumluluklarının yerine getirilme araçlarının belirtilmemiş olmasıdır.<sup>50</sup> Bu sorun 5018 sayılı kanunda yapılacak bir değişiklikle en kısa sürede giderilerek, iç denetim ile teftiş kurullarının birbirlerinin ikamesi değil tamamlayıcısı oldukları, teftiş kurullarının varlığının kontrolörlük ve iç denetim birimleri tarafından yapılan denetimlerin daha sağlıklı yürütülmesinin bir güvencesi olduğu düşüncesinin yerleştirilmesi gerekmektedir.

### **Türk Kamu Yönetiminde Siyasi-Yönetmelik Yetki-Sorumluluk Dengesinde Siyasi Sorumlu Bakanlar Aleyhine ve Yönetmelik Sorumlu İdareciler Lehine Değişim**

Türk kamu yönetiminin örgütlenme modeli Kıta Avrupası sisteminde olduğu üzere bakanlık tipi yapılar esas alınarak kurulmuştur. Batı’da ve Doğu’da iki yüz yıllık bakanlık tipi yapı, devletin işlevsel-kurumsal uzmanlık ilkesi üzerinden yükselir. Her bakanlık, devletin temel görevlerinden saydığı bir işlevin kurumu olup, bunların birlikte işbirliği-eshüdüm içinde çalışması, devletin genel amacının gerçekleşmesini sağlamaktır.<sup>51</sup> Bakanlık tipi örgüt-

<sup>49</sup> Latince’de “koruyuculardan kim koruyacak” anlamına gelen bir terim olup, denetim konusunda “denetleyenleri kim denetleyecek” ya da “denetleyenlerin denetlenmesi” olarak çevrilmiştir.

<sup>50</sup> İç ve dış denetim kavramlarının Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson sistemlerde farklı değerlendirilmesinin nedeni, Kıta Avrupası sisteminde bakanların siyasi sorumluluk (Başbakana, Parlamenta ve kamuoyuna karşı sorumluluk) taşımalarına karşın Anglo-Sakson sistemde bakan konumunda olanların (“secretary”) siyasi sorumluluk taşımamalarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle ABD’de Sağlık Bakanlığı’nda Genel Müfettişlik Kurumu adına bakanlık işlemlerini denetleyen bir müfettişin yaptığı denetim iç denetim iken, Fransa’da ya da Türkiye’de aynı denetimi yapan bir Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu’nda görevli bir müfettişin Sağlık Bakanlığı’nda yaptığı denetim dış denetimdir.

<sup>51</sup> Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi, Yapı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009, s.169.

lenme içinde denetim, bakanlıkların teşkilat yapılarında görev ve sorumluluklar esas alınarak yapılandırılmıştır.

Yetki bir şeyi yaptırmak için insanın sahip olduğu herhangi bir etki olup,<sup>52</sup> örgütün çeşitli kademelerinde belirlenen amaçların gerçekleşmesi için belirli görevleri yaptırma, denetleme, düzene koyma ve karar verme hakkı olup, yetki devri, yetkinin yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yukarıdan aşağıya devredilmesidir. 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'a göre teftiş kurulları, bakanlara görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinde, yönetimin hiyerarşik yapısının dışında, kurmay destek veren birimlerdir. Teftiş kurulları bu nedenle bakanlık teşkilatlanmaları içinde hiyerarşik yapı dışında örgütlenmiş olup, gerek 3046 sayılı kanun gerekse buna göre kurulan bakanlık teşkilat yapılarında doğrudan bakana bağlı olarak görev yapmaktadırlar.

Yönetimde asil-vekil (yetki-sorumluluk) ilişkisi olarak adlandırılan bu sistem,<sup>53</sup> Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson denetim modellerinde yetki veren ve alanlar olarak (asiller ve vekiller) her iki sistemde farklı araç ve kurumlarla donatılmışlardır. Türk kamu yönetim sisteminde yetki ve sorumluluk ilişkisi ve bu ilişkinin gereğinin yerine getirilmesinin araçları Şema:4'te gösterilmektedir. Vatandaş (seçmen), siyasetçi ve kamu yöneticisi arasındaki asil-vekil ya da yetki-sorumluluk ilişkisi, denetim araçları ve denetim kurumları olarak altı düzeyde gerçekleşmektedir.

Türkiye'de siyasi-yönetsel sorumlular adına görev yapan denetim birimleri arasında, siyasi ve yönetsel sorumlular arasındaki denge yönünden bakıldığında, 11.000 denetim elemanının 1.800'ü (%17) siyasi sorumlular adına denetim yaptıklarından denge, yönetsel sorumlular lehinedir. Yönetsel sorumlular lehine olan bu dengenin daha da bozulmasının sistemde yaratacağı sorunlar açıktır: Bürokratik dokunulmazlık alanları. Bu modele göre kurulmuş Türkiye Cumhuriyeti Devletinde, gerek merkez-taşra, gerekse siyasetçi-yönetici arasında görev, yetki ve sorumluluk dağılımında bir denge kurulmuş durumdadır. Siyasetçi-yönetici ve merkez-taşra/yerel yönetimler arasındaki

<sup>52</sup> Robert B. Nelson, *Yetki Verme*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 1999, s.31.

<sup>53</sup> Asil-vekil ilişkisi toplumsal yaşamın birçok alanında, çeşitli faaliyetlerin en doğrudan etkilenen kişilerce (asiller) değil de onlar adına hareket etmek üzere *yetki devredilmiş* kişilerce (vekiller) yerine getirilmesidir. Vatandaş (seçmen) – Siyasetçi – Bürokrat arasındaki ilişki bir asil-vekil ilişkisi olup, bu ilişkide bilgi dengesizliği ve yaptırım gücü yetersizliği varsa, vekilin kendisine verilen yetkiyi kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak rant sağlama olanağı yüksek olup, denetim birimleri asillerin vekilleri daha kolay denetlemesini sağlamaktadır. (İzak Atiyas, Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), İstanbul, 1997, s.11-13.

yetki-sorumluluk dengesinin sağlanmasında denetim, yönetim sürecinin temel unsurlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Parlamente demokrasilerde yasama organına ve kamuoyuna hesap verme yükümlülüğündeki siyasi sorumlu kişiler olan bakanların sorumlulukları altında çalışan yöneticilerinin yaptıkları işlemlerin doğruluğunu kontrol etmeye ilişkin ellerinde mevcut olan en önemli araçlar teftiş kurullarıdır. Bu denetim birimlerinin etkisizleştirilmesi, siyasi sorumluların sorumluluk alanlarının denetim araçlarından yoksun kalması anlamına gelmekte olup, önemli riskler içermektedir. Türkiye’de kamu denetim sisteminde teftiş kurullarının lağvedilerek ya da etkisizleştirilmek suretiyle yapılacak değişiklikler, siyasi sorumlular ile yönetsel sorumlular ve merkezi yönetim ile taşra-yerel yönetimler arasındaki mevcut dengeyi birincilerin aleyhine, ikincilerin lehine bozmak gibi bir tehdit içermektedir. Mevcut dengenin taşra-merkez, siyasetçi-yönetici lehine ya da aleyhine bozulmasının yaratacağı sorunlar yalnızca mali anlamda etkinsizlik, verimsizlik, usulsüzlük, yolsuzluk ve disiplinsizlik değil bütün yapının dağılmasına neden olabilecek tehlikeler içebileceği gibi yalnızca yöneticilere bağlı denetim elemanlarından oluşan yapının parlamenter demokratik sisteme de uygunluğu da tartışmalı olacaktır.

### Sonuç

Denetimde uluslararası alanda Anglo-Sakson sistem çökerken, dağılmakta olan bir İmparatorluğun refleksi olarak merkezi ve üniter bir yapıyı esas alan Kıta Avrupası denetim sistemine göre *teftiş kurullarını* esas alarak kurulmuş olan Türk denetim sistemi, “reform” adı altında, yöneticiye ve paraya bağlı-federal devlet yapılarına özgü Anglo-Sakson denetim modeline göre yeniden yapılandırılmaya çalışılmaktadır.

Reform adı altında getirilmeye çalışılan denetim modeli, uygulandığı ülkelerde başarısızlığı açıkça ortaya çıkmış olan bir modeldir. Denetimin en temel özelliği olan “bağımsızlık”tan yoksun bu denetim yapısı, yöneticiye bağlı *iç denetim* ve özel şirketlerin para karşılığı yapmış olduğu “bağımsız” *dış denetim* unsurlarından oluşmaktadır. Bu denetim modeli Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin yönetsel yapısına uygun olmadığı gibi uygulanmış olduğu ABD, İngiltere gibi Anglo-Sakson sisteme sahip ülkelerde dahi yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemekte başarılı olamadığı için terk edilmiş bir modeldir. Daha da önemlisi, Türkiye’de ortadan kaldırılmaya çalışılan teftiş kurullarına dayanan denetim modeli, Anglo-Sakson denetim sistemine sahip olan ülkeler tarafından reform olarak denetim sistemlerine dahil edilmiş ve sürekli olarak yetkileri artırılarak güçlendirilmiş bulunmaktadır.

Denetim sisteminin Anglo-Sakson modele göre yeniden yapılandırılmasının aktörleri, denetlenmek istemeyen yöneticiler, belirli ölçüler içinde dahi

kendisinden bağımsız hareket eden denetim birimleri istemeyen siyasetçiler ve ülkeyi istekleri doğrultusunda şekillendirmeye çalışan AB, DB, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlardır.

Türkiye’de 2003 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 2004 yılında çıkarılmaya çalışılan ancak veto edilmiş olan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile lağvedilmeye çalışılan teftiş kurulları, Anglo-Sakson sistemin öncüsü ABD’de 1978 yılında denetim sistemine katılmış, İngiltere’de ise 2001 yılından bu yana kamu yönetiminde hiç olmadığı kadar önemli hale gelmiş durumdadır.

Günümüzde Anglo-Sakson ülkeler tarafından dahi yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemede reform unsuru olarak denetim sistemlerine dahil edilen teftiş kurulları, Türkiye’de 1980’li yıllardan bu yana uygulanan neoliberal politikalarla *“rehberlik etmek değil yönetimin hata ve usulsüzlüklerini ortaya çıkarmaya endeksli, yapıcı değil yıkıcı, yöneticiye hiçbir inisiyatif tanımayan, yönetici sorumluluğunu yok sayan, etkin çalışmayan, hantal, katı kuralcı, aşırı merkezi yönetimin bir aracı olmasına rağmen yolsuzluk ve usulsüzlükleri engelleyemeyen”* denetim birimleri olarak eleştirilerek zayıflatılmış ve 2000’li yıllardan itibaren lağvedilmesi gereken yapılar olarak açıkça ilan edilerek *“reform”* politikalarının merkezine yerleştirilmiştir.

Türkiye’de 1879 yılından bu yana, tam 130 yıldır, *yönetimin planlanan amaç ile işleyişi arasındaki uyumun sürekliliğini sağlamak* üzere kullanılan denetim birimi olan teftiş kurulları *“denetim sisteminde reform”* adı altında ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. *“Reform”* olarak getirilmeye çalışılan şey, denetimin *paraya ve yöneticiye bağlı hale getirilmesi*, diğer bir ifadeyle sistemin *“anglo-saksonlaştırılması”*dır.

Uluslararası alanda Türkiye’nin yönetim ve denetim sistemini örnek aldığı Fransa başta olmak üzere Kıta-Avrupası denetim sisteminin temel unsuru olan teftiş kurullarının sistemde hala önemini sürdürüyor olmasına rağmen, başta ABD gibi Anglo-Sakson sistemin öncüsü ülkelerde dahi teftiş kurulları kamusal denetim birimleri olarak önem kazanırken, ABD’nin etkisiyle 1950’li yıllardan itibaren tartışılmaya başlanan, 1980 ve 1990’lı yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar doğrultusunda Türk denetim sisteminde *“reform”*larla değiştirilmeye çalışılan yapı, yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte başarısızlığı 2001 ve 2008 yıllarında açıkça kanıtlanmış Anglo-Sakson denetim yapısıdır.

Denetim sisteminin *“anglo-saksonlaştırılması”*nın anlamı, denetledikleri birimdeki en kritik bilgilere erişme yetkisi dahi olmayan yöneticiye bağlı *“iç denetçiler”* ile ödenen para miktarına bağlı olarak sistematik olarak yapılan suç sayılan fiilleri dahi *“gör(e)meyen”* özel denetim şirketlerince yapılan

sözde “bağımsız” paraya bağlı dış denetimdir. Bu denetim modeli, yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte yetersiz ve bizzat yolsuzluk üreten bir yapı olmasının yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlikten uzak, parlamenter demokratik sisteme de aykırılık taşımaktadır.

Türk kamu denetim sisteminde “anglo-saksonlaştırma” suretiyle yapılan “reform” sürecine ilişkin olarak:

a- Uluslararası alanda Kıta Avrupası sistemine ait kamusal nitelikli teftiş kurulları denetim modeli yükselirken, Türkiye’de ABD’nin yolsuzluk ve usulsüzlükleri engelleyemediği için 1978 yılında terk ettiği, başarısızlığı açıkça ortaya çıkmış, yöneticiye bağlı iç denetçilik ve özel şirketlerin paralı denetiminden oluşan dış denetçilik, (iç denetim ve dış denetim) kavramlarına dayanan, Anglo-Sakson modelin “reform” olarak sunulmasına devam edilecek midir? Anayasa gereği kamusal bir görev olan kamu kurumlarının denetimi anayasa değişikliğiyle yabancı-yerli özel şirketlere açılacak mıdır? Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında ülkemiz, hareket saikleri tartışılan yönetici, siyasetçi ve uluslararası kuruluşlar tarafından bir “*yönetim araştırmaları laboratuvarı*” olarak kullanılması yerine, yönetim yapımıza uygun ve uluslararası standartlarda bir denetim modelinin kurulması için kavram kargaşasından uzak, sloganlara değil bilgiye dayanan denetim birimlerinin bağımsız çalışmasını sağlayacak “reform” çalışmaları yapılacaktır mıdır?

b- 5018 sayılı kanuna göre kurumların yöneticisine bağlı olarak mali (harcama) denetim yapmakla görevli iç denetçilerin, Anayasa’ya ve 5018 sayılı kanunun 1. maddesine açıkça aykırı olarak çıkarılan yönetmeliğe dayanarak ve hukuka aykırı bir şekilde yalnızca görevli oldukları kurumların mali denetimini değil fakat bu kurumların bütün faaliyetlerinin denetimi yapan *yöneticilere bağlı yeni teftiş kurulları* haline getirilmesine, yöneticilerden bağımsız, idarenin hiyerarşik yapısının dışında, ortak kararnameyle atanmanın güvencesiyle bağımsız olarak görev yapan bakanlık teftişi kurullarının ise yalnızca soruşturma birimleri haline getirilerek, denetimin etkisizleştirilmesine ve ortadan kaldırılmasına devam edilecek midir? Hepsinden öte, kamu kurumlarının merkezindeki birimlerinin denetim dışı alanlar olmaktan çıkarılarak denetlenebilir hale getirilip “hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik, verimlilik” kavramlarının yalnızca kulağa hoş gelen ancak uygulanabilirliği olmayan boş söylemler olmaktan çıkarılması sağlanacak mıdır?

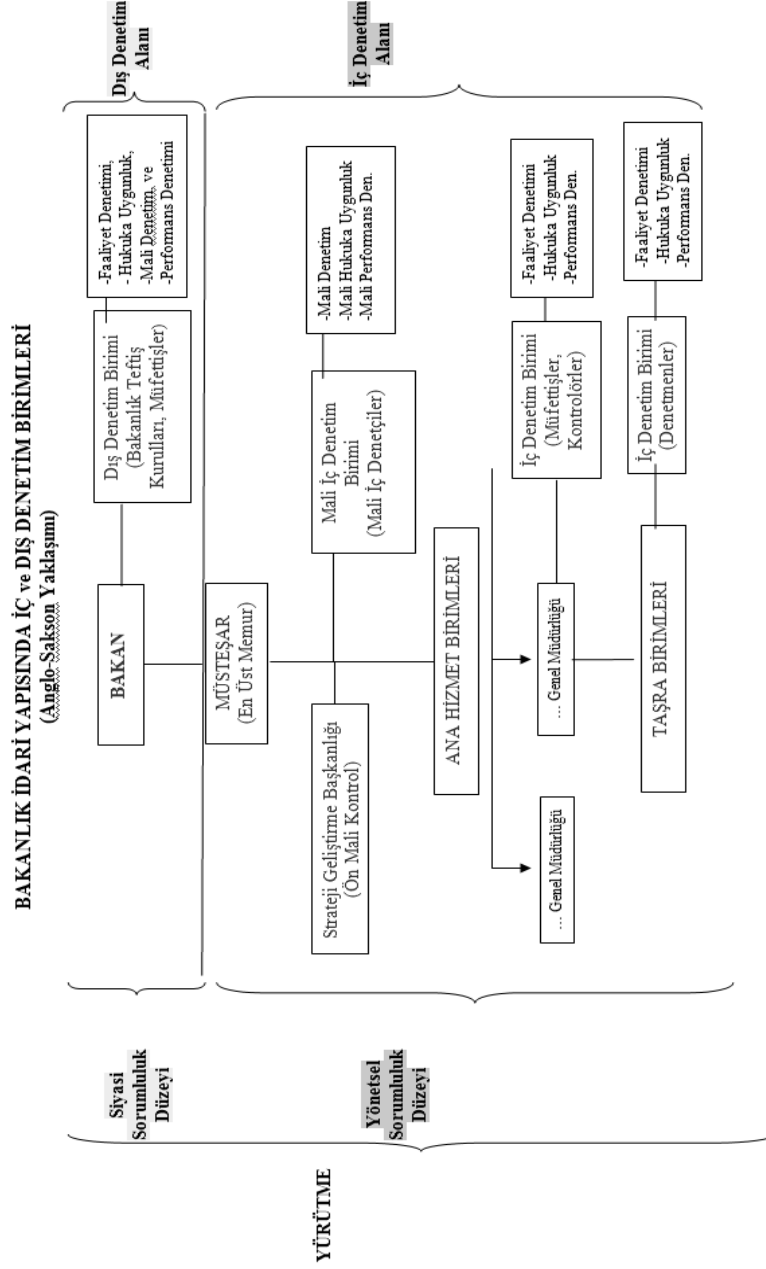
Temel görevi hukuk sürecine teftiş, denetim, inceleme ve soruşturmalarla veri sağlamak olan denetim birimlerinin, idari ve siyasi görevleri yürütenlerden bağımsız, tarafsız ve nesnel olarak çalışmalarını sağlayacak bir yapıya

dayalı olarak kurulması, hukuk devletinin varlığının dün-bugün-yarın ve herkes için en temel güvencesidir.

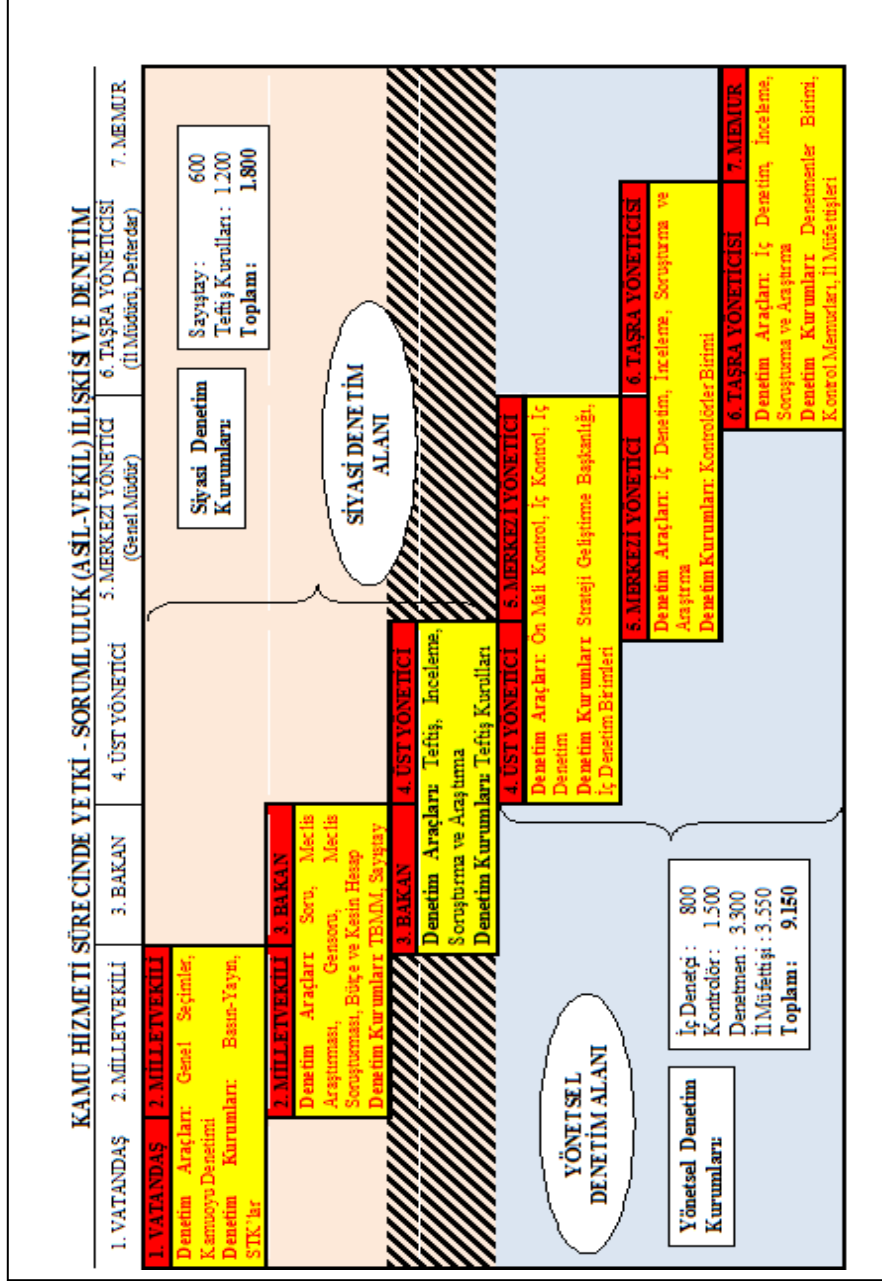
Türkiye’de denetim alanında yapılması gereken, yöneticiye ve paraya bağlı, yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemede başarısızlığı açıkça kanıtlanmış “anglo-saksonlaştırılmış” bir denetim modelinin ithal edilmesi değil, bazı eksiklikleri olmakla birlikte ülkemizde yüz otuz (130) yıldır uygulanmakta olan teftiş kurulları modelinin daha da geliştirilerek ve yaygınlaştırılarak denetimin yöneticiden, paradan ve diğer bağlayıcı etkenlerden kurtarılarak, bütün denetim elemanlarının yargıç güvencesiyle ve tam bağımsız olarak çalışabileceği şekilde yeniden yapılandırılmasıdır. Ülkemizin 130 yıllık denetim geleneği, böyle bir yapıyı kurma ve çalıştırma yetkinliğine sahiptir.



Şema-2



Şema-3



**Kaynakça**

- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/metin.aspx?mevzuatkod=1.5.3046&mevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- ABD Federal Genel Müfettişleri İnternet Sayfası, <http://www.ignet.gov>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- “A Publication of The Inspectors General of The United States”, *The Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter 1998 s.19, [www.ignet.gov/randp/jpifw98.pdf](http://www.ignet.gov/randp/jpifw98.pdf), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- A Progress Report to the President, Financial Year 2007*, President’s Council on Integrity and Efficiency, Executive Council on Integrity and Efficiency, [www.ignet.gov](http://www.ignet.gov), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Atiyas, İzak, Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), İstanbul, 1997.
- Avrupa Komisyonu İnternet Sayfaları, [www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Balta, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara, 1970,
- Birleşik Krallık Reform 2002 Programı*, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/documents/pdf/inspecting.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Congress of the U.S. House of Representatives Committee On Oversight and Government Reform, “Causes and Effects of the AIG Bailout”, [www.oversight.house.gov](http://www.oversight.house.gov), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- De Köning, Robert, Public Internal Financial Control, *A European Commission Initiative to Build New Structures of Public Internal Control in Applicant and Third-Party Countries*, Published by Robert de Koning, Belgium, January 2007.
- Devellioğlu, Ferit, *Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Aydın Kitabevi, Ankara, 2002.
- Eyüboğlu, İsmet Zeki, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Sosyal Yayınları, İstanbul, 2004.
- Federal Inspectors General, IGNet, *The Inspector General Reform Act of 2008*, <http://www.ignet.gov/pande/leg/pl110-409.htm>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Glaseser, Edward L. ve Dwight M. Jaffee, “What to Do About Fannie and Freddie?”, *The Economists’ Voice*, (Eds. Josef E. Stiglitz, Aaron S. Edlin, and J. Bradford DeLong), Colombia University Press, New York, 2008.

- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi, Yapı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.
- Güngör, A. Feridun, "Denetçi Bağımsızlığı Konusunda Sarbanes-Oxley Kanunu Sonrası Gelişmeler-I", *Yaklaşım Dergisi*, (Mayıs 2003).
- Karatepe, Kamil, "Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi", *Memleket, Siyaset, Yönetim*, Cilt.1, Sayı.2, s. 43-93.
- Nelson, Robert B., *Yetki Verme*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- Nowolinski, Genevieve, *A Brief History of The HHS Office of Inspector General, Office of Evaluation and Inspections*, Washington, June 2001, s. 1, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Nutting, Rex, *Greenspan 'Shocked' that banks couldn't police each other*, MarketWatch, [www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87dde94260dd8e%7D-533k](http://www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87dde94260dd8e%7D-533k), (23.10.2008).
- Rado, Şevket, *Hayat Büyük Türk Sözlüğü*, Hayat Yayınları, İstanbul.
- The American Heritage Dictionary of English Language*, Houghton Mifflin Company, Third Edition, Boston, 1996.
- The American Institute of Certified Public Accountant (AICPA), [http://www.aicpa.org/audcommctr/toolkitsgovt/Discussions\\_With\\_Independent\\_Auditor.htm](http://www.aicpa.org/audcommctr/toolkitsgovt/Discussions_With_Independent_Auditor.htm), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- "The Future of Auditing", *The Economist*, (20 Ekim 2004).
- Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, 7. B., Ankara, 1983.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004.
- Ülken, Hilmi Ziya, *Seçme Eserleri -II, Millet ve Tarih Şuuru*, T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2008.

## ÖZETLER

### **GÜNÜMÜZ KAMU YÖNETİMİNDE ÖN PLANA ÇIKAN YAKLAŞIMLAR, *Ozan ZENGİN***

Bu yazıda 1980 sonrası dönemde ön plana çıkan belli başlı yaklaşımlar kısaca ele alınacaktır. Politik olarak neoliberal eğilimin ve yöntembilimsel olarak postmodernizmin baskın olduğu bu dönemde kamu yönetimi disiplini de benzeri bir durum söz konusudur. Bir kulvarda kamu işletmeciliği okulu belirirken diğer kulvarda ise postmodern-eleştirel kuram savunucuları karşımıza çıkmaktadır. Bunlar haricinde ayrıca ikisinin de bir tarafından tuttuğu yönetim yaklaşımı bulunmaktadır. Yazıda öncelikli olarak kamu işletmeciliği okulu incelenecek; sonra yönetim yaklaşımıyla postmodern ve eleştirel kamu yönetimi yaklaşımları kısaca ele alınacaktır. Son olarak da bir değerlendirmeye yazı son bulacaktır.

### **KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI ÜZERİNE ELEŞTİREL BİR DEĞERLENDİRME, *Selime GÜZELSARI***

1980'lerden bu yana yaygınlaşan ve devletin temel faaliyetlerini piyasalaştıran özelleştirme uygulamaları, 1990'lı yıllarda "kamu-özel sektör ortaklıkları" adı altında gerçekleşmeye başladı. Kamu yönetimi reformunun önemli bir unsuru olarak yaygınlaşan kamu-özel ortaklıkları kapitalist dünya genelinde gerek hükümetlerin gerekse uluslararası sermayenin en önemli gündemlerinden biri haline gelmiştir. Bu uygulama neo-liberalizmin kamu harcamalarının azaltılması ve kamusal faaliyetlerin depolitize edilerek piyasa mantığına tâbi kılınmasına yönelik yeni arayışlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Başlangıçta enerji santralleri, otoyollar, tüneller, demiryolları, limanlar, içme suyu ve katık atık tesisleri ve hastaneler gibi büyük ölçekli sermaye yatırımlarını finanse etmenin bir yolu olarak desteklenmiştir. Günümüzde ise finansmanın yanı sıra özel sektörün "yönetimsel, ticari ve yaratıcı yetenekleri"nin kamu hizmeti temininde kullanılmasını sağlayan bir mekanizma olarak merkezi ve yerel yönetimlerin görev alanına giren bütün kamusal hizmet alanlarına doğru genişlemektedir. Bu çalışmada 1990'lardan bu yana kapitalist dünya genelinde yaygınlaşan kamu-özel sektör ortaklık modellerinin gerisindeki tarihsel-toplumsal nedenler irdelenerek, uygulamanın ekonomik ve toplumsal sonuçları araştırılmakta ve eleştirel bir değerlendirme yapılmaktadır.

### **KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI: SÖZLEŞME SİSTEMİNİN GENELLEŞMESİ, *Koray KARASU***

Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesi, yeni bir uygulama değildir; amaç ve yöntem açısından günümüzdeki uygulamalardan önemli farklılıkları

bulunmakla birlikte bu model daha önce de kullanılmıştır. Türk hukukunda özel kişilerin kamu hizmeti sunmasına olanak tanıyan “kamu hizmeti imtiyazı”nı bu yönetime örnek olarak gösterebiliriz. Geçmişte eski olmakla birlikte bu yöntemin kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde önem kazanması 1980’lerin ortalarından itibaren söz konusu olmuştur. Geçmişten günümüze çeşitli türdeki kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesine yönelik uygulamalar değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin örgütlenme ve finansmanında esneklik arayışlarının bir ürünü olarak ortaya çıkan kamu-özel ortaklığı modelinin kârın özelleştirildiği, buna karşılık farklı türdeki risklerin kamusallaştırıldığı bir örgütlenme modeli olduğu, karmaşık bir ilişkiler yumağına dayanan sözleşme sistemini egemen kılarak idarenin bütünlüğüne zarar verdiği, denetlenemezlik, hatta yönetilemezlik sorunlarına yol açtığı düşünülmektedir.

#### **BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR: SERMAYENİN TEKELLEŞMESİ, *Sonay Bayramoğlu ÖZUĞURLU***

Bu çalışma, bağımsız düzenleyici kurumlarla cisimleşen düzenleyici devlet modelinin, kapitalist toplumsal ilişkilerin siyasal örgütlenmesine ne tür bir müdahale olduğu sorusunu odağına almıştır. Çalışma, 2000’lerin başından itibaren Türkiye örneğinden yola çıkarak, düzenleyici devlet modelinin; siyasal aktörlerini, kurucu unsurlarını, küresel ve bölgesel örgütlenme biçimlerini ve iktisadi krizlerle ilişkisini irdelemektedir. Bu irdelemenin demokrasi sorunsalı temelinde ulaşılan en kritik sonucu şöyledir: Düzenleyici devlet modeli, farklı ölçek ve alanlarda yoğunlaşan ve ulus-üstü ölçekte merkezileşen küresel sermaye eğilimlerine uygun olarak, siyasal iktidarın ulus-üstü ölçekte merkezileşmesi ve yerel ölçekte sermaye adına yoğunlaşmasını temsil eden bir modeldir.

#### **MÜLKİ İDARE SİSTEMİ: GENEL YÖNETİMDEN ESNEK GÖZETİME, *Nuray Ertürk KESKİN***

Türkiye’de fiilen “il genel yönetimi–valilik” ve “ilçe genel yönetimi–kaymakamlık” kademelerinden oluşan mülki yönetim sistemi, günümüzde yerel ve bölgeselleşme politikaları tarafından kuşatılmış durumdadır. Mülki sistemde değişim, şimdiye kadar valiliklerin emrinde yetki genişliği esasına göre, merkez adına yönetilen işlerin, bundan böyle özerklik esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Günümüzde mülki sistemin genel yönetim görevinden genel gözetim görevine geriletilmesi yönünde ilerleyen süreç, sistemin gelecekte belki de kaldırılmasıyla sonuçlanacaktır.

### **TÜRKİYE'DE SU YÖNETİMİNİN YAPISAL DEĞİŞİMİ, *Tayfun ÇINAR***

Özellikle 1990'lı yıllarla birlikte başlayan süreçte neoliberal içerikli politikalar dünyanın bazı ülkelerinde su yönetim yapılarında değişikliklere yol açmıştır. Türkiye'de de su yönetimi ticari bir model doğrultusunda değiştirilme sürecine sokulmuştur. Bu yazının konusunu bu model etrafında Türkiye'deki kentsel ve kırsal su yönetim yapısında gerçekleştirilen değişikliklerin tarihsel bir bağlam içinde analizi oluşturmaktadır.

### **KALKINMA PLANLAMASINDAN STRATEJİK PLANLAMAYA, *Barış ÖVGÜN***

'Kalkınma planlamasından stratejik planlamaya' başlıklı bu çalışmada planlama anlayışındaki değişimin yönetim biçimi üzerinde yaratmış olduğu değişiklikler üzerinde durulmaktadır. Çalışmada planlama anlayışındaki değişim, planlama tekniğinde meydana gelen farklılaşma olarak ele alınmamakta ve planlamanın yönetim süreçlerinin ilk aşaması olmasından dolayı yönetim süreçlerinde yaratmış oldukları değişiklikler amaç, örgütlenme, bütçe ve denetim açılarından ele alınmaktadır. Bu bağlamda stratejik planlama, sadece kurumsal temelli işleyen bir planlama anlayışı olarak değerlendirilmemekte ve stratejik planlamanın hem kurumsal düzeyde hem de makro çerçevede planlama anlayışını ve yönetim biçimini değiştirdiği öne sürülmektedir.

### **YENİ BÜTÇE SİSTEMİ VE MALİYE POLİTİKALARI, *Prof. Dr. Abuzer PINAR***

İktisadi olayların değişimi ve dönüşümü ile paralel olarak devletin de tarihiçerisinde yapılanması ve işlevleri değişmektedir. Bu değişimin bir yönü, giderek büyüyen ve biçim değiştiren sermayenin iktisadi yapıyı dönüştürme çabası, diğer yönü ise ulusal devletlerin değişen küresel koşullara ayak uydurmaya çalışması ile ilgilidir. Türkiye 1980'lerin başında kontrolsüz bir liberalizasyon sürecine girmiştir. Kurumsal ve yasal altyapı eksikliği yanında iktisadi yapıdaki yetersizliklerin de etkisiyle 1990'larda yaşanan krizler 2001'de en derin halini almıştır. Bu krizden sonra yapılan en ciddi reformlardan birisi mali yönetime ilişkindir. 5018 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeler esasen mali disiplini ön plana çıkarırken, bu çerçevede uygulanacak maliye politikalarını da ciddi bir şekilde etkilemektedir. Yapılan reform çerçevesinde öne çıkan saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi bazı kavramlar özünde önemli olmakla beraber, ele alınış biçimi ve maliye politikalarının öncelikleri açısından irdelenmeye muhtaçtır. Bu makalede konuya ilişkin bazı tartışmalar ele alınmaktadır.

### **PERSONEL SİSTEMİNDE DÖNÜŞÜM, Erdal EREN**

Ülkemizde, 1980’li yıllardan beri güç kazanmaya başlayan neo-liberal politikalar diğer pek çok alanda olduğu gibi, kamu yönetimi ve onun parçası olan personel sisteminde de bir dönüşümü dayatmıştır. Devletin piyasa aktörleri ve ilişkileri lehine etkinleştiği, toplumun ortak çıkarlarının gözetilmesi ve sosyal devlet uygulamaları adına ise geri çekildiği bu süreçte, bir yandan özelleştirme uygulamaları ile kamu yönetimi örgütlenmesi ve kamu istihdamı daraltılmış, diğer yandan “hizmet satın alınması” yoluyla kamu kurumlarının kamu personeli eliyle yerine getirdikleri hizmetler taşeronlaştırılarak dolaylı bir özelleştirme yaşanmıştır. Bunlara ek olarak, kadrolu ve güvenceli kamu personel istihdamı yerine sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaştırılması ile hizmetlerin esnek ve güvencesiz bir personel sistemi içerisinde gördürülmesi uygulamaları güç kazanmış, güvenceli istihdamdan güvencesiz istihdama doğru yol alınmıştır.

### **ANGLO-SAKSON DENETİM SİSTEMİ ÇÖKERKEN TÜRK DENETİM SİSTEMİNİN “ANGLO-SAKSONLAŞTIRILMASI” ÜZERİNE BİR İNCELEME, Kamil KARATEPE**

Türk denetim sistemi 19. yüzyılın sonunda dağılmakta olan bir İmparatorluğun refleksi olarak Kıta Avrupası sistemine göre merkezi üniter bir yapıyı esas olarak kurulmuştur. Cumhuriyet’in kuruluş felsefesine uygun olarak düzenlenmiş olan denetim sistemi, 1950’li yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmış, 1980’li yıllardan itibaren ise neoliberal politikalar doğrultusunda denetimin en temel özelliği olan bağımsızlık unsurunu ortadan kaldıran ve denetimsizliği (“deregulation”) esas alan Anglo-Sakson sisteme göre yeniden yapılandırılmaktadır. Kıta Avrupası sisteminin kamusal nitelikli denetim birimleri olan teftiş kurulları yerine yöneticiye bağlı iç denetim ve yabancı-yerli özel şirketlerin paraya bağlı olarak yaptıkları “bağımsız” dış denetim temelinde kurulmakta olan Anglo-Sakson denetim sistemi, başta ABD olmak üzere uygulandığı ülkelerde yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte başarılı olamadığı için 1978 yılında terk edilmiş bir denetim sistemidir. Türkiye ve diğer gelişmekte olan ülkelere ‘denetim sisteminde “reform”’ adı altında dayatılan Anglo-Sakson denetim sistemiyle, denetimi bir kamu hizmeti olarak gören merkezi üniter devlet yapısı yerine, yöneticiye ve piyasaya bağlı, yolsuzluk ve usulsüzlüklere engel ol(a)mayan, şeffaflık ve hesap verebilirlikten uzak demokratik parlamenter sisteme aykırı federal bir yapıyı esas alan denetim sistemi kurulmaktadır.



## GENEL KAYNAKLAR

- 1 Temmuz 2006 tarih ve 5540 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, İl İdaresi Kanunu, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RGT: 5.7.2006, 26219.
- 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT:4.3.2005, 25745.
- 25 Ocak 2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 8.2.2006, 26074.
- 26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RGT: 11.6.2005, 25842.
- 29 Aralık 2005 tarih ve 5445 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT: 4.1.2006, 26043.
- 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, RGT: 13.7.2005, 25874.
- 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/metin.aspx?mevzuatkod=1.5.3046&mevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT:24.12.2003, 25326.
- 5235 sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RGT: 7.10.2004, 25606.
- A Progress Report to the President, Financial Year 2007, President's Council on Integrity and Efficiency, Executive Council on Integrity and Efficiency, [www.ignet.gov](http://www.ignet.gov), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- "A Publication of The Inspectors General of The United States", *The Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter 1998 s.19, [www.ignet.gov/randp/jpifw98.pdf](http://www.ignet.gov/randp/jpifw98.pdf), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi, 2006/21; RGT:25.7.2006, 26239.
- ABD Federal Genel Müfettişleri İnternet Sayfası, <http://www.ignet.gov>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Acar, İbrahim Attila ve Çiçek, Hüseyin Güçlü, "Denetimin Kamuyu Tökezletmesi: Kamu Mali Yönetim Kontrol Yasası ve Denetim", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.353-373.

- Akar, Cüneyt ve Çiçek, Serkan, “Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Merkezileşmesi”, *Marmara üniversitesi, İİBF Dergisi*, C: XXIII, S: 2, (2007).
- Akdoğan, A. Argun, “Stratejik Plan Kavram ve Kuramı Üstüne Değerlendirmeler”, *Memleket Mevzuat*, C:2, S:17, (Kasım 2006), s.3-9.
- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman), Yargı, Ankara, 2003.
- Allison, Graham T., “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?”, *Office of Personnel Management Document 127-53-1*, Washington, DC., 1980.
- AM., E. 1992/44, K. 1993/7, k.t. 9.2.1993, AMKD, sy 29.
- Atiyas, İzak, Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), İstanbul, 1997.
- Auby, J. B., “Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere” *Public Law*, Spring 2007, s. 40-57.
- Aucoin, Peter, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, Vol: 3, No: 2, (1990), s. 115-137.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2003.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*, Ankara, 2003.
- Avrupa Komisyonu internet sayfaları, [www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf](http://www.deltur.cec.eu.int/RRTurkey2001.pdf), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*, [www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr), (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2009).
- Avrupa Komisyonu, *Türkiye 2009 İlerleme Raporu*, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=43616&l=1>, (Erişim Tarihi: 21.10.2009).
- Aytür, Memduh, *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1970.
- Bağce, H. Emre, “Sunuş”, *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubati, Ankara, 2006.
- Balta, Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE, Ankara, 1970,
- Barca, Mehmet ve Nohutçu, Ahmet, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamasına Eleştirel Bir Bakış”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu v.d.), 2.B., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008. s.337-362

- Barker, Ernest, *The Development of the Public Services in Western Europe: 1660-1930*, Oxford University Press, London, 1944.
- Bayramoğlu Özuğurlu, Sonay, “Türkiye’de Devletin Dönüşümü: Parlamenter Popülizmden Piyasa Despotizmine”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, (Ed: Sinan Sönmez ve Nergis Mütevellioğlu), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2009.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayını, İstanbul, 2005.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim, 2005.
- Benhabib, Seyla, “Modernlik ve Eleştirel Kuramın Çıkmazları,” (Çev. Salih Akkanat), *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubatu, Ankara, 2006.
- Bircan, İsmail, *Kamu Kesiminde Stratejik Yönetim ve Vizyon*, <http://www.tkgm.gov.tr./turkce/dosyalar/diger%5icerikdetaydh304.pdf>, (Erişim Tarihi:20.05.2008).
- Birleşik Krallık Reform 2002 Programı*, <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opst/documents/pdf/inspecting.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Blomberg, Peder – Oder, Martin - Darcy, Martin, *Turkey: Draft Law on the Performance of Certain Investments and Services under the Framework of Public Private Partnership Models, Preliminary Comments on the Third Draft Law*, 11 February 2008, OECD-SIGMA.
- Bogason, Peter, “Postmodern Public Administration”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 234-256.
- Bottomore, Tom, *Marksist Düşünce Sözlüğü*, (Çev. Der. Mete Tunçay), 3. B., İletişim, İstanbul, 2002.
- Bovaird, Tony, “Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots”, *Public-Private Partnership- Policy and Experience*, (Ed: Abby Ghobadian vd.), Palgrave Macmillian, New York, 2004, s. 221-249.
- Box, Richard C., “An Examination of the Debate Over Research in Public Administration,” *Public Administration Review*, Vol: 52, No: 1, (1992), s. 62-69.
- Box, Richard C., *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpa, Inc., New York, 2004.
- Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Menaf Turan (Der), Paragraf Yayınevi-YAYED, Ankara 2005.
- Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı*, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Ankara, Ekim 2007.

- Cammack, Paul, “The Mother of Government: The World Bank’s Matrix for Global Governance”, *Global Governance. Critical Perspectives*, (Der: R. Wilkinson) Routledge, 2003.
- Clarke, Simon, “Crisis of Socialism or Crisis of the State?”, *Capital and Class*, 42, (1990), s.19-29.
- Commission of the European Communities, *European Governance: Administration White Paper*, Brussels, 2001.
- Congress of the U.S. House of Representatives Committee On Oversight and Government Reform, “Causes and Effects of the AIG Bailout”, [www.oversight.house.gov](http://www.oversight.house.gov), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- CPS, “An Alternative to Privatization by Partnerships”, <http://www.public.org.uk/briefings/miltonkeynes.pdf>, (Erişim Tarihi: 12 Mart 2009).
- Çal, Sedat, *Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*, TOBB, Yayın No.58, 2008.
- Çamur, Kübra Cihangir , “İstatistik Bölge Birimleri (NUTs) Sistemi”, *Bölge Kalkınma Ajansları*, (Der: Menaf Turan), Paragraf Yayını, Ankara, 2003.
- Çınar, Tayfun, “Su Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Model Ülkeler ve Türkiye Örneği”, *Toplum ve Hekim*, 23(1), (Ocak-Şubat 2008), s. 41-52.
- Çınar, Tayfun, “Su Yönetimi ve Finansmanında Strateji, Model ve Aktörler”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar, H. K. Özdiñç), Memleket, Ankara, 2006, s.43-93.
- Çınar, Tayfun, “Türkiye’de İçme Suyu ve Kanalizasyon Hizmetleri: Yönetim ve Finansman”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar, H. K. Özdiñç), Memleket, Ankara, 2006, s.227-252.
- Davies, Steve ve Fairbrother, Peter, *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources*, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University, 2003.
- De KONING, Robert, Public Internal Financial Control, *A European Commission Initiative to Build New Structures of Public Internal Control in Applicant and Third-Party Countries*, Publised by Robert de Koning, Belgium, January 2007.
- DeLeon, Linda ve Robert B. Denhardt, “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*, Vol: 60, No: 2, (2000), s. 89-97.
- Denhardt, Janet V. ve Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M. E. Sharpe, Inc., New York, 2003.
- Denhardt, Robert B. ve Jay D. White, “Beyond Explanation: A Methodological Note”, *Administration and Society*, Vol: 14, No: 2, (1982), s. 163-169.

- Denhardt, Robert B. ve Kathryn B. Denhardt, "Public Administration and the Critique of Domination", *Administration and Society*, Vol: 11, No: 1, (1979), s. 107-120.
- Denhardt, Robert B., *Theories of Public Organization*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1984.
- Devellioğlu, Ferit, *Osmanlıca Türkçe Ansiklopedik Lügat*, Aydın Kitabevi, Ankara, 2002.
- Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*, 18.06.1984, 18435 (Mükerrer).
- Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3701 Sayılı Kanun*, RGT: 22.03.1991, 20822.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *2009-2011 Orta Vadeli Program*, DPT, Ankara, 2008.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara 2006.
- Dunnigan, Matthew, "The Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships: An Evidence-Based Assessment of Britain's Health Care Experience", *Assessing the Records of Public-Private Partnerships- Proceedings of a CCPA-BC Public Forum*, (Ed: Sylvia Fuller), Canadian Centre for Public Policy Alternatives, Ottawa, 2003, s.14-17.
- Erkan, Volkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkiyen Faktörler*, DPT, Yayın No: 2759, Ankara, 2008.
- Erüz, Ertan, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma*, T.C. Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Yayın No:1, Pamukkale, 2005, s.61-73.
- European Commission, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. COM (2004) 327, Brussels, 30.04.2004.
- Evans, Karen G. ve Gary L. Wamsley, "Blacksburg Manifesto", *International Encyclopedia of Public Policy and Administration: A-C Vol. 1*, Westview Press, Jay M. Shafritz, 1998.
- Eyüboğlu, İsmet Zeki, *Türk Dilinin Etimolojik Sözlüğü*, Sosyal Yayınları, İstanbul, 2004.
- Farmer, David John, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1995.

- Federal Inspectors General, IGSNet, *The Inspector General Reform Act of 2008*, <http://www.ignet.gov/pande/leg/pl110-409.htm>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Fişek, Kurthan, *Yönetim*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- Flinders, Matthew, "The Politics of Public-Private Partnerships," *The British Journal of Politics and International Relations*, 7 (2), (2005), s. 215-239.
- Fox, Charles J. ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*, Sage, London, 1995.
- Fox, Charles J., "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics", *Public Administration Review*, Vol. 56, No: 3, (1996), s. 256-262.
- Fox, Charles J., "What Do We Mean When We Say Professionalism?: A Language Usage Analysis for Public Administration", *American Review of Public Administration*, Vol: 22, No: 1, (1992), s. 1-17.
- Frederickson, H. George ve Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, Colorado, 2003.
- Frederickson, H. George, "The Repositioning of American Public Administration", *PS: Political Science & Politics*, Vol: 32, (December 1999), s. 701-711.
- Fuat Ercan, Sermayeyi Haritalandırmaya Yönelik Kavramsal Düzenekler, *Praksis*, Sayı: 19, (2009), s.09-53.
- Fuller, Sylvia (Ed), *Assessing the Record of Public Private Partnerships- Proceedings of a CCPA-BC Public Forum*, Canadian Centre For Policy Alternatives – BC Office, Ottawa. 2003
- Geuss, Raymond, *Eleştirel Teori Habermas ve Frankfurt Okulu*, (Çev. Ferda Keskin), Ayrıntı, İstanbul, 2002.
- Ghobadian, Abby vd., (Ed) *Public-Private Partnerships- Policy and Experience*, Palgrave Macmillian, New York, 2004.
- Gilardi, Fabrizio "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), (2002), s.873-893.
- Glaseser, Edward L. ve Dwight M. Jaffee, "What to Do About Fannie and Freddie?", *The Economists' Voice*, (Eds. Josef E. Stiglitz, Aaron S. Edlin, and J. Bradford DeLong), Colombia University Press, New York, 2008.
- Görer, Nilgün, "Commercialization and Privatization of Urban Water and Sewerage services in turkey: Poverty Reduction View", *Water Development and Poverty Reduction*, (Ed: İ. H. Olcay Ünver, R. K. Gupta, A. Kibaroglu), Kluwer Academic Publishers, Great Britain, 2003, s.175-195.
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009.

- Gözübüyük, Şeref, A., - Tan, Turgut, *İdare Hukuku Cilt 1: Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- Gray, Andrew ve Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing Administration Revolution?", *Public Administration*, Vol: 73, (Spring 1995), s. 75-99.
- Grusky, Sara ve Fill-Flynn, Maj, Will The World Bank Back Down: Water Privatization in a Climate of Global Protest, <http://www.citizen.org/documents/worldbank2004.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.11.2008)
- Güler, Birgül Ayman (Ed.) vd., *Su Hizmetleri Yönetimi: Genel Yapı*, TODAİE, YYAEM, Ankara, 1999.
- Güler, Birgül Ayman "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, (2003), s. 93-116.
- Güler, Birgül Ayman, "22 Şubat 2005 gün ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye*, Sayı 246, (2005), s.89-121.
- Güler, Birgül Ayman, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, S: 9, (2003), s. 93-116.
- Güler, Birgül Ayman, *İkinci Dalga: Siyasal ve İdari Liberalizasyon –Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, Türkiye Yol-İş Sendikası, Eğitim Yayınları, Ankara 2003/5.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi, Yapı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2009.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2009.
- Güler, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
- Güngör, A. Feridun, "Denetçi Bağımsızlığı Konusunda Sarbanes-Oxley Kanunu Sonrası Gelişmeler-I", *Yaklaşım Dergisi*, (Mayıs 2003).
- Güzelsarı, Selime, *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mahalli İdarede Yeniden Yapılanma*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2007.
- Hall, David ve Lobina, Emanuele, *From a Private Past to a Public Future? The Problems of Water in England and Wales*, <http://www.psir.org/reports/2008-02-W-UK.doc>, (Erişim Tarihi: 13.03.2009).
- Hall, David ve Lobina, Emanuele, *The Private Sector in Water in 2009*, <http://www.psir.org/reports/2009-03-W-companies.doc>, (Erişim Tarihi: 15.06.2009).

- Hall, David ve Lobina, Emanuele, *Water Privatisation and Restructuring in Latin America, 2007*, <http://www.psir.org/reports/2007-09-W-Latam.doc>, (Erişim Tarihi: 13.03.2009).
- Hall, David, “PPP in the EU- A Critical Appraisal”, *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, [www.psir.org](http://www.psir.org), Presented at ASPE Conference St. Petersburg (October-November 2008), (Erişim Tarihi: 6 Haziran 2009).
- Hall, David, “PPPs: A Critique of the Green Paper”, *Public Services International Research Unit (PSIRU)*, <http://www.psir.org/reports/2004-07-U-ECPPP.doc>, (Erişim Tarihi: 13 Ağustos 2009).
- Harrison, Bennett, *Lean & Mean*, The Guilford Pres., New York, 1997.
- Haspolat, Evren, “Su Özelleştirmelerinin Yöntemi Olarak Yap-İşlet-Devret Modeli ve Kamu Özel İşbirlikleri”, *Toplum ve Hekim*, Cilt 23, Sayı 1, (2008), s. 53-62.
- Hastürk, Mesut, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.erkankaraarslan.org/includes/UserFiles/users/admin/File/4%20Nolu%20Makale.pdf>, s.4, (Erişim Tarihi: 20.06.2009).s.4.
- Hodge, Graeme A. ve Greve, Carsten, “Public-Private Partnerships: An International Performance Review”, *Public Administration Review*, 67 (3), (May/June 2007), s.545-558
- Hogwood, Brian W. ve Lewis A. Gunn, *Policy Analysis in the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984.
- Hood, Christopher, “Administration Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, Vol: 69, No: 1, (1991), s. 3-19.
- Hopwood, Anthony ve Cyrill Tomkins, *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan, London, 1984.
- Horkheimer, Max ve Theodor W. Adorno, *Dialectic of Enlightenment* (Ed: Gunzelin Schmid Noerr), (Çev. Edmund Jephcott), Stanford University Press, 2002.
- <http://paththeory.asu.edu>
- <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/kysiniflan.pdf>
- Karahanogulları, Onur, *Kamu Hizmeti-Kavram ve Hukuksal Rejim*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- Karasu, Koray, “İngiltere’de Kamu Yönetimi,” *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, Karasu, Koray (Yay. Haz.), İmge Yayınevi, Ankara, 2009, s. 169-312.
- Karatepe, Kamil, “Mali Anayasada Değişiklik Sorunu: 5018 Çözümlemesi”, *Memleket, Siyaset, Yönetim*, Cilt.1, Sayı.2, s. 43-93.



- Kaya, Özcan, “İktisaden Geri Kalmış Memleketlerde Planlama”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C:16, S:1, (1961), s.36-61.
- Kayır, Gülser Öztunalı ve Akıllı, Hüsniye, “Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed: T. Çınar ve H. K. Özdiñç), Memleket, Ankara, 2006, s.317-365.
- Kayır, Gülser Öztunalı, “Küresel Ölçekte Suyun Yönetimi”, *Antalya Su Sempozyumu*, 8 Aralık 2007, (Ed. H. Serkan Akıllı), Kardelen Ofset, Ankara, 2008, s.28-41.
- Kayır, Gülser Öztunalı, Kendir, Hülya, ve Hayırsever, Ferhunde, *Su Hizmetleri Yönetimi: Antalya İncelemesi*, TODAİE, YYAEM, Ankara, 1999.
- Kerr, David, “The PFI Miracle”, *Capital and Class*, 64, (1998), s.17-28.
- Keşli, Ahmet T., [http://www.ppp.org.tr/dokumanlar/AHMET\\_KESLI\\_BASBAKANLIK\\_YATIRIM\\_DESTEK\\_AJANSI\\_25\\_04\\_2009.pdf](http://www.ppp.org.tr/dokumanlar/AHMET_KESLI_BASBAKANLIK_YATIRIM_DESTEK_AJANSI_25_04_2009.pdf), ((Erişim Tarihi: 25 Mayıs 2009).
- Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution: Administration Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution, Washington, D.C., 2000.
- Kubalı, Derya, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, (1 Mart 1999), s.31-62.
- Linder, Stephen H., “Coming to Terms with the Public-Private Partnership- A Gramer of Multiple Meanings”, *American Behavioral Scientist*, 43 (1), (September 1999), s.35-51.
- Lynn, Jr., Laurence E., “Public Management: A Concise History of The Field”, *The Oxford Handbook of Public Management*, (Ed: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt), Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 27-50.
- Lynn, Laurance Jr., Carolyn Heinrich ve Carolyn Hill, *Improving Governance: Administration New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2001.
- Maggetti, Martino, “The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis”, *Journal of European Public Policy*,16(3), (2009), s.450-470.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ziraat Matbaacılık, Sayı: 2004/1, Ankara, 2004.
- Marshall, Gary ve Orion White, “The Blacksburg Manifesto and the Postodern Debate: Public Administration in a Time Without a Name”, *American Review of Public Administration*, Vol: 20, No: 2, (1990), s. 61-76.

- Martin, James W. ve Cush, Frank C. E., *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Çev: Haluk Demirkan), Damga Matbaası, Ankara, Maliye Bakanlığı, 1952.
- Mcswain, Cynthia J. ve Orion F. White, “A Transformational Theory of Organizations”, *American Review of Public Administration*, Vol: 20, No: 2, (1993), s. 61-76.
- McSwite, O. C., “Jacques Lacan and The Theory of the Human Subject”, *American Behavioral Scientist*, Vol: 41, No: 1, (1997), s. 43-63.
- Mihçı, Hakan, “Görelî Geri Kalmışlıktan Kurtulma Hamlesi ve Türkiye’de Planlı Kalkınma Deneyi”, *Mülkiye*, C:25, S:231, s.149-196.
- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler*, Akın Matbaası, 1951.
- Minogue, Martin; Polidano, Charles ve David Hulme, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.
- Mülkiye Görüşü, *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*, Ankara, Mayıs 2004.
- Mülkiye Görüşü, *Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı*, Ankara, 2006.
- Nelson, Robert B., *Yetki Verme*, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 1999.
- Nowolinski, Genevieve, *A Brief History of The HHS Office of Inspector General, Office of Evaluation and Inspections*, Washington, June 2001, s. 1, <http://oig.hhs.gov/reading/history/ighistory.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- Nutting, Rex, *Greenspan ‘Shocked’ that banks couldn’t police each other*, MarketWatch, [www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87dde94260dd8e%7D-533k](http://www.marketwatch.com/news/story/story.aspx?guid=%7B7299997d-15b2-4df5-aa87dde94260dd8e%7D-533k), (23.10.2008).
- OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris, 2001.
- OECD, *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris, 2008.
- OECD, *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, 2008.
- Oğuz, Şebnem, “Sermayenin Uluslararasılaşması Sürecinde Mekânsal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü”, *Kapitalizmi Anlamak*, Dipnot Yayını, İstanbul, 2006.
- Ohmae, Kenich, *Ulus-Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, (Çev: Zülfü Dicleli), Türk Henkel Dergisi Yayını, İstanbul, 1996.
- Okçu, Murat, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara, 2003, s. 97-123.

- Okçu, Murat, *Public Administration and Ethics: Perennial Questions*, ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, 2002. (Yayımlanmamış Doktora Tezi).
- Orta Vadeli Mali Plan (2006-2008)*, RGT: 02.07.2005, 25863.
- Orta Vadeli Mali Plan (2007-2009)*, RGT: 15.07.2006, 26229.
- Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)*, RGT: 03.07.2007, 26571.
- Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)*, RGT: 08.07.2008, 26930 (Mükerrer).
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Boks, New York, 1993.
- Osborne, David ve Ted Gaebler, *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York, 1992.
- Osborne, P. Stephen, "Introduction: Understanding Public-Private Partnerships in International Perspective, Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena," *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, (Ed: P. Stephen Osborne), Routledge, London, 2000, s.1-8.
- Ott, J. Steven; Hyde, Albert C. ve Jay M. Shafritz (Ed), "Preface", *Public Management: The Essential Readings*, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), Nelson-Hall, Chicago, 1992.
- Ott, J. Steven; Hyde, Albert C. ve Jay M. Shafritz, "Introduction to Public Management", *Public Management: The Essential Readings*, (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), Nelson-Hall, Chicago, 1992.
- Ömürgönülşen, Uğur, "İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?", <<<http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/idare.doc>>>
- Ömürgönülşen, Uğur, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara, 2003, s. 3-43.
- Özdek, Yasemin , "Türkiye Şirket Egemenliği Devri", *Monthly Review Türkçe*, (2006).
- Özlem, Doğan, "Evrenselcilik Mitosu ve Sosyal Bilimler", *Sempozyum Bildirileri-Sosyal Bilimleri Yeniden Düşünmek*, (Yay. Haz. Kaya Şahin), Metis, İstanbul, 1998, s. 53-64.
- Özlü, Hasan ve Yorulmaz, Öner, "Participatory Irrigation Management in Turkey", *Institutional and Technological Interventions for Better Irrigation Management in the New Millennium: Proceedings of the INPIM's Ninth International Seminar on Participatory Irrigation Management*, (Ed. I. Hussain, Z. A. Gill, N. Zeeshan ve S. Salman) 4-8 December 2006, Lahore, Pakistan, 2007.

- Perry, L. James ve Kenneth L. Kraemer, "The Roots of Public Management", (Ed: J. Steven Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz), *Public Management: The Essential Readings*, Nelson-Hall, Chicago, 1992, s. 5-9.
- Perry, L. James ve Kenneth L. Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield, Palo Alto, CA, 1983.
- Pessoa, Aregentino, "Public-Private Partnerships in Developing Countries: Are Infrastructures Responding to the New Oda Strategy?", *Journal of Intenational Development*, 20, 2007, s. 311-325.
- Pollitt, Christopher, *Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.
- Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, Open University Press, Maidenhead, 2003.
- PSIRU, "The Impact of Public Sector Reforms on Public Sector Workers", *24th International Labour Process Coference*, London, 10-12 April 2006, www.psiru.org, (Erişim Tarihi: 2 Şubat 2009).
- Rado, Şevket, *Hayat Büyük Türk Sözlüğü*, Hayat Yayınları, İstanbul.
- Reeves, Teresa, "AB ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, ODTU&TEPAV, 2006.
- Riccucci, Norma M., "The 'Old' Public Management Versus The 'New' Public Management: Where Does Public Administration Fit in?", *Public Administration Review*, Vol: 61, No: 2, (2001), s. 172-175.
- Rockmore, Tom ve Beth J. Singer, *Antifoundationalism Old and New*, Temple University Press, Philadelphia, 1992.
- Rosenberg, Hans, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*, Beacon Express, Boston, 1958.
- Rosenbloom, David H., "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", *Public Administration Review*, Vol: 53, No: 6, (1993), s. 503-507.
- Ruane, Sally, "A Clear Public Mission? Public-Private Partnerships and the Recommodification of the NHS", *Capital and Class*, 73, (2001), s.1-6.
- Russel, Bertrand, *İktidar*, (Çev: Mete Ergin), Cem Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- Sağlam, Erdal, "Mali Disiplini Bozma Girişimleri Artıyor", [www.hurriyet.com.tr](http://www.hurriyet.com.tr), 18.02.2008.
- Sağlık Bakanlığı, *Sağlıkta Dönüşüm*, Ankara, 2003.
- Salihoğlu, Serhat, "Küresel Su Siyaseti Nedir", *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, (Ed: T. Çınar, H. K. Özdiñç), Memleket, Ankara, 2006, s.3-42.

- Savas, E.S., "Privatization and Public-Private Partnership", [http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601\\_MD02\\_IN.pdf](http://www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD02_IN.pdf), (Erişim Tarihi: 01 Ağustos 2009).
- Saybaşı, Kemali, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi 1963-1985*, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1986.
- Sayıştay, *Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yapılan 'İzmit Şehri Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesi' Hakkında Sayıştay Raporu*, Ankara, 2002.
- Sezen, Seriyeye, "IRA in Turkey: Are they autonomous?", *Public Administration and Development*, Volume:27, Issue:4, (2007).
- Sezen, Seriyeye, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE, Ankara, 1999.
- Shafritz, Jay M., *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1988.
- Shaoul, Jean vd., "The Cost of Using Private Finance to Build, Finance and Operate Hospitals", *Public Money and Management*, (April 2008), s.101-108.
- Shaoul, Jean, "A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP," *Public Money and Management*, 23(3), (2003), s. 185-194.
- Slater, Phil, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul, 1998.
- Soyak, Alkan, *Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2006.
- Sönmez, Sinan, *Kamu Ekonomisi Teorisi*, Teori Yayınları, Ankara, 1987.
- Steve Davies ve Peter Fairbrother, *Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnership (PPPs): Definition and Sources*, School of Social Sciences Working Paper, 39, Cardiff University, 2003.
- Stratejik Araştırma ve Planlama Kurumu Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/haber/2002/06/KanunTasariTaslagi.doc>, (Erişim Tarihi: 20.05.2008).
- Strauss-Kahn, Dominique, *Tarihi Bir Fırsatın Değerlendirilmesi: Küresel Ekonomik ve Finansal Sistemin Yeniden Şekillendirilmesine İlişkin Üç İlke*, IMF - Dünya Bankası 2009 Yıllık Toplantıları, 2 Ekim 2009, İstanbul, Konuşma Metni, <http://www.imf.org/external/lang/turkish/np/speeches/2009/100209t.pdf>.
- Svendsen, Mark, *Irrigation Management Transfer in Turkey*, <http://www.fao.org/landandwater/AGLW/waterinstitutions/docs/CSTurkey.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.06.2009).
- Şahin, Kerim, "Stratejik Planlama Nasıl Yapılmalı?", *Stratejik Boyut*, Yıl:1, S:1, (Ekim-Kasım-Aralık 2008), s.64-70.

- Şener, Hasan Engin, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, *Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem ve Sorunlar*, (Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), Nobel, Ankara, 2007, s. 31-47.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2001 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2001.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *2002 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara, 2002.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, Ankara, 1989.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, Ankara, 1984.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara, 2006.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2006-2008*, Ankara, 2005.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Orta Vadeli Program 2008-2010*, Ankara, 2007.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Planlama Nedir? Niçin Plan Yapıyoruz?*, 1964.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Planlama Nedir Niçin Planlama Yapıyoruz*, Ankara, 1973.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara, 2000.
- T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, 1995.
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, 2004.
- T.C. *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara, 2003.
- Talas, Cahit, *Ekonomik Sistemler*, Savaş Yayınları, Ankara, 1980.
- Tan, Turgut, “İdari Yargı Özelleşiyor mu?,” *Demokrasi ve Politika: Hukuk, Yönetim ve İktisat Üzerine – Ruşen Keleş’e Armağan*, Ayşegül Mengi (Ed.), İmge Yayınevi, Ankara, 2007, 101-110.
- Taylor, Phil ve Cooper, Christine, “It was Absolute Hell’: Inside the Private Prison”, *Capital and Class*, 96, (2008), s.3-30.
- The American Heritage Dictionary of English Language*, Houghton Mifflin Company, Third Edition, Boston, 1996.

- The American Institute of Certified Public Accountant (AICPA), [http://www.aicpa.org/audcommctr/toolkitsgovt/Discussions\\_With\\_Independent\\_Auditor.htm](http://www.aicpa.org/audcommctr/toolkitsgovt/Discussions_With_Independent_Auditor.htm), (Erişim Tarihi: 20.07.2009).
- “The Future of Auditing”, *The Economist*, (20 Ekim 2004).
- Therborn, Göran, “Frankfurt Okulu”, (Çev. H. Emre Bağce), *Frankfurt Okulu*, (Ed: H. Emre Bağce), Doğubati, Ankara, 2006.
- Topçu, Ferhunde Hayırsever, “Marakeş’ten İstanbul’a Dünya Su Forumları”, *Antalya Su Sempozyumu*, (Ed. H. Serkan Akıllı), Kardelen Ofset, Ankara, 2008, s.42-54.
- Topçu, Ferhunde Hayırsever, “Yerel Yönetim Birliği Eliyle Su Özelleştirilmesi: ÇALBİR Örneği”, *Su Yönetimi Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri* (Ed: T. Çınar ve H. K. Özdiç), Memleket, Ankara, 2006, s.379-405.
- Tortajada, Cecilia, vd., *Water Governance With Equity: Is Decentralisation the Answer? Decentralisation of the Water Sector in Mexico and Intercomparison with Practices from Turkey and Brazil*, [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/tortajada\\_b.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/tortajada_b.pdf), (Erişim Tarihi: 20.05.2009).
- Tunay, Batu, “Türk Bankacılık Sektöründe Rekabet ve Kırılganlık”, *Bankacılar Dergisi*, S:68, (2009).
- Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, 7. B., Ankara, 1983.
- TÜSİAD, *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul, 1995.
- UNDP Oslo Governance Centre, *Governance Indicators: Administration Users’ Guide*, 2nd Edition, 2007.
- Unison, “PFI: Fact or Fiction?”, 26 September 2002, <http://www.unison.org.uk/acrobat/B540.pdf>, (Erişim Tarihi: 22 Mayıs 2009).
- Unison, *Overview of Public Private Partnership in UK*, Unison, London, 2005, [www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf](http://www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf), (Erişim Tarihi: Şubat 2009).
- Uzunkaya, Mehmet, “Public-Private Partnership Turkish Experience”, *Seminar on Concessions and Public-Private Partnerships*, 10-11 Mart 2008, Ankara, SIGMA (Support for Improvement for Governanace and Managemnet) OECD, [http://www.sigmaweb.org/document/50/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_40415410\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/document/50/0,3343,en_33638100_34612958_40415410_1_1_1_1,00.html), (Erişim Tarihi: 3 Temmuz 2009).
- Ülken, Hilmi Ziya, *Seçme Eserleri –II, Millet ve Tarih Şuuru*, T. İş Bankası Yayınları, İstanbul, 2008.
- Üstüner, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, (Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman) (2003), Yargı, Ankara.

- Vickers, John ve George K. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, London, 1988.
- Waldo, Dwight, *The Study of Administration*, Random House, New York, 1955.
- Werlin, Herbert H. "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", *Public Administration*, Vol:63, No:3, (2003), s.329-339.
- Wettenhall, Roger, "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships", *Public Organization Review*, 3, (2003), s.77-107.
- Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", *Classics of Public Administration*, (Ed: Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde) (1992), 3rd Ed., Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, s. 11-24.
- World Bank, *Governance and Development*, New York, 1992.
- World Bank, *Municipal Services Project*, Project Appraisal Document (Report No. 32451-TR), 2005.
- World Bank, *Participatory Privatization of Irrigation Management and Investment Project*, Implementation Completion Report (Report No. 31391), 2005.
- World Bank, *Participatory Privatization of Irrigation Management and Investment Project*, Staff Appraisal Report (Report No. 16525-TU), 1997.
- World Bank, *Water Resources Management*, World Bank Policy Paper, Washington D.C., 1993.
- www.oecd.org
- www.philosophyonline.co.uk
- Yavilioğlu, Cengiz, "Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri", *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C:3, S:1, (2002), s.59-77.
- Yazıcıoğlu Çelik, Eda, "Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması", *Toplum ve Hekim*, 23(1), (Ocak-Şubat 2008), s.31-40.
- Yıldırım, Köksal, *Üçüncü Dünyanın Kalkınma Yolunda Alternatifi*, SET Ticaret, Ankara, 1990.
- Yılmaz, Cevdet, "Piyasa Ekonomilerinde Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları", *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:1, (Mart 1999), s.85-101.
- Yılmaz, Gaye, *Kapitalizmin Kaleleri*, Türk Tabipleri Birliği Yayını, 2000.
- Zengin, Ozan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 41, S: 3, (2008), s. 1-39.



## DİZİN

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, 208  
2008 krizi, iktisadi kriz, 103, 104, 105,  
109, 110, 111, 112  
3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve  
Görev Esasları Hakkında Kanun, 215,  
216, 227  
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve  
Kontrol Kanunu, 150, 165, 189, 208,  
209, 211, 217, 218  
5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel  
Kanunu, 189, 212, 222

### A

AB, 43, 44, 48, 49, 58, 59, 60, 70, 74, 82,  
84, 88, 93, 107, 114, 117, 125, 127,  
128, 152, 154, 187, 188, 201, 207, 208,  
209, 212, 214, 222  
ABD, 1, 3, 4, 6, 10, 45, 47, 48, 50, 104,  
109, 110, 112, 134, 150, 169, 172, 187,  
188, 190, 192, 194, 195, 196, 197, 198,  
199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206,  
207, 208, 214, 215, 219, 221, 222, 223,  
227  
Ademi Merkezileşme, 117, 153  
Ademi Merkezizetçilik, 117  
Ahlak, 9, 18, 19, 20, 33, 122  
Akıl, 11, 23  
AKP, 88, 95, 98, 100, 101  
Anglo-Saksonlaştırma, 187, 188, 223  
Ankara, 1, 2, 7, 15, 16, 23, 24, 30, 37, 39,  
40, 41, 54, 67, 76, 77, 80, 81, 90, 91,  
97, 101, 107, 114, 117, 118, 120, 122,  
123, 124, 128, 129, 130, 131, 134, 137,  
138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146,  
147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154,  
155, 161, 162, 163, 165, 175, 177, 190,  
191, 195, 197, 219, 227, 228  
Anlama yöntemi, 28  
Audigator, 214  
Avrupa Birliği, 50, 96, 109, 117, 122,  
123, 124, 149, 154, 161, 188, 207, 208  
Aydınlanma, 11, 24

### B

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme  
Kurumu, 102  
BDDK, 97, 101, 102, 104  
BELDES, 98  
Blacksburg Manifestosu, 14  
Borçlanma, 60, 65, 88, 118, 135, 155, 171  
Bölge, 64, 86, 107, 114, 117, 119, 120,  
122, 123, 124, 128, 185  
Bölge Kalkınma Ajansı, 122  
Bölgeselleşme, 117, 123, 124  
Brüksel, 117  
Bürokrasi, 1, 24, 25, 29, 94, 108, 190  
Bütçe, 5, 8, 9, 10, 43, 48, 60, 65, 74, 88,  
118, 119, 125, 135, 139, 145, 151, 154,  
157, 158, 159, 160, 163, 165, 166, 170,  
171, 179, 190, 212, 220, 227, 228

### C

Cevapverebilirlik, 14

### D

DB, 93, 94, 99, 105, 106, 109, 111, 112,  
113, 187, 188, 212, 222  
Değişim, 1, 7, 26, 27, 29, 30, 121, 127,  
146, 147, 151, 152, 156, 175, 187, 188,  
189, 199, 219  
Değişme, 159  
Demokrasi, 21, 22, 23, 26, 27, 31, 33, 56,  
81, 91  
Denetçi, 193, 197, 202, 204, 205, 214,  
215, 228  
Denetim, 5, 13, 20, 80, 88, 111, 119, 145,  
151, 154, 158, 159, 160, 177, 187, 188,  
189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196,  
197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205,  
206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213,  
214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221,  
222, 223, 224

Depolitizasyon, 71  
 Deregulation, 196, 206  
 Devlet, 1, 4, 6, 8, 10, 13, 14, 17, 22, 32, 43, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 72, 74, 79, 81, 84, 86, 87, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 105, 107, 108,, 111, 113, 114, 117, 119, 121, 122, 123, 128, 129, 134, 136, 147, 148, 149, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 161, 162, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 185, 186, 192, 195, 196, 198, 204, 206, 213, 215, 216, 221  
 Devlet Planlama Teşkilatı, 101, 114, 134, 148, 151, 152, 154, 155, 156, 161, 162, 163  
 Dış Denetim, 33, 158, 159, 187, 188, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 213, 215, 217, 218, 219, 221, 223  
 Dil, 17, 18, 19, 112, 190, 191, 228  
 Dominique Strauss-Kahn, 111, 112  
 Dönüşlülük, 23  
 DPT, 64, 70, 71, 73, 83, 84, 88, 89, 90, 101, 114, 123, 128, 147, 150, 153, 155, 156, 157, 161  
 DTÖ, 94, 103  
 Dünya Bankası, 11, 44, 50, 62, 82, 94, 99, 106, 109, 111, 112, 115, 125, 129, 130, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 150, 189, 209  
 Dünya Ticaret Örgütü, 94, 99, 102  
 Düzenleyici devlet, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113  
 Düzenleyici Etki Analizi, 94, 97, 101  
 Düzenleyici Reform, 99, 108, 109, 110, 113  
 Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 110

## E

Eleştirel Kamu Yönetimi, 15, 23, 35  
 Eleştirel kuram, 19, 23, 24, 25, 30, 36  
 Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, 102  
 EPDK, 97, 100, 101, 102  
 Evrensellik, 21, 36

## F

Farklılık, 4, 18, 25, 46, 83, 177, 180, 191  
 Fransa, 45, 47, 60, 192, 195, 196, 207, 208, 212, 219, 222

## G

Genel Gözcülük, 119  
 Görecelik, 17, 21

## H

Hesapverebilirlik, 9, 14, 26, 33, 34  
 Hiyerarşik, 16, 28, 30, 34, 93, 117, 158, 192, 193, 199, 210, 215, 216, 217, 218, 220, 223  
 Hizmet, 4, 12, 13, 14, 18, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 43, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 58, 59, 61, 63, 66, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 97, 98, 103, 119, 121, 125, 126, 127, 136, 139, 140, 154, 156, 175, 176, 179, 180, 181, 183, 184, 198, 200, 216, 218  
 Hizmet alıcısı, 31

## I

IMF, 44, 50, 58, 61, 93, 94, 95, 99, 103, 106, 109, 111, 112, 113, 115, 187, 188, 212, 222

## İ

İç Denetçi, 158, 188, 189, 193, 194, 195, 198, 199, 201, 204, 205, 206, 211, 212, 213, 214, 217, 218, 219, 222, 223  
 İç Denetim, 158, 187, 188, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 196, 198, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 211, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 221, 223  
 İç Güvenlik, 121  
 İdare Kurulu, 118, 120, 121, 124  
 İdari Vesayet, 118, 119  
 İkilikler, 16, 25

İktisadi kriz, 96  
 İl Genel Meclisi, 118, 126  
 İl İdaresi Kanunu, 118, 119, 120, 122, 128  
 İletişim, 11, 18, 23, 32, 37, 64, 114, 156, 171, 184  
 İller bankası, 129, 134, 135, 136, 137, 138, 141  
 İngiltere, 8, 45, 50, 51, 54, 56, 57, 60, 62, 63, 65, 80, 81, 89, 91, 110, 187, 190, 200, 201, 208, 221, 222  
 İstihdam, 10, 50, 54, 75, 107, 123, 127, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 185, 186  
 İstinaf Mahkemeleri, 124  
 İşlemler Maliyeti Kuramı, 8  
 İşletmecilik, 1, 3, 8, 83  
 İşleyiş, 4, 5, 12, 93, 113, 119, 141, 149, 169

<b>K</b>
----------

Kadro, 102, 179, 184, 185, 186  
 Kalkınma, 13, 44, 45, 46, 50, 94, 95, 96, 97, 100, 107, 108, 111, 114, 117, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 134, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 165, 169, 172, 173, 175, 182, 208  
 Kalkınma Ajansı, 107, 122  
 Kalkınma Kurulu, 122  
 Kamu, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 94, 97, 100, 102, 103, 104, 107, 109, 110, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 135, 136, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 192, 195, 197, 201, 203, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 228

Kamu Görevlileri, 28, 31, 32, 33, 34, 75, 122, 176, 177, 210  
 Kamu Hizmeti, 9, 30, 31, 33, 35, 43, 47, 49, 54, 64, 66, 67, 71, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 88, 89, 102, 125, 129, 132, 140, 159, 175, 178, 182, 213, 214  
 Kamu İşletmeciliği, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 35, 36, 41, 149  
 Kamu İşletmeciliği Okulu, 2, 8, 35, 36, 41  
 Kamu Mal Alımları Anlaşması, 103  
 Kamu Özel İşbirliği KOİ, 64, 69, 74, 97, 88  
 Kamu Reformları, 117, 118, 125  
 Kamu Tercih Kuramı, 8  
 Kamu Yararı, 3, 6, 29, 32, 80, 175, 178  
 Kamu Yöneticileri, 3, 5, 8, 14, 21, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 44  
 Kamu Yönetimi, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 50, 58, 79, 80, 88, 91, 120, 121, 122, 127, 128, 145, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 165, 175, 176, 177, 183, 184, 189, 195, 197, 207, 212, 214, 215, 218, 219, 222  
 Kamu Yönetimi Disiplini, 1, 2, 3, 7, 15, 16, 23, 25, 28, 40, 41  
 Kapitalizm, 49, 103, 112, 153, 161  
 Karar Alma, 14, 71, 94, 97, 101, 105, 108, 110, 117, 149, 153, 155, 156  
 Kaymakamlık, 98, 117, 119, 120, 121, 122, 125, 127  
 Kentsel, 45, 48, 64, 71, 83, 129, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 181  
 Kontrol, 5, 8, 28, 34, 36, 100, 150, 153, 154, 156, 157, 158, 160, 163, 166, 167, 169, 172, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 200, 204, 205, 206, 209, 211, 213, 215, 217, 221, 222, 228  
 Kontrolör, 188, 192, 193, 215  
 Köy Altyapısını Destekleme Projesi, 98  
 KÖYDES, 98, 125, 127  
 Kuralısızlaştırma, 206  
 Küresel, 13, 35, 49, 51, 55, 60, 94, 96, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 123, 127, 129, 130, 132, 131, 134, 138, 139, 141, 142, 143, 153, 161, 173, 194, 200

Küresel Sermaye, 97, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 117, 123

## L

Liderlik, 26, 34

## M

Maliye, 73, 82, 83, 84, 88, 90, 119, 120, 121, 147, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 170, 173, 182, 187, 190, 197, 198, 208, 209, 210, 211, 212, 228  
 Maliye Teftiş Kurulu, 197, 198  
 Memur, 176, 177, 179, 180, 183, 184, 185, 210, 211, 213  
 Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, 210  
 Merkezi Hükümet, 99, 105, 122  
 Merkeziyetçilik, 117  
 Meşruiyet, 10, 26, 29, 50, 108, 112  
 Modernist Önermeler, 16  
 Modernizm, 16  
 Murakabe, 191  
 Müfettiş, 188, 192, 197, 201, 202, 214, 215, 218  
 Mülki İdare, 117, 118, 119, 122, 124, 127  
 Mülki Yönetim, 117, 118, 119, 120, 121  
 Müşteri, 15, 31, 102, 136, 150

## N

Neoliberal, 6, 7, 13, 35, 65, 93, 96, 98, 99, 100, 103, 106, 110, 112, 113, 114, 117, 129, 132, 134, 137, 196, 206, 222  
 Neoliberalizm, 2, 95, 109, 110, 113  
 Nesnellik, 16, 19, 25, 36  
 Norm, 185

## O

OECD, 13, 39, 67, 70, 77, 80, 81, 82, 90, 91, 93, 94, 97, 99, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 129, 187, 188, 208, 222  
 Ortaklık, 44, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 80, 83, 88

## Ö

Özel, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 20, 33, 35, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 97, 98, 102, 103, 104, 105, 109, 111, 112, 113, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128, 131, 133, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 158, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 177, 178, 180, 181, 182, 184, 187, 189, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 212, 221, 222, 223  
 Özelleştirme, 9, 10, 13, 43, 49, 50, 54, 57, 58, 64, 65, 67, 68, 79, 80, 104, 131, 132, 134, 138, 139, 142, 151, 169, 175, 176  
 Özerklik, 29, 108, 118, 127

## P

Parçalılık, 15,  
 PAT-NET, 14  
 Personel, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 25, 26, 82, 89, 90, 101, 118, 119, 127, 145, 151, 159, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 190, 217  
 Piyasa, 2, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 20, 33, 44, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 63, 74, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 102, 103, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 131, 132, 136, 145, 148, 149, 151, 152, 154, 163, 169, 175, 179, 180, 181  
 Plan, 147, 148, 150, 152, 154, 155, 157, 159, 161, 162, 212, 215  
 Planlama, 2, 5, 83, 85, 97, 107, 123, 140, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 166, 177, 184, 190, 216  
 Postmodern Kamu Yönetimi, 14  
 Postmodernizm, 15, 16, 36, 39, 40  
 Pratik, 25, 27, 29

## Q

Quis Custodiet Ipsos Custodes, 219

**R**

Radyo Televizyon Üst kurulu, 102  
 Rasyonellik, 15, 20, 21, 24, 26, 29  
 Reform, 6, 10, 12, 26, 37, 44, 46, 50, 57,  
 95, 99, 109, 117, 129, 132, 140, 156,  
 168, 175, 176, 184, 187, 188, 189, 195,  
 196, 197, 198, 199, 204, 205, 206, 207,  
 208, 209, 210, 211, 221, 222, 223, 227  
 Rekabet Kurumu, 97, 100, 101, 102, 168  
 RTÜK, 100, 101, 102

**S**

Sayıştay, 140, 143, 159, 194, 195, 199,  
 201, 209, 213  
 Sermaye Piyasası Kurumu, 102  
 Sermayenin Yoğunlaşması, 104  
 Sistem, 35, 94, 105, 112, 117, 118, 119,  
 120, 123, 124, 125, 127, 141, 173, 181,  
 190, 196, 200, 206, 209, 211, 219, 220,  
 221  
 Siyasal İktidarın Merkezileşmesi, 106  
 Siyaset-Yönetim Ayrılığı, 21, 27  
 Söylem Düzeni, 27  
 Sözleşme, 5, 52, 53, 57, 70, 73, 74, 79,  
 80, 81, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 138,  
 177, 181, 182, 183, 185, 186  
 SPK, 101, 102  
 Statü, 177, 178, 179, 181  
 Stratejik, 5, 7, 33, 82, 99, 102, 121, 145,  
 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154,  
 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162,  
 165, 166

**Ş**

Şeker Kurumu, 102  
 Şirketleşme, 118

**T**

TAPDK, 102  
 Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu, 102  
 Taşra, 107, 117, 120, 121, 122, 125, 192,  
 216, 220, 221

Teftiş, 159, 187, 188, 189, 190, 191, 192,  
 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200,  
 201, 202, 203, 207, 208, 209, 210, 212,  
 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222,  
 223, 224  
 Tek Durak Ofisi, 124  
 Telekomünikasyon Kurumu, 101, 102  
 Temelcilik Karşılığı, 15, 16  
 Ticaret Hakkı, 94  
 TMSF, 102  
 Türk Denetim Sistemi, 188, 190  
 Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık  
 Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, 100  
 TÜRMOB, 189  
 Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme  
 Kurumu, 102

**U**

Uluslararası Para Fonu, 94, 99, 106, 112

**V**

Valilik, 117, 118, 119, 120, 121, 122,  
 125, 127, 181  
 Verimlilik, 6, 8, 9, 14, 16, 19, 20, 21, 25,  
 26, 62, 80, 155, 159, 160, 202, 209,  
 211, 223

**Y**

Yapı, 6, 8, 12, 18, 20, 29, 89, 104, 106,  
 117, 118, 123, 128, 130, 142, 149, 158,  
 175, 177, 178, 194, 199, 201, 207, 208,  
 211, 212, 214, 215, 219, 220, 222, 223,  
 228  
 Yap-Kirala-Devret, 68, 79, 97  
 Yatırım Ajansları, 97, 105  
 Yeni Kamu Hizmeti, 30, 31, 32, 33, 34,  
 35  
 Yeni Kamu İşletmeciliği, 2, 4, 8, 9, 10,  
 11, 12, 30, 31, 34, 40, 45, 149  
 Yeni Kurumsal İktisat, 8  
 Yeni Sağ, 2, 6, 7, 8, 37, 87, 114  
 Yerel, 13, 43, 48, 51, 57, 63, 64, 71, 89,  
 94, 96, 97, 98, 100, 107, 108, 117, 118,  
 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 129,  
 132, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 143,

- 153, 167, 177, 180, 183, 184, 185, 192,  
194, 199, 220, 221
- Yerel Yönetim, 43, 48, 51, 57, 63, 64, 71,  
96, 98, 100, 117, 118, 119, 120, 121,  
122, 126, 127, 129, 132, 135, 136, 137,  
138, 140, 153, 177, 180, 183, 184, 185,  
192, 220, 221
- Yerellik, 117, 118, 152
- Yerleşik/Anaakım Kamu Yönetimi, 20
- Yorumsamacılık, 18, 36
- Yönetim, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11,  
12, 13, 16, 20, 22, 25, 26, 27, 28, 30,  
32, 34, 35, 43, 48, 53, 56, 57, 58, 63,  
70, 71, 74, 81, 86, 88, 91, 99, 110, 117,  
118, 119, 121, 122, 127, 128, 129, 131,  
132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 141,  
142, 143, 145, 146, 148, 149, 150,  
151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158,  
159, 160, 161, 165, 170, 173, 177, 180,  
184, 187, 190, 191, 193, 194, 195, 196,  
197, 200, 204, 205, 207, 208, 209, 210,  
211, 212, 213, 215, 217, 220, 221, 222,  
223, 227, 228
- Yönetişim, 11, 12, 13, 14, 27, 30, 32, 33,  
35, 37, 38, 44, 45, 50, 94, 99, 104, 107,  
108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 148,  
156, 205
- Yöntem, 2, 15, 40, 45, 60, 79, 81, 82, 88,  
90
- Yurttaş, 31, 33