



SAYIşTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 119 - Aralık/December 2020

- **Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi**
Public-Private Partnership Model and Practices in Turkey: Evaluation of Implementation Results in the Light of the Reports of Turkish Court of Accounts
- **Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Fon ve Yatırımları Türkiye'ye Çekme Kapasitesinin Güçlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma**
A Research on Strengthening the Capacity of Development Agencies to Attract International Funds and Investments to Turkey
- **Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Ülke Örnekleri**
Individual Performance Evaluation in Turkish Public Administration and Country Examples
- **Türkiye'de İllerin Hiyerarşik ve Yatay İlişkilerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Yöntem Denemesi**
A Method Trial to Determine Hierarchical and Horizontal Relations of the Provinces in Turkey
- **Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi**
The Role and Function of the Human Rights and Equality Institution of Turkey in the Audit of Public Administration
- **Covid-19 Pandemisi Döneminde Denetim Eğitimleri**
Audit Trainings During the Covid-19 Pandemic Period
- **Sayıştay Kararları**
Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 31 | Sayı/Issue: 119 | Aralık/December 2020

ISSN: 1300-1981 | eISSN: 2651-351X

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)

Dr. Zekeriya TÜYSÜZ (Başkan Yardımcısı/Vice President) - t.zekeriya@sayistay.gov.tr

Genel Yayın Yönetmeni/Chief Editor

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Eğitim Grup Başkanı/Director of Training Dept.) - omerkose@sayistay.gov.tr

Sorumlu Müdür/Responsible Manager

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principle Auditor) - kamileede@sayistay.gov.tr

Yayın Kurulu/Editorial Board

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (Eğitim Grup Başkanı/Director of Training Dept.)

Kamile EDE (Uzman Denetçi/Principle Auditor)

Umutcan METİN (Başdenetçi/Senior Auditor) - umetin@sayistay.gov.tr

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakkaya@sayistay.gov.tr

Nihan POLAT (Başdenetçi/Senior Auditor) - nihanpolat@sayistay.gov.tr

İbrahim ÖZDEMİR (Başdenetçi/Senior Auditor) - ibrahimozdemir@sayistay.gov.tr

Mustafa KELEŞ (Denetçi/Auditor)-mustafa.keles@sayistay.gov.tr

Sorumlu Müdür Yardımcısı/Responsible Manager Asisstant

Banu KARAYAKA (İstatistikçi, Statistician) - banu.karayaka@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Ferište ZARALI

Grafik Tasarım/Designed by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

Üç ayda bir yayımlanan yaygın süreli, uluslararası ve hakemli bir dergidir.

The Journal is a double-blind peer-reviewed international journal published quarterly.

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü

Baskı Tarihi/Printed Date

Ocak/January 2021

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Başkanlığı Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Telefon/Telephone

+90 (312) 295 32 21

Faks/Fax

+90 (312) 295 48 03

E-posta/E-mail

dergi@sayistay.gov.tr

Web

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

Tarandığı İndex ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin, ASOS Index



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye akin-adnan@hotmail.com
Prof. Dr. Tamer AKSOY	İbn Haldun Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tamer.aksog@ihu.edu.tr
Prof. Dr. Hamza ATEŞ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul, Türkiye ates.hamza@gmail.com
Doç. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.edu.tr
Prof. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye erkanaydin@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ibrahimaydinli@ybu.edu.tr
Assoc. Prof. Mahabat BAIMYRAZAEVA	Monterey Institute of International Studies, California, USA mbaimyrz@miis.edu
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye barcamehmet@gmail.com
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye gbdurgun@gmail.com
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nihat.bulut@medipol.edu.tr
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİK KAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Doç. Dr. İbrahim DEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye demiri@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye dilek.demirbas@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye tolga@uludag.edu.tr
Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechsler@ucl.ac.uk
Prof. Dr. Şenol DURGUN	İstanbul Gelişim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sdurgun@gelisim.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye halis.ersoz@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye fedai67@yahoo.com
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Devlet İdarəçilik Akademisi - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMİCİ	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Prof. Dr. Bülent KENT	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye bulent.kent@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv-Mohyla Academy-Ukraine valentina_31@i.ua
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakkiodabas@gmail.com
Prof. Dr. Yücel OĞURLU	İstanbul Ticaret Üniversitesi, İstanbul, Türkiye yogurlu@ticaret.edu.tr
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye monder@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye akifozer@yahoo.com
Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye davutpehlivanli@gmail.com
Prof. Dr. Abuzer PINAR	İstanbul Gedik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye abuzer.pinar@gedik.edu.tr
Prof. Dr. İdris SARISOY	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye isarisoy@marmara.edu.tr
Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tolgasaruc@gmail.com
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasan@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye leventsahin07@gmail.com
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye yusuftekin@yahoo.com

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubbcluj.ro
Prof. Dr. Ahmet Hamdi TOPAL	Kastamonu Üniversitesi, Kastamonu, Türkiye rektor.ku@kastamonu.edu.tr
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye tuncel444@gmail.com
Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi, Ankara, Türkiye pelinv@hacettepe.edu.tr
Assoc. Prof. Dr. Andrey VERSHITSKY	V. I. Vernadsky Crimean Federal University, Russian Federation vershitsky@hotmail.com
Assoc. Prof. Hadeel YASEEN	University of Jordan, Amman, Jordan h.yaseen@ju.edu.jo
Prof. Dr. Sayım YORĞUN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sayimyorgun@gmail.com
Prof. Dr. Haluk ZÜLFİKAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye zulfikar@istanbul.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

ARAŞTIRMA MAKALELERİ/RESEARCH ARTICLES

Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları:

Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Public-Private Partnership Model and Practices in Turkey: Evaluation of Implementation Results in the Light of the Reports of Turkish Court of Accounts

Nükrettin PARLAK, Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE, Prof. Dr. Metin TOPRAK.....9-39

Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Fon ve Yatırımları Türkiye'ye Çekme Kapasitesinin Güçlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma

A Research on Strengthening the Capacity of Development Agencies to Attract International Funds and Investments to Turkey

Dr. İdris KOLOĞLU41-68

Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Ülke Örnekleri

Individual Performance Evaluation in Turkish Public Administration and Country Examples

Dr. M. Serdar ERBAŞ, Prof. Dr. Önder KUTLU.....69-97

Türkiye'de İllerin Hiyerarşik ve Yatay İlişkilerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Yöntem Denemesi

A Method Trial to Determine Hierarchical and Horizontal Relations of the Provinces in Turkey

Dr. Leyla BİLEN KAZANCIK, Dr. Ömer BİLEN99-128

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi

The Role and Function of the Human Rights and Equality Institution of Turkey in the Audit of Public Administration

Dr. Haydar ALBAYRAK 129-153

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

Covid-19 Pandemisi Döneminde Denetim Eğitimleri

Audit Trainings During the Covid-19 Pandemic Period

Banu KARAYAKA.....157-166

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal*.....169-185



KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE TÜRKİYE UYGULAMALARI: SAYIŞTAY RAPORLARI IŞIĞINDA UYGULAMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL AND PRACTICES IN TURKEY: EVALUATION OF IMPLEMENTATION RESULTS IN THE LIGHT OF THE REPORTS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Nükrettin PARLAK¹

Hacı Ömer KÖSE²

Metin TOPRAK³

ÖZ

Kamu yönetiminde temel yaklaşımlarla birlikte hizmet sunum yöntemlerinde de kapsamlı değişimler yaşanmaktadır. Kamu kaynaklarının yetersiz kaldığı ya da özel sektör kapasitesinden yararlanmanın önemli avantajlar sunduğu alanlarda ihtiyaç duyulan yatırımların gerçekleştirilmesinde kamu-özel işbirliği (KÖİ) modeli giderek yaygınlaşmaktadır. Kamu ve özel sektörün karşılaştırmalı üstünlüklerinden yararlanılması ve risklerin her iki kesim arasında paylaştırılması suretiyle kamu hizmetlerinin daha yüksek miktar, hız, kalite ve etkinlikte sunulmasını hedefleyen bu modelin başarısı, iki taraf arasında rasyonel bir işbirliği zemininin tesis edilmiş olmasına ve sürecin etkin yönetilmesine bağlıdır.

¹ Sayıştay Başkanlığı, 2. Daire Üyesi, nparlak@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-6947-3186

² Doç. Dr., Sayıştay Başkanlığı Eğitim Grup Başkanı, omerkose@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0003-3528-8596

³ Prof. Dr., İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, metin.toprak@izu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9217-6318

Gönderim Tarihi/Submitted: 10.12.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 31.12.2020

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Parlak, Nükrettin

Atıf/To Cite: Parlak, Nükrettin; Köse, Hacı Ömer ve Toprak, Metin (2020), Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 9-39

KÖİ modeli, ilişkisel devlet olgusu çerçevesinde temellendirilmektedir. Devlet koordinasyonunda özel sektör ve sivil toplum dinamiklerinin kamusal hizmetlerin sunumunda kullanılmasını ifade eden ilişkisel devlet yaklaşımı, performans ölçümü, saydamlık ve hesap verebilirlik bakımından yeni ve daha karmaşık düzenlemeleri gerektirmektedir. Kamu-özel işbirliği modelinin Türkiye'deki farklı uygulamalarının performans düzeyi, başlıca eksiklikleri ve bunlara yönelik Sayıştay tarafından geliştirilen iyileştirme önerileri, bu çalışmanın çerçevesini oluşturmaktadır.

Bu çalışmada modelin başarısında kilit öneme sahip olan hesap verebilirlik ve saydamlığın geliştirilmesi için Sayıştayın etkin rolü, TBMM'ye sunduğu ve kamuoyu ile paylaştığı denetim raporları üzerinden ortaya konmuştur. Kamu kesimi bakımından, Sayıştayın tespitleri ışığında uygulamanın geliştirilmesi ve temel risklerle mücadele için gerekli önlemlerin alınması öncelikli bir politika olmalıdır. Sayıştay bakımından ise, giderek daha da yaygınlaşması beklenen bu hibrit modelin başarıyla uygulanmasında, denetim ve rehberlik kapasitesini gözden geçirmesi ve geliştirmesi önerilmektedir. Piyasa ekonomisinin ve devletin hizmet sunum yaklaşımlarındaki gelişmeler ışığında, kamu-özel işbirliği modeline yönelik Türkiye uygulaması bağlamında daha uygun bir modele ilişkin öneri bu çalışmanın sınırını aşmakta ve ancak bundan sonra yapılacak araştırmalara kalmaktadır.

ABSTRACT

Extensive changes have been occurring in service delivery methods along with the basic approaches in public administration. The public-private partnership (PPP) model is increasingly widespread in realizing the investments needed in areas where public resources are insufficient or where private sector capacity offers significant advantages. The success of this model, which aims to provide public services in higher quantity, speed, quality and efficiency by benefiting from the comparative advantages of the public and private sectors and sharing the risks between both sectors, depends on the establishment of a rational cooperation ground between the two parties and the effective management of the process.

The PPP model is based on the relational state phenomenon. The relational government approach, which expresses the use of private sector and civil society dynamics in the state coordination in the provision of public services, requires new and more complex regulations in terms of performance measurement, transparency and accountability. In the Turkish implementation of the PPP model, the performance level of the various versions of the model, the deficiencies in the application and the improvement suggestions developed by the Turkish Court of Accounts (TCA) form the framework of this study.

This study demonstrated the effective role of the TCA in developing accountability and transparency, which are critical for the success of the model through the audit reports submitted to the Parliament and shared with the public. Our findings suggest that, in terms of the public sector, it should be a priority policy to develop the application in the light of the findings of the TCA and to take the necessary measures to combat fundamental risks. In terms of the TCA, it is recommended to review and improve its

audit and guidance capacity in the successful implementation of this hybrid model, which is expected to become more widespread. In the light of the developments in the market economy and the service delivery approaches of the state, in the context of the implementation of Turkey, the development of a more appropriate model for PPP model goes beyond the limit of this study and remains for further research.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ), İlişkisel Devlet, Denetim, Sayıştay, Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık

Key Words: Public Private Partnership (PPP), Relational State, Auditing, Turkish Court of Accounts, Accountability and Transparency

GİRİŞ

Toplumların ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin üretimi kamu ve özel sektör kuruluşları tarafından belirli bir işbölümü çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetimi yaklaşımlarındaki gelişmelere bağlı olarak devletin küçültülmesi, özel sektöre daha fazla alan açılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda daha çok özel sektör yaklaşımlarının uygulamaya geçirilmesi gibi politikaların önem kazanması, kamu ve özel sektör arasındaki yakınlaşmayı ve işbirliğini artırmıştır.

Vatandaşların devletten beklentilerinin artması ve kamu yönetiminin işlevlerindeki doğal genişleme, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması arayışlarını ve aynı zamanda alternatif finansman yöntemlerine yönelişi kaçınılmaz kılan bir diğer etmendir (Barney, 1991). Kamusal nitelikli hizmetlerin bir bölümünün ya doğrudan özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi ya da bu kuruluşlarla ortaklaşa ve işbirliği halinde sunulmasına yönelik stratejiler her geçen gün çeşitlenmekte (Porter, 1991) ve yaygın olarak uygulanmaktadır.

Özellikle sanayi devrimi ile birlikte farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaçların karşılanması için kamu hizmetlerinin sunum yolları giderek karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Hizmet çeşit ve çapındaki büyüme ile birlikte hantallaşan ve etkinliğini yitiren devletin küçültülmesi ve düzenleyici rolünün ön plana çıkarılmasını savunan serbest piyasacı politikaların hayata geçirilmesi sonucu devlet, klasik fonksiyonlarının yanında, serbest piyasanın Pareto optimalinin altında üretim yaptığı altyapı, enerji gibi sektörlerde yüksek maliyetli yatırımları üstlenmiştir. Ancak bu alanlarda finansman, teknoloji, deneyim ve bilgi (know-how) ihtiyacının yüksek olması ve kamu sektörünün yeterince yenilikçi, girişimci, hızlı ve esnek bir yapıya sahip olmaması; buna karşın özel sektörün hız, dinamizm ve yenilikçi yönleriyle ön plana çıkması, kamu hizmetlerinin bu iki sektörün avantajlı yönlerinin bir araya getirilmesi suretiyle gördürülmesi arayışlarını artırmıştır.

Bu çalışmada öncelikle modelin genel çerçevesi, amacı, işlevleri ve kısa tarihsel gelişimi incelenip Türkiye'deki uygulamaları genel hatları ile ele alındıktan sonra, KÖİ uygulamalarına yönelik denetim yaklaşımı uluslararası standartlar ve metodolojik boyutuyla irdelenerek, Türkiye uygulamalarında karşılaşılan temel sorunlar Sayıştay denetim raporlarındaki bulgular çerçevesinde analiz edilmektedir. Giderek yaygınlaşan ve ekonomide önemli bir büyüklüğe ulaşan KÖİ projelerinin tüm aşamalarında etkin yönetimi sağlayacak yöntem ve yaklaşımlar, yine denetim raporlarındaki tespitler ışığında ortaya konulmaktadır.

1. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ VE GELİŞİMİ

Devletin kamu otoritesini temsilen sahip olduğu potansiyel ile özel sektörün kapasitesinin bir araya getirilmesini hedefleyen KÖİ modelinin kamu hizmetlerinin sunumunda sağladığı kapasite artışları, birçok ülkede bu modelin kısa sürede yaygınlaşmasını ve kamu politikalarının temel stratejilerinden biri haline gelmesini sağlamıştır. Özel sektörün dinamizmi ve esnek yönetim anlayışı, kamu kesiminin sağladığı güven ve büyük fonların temininde garantör rolü oynaması, devasa altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde bu modeli en etkin yöntem haline getirmekte ve böylece piyasa ekonomisi ve kamu ekonomisi dışında bir "işbirliği ekonomisi"nin oluşumu (Hodge ve Greve, 2017) gündeme gelmektedir.

1.1. Kamu-Özel İşbirliğinin Niteliği, Kapsamı ve Amacı

Devlet ve özel sektörün sahip olduğu imkan ve kaynakların ortaklaşa kullanımı suretiyle belirli kamu hizmetlerinin her iki sektörde ortaklaşa sunulmasını amaçlayan kamu-özel işbirliği, uzun vadeli bir sözleşme kapsamında, belirli bir kamu hizmetinin sunumu amacıyla ihtiyaç duyulan inşa, yenileme, işletme, yönetim, finansman, gözetim ve denetim gibi işlevlerin kamu sektörü ile özel sektör kuruluşları tarafından ortaklaşa üstlenilmesini içerir.

Kentleşme, nüfus artışı, ekonomik büyüme gibi etkenler kamu hizmetlerine olan talebi artırırken, kamu sektörünün mevcut kapasitesinin bu talepleri karşılamada yetersiz kalması, buna karşın özel sektördeki sermaye birikiminin ve teknolojik ve yönetsel kapasitenin sürekli artması, her iki sektörü kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda işbirliği yapmaya yöneltmiştir. Bu şekilde devlet tarafından ihtiyaç duyulan bazı kamu hizmetlerinin, devletin belirlediği çerçeveye bağlı olarak ve devletin gözetimi altında özel sektörün tasarladığı projeler kapsamında üretilmesi ve sunulmasını içeren KÖİ modeli ortaya çıkmıştır.

Modeli, kamusal mal ve hizmetlerin sağlanması amacıyla tarafların farklı beklentileri çerçevesinde inşa edilen (Kenanoğlu, 2019: 362-362), kamu idareleri ile özel sektör kuruluşları arasında işbirliği, altyapının finansmanı, inşası, yenilenmesi, işletilmesi ve bakımı ile hizmetlerin sağlanmasını içeren (Beev ve Peshev, 2016: 319) ve uzun vadeli sözleşmeler çerçevesinde tarafların karşılıklı yükümlülüklerinin ve risk paylaşımının kararlaştırıldığı bir yapı olarak tanımlamak mümkündür. Başlangıç aşamasında projelerin şekillendirilmesi, girdilerin ve hedeflenen çıktılarının belirlenmesi, sürecin planlanması gibi hususlarda kamu otoriteleri etkin rol oynamakta ise de, proje detaylarının belirlenmesi, girdilerin ve süreçlerin değişen koşullara göre yeniden düzenlenmesi gibi konularda özel sektörün belirleyici rol oynaması, modeli diğer kamu yatırımlarından farklılaştırmaktadır.

Modelin uygulanmasında özel sektörün karlılığını etkileyecek koşullardan (doğal afet, savaş, yasal altyapı vb.) kaynaklanabilecek risk ya da sorumluluklar kamu tarafından üstlenilirken, özel sektör daha çok finansman, teknik bilgi (know-how) ve teknolojik donanım için sorumluluk yüklenmektedir. Risklerin ve karşılıklı yükümlülüklerin etkili şekilde belirlenmesi ve sözleşmeye bağlanması, projelerin başarısı için kritik önemdedir. Performans hedeflerinin belirlenerek özel sektör kuruluşunun başarısızlıklarının sonuçlarına katlanmasının, yüksek performans gösterdiğinde ise ödüllendirilmesinin sağlanması, başarı ve motivasyonu artıracak bir diğer etmendir.

Kamu-özel işbirliğinin hayata geçirilmesinde çok çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bu yöntemlerin en yaygın olanları İmtiyaz Hakkı Devri (İHD), Yap-Devret (YD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İyileştir-İşlet-Devret (YİİD), Yap-Kirala-İşlet-Devret (YKİD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-Sahiplen-İşlet (YSİ) ve Yap-Sahiplen-Devret (YSD) şeklinde sıralanabilir (Tunç ve Özsarç, 2015: 2-3). Özelleştirmeden farklı olarak bu modelde devlet kamusal mal ve hizmet üretimini tümüyle özel sektöre devretmemekte, sürecin sahibi ve ana aktörü olarak kamu hizmetinin tanımını, içeriğini ve kapsamını belirlemekte ve gözetim ve denetim sorumluluğunu üstlenmektedir.

1.2. Modelin Gelişimi ve Temel Dinamikleri

Kamu hizmetlerinin sunum yöntemleri, tercih edilen ekonomi modeli ve siyasal tercihler etrafında şekillenmektedir. Tarihsel süreçte ülkelerin tercih ettiği sistem ve modeller, başta bilimsel ve teknolojik gelişmeler olmak üzere birçok

faktörden etkilenmekte, özellikle başarısızlıklardan çıkarılan dersler, uluslararası kuruluşların da yönlendirmesi ile bu tercihleri artan ölçüde etkilemektedir. Dönemsel olarak tüm dünyayı etkisi altına alan küresel mali ve ekonomik krizlerin de kökeninde yatan ve tüm sektörleri kapsayan başarısızlıklar, alternatif yönetim yaklaşımlarının hayata geçirilmesinde önemli fırsatlar oluşturmaktadır (Köse, 2012: 105). Piyasa, devlet ve gönüllü sektör başarısızlıklarının temelinde devletin örgütlenme ve işleyiş tarzının başlıca rolü oynaması (Tanzi, 2011), sektörler arası işbölümü ve işbirliği modellerinin yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Stratejik kaynaklar, kamu ve özel kesim arasında heterojen dağıldığı ve bu farklılık uzun dönemde de devam ettiği için, rekabetçi avantaj olgusu kamu-özel işbirliğini gerektirmektedir (Barney, 1991; Barney vd., 2001). Stratejik konumlandırma açıklaması da, kamu-özel işbirliği modelinde, kendine özgü benzersiz bir yolla değer zincirindeki iş süreçleri ve operasyonların kurgulanmasını öngörmektedir (Porter, 1991).

Devletin ortaya çıkışından bugüne kadar geçirdiği evrim, ekonomik fonksiyonları ve yüklenimlerini de yakından etkilemektedir (Vargas-Hernández, 2015). Devletin altyapı sunma tarihi M.Ö. 9000 yılına kadar gitmektedir (Picot vd., 2015). Çok eski asırlarda çeşitli devletlerde askeri alanlarda özel kişilerle işbirliğine gidildiği, Osmanlı döneminde de bu tür modellerin uygulandığı bilinmektedir. 19. yüzyılda özellikle kentsel ihtiyaçların (içme suyu, kanalizasyon, gaz, ulaştırma gibi) karşılanmasında daha kapsamlı bir işbirliğine gidilmiş (Klein, 2015), 20. yüzyılın özellikle ikinci yarısında kamu, özel ve gönüllü sektörün hemen her alanda kurumsallaşmış işbirlikleri sistemli hale gelmiştir.

Finansal krizler, salgın hastalıklar, teknolojik gelişmeler ve son dijital devrim, devlet, özel sektör ve sivil toplum ilişkilerini derinden dönüştürmekte ve toplum kaynaklarının farklı işbirliği modelleri ile etkin kullanımını zorunlu kılmaktadır. İlişkisel devlet olgusu; refah devleti, sosyal devlet ve piyasa yönelimli sınırlı devlet uygulamalarının zaman içindeki dönüşümüyle ortaya çıkmıştır.

KÖİ modeli ilişkisel devlet olarak nitelendirilen ve devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki ilişkiyi ortak sorumluluk alanında konumlandıran yaklaşımla temellendirilmektedir. Buna göre ilişkisel devlet, kamu sektörünün kapasitesi, özel sektörün dinamizmi ve kaynakları ile sivil toplum imkanlarını en yüksek sinerjiyi oluşturacak şekilde yönlendirir. Ancak, bu yeni yaklaşım, daha karmaşık bir işletim modeli öngördüğü için, ilişkilerin saydam ve hesap verebilir olması kritik öneme sahiptir. Bir başka deyişle paydaş katılımlı kamu hizmet sunumunun başarısı, işletim modelinin demokratik kurgusuyla yakından ilişkilidir.

İlişkisel devlet, belirli politika alanlarında sivil toplumu ve ticari kuruluşları dahil etmek için rekabetçi veya işbirliğine dayalı düzenlemeler kullanarak, toplumun kendi sorumluluğuna ilişkin farkındalığını artırarak, sosyal öz düzenlemeyi teşvik ederek, farklı sosyal aktörler arasında aracılık, stratejik yön verme vb. yöntemleri kullanarak mümkün olan en yüksek sinerjiyi sağlamaya çalışır. Bu yapıda faaliyetlerin ilişkisel doğası, kamusal değer yaratma sürecinin temel niteliği haline gelir (Mendoza ve Vernis, 2008; Caldwell vd., 2017).

1960'lı yıllardan itibaren devletin küçültülerek daha çok zorunlu hizmet alanlarına yoğunlaşması ve işletme yaklaşımının kamuda hakim kılınması gibi politikaların benimsenmesi ile özellikle İngiltere'nin öncülüğünde yaygınlaşan özelleştirme uygulamaları, 1990'lardan itibaren kamu-özel işbirliği veya özel sektörün katılımı gibi daha yumuşak ilişki ağlarını içeren yeni bir paradigmaya dönüşmüş (Dong, 2015; Hall vd., 2003) ve giderek yaygınlaşmıştır. ABD'de 1960'lı yıllardan sonra kentsel dönüşüm projeleri, İngiltere'de ise 1990'larda Özel Finans Girişimi (PFI) uygulamaları ile yaygın olarak hayata geçirilen bu model, kısa sürede diğer ülkelerde de örnek alınmış ve tüm dünyada yaygınlaşmıştır.

Dünya Bankası verilerine göre, 1990-2016 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde bu modelle toplam 2,6 trilyon dolar tutarında 7.132 adet proje gerçekleştirilmiştir. Bu projelerde en yüksek yatırımın bilişim teknolojileri sektörüne yapıldığı, elektrik, karayolu ve havayolu gibi sektörlerin bilişimi takip ettiği görülmektedir (TASAV, 2017: 1). Dünyada en yüksek yatırıma sahip ülkelerden biri olan Türkiye (Kenanoğlu, 2019: 364), Avrupa pazarında yatırım tutarı bazında üçüncü, proje sayısı bazında ise beşinci sırada yer almıştır (Cumhurbaşkanlığı, 2019b: 27).

1.3. Modelin Avantaj ve Dezavantajları

Ekonomik büyüme üzerinde büyük etkiye sahip altyapı yatırımları, parasal büyüklükleri nedeniyle aynı zamanda bütçe üzerinde ciddi baskı oluşturur. Bu mali yükün belirli ölçülerde ve uzun vadelerle özel sektöre devrini mümkün kılan KÖİ modeli, kamu hizmet kapasitesinin ve sunulan hizmetlerin çeşitliliğinin artmasında önemli etkiye sahiptir. Yatırım ve hizmet kapasitesinin artması ise büyümenin hızlanması, işsizliğin azalması, millî gelirin yükselmesi gibi somut yararlar sağlamaktadır.

KÖİ kapsamında gerçekleştirilen projeler, her şeyden önce devlet bütçesi üzerindeki yükü azaltarak kamu maliyesinin altından kalkamayabileceği bir kaynağın kamu hizmetlerine aktarılmasını sağlamaktadır. Genel olarak kamu yatırımları ya vergilerle, ya borçlanma ya da yararlanıcılardan alınacak hizmet bedeli ile finanse edilmektedir. Normalde, KÖİ modeli, finansman ihtiyacının, vergilerde artışa gitmeksizin ya da yeni bir borç yükü altına girmeksizin karşılanmasını mümkün kılmaktadır. Bütçe üzerindeki yükün azalması ise mevcut kaynakların farklı hizmet alanlarına yönlendirilmesi ve vatandaş taleplerinin daha yüksek düzeyde karşılanmasına olanak sağlar.

Modelin yaygın olarak kullanılması ile kamunun yatırım ve hizmet üretim kapasitesi önemli ölçüde artırılabilen, kamu hizmetlerinin daha nitelikli yöntemlerle ve daha büyük ölçeklerde sunulmasının yolu açılmaktadır. Özel sektörün sahip olduğu kapasite, verimlilik ve teknoloji avantajı, kamu hizmetlerinin üretim ve sunum süreçlerine de yansımaktadır. Özellikle büyük ölçekli projelerde teknoloji transferinin teşvik edilmesi, kamu hizmetlerinin daha hızlı, kaliteli ve yaygın sunumunu olanaklı kılmaktadır.

Özel sektör kuruluşları da kar elde etmenin ötesinde kapasitesini daha etkin ve daha büyük ölçekli yatırımlarda kullanarak, özel girişim alanında elde edemeyeceği yeni deneyimlere ve farklı birikimlere sahip olabilmekte, ulusal ve uluslararası rekabette avantajlı hale gelmektedir.

KÖİ projelerinde risklerin dengeli paylaşılması, her birtarafta proje risklerinin azalmasını sağlamakta, yatırımların süresi ve maliyetleri düşürülebilmektedir. Bu modellerde uygulanan projeler, temel ekonomik göstergelere (üretim, istihdam, dış ticaret vb.) olumlu etkisinin yanında hizmet sunum tekniklerinde modernizasyona, yabancı sermaye akışına ve yabancı şirketlerin deneyim ve uzmanlıklarından yararlanılmasına olanak sağlar. Keza özelleştirme yönteminden farklı olarak kamunun varlıklarında bir eksiliş olmadığı gibi birçok KÖİ yönteminde özel sektör tarafından yapılan yatırımlar sözleşme süresi sonunda kamuya devredildiğinden, kamu varlıklarında artışa yol açmaktadır.

Tüm bu avantajlar nedeniyle KÖİ uygulamalarının giderek daha da yaygınlaşması beklenmektedir. Zira 2040 yılına kadar toplam dünya nüfusunun %25, kent nüfusunun ise %46 oranında artacağı beklentisi, altyapı yatırımlarına olan talebin önemli ölçüde artacağına işaret etmektedir. 2016-2040 yılları arasında küresel altyapı yatırım ihtiyacının toplam 94 trilyon dolara ulaşacağı tahmin edilmekte (Cumhurbaşkanlığı, 2019a: 5-6) olup, bu ihtiyaçların geleneksel tedarik yöntemleriyle karşılanmasının mümkün olamayacağı öngörülmektedir.

Önemli avantajları ve katkılarının yanı sıra KÖİ modeli birçok açıdan eleştiriye açıktır. Saydamlığın yeterince sağlanamaması, bu tür projelere yönelik eleştirilerin başında gelmektedir. Özellikle ticari gizlilik gerekçesiyle özel işletmelerin, önemli bilgileri kamudan saklama eğiliminde olmaları saydamlığı zayıflatmakta, bu da hesap verebilirliğin yeterince sağlanamamasına yol açabilmektedir.

Bu tür projelerin, kamu idarelerince uygulanan geleneksel yöntemlere göre daha maliyetli olduğu da ileri sürülebilmektedir. Özel sektör kuruluşlarına ödenen yüksek bedeller (Song vd., 2018) ve verilen garantilerin uzun vadede kamu maliyesine öngörülmeyen yükler getirmesi, eleştirilen konuların başında gelmektedir. Sözleşme sonunda devralınan ve işletme safhasında aşırı yıpranmış olan tesislerin yüksek bakım masraflarını gerektirmesi de bu eleştirilerin bir diğer dayanağını oluşturmaktadır. Projelerde kullanılan döviz cinsi kredilerin geri ödemeleri, mevcut dış borçlar ve cari açık ile birlikte değerlendirildiğinde, modelin uzun dönem sonuçlarının dış iktisadi dengenin sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyebileceği (Alagöz ve Yokuş, 2017: 121) savunulmaktadır.

Özel sektöre düşük oranlı ya da faizsiz kredi temini, borçlanmada kefalet ve sermaye desteği gibi avantajların yanında satışların belirlenmiş miktarın altına düşmesi veya ticari fiyat ile kullanıcı fiyatı arasında fark oluşması durumunda sübvansiyon uygulama, performans garantileri, kamulaştırma ve kur dalgalanmalarına karşı garantiler, vergi ve harçlardan muaf tutma ve rekabete karşı koruma sağlama (Alparslan ve Miynat, 2014: 32) gibi güvenceler de verilebilmektedir. Bu güvenceler kamuyu önemli miktarda taahhüt altına sokarken, kamu harcamaları ve borç stoğunda beklenmedik artışlara yol açarak mali disiplini ve finansal dengeleri bozma riski taşımaktadır (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019: 230-231).

Verilen taahhütlerin ve garantilerin kamu idaresince muhasebeleştirilmemesi, ancak riskler ortaya çıktıktan sonra bütçe ve muhasebe ile ilişkisinin kurulması, mali saydamlığı zedelediği gibi, riskleri de artırmaktadır. Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla kamunun KÖİ anlaşmalarından doğan hak ve borçlarının devlet muhasebe sisteminde yer alması ve raporlanması önem taşımaktadır (Emek, 2014: 10). Bu ve benzeri risklerin yönetilememesi durumunda KÖİ projeleri kamuoyu tarafından kolaylıkla hedef tahtası (Grimsey ve Lewis, 2017) haline getirilebilmektedir. Literatürde kamu-özel işbirliği modellerinde iki tarafın nispi gücünün ücreti ve diğer işbirliği koşullarını belirleyici olduğu ve özel firmaların görece daha güçlü olması, saydamlık ve hesap verebilirliğin düşük olması durumlarında, belirlenen ücretin Pareto optimal ücretin üstünde olduğunu göstermektedir (Song vd., 2018).

1.4. Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Sürdürülebilirlik ve Risk Yönetimi

Modelin çok aktörlü, uzun süreli ve karmaşık bir ilişkiler ağı içermesi, belirsizlik ve risklerin ilgili kamu idaresince yönetilebilme potansiyelinin zayıf olması, kapasite ve deneyim yetersizliği nedeniyle kamu idarelerinin bu tür karmaşık yapı ve süreçleri yönetmede yeterli performansı gösterememeleri, modelin avantajlarından ziyade risklerini ve sürdürülebilirlik sorunlarını ön plana çıkarmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, büyük altyapı yatırımlarının devasa bütçeleri nedeniyle istismar riski ve yanlış seçim durumunda toplumun katlanacağı maliyetin telafi edilemez boyutlara ulaşması söz konusu olabilmektedir.

Yerel yönetim düzeyindeki uygulamalarda, projelerin nispeten küçük bütçeli olması, kamuoyu tarafından daha etkili denetlenebilmesi, kamu yöneticilerinin toplumla yakın teması gibi faktörler, KÖİ projelerinin öngörülemeyen maliyetlerinin daha düşük olmasını sağlayabilir. Ulusal düzeyde ise büyüyen ölçek ve karmaşıklaşan yönetim ve finansman süreçleri nedeniyle etkisizliğin artması beklenebilir.

Devlet ve özel sektör faaliyetleri, üretim miktarı, fiyatlama, etkinlik, rekabet ve denetim ölçütleri bakımından daha homojen ve farklı karar alma setlerine tabi iken; kamu-özel işbirliği faaliyetleri görece daha karmaşık ölçütleri gerektirmektedir. Bu modelin, karar alma, uygulama, geri besleme aşamalarında gerektirdiği yeni yaklaşım kurgu ve işleyiş itibarıyla yeterli olmadığı, öngörülen kazanımların kalite ve miktar olarak beklentilerin çok altında kalacağı ve toplumun geleceğini ipotek altına alma riski taşıyacağı söylenebilir (Owusu-Manu vd., 2018; Romero, 2015).

KÖİ modeli ile devlet, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ayırım belirsizleştiği ve bir yerde simbiyotik bir ilişki ortaya çıktığı için, kurumsal yönetim ilkeleri daha fazla önem kazanmakta ve performans ve etkinlik ölçümü için yeni ölçütlere ihtiyaç doğmaktadır (Roehrich vd., 2014). Özellikle büyük altyapı yatırımları için başvuru olan kamu-özel işbirliği modelinin taşıdığı yüksek risk ve maliyetler nedeniyle uluslararası kurumlar bu modelin işletilmesinde esas alınmak üzere geliştirdikleri ilkeler setini deneyimler ışığında güncellemektedir (UNCTAD, 1998; OECD, 2012; De la Motte ve Hall, 2003).

2. TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI

2.1. Kamu-Özel İşbirliğinin Tarihsel Gelişimi ve Hukuksal Çerçevesi

Türkiye'de kamu-özel işbirliği uygulamalarının Osmanlı döneminde 1856 yılında İzmir-Aydın Demiryolu yapımı için İngilizlere verilen imtiyaz ile başladığı bilinmektedir. Bu projede İngilizler demiryolunun ilk bölümünün açılmasını takiben, 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6'sı kadar kar garantisi içeren bir sözleşme imtiyazı elde etmişlerdir (Alagöz ve Yokuş, 2017: 118). İlerleyen yıllarda deniz ulaşımı, havagazı, su vb. alanlarda verilen imtiyazlarla Osmanlı Devletinde KÖİ uygulamalarına dayalı yabancı sermaye yatırımları hız kazanmıştır. Fransız ve İngiliz konsorsiyumu tarafından 1875'te Karaköy-Beyoğlu arasında faaliyete geçirilen yeraltı demiryolu tüneli ise, tarihimizdeki ilk yap işlet devret modelinin uygulamasını oluşturmaktadır.

Cumhuriyet Döneminde temel altyapı yatırımları genellikle devlet eliyle gerçekleştirilirken, dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle 1980'li yıllarda devletin ekonomideki rolünün değişmesi ve aynı zamanda kamu hizmetlerine duyulan ihtiyacın önemli ölçüde artması, temel altyapı yatırımlarında kamu-özel işbirliğinin önünü açmıştır. Bu dönemde izlenmeye başlanan serbestleşme politikalarının da etkisiyle, özellikle elektrik üretimi ve dağıtımı, havaalanı, liman ve karayolu ulaşımı alanlarında çok sayıda proje KÖİ modeli ile hayata geçirilmiştir.

Osmanlı döneminde çıkarılan 10 Haziran 1326 (1910) tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, bu alanda yapılmış ilk yasal düzenleme olup halen yürürlüktedir. Ancak 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun KÖİ uygulamalarına hız kazandırmış; havaalanları, otoyollar, limanlar, gümrük kapıları gibi çok farklı sektörlerde bu model yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu tarihten sonra yürürlüğe giren birçok kanunda KÖİ uygulamalarına ilişkin çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir.

3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile entegre sağlık kampüslerinin, 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile eğitim-öğretim tesislerinin, 351 sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu ile yurt ve benzeri öğrenci konaklama tesislerinin bu modelle gerçekleştirilmesinin yolu açılmıştır.

2005 yılında 5396 sayılı Kanunla Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen madde ile Yüksek Planlama Kurulu kararına dayanılarak özel sektöre yapılacak sağlık tesislerinin Bakanlıkça belirli bir süre üst hakkı verilmek suretiyle kiralanmasına, tıbbi hizmetler dışındaki tüm hizmetlerin özel sektör tarafından verilmesine imkan sağlanmıştır. Yap-Kirala-Devret şeklindeki bu modelle çok sayıda büyük ölçekli sağlık kompleksi inşa edilmiş, bir bölümünün inşa süreci de devam etmektedir.

KÖİ modeline özgü bir kanunun yürürlüğe girmesi, 21.02.2013 tarihli ve 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu-Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun ile mümkün olmuştur. Bu düzenleme, özellikle sağlık alanında uygulanan proje sayısını önemli ölçüde artırmıştır.

KÖİ kapsamında Türkiye’de bugüne dek, parasal tutarı toplamda 150 milyar doları aşan 250’ye yakın proje gerçekleştirilmiş olup, bu projelerin en önemli kısmı %51’lik pay ile havaalanı yatırımlarına ilişkindir (Kenanoğlu, 2019: 365). Günümüzde sağlık, ulaşım, enerji, kentsel altyapı gibi birçok alanda KÖİ uygulamaları yaygın olarak sürdürülmektedir.

2.2. Türkiye’de KÖİ Uygulamaları

Türkiye’de kamu-özel işbirliği kapsamında uygulanan temel modeller Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret, Yap-Kirala-Devret ve İşletme Hakkı Devri olup, bu modellerle 1986 yılından 2019 yılı Haziran ayına kadar, toplam yatırım büyüklüğü 2019 yılı fiyatlarıyla 67,5 milyar ABD doları olan 246 KÖİ projesi için uygulama sözleşmesi imzalanmıştır. Bu projeler arasında ulaştırma sektörü 41 milyar ABD doları yatırım tutarı ile ilk sırada, enerji sektörü 11,9 milyar ABD doları ile ikinci, sağlık sektörü ise 11,5 milyar ABD doları ile üçüncü sırada yer almaktadır. Bu projelerden 218’i işletmeye alınmış olup, 28 projenin yürütülmesine ise devam edilmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2020: 190).

Daha çok elektrik enerjisi üretiminde kullanılan Yap-İşlet modelinde özel sektöre, mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektrik devlet tarafından satın alınmaktadır. Sözleşme bitiminde tesis, özel sektör kuruluşunda kalmaktadır.

Yap-İşlet-Devret (YİD) modelinde ise kamuya ait arazi üzerinde özel sektöre tesis inşa etme hakkı verilmekte, özel sektöre belirli bir süre işletilen tesis, sürenin bitiminde kamuya devredilmektedir. Model, otoyol, havaalanı,

liman, köprü, tünel yapımından tabiat parkı, toptancı hali yapımına kadar birçok farklı alanda uygulanabilmektedir (Cumhurbaşkanlığı, 2019a: 24). YİD modeli ile barajlar ve havalimanları başta olmak üzere, büyük ölçekli çok sayıda proje yürütülmüştür.

Yap-Kirala-Devret modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. Kamu ise her yıl özel sektöre kira ödemesi yapmaktadır (Cumhurbaşkanlığı, 2019a: 24). Kamu Ortaklı YİD modeli ise özel sektör ve devletin, kamu altyapı projelerini bir ortaklık anlaşması çerçevesinde inşa etmesi ve işletmesine yönelik olup, bu modelle kamu altyapı yatırımlarının yapılmasında ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında, tasarım, finans sağlama, inşaat, işletme ve bakım faaliyetlerinde verimlilik artışı hedeflenmektedir (Teker vd., 2013:119-120).

Son yıllarda Türkiye’de kamu-özel ortaklıklarının en çok uygulandığı sağlık sektöründe kullanılan model Yap-Kirala veya Yap-Kirala-İşlet-Devret modelidir. Bu modelde özel sektör tesisi inşa ederek mülkiyetini kamuya devretmekte ve genellikle proje kapsamında ilgili diğer birimleri de belli bir dönem için kamudan kiralamaktadır. Kira süresi boyunca özel sektör kamunun arzu ettiği hizmetleri sunarken, tıbbi hizmet devlet tarafından ve kamu görevlisi olan doktor, hemşire vb. aracılığıyla sağlanmaktadır.

2.3. KÖİ Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar

KÖİ uygulamalarında karşılaşılan sorunların bir bölümünün temelinde yeterli ve uygun bir yasal çerçevenin bulunmaması ve mevcut mevzuatın dağınık halde olması yatmaktadır. Çeşitli kanunlarda yer alan düzenlemelerin birbiriyle uyumlu olmaması da, uygulamanın belirli ölçülerde standart bir yapıda tasarlanmasını ve yürütülmesini güçleştirmektedir.

KÖİ uygulamalarına ilişkin ilk yasal düzenleme, halen yürürlükte olan 1910 tarihli Kanun olup, buna ilave olarak 1994 yılında 3996 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş, bu tarihten sonra yürürlüğe giren birçok kanunda KÖİ uygulamalarına ilişkin çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir. Farklı kanunlarda dağınık bir şekilde yer alan düzenlemeler, özellikle de çakışma ve çelişme durumlarında standart olmayan uygulamalara ve hukuki ihtilaflara yol açma riskini barındırmaktadır. Bu tür sorunların çözümü için KÖİ uygulamalarına yönelik çerçeve bir kanun ve standart düzenlemelere ihtiyaç bulunmakta, Cumhurbaşkanlığına da buna

yönelik çalışmaların başlatıldığı (Cumhurbaşkanlığı, 2020: 190) anlaşılmaktadır. İlgili düzenlemelerin hayata geçirilmesi ile hem uygulama süreçlerinin, hem de kontrol ve denetim faaliyetlerinin etkinliği artacaktır.

KÖİ ile ilgili uygulanabilir model, yöntem ve alanları belirleyen bir çerçeve kanunun olmayışı, ulusal KÖİ stratejisinin oluşturulmamış olması, mevcut mevzuatın sınırlı sayıda modele izin vermesi, mevzuat uyumsuzlukları ve yetersizlikleri kadar, merkezi idare yapılanmasında yaşanan eksiklikler (Tunç ve Öz Saraç, 2015: 9) de modelin etkin işleyişini sınırlamaktadır. KÖİ projelerinin başarısı, ilgili kamu idaresinin proje geliştirme ve uygulama kapasitesinin yeterli olması ve süreçleri yönetecek uzman personele sahip olması ile yakından ilişkilidir.

Türkiye’de KÖİ konusunda uzmanlaşmış ve bu alandaki politikaları belirleyecek, KÖİ projelerinin kalkınma planları, programlar ve sektörel politikalarla uyumunu gözetecek; KÖİ projelerinin analizi, değerlendirmesi, önceliklendirmesi ve seçiminden sorumlu bir birimin olması ve bu birimin uygulayıcı kamu kuruluşları için kaynak niteliği taşıyan rehber ve standartlar hazırlaması, uygulamaları izlemesi ve yönlendirmesi, modelin başarısını artıracaktır.

KÖİ sözleşmeleri, en fazla sorun yaşanan alanların başında gelmektedir. Doğası gereği uzun vadeli, çok boyutlu ve çok taraflı sözleşmeler olan KÖİ sözleşmelerinde tarafların tüm detayları ve olası tüm senaryoları önceden öngörebilmesi mümkün değildir. Ekonomi regülasyonunda “eksik sözleşme” (Hart ve Moore, 1990) olarak nitelenen bu tür sözleşmelerde, her olasılık için gerekli eylem ve önlemlerin önceden belirlenmesi oldukça güçtür. Sözleşme aşamasında gelecekteki tüm olasılıkların hesaplanması mümkün olamayacağından, bunlara yönelik en uygun yanıtların tanımlanması söz konusu olamamaktadır. Uzun süreli ve karmaşık olmasının da etkisiyle sözleşmelerin öngörülemez durumlara uyarlanmasında yaşanan güçlükler, her iki taraf için ilave maliyetlere ve zaman zaman sürece zarar veren ihtilaflara yol açabilmektedir.

KÖİ sözleşmeleri karşılıklı yükümlülüklerin ifasına ve ihtilafların çözümüne esas belgeler olduğundan, yeterince kapsamlı ve açık bir şekilde hazırlanması gerekmektedir. Bu projelerde özel sektöre yapılan ödemelerin temelinde performans beklentileri yattığından; hedeflere ilişkin standartların ve performans kriterlerinin açık ve net bir şekilde belirlenerek sözleşmeye alınması kritik önemdedir.

Ekonomik ve sosyal gelişmeler veya hizmet sunumuna ilişkin koşulların değişmesi nedeniyle zaman zaman sözleşmelerde değişiklikler kaçınılmaz olabilmektedir. Kamu kesimi, hizmet sunumundaki aksaklıklar, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gibi nedenlerle sözleşmeyi feshetme veya projeyi yeni bir yüklenici ile sürdürme hakkına sahipken; özel hizmet sunucusunun da çeşitli nedenlerle projeden çekilmesi mümkündür (Yalçın, 2014: 146, 147). Her iki durumda da uygulayıcı şirketin yükümlülükleri ve hizmet sunumuna ilişkin riskler kamuya geçeceğinden, hukuki ihtilafların öncelikle hizmetin devamını sağlayacak şekilde çözümlenmesine yönelik önlemlerin alınması gerekmektedir. Aksi durumlar nedeniyle sözleşme tadilatlarına sıkça başvurulması, hukuk güvenliği açısından risk algısını yükselterek ciddi ve kurumsal yatırımcıları sürece dahil olma konusunda isteksizliğe sevk etmekte ve rekabetin sağlanmasını olumsuz etkilemektedir.

Kamu yatırımlarının iyi planlanması, KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek projelerin orta ve uzun vadeli planlar ve bütçe ile uyumlu olması, KÖİ uygulamalarının önemli yönlerini içeren hukuki düzenlemeler ve kurumsal altyapının oluşturulmuş olması ve saydam muhasebe ve raporlama sistemlerinin kurulması, mali risklerin iyi yönetilebilmesi için gereklidir (Corbacho vd., 2008: 91-100). Taraflar arası etkin bir işbirliği ve sürekli iletişim; öngörülemez durumlar için sözleşme dışında da çözümler üretilmesini, sorunların karşılıklı anlayış ve iyi niyet çerçevesinde çözümlenmesini olanaklı kılar. Projelerin geniş bir perspektifle ele alınmaları, ekonomik beklentilerin karşılanmasının ötesinde, toplumsal yararlarının da maksimize edilmesinde önemli rol oynayacaktır (Caldwell vd., 2017).

3. KÖİ UYGULAMALARININ SAYIŞTAY TARAFINDAN DENETİMİ

KÖİ projeleri, doğası gereği yüksek risk içeren bir yapıya sahiptir. Söz konusu risklerin yönetilmesi ve muhtemel etkilerinin minimize edilmesinde, güçlü gözetim ve kontrol mekanizmaları ile birlikte etkin bir dış denetim büyük öneme sahiptir. Yüksek denetim kurumları (Sayıştaylar), söz konusu risklerin ilgili kamu idarelerince gereği gibi dikkate alınmasında, süreçlerin etkin yönetilmesinde ve arzu edilen sonuçlara ulaşılmasında önemli roller üstlenebilmektedir. KÖİ projelerinin denetim ve raporlamasının bu alanda yetiştirilmiş kadrolarla ve alana özgü yaklaşımlarla gerçekleştirilmesi, uluslararası standartların da vurguladığı bir gerekliliktir.

3.1. KÖİ Uygulamalarının Denetiminde Genel Çerçeve

KÖİ uygulamaları ile özel sektör kaynakları kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılırken, tarafların beklentileri her zaman aynı doğrultuda ve düzeyde gerçekleşmeyebilmektedir. Esas olan, tarafların beklentilerini karşılıklı olarak en üst düzeyde gerçekleştirebilecekleri bir denge noktasında buluşmaları ve buna uygun stratejiler geliştirebilmeleridir.

Genel olarak kamu kesiminin mali yükümlülüklerinin, uygulamanın ileriki aşamalarında ortaya çıkması nedeniyle kamu idareleri projelerin ilk safhalarında daha az ihtiyatlı bir tutum takınabilmekte, bu durum risklerin önemli bir bölümünün kamu kesiminin üzerinde kalmasına yol açabilmektedir. Keza özel sektörün KÖİ uygulamalarına katılımını teşvik amacıyla verilen kredi geri ödeme garantileri, borç üstlenim taahhütleri ve proje kapsamında üretilen mal ve hizmetlere ilişkin olarak kamu tarafından verilen teşvikler ile belli miktar ve/veya belirli bir fiyattan satın alma garantilerini içeren koşullu yükümlülükler de uzun vadede kamu kesiminin yükünü artırmakta ve mali disiplini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Bu tür riskler nedeniyle KÖİ uygulamalarının etkin bir dış değerlendirilmeye tabi tutulması önem taşımaktadır.

Devletin tüm gelir, gider ve varlıklarını denetlemekle görevli olan Sayıştay, Türkiye’de son yıllarda sayıları hızla artan KÖİ projelerini, tahsis edilen kaynaklar, koşullu yükümlülükler, öngörülen maliyetler ve hedeflenen çıktılar gibi boyutlarıyla denetlemektedir. Sonuçlarının TBMM’ye sunulması ve kamuoyuna açıklanıyor olması, Sayıştay tarafından yapılan bağımsız denetimlere ayrı bir önem kazandırmaktadır.

Sayıştay KÖİ projelerini ilgili kamu idarelerinin yıllık denetimleri kapsamında incelemekte ve sonuçlarına ilgili kamu idarelerinin raporlarında yer vermektedir. Ancak büyük ölçekli yatırımlara ilişkin olması, çok uzun bir dönemi kapsamaması, geleneksel tedarik yöntemlerinden çok farklı özellikleri ve etkilerinin olması, kamu maliyesi üzerinde uzun döneme yayılan mali yükler getirebilmesi gibi nedenlerle bu uygulamaların rutin denetimlerden bağımsız olarak ele alınması ve özel raporlara konu edilmesi, daha etkin bir yöntem olacaktır. Bu şekilde yapılacak özel incelemeler, KÖİ projelerine özgü denetim metodolojilerinin geliştirilmesi ve en uygun raporlama yöntemlerinin geliştirilmesini de mümkün kılacaktır. Daha çok gelecek odaklı ve uzun dönemli bir perspektifle gerçekleştirilecek bu denetimler, Sayıştayın etkinliğinin ve denetim kapasitesinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

3.2. KÖİ Uygulamalarının Denetiminde Temel Yaklaşımlar

KÖİ uygulamalarının yaygınlaşması ile pek çok ülkede yüksek denetim kurumları bu uygulamaların denetimine özel bir önem vermeye başlamış, bunlardan bir bölümü KÖİ uygulamalarının denetim ve raporlanmasına özgü standartlar ve rehberler geliştirme yoluna gitmiştir. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) da bu konuda iki ayrı rehber yayımlayarak, denetimlerin daha standart ve değer katan bir anlayışla yürütülmesine katkı sunmayı amaçlamıştır.

ISSAI 5240: Kamu-Özel Ortaklıklarında Risklerin Denetimi için İyi Uygulamalar Rehberinde (INTOSAI PSC, 2020a), KÖİ projelerinin denetiminde Sayıştayların odaklanması gereken temel riskler örnekleriyle birlikte verilmiştir. İki grupta ele alınan risklerin ilk grubu devletin karşı karşıya olduğu riskler (KÖİ amaçlarının açık olmaması, KÖİ müzakerelerinin uygun şekilde yürütülmemesi, devletin çıkarlarının korunmaması ve izlenmemesi, devletin zor durumda bırakılması) olup, Sayıştaylara bu risklerin sağlıklı yönetilmesine ilişkin incelemelerinde yol gösterecek öneriler sunulmuştur. İkinci grupta Sayıştayların kendilerine yönelik riskler (bu alanın gereği gibi kavranmaması, yeterli kapasiteye sahip olunmaması, sıg ve kısa vadeli bakış açıları ile hareket edilmesi gibi durumların projelere ve Sayıştayların kendi saygınlıklarına verebileceği zararlar) ele alınmış ve bu risklerle mücadele stratejilerine yer verilmiştir. İyi uygulama örnekleri ise ek olarak sunulmuştur.

ISSAI 5220: Kamu-Özel Sektör Finansmanı ve İmtiyazların Denetimi için İyi Uygulamalar Rehberi (INTOSAI PSC, 2020b) ise daha çok bu tür projelerin denetiminde izlenecek metodolojilere yönelik olup, bunları 5 bölüm altında toplamda 43 yönerge halinde sunmuştur. Sayıştayın yetki, sorumluluk ve kapasitesi gibi hususlardan, denetlenecek projelerin seçimi, denetimin planlanması ve yürütülmesi aşamalarında uygulanacak metodolojiye ve sonraki süreçlere ilişkin detayların her biri, bir yönerge (guideline) şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu yönergeler de dikkate alınarak, KÖİ uygulamalarında kamunun karşı karşıya kalabileceği başlıca riskler ve alınabilecek tedbirler şu şekilde özetlenebilir:

- Kamunun bazı hizmet beklentileri ve hedeflerinin KÖİ projelerindeki hedeflerle örtüşmemesi, anlaşmazlık ya da çatışmalara yol açabilir. Çıkar çatışmaları veya baskılar nedeniyle kamu temsilcilerinin projenin gerektirdiği liderliği gösterememesi, karar alma süreçlerinde doğru

ortak ve ortaklık yöntemi ile uygun araçların seçilememesi, projenin başarı şansını düşürmektedir. KÖİ hazırlık süreçlerinin kamu ve özel sektörün kapasite, hedef ve öncelikleri ile makul çıkarlarını dikkate alarak hazırlanmış stratejiler ve analizlere dayalı olarak ve önceden belirlenmiş standart ve kriterlere göre yürütülmesi, bu risklerin olumsuz etkilerini azaltabilecektir.

- Uygulanacak KÖİ yöntemi, finansman modeli, firmanın seçim süreci, ortaklık koşulları, risk paylaşımı, garantiler, ödeme takvimi ve cezai şartların belirlenmesi gibi karmaşık süreçler yolsuzluk riski dahil olmak üzere pek çok risk unsurunu barındırmaktadır. Bu risklerin minimize edilebilmesi için uygun mevzuat altyapısının oluşturulması, önceki deneyimler ışığında şartname ve sözleşmelerin geliştirilmesi ve yatırım ve işletme sürecinin etkin yönetimine ilişkin tedbirler geliştirilmesi, deneyimli uzman ve hukukçulardan yararlanılması önem taşımaktadır. Süreçler ve tarafların yükümlülüklerinin açık bir şekilde belirlenmesi, firmaya yapılacak ödemelerin hizmetin belirlenmiş standartlara uygun şekilde üretilmesi şartıyla performansa dayalı olarak yapılması, risklerin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.
- Projenin başarısız olmasının yanı sıra diğer birçok nedene bağlı olarak proje kapsamındaki kamu yatırımlarının değerinin düşmesi ve kamunun projede azınlık hissesine sahip olduğu durumlarda bu payın kaybedilmesi riski bulunmaktadır. Kamunun çıkarlarının korunabilmesi için uygun bir yönetim şeklinin belirlenmesi, projeye tahsis edilen kamu kaynaklarının kullanılmasında şirketin sorumluluklarının sözleşmeye açıkça yazılması, kamu idaresi tarafından projenin tüm aşamaları takip edilerek muhtemel risklerin mümkün olduğunca erken tespit edilmesi ve önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir.
- Taraflardan birinin projeden çekilmek istemesi veya çekilmek zorunda kalması ile projenin başarısız olması durumunda kamu hizmetlerinde aksamalar meydana gelebileceği dikkate alınarak kamu hizmetinin aksamasını ve mali kayıpları önlemeye yönelik acil durum planları hazırlanmalıdır.

3.3. Denetimlerde Karşılaşılan Temel Sorunlar

Sayıştaylar, KÖİ'lerle ilgili risklerin etkili bir şekilde yönetilip yönetilmediğini incelemede önemli bir role sahiptir. Bu kurumların parlamentoya sunduğu ve kamuoyuna açıkladığı raporlar, aksaklıkların giderilmesine ve iyi uygulamaların yaygınlaşmasına katkı sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, Sayıştaylar denetimlerinde çeşitli risklerle karşılaşabilmektedir (INTOSAI PSC, 2020b). Söz konusu riskler ve bu risklerin yönetilmesine ilişkin olarak alınması gereken tedbirler şu şekilde özetlenebilir:

- KÖİ projelerinde yatırım, üretim ve işletme süreçlerinin denetlenmesi, tarafların üstlendiği sorumluluk, risk ve ödüllerin incelenmesi, proje hedefleri ile sonuçlarının karşılaştırılması uzmanlık ve deneyim gerektirmektedir. KÖİ denetimleri ve raporlama aşamalarında kullanılmak üzere standartlar ve rehberler hazırlanması, KÖİ uygulamaları denetimlerinde görev alacak denetçilerin belirli periyotlarla eğitimden geçirilmesi ve ihtiyaç duyulan alanlarda uzman istihdam edilmesi söz konusu risklerin minimize edilmesine katkı sağlayacaktır.
- Denetçiler denetimler sırasında, teknik konulara ve sorunlara odaklanarak projenin ekonomik ve sosyal etkilerini göz ardı edebilir ya da KÖİ politikalarını sorgulamaya yönelerek odaklanma sorunları yaşayabilir. Sayıştaylar genel olarak politika sorgulama yetkisine sahip olmasalar da, bu politikaların belirlenmesinde izlenen süreçleri ve kararlara dayanak teşkil eden unsurları değerlendirerek sonuçlarını raporlarken yapıcı öneriler geliştirmeye özen göstermelidir.
- KÖİ projelerinin bir kısmı kamu sektörü tarafından daha önce yapılmamış veya ticari kaygılar olmaksızın yürütülmekte olan hizmetler olduğundan hedef-sonuçlar ile maliyetler ve hizmet kalitesinin tespiti ve kıyaslanmasında güçlüklerle karşılaşılabilir. Bu kıyaslamalardaki güçlüklerle karşı önceden belirlenmiş standartlar ve ihale aşamasında diğer firmalar tarafından verilen tekliflerin yanı sıra diğer projeler ve ülke uygulamalarından elde edilen verilerden ve iyi uygulama örneklerinden faydalanılmalıdır.
- Özel sektörün sürece dahil olması ticari sırları gündeme getirmekte ve başta özel sektör temsilcileri olmak üzere tarafların denetçilere bilgi verme konusunda isteksiz davranmasına yol açabilmektedir. Kamu

görevlilerinin uzmanlık eksikliği, projeye müdahale etme konusundaki isteksizlikleri, denetimlerin getireceği külfetlerden kaçınma istekleri ile çeşitli birimlerce yürütülen denetimlerin fazlalığı, kamu temsilcilerinin de denetim faaliyetlerine karşı direnç geliştirmelerine yol açabilmektedir. Sayıştaylar bu riski ortadan kaldırmak için projenin ekonomik ve sosyal boyutları ile tarafların haklarını gözeterek tarafsız raporlama ve yapıcı rehberlik konusunda ikna edici olabilmeli, ihtiyaç duyduğu tüm bilgi ve belgelere erişim yetkisine sahip olmalı ve bunun için gerekli tedbirleri almalıdır.

- Denetimin etkinliğini sağlamak kadar, parlamento ve kamuoyunun bilgilendirme hakkının da gereği olarak denetim raporlarındaki tespit ve önerilere ilişkin gelişmeler takip edilmeli, belirli periyotlarla projedeki gelişme ve gerçekleştirmeler hakkında izleme raporları hazırlamalıdır.

4. SAYIŞTAY RAPORLARINDA KÖİ UYGULAMALARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

Kamu idarelerinin yıllık denetimleri sonucunda hazırlanan Sayıştay raporlarında KÖİ uygulamalarına ilişkin kapsamlı tespitlere yer verilmektedir. Bu tespitler sınıflandırılarak, aşağıda beş başlık altında incelenmiştir.

4.1. Hazırlık ve Planlama Aşamasına İlişkin Tespitler

İhtiyaç duyulan kamu hizmetinin KÖİ modeli ile sunumunun karşılaştırılmasında, sağlıklı bir hazırlık ve planlama ile birlikte gerçekçi maliyet-fayda analizleri etkili rol oynar. Yatırım ve işletme süreçleri ile karşılıklı yükümlülüklerin bu analizlere dayanılarak belirlenmesi; sağlanacak teşvik ve garantilerin mahiyeti ve miktarı ile tercih edilecek işbirliği yönteminin buna göre karşılaştırılması önem taşır. Sayıştay raporlarındaki çeşitli bulgular, bu aladaki bazı zaafılara işaret etmektedir.

Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporunda (Enerji Raporu) (Sayıştay, 2004: 171), projelerin mevzuata aykırı olarak şirketler tarafından düzenlenen hatalı fizibilite raporlarına dayanılarak seçildiğine dair tespitlere yer verilmiştir. Rapor, santrallerin kurulacakları yerlerin arz-talep dengesine göre Bakanlık tarafından belirlenmesi gerektiği halde, bu seçimin firmalara bırakıldığını, bazı bölgelerde talebin çok üzerinde üretim yapılması nedeniyle yeni iletim hatları kurulmasının gerektiğini, bunun da ilave maliyetlere yol açtığını ortaya koymaktadır.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığının 2012 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2013: 6-9), Gümrük Kapılarının YİD Modeliyle Modernizasyonu Projesinde hatalı projelendirme nedeniyle proje tadilatına ihtiyaç duyulduğu, işletme süresinin hesabına esas tesis kurulum maliyetleri ile işletmecinin elde edeceği gelirlere ilişkin hesaplamaların gerçekçi belirlenmemesinin işletme süresinin hesabında kamu aleyhine sonuçlar doğurduğu tespitlerine yer verilmiştir.

Sağlık Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay 2020a) ise şehir hastaneleriyle ilgili olarak, kullanılacak tıbbi cihazların tespitinde teknik şartnamelerden kaynaklanan sorunlar bulunduğu (s.77-80), arazi tahsisi yapılmadan sözleşme imzalanan bir projede sözleşmenin feshedildiği ancak şirketin proje alanından çıkarılmadığı (s.112-115) tespitleri yer almaktadır.

4.2. İhale ve Sözleşme Süreçleri ile Risk Paylaşımına Dair Tespitler

Geleneksel ihale yöntemlerinden daha karmaşık olan ve uzun sürelere yayılan KÖİ ihalelerinde rekabet ve saydamlığın sağlanarak sözleşme sürecinin etkin yönetilmesi büyük önem taşımaktadır. KÖİ projeleri özünde risklerin adil paylaşılması esasına dayandırıldığından, ihalelerin kararlaştırılması ve sözleşmelerin bağitlanmasında risklerin dengeli dağıtılmasına, sadece yönetilebilir nitelikteki risklerin üstlenilerek aşırı risk ve belirsizliklerden olabildiğince kaçınılmasına özen gösterilmelidir.

Sayıştay raporlarında projelere ilişkin idari ve teknik şartnameler, sözleşmeler ve risk paylaşımı alanlarıyla ilgili çok sayıda bulgu yer almaktadır. Örneğin Enerji Raporunda (Sayıştay, 2004: 172) yer alan tespitlere göre ilgili şirketlerle imzalanan sözleşmeler defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikte projelerin toplam yatırım tutarı ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, üretim fiyatları değiştirilmiş; kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler ise yapılmamıştır.

Sağlık Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019a) şehir hastanesi projeleri ile ilgili şu tespitlere yer verilmiştir:

- İdare tarafından usule uygun olmayan borç üstlenimi taahhüdünde bulunulmuştur (s.34).
- Sözleşme tadilatlarının yetkili makamlar tarafından usulüne uygun şekilde yapıldığına ilişkin güvence elde edilememektedir (s.48).

- Sözleşme kapsamında inşa edilen sağlık tesislerinin hasar görmesi durumunda ödenecek sigorta bedellerinin, tesisin yeniden inşası yerine finansman sağlayanlara aktarılmasına imkan sağlanması nedeniyle tarafların hak ve yükümlülüklerinde belirsizlik bulunmaktadır (s.49).
- Farklı şehir hastanelerinde miktara bağlı hizmetler karşılığında yapılacak ödemelere ilişkin birim fiyatlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır (s.69).

Aynı Bakanlığın 2019 yılı denetim raporundaki (Sayıştay, 2020a) tespitler ise şu şekildedir:

- Sözleşmelerde nüsha farklılıkları, atıf hataları ve mahiyeti belirsiz hükümler bulunmaktadır (s.41-44).
- Yatırım ve işletme aşamalarındaki aksaklıklara ilişkin yaptırım maddeleri, şirketin sözleşmeye uygun olarak hizmet sunmasına katkı sağlayamamaktadır (s.65-68).
- Şirketin sözleşme hükümlerini ihlali veya sözleşmeyi haksız feshi halinde, idarenin fesihden kaynaklanan her türlü ceza ve masrafi şirkete tazminat olarak ödeyecek olması, özkaynak kuralını anlamsız kılmaktadır (s.39-40).
- Bazı hizmet bedellerinin ödenmesinde esas alınan asgari ücret tanımında sözleşmeler arasında farklılıklar bulunmaktadır (s.46-50).

Ulaştırma Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019b: 71-76) da Avrasya Tüneli Projesinde işletmeci firma ile imzalanan Doğrudan Sözleşmeye, Uygulama Sözleşmesinden farklı hükümler konulduğu, mevcut fesih sebeplerine ek olarak yeni fesih sebepleri getirildiği, Uygulama Sözleşmesinin tarafı olmayan finans kuruluşlarına uygulama sözleşmesini feshetme yetkisi verildiği ve ilk sözleşmeye göre tesisin yeniden yapılmasında kullanılması gereken sigorta gelirlerinin kredi geri ödemelerinde kullanılabileceğine ilişkin düzenleme yapıldığı tespitlerine yer verilmiştir.

Sayıştay 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda (Sayıştay, 2018: 32) KÖİ kapsamında yürütülen işlerde ilgili mevzuat hükümlerinde aranan usul ve esaslara uyulmadan YİD sözleşmeleri imzalandığı şeklinde genel bir tespite yer verilmiştir.

4.3. Uygulama Aşaması, Yükümlülükler ve Yaptırımlara İlişkin Tespitler

KÖİ modeliyle hedeflenen mal ve hizmet üretiminin sözleşmede belirlenen miktar, kalite ve zamanda gerçekleştirilebilmesi, yatırım aşamasından başlayarak tarafların yükümlülüklerini planlanan takvime ve standartlara uygun olarak yerine getirmesine bağlıdır. Buna aykırı uygulamaların Sayıştay raporlarında yaygın olarak yer aldığı görülmektedir.

Enerji Raporunda (Sayıştay, 2004: 172), firmaların santralleri fizibilite raporlarında verdikleri ilk teklif fiyatlarından daha düşük bedellerle tamamladığı halde, yatırım dönemi sonunda maliyetlerin yıllık %5 civarında eskalasyonuna izin verilerek yatırım tutarlarının daha yüksek gösterildiği belirtilmektedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2012 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2013: 6-9), Gümrük Kapılarının YİD Modeliyle Modernizasyonu Projesinde, özel sektör yükümlülüğünde olan işlerin sözleşmeye uygun olarak yürütülmediği veya zamanında tamamlanmadığı halde işletme izni verildiği, özel sektör yükümlülüğünde olan bazı işlerin kamu idaresi tarafından üstlenildiği tespitleri yer almaktadır.

Sağlık Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019a), faaliyete geçen bazı şehir hastanelerinde ticari alanların inşaatının bitirilemediği (s.59), sözleşme ve eklerinde belirlenen tıbbi cihazların bir kısmının sağlık tesisinde bulunmadığı (s.61), proje kapsamında yer almayan birim için garanti bedeli ödendiği (s.62) belirtilmiştir.

Aynı Bakanlığın 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020a) ise yine şehir hastaneleri projelerine ilişkin olarak;

- Yardım masası hizmetlerindeki eksiklikler için uygulanacak ceza tutarının hesaplanmasına ilişkin sözleşmede belirtilen formülün uygulanabilir nitelikte olmaması (s.57-63),
- Sağlık uygulama tebliği puanlarının hatalı uygulanması (s.64-65),
- İlk kullanım bedelinin hatalı hesaplanması nedeniyle, iş artışından dolayı ödenecek kullanım bedelinin iş artış oranının çok üzerinde olması (s.93-97),
- Sözleşmede belirlenen sınırı aşacak şekilde süre uzatımı verilmesi (s.107-109),

- Genel riziko sigortasının yatırım ve işletme dönemini kapsamaması (s.111-112),

eleştirilerine yer verilmiştir.

2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda (Sayıştay, 2018: 32) ise KÖİ kapsamında yürütülen işlerde yükümlülüklerini yerine getirmeyen yüklenicilere sözleşmede öngörülen yaptırımların uygulanmadığına ilişkin genel bir tespiti yer verilmiştir.

4.4. Kayıt ve Muhasebeleştirme İşlemlerine İlişkin Tespitler

KÖİ uygulamalarında projeye tahsis edilen veya sonradan edinilen varlıkların muhasebe kayıtlarına alınması, bunların izlenmesi ve işletme süresi sonunda kamuya devirlerinin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir. Proje kapsamında temin edilen krediler için verilen hazine garantilerinin ve kamunun koşullu yükümlülüklerinin muhasebe kayıtlarına alınması ise proje maliyetlerinin hesaplanması ve gerçekçi bir finansman planlaması açısından önemlidir. Koşullu yükümlülükler kapsamında devletçe ödenecek tutarların tespitinde ise ilgili kayıtların sağlıklı olması, kayıt dışı tahsilatların bulunmaması, işletmeci için maliyet azaltıcı ya da gelir artırıcı kalemlerin gerçek değerleri ile hesaplara alınması önem arz etmektedir.

Sayıştay raporlarındaki KÖİ projelerinin hesap ve işlemlerinin kayıt ve muhasebeleştirilmesine ilişkin tespitler, bu konularda sistemik sorunlar bulunduğunu göstermektedir. Bu raporlarda;

- Ulaştırma Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020b: 33-34, 24-26), yürütülen projelere ilişkin olarak verilen talep veya alım garantilerinin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, Avrasya Tüneli Projesinde hizmet imtiyaz varlığı ve gelecek dönemlere ait vazgeçilen muhtemel gelirlerin gerçek değerleriyle mali tablolarda yer almadığı,
- Aynı Bakanlığın 2016 yılı denetim raporu (Sayıştay, 2017c: 19) ile İstanbul BŞB'nin 2014 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2016: 7), KÖİ çerçevesinde yürütülen işlerde yatırımı tamamlanmış olan projelerin duran varlıklar hesabına kaydedilerek muhasebeleştirilmediği,
- Sağlık Bakanlığı 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020a: 25-30, 35-39) görevli şirkete verilmesi öngörülen garanti tutarları ile bazı varlık ve yükümlülüklerin; görevli şirket tarafından bedelli veya bedelsiz olarak idareye bırakılan cihazların muhasebe kayıtlarına işlenmediği,

şeklinde tespitlere yer verilmiştir.

Kayıt ve muhasebeleştirme işlemlerine ilişkin hataların yaygınlığı, denetim sonuçlarına ilişkin TBMM'ye sunulan genel nitelikli raporlardan da anlaşılmaktadır. Bu kapsamda 2013, 2014 ve 2016 yıllarına ilişkin Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporlarında ve 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda;

- Hazine Müsteşarlığı tarafından KÖİ projelerine yönelik hazine garantisi kapsamında üstlenilen borçların kaydedildiği hesaplardaki tutarların, sadece genel bütçe dışı idare veya kuruluşlar lehine verilen geri ödeme garantilerini kapsadığı (Sayıştay, 2014b: 8),
- KÖİ projelerinden kaynaklanan yatırım garantilerinin genel yönetim bilançosundaki koşullu yükümlüklerle ilgili nazım hesaplara kaydedilmediği (Sayıştay, 2015: 7),
- Mali İstatistik Programında Şarta Bağlı Varlık ve Yükümlülükler Tablosunun, raporlama tarihi itibarıyla koşullu varlık ve yükümlülüklerin kümülatif tutarını göstermediği (Sayıştay, 2017b: 47),
- YİD ve YKD modeliyle yaptırılan yatırım işleri ile işletme hakkı devredilen varlıklar bulunmasına rağmen, ilgili maddi duran varlıklar, girişilen taahhüt tutarları, varlık ve yükümlülükler ile envanter işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, bu kapsamda girişilen taahhütlerin nazım hesaplarda izlenmediği (Sayıştay, 2020c: 48),

bulgularına yer verilmektedir.

4.5. Kontrol, Değerlendirme ve Hesap Verme Süreçleri

KÖİ projelerinin sağlıklı yürütülebilmesi ve amaçlarına ulaşması için tüm süreçlerde saydamlık ve hesap verebilirliğin güvence altına alınması, bunun için de kontrol ve izleme faaliyetlerinin etkinliği önem taşımaktadır. Keza uygulamadaki aksaklıkların zamanında tespit edilerek düzeltici önlemlerin alınmasına imkan sağlayacak iç kontrol sistemlerinin etkili işletilememesinin olumsuz etkileri de Sayıştay raporlarındaki bulgulara yansımaktadır.

Enerji Raporuna (Sayıştay, 2004: 171) göre özel şirketlerle imzalanan sözleşmelerin tamamına gizlilik yönünde hükümler konulması nedeniyle, kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin kamuoyu tarafından öğrenilmesi imkanı ortadan kalkmıştır.

Maliye Bakanlığı 2013 yılı denetim raporunda, YİD kapsamında Hazine taşınmazlarının mevzuata aykırı olarak irtifak hakkı tesis edilmeksizin bedelsiz kullandırıldığı (Sayıştay, 2014a: 54), YİD kapsamında işletilen yat limanı projelerinde işletmecinin üçüncü kişilere yapmış olduğu kiralama bedellerinden hasılat payı alınmadığına (Sayıştay, 2014a: 62) ilişkin tespitlere yer verilmiştir.

Sağlık Bakanlığı 2018 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2019a) planlama, iletişim ve uzmanlaşma eksikliğinin, iç kontrol sisteminin oluşturulmamış olmasının sorunlara yol açtığı (s.23-31), fiilen şantiye halindeki alanlar için yer ve bahçe bakım hizmeti bedeli ödendiği (s.60), şirket tarafından ödenmesi gereken damga vergisinin idare tarafından üstlenildiği (s.65) ifade edilmiştir. Aynı Bakanlığın 2019 yılı denetim raporunda (Sayıştay, 2020a) şu bulgular yer almaktadır:

- Tarihinde teslim edilmeyen tesislerle ilgili yaptırım uygulanmamıştır (s.51-57).
- KDV istisnasından yararlanan şirketin yatırım maliyetlerindeki azalmalar kira tutarı ve süresine yansıtılmamıştır (s.101-102).
- Yer teslimi yapılmadan inşaat işleri başlamasına rağmen yatırım ve işletme dönemlerine ilişkin revizyonlar yapılmamıştır (s.105-106).
- Mali tabloların belirli aralıklarla idareye sunulması yükümlülüğü yerine getirilmemiştir (s.103-104).
- Projenin fiili tamamlama tarihi ile iş artışına ilişkin anlaşmazlık nedeniyle düzenlenen bilirkişi raporuna itiraz edilmesine rağmen tahkim sürecine başvurulmamış ve işletmeci firmaya temerrüt faizi ödenmiştir (s.140-147).

Sayıştay raporlarında özel şirketin çeşitli nedenlerle kamuya yapması gereken ödemeleri eksik yaptığı ya da hiç yapmadığı, miktara bağlı hizmet ödemeleri için şirketle yapılması gereken yılsonu mahsuplaşmalarının yapılmadığı hususlarına ilişkin bulgular da yer almaktadır.

SONUÇ

Devletin tarihsel süreçteki yapısal ve fonksiyonel dönüşümü, kamu hizmetlerinin üretim ve sunum yöntemlerini de etkilemektedir. Toplumun talep ve beklentilerinin sürekli artması karşısında sınırlı kaynaklarla etkili hizmet sunumunun güçleşmesi, alternatif modellerin geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Kamu sektörünün sahip olduğu güç ve kapasite, özel sektörün sahip

olduğu dinamizm ve kaynaklar ile sivil toplum imkanlarının en yüksek sinerjiyi oluşturacak şekilde yönlendirilerek kamu hizmetlerinin daha yüksek miktar, hız, kalite ve etkinlikte sunulmasını hedefleyen KÖİ modeli, ilişkisel devlet anlayışı çerçevesinde yeni bir ekonomi modeline temel teşkil etmektedir.

Türkiye’de ulaştırma, enerji, sağlık ve kentsel altyapı yatırımları başta olmak üzere birçok alanda yaygın olarak uygulanmakta olan bu model, özel sektörün finansman ve teknoloji gibi alanlardaki kapasitesinin yanı sıra, daha verimli, etkin ve dinamik yönetim anlayışını kamu hizmetlerinin sunumuna yansıtmayı amaçlamaktadır. Ancak söz konusu projelerde taraf olan kamu idarelerinde kurumsal kapasite yetersizliği ve uzmanlık eksikliği, hazırlık çalışmalarını olduğu kadar, sözleşmelerin bağitlanması, yatırım ve üretim süreçlerinin yönetimi, yükümlülüklerin yerine getirilmesinin etkili kontrol mekanizmaları ile takibi ve tarafların çıkarlarının korunması gibi hususları da etkilemektedir.

Kendine özgü nitelikleri nedeniyle yüksek risk ve esneklik barındıran KÖİ uygulamalarında saydamlık ve hesap verebilirlik ayrı bir önem kazanmaktadır. Bu alanda en önemli katkısı, TBMM adına bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirdiği denetimlerin sonuçlarını TBMM ve ilgili kamu idareleri ile birlikte kamuoyu ile de paylaşan Sayıştay sağlamaktadır. Her yıl kamu idarelerine ilişkin denetim raporlarında KÖİ projelerine ilişkin kapsamlı bulgulara yer veren Sayıştay, bu modelin geliştirilerek, kamu hizmetlerinin etkin sunulmasında güvenilir ve başarılı bir araç haline dönüştürülmesinde önemli bir sorumluluk üstlenmektedir. Kamu idarelerinin yıllık mali denetimleri sonucunda hazırlanan raporların KÖİ uygulamalarını tüm yönleri ile kapsama konusundaki sınırlılıklarının aşılması için, bu alandaki denetimlerin alana özgü geliştirilmiş standart, rehber ve metodolojiler çerçevesinde, konusunda uzmanlaşmış ekiplerce ve mali yıl ya da tekil kurumlara bağılı kalınmaksızın yürütülmesi önerilmektedir.

Denetimlerdeki sınırlılıklara rağmen modelin uygulama sonuçlarına ilişkin tespit ve değerlendirmelerin giderek artan ölçüde Sayıştay raporlarında yer alması, bu alanda daha etkin bir sistem kurulması ve modelin yasal ve kurumsal çerçevesinin güçlendirilmesi gereğini ortaya koymaktadır. Modelin, yapılan tespitler ve hizmet sunumundaki yeni yaklaşımlar dikkate alınarak yeniden kurgulanması yönüne somut bir sistem önerisi geliştirmek, bu çalışmanın sınırlarını aşmaktadır. Söz konusu modelin, uygulamadaki eksiklikler ve iyileştirme önerileri doğrultusunda geliştirilmesi, bundan sonraki araştırmaların konusu olacaktır.

KAYNAKÇA

- Alagöz, Mehmet ve Yokuş, Turgut (2017), Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 19(32):115-122.
- Alparslan, Uğur ve Miynat, Mustafa (2014), Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının Ekonomi Politikası, Yönetim ve Ekonomi, 21(2):19-40.
- Barney, Jay B. (1991), Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, Journal of Management, 17(1):99-120.
- Barney, Jay B., Right, Mike, Ketchen, David J.Jr. (2001), Resource-Based View of the Firm: Ten Years after 1991, Journal of Management, 17(1), 99-120.
- Beev, Ivaylo -Petar Peshev (2016), Public-Private Partnership: Current Status and Prospects for Development, Economic Alternatives, 3:317-330.
- Caldwell, Nigel D.; Roehrich, Jens K. and Gerard, George (2017), Social Value Creation and Relational Coordination in Public-Private Collaborations, Journal of Management Studies, 54(6):906-928.
- Cumhurbaşkanlığı (2019a), Kamu Özel İşbirliği Raporu 2018, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Cumhurbaşkanlığı (2019b), 11. Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Corbacho, Ana ve Shwartz, Gerd (2008), "PPPs and Fiscal Risks: Should Governments Worry?", Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks, (Ed. G. Schwartz, A. Corbacho ve K. Funke), ss.85-104, IMF Publication, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- De la Motte, Robin ve Hall, David (2003), The European Commission's Guide to Successful Public-Private Partnerships- A Critique, <https://www.epsu.org/article/european-commissions-guide-successful-public-private-partnerships-critique-psiru>
- Dong, Lisheng (2015), "Privatization Theory: Inheritance of Instrumental Rationality", Public Administration Theories, ss.101-112, Palgrave Macmillan, New York.
- Emek, Uğur (2014), Kamu-Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi. İktisat İşletme ve Finans, 29(337).
- Grimsey, Darrin ve Mervyn K., Lewis (2017), Global Developments in Public Infrastructure Procurement: Evaluating Public Private Partnerships and Other Procurement Options, EE Publishing, Cheltenham.

- Hall, David; De la Motte, Robin ve Davies, Steve (2003), Terminology of Public-Private Partnerships (PPPs), <https://www.epsu.org/article/terminology-public-private-partnerships-ppp>, Erişim: 19.12.2020.
- Hart, Oliver D. ve Moore, John (1990), Property Rights and the Nature of the Firm, *Journal of Political Economy*, 98(6):1119-1158.
- Hodge, Graeme A. ve Greve, Carsten (2017), On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review, *Public Works Management&Policy*, 22(1):55-78.
- INTOSAI PSC (2020a), ISSAI 5240: Guideline on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnership (PPP), <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020
- INTOSAI PSC (2020b), ISSAI 5220: Guidelines on Best Practice for the Audit of Public/Private Finance and Concessions, <https://www.pasai.org/pa-issais>, Erişim: 21.12.2020.
- Kenanoğlu, M. Emin (2019), Kamu Özel Sektör Ortaklığı ve Kredi Yurtlar Kurumu Uygulaması: Çanakkale İli Örneği, *JELECON, Journal of Life Economics*, 6 (3):361-378.
- Klein, Micheal (2015), Fundemantal of PPP, *World Bank PPP Series*.
- Köse, H. Ömer (2012), Küresel Krizle Mücadelede Denetimin Önemi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Rolü, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(3):93-108.
- Mendoza, Xavier ve Vernis, Alfred (2008), The Changing Role of Governments and the Emergence of the Relational State, *Corporate Governance*, 8(4):389-396.
- OECD (2012), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, <https://www.oecd.org/governance/oecd-recommendation-public-privatepartnerships.htm>, Erişim: 18.10.2020.
- Owusu-Manu, De-Graft, Edwards, David John, Kukah, A.S., Parn, Erika Anneli, El-Gohary, Hatem and Hosseini, M.Reza (2018), An Empirical Examination of Moral Hazards and Adverse Selection on PPP Projects: A Case Study of Ghana, *Journal of Engineering, Design and Technology*, 16(6): 910-924.
- Picot, Arnold; Florio, Massimo; Grove, Nico ve Kranz, Johann (Eds) (2015), *The Economics of Infrastructure Provisioning, The Changing Role of the State*, CESifo Seminar Series, MIT Press.
- Porter, Michael E. (1991), Towards A Dynamic Theory of Strategy, *Strategic Management Journal*, 12:95-117.

- Roehrich, Jens K.; Lewis, Michael A. ve George, Gerard (2014), Are Public-Private Partnerships A Healthy Option? A Systematic Literature Review, *Social Science & Medicine*, 113:110-119.
- Romero, Maria Jose (2015), What Lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and Their Impact on Sustainable Development, Eurodad, <http://www.eurodad.org/files/pdf/559da257b02ed.pdf>, Erişim: 13.11.2020.
- Sayıştay (2004), Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi, *Sayıştay Dergisi*, S.52.
- Sayıştay (2013), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2012 Yılı Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2014a), Maliye Bakanlığı 2013 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2014b), Sayıştay 2013 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2015), Sayıştay 2014 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2016), İstanbul BŞB 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2017a), Sayıştay 2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2017b), Sayıştay, 2016 Yılı Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2017c), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2016 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2018), Sayıştay 2017 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2019a), Sağlık Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2019b), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2020a), Sağlık Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Sayıştay (2020b), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, Sayıştay Başkanlığı.

- Sayıştay (2020c), 2019 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu, Sayıştay Başkanlığı.
- Song, Jinbo; Zhao, Yunpeng; Jin, Lulu ve Sun, Yan (2018), Pareto Optimization of Public-Private Partnership Toll Road Contracts with Government Guarantees, Transportation Research Part A: Policy and Practice, Elsevier, 117(C):158-175.
- Tanzi, Vito (2011), Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State, New York: Cambridge University Press.
- TASAV (2017), Kamu-Özel İşbirliği Projeleri: Türkiye ve Diğer Ülke Örnekleri, TASAV Ekonomi Araştırmaları Merkezi, www.turkakademisi.org, Erişim: 01.12.2020.
- Teker, Suat; Teker, D. ve Çimen, M. (2013), Ulaştırma Projeleri Finansmanı İçin Bir Model Önerisi: Kamu-Özel Sektör Ortaklığı ile Yap-İşlet-Devret, İşletme Araştırmaları Dergisi, 5/1 (2013) 116-129.
- Tokatlıoğlu, Mircan ve Şen, Semih (2019), Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye, International Journal of Public Finance, 4(2).
- Tunç, Gökhan ve Özserağ, E. (2015), Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler, 3. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, İzmir, 14-16 Ekim.
- UNCTAD (1998), Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities, <https://unctad.org/system/files/official-document/posdtetibd1.pdf>, Erişim: 12.12.2020.
- Yalçın, Fatma Ceren (2014), Kamu Özel İşbirliği ve Özelleştirme: Kavramsal Bir Çerçeve, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, S.25
- Vargas-Hernández, José G. (2015), The Question of Changing the Concept, Role and Functions of State, Socio-Economic Problems and the State, 13(2):5-15.



KALKINMA AJANSLARININ ULUSLARARASI FON VE YATIRIMLARI TÜRKİYE'YE ÇEKME KAPASİTESİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

A RESEARCH ON STRENGTHENING THE CAPACITY OF DEVELOPMENT AGENCIES TO ATTRACT INTERNATIONAL FUNDS AND INVESTMENTS TO TURKEY

İdris KOLOĞLU¹

ÖZ

Kalkınma ajansları Türkiye'nin gündemine Avrupa Birliği (AB) müzakere sürecinde giren kamu kurumlarıdır. Bu süreçte, merkezi kalkınma yaklaşımından, bölgesel kalkınma yaklaşımına geçişin bir sonucu olarak 2006 ile 2009 yılları arasında bölge esasına dayalı yirmi altı adet kalkınma ajansı kurularak faaliyete geçmiştir. On yılı aşkın bir süredir faaliyet göstermekte olan ajanslar, faaliyetlerini büyük ölçüde kamu kaynaklarını kullanarak yürütmektedir. Ancak kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçelerinden biri de AB fonlarının bölgelerde dağıtımına aracılık etme düşüncesidir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de kalkınma ajanslarının AB fonları ve diğer uluslararası fon ve yatırımları çekmede ne derece etkin olabildiklerini araştırmak ve uygulamadaki sorunlara yönelik somut çözüm önerileri geliştirmektir. Çalışmada temel araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi, veri toplama teknikleri olarak da literatür araştırması, mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi ile mülakat tekniği kullanılmıştır. Araştırma sonucunda, Türkiye'de kalkınma ajanslarının mali kaynaklarının ajanslara yüklenen misyona göre yetersiz olduğu ve ajansların gelirleri içinde uluslararası fonların payının beklenen düzeyin altında olduğu

¹ Dr., SMMM, Bağımsız Denetçi, İller Bankası Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı, ikologlu@ilbank.gov.tr, ORCID: 0000-0002-3131-5684

Gönderim Tarihi/Submitted: 05.12.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 24.12.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 28.12.2020

Atıf/To Cite: Koloğlu, İdris (2020), Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Fon ve Yatırımları Türkiye'ye Çekme Kapasitesinin Güçlendirilmesi Üzerine Bir Araştırma, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 41-69

görülmüştür. Kalkınma ajansları 2007 - 2020 döneminde Türkiye'ye tahsis edilen AB fonlarının %2,80'ini kullanabilmiş olup, 2014 - 2019 döneminde ise ülkeye giriş yapan doğrudan yabancı yatırımlarda %7,69 ile %0,72 arasında değişen oranlarda pay sahibi olmuştur. Ayrıca elde edilen bulgular ışığında, kalkınma ajanslarının geliştirilmesi ve bölgesel kalkınmada daha etkin rol üstlenebilmelerini sağlama amacına yönelik bazı öneriler geliştirilmiştir.

ABSTRACT

Development agencies are public institutions that entered Turkey's agenda during the European Union (EU) negotiation process. In this process, as a result of the transition from the central development approach to the regional development approach, 26 development agencies were established on a regional basis between 2006 and 2009. Agencies, which have been operating for more than ten years, carry out their activities largely using public resources. However, one of the reasons for the establishment of development agencies is the idea of mediating the distribution of EU funds among the regions. This study aims to examine the effectiveness of development agencies at attracting EU funds and other international funds and investments to Turkey, and to develop concrete solutions to the problems in practice. In the study, qualitative research method was used as the basic research method; and literature research, legislation review, report and document analysis and interview technique were used as data collection techniques. The study results indicated that the financial resources of development agencies in Turkey were insufficient vis-à-vis the mission undertaken by the agencies and that the share of international funds within the agencies' revenues were below the expected level. Development agencies were able to use 2.80% of EU funds allocated to Turkey in the 2007-2020 period and had a share varying between 7.69% and 0.72% in foreign direct investments entering the country in the 2014-2019 period. In addition, in the light of the findings, some suggestions have been made for improving the development agencies and ensuring that they can take a more active role in regional development.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Kalkınma, Kalkınma Ajansları, Uluslararası Fon, Uluslararası Yatırım, Aracı Kurum.

Key Words: Regional Development, Development Agencies, International Fund, International Investment, Intermediate Body.

GİRİŞ

Kalkınma ajansları Türkiye'de Avrupa Birliği (AB) müzakere sürecinde ortaya çıkmış kurumlardır. Bu süreçte Türkiye'de merkezi kalkınma yaklaşımından, bölgesel kalkınma yaklaşımına geçişin bir sonucu olarak, bölge esasına dayalı yirmi altı adet kalkınma ajansı kurularak faaliyete geçmiştir. Bugün ajansların faaliyete geçmesinin üzerinden on yıldan fazla bir süre geçmiş olup, gelinen

süreçte ajansların kendilerinden beklenen performansı gösterip gösteremediği hala tartışma konusudur. Bu tartışmaların bir kısmı, mevzuattaki görev alanının çok geniş belirlenmesine karşın, ajansların mevcut bütçe imkânlarının bu görevleri etkin olarak icra etmede yetersiz olduğuna ilişkindir.

Ajanslar kuruldukları tarihten bu yana ağırlıklı olarak kamu kaynaklarını kullanmıştır. Ancak bu kaynakların yetersiz oluşu nedeniyle, AB fonları başta olmak üzere diğer uluslararası mali kaynakların ve yatırımların Türkiye'ye çekilerek bölgesel kalkınmaya tahsis edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçelerinden birisi de AB sürecinde Türkiye'ye tahsis edilecek fonların kullanımında ve uluslararası doğrudan yatırımların çekilmesinde ajansların aracı kurum olarak görev yapması düşüncesidir. AB üyelik sürecini yaşayan ülkelerde, kalkınma ajanslarının AB fonları başta olmak üzere çeşitli uluslararası fon ve doğrudan yatırımları çekmede etkin rol alabildikleri görülmektedir. Bu nedenle, bu çalışma kapsamında Türkiye'de faaliyet göstermekte olan kalkınma ajanslarının geçmişten günümüze, AB fonları başta olmak üzere uluslararası fon ve yatırımları çekme konusundaki rolü araştırılmıştır.

Çalışmada temel araştırma yöntemi olarak nitel araştırma yöntemi; veri toplama teknikleri olarak da literatür araştırması, mevzuat incelemesi, rapor ve doküman analizi ile mülakat tekniği kullanılmıştır.

Bu kapsamda çalışmada, öncelikle kalkınma ajanslarının tanımı, özellikleri, dünyadaki gelişimleri ve AB fonlarının kullanımındaki rolü ele alınmış, daha sonra da Türkiye'de kalkınma ajanslarının tarihsel gelişimi, AB uyum sürecinde kalkınma ajanslarının konumu ile Türkiye'ye tahsis edilen AB fonlarının kullanım düzeyi incelenmiştir. Daha sonra, kalkınma ajanslarının uluslararası fon ve yatırımları çekmede oynadığı rol, ilgili mevzuat ve kamuya açıklanan resmi rapor ve dokümanlardan yola çıkılarak analiz edilmiştir. Son olarak literatür araştırması, mevzuat incelemesi ve rapor ve doküman analizi sonucu elde edilen bulgular, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA) yönetici ve uzman personeli ile yapılan mülakatlar ışığında değerlendirilerek, ajansların kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmesi ve kurumsal kapasitelerinin artırılması amacıyla alınması gereken önlemlere ilişkin öneriler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1. KALKINMA AJANSLARI

1.1. Kalkınma Ajansı Nedir?

Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) tarafından (bölgesel) kalkınma ajansı, "sektörel ya da genel olarak kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümleri için bir dizi fırsat ya da yöntem seçen ve problem çözümlerinin maksimizasyonu için proje destekleyen bir operasyonel yapı" olarak tanımlanmaktadır (EURADA, 1999: 16-18).

Dünya Bankası'na göre (bölgesel) kalkınma ajanslarının temel özellikleri; kendilerine has hukuki bir statüye, işlevsel açıdan bağımsızlığa ve genellikle çok ortaklı veya paydaşlı yönetim kurullarına sahip olma ve kar amacı gütmemidir (World Bank, 2009).

Kalkınma ajanslarıyla ilgili yaptıkları çalışmalarla tanınan Greg, Huxley ve Mountford'a (2010: 153) göre kalkınma ajanslarının temel işlevleri; kalkınmada stratejik hareket etme, yatırımı ve kalkınmayı hedefleme, yenilikçilik, girişimcilik, beceri ve istihdam geliştirme, proje bazlı destekleme ve bölgesel kapasite oluşturmaktır.

Dolayısıyla kalkınma ajansları; yatırım çekme, tanıtım sağlama, işbirliğini ve kurumlar arası iletişimi geliştirme, bölge içinde farklı aktörleri koordine etme, KOBİ'lere koçluk ve teknik danışmanlık hizmeti verme, proje karşılığı mali destek verme, yeni yatırım alanlarını belirleme ve bölgesel ve yerel kalkınma stratejileri hazırlama gibi alanlarda çalışmak üzere tasarlanıp organize olan katalizör kurum ve kuruluşlardır (Dedeoğlu ve Sertesin, 2011: 5).

1.2. Kalkınma Ajanslarının Gelişimi

Dünya'da ilk kalkınma ajansının ABD'de 1933 yılında kurulan Tennessee Vadisi İdaresi (Tennessee Valley Authority) olduğu bilinmekte olup, bu kurumun kuruluş amacı çok geniş ve kapsamlı çevresel, ekonomik ve teknolojik konularla ilgili çalışmalar yapmaktır. Ayrıca faaliyet alanları arasında düşük maliyetli elektrik dağıtımı ve doğal kaynakların yönetimi gibi konular da mevcuttur (Tennessee Valley Outhority, 2020).

Avrupa'da ise ilk kalkınma ajansları 2. Dünya Savaşının ardından savaşın getirdiği yıkım, sanayi gerilemesi ve türlü ihmallerin yaratabileceği bölgesel ekonomik krizlere karşı bir tedbir olarak kurulmuştur. Avrupa'da bu dönemde ajanslar; özellikle Fransa, Almanya ve Belçika'da, hasar görmüş ve geri kalmış kentleri canlandırmak ve iktisadi kalkınmayı yeniden başlatmak amacıyla kurgulanmıştır (Mountford, 2009: 2).

Sonraki yıllarda dünyanın çeşitli ülkelerinde kalkınma ajansları farklı nedenlerle kurulmaya başlanmıştır. ABD'de 1960 ve 1970'lerde ağır sanayilerin bulunduğu kuzey ve kuzeydoğu bölgelerindeki ekonomik sorunlar, Doğu Asya'da 1980 ve 1990'larda hızlı kentleşme ve sanayileşmeyi yönetme ihtiyacı, Latin Amerika, Güney Asya, Afrika ve Doğu Avrupa'da ise yeni gelişen ekonomik bölgelerde, kalkınmayı teşvik etme düşüncesi ajansların kuruluş düşüncesinde en önemli gerekçeler olmuştur. Bunların yanı sıra, 1990'larda Avrupa, Kuzey Amerika ve Doğu Asya'da artan rekabet ortamı nedeniyle ekonomik kalkınmaya yönelik ajansların kurulduğu bilinirken, 1990 - 2005 yılları arasındaki dönemde ise ajansların daha çok kalkınmakta olan ülkelerde kurulmaya başlandığı görülmüştür (Mountford, 2009: 3).

1.3. AB Fonlarının Kullanımında Kalkınma Ajanslarının Rolü

AB üyelik sürecini yaşayan ülke deneyimlerine bakıldığında, bu ülkelerde kalkınma ajanslarının önemli bir kısmının AB fonlarının kullanımında önemli roller üstlendikleri görülmektedir. Bilhassa Orta Avrupa ve Doğu Avrupa ülkelerinde, AB yapısal fonlarından tahsis edilen, rekabet edebilirlik ve yenilikçilik temalı fonların bir kısmı ajanslar üzerinden kullanılmıştır. Bu fonların belli bir strateji çerçevesinde kullanımı şart olduğu için ajanslar bu programların hazırlık ve yerel uygulamalarına ciddi katkılar vermiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 69). Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren AB'de kalkınma ajansları bölgesel politikanın uygulanmasında en önemli araçlardan biri olmuştur. Ayrıca, yapısal fonlardan yararlanan ajanslar kurumsal gelişim açısından da önemli mesafeler almıştır. Bu dönemde, Polonya, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Romanya, Portekiz, Bulgaristan, Slovakya, Macaristan, Slovenya, Estonya gibi birçok ülkede hızla yeni kalkınma ajansları kurulmuştur (Can, 2011: 35).

Örneğin Polonya'da 1991 yılında önce 7 bölgesel kalkınma ajansı kurulmuş, daha sonra 2011 yılında bu sayı 57'ye çıkmıştır. Bu ajansların çoğunluğu, yerel sosyo-ekonomik dengesizliklere yönelik AB fonlarını yönetmek için kurulmuştur (Cumhurbaşkanlığı DDK, 2014: 45, 48, 52). Ajanslar kurulduktan sonra, kaynak yetersizlikleri nedeniyle AB fonları ile birlikte Birleşik Krallık ve ABD kaynaklı projelere de yönelmişlerdir. AB fonlarının yönetiminde aracı kurum olarak görev alan ajansların zamanla özel sektöre destek konusunda da kendilerini geliştirdikleri görülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 53-54).

İsveç'te kurulmuş olan Tillväxtverket Ajansı özel sektör ve girişimcilik desteklemesi yoluyla kalkınmayı ve yatırım ortamını iyileştirmeyi hedefleyen bir ajanstır. Ajans, bölgesinde AB fonları ile uygulanan bölgesel kalkınma programlarının yönetim otoritesi olup, temel görevlerinden biri AB fonları ile bölgesel gelişme ve istihdama dönük projelerin desteklenmesini sağlamaktır (Tillväxtverket Ajansı, 2020).

Çek Cumhuriyeti'nde kalkınma ajansları, ekonomide yeniden yapılanmaya katkı vermek amacıyla, 1990'ların ilk yıllarında kurulmuştur. İlk kurulan kalkınma ajansı 1993 yılında kurulan Ostrava Ajansıdır. Bunu 1994 yılında kurulan Most Ajansı takip etmiştir. Bu ajanslar AB Yapısal Fon Programlarının bölgesel uygulayıcıları olarak görev yapmış, daha sonra zamanla rolleri değişmiştir. Bu kalkınma ajansları AB programlarının uygulanmasından önemli deneyimler elde etmiştir (TEPAV, 2007: 15, 18).

Romanya'da 1999 yılında kurulan Kuzeydoğu Bölgesel Kalkınma Ajansı, PHARE Programı kapsamında sağlanan mali yardımlarla yürütülen projeleri uygulama birimi olarak kurulmuştur. Ajans 2013 yılından itibaren AB fonları ile desteklenen Ekonomik Rekabet Edebilirliğin Artırılması Operasyonel Programında aracı kurum olarak görev almıştır (Avrupa Komisyonu, 2020a).

Son örnek olarak ele alınan, Portekiz'de ise 2013 yılında kurulan Kalkınma ve Uyum Ajansı AB Yapısal Fonları ile bölgesel politikalardan sorumlu kurumdur. Uyum politikası kapsamındaki fonların genel koordinasyonu ve AB fonlarının etkin kullanımı konusunda önemli görevleri bulunmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018a: 55-56).

2. TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

2.1. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Gelişimi

Kalkınma ajanslarının Türkiye'nin gündemine girmesi, AB adaylığının onaylandığı 1999 Helsinki Zirvesi ile söz konusu olmuştur. AB Bölgesel Politikası ve bu politika kapsamındaki mali desteklerin Türkiye'ye sağlanabilmesi için yapılması gereken çalışmalar Katılım Ortaklığı Belgelerinde belirtilmiştir (Berber ve Çelepçi, 2005: 146). Bu kapsamda 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'den, NUTS olarak bilinen AB İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırmasına uygun, üç düzey için sınıflandırma yapılması istenmiş ve Türkiye tarafından yapılan sınıflandırma 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiştir (Koçberber, 2006: 40-41).

Buna göre, Düzey-1 birimleri 12 tane olup bunlar; İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleridir. Kalkınma ajanslarının sınırlarını belirleyen Düzey-2 Bölgeleri de Şekil 1'deki haritada görüldüğü üzere 26 adettir. Düzey-3 kapsamındaki birimler ise il düzeyinde olup, Türkiye'nin 81 iline karşılık gelmektedir (Çamur ve Gümüş, 2005: 155).



Şekil 1: Türkiye'de Kalkınma Ajansları, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019: VI).

Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde, Türkiye'de bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını azaltmada mevcut politikaların yeterince etkili olmaması ve küresel ortamda bölgesel gelişme politikalarında değişim etkili olmuştur. AB'nin çeşitli fonlarından yararlanılması amacı da kalkınma ajanslarının kuruluşunda önemli bir etkidir. Bu husus 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un genel gerekçesinde açıkça yazılmıştır (Cumhurbaşkanlığı DDK, 2014: 771-773). Dolayısıyla 5449 sayılı Kanun 2006 yılında bu şartlar altında yürürlüğe girmiştir. Devam eden süreçte, 5449 sayılı Kanuna dayanarak çıkarılan üç Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye'de aşamalı olarak 2006, 2008 ve 2009 yıllarında toplam 26 kalkınma ajansı kurularak faaliyete geçmiştir. Kalkınma ajansları 5449 sayılı kuruluş kanunu kapsamında ilk olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve daha sonra Kalkınma Bakanlığı koordinasyonu ile faaliyet göstermekte iken, Türkiye'de 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının koordinasyonu altına alınmıştır (Koloğlu, 2019: 154).

2.2. Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Genel Görünümü

Kalkınma ajanslarının görevleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 188'inci maddesinde sayılmıştır. Bu görevler şunlardır:

- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, söz konusu projeleri izlemek ve değerlendirmek,
- Yerel ve kırsal kalkınmayı destekleyici kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmak,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliklerini geliştirmek ve bu kesimlerin kalkınmayı destekleyici projelerini izlemek,
- Kaynaklarını bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,
- Bölgenin kalkınmasını sağlayacak imkânları tespate dönük araştırmalar yapmak,
- Bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak,
- Yatırımların takibini ve sonuçlandırılmasını tek elden yürütmek,
- Küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,
- İkili veya çok taraflı uluslararası programları tanıtmak ve bu kapsamda proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

Kalkınma ajansları bu görevler kapsamında çeşitli faaliyetlerde bulunmakla birlikte, somut olarak öne çıkan faaliyetler mali destek programlarıdır. Ajanslar kuruldukları tarihten itibaren 2018 yılsonuna kadar toplam 19.311 proje için yaklaşık 2.931 milyon TL hibe desteğinde bulunmuşlardır. Bu tutarın; yaklaşık %84'ü (2.466 milyon TL) Proje Teklif Çağrıları, %9'u (263 milyon TL) GÜdümlü Projeler, %3'ü (91 milyon TL) Doğrudan Faaliyet/Fizibilite Destekleri ve %4'ü (111 milyon TL) ise Teknik Destek Programlarına ait desteklerdir (Sayıştay, 2018: 138).

Kalkınma ajanslarının gelir kalemleri 5449 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde sayılmaktadır. Bu kapsamda ajansların 2019 yılı toplam gelir kalemleri ve gelirler içindeki yüzdelik payların gerçekleşmeleri Tablo 1'de görülmektedir.

Tablo 1: Kalkınma Ajanslarının 2019 Yılı Gelirleri

Gelir Türü	Miktarı (Bin TL)	Tüm Gelirlere Oranı (%)
Genel Bütçe Transfer Ödeneği	281.992	22,73
Genel Bütçe Bağış ve Yardımlar	287.269	23,16
Belediyelerden Aktarılan Pay	370.829	29,89
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Pay	35.783	2,88
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	11.595	0,93
AB ve Diğer Uluslararası Fonlardan Aktarılan Paylar	1.866	0,15
Faaliyet Gelirleri	2.245	0,18
Proje ve Faaliyet Destekleme Ödemelerinden İadeler	594	0,04
Diğer Gelirler	248.078	20,00
Toplam	1.240.251	100,00

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019: 16-19)

Bu tabloya göre, 2019 yılında ajansların toplam geliri 1.240 milyon TL olup, toplam gelirleri içerisindeki en önemli pay %45,89 oranı ile genel bütçeden ayrılan transfer ödeneği ile bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. Bunu %29,89 oranı ile belediyelerden aktarılan paylar ve %20 oranı ile Diğer Gelirler kalemi takip etmiştir. İl Özel İdarelerinden aktarılan payların oranı %2,88 ve Sanayi ve Ticaret Odalarından aktarılan payların oranı ise %0,93'tür. Dolayısıyla merkezden aktarılan ödenek, bağış ve yardımlar ajansların faaliyetlerine devam edebilmeleri için en temel mali kaynaktır. Diğer önemli bir kaynak da gelirlerin yüzde %32,77'sini oluşturan yerel yönetim (belediye ve özel idare) payları olup, AB ve diğer uluslararası fonlardan aktarılan kaynaklar ise %0,15 oranı ile çok küçük bir paya sahiptir.

Öte yandan, Aralık 2019'da Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası tarafından Bölgesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Fonun ana yatırımcısı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olup, fon tutarı 400 milyon TL olarak taahhüt edilmiştir. Bu fon vasıtası ve kalkınma ajansları eliyle, bölgelerde katma değeri yüksek mal ve hizmet üreten işletmelerin ortaya çıkarılması, finansman ihtiyacı olan ve büyüme potansiyeli taşıyan şirketlere sermaye katkısı yapılması, bu şirketlerin rekabet güçlerinin artırılması amacıyla özel sermaye yatırımı yapılması hedeflenmektedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019: 16, 31).

Kalkınma ajanslarının giderleri incelendiğinde ise, proje ve faaliyet destekleme giderlerinin en temel bütçe kalemi olduğu görülmektedir. 2019 yılı bütçe giderleri Tablo 2'de belirtilmiş olup, toplamda 796 milyon TL olarak gerçekleşen giderlerin; %53,7 oranına karşılık gelen 427 milyon TL'si ana faaliyet alanı olan proje ve faaliyet destekleme giderlerine harcanırken, %35,5 oranına karşılık gelen 282 milyon TL'si genel yönetim hizmetlerine, %5,8 oranına karşılık gelen 46 milyon TL'si ise tanıtım ve eğitim hizmetlerine harcanmıştır. Diğer giderler ise toplam harcamaların %5'ini oluşturmuştur.

Tablo 2: Kalkınma Ajanslarının 2019 Yılı Giderleri (Bin TL).

Genel Yönetim Hizmetleri	Plan, Program ve Proje Hizmetleri	İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Giderleri	ARGE Hizmetleri	Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	Proje ve Faaliyet Destekleme Giderleri	Toplam
282.859	17.529	7.172	15.138	46.214	427.876	796.788
%35,5	%2,2	%0,9	%1,9	%5,8	%53,7	%100

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019: 23-24)

Sayıştay'a (2019: 107) göre, ajansların kurularak faaliyete geçtiği 2008-2018 yılları arasındaki dönemde, harcanan toplam kaynakların yaklaşık üçte biri genel yönetim hizmetleri için harcanmış olup, proje destek faaliyetleri açısından bir mukayese yapıldığında ise ajanslarca proje destekleri için verilen toplam mali kaynağın yaklaşık yarısı kadar da genel yönetim harcaması gerçekleşmiştir. Ayrıca genel yönetim giderlerinin toplam bütçe içerisindeki payı giderek arttığından, ajans mevzuatındaki "personel harcamalarının gerçekleşen bütçe gelirlerinin %15'ini aşmaması" prensibine son dönemlerde uyulamamıştır (Karakaya, 2019: 32).

2.3. AB Uyum Süreci ve Kalkınma Ajansları

AB müzakerelerinde kalkınma ajanslarının da dâhil olduğu, "22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı" 2013 yılında müzakereye açılmıştır. Bu fasılda yer alan "AB Bölgesel Politikası" başlığı esas olarak bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılmasına yönelik çalışmaları kapsamaktadır (Dışişleri Bakanlığı, 2020a). Dolayısıyla bölgesel gelişmişlik farkları AB'nin güncel ve öncelikli bir sorunudur. EUROSTAT, AB'deki gelişmişlik farklarına ilişkin bir basın duyurusunda, kişi başına düşen bölgesel GSYH'nin 2017 yılında, Birliğin ortalamasının %31'i ile %626'sı arasında değişiklik gösterdiğini açıklamıştır.

Buna göre, en zengin bölge İç Londra, en fakir bölge ise Bulgaristan'ın Kuzey Batı bölgesidir (Özcan, 1999: 3-4). AB'nin 2000 yılında hazırlanan Lizbon Stratejisi ile 2020 Avrupa Stratejisinde de "AB Bölgesel Politikası" en önemli politika araçları arasında sayılmaktadır (Özcan, 1999: 4-5).

22. Fasil kapsamında yer alan "Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı ise, AB'nin mali aracı niteliğinde olan yapısal fonlara ilişkin mevzuatının uygulama mekanizmalarını içermektedir. Bu kapsamda, Türkiye tarafından IPA-I (2007-2013) ve IPA-II (2014-2020) dönemlerinde gerekli organizasyon yapısı kurularak işletilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2020a).

Bu fasla uyum kapsamında 2013 yılında hazırlanan Ulusal Eylem Planında, kalkınma ajanslarının AB fonlarının kullanımında; adaylık döneminde "Aracı Kurum" (Intermediate Body) ve üyelik döneminde ise "Yönetim Otoritesi" (Managing Authority) olarak görev almaları öngörülmüştür (Cumhurbaşkanlığı DDK, 2014: 522-523).

Geldiğimiz süreçte, 22. Fasil kapsamında 2013 yılından bu yana çeşitli çalışmalar yürütülmekle birlikte, Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan en son rapor olan 2019 Türkiye Raporunda, IPA II fonlarının kullanılmasında ve kapasitenin güçlendirilmesinde gerekli ilerlemenin kaydedilemediği, yasal çerçevede herhangi bir ilerlemenin olmadığı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde 2014-2023 Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'nin nasıl uygulanacağını belirsizliğini koruduğu belirtilmiştir. Kalkınma ajanslarının yetkilerinin sınırlı olduğu ve idari kapasitelerinde gerileme olduğu da ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2020b). Dolayısıyla, 22. fasıl ile ilgili eksiklikler devam ettiğinden fasılın kapanışı henüz gerçekleşmemiştir (AB Bakanlığı, 2016: 145-151).

3. AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'YE TAHSİS EDİLEN FONLAR

AB fonları üyelik sürecindeki ülkelere AB müktesebatına uyum amacıyla verilmekte olup, Türkiye Şekil 2'deki tablodan da görüleceği üzere, 1963 yılından bu yana çeşitli programlar kapsamında bu fonlardan yararlanmıştır.



Şekil 2: AB Kaynaklı Yardımların Türkiye'de Gelişim Süreci, İçişleri Bakanlığı (2015).

3.1. Adaylık Öncesi Dönem

1963 Türkiye-AT Ortaklık Anlaşması'ndan 1996 Gümrük Birliği Anlaşması'na kadar geçen süre Türkiye'nin fonlardan mali protokollerle yararlandığı bir dönemdir. Bu dönemde çoğu kredi niteliğinde toplam 1 milyar Avro civarında kaynak kullanılmıştır. Türkiye ve AT arasında Gümrük Birliği kurulmasından adaylık statüsü kazanılan 1999 yılına kadar olan dönemde ise Gümrük Birliği'ne bağlı bazı mali yardımlar yapılmıştır. Bu dönemde de çoğu kredi şeklinde kullanılan toplam yardım tutarı 755,3 milyon Avrodur. Ayrıca 1990'lı yıllarda Avrupa-Akdeniz ortaklığı içinde finanse edilen MEDA (Mediterranean Economic Development Area) Programı kapsamındaki hibelerden de faydalanılmıştır. Türkiye'ye, 1996 - 1999 döneminde MEDA-I Programı kapsamında 376 milyon Avro, 1997 - 1999 döneminde EUROMED Programı kapsamında ise 205 milyon Avro hibe ve kredi kullanılmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2020b).

3.2. Adaylık Sonrası Dönem

1999 yılında AB'ye aday ülke statüsünün ardından Türkiye, 2001 sonu itibarıyla hibe fonlardan artık tek başlık altında yararlanmaya başlamıştır. Buna

göre, Türkiye'ye adaylık sürecinde proje bazlı yıllık 177 milyon Avro verilmesi öngörülmüş ve 2002-2006 yılları arasında da yaklaşık 1,3 milyar Avro değerinde fon kullanılmıştır. Yine MEDA-II Programı bu süreçte devam etmiş, 2000-2006 döneminde tahsis edilen kaynak tutarı 890 milyon Avro olmuştur. Adaylık statüsü alındıktan sonra ise 2002 yılından itibaren Türkiye MEDA Programının kapsamı dışına çıkmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2020b).

AB ile müzakerelere Ekim 2005'te başlanılmasının ardından mali yardımların nitelik ve niceliği değişmiştir. Çok farklı alanlarda AB'ye uyumu amaçlayan yasal ve idari değişiklikler öngörüldüğünden, Türkiye'ye sağlanan mali yardım miktarlarında geçmişe kıyasla ciddi bir artış olmuştur (Dışişleri Bakanlığı, 2020b). Bu kapsamda, 2007-2013 döneminde aday ve potansiyel aday ülkelere yapılan mali yardımlar, Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) adı altında birleştirilmiştir. IPA-I (2007-2013) döneminde Türkiye için 4,8 milyar Avro, IPA II (2014-2020) döneminde ise 4,4 milyar Avro fon tahsis edilmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2019).

AB tarafından 2002-2020 yılları arasındaki dönemde Türkiye'ye sağlanan fonlar ve bunların kullanımına ilişkin bilgiler Tablo 3'te derlenmiştir. Buna göre, AB tarafından Türkiye'ye tahsis edilen fonların; 2002-2006 döneminde 254,8 milyon Avro, IPA I döneminde 753,5 milyon Avro ve IPA II döneminde ise (Mayıs 2020 itibarıyla) 3.516,3 milyon Avro tutarındaki kısmı harcanamamıştır. Dolayısıyla 2002-2020 döneminde Türkiye'ye tahsis edilen 10.547,7 milyon Avro tutarındaki fonun toplamda %57,10'una karşılık gelen 6.023,1 milyon Avroluk kısmı kullanılabilmesine karşılık, 4.524,60 milyon Avroluk kısmı kullanılamamıştır.

Tablo 3: AB Fonlarının Tahsislere Göre Kullanım Durumu (Milyon €), (Mayıs 2020)

Dönemi (Yıllar)	AB Toplam Tahsisat Tutarı	Toplam Finansman Anlaşması Bütçesi	Toplam Sözleşme Tutarı	Toplam Harcama Tutarı	Tahsisata Göre Harcama Oranı (%)	Toplam Kullanılmayan Tahsisat Tutarı
2002-2006	1.298,5	1.298,5	1.045,5	1.043,7	80,38	254,8
IPA I (2007-2013)	4.795,3	4.444,0	4.393,8	4.041,8	84,28	753,5
IPA II (2014-2020)	4.453,9	2.778,5	1.801,9	937,6	21,05	3.516,3
TOPLAM	10.547,7	8.521,0	7.241,2	6.023,1	57,10	4.524,60

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020); Dışişleri Bakanlığı (2020b)

Öte yandan, 2021-2027 yıllarını kapsayacak IPA III dönemi için Avrupa Komisyonu 14 Haziran 2018 tarihinde uygulama tüzüğü yasa teklifini yayımlamıştır. IPA III için teklif edilen mali paket, tüm aday ve potansiyel aday ülkeler için mevcut finansmanda %27'lik bir artışla 14,5 milyar Avroya tekabül etmektedir. Türkiye de bu fonlardan yararlanacak yedi aday ülke içerisinde yer almakla birlikte, henüz her bir ülke için tahsisatlar belirlenmemiştir (Avrupa Komisyonu, 2020c).

4. KALKINMA AJANSLARININ ULUSLARARASI FON VE YATIRIMLARI TÜRKİYE'YE ÇEKMEDEKİ ROLÜ

4.1. Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Fonları Türkiye'ye Çekmedeki Rolü

Türkiye'de kalkınma ajanslarının tüm süreç ve uygulamaları AB uygulama ve standartları örnek alınarak tasarlanmıştır. Böylece bazı ajanslar bu avantajı kullanarak bazı uluslararası fonları bölgelerine çekme konusunda başarı gösterebilmiştir (Koloğlu, 2019: 113). Ajansların kuruldukları tarihten 2018 yılı sonuna kadarki döneme ilişkin uluslararası proje sayıları Tablo 4'te görülmektedir. Buna göre 26 ajans tarafından toplam 126 adet uluslararası proje uygulanmış olup, bu projelerden 122'sinde AB fonlarından, 4'ünde ise diğer uluslararası fonlardan kaynak temin edilmiştir. Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA) ve Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA) sırasıyla 18 ve 12 proje sayıları ile öne çıkan ajanslardır (Sayıştay, 2019: 104).

Türkiye'de kalkınma ajansları uluslararası projelere, yararlanıcı, ortak veya teknik destek veren kuruluş olarak katılmışlardır. Ajansların 122 AB projesinde oynadığı rol ve projelerin toplam bütçe durumu da Tablo 5'te yer almaktadır. Bu tabloya göre ajanslarca AB kaynaklarından bugüne kadar toplam 259.754.742 € fon sağlanabilmiştir. Ulusal katkılarla birlikte projelerin toplam bütçe tutarı 284.738.451 €'dur.

Tablo 4: Kalkınma Ajanslarınca Uygulanan Uluslararası Proje Sayıları (2018 yılı dâhil)

Ajans Adı	IPA I (2007-2013)	IPA II (2013-2020)	Diğer AB Kaynakları	AB Dışındaki Uluslararası Kaynaklar	Toplam
AHIKA	3	0	1	0	4
ANKARAKA	2	1	3	0	6
BAKA	1	0	0	0	1
BAKKA	0	0	0	0	0
BEBKA	0	2	1	1	4
ÇKA	0	2	0	0	2
DAKA	2	1	1	0	4
DİKA	4	0	1	0	5
DOĞAKA	3	1	2	0	6
DOKA	6	0	2	1	9
FKA	2	2	0	0	4
GEKA	0	0	2	0	2
GMKA	2	1	0	0	3
İKA	1	1	0	0	2
İSTKA	0	0	1	0	1
İZKA	0	1	5	2	8
KARACADAĞ	2	0	1	0	3
KUDAKA	2	3	0	0	5
KUZKA	0	1	1	0	2
MARKA	4	3	11	0	18
MEVKA	0	0	5	0	5
OKA	6	0	6	0	12
ORAN	3	0	0	0	3
SERKA	0	4	0	0	4
TRAKYA	1	3	1	0	5
ZAFER	3	1	4	0	8
TOPLAM	47	27	48	4	126

Kaynak: Sayıştay (2019: 104)

Tablo 5: AB'ye Sunulan Projeler Kapsamında Elde Edilen Kaynak Tutarı (2018 yılı dâhil)

Kalkınma Ajansının Projedeki Fonksiyonu	Projenin Durumu	Proje Sayısı	Toplam Bütçe (€)	AB Katkısı (€)	Ulusal Katkı (€)
Yararlanıcı	Tamamlanan	45	94.732.546	78.478.577	16.303.420
	Devam Eden	13	66.335.001	57.896.352	8.438.649
Ortak	Tamamlanan	29	13.215.090	11.149.644	1.296.798
	Devam Eden	11	17.170.217	14.612.658	2.462.559
Teknik Destek Sağlayan	Tamamlanan	16	63.571.371	72.786.548	12.826.541
	Devam Eden	8	29.714.225	24.830.962	4.883.263
TOPLAM		122	284.738.451	259.754.742	46.211.229

Kaynak: Sayıştay (2019: 104)

IPA I ve IPA II dönemlerinde tahsis edilen fonların toplam tutarının 9.254.000.000 € olduğu dikkate alındığında, ajanslar tarafından bölgelerine çekilen toplam AB kaynağının Türkiye'ye tahsis edilen AB fonlarının (259.754.742 € / 9.254.000.000 € * 100=) %2,80'ine karşılık geldiği görülmektedir.

4.2. Kalkınma Ajanslarının Uluslararası Yatırımları Türkiye'ye Çekmedeki Rolü

Kalkınma ajanslarının faaliyet gösterdiği son on yıllık (2011 - 2020) dönemde Türkiye'ye giriş yapan uluslararası doğrudan yatırım tutarları Tablo 6'da yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden de açıkça görüleceği üzere, Türkiye'ye gelen uluslararası doğrudan yatırımlar; 2011 yılında 16.182 milyon Dolar iken, 2012, 2013 ve 2014 yıllarında kısmen azalmış, daha sonra da 2015 yılında 19.263 milyon Dolara çıkarak bu dönemde zirve yapmıştır. 2016 yılından itibaren ise 2018 yılındaki yükseliş hariç, uluslararası yatırımlarda genel bir düşüş olmuştur.

Tablo 6: Türkiye'ye Giriş Yapan Uluslararası Doğrudan Yatırımlar (2011 - 2020)

(Milyon ABD Dolar)	Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişleri (Net Yükümlülük Oluşumu)										2019	2020	2019-2020	2002-2020/Ocak- Temmuz
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020					Değ.(%)	Toplam
Uluslararası Doğrudan Yatırım Girişi (Net Yükümlülük Oluşumu)*	16.182	13.744	13.563	13.337	19.263	13.929	11.099	13.023	8.787	5.438	3.587	-34,04%	221.881	
Sermaye	14.145	10.128	9.936	8.371	11.817	6.906	5.532	6.304	5.242	3.542	2.471	-30,24%	153.826	
Yatırım	16.136	10.761	10.523	8.632	12.181	7.527	7.401	6.774	5.611	3.588	3.617	0,81%	164.201	
Taahhüt	1.991	633	587	261	364	621	1.869	470	369	46	1.146	2391,30%	10.375	
Diğer Sermaye (Net)**	24	980	578	645	3.290	3.133	924	804	-1.434	-635	-954	50,24%	13.140	
Gayrimenkul (Net)	2.013	2.636	3.049	4.321	4.156	3.890	4.643	5.915	4.979	2.531	2.070	-18,21%	54.915	

* TCMB tarafından yayımlanan ödemeler dengesi istatistikleri altındaki uluslararası doğrudan yatırım verileri IMF Altıncı El Kitabına göre düzenlenmiştir.

** Uluslararası Sermayeli Firmaların Yabancı Ortaklarından Aldıkları Kredi

Kaynak: Ticaret Bakanlığı (2020)

Diğer taraftan, kalkınma ajanslarının bölgelere çekilen yatırımlara ilişkin, 2014-2019 yılları arasındaki döneme ait kamuya açıklanmış veriler Tablo 7'de toplanmıştır.

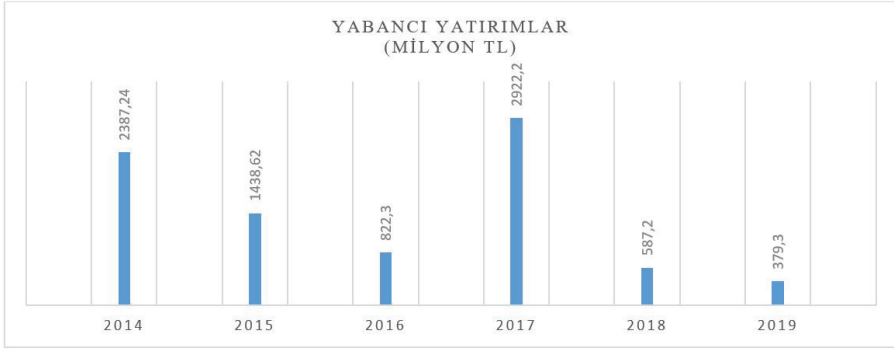
Tablo 7: Ajanslar Tarafından Bölgelerine Çekilen Yatırımlar (2014-2019)

Yıllar	Bölgeye Çekilen Toplam Yatırımlar			Bölgeye Çekilen Yerli Yatırımlar			Bölgeye Çekilen Uluslararası Yatırımlar		
	Yatırım Adedi	Yatırım Tutarı (Milyon TL)	Öngörülen İstihdam Sayısı	Yatırım Adedi	Yatırım Tutarı (Milyon TL)	Öngörülen İstihdam Sayısı	Yatırım Adedi	Yatırım Tutarı (Milyon TL)	Öngörülen İstihdam Sayısı
2014	196	7.304,80	41.582	168	4.917,56	37.489	28	2.387,24	4.093
				% 85,71	% 67,31	% 90,15	% 14,28	% 32,68	% 9,84
2015	82	4.809,10	22.294	59	3.370,48	17.807	23	1.438,62	4.487
				% 71,95	% 70,08	% 79,87	% 28,04	% 29,41	% 20,12
2016	53	2.027,45	8.240	39	1.205,15	7.620	14	822,3	620
				% 73,58	% 59,44	% 92,47	% 26,41	% 40,55	% 7,52
2017	104	9.354,00	23.649	70	6.431,8	9.182	34	2.922,2	14.467
				% 67,30	% 68,75	% 38,82	% 32,70	% 31,25	% 61,18
2018	125	2.734,00	18.200	94	2.146,8	15.636	31	587,2	2.564
				% 75,20	% 78,52	% 85,91	% 24,80	% 21,48	% 14,09
2019	104	1.500,00	15.079	73	1.120,7	13.495	31	379,3	1.584
				% 70,19	% 74,71	% 89,49	% 29,80	% 25,29	% 10,50
Toplam	664	27.729,35	129.044	503	19.192,49	101.229	161	8.536,86	27.815
				% 75,75	% 69,21	% 78,44	% 24,24	% 30,79	% 21,55

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2015, 2016, 2017, 2018b), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019, 2020)

Bu tabloya göre; 2014-2019 yılları arasındaki altı yıllık dönemde, kalkınma ajansları tarafından bölgelerine, toplamda 664 adet yatırım kapsamında, 27.729,35 milyon TL yatırım çekilebilmiş ve bu yatırımlarla toplam 129.044 kişinin istihdamı öngörülmüştür. Bu dönemde, bölgelere çekilen toplam yatırımların, sayısal olarak %24,24'ü, parasal olarak %30,79'u ve istihdam olarak da %21,55'i uluslararası menşeli yatırımlardır.

Tablo 7'ye dayanarak hazırlanan Şekil 3'teki grafikte ise bu döneme (2014-2019) ilişkin uluslararası yatırımların izlediği seyir görülmektedir. Buna göre, ajanslarca çekilen uluslararası yatırımlar; 2014 yılında 2.387,24 milyon TL seviyesinden, 2015 yılında ve 2016 yıllarında azalarak 822,3 milyon TL'ye kadar gerilemiş, 2017 yılında da 2.922,2 milyon TL ile zirve yapmıştır. 2018 ve 2019 yıllarında ise bu yatırımlarda önemli ölçüde düşüş yaşanmıştır.



Şekil 3: Ajanslarca Bölgelerine Çekilen Yabancı Yatırımlar (2014 - 2019)

Kalkınma ajansları tarafından 2014-2019 döneminde, bölgelerine çekilen uluslararası doğrudan yatırımların, aynı dönemde ülkeye giriş yapan doğrudan yabancı yatırımlar içindeki payı da Tablo 8'de görülebilmektedir.

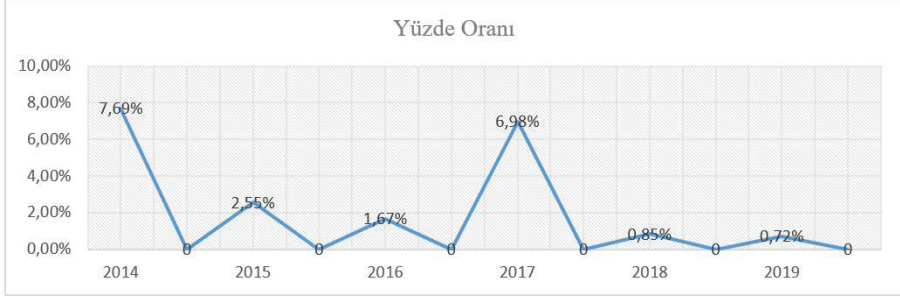
Tablo 8: Ajanslar Çekilen Yabancı Yatırımların Toplam Yatırımlar İçindeki Yeri (2014 - 2019)

Yıllar	Türkiye'ye Doğrudan Yabancı Yatırım Girişi (1)	Kalkınma Ajanslarının Bölgelere Çekilen Yabancı Yatırım Tutarı (TL/Döviz Kuru = \$) (2)	Yüzdeler Oranı (2/1*100)
2014	13.337.000.000 \$	2.387.240.000 TL/2,3269 = 1.025.931.496 \$	%7,69
2015	19.263.000.000 \$	1.438.620.000 TL/2,9181 = 492.998.869 \$	%2,55
2016	13.929.000.000 \$	822.300.000 TL/3,5192 = 233.661.059 \$	%1,67
2017	11.099.000.000 \$	2.922.200.000 TL/3,7719 = 774.728.916 \$	%6,98
2018	13.023.000.000 \$	587.200.000 TL/5,2810 = 111.191.062 \$	%0,85
2019	8.787.000.000 \$	379.300.000 TL/5,9400 = 63.855.218 \$	%0,72

Kaynak: Tablo 6 ve Tablo 7'deki bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 8'de yer alan verilere dayanılarak hazırlanan Şekil 4'teki grafikte ise kalkınma ajansları tarafından bölgelere çekilen uluslararası doğrudan yatırımların, ülkeye giriş yapan toplam uluslararası doğrudan yatırımlar içindeki payının izlediği seyir görülebilmektedir. Grafığe göre bu oran; 2014 yılında %7,69 ile zirvede iken, 2015 ve 2016 yıllarındaki azalışlarla %1,67'ye kadar gerilemiş, 2017

yılında ikinci bir yükselişle %6,98 seviyesini görmüştür. Sonrasında ise 2018 ve 2019 yıllarındaki sert düşüşlerle, sırasıyla %0,85 ve %0,72 seviyelerinde gerçekleşmiştir.



Şekil 4: Ajanslarca Çekilen Yabancı Yatırımların Toplam Doğrudan Yabancı Yatırımlara Oranı (2014 - 2019)

5. UYGULAMACILARIN BAKIŞ VE DEĞERLENDİRMELERİ

Bu çalışmada elde edilen veriler ve ulaşılan bulguların, sahada görev yapmakta olan kalkınma ajansı yönetici ve uzman personeli tarafından nasıl değerlendirildiğini görmek amacıyla, gerek proje sayısı ve gerekse kullandığı AB fon miktarında ajanslar arasında ön sıralarda yer edinen (OKA, 2020) ve bir iyi uygulama örneği olarak gösterilen OKA'da özellikle uluslararası projelerde deneyimli 1 Genel Sekreter V., 2 Yatırım Destek Ofisi Koordinatörü ve farklı birimlerde görev yapan 3 Uzman personel ile görüşülmüş olup, temel konulara ilişkin görüş ve düşünceleri alınmaya çalışılmıştır.

Kalkınma ajanslarının mevcut mali kaynaklarının bölgesel kalkınmada etkin rol almada yeterli olup olmadığı konusunda katılımcılar, ajansların mali kaynaklarının mevzuatta yer alan geniş görev tanımları çerçevesinde yetersiz olduğunu ve kamu sektörü, özel sektör ve STK'ları destekleme misyonu olan bir kurum için ilave mali kaynakların gerektiğini belirtmişlerdir.

Kalkınma ajanslarının uluslararası fon ve yatırımları Türkiye'ye çekmede etkin rol alıp alamadığı konusunda ise katılımcılar, kalkınma ajanslarının AB fonlarını çekmede zaman zaman başarılı olabildiğini, ancak uluslararası yatırımları bölgelerine çekme konusunda; yatırımcılara yol gösterme, bilgilendirme, teşvik sistemi ve devlet destekleri ile ilgili çeşitli çalışmalar yürütülmekle birlikte, kimi nedenlerden dolayı etkin rol alınamadığını ifade etmişlerdir. Bu nedenlerden

başlıcalarının; ajanslara çok farklı görevler yüklenmesi, koordinasyon ve işbirliği sorunları, farklı uzmanlık gereksiniminin karşılanamaması, yatırım çekme konusunda odaklanma eksikliği ve yatırım kararlarının üst seviyede alınması olduğu belirtilmiştir. Yatırımların ülkeye çekilmesinde Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisinin daha etkili olduğu, ajansların bu konuda çok sınırlı bir etkiye sahip olabildiği, ayrıca AB fonlarının çekilmesinde ajansların farklı seviyelerde rol alabildiği, bazılarının etkin olduğu ancak tümünün etkin bir rol alamadığı da ifade edilmiştir.

Uygulamacılar tarafından kalkınma ajanslarının uluslararası fon ve doğrudan yatırımları çekme konusunda aktif rol alabilmesi için bir strateji ve yol haritası bulunmadığı, bununla birlikte ajansların ve yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını belirleyen yönetmeliklerde görevlerinin düzenlendiği ve ulusal düzeyde ve merkezi olarak yönetilecek bir stratejinin benimsenmesinin faydalı olabileceği belirtilmiştir. Öte yandan yabancı fon ve doğrudan yatırımları çekme konusunda aktif rolün kamu kurumlarının tepe yönetimlerince ve Bakanlıklarca alınması gerektiği, dolayısıyla bölgede ve yerelde kalkınma ajanslarının çabalarının zayıf kaldığı, özellikle yabancı yatırımları çekme konusunda ajansların çalışmalarının merkezi düzeyde koordine edilmesi gerektiği, Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi ile sıkı bir ilişki kurulması gerektiği şeklindeki düşünce ve öneriler de dile getirilmiştir.

Mülakat katılımcılarının tamamı AB programlarında daha önce aktif görev almış olup, genel olarak ajansların bölgelerindeki kurumsal altyapılarının geçmiş tecrübelerle ve AB programlarıyla ciddi bir gelişim gösterdiği, bu nedenle AB fonlarından Türkiye'de (IPA III 2021-2027) döneminde, daha çok yararlanılabilemesi için ajansların proje yararlanıcısı, diğer kurumların başvuru işlemlerini kolaylaştırıcı, ortaklık geliştiren veya diğer kurumlara teknik danışmanlık sağlayıcı kurum olarak çeşitli fonksiyonlarla etkinliğinin artırılmasının yararlı olacağı belirtilmiştir.

Kalkınma ajanslarının AB tarafından akredite edilmesinin, ajansların kurumsallaşmasına, hizmet kalitesine ve uluslararası fon ve yatırımların Türkiye'ye kazandırılmasına etkileri hakkında ise katılımcılar, kalkınma ajanslarının mevcut durumda on yıldan fazla geçmişiyle hem insan kaynağı hem de proje üretme bakımından bir birikim oluşturarak, bölgesel gelişme için bir referans kuruluş olarak yerel kurumlar tarafından benimsendiğini, AB tarafından akredite edilmelerinin ajansların potansiyelinin ve yürüttüğü faaliyetlerin uluslararası düzeye taşınmasına, ajans iş ve işlemlerinin AB standartlarında yürütülmesine, kurumsallaşma ve hizmet kalitesi bakımından daha üst bir noktaya gelmesinde

ve uluslararası işbirliklerine daha kolay zemin hazırlaması bağlamında önemli olacağını belirtmişlerdir.

Ajansların AB akreditasyonlarına kurumsal hazırlık durumuna ilişkin olarak katılımcılar, kalkınma ajanslarının insan kaynakları ve fiziki şartlar itibarıyla akreditasyona esasen uyumlu olduğunu, ancak yönetim, işleyiş, organizasyon ve prosedür kapsamında eksiklikler bulunabileceğini, bunların ise kısa zamanda tamamlanabileceğini belirtmiştir. Öte yandan bazı katılımcılarca AB akreditasyonları için bir kurumsal hazırlığa girişilebilmesi için Bakanlık tarafından bu konuda bir inisiyatif alınması ve düzenleme yapılması gerektiği, bir başka katılımcı tarafından ise ajansların AB akreditasyonuna hazırlık döneminde en önemli hususun personel sayısının artırılması olduğu dile getirilmiştir.

6. GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmada elde edilen verilere göre, Türkiye'de kalkınma ajanslarının gelirleri içerisinde merkezden aktarılan ödenek, başış ve yardımlar en temel mali kaynaktır. AB ve diğer uluslararası fonlardan aktarılan kaynaklar ise çok küçük bir paya sahiptir. Öte yandan, ajanslarca harcanan toplam kaynakların yaklaşık üçte biri genel yönetim hizmetleri için harcanmakta olup, proje destek faaliyetleri açısından bir mukayese yapıldığında, ajanslarca proje destekleri için verilen toplam mali kaynağın yaklaşık yarısı kadar da genel yönetim harcaması yapılmaktadır. Dolayısıyla mevcut durumda ajansların mali kaynakları ajanslara yüklenen bölgesel kalkınma misyonunu icrada yetersiz kalmaktadır. Buna karşılık esas olan, ajansların kendilerinden beklendiği üzere alternatif mali kaynak temini konusunda daha aktif pozisyon almalarıdır. Türkiye'nin AB adaylık süreci devam ettiğinden, alternatif mali kaynakların başında şüphesiz AB fonları gelmektedir. Ancak, dünyadaki iyi uygulamalar örnek alınarak, ajanslar diğer uluslararası fonların Türkiye'ye çekilmesinde de öncü olmalıdır.

AB üyelik sürecini tecrübe eden ülkelerde, kalkınma ajansları başta AB fonları olmak üzere uluslararası mali kaynakların kullanımında önemli roller almıştır. Bu ajanslardan bir kısmı bizzat proje sahibi olarak projeler yürütmüş, bir kısmı ise AB programlarının hazırlık ve uygulama aşamalarında koordinasyon görevi üstlenmiştir. Ayrıca AB proje süreçleri bu ajansların kapasitelerinin gelişmesine de önemli katkılar sağlayabilmiştir. Türkiye'ye bakıldığında ise, kalkınma ajansları ile ilgili yasa, mevzuat ve üst politika belgelerinde ajansların uluslararası fon ve yatırımları çekmede etkin rol alabilmesi için net bir irade ortaya konulmuştur.

Bu doğrultuda, kalkınma ajanslarına ilişkin süreç ve uygulamalar, AB uygulama ve standartları örnek alınarak tasarlanmıştır. Bundan yararlanan bazı ajanslar AB fonlarından ve diğer bazı uluslararası fonlardan kaynak temininde başarılı olmuştur. Özellikle AB fonlarının Türkiye'ye çekilmesinde OKA ve MARKA gibi bazı ajanslar daha aktif rol alarak, diğer ajanslar içinde öne çıkmıştır. Ancak, çeşitli sebeplerle her kalkınma ajansı aynı başarıyı gösterememiştir. Ayrıca, ajansların genelinde AB fonları dışındaki diğer uluslararası fonlardan yararlanma oranı da çok düşük kalmıştır.

Bununla birlikte, AB tarafından Türkiye'ye, 2002-2020 yılları arasındaki dönem için toplam 10.547,7 milyon Avro tutarında fon tahsis edilmiş, (Mayıs 2020 itibarıyla) bu fonların ancak %57,10'una karşılık gelen 6.023,1 milyon Avroluk kısmı kullanılabilmiş, %42,90'nına tekabül eden 4.524,60 milyon Avroluk kısmı ise çeşitli nedenlerden dolayı kullanılamamıştır. Kalkınma ajansları tarafından da aktif faaliyet gösterilen IPA I (2007-2013) ve IPA II (2013-2020) dönemlerinde ise, ajanslarca Türkiye'ye kazandırılan AB fonu toplamda 259.754.742 Avro olmuştur. Bu fon tutarı aynı dönemde Türkiye'ye AB tarafından tahsis edilen toplam fonun sadece %2,80'ine karşılık gelmiştir.

Bu düşük performansın çeşitli nedenleri bulunmakla birlikte, kanaatimizce en önemlisi, Türkiye'de yerel ve bölgesel proje potansiyelini harekete geçirememektir. Diğer bir anlatımla, aslında kuruluş amacı AB fonlarının kullanılmasına aracılık etmek olan kalkınma ajansları, IPA I ve II dönemlerinde AB fonlarının yönetim ve dağıtım sürecine düşünüldüğü gibi entegre edilememiştir. Bunun bir başka göstergesi de AB müzakerelerinde kalkınma ajanslarının dâhil olduğu "22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" faslının 2013 yılında müzakereye açılmasına karşın, üzerinden uzun süre geçmesine rağmen kapanış kriterlerinin yerine getirilememesidir. Sonuç olarak, Türkiye'ye tahsis edilen AB fonlarının kullanım oranı önemli ölçüde düşmüştür.

Türkiye'de kalkınma ajanslarının on yılı aşkın geçmişi ve zaman zaman uygulanan AB programlarıyla önemli bir mesafe kat ettiği de açıktır. Bu nedenle IPA III (2021-2027) döneminde tahsis edilecek fonlardan ülkece daha fazla yararlanılabilmesi için, ajansların hem proje yararlanıcısı, hem de diğer kurumların başvuru işlemlerini kolaylaştırıcı, ortaklık geliştiren veya diğer kurumlara teknik danışmanlık sağlayıcı kurum olarak daha etkin olması gerekmektedir. Bu etkinliğin artırılabilmesi için ajansların AB tarafından akredite edilmeleri gerekmektedir. Kalkınma ajanslarının AB tarafından akredite edilmelerinin beklenen sonucu, ajansların kendi bölgelerinde AB fonlarının dağıtımına ve yönetilmesine aracılık

edebilmesidir. Bu durumda, önümüzdeki dönemlerde Türkiye'ye tahsis edilecek AB fonlarının kullanım oranları da doğal olarak artacaktır. İncelenen ülke örneklerinde olduğu gibi akreditasyonların gerçekleşmesi halinde, ajansların mali kaynak sorunları da gösterilen performans nispetinde çözülecek ve ajanslar zamanla kaybettikleri motivasyonu tekrar geri kazanacaktır. Bu da Türkiye'ye tahsis edilecek AB fonlarının kullanım oranlarını artırdığı gibi yeni fırsat pencereleri de açacaktır.

Akreditasyon, kurumsallaşma, iş ve işlemlerin uluslararası standartlarda gerçekleşmesi, hizmet kalitesinin daha üst bir noktaya taşınması, uluslararası işbirliklerine daha kolay zemin hazırlanması ve ajansların potansiyelleri ile yürüttükleri faaliyetlerin uluslararası platformlara taşınması gibi açılardan önemli bir konudur. Kalkınma ajanslarının tamamı kuruluşlarının ardından 2012 - 2013 yıllarında mali yeterlilik denetimlerinden geçmiştir. Böylece her bir ajansta aslında bir ulusal akreditasyon deneyimi yaşanmıştır. Öte yandan kalkınma ajansları AB'deki kalkınma ajansları örnek alınarak tasarlandığından, AB akreditasyon kriterlerine önemli ölçüde uyum sağlayabilecek kurumsal yapılardır. Mevcut durumda ajanslarda akreditasyon kriterlerine uyum açısından, yönetim, işleyiş, organizasyon, prosedür ve insan kaynakları açısından bazı eksikliklerin bulunması muhtemeldir, bununla birlikte bu tür eksiklikler kısa zamanda tamamlanabilecek eksikliklerdir.

Diğertaraftan bu çalışmaya göre, kalkınma ajansları Türkiye'ye uluslararası doğrudan yatırımları çekmek amacıyla, yatırımcılara yol gösterme, bilgilendirme, teşvik sistemi ve devlet destekleri ile çeşitli çalışmalar yapılmakla birlikte, bugüne kadar kendilerinden beklenen düzeyde bir performans gösterilememiştir. Zira 2014 - 2019 yılları arasında ajanslarca Türkiye'ye çekilen toplam yabancı yatırımların, ülkeye gelen toplam doğrudan yabancı yatırımlar içindeki oranları; 2014 yılında %7,69 seviyesi ile zirvede iken, 2015 ve 2016 yıllarındaki azalışlarla %1,67'ye kadar gerilemiş, 2017 yılında ikinci bir yükselişle birlikte %6,98 seviyesini görmüştür. Daha sonra 2018 ve 2019 yıllarındaki sert düşüşlerle birlikte, sırasıyla %0,85 ve %0,72 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Kalkınma ajansı yönetici ve uzman personeli ile yapılan mülakatlarda bu durumun nedenleri sorulduğunda; ajanslara çok farklı görevler yüklenilmesi, kurumlar arası eşgüdüm ve koordinasyon sorunları bulunması, farklı uzmanlık gereksinimlerinin karşılanamaması, yatırım çekme konusunda odaklanma sorunu yaşanması ve yatırım kararlarının ajanslardan daha üst seviyelerde alınarak ajansların sürece yeterince dâhil edilmemesi gibi hususlar ön plana çıkmıştır.

Ayrıca, kalkınma ajanslarının 2014 - 2019 dönemine ait doğrudan yatırımları Türkiye'ye çekme konusundaki performansının düşük gerçekleşmesi bir tarafa, araştırma sonucuna göre bu performansta son iki yılda sert bir düşüş trendi yaşandığı da görülmüştür. Bu düşüş trendinde, son yıllarda yaşanan küresel ve bölgesel ekonomik sorunların, AB müzakere sürecindeki tıkanıklıkların ve 2018 yılında Kalkınma Bakanlığının kapatılarak ajansların koordinatör Bakanlık olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na devrinin etkilerinin de bulunabileceği değerlendirilmekle birlikte, kanaatimizce bu durum ajanslarda son yıllarda yaşanan motivasyon kaybının da açık bir göstergesi olmuştur.

SONUÇ

Bu çalışmanın ortaya koyduğu temel sonuç, Türkiye'de kalkınma ajanslarının gelirleri içerisinde kamu kaynaklarının ajansların en temel mali kaynağı olduğu, ancak mevcut mali kaynakların ajanslara yüklenen misyona nispetle yetersiz kaldığı gerçeğidir. Bunun yanında, kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçelerinden birisi de AB fonlarının bölgelerde dağıtımına aracılık etme düşüncesi olmasına rağmen, kalkınma ajanslarının gelirleri içinde uluslararası fonların çok düşük bir paya sahip olması da üzerinde düşünülmesi ve önlem alınması gereken bir husus olarak ön plana çıkmaktadır. Ayrıca bazı ajansların AB fonlarından kaynak temin etmede daha başarılı olmasına karşılık, her kalkınma ajansının aynı başarıyı gösteremediği anlaşılmaktadır. Zira AB tarafından 2007 - 2020 döneminde Türkiye'ye tahsis edilen toplam fonun ajanslar tarafından ancak %2,80'i kullanılabilmiştir. Bu kapsamda, ajanslarca 2014 - 2019 yılları arasında Türkiye'ye çekilen uluslararası doğrudan yatırımların ülkeye gelen toplam doğrudan yatırımlara oranı ise %7,69 ile %0,72 arasında seyretmiştir. Ancak bu oran, 2018 ve 2019 yıllarında giderek düşmüştür.

Elde edilen bulgular çerçevesinde, kalkınma ajanslarının faaliyetlerinde verimi artırmak ve kuruluş amaçlarını daha etkin bir şekilde ifa etmelerini sağlamak amacıyla birtakım önlemlerin alınmasına ihtiyaç olduğu açıktır. Bu çerçevede geliştirilmesi gereken belli başlı alanlar ve alınması gereken önlemler şu şekilde sıralanabilir:

Öncelikle dünyadaki başarılı kalkınma ajansı örnekleri dikkate alınarak, Türkiye'de kalkınma ajanslarının çok geniş olan görev tanımları gözden geçirilmeli, tahsis edilen sınırlı bütçe imkânları ve insan kaynaklarıyla, çok geniş alanda her türlü faaliyeti icra eden klasik birer kamu kurumu gibi hizmet görmek yerine; ajans mantalitesine uygun olarak, hızlı, esnek, etkin ve stratejik alanlara odaklanabilen katalizör kurumlar olarak çalışabilmesinin önü açılmalıdır.

Kalkınma ajanslarının mali kaynak yetersizliği göz önüne alındığında, AB fonlarından daha fazla yararlanabilmek amacıyla, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda ajansların koordinasyondan sorumlu Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce, IPA III (2021-2027) döneminde ajansların AB akreditasyonlarının sağlanabilmesi açısından inisiyatif alınmalı ve hazırlanacak bir strateji ve buna uygun eylem planlarıyla süreç planlı olarak yönetilmelidir.

Kalkınma ajanslarının genelinde AB fonları dışındaki diğer uluslararası fonlardan yararlanma oranı çok düşük olduğundan, ajansların kendi bölgelerinde AB fonları dışındaki diğer uluslararası fonlardan da yararlanabilmesi için, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce düzenli olarak uluslararası fon temsilcileriyle irtibat kurulmalı ve bir köprü görevi görülerek tüm ajanslara başvuru şartları ve uygulama süreçleriyle ilgili düzenli bilgi aktarımı yapılmalıdır.

Kalkınma ajanslarının doğrudan yatırımları bölgelerine çekme konusunda etkinliklerinin artırılabilmesi amacıyla, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce tüm ajansları kapsayan bir strateji hazırlanmalı ve bu kapsamda ajansların mevzuatı, yönetim ve organizasyon yapısı, Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi ve ilgili diğer kamu kurumları ile yakın çalışma, eşgüdüm ve uygulama sorunları eylem planları dâhilinde çözümlenmelidir.

AB fonlarının ve uluslararası doğrudan yatırımların Türkiye'ye çekilmesinde bazı ajansların diğerlerine göre daha aktif rol alarak öne çıktıkları, dolayısıyla tüm ajansların aynı performansı gösteremedikleri göz önüne alınarak, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nce, bu ajanslardaki mevcut bilgi birikimi ve deneyimin diğer ajanslara da aktarılabilmesi için, tüm ajansları içine alan uygulamalı eğitim programları düzenlenmesi ve rehberlik faaliyetlerine ağırlık vermesi önem taşımaktadır.

Son olarak, AB Komisyonu Türkiye 2019 Raporunda da önerildiği üzere, kalkınma ajanslarının dâhil olduğu "22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" faslı kapsamında beklenen ilerlemelerin de sağlanabilmesi amacıyla, kalkınma ajanslarının kurumsal etkinliklerinin artırılmasına ihtiyaç bulunduğu açıktır. Bu çerçevede ajanslarda stratejik yönetime önem verilmesi, iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim mekanizmalarının güçlendirilmesine öncelik verilmesi gerekmektedir. Bu şekilde kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları doğrultusunda işlevlerini gereği gibi ifa etmeleri ve Türkiye'nin hem bölgesel, hem de ulusal kalkınmasına daha fazla katkı sunmaları mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- AB Bakanlığı (2016), Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, http://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/ulusal_eylem_plani__yeni.pdf (Erişim tarihi: 15.10.2020).
- Avrupa Komisyonu (2020a), Romanya Kuzey Doğu Bölgesi Kalkınma Ajansı, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/north-east-regional-development-agency-romania> (Erişim tarihi: 14.10.2020).
- Avrupa Komisyonu (2020b), 2019 Türkiye Raporu, Dışişleri Bakanlığı AB Dairesi Başkanlığı, https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu_-tr.pdf (Erişim tarihi: 18.10.2020).
- Avrupa Komisyonu (2020c), European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/questions-and-answers-eu-budget-external-action-next-multiannual-financial_en (Erişim tarihi: 20.10.2020).
- Berber, M., Çelepçi, E. (2005), "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", www.metinberber.com/kullanici_dosyaları/file/12.doc (Erişim tarihi: 01.10.2020).
- Can, E. (2011), Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü İzmir Kalkınma Ajansı Örneği, 1. Baskı, İzmir: Altın Nokta.
- Cumhurbaşkanlığı DDK (2014), Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi, Araştırma ve İnceleme Raporu, Sayı 3.
- Çamur, K., Gümüş, Ö. (2005), "İstatistik Bölge Birimleri (NUTS)", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Derleyen: Menaf Turan, Ankara: Paragraf Yayınevi-YAYED.
- Dedeoğlu, E., Sertesene, S. (2011), Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi, Ankara: TEPAV.
- Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2020a), Fasil 22- Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, https://www.ab.gov.tr/fasil-22-bolgesel-politika-ve-yapisal-araclarin-koordinasyonu_87.html (Erişim tarihi: 18.10.2020).
- Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2019), IPA I ve IPA II Dönemi Programlama, <https://www.ab.gov.tr/45627.html> (Erişim tarihi: 14.10.2020).
- Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı (2020b), TR-AB Mali İşbirliği, <https://www.ab.gov.tr/5.html> (Erişim tarihi: 08.08.2020).

- EURADA (1999), "Creation, Development and Management of RDAs, Does it have to be so difficult?", <http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20ORDA.pdf> (Erişim tarihi 17.08.2020).
- Greg, C., Huxley, J., Mountford, D. (2010), *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, Paris: OECD.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi Ofisi (2020), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/09/Mali-Bilgiler-31.05.2020.pdf> (Erişim tarihi: 02.10.2020).
- İçişleri Bakanlığı (2015), IPA II Dönemi (2014–2020) Dönemi AB-Türkiye Mali İşbirliği Çalışmaları Programlama Süreci, <http://slideplayer.biz.tr/slide/2931703/#> (Erişim tarihi: 10.10.2020).
- Kalkınma Bakanlığı (2015), *Kalkınma Ajansları 2014 Genel Faaliyet Raporu*.
- Kalkınma Bakanlığı (2016), *Kalkınma Ajansları 2015 Genel Faaliyet Raporu*.
- Kalkınma Bakanlığı (2017), *Kalkınma Ajansları 2016 Genel Faaliyet Raporu*.
- Kalkınma Bakanlığı (2018a), *Avrupa Birliği'nde Kalkınma Ajansları*, Yayın No: 2989.
- Kalkınma Bakanlığı (2018b), *Kalkınma Ajansları 2017 Genel Faaliyet Raporu*.
- Karakaya, M. (2019), "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının On Yılı", *İdarenin Sesi Dergisi*, Sayı: 194, 28-37.
- Koçberber, S. (2006), "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61, s. 37-55.
- Koloğlu, İ. (2019), *Kalkınma Ajanslarında İç Denetim*, 1. Baskı, Ankara: Astana Yayınları.
- Mountford, D. (2009), "Organising for Local Development: The Role of Local Development Agencies, Summary Report". Paris: OECD, 2, <http://docplayer.net/12300270-Organising-for-local-development-the-role-of-local-development-agencies.html> (Erişim tarihi: 27.08.2020).
- OKA (2020), *Projelerimiz, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı*, <https://www.oka.org.tr/projelerimiz/proje-9> (Erişim tarihi: 27.10.2020).
- Özcan, M. (1999), "2021-2027 Bütçe Döneminde AB'nin Bölgesel Politikası", İKV Değerlendirme Notu, İktisadi Kalkınma Vakfı, https://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_notu_Merve_Ozcan_B%C3%B6lgesel_Politika.pdf (Erişim tarihi: 18.10.2020).

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019), Kalkınma Ajansları 2018 Genel Faaliyet Raporu.
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2020), Kalkınma Ajansları 2019 Genel Faaliyet Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı (2019), 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.
- Tennessee Valley Outhority (2020), Our History, <https://www.tva.com/About-TVA/Our-History> (Erişim tarihi: 20.09.2020).
- TEPAV (2007), Çek Cumhuriyeti'nde Bölgesel Kalkınma, Türkiye Ekonomi Politikaları Vakfı, Yönetişim Etütleri, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271250638r_4812.Cek_Cumhuriyetinde_Bolgesel_Kalkinma.pdf (Erişim tarihi: 21.10.2020).
- Ticaret Bakanlığı (2020), Yurtdışında Yerleşik Gerçek ve Tüzel Kişilerin Türkiye'deki Yatırımları, Uluslararası Doğrudan Yatırım İstatistikleri <https://www.ticaret.gov.tr/hizmet-ticareti/yurtdisi-yatirimlar/uluslararasi-yatirim-istatistikleri/yurtdisinda-yerlesik-gercek-ve-tuzel-kisilerin-turkiyedeki-yatirimlari> (Erişim tarihi: 13.10.2020).
- Tillväxtverket Ajansı (2020), AB Programı, <https://tillvaxtverket.se/eu-program.html> (Erişim tarihi: 14.10.2020).
- World Bank (2009), "The Role of Local Economic Development Agencies (LEDA), http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7_leda.html adresinden (Erişim tarihi: 15.08.2020).



TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

INDIVIDUAL PERFORMANCE EVALUATION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION AND COUNTRY EXAMPLES

M. Serdar ERBAŞ¹

Önder KUTLU²

ÖZ

Kamu kurumlarının ve genel olarak devletin başarısı, kalkınma planı, orta vadeli program gibi üst politika belgelerinin kurumların stratejik plan ve eylem planlarına aktarılması ve bu planların etkin olarak uygulanabilmesine bağlıdır. Kamu kurumlarının stratejik planlarında ve daha üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşabilmeleri ve başarılı olabilmeleri, kurumsal performansın ve kamu görevlilerinin bireysel performanslarının yeterli düzeyde olmasını gerektirmektedir. Kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesini sağlayacak bir bireysel performans değerlendirme ve yönetim sistemi kurulması ve bireysel performansın değerlendirilmesi ile sonuçlarının uygun alanlarda kullanılması kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin başarı düzeyinin artırılmasında önem taşımaktadır. Nitelikli çalışanların performanslarının yüksek tutulabilmesi için bireysel performans değerlendirme uygulaması, pek çok ülke ile beraber Türkiye’de de bazı kamu kurumlarında uygulanmaktadır. Çalışmada, diğer ülkelerin kamu yönetimi sistemlerindeki bireysel performans değerlendirme uygulamaları ile Türkiye’deki uygulamaların birlikte ve karşılaştırmalı biçimde ortaya konması suretiyle geleceğe yönelik

¹ Dr., Başmüfettiş, Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, mserdar.eras@saqlik.gov.tr, ORCID: 0000-0002-2865-0166.

² Prof. Dr., NEÜ, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı, okutlu@konya.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7533-9960.

Gönderim Tarihi/Submitted: 10.11.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 09.12.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 28.12.2021

Kabul Tarihi/Accepted: 30.12.2020

Sorumlu Yazar: Erbaş, M. Serdar

Atıf/To Cite: Erbaş, M. Serdar ve Kutlu, Önder (2020), Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Ülke Örnekleri, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 69-97

öngöründe bulunma imkânı sağlanması amaçlanmıştır. Bireysel performans uygulamalarında önde gelen ülkeler olan ve Anglo-Sakson geleneğinden gelen ABD ve İngiltere ile kıta Avrupası geleneğinin önde gelen ülkeleri olan Almanya ve Fransa ülke örnekleri ile kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirme uygulamalarının yaygın olduğu bir uluslararası kuruluş olan Avrupa Birliği (AB) örnekleri konu kapsamında incelenmiştir. Kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesine yönelik mevcut uygulamalardan elde edilen tecrübelerden ve diğer ülke deneyimlerinden kamu çalışanları için uygulamaya konulacak bireysel performans değerlendirme sisteminde faydalanılmasının önem taşıdığı, 657 sayılı kanunda belirlenen sınıflandırma sisteminin de performans yönetim sistemi ile birlikte yeniden ele alınmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Bu amaçla Türk kamu yönetimi için önemli bir ihtiyaç olan performans değerlendirme sisteminin karşılaştırmalı bir anlayışla ve değişik ülke uygulamalarından çıkarılacak dersler dikkate alınarak geliştirilmesi için bir çerçeve ortaya konmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

The success of public entities and state in general depends on transferring high policy documents, such as medium term programs, to the strategic plans and actions plans of those entities and implementing those plans effectively. Institutional performance and individual performance of public officers should be at sufficient levels so that public entities can achieve the goals and objectives set in their strategic plans and higher policy documents. Building an individual performance evaluation and management system to evaluate individual performance, evaluating the individual performance of public officers and using the results in proper fields are important for increasing the success of public entities and public officers. The practice of individual performance evaluation for maintaining the high performance of skilled personnel is implemented in some public entities in Turkey as well as in with many countries. This study aims to facilitate making future predictions by presenting the individual performance evaluation practices in the public management systems of other countries in comparison to the practices in Turkey. It examines the country examples from the pioneering countries in individual performance practices, namely the USA and the UK in the Anglo-Saxon tradition; Germany and France in continental European tradition; and the examples from the European Union (EU), where the individual performance evaluations of public officers are widespread practices. The experience obtained from the existing practices for evaluating the individual performance of public officers and the results of other country practices indicate that the use of individual performance evaluation is important, and that it is necessary to revisit the classification system in Law no. 657 along with the performance management system. For this purpose, this study presents a framework considering the lessons learned from other country practices and a comparative approach of the performance evaluation system, which is a significant need for Turkish public administration.

Anahtar Kelimeler: Bireysel Performans Değerlendirmesi, Performans Yönetimi, Sınıflandırma Sistemi, Türk Kamu Yönetimi, Performans Değerlendirmesi Ülke Örnekleri.

Keywords: Individual Performance Evaluation, Performance Management, Classification Systems, Turkish Public Administration, Performance Evaluation Country Examples.

GİRİŞ

Kamu kuruluşlarında stratejik plan aracılığıyla amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bu amaç ve hedeflere ulaşmak için gerekli plan, proje ve bütçelerin yapılarak, başarı ve performans göstergelerinin tespit edilmesi; kamu kurumları ve çalışanlarının bu hedef ve amaçlara ulaşmadaki performanslarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi, kamu yönetiminin önemli süreçleridir. Siyasi ve idari boyutta en fazla tartışılan gündem maddeleri arasında yer almakla birlikte performans odaklı bir kamu yönetiminin nasıl oluşturulabileceği konusunda kapsamlı bir uygulama çerçevesinin ortaya konulabileceği söylenemez. Kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesi, kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin sürekli geliştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Zira kamu yönetimi sisteminin temelini kurumlar ve çalışanlar oluşturmaktadır. Devletlerin hedeflerine ulaşabilmesi ancak yüksek performanslı kamu kurumları ve kamu çalışanları ile mümkün olabilmektedir.

Kamu kurumlarının stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmalarında ve yasalarla verilen görevleri yerine getirmelerinde kurumların ve çalışanların yetkinlik ve yeterliliklerinin geliştirilmesi, bunun için de kurumsal ve bireysel performansın değerlendirilmesi, gün geçtikçe önem kazanan ve üzerinde daha fazla çaba harcanan bir alandır. Kalkınma planları ve orta vadeli programlarda çizilen genel çerçeve, stratejik planlar ile hayata geçirilmekte, ülkenin amaç ve hedeflerine ulaşabilmesi, kamu kurumları ve çalışanlarının bu görev ve amaçları yerine getirebilecek yetkinlik ve performansa sahip olmaları ile mümkün olmaktadır. Ancak son yıllarda giderek artan önemine ve uygulamada yaygınlık kazanmasına rağmen, uygun göstergelerin oluşturulması, kullanılması ve yorumlanması konularında ve aynı zamanda performans ölçümünün güçlükleri ve paradoksları hakkında bitmeyen bir tartışma ve kaygı da söz konusudur (Hemici ve Kontogeorga, 2020: 40)

Türkiye’de, TBMM, kamu iktisadi teşebbüsleri ve Sağlık Bakanlığı gibi kurumlarda çalışanlara yönelik ücretlendirme ile bağlantılı performans değerlendirme/ölçüm sistemi ve sözleşmeli yöneticilerin performanslarının değerlendirilmesi gibi bireysel performans değerlendirme uygulamaları hayata geçirilmiştir. 657 sayılı yasadaki yapılan değişiklikle memurlar için sicil raporları uygulamasının ortadan kaldırılması ile kamu görevlilerinin bireysel performans ve yetkinliklerinin değerlendirilmesine dair genel uygulama ortadan kaldırılmış; ancak kamu kesiminin tamamını kapsayan bütüncül bir sistem henüz oluşturulamamıştır. Kurumlar bazında yürütülen uygulamaların da yeterli bir çerçeveye sahip olduğu ve tatmin edici sonuçlar sağladığı tartışmalıdır.

Kamuda çalışanların bireysel performansının değerlendirilmesine yönelik Türkiye ve dünyada uygulanan sistemlerin anlaşılması, karşılaştırmalı analizler ve çıkarılacak dersler ile etkili bir sistem geliştirilmesi, önemli bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle, çalışmada, öncelikle kavramsal çerçeve ve Türkiye’de kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesine ilişkin gelişmeler, yasal ve yönetsel düzenlemeler ile kamu kurumlarının uygulamalarına yer verilmiştir. Diğer ülke kamu yönetimlerinde çalışanların bireysel performanslarının değerlendirilmesine yönelik sistem ya da uygulamalar ile kamu çalışanlarının sınıflandırılmasına dönük kadro ve rütbe sistemlerinin özellikleri de incelenmeye çalışılmıştır. Farklı sistemik yaklaşımları olan ülkelerin kamu çalışanları bireysel performans değerlendirme uygulamalarının anlaşılması ve Türkiye uygulaması ile karşılaştırılabilmesi amacıyla Anglo-Sakson geleneğinden gelen ve bireysel performans uygulamalarında önde gelen ülkeler olan ABD ve İngiltere ile kıta Avrupası geleneğinden gelen Almanya ve Fransa örneklerinin yanı sıra Avrupa Birliği üyesi diğer bazı ülke uygulamaları çalışma kapsamında değerlendirilmiştir. Ülke örneklerinde bireysel performans değerlendirme uygulamalarının nasıl yapıldığının Türkiye’deki benzerleri ile birlikte ortaya konulması, geleceğe dair öngörüle bulunmaya ve bu alanda politika geliştirmeye imkân sağlayacaktır.

1. PERFORMANS DEĞERLENDİRME KAVRAMI

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında, kamuda performans yönetimi ve değerlendirmesi en önemli yönetim araçları arasında yer almaktadır (Eroğlu, 2020: 121). Performansın değerlendirilmesi ve ölçülmesi, kamu yönetiminin temel sorumlulukları arasında yer almaktadır. Kurumların ve personelin kendilerini sürekli geliştirmesi ve dinamik bir yapıya kavuşmaları için değerlendirme ve ölçme kilit kavramlar olup, bu iki kavramın birlikte ele alınması gerekmektedir. Bireysel performans değerlendirmesi, bir kurumda çalışanların belirlenen amaç ve hedeflere ne kadar etkili ve verimli bir şekilde ulaştıklarının ya da kendilerine verilen görevleri yerine getirmede gösterdikleri başarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi süreci olarak tanımlanabilir. Performans değerlendirme, bireysel performans değerlendirmesi ve kurumsal performans değerlendirmesi şeklinde sınıflandırılmakta olup çalışmada bireysel performans değerlendirmesi üzerinde durulmaktadır. Bireysel performans değerlendirmesi, yönetim tarafından çalışanların bireysel görev performansının incelenmesi

ve değerlendirilmesine yönelik bir sistemdir (Mondy, 2017: 198). Performans, yönetim döngüsünün son aşaması olup yönetim tarafından hedeflere ne kadar ulaşıldığı noktasında çalışanların değerlendirilmesidir (Özer vd., 2017: 296).

Bireysel performans ölçüm sistemi, kurumun stratejik amaç ve hedefleri kapsamında çalışanların ortaya koyduğu performansın ölçümü için kullanılan performans gösterge ve hedefleri ile bağlantılı olup (Balkan, 2019: 20), bireysel performans ölçümü bu göstergelere göre çalışanın performansının bağımsız olarak ölçülmesidir. Bireysel performans değerlendirme, performans ölçümünden daha genel bir kavram olup performans ölçüm sonuçları, performans değerlendirme sürecinde veri olarak kullanılır (Ekici, 2014: 11). Kamu sektöründe performans ölçümleri, çoğunlukla stratejik planlarda belirlenen performans hedeflerine dayanmaktadır (Eren, 2020: 82). Bireysel performans ölçümü, kamu kurumlarının kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında oldukça önemli olup kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğinin bir aracı olarak kullanılmaktadır. Entelektüel birikim gerektirmeyen rutin işlerde ölçüm daha kolaydır. Özellikle nesnel performans ölçütlerinin belirlenmesinde güçlük yaşanmayan alanlarda, sonuçların değerlendirilmesi de kolaylaşmaktadır (Kutlu, 2012: 79-81).

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİNİN GELİŞİMİ

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, doğrudan bir performans yönetimi sistemi uygulanmamakla birlikte padişah emirlerini içeren "i'lam" ve padişah bilgi ve onayına sunulan "telhis" gibi önemli belgeler düzenlenmekteydi. Örneğin 1580-1596 yılları arasında hazırlanan telhislerde, yerel yöneticilerin yolsuzluk riskini engellemek amacıyla toplanan vergilerin miktarıyla belirtilmesi istenmiştir (İnalçık, 2014: 349-354). 1830'lu yıllarda, yeni personel politikası oluşturulmuş, tahsisat yerine maaş sistemine geçilmiş, 1859'da Mekteb-i Mülkiye kurulmuştur. Bu kuruma sadece başarı esasına göre öğrenci alınmış, kaymakam ataması bu okuldan mezuniyet ve başarıya bağlanmış, Mülkiye'den birinci ve ikinci olarak mezun olanlar, doğrudan sarayda yer alan bürolarda görevlendirilmiştir (Önder, 2016:199-205). Bu durum, bireysel performansın idareye yansımaları açısından önemlidir.

Osmanlı Devlet teşkilatında görev alan memurların, vazifeleri süresince özel durumlarının veya memuriyet esnasındaki halleri ile ahlâk ve gidişat gibi durumlarının kaydedildiği defterlerin tescili işlemine Sicill-i Ahvâl, meydana gelen defterlere de Sicill-i Umumî Defterleri adı verilmiştir. Sicill-i Ahvâl Defterlerinde yer alan memurların ismi, lakabı veya künyesi, babası memur ise memuriyetinin rütbesi, bilinen kimselerden ise hangi aileye mensup olduğu, göreve başlayışları, tahsil durumları, liyakat ve ehliyet dereceleri; varsa görevden alınma durumu, tayin ve mahkemeleri; gayrimüslim ise milliyeti kaydedilmiştir (Efe, 2013: 1). 1877 yılında oluşturulan sicilli ahval sisteminde ise 1879'da memurlar; atamaları irade-i seniyye gerektiren üst düzey memurlar ile bakan ya da vali tarafından atanabilen memurlar şeklinde sınıflandırılmaya başlanmıştır. İki sınıfın kayıtları farklı bir sistematik ile tutulmaktaydı. 1877'de memur sayısının en fazla 70.000 olduğu tahmin edilmektedir (Findley, 2011: 22, 373).

Cumhuriyet döneminde, 788 sayılı Kanun ile memurların maaşı dışındaki hususlar düzenlenmiş, memuriyet sicil sistemi kurulmuş (Önder, 2016: 283) olup, 788 sayılı Kanun, memuru "Kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veya hususi bütçeden maaş alan kimse" olarak tanımlamış (Kayar, 2016: 36), devlet memurlarının maaş rejimi, 1927 yılında 1108 sayılı "Maaş Kanunu" ile düzenlenmiştir. 1929 yılında, "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" ile maaşlar sınıf ve derece temeline oturtulmuş, memurlar için bir derecelendirme ve sınıflandırma sistemi kurulmuştur. Barem Kanunu adı da verilen bu kanun 1965 yılına kadar uygulanmıştır (Ateş vd, 2007: 212). 1924 Anayasasında bağımsız bir "Memurin" başlığına yer verilmiştir. 1938 tarihli "Mülki Memurların Sicilleri Üzerine Tekaütlüklerinin İcrası ve Tezkiye Varakalarının Tanzimi Hakkında Nizamname" ile gizli sicil belgesi uygulaması başlatılmıştır. 788 sayılı Kanunda 1939 yılında yapılan değişiklikle nitelikli işler yapan "ücretli memur" olarak isimlendirilen sözleşmeli personel benzeri bir statü tanımlanmıştır (Tozlu, 2014: 64, 65, 79-80). 5 Aralık 1947'de on yedi maddeden oluşan, ekinde çalışanın sağlık durumu, zeka ve kavrayış becerisi, düzenliliği, görev bilgisi, göreve uygun olup olmadığına dair sorulardan oluşan bir değerlendirme formu bulunan "Memurların Yeterliliklerinin Takdiri Hakkında Tüzük" yürürlüğe girmiştir (Uygun ve Göküş, 2020: 4).

1960 yılında 160 sayılı Kanun ile Devlet Personel Başkanlığı kurulmuş ve sonrasında kamu kurumları için insan kaynakları yönetim ve koordinasyon merkezi olarak faaliyet yürütmüştür. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1965

yılında yasalaşmıştır (Yıldız, 2017: 43). Devlet Personel Başkanlığı, 09.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK kapsamında 09.07.2019 tarihinde kapatılmıştır.

Devlet memurları için uzun süre uygulanan sicil raporları yöntemi, 2011 yılında 6111 sayılı yasa ile kaldırılmıştır. DMK'nın "Başarı, üstün başarı değerlendirme ve ödül" başlıklı 122 nci maddesinde, 2011 yılında, 6111 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle değerlendirme ölçütleri getirilebileceği düzenlenmiştir. Sicil raporu uygulamasının kaldırılması ve memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere değerlendirme ölçütleri belirlenebileceğinin belirtilmesine karşın henüz bir adım atılmaması, yeni bir performans değerlendirme ve yönetim sistemine olan ihtiyacı öne çıkarmıştır.

3. TÜRKİYE'DE BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ

Kamu yönetiminde performans yönetimi, kurumların yetki, görev ve sorumluluk alanında mal ve hizmet üretiminde, iş başarımının sağlanması süreç ve etkinlikleri olarak tanımlanabilir (Bilgin, 2007: 83). Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Mülga) tarafından hazırlanan kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması özel ihtisas komisyon raporunu takiben Maliye Bakanlığınca 2001 yılında altı kurum pilot seçilerek, performans esaslı bütçe uygulaması gözlemlenmiş ve 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Bunun sonucunda hesap verebilirlik, şeffaflık, performans gibi kavramlar kamu yönetimi gündemine yerleşmeye başlamıştır (Karasoy, 2014: 258). Yasal mevzuatta yer alsa da performans tanım ve süreçleri gündelik hayatta henüz tam olarak işler hale gelmemiştir (Kutlu, 2020: 164).

3.1. Bireysel Performans Değerlendirmesi Düzenlemeleri

Kalkınma planları ve orta vadeli programlarda bireysel performans değerlendirmesine vurgu yapılması, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu hazırlanması ve performans denetimi gibi uygulamaların başlaması kamu kurumlarının verimlilik ve etkinlik açısından özel sektör kuruluşları ile rekabet edebilir hale gelmelerinde önemli adımlardır.

10. Kalkınma Planında (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 31, 52, 53) bireysel performans değerlendirme sistemi kurulmasına ilişkin bazı amaçlar belirtilmiştir. 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planında ise "stratejik yönetim" başlığı altında 794 üncü maddede "Performans denetimleri aracılığıyla kaynak

kullanımının verimliliğine, etkililiğine ve ekonomikliğine dair kamuoyuna güvenilir bilgi sunularak kamuda hesap verebilirlik güçlendirilecektir” hedefine yer verilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 180).

2018-2020 Orta Vadeli Programda (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 46, 62) okullar ve eğitim kurumlarında birtakım değerlendirme başlıkları çerçevesinde performans sistemi kurulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, sunulan hizmetin ölçümü sayesinde performans denetimi yapılacağı, akabinde sonuçların topluma ilan edileceği hükmü getirilmiştir.

2019-2021 Orta Vadeli Programda (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018: 24-26), yargıda performans esaslı izleme ve değerlendirme sistemi kurulacağı, kamu hastanelerinde, klinik kalite, vatandaş memnuniyeti, etkinlik ve verimliliğe ilişkin performansın düzenli şekilde takip edileceği ve sağlık personelinin teşvik sistemine dahil edilerek, vatandaş memnuniyeti sonuçlarının kurumların ve sağlık çalışanlarının performans değerlendirmelerini etkileyeceği belirtilmiştir.

3.2. Mevzuat

5018 sayılı Kanunun, “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9 uncu maddesinde hem stratejik plan, hem performans programı hazırlanması görev ve sorumluluğu yönetime verilmiştir. Bu kapsamda 05.07.2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Sayıştay tarafından performans programları, stratejik plan ve faaliyet raporları ile karşılaştırılarak kamu kurumlarında performans denetimleri yürütülmektedir. Sayıştay Başkanlığı Performans Denetimi Rehberinde (2014: 8), performans denetimi süreçleri; stratejik planın değerlendirilmesi, performans programının değerlendirilmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi, faaliyet raporunun değerlendirilmesi olarak sayılmaktadır.

26.12.2007 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde bulunan 3.6. numaralı Kamu İç Kontrol Şartında, en az yılda bir kez değerlendirme yapılması gereği ifade edilmiş ve değerlendirmede performansı yetersiz bulunan personelin performansını geliştirmeye yönelik önlem alınması zorunlu tutulmuştur. Performansı düşük olarak belirlenen personele zayıf oldukları alanlarda hizmet içi eğitim verilmesi, kamu çalışanlarının performanslarını artıracaktır (Erbaş, 2015: 96-97).

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle birlikte; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 362 nci maddesinde, "Performans değerlendirmesi yapmak ve değerlendirme sistematığı için her türlü alt yapıyı kurmak" Sağlık Bakanlığı Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkisi olarak; 366 ncı maddesinde, "Bakanlığın personel planlaması ile personel sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak", Sağlık Bakanlığı Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkisi olarak sayılmıştır. "Performans Değerlendirmesi" başlıklı 374 üncü maddesinde, kamu sağlık kuruluşlarında bireysel performans değerlendirmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. 48 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisinin kurulması önemli bir adımdır. İnsan Kaynakları Ofisine, "Kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirmek" görevi, İnsan Kaynakları Ofisi bünyesinde, İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığına "Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlara yönelik performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemi kurulmasına ve etkin bir şekilde uygulanmasına destek olmak" görevi verilmiştir. Bu nedenle, kamu kurum ve kuruluşları çalışanlarına yönelik performans değerlendirme ve ödüllendirme sistemi kurulması ve uygulanması sürecinin Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi tarafından koordine edileceği söylenebilir.

3.3. Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Değerlendirme Uygulamaları

Türk kamu yönetiminde performans değerlendirmesi ilk olarak 1948 yılında, Karabük Demir Çelik Fabrikasında ve daha sonra Sümerbank, Makine ve Kimya Endüstrisi ile Devlet Demir Yollarında uygulanmaya başlanmıştır. (Göksel, 2013: 34). Türkiye kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirmesine ilişkin olarak kamu iktisadi teşebbüsleri, belediye ve mülki idare projeleri, TBMM ve Sağlık Bakanlığı gibi kurum ve kuruluş uygulamaları göze çarpmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları personelinin performans değerlendirmesine ilişkin olarak; 22/01/1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 17 nci maddesinde, başarı ücreti "Sözleşmeli personelden sicil ve başarı değerlendirme sonucunda sicil ve başarıları (A) düzeyinde olanlara temel ücretlerinin % 8'i, (B) düzeyinde olanlara % 4'ü, (C) düzeyinde olanlara % 2'si oranında hesaplanacak miktarda ve 43 üncü maddedeki esaslara göre başarı ücreti ödenir." şeklinde belirlenmiş, 42 ve 43 üncü maddelerinde sicil ve başarı değerlendirme düzenlenmiştir. Yine KİT çalışanlarının başarı değerlendirmesine

yönelik olarak 15.11.1990 tarihli ve 20696 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik mevcuttur. Sicil ve başarı değerlendirme notu; 59 ve daha aşağı puan alanlar (D), 60-75 puan alanlar (C), 76-89 puan alanlar (B), 90 ve daha yukarı puan alanlar (A) olarak puanlanmaktadır. KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin başarı performans değerlendirme formunda, genel durum ve davranışlarının değerlendirilmesine ilişkin kriterler Tablo 1'de gösterilmektedir:

Tablo 1: KİT'lerde Çalışan Personel Genel Durum Değerlendirme Kriterleri

1-	Dış görünüşü (Kılık, Kıyafet)
2-	Zeka derecesi ve kavrayış kabiliyeti
3-	Azım, sebatkarlık, dürüstlük, sır saklamada güvenilirlik ve beşeri münasebetlerdeki başarısı
4-	Alkol, kumar, vb. alışkanlıkları görevi ile bağdaşmayacak ölçüde sürdürme gibi halleri
5-	Güvenilir olmama, şahsi menfaatlerini aşırı ölçüde düşünme, yalan söyleme, dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları

Kaynak: KİT Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Belediyelerde Performans Ölçüm Projesi (BEPER) kapsamında, büyükşehir belediyeleri için 63 adet, diğer belediyeler ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri için 70 adet performans göstergesi geliştirilmiştir. Ayrıca beş adet "Anahtar Başarı Göstergesi" geliştirilmiştir. Bunlar; sunulan hizmetin büyüklüğü, hizmet maliyetleri, sunulan hizmetin kalitesi, yönetsel etkinlik, çevre koruma olarak belirlenmiştir. Performans göstergeleri ise hizmet göstergeleri, altyapı göstergeleri, mali göstergeler olarak sınıflandırılmıştır (Bilge, 2007: 4). Bu projede geliştirilen mali performans göstergelerinden bazıları Tablo 2'de gösterilmektedir:

Tablo 2: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi Mali Performans Göstergeleri

	Mali Göstergeler	Hedef
1-	Yıl Sonu Mali Varlıklar/Kişi	Olabildiğince Yüksek Değer
2-	Yıl Sonu Borçlar/Kişi	Düşük Değer Beklenir
3-	Bütçe/Kişi	Karşılaştırma Amaçlı
4-	Merkezi Vergiler/Kişi	Karşılaştırma Amaçlı
5-	Harcamalara Katılım Payları/Kişi	Olabildiğince Yüksek Değer
6-	İç Gelir Oluşturma Kapasitesi	Olabildiğince Yüksek Değer

Kaynak: Ağcakaya, 2009:39.

İçişleri Bakanlığı ile TODAİE Genel Müdürlüğü arasında 01.02.2006 tarihinde "Vali ve Kaymakamların Bireysel Performans Ölçümü Araştırma Projesi" (MİAPER) kapsamında bir sözleşme imzalanmış ve projeye başlanmıştır. Bu proje kapsamında, alan uygulaması yapmak üzere MİAPER ekibinde, mülkiye müfettişleri görevlendirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2009). Proje sonuçları İçişleri Bakanlığına altı adet rapor (MİAPER Üst yönetim için Özet Rapor, MİAPER Genel Rapor, MİAPER Vali Performans Ölçütleri Raporu, MİAPER Vali Yardımcısı Performans Ölçütleri Raporu, MİAPER Kaymakam Performans Ölçütleri Raporu ve MİAPER Hukuk İşleri Müdürü Performans Ölçütleri Raporu) olarak sunulmuştur (TODAİE, 2006).

TBMM'de hizmette verimliliğin artırılması amacıyla, çalışanların performansının değerlendirilmesine ilişkin 130552 sayılı TBMM İdari Teşkilatı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesi 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Yönerge, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışanları kapsamaktadır. Yönergeye göre çalışanların yılda iki kez değerlendirilmesi öngörülmektedir. Yönerge eki forma göre TBMM B Grubu personel mesleki bilgi ve beceri yetkinlik değerlendirme kriterleri Tablo 3'te gösterilmektedir:

Tablo 3: TBMM B Grubu Personel Mesleki Bilgi Beceri Yetkinlik Değerlendirme Kriterleri

	YETKİNLİKLER	1	2	3	4	5
	(5) Bu ifade değerlendirilen personel için tam anlamıyla geçerlidir. (4) Bu ifade değerlendirilen personeli önemli ölçüde tanımlamaktadır. (3) Bu ifade değerlendirilen personeli kısmen tanımlamaktadır. (2) Bu ifade değerlendirilen personel için nadiren geçerlidir. (1) Bu ifade değerlendirilen personel için geçerli değildir.					
1-	Kurumun stratejik hedeflerini bilir ve çalışmalarını bu doğrultuda gerçekleştirir.					
2-	Konusu ile ilgili mevzuata hâkimdir, mesleki bilgi ve becerilere sahiptir, işine yansır.					
3-	Araştırma, rapor hazırlama ve sunum tekniklerini iyi bilir, işinin gereği olan yöntem ve standartlara uygun çalışmalar yapar.					
4-	Kendisine yöneltilen bilgi taleplerini gerekçelendirerek kapsamlı bir şekilde cevaplar.					
5-	İşi ile ilgili gerekli rapor ve dokümanları hazırlayabilecek düzeyde bilgisayar programlarını ve ofis araçlarını etkin olarak kullanabilir.					

Kaynak: TBMM İdari Teşkilatı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesi.

Tarım Bakanlığındaki üretim teşvik primi uygulaması da döner sermaye gelirlerine dayanmakta ve performansa dayalı ödeme uygulaması niteliğindedir. 969 sayılı Kanunda, döner sermaye karının belli bir kısmının teşvik primi olarak ödenebileceği hükmü getirilmiştir.

Sağlık Bakanlığı'nda, performansa dayalı ücretlendirme sistemine geçiş yönündeki öncü uygulama, 15/11/2002 tarihli ve 12311 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe giren, "Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermayeli Kurum ve Kuruluşlarda Görevli Personele Döner Sermayeden Yapılacak Ek Ödeme Hakkında Yönerge" ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Yönerge, Sağlık Bakanlığı'na bağlı döner sermayeli kurum ve kuruluşlarda görevli personele döner sermayeden yapılacak ek ödemenin esas ve oranlarını belirlemektedir. Bu yönerge ile ek ödeme tavan tutarının hesaplanmasındaki döner sermaye gelirlerinden kesintiler düşüldükten sonra kalan gelirin %50'sinin aşamayacağı şartı da getirilmiştir. 18/06/2003 tarihli ve 1863 sayılı Bakan onayı ile yürürlüğe giren, "Sağlık Bakanlığına Bağlı Döner Sermayeli Kurum ve Kuruluşlarda Görevli Personele Döner Sermayeden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönerge" ile uygulama yeniden düzenlenmiştir. 4 Mart 2020 tarihinde Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Tesislerinde Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik yayımlanmış, 1 Nisan 2020 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu şekilde, daha önce uygulanan 12.5.2006 tarihli Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Görevli Personele Döner Sermaye Gelirlerinden Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik ile 14.2.2013 tarihli Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna Bağlı Sağlık Tesislerinde Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik uygulamadan kaldırılmıştır.

4 Mart 2020 tarihli Yönetmelikte, ek ödemenin, personele sağlık tesisine fiilen katkı sağladığı sürece verilebileceği, sağlık tesisinin o dönemde elde ettiği gayrisafı hasıllardan öncelikle Hazine payı, Sosyal Hizmetler Kanunu'nun 18 inci maddesi gereğince ayrılacak pay ile Bakanlık merkez payı ayrıldıktan sonra kalan miktarın, 209 sayılı Kanununun 5 inci maddesinin üçüncü fıkrasında belirlenen oranın sağlık tesisi kalite katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktarı geçmeyecek şekilde belirleneceği, bağış, faiz, kira gelirinden elde edilen döner sermaye gelirleri hiçbir şekilde personele ek ödeme olarak dağıtılamayacağı, doktorlarca gerçekleştirilen tıbbi işlemleri incelemek amacıyla her bir sağlık tesisinde inceleme heyeti oluşturulacağı, ikinci basamak sağlık tesislerinde ham puanın, esas olarak hizmet puanından oluşacağı, ancak sağlık tesisi puan ortalamasının referans alınanlarda aktif çalışma gün katsayısının, mesai içi

ham puan hesaplamalarında birim performans katsayısının ayrıca çarpan olarak kullanılacağı belirtilmiştir. Hizmet puanının “Hizmet puanı=Ham puan x Hizmet verimlilik katsayısı x Hizmet alanı kadro unvan katsayısı” formülü ile hesaplanacağı, mesai içi net performans puanının mesai içi hizmet puanı, bilimsel çalışma destek puanı ve ek puanın toplamından oluşacağı, mesai dışı net performans puanının uluslararası sağlık hizmeti net performans puanı ve özelliikli tıbbi işlemler net performans puanı ise kendi hizmet puanlarından oluşacağı, personele ait mesai içi net performans puanının dönem ek ödeme katsayısı ile çarpımı sonucu brüt ek ödeme tutarının hesaplanacağı belirtilmiş ve hesaplama formüllerine yer verilmiştir. Yönetmelik ekinde, mesai içi tavan ek ödeme tutarına esas olacak katsayılar tablosu, hizmet alanı-kadro unvan katsayıları tablosu, tıbbi hizmet sunum alan oranı tablosu, sağlık tesisi puan ortalaması tablosu, ek puan tablosu, bilimsel çalışmalar ve puanları tablosuna yer verilmiştir (Erbaş, 2020: 482).

Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü Ek Ödeme Dairesi Başkanlığı tarafından yayımlanan 02.04.2020 tarihli ve 269 sayılı Tıbbi İşlemler Yönergesinin yürürlüğe girmesiyle eki girişimsel işlemler listesi tablosu ile tıbbi işlemlerin girişimsel işlem puanları yeniden düzenlenmiş olup 2020 yılı itibarıyla bazı örnek tıbbi işlemler ve girişimsel işlem puanları Tablo 4’te gösterilmiştir:

Tablo 4: 2020 Yılında Örnek Tıbbi İşlemler ve Girişimsel İşlem Puanları

KOD	İŞLEM ADI	PUANI
520.010	Konsültan hekim muayenesi, ayakta hasta	8
520.012	Konsültan hekim muayenesi, yatan hasta	19
520.013	Konsültan hekim muayenesi, acil	19
520.014	Konsültan hekim muayenesi, başka hastaneden gelen	98
520.020	Acil poliklinik muayenesi	19
520.030	Normal poliklinik muayenesi	16
520.031	Sevki yapılan muayene	5
520.033	Ruh sağlığı ve hastalıkları, Çocuk ve Ergen ruh sağlığı ve hastalıkları, İç hastalıkları uzman hekim normal poliklinik muayenesi	25
530.582	Ria takılması	40

Kaynak: Sağlık Bakanlığı Tıbbi İşlemler Yönergesi, 2020.

Sağlık Bakanlığına bağlı hastanelerde uygulanan ek ödemeye dayalı performans ölçüm sistemi ve sözleşmeli yönetici performans değerlendirme sistemi, sonuçları ve etkileri dikkatle değerlendirilmesi gereken uygulamalardır.

Bakanlık performans değerlendirme sistemi sürekli değişim ve gelişim göstermekte olup 2011 yılında yayımlanan 663 sayılı KHK ile kamu sağlık kuruluşları yönetiminde sözleşmeli profesyonel yöneticiliğe geçilmiştir. 2017 yılında yayımlanan 694 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığının tüm taşra teşkilatı yöneticileri sözleşmeli olarak görevlendirilmeye başlanmıştır. Böylece merkezi yönetim kuruluşları arasında ilk kez Sağlık Bakanlığı yönetici performans değerlendirme uygulamalarına başlamıştır (Şeker, 2019: 282). Sağlık Bakanlığında öncelikle 18/05/2018 tarihli ve 3262 sayılı Bakanlık Makamı onayı ile "Sözleşmeli Yönetici Performans Değerlendirme Yönergesi" yürürlüğe konmuştur (Sağlık Bakanlığı, 2018). Sonrasında 12/07/2019 tarihli ve 9673 sayılı Bakanlık Makamı onayı ile Sözleşmeli Yönetici Performans Değerlendirme Yönergesinde bazı değişiklikler yapılmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2019). Bu Yönerge, Türkiye'de yöneticilerin performans değerlendirmelerinin yapılması anlamında önemli bir adımdır.

Örneğin sözleşmeli il sağlık müdürlerinin performans puanına esas olan performans göstergeleri; Tablo 5'te gösterilmektedir:

Tablo 5: Sözleşmeli İl Sağlık Müdürü Performans Göstergeleri

İl Sağlık Müdürü Performans Göstergeleri	Ağırlığı (%)
Tüm Başkanlık Hizmetlerinin Performans Değerlendirme Puanlarının Ağırlıklı Ortalaması	%50
Tüm İlçe Sağlık Müdürlüğü Hizmetlerinin Performans Değerlendirme Puanlarının Ağırlıklı Ortalaması	%10
İl Sağlık Müdürlüğü Tarafından Gerçekleştirilen İl İçi İzleme Sayısının Planlanan Sayıya Oranı	%10
Hasta Memnuniyet Oranı	%15
Çalışan Memnuniyet Oranı	%15

Kaynak: Sözleşmeli Yönetici Performans Değerlendirme Yönergesi, 2020.

5018 sayılı Yasanın stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarının yürürlüğe girmesiyle, Sayıştay tarafından yürütülen dış denetimin yöntem ve içeriğinin de performans yönetimi gerekleri ile uyumlu hale getirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Sayıştay tarafından uygulanmaya başlanan konu denetimlerinin performans yönetimi ve denetim ilişkisine yeni bir boyut ve zenginlik katacağı muhakkaktır (İnce, 2020: 267).

4. DÜNYADA SINIFLANDIRMA YÖNTEMLERİ VE PERFORMANS

Rütbe ve kadro sistemlerinin sınıflandırma yaklaşımındaki farklılıklar, bireysel performans değerlendirme sistemine ilişkin yaklaşımları ve bireysel performans değerlendirme sisteminin tamamen ya da kısmen uygulanabilirliğini etkilemektedir. Sınıflandırma, aralarında bağlantı bulunan hizmet gruplarından her birinin aynı sınıfta toplanmasını, farklı hizmet gruplarının farklı sınıfta tasnif edilmesidir. İnsan kaynakları yönetimde sınıf, özellikleri itibarıyla işe alma, ücret, maaş, eğitim, yükselme, vb. insan kaynakları işlemleri açısından aynı şartlara tabi, benzer hizmetlerden oluşan grupları ifade etmektedir. Sınıflandırmanın ilk faydası, hizmete almada sağladığı kolaylıktır. Sınıflandırma, devlet tarafından yürütülecek hizmetlerin türünü, özelliklerini ve bu görevleri yerine getirecek kişilerde bulunması gereken nitelikleri belirler. Böylece kamu görevine girişte standartlaşma sağlanabilir. İkinci faydası, adil, yeterli ve düzenli bir ücret/maaş sistemi kurulmasına yardım eder. Üçüncüsü, iyi bir sınıflandırma, kariyer sisteminin kurulması ve gelişmesinin ön şartıdır. Kamu kesiminde sınıflandırma her devlette ayrı usul ve ilkelere göre yapılmaktadır. Sınıflandırma biçimleri, dünya genelinde kadro ve rütbe esasına göre sınıflandırma olarak iki ana başlıkta ele alınmaktadır (Eryılmaz, 2015: 320-321). Rütbe sınıflandırması, en saf haliyle Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere’de; kadro sınıflandırması ise, ABD, Kanada, Japonya, Brezilya gibi ülkelerde kullanılmaktadır.

Rütbe (Rank) sınıflandırmasında öncelik, görev, yetki ve sorumluluklar değil, bu görev ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olması öngörülen bireysel özelliklerdir. Bu niteliklerin başında, kişinin öğrenim ve mesleki eğitimi gelir. Görevden çok görevliye ağırlık veren bu sınıflandırma sistemine “personel sınıflandırması” da denir. Rütbe sınıflandırmasında, kamu hizmetleri yatay ve dikey olmak üzere iki şekilde gruplandırılır. Kamu hizmetlerinin, belli uzmanlık, beceri ve disiplinlere göre ayırt edilmesi dikey bölünmeyi, hizmetlerin değişik öğrenim ve mesleki deneyim derecelerine göre ayrılması da yatay bölünmeyi belirtir. Böylece sınıf, hizmetlerin dikey ve yatay bölünmesi ile ortaya çıkan ve aynı uzmanlık ve meslek dalında aynı öğrenim görmüş ya da deneyime sahip kişilerin oluşturduğu bir grup olarak ortaya çıkmaktadır. Rütbe sisteminde her derece, belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtir. Derece yükseldikçe, yetki ve sorumluluk da artar. Belli bir dereceye gelmiş kişiye aynı derecede olmak kaydıyla farklı görevler gördürülebilir. Bu rütbe sisteminin ayırt edici özelliklerinden biridir (Eryılmaz, 2015: 321). Rütbe sisteminde, memuriyete üst derecelerden

başlayabilme imkanı yoktur. Memurun yükselmesi çalıştığı süre ile bağlantılıdır. Memur, maaş ve kadrosunda değişiklik yapılmaksızın değişik görevlerde çalıştırılabilir (Kayar, 2016: 99). Yaşam boyu meslek ilkesini esas aldığından dışarıdan personel teminine uygun değildir. Bu nedenle kapalı bir sistemdir. Çalışanlar, sözleşme değil statü rejimine tabidir (Nohutçu, 2016: 270-271). Rütbe sınıflandırmasında, maaşı/ücreti belirleyen, görevin mevkiidir. Kişiye verilen ücret, kişinin performansına göre değil 'mevkii'ne göredir. Kadro sınıflandırmasında, eşit işe eşit ücret yaklaşımı hakimdir, maaş/ücret, kişinin bulunduğu rütbeye göre değil, kişinin yaptığı işe, işin güçlük, sorumluluk derecesine göre belirlenir (Kayar, 2016: 99). Rütbe sisteminde, ödeme doğrudan hizmetin karşılığı değil, rütbeye uygun bir hayatı sürdürme aracıdır. Buna sosyal ücret denilebilir. Bu nedenle, maaş çalışıldıktan sonra değil önce peşin olarak ödenmektedir. Rütbe sistemini tanımlayan özellikler;

- Yaşam boyu meslek ilkesi: Yetki, görev ve sorumluluklar,
- Hizmete giriş: En alttan ve genel diplomaya göre,
- İçeriden ve hizmet süresine bağlı düzenli yükselme,
- Hizmet içinde yetiştirme,
- Eşit işe eşit ücret değil sosyal ücret,
- Aileyi de kapsayan geniş sosyal güvenliktir.

Kadro (Position) sınıflandırması, kamu hizmetini ön planda tutan, eşit işe eşit ücret ilkesine ağırlık verilen, kişiden ayrı ve soyut bir sistemdir. Bir sınıfa personel alımında aynı nitelikler aranır ve adaylar aynı sınava katılırlar (Kayar, 2016: 98). Bu sistem, kadro boşaldığında yapılacak sınavlara kurum içinden veya dışarıdan herkes katılabileceği için "açık sistem" olarak da adlandırılmaktadır. Ayrıca bu sistemde, iş veya hizmet sözleşmesine dayanılarak istihdam temel kuraldır (Nohutçu, 2016: 270). Bu sınıflandırmada önemli olan görev ve iştir. Sistemde her görev için ihtisas-uzmanlaşma esas alınmıştır. Geniş hizmet gruplarından ziyade daha çok dar görev içinde bir uzmanlaşma bulunmakta, bu dar uzmanlaşma birimlerinin her biri birer kadroyu temsil etmektedir. Kadro, belirli bir işin karşılığıdır. Kadro, çalışanın görev ve sorumluluğunu da içermektedir. Sınıf (class) veya kadrolar birbirinin aynı olan veya birbirine benzeyen kadroların toplamından meydana gelir. Bu ortak unsurlar, işin niteliği, konusu, zorluk ve sorumluluk derecesi, gerekli bilgi ve kabiliyetten oluşmaktadır. Pozisyonlar, geniş

hizmet kategorilerine ve uzmanlık alanlarına göre gruplandırılır. Geniş hizmet kategorilerine örnek vermek gerekirse “mühendislik-mimarlık”, muhasebe-bütçe”, “kütüphane-arşiv”, “matematik-istatistik” gibi kümeler zikredilebilir (Eryılmaz, 2015: 321-322). ABD Kadro Sisteminde, sınıflandırmada ana meslek grupları (Major occupational groups-MOG) denilen gruplar vardır (US Department of Labor: 2020). Her grup ikinci kademede düzeylere ayrılmakta, her ikinci kademe düzey, üçüncü kademede serilere ayrılmakta, her seri, dördüncü kademede sınıflara ayrılmaktadır.

Türkiye’de memurlara uygulanan sistemin, rütbe sınıflandırması ve kapalı sistem olduğu söylenebilir. Ancak yetenekli kişilerin üst düzey yönetici kadrolarına getirilebilmeleri açık sistemin kısmi bir uygulaması olarak değerlendirilebilir (Nohutçu, 2016: 270-271).

5. FARKLI ÜLKELERDE PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ UYGULAMALARI

Hükümetler bütçe baskısı ve kamu çalışanlarına az çalışmalarına rağmen çok ödeme yapıldığı ile ilgili kamuoyu algısı ile mücadele etmek ve kamu hizmetlerini daha etkili yürütmek için yeni yöntemler aramaktadırlar. Değişen ve artık özel sektör ile daha iyi performans konusunda rekabet halinde olan kamu yönetimi için, kamu çalışanlarının nasıl ödüllendirileceği sorusu hala tam olarak cevaplanabilmiş değildir. Hizmet süresine bağlı otomatik maaş artışı sağlayan geleneksel kamu sistemi yerine çoğu özel sektör kuruluşunda kullanılan bir uygulama olan yüksek performansın mali ödülle ödüllendirilmesi şeklindeki performansa bağlı ödeme yöntemi, bir çözüm olarak tartışılmaktadır. Performansa bağlı ödeme (Performance Related Pay, PRP) gelişmiş ülkelerde gittikçe artan oranda uygulanmaktadır (OECD, 2020).

Farklı sistemik yaklaşımları olan ülkelerin kamu çalışanları bireysel performans değerlendirme uygulamalarının değerlendirilebilmesi amacıyla Anglo-Sakson geleneğinden gelen ve bireysel performans uygulamalarında önde gelen ülkeler olan ABD ve İngiltere ile kıta Avrupası geleneğinin önde gelen ülkeleri olan Almanya ve Fransa ülke örnekleri yanı sıra kamu çalışanlarının bireysel performans değerlendirme uygulamalarında önde gelen uluslararası nitelikteki bir kurum olan AB örnek alınarak, kamu yönetiminde bireysel performans değerlendirme ve performans ödemesi uygulamaları değerlendirilmiştir.

5.1. ABD

1980'li yıllarda, gelişmiş ülkelerin bir çoğunda kamu açıkları, dış borç yükü, işsizlik ve enflasyon artışı görülmüş, bu nedenle söz konusu ülkelerde kamu yönetiminde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Ülke yönetimleri bu ihtiyacı, reform yasaları çıkararak gidermeye çalışmışlardır. Örneğin, ABD'de 1993 yılında Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu (The Government Performance and Results Act) adlı reform yasası çıkarılmıştır (Bilgin, 2007: 60). Bu yasa ile kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması amaçlanmış olup, yüksek performans esaslı kurumlar aracılığıyla kamu yönetiminde performans artışı sağlanmaya çalışılmakta, yöneticiler, sistemin anahtar unsuru olarak değerlendirilmekte ve sözleşmelerle performans vurgusu yapılmaktadır. Sistem, çalışanın gelişimine katkı sağlaması, sonuçların çalışan ile paylaşılması ve itiraz hakkının olması gibi nitelikleri barındırmakta ve performans, ücretle açık ve net şekilde ilişkilendirilmektedir (Tozlu, 2014: 54-55).

ABD Personel Yönetimi Ofisi (Office of Personnel Management, OPM) tarafından belirlenen temel esaslara göre her kurumda performans yönetim sistemi kurularak değerlendirme, kurullar aracılığıyla yürütülmekte; yöneticiler başarısına göre değerlendirilmekte ve sadece başarılı olan yöneticiler ödüllendirilmektedir. Üst düzey yönetim, maaş açısından performans esaslı ödeme sistemine tabidir. Performans ödülleri sadece kariyer yöneticilere ve sadece tamamlanan en son performans değerlendirme dönemi için verilir. Kurum yöneticisi, performans gözlem tablosunda belirtilen önerilere uygun olarak performans ödülleri onaylamaktadır. Yöneticiler ayrıca Başkanlık mevki ödülleri birimi tarafından olağanüstü başarıları için ödüllendirilebilirler (OPM, 2020a).

ABD Personel Yönetimi Ofisi (OPM) tarafından hazırlanan kamu personeli performans ölçümü rehberinde; 1995 yılında bütün kamu kurumları için getirilen kamu çalışanları performans değerlendirme ve ödüllendirme düzenlemelerinin performansı desteklemesi yaklaşımının yeni düzenlemelerde esas alınması ve bu yaklaşım ile çelişkiye düşecek düzenlemeler yapılmaması vurgulanmaktadır. Yine etkin bir kurumda ödüllendirme mekanizmalarının sıkça ve iyi şekilde kullanıldığı belirtilerek, ödüllendirmede personelin kurum amaçlarına katkı sağlayacak şekilde performans gösterdiği için ödüllendirildiğinin farkına varması istenmektedir. Başarılı yöneticilerin iyi performansın ödüllendirilmesi için beklememesi gerektiği belirtilmektedir (OPM, 2020b: 4-6).

5.2. İngiltere

İngiltere’de kamu çalışanlarının performans değerlendirmesine ilişkin olarak 1982 yılında “Financial Management Act”, 1988 yılında “Next Step Initiative” ve 1999 yılında “The Modernising Government White Paper” gibi yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmıştır (Bilgin, 2007: 60). Çalışanlarının çoğunluğunun sözleşmeli olduğu İngiltere’de, yöneticilere de çalışanlarını belirleyip kontrol etme ve insan kaynaklarını hedefler doğrultusunda kullanma imkânı sağlanmaktadır. İngiltere’de tüm kurumların ücret sistemleri merkezi bir kurumun sıkı kontrol ve onayına tabidir. Ayrıca ücret konusunda tanınan inisiyatif kullanımı ancak belirlenen asgari ve azami sınırlar arasında mümkündür (Tozlu, 2014: 48). Tatmin edici seviyenin üzerinde performans gösteren kamu çalışanları için performansla ilgili ikramiye ödemesi yapılması uygulaması kullanılmaktadır. İkramiye tutarı kurumdan kuruma değişmektedir (OECD, 2005: 221). İngiltere örneğinde, performansları dikkate alınarak kamu çalışanlarına performansla ilgili ücretlendirmenin iptali cezası verilebilmektedir. Kamu çalışanına yapılan ödemelerde, ödeme ile performans arasında yakın ve etkili bir ilişki kurulması zorunluluğu vardır (Karatepe ve Kurnaz, 2019: 88-90).

Kurumlar, değerlendirme süresi, değerlendirmenin yöntemi, değerlendirme sonuçlarının açıklanıp açıklanmayacağı konularında karar verme hakkına sahiptirler. Yıllık performans değerlendirmesi yapılmaktadır. Çalışanların (Uğuz, 2010: 137-140);

- Doğru karar verebilme yeteneği,
- Çalışanlarını yönlendirebilme yeteneği,
- Kararlılığı,
- Stres altında yönetim yeteneği,
- Kavrama yeteneği,
- Problem çözme yeteneği,
- Analitik düşünme yeteneği,
- Sorumluluk üstlenme yeteneği,
- İletişim yeteneği,
- İnsanlarla ilişki kurma yeteneği değerlendirilmektedir.

İngiltere’de parlamento adına, merkezi yönetim idarelerinin hesaplarını denetleyen ve kamu kaynaklarının kullanımını etkinlik, verimlilik ve tutumluluk yönleriyle denetleyip raporlar üreten bir kurum olan İngiltere Sayıştay’ındaki (National Audit Office-NAO) insan kaynakları yönetim çerçevesi ve performans değerlendirme politikası ele alındığında; denetim yöneticilerinden bir bölümünün “Geliştirme Yöneticisi” olarak kendisine bağlı uzman denetçilerin yıllık performans değerlendirmesinden ve aynı zamanda gelişiminden sorumlu oldukları, çalışma sürelerinin % 40’ında kendisine bağlı uzman denetçilerin gelişimi ile ilgilenmelerinin beklendiği, geri kalan zamanda ise denetim faaliyetlerini “Denetim Yöneticisi” olarak yürüttükleri görülmektedir. İngiltere Sayıştay’ı performans değerlendirme sürecine ilişkin olarak; her yılın sonunda geçmiş dönem değerlendirilmekte, Geliştirme Yöneticisi ve denetçi arasında “yeni dönem için gelişim hedefleri” tespit edilip üzerinde mutabakata varılmaktadır. Bu hedeflerle ilgili “Görevlendirme Ekibi” de bilgilendirilmekte ve görevlendirmelerde bu hedefler dikkate alınmaktadır. Denetçi bir denetim faaliyetine görevlendirildiğinde de, denetim yöneticisi ile görüşerek çalışma süresince hedefler konusunda uzlaşmaktadır. Her bir görevin bitiminde denetçi kendi performansı ve ilerlemesi ile ilgili olarak Denetim Yöneticisi ile görüşmektedir. Her bir görev sonrasında, denetim yöneticisi denetçi hakkında “Görev Değerlendirme Raporu” düzenlemekte ve elektronik olarak bu raporlar geliştirme yöneticisine” gönderilmektedir. Bu raporda, denetçinin performansı, anlama, iletişim, yönetim ve işi yerine getirme yetkinliklerine göre değerlendirilmektedir. Denetçi ve geliştirme yöneticisi arasında yıllık performans değerlendirme görüşmesi yapılmaktadır. Çalışan, görüşmenin ana notlarını ve performans yönünden güçlü ve geliştirmeye ihtiyaç duyduğu alanları, değerlendirme görüşme raporunda kaydetmektedir. Geliştirme yöneticisi çalışanın performansı hakkında bir değerlendirme notu önermektedir. Değerlendirme süreci, geliştirme yöneticilerinin bir araya gelerek sonuçları değerlendirmesiyle devam etmektedir (Uzun, 2008: 70-72).

5.3. Fransa

Fransa’da geleneksel olarak performans değerlendirmesi, görevde yükselme işlemlerinde kullanılmaktadır. Kamu çalışanlarının bireysel performanslarının ödüllendirilmesi, yürüttükleri kamu hizmetinin özelliklerine göre temel maaşlarının % 10’u kadar olmakta, işin zorluğuna göre fazla çalışma için ikramiye verilmekte, kamu çalışanlarının sadece %10’u temel maaşlarının % 30’undan fazla ikramiye alabilmekte, yüksek ikramiyeler üst düzey yöneticilerde

yoğunlaşmaktadır. 2003 yılı Ekim ayında Kamu Hizmet ve Devlet Reformu Bakanlığı, üst düzey kamu görevlileri için performans ödemesi teklifini duyurmuş, 2004 yılı Temmuz ayından itibaren 6 Bakanlıkta yöneticiler için performansa dayalı ödeme uygulamasını başlatmıştır. Performansa dayalı ödeme temel maaşın en fazla % 20'si kadar olabilmektedir (OECD, 2005: 212).

Performans değerlendirme kriterleri olarak sorumluluk duygusu, insan ilişkileri, teknik bilgi, işe hakimiyet, gelişim ve eğitime açıklık, çalışma azmi, takım çalışmasına uyumu, inisiyatif alma, iş disiplini ve çalışkanlık gibi kriterler esas alınmaktadır. 2002 yılında yayımlanan kararnameye göre, performans değerlendirme sonuçlarına ilişkin belgeyi hem değerlendirci hem de değerlendirilen kamu çalışanı birlikte imzalamaktadırlar. 2003 yılında hükümet merkezi düzeyde görevli uzman personele bireysel performanslarına göre maaşlarının yüzde 20'sine kadar ek ödeme yapılabileceğini düzenlemiştir (Tozlu, 2014: 55-56).

5.4. Almanya

Almanya'da kamu çalışanlarına performansa dayalı ödeme yapılması uygulaması 1997'de başlamıştır. 2002 yılında çıkarılan yasa ile performans ilerlemelerinin ödüllendirilmesi, ikramiye uygulamalarının esnek bir şekilde yapılmasının önü açılmıştır. "Civil Servants Remuneration Act" yasası, performans nedeniyle ilerlemenin kamu çalışanlarının % 15'inden fazlasını etkilemeyeceği, performans ödemesinin kamu çalışanlarının % 15'inden fazlasına verilemeyeceği, özel görevlere geçici vekalet için ödeme ile performansa dayalı ödemenin federal düzeydeki bütün kamu çalışanlarını içereceği şeklinde düzenlemeler getirmiştir. 2003 yılında, 550.000 kamu çalışanına 41.000'in üzerinde performans esaslı farklı nitelikte ödeme yapılmıştır (OECD, 2005: 213). Almanya'da memurlar için genel olarak yaşam boyu istihdam, kıdem, eğitim temelli kadroya bağlı maaş düzeni bulunmaktadır. Almanya'da memurlar arasında eşit işe eşit ücret yaklaşımının hakim olduğu söylenebilir (Çapar, 2010: 63). Federal Hükümet bünyesinde performans değerlendirmesi yaygındır ve merkezi bir sistemle, belirli bir ölçme sistemi kullanılarak yürütülür. Değerlendirmeler genelde 2 yılda bir yapılmaktadır. Geçmiş değerlendirme sonuçları, davranışlar, iş bilgisi, yetenekler, gelişimi, düzeltme önerilerini de içeren çok boyutlu bir bireysel performans değerlendirmesi yapılmaktadır (AB Komisyonu, 2018: 372).

5.5. Avrupa Birliği Ülkelerinin Genel Karşılaştırılması

Tablo 6'da AB ülkelerinin performans değerlendirme bilgileri ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Değerlendirilen 25 ülkenin 21'inde performans değerlendirme ile terfi ya da maaş/ücret artışı arasında bağlantı olduğu görülmektedir. Her bir ülke, performans değerlendirmesinin etkilediği alanlardan terfi, maaş artışı, kadro güvencesi, görev yeri değişikliği, düşük performansla yaptırım, performans geliştirme ve ücretle ödüllendirme konularının var olup olmadığı açısından her bir unsur için ayrı ayrı ele alınmaktadır. (.) işareti o ülkede sütun başlığındaki uygulamanın olduğunu, (-) işareti ise olmadığını göstermektedir. Tablodan, ülkeler itibarıyla oldukça geniş bir spektrumda değerlendirilebilecek veriler sunulduğu görülmektedir.

Tablo 6: AB Ülkeleri Bireysel Performans Değerlendirme Sonuçlarının Kullanım Alanları

Ülke	TERFİ MAAŞ ARTIŞI	KADRO İŞ GÜVENCESİ	KISMI KARIYER İLERLEMESİ	OTOMATİK TERFİ MAAŞ ARTIŞI	GÖREY YERİ DEĞİŞİKLİĞİ	DÜŞÜK PERFORMANSA YAPTIRIM	İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİ	DIŞIPLİN İŞLEMİ YAPMA	DİĞER	PERFORMANS GELİŞTİRME	GELİŞTİRME PLANLARI	EĞİTİM İHTİYAÇLARI PLANI	HİZMETÇİ EĞİTİM	ÜCRETLE ÖDÜLLENDİRME	PARASAL ÖDÜLLER	ÜCRET AZALTIMA	DİĞER
Belçika
Bulgaristan
Hırvatistan
Çek Cum.
GKRY (Tanınmamakta)
Danimarka
EC
Estonya
Finlandiya
Fransa
Almanya
Yunanistan
Macaristan
İrlanda
İtalya
Latvia
Litvanya

Ülke	TERFİ MAAŞ ARTIŞI	KADRO İŞ GÜVENESİ	KISMI KARIYER İLERLEMESİ	OTOMATİK TERFİ MAAŞ ARTIŞI	GÖREV YERİ DEĞİŞİKLİĞİ	DÜŞÜK PERFORMANSA YAPTIRIM	İŞ SÖZLEŞMESİNİN FESHİ	DIŞI PLİN İŞLEMİ YAPMA	DIĞER	PERFORMANS GELİŞTİRME	GELİŞTİRME PLANLARI	EĞİTİM İHTİYAÇLARI PLANI	HİZMETÇİ EĞİTİM	ÜCRETLE ÖDÜLLENDİRME	PARASAL ÖDÜLLER	ÜCRET AZALTIMA	DIĞER
Lüksemburg	.	-	-	-	-	.	.	-	-	.	-	-	.	-	-	-	-
Malta	.	-	.	-	-	-	-	-	-	.	.	.	.	.	.	-	-
Hollanda	.	-	-	-	-	.	-	-	-	.	.	.	-	.	.	-	-
Norveç	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.	.	.	.	-	-	-	-
Polonya	.	-	.	-	-	.	.	-	-	.	.	.	-	.	.	-	-
Portekiz	.	.	.	-	-	.	-	.	-	.	.	.	.	.	.	-	-
Romanya	.	-	.	-	-	.	.	-	-	.	.	.	-	-	-	-	-
Sırbistan	.	-	.	-	-	.	.	-	-	.	.	.	-	-	-	-	-
Slovakya	-	-	-	-	-	.	.	-	-	.	.	.	-	.	.	.	-
Slovenya	.	-	-	.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	.	.	-	-
İspanya	.	-	.	-	-	.	-	-	-	.	-	.	.	.	.	-	-
İsveç	.	-	.	-	-	-	-	-	-	.	.	.	.	.	.	.	-
İsviçre	.	-	.	-	-	.	-	-	-	.	-	-	.	.	.	.	-
TOPLAM	25	2	23	2	2	23	18	4	6	25	15	17	13	21	20	9	2

Kaynak: Staronova, 2017: 49.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Performans yönetimi ve değerlendirmesi kamu yönetiminin temel önceliklerinden biri haline gelmiş, özellikle 1980'li yıllardan itibaren bu alanda önemli mesafeler kat edilmiştir. Bireysel performans değerlendirmesine karşı birtakım görüşler ileri sürülmekte ise de kurum ve sistem performansının temelini teşkil etmesi nedeniyle kamu yönetiminin sürekli geliştirilmesinde ve vatandaşa daha verimli, etkin ve kaliteli hizmetler sunabilmesinin güvence altına alınmasında vazgeçilmez bir öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. Bugüne dek gösterilen çabalardan da anlaşılacağı üzere Türk kamu yönetiminde ve gelişmiş ülkelerde oldukça önemsenmesine rağmen, uygulama çerçevesi henüz yeterli düzeyde geliştirilebilmiş değildir. Bu nedenle alana dair teorik ve pratik çalışmaların daha da yaygınlaştırılmasının zorunluluk olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu çalışanlarının bireysel performanslarının yüksek olmasının kurum performansını olumlu etkileyeceği, kurumun amaç ve hedeflerine zamanında ve gerektiği şekilde ulaşmasına ve stratejik planların etkin şekilde uygulanmasına yardım edeceği muhakkaktır. Bu nedenle kamu kurumlarında bireysel performans yönetim sistemi ve değerlendirmesi ile kamu çalışanlarının performanslarının belli bir düzeyde tutulması ülkenin ve kamu kurumlarının gelişimi ve geleceği açısından hayati önemdedir. 657 sayılı yasada yapılan değişiklik ile memurlar için sicil raporları uygulamasının kaldırılması ile kamu görevlilerine yönelik bireysel performans sistemi kurulması ve performans değerlendirmesi yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç aradan geçen zaman içinde giderilememiştir. Pek çok resmi ve akademik çalışmaya da yansıyan bu ihtiyacın karşılanması acil bir gereksinimdir. 2018 yılından itibaren uygulamaya giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu yöndeki düzenlemeleri, sistemin tam manasıyla tesisinin önemsendiğini göstermekte, ancak yeni adımlar atılması da gerekmektedir.

Öte yandan, pek çok ülkenin kamu yönetimlerinde kamu çalışanlarının bireysel performanslarını değerlendirme sistemlerinin oluşturulduğu, önemli bir bölümünde de değişen yöntem ve oranlar ile performansın maaş ya da ücreti etkilediği görülmektedir. AB ülkeleri bu konuda ilk sıraları teşkil etmekte; bu ülkelerde kamu çalışanları için bireysel performans değerlendirmesi ve sonuçlarının kullanılma uygulamalarının yaygınlık kazandığı anlaşılmaktadır. Kamu görevlilerinin sınıflandırılmasına ilişkin dünya genelinde uygulanan "Rütbe" ve "Kadro" sistemlerinin bireysel performans değerlendirmesi ve performans yönetim sistemi uygulamalarına etkileri farklılık göstermektedir. Anglo-Sakson geleneğinden gelen ABD ve İngiltere ile kıta Avrupası geleneğinden gelen Almanya ve Fransa'da ve Avrupa Birliği üyesi bazı ülkelerde kamu çalışanları için bireysel performans değerlendirmesi ve performansa dayalı ödeme uygulamalarının Türkiye'deki uygulamalarla karşılaştırıldığında, daha geniş ölçüde uygulanmakta olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye'de devlet memurlarında 12 sınıf içinde toplanan sistem, farklı özellikler taşıyan çeşitli meslek ve uzmanlık dallarına aynı sınıf içinde yer verilmesine neden olmaktadır. Bu nedenle sınıf içinde bütünlük sağlanamamakta, sonuçta hizmetlerin gerektirdiği nitelikte çalışan istihdamını zorlaştırmaktadır. Her sınıflandırma planında, hangi görevlerde, hangi yetkinlikte çalışan istihdam edileceği gösterilmeli ve güçlük ile sorumluluk dereceleri belirlenmelidir. Aksi

takdirde kamuda bireysel performans değerlendirmesinden beklenen faydanın elde edilememe riski ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle, performans yönetimi ve bireysel performans değerlendirmesi sistemine ilişkin yasal veya yönetsel düzenlemeler tasarlanıp tartışılırken 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirlenen sınıflandırma sisteminin de performans yönetim sistemi ile birlikte yeniden ele alınmasının gerekeceği düşünülmektedir.

Kamu çalışanlarının bireysel performanslarının değerlendirilmesine yönelik sistemin oluşturulması ve değerlendirme sonuçlarının belli oranlar arasında ödemeye esas alınması, oluşabilecek sakıncaları giderecek önlemlere sistemde yer verilmesi önem taşımaktadır. Yine bu süreçte, kamu görevlilerinin bireysel performanslarının değerlendirilmesine yönelik mevcut uygulamalardan elde edilen tecrübeden ve diğer ülke uygulamalarından tüm kamu çalışanları için uygulamaya konacak bireysel performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesinde faydalanılmasının önem taşıdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye’de sistematik bir bireysel değerlendirme sisteminin kurulması amacıyla gerçekleştirilecek yasal düzenlemeler için kapsamlı araştırmalar yapılması, özellikle Sayıştay raporları ve değerlendirmeleri başta olmak üzere alana katkı sağlayıcı çalışmaların dikkate alınması suretiyle somut adımlar atılması beklenmektedir. Sonuçta performansın artırılması, tüm kamu görevlilerinin ve yönetiminin olduğu kadar toplumun da bir beklentisidir. Artan performans herkes için refah artışı anlamına gelecektir.

KAYNAKÇA

- AB Komisyonu (2018), AB Komisyonu Üye Ülkelerde Kamu Yönetimi Özellikleri ve Performans Raporu, Erişim Tarihi: 07.12.2020.
- Ağcakaya, Serpil (2009), Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tıp Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları, Sosyo-Ekonomi Dergisi, Yıl: 2009, Sayı: 1.
- Ateş, Hamza; Harun Kırılmaz, Sabahattin Aydın (2007), Sağlık Sektöründe Performans Yönetimi, Ankara: Asil Yayın.
- Balkan, Dursun (2019), Performans Ölçüm Sistemleri, Gece Yayınları, Ankara.
- Bilge, Semih (2007), Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi, E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık Elektronik Dergi, Sayı: 59.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2007), Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık, Sayıştay Dergisi, Sayı: 65.
- Çapar, Selim (2010), "Almanya'da Kamu Personel Sistemi", Türk İdare Dergisi, Sayı: 466.
- Efe, Aydın (2013), "Sicilli Ahval Kayıtlarına Göre Payaslı Memurlar", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 23.
- Ekici, Semra (2014), Kamu ve Özel Kesimde 3P, Performans Ölçümü, Değerlendirmesi, Denetimi, Ankara: Maya Akademi Yayın.
- Erarslan, M. Tarık, Ahmet Tozlu (2011), Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Sistemi, Sayıştay Dergisi, 81. Sayı.
- Erbaş, Muhammet Serdar (2015), Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon, Konya: Çizgi Yayınevi.
- Erbaş, Muhammet Serdar (2020), "Türkiye'de Sağlık Kurumlarında Performans Uygulamaları", (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama, Nobel Yayınevi: Ankara.
- Eren, Veysel (2020), "Kamuda Performans Ölçüm Modelleri ve Performans Ölçütleri", (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama, Nobel Yayınevi: Ankara.
- Eroğlu, H. Tuğba (2020), "Kamuda Performans Yönetiminin Bileşenleri ve Aktörleri", (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama, Nobel Yayınevi: Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2015), Kamu Yönetimi, 8. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Findley, Carter V. (2011), Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi, (Çev: Gül Çağalı Güven), 2. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları: İstanbul.
- Göksel, Aykut (2013), Performans Değerleme Sistemi Tasarımı ve Uygulama Araçları Geliştirilmesi Örneği, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Hemici, Farouk and Kontogeorga, Georgia (2020), Performance Measurement in Public Auditing and Challenges for Supreme Audit Institutions (SAIs), Sayıştay Dergisi, 32 (117): 39-55.
- İçişleri Bakanlığı (2009), 2008 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/uZyPQ+ICISLERI_BAKANLIGI_2008_FAALIYET_RAPORU.pdf, Erişim Tarihi: 11.12.2020.
- İnalçık, Halil (2014), Devlet-i Aliye Osmanlı İmparatorluğu Üzerine Araştırmalar-II, İstanbul: İşbankası Kültür Yayınları.
- İnce, Murat (2020), "Kamuda Performans Yönetiminin Yerleşmesinde Sayıştayın Rolü", (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama, Nobel Yayınevi: Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2013), Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2017), Orta Vadeli Program 2018-2020, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Karasoy, H. Alpay (2014), Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, Cilt 10, Sayı 22.
- Karatepe, Selma; Kurnaz, Salim (2019), "Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme", Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2019/1 Sayı.
- Kayar, Nihat (2016), Kamu Personel Yönetimi, Ekin Yayınevi: Bursa.
- Kutlu, Önder (2012), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, 2. Basım, Konya: Çizgi Yayınevi.
- Kutlu, Önder (2020), "Performans Bilgisinin Kullanım Alanları", (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama, Nobel Yayınevi: Ankara.
- Mondy, R. Wayne (2017), Human Resources Management, 13. Baskı, (Çev. Ed:Tozkoparan, Güler; Çolak, Murat), Prentice Hall, Baskı: Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Nohutçu, Ahmet (2016), Kamu Yönetimi (12. Baskı), Savaş Yayınevi: Ankara.

- OECD (2005), Performance-Related Pay Policies Across 12 OECD Countries: Brief Overview, <http://www.oecd.org/governance/pem/35156844.pdf>; Erişim Tarihi:18.12.2020.
- OECD (2020), Performance Related Pay for Government Employees Report, <http://www.oecd.org/gov/pem/performance-related-pay-for-government-employees.htm>; Erişim Tarihi:18.12.2020.
- OPM (2020a), Office of Personnel Management-USA Brief Information, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/compensation/#awards>, Erişim Tarihi: 05.04.2020.
- OPM (2020b), ABD Kamu Çalışanı Performans Ölçüm Rehberi, ABD Personel Yönetimi Ofisi, file:///C:/Users/mserdar.eras/Desktop/ABD%20OPM%20personel%20performans%20ölçüm%20rehberi.pdf; Erişim: 27.12.2020.
- Önder, Özgür (2016), Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm, Kampüs Yayıncılık: Kütahya.
- Özer, Mehmet Akif; Sökmen, Alptekin; Akçakaya, Murat; Özyayın, Mehmet Merve (2017), İnsan Kaynakları Yönetimi, Gazi Kitabevi: Ankara.
- Sağlık Bakanlığı (2020), Sağlık Bakanlığı Girişimsel İşlemler Listesi, 02/04/2020 tarihli 49022165-010.99-269 sayılı Makam Onayı ile Yeni Tıbbi İşlemler Yönergesi eki, <https://khgmekodemedb.saglik.gov.tr/TR,64878/yeni-tibbi-islemler-yonergesi-yayimlandi.html>, Erişim: 17.12.2020.
- Sağlık Bakanlığı (2019), Sağlık Bakanlığı Sözleşmeli Yönetici Performans Değerlendirme Yönergesi, <https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/31432,yonergeekcfb62d08-e140-4b4c-9193-6ee5d624b1e8pdf.pdf?>, Erişim Tarihi: 18.12.2020.
- Sayıştay Başkanlığı (2014), Performans Denetimi Rehberi, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Rehberler/Performans_Denetim_Rehberi.pdf; Erişim Tarihi: 11.11.2020.
- Staronova, Katarina (2017), Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. Survey Commissioned by the Slovak EU-Presidency. Bratislava: Government Office.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2018), Orta Vadeli Program 2019-2021, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019), On Birinci Kalkınma Planı, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.

- Şeker, Ş. Abdullah (2019), Sağlık Hizmetlerinde Performans Yönetimi, (Editörler: Tekin Avaner, Recep Fedai), Türkiye’de Sağlık Yönetimi, Ankara: Gazi Kitabevi.
- TODAİE (2017), 2006 Yılı Faaliyet Raporu, <https://silo.tips/download/trkiye-ve-orta-dou-amme-dares-enstts-genel-mdrl>; Erişim Tarihi: 11.12.2020.
- Tozlu, Ahmet (2014), Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ağustos, Yayın No: 2908.
- Uğuz, Eşki Hülya (2010), İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler, Sayıştay Dergisi, Sayı: 78, Ankara.
- US Department of Labor (2020), MOG Major Occupational Groups, <https://www.bls.gov/ncs/ocs/ocsm/comMOGADEF.htm>; (Erişim Tarihi: 01.12.2020).
- Uygun, Serdar Vural; Göküş, Mehmet (2020), "Kamuda Performans Yönetimi ve Kamu Performans Yönetiminin Tarihsel Gelişimi" (Editör: Eren, Veysel; Eroğlu, H. Tuğba), Kamuda Performans Yönetimi, Kavram, Kuram, Uygulama, Nobel Yayınevi: Ankara.
- Uzun, Yaşar (2008), İnsan Kaynakları Yönetiminde Bir Uygulama Örneği: İngiltere Sayıştay, Sayıştay Dergisi, 70. Sayı.
- Yıldız, Günay (2017), Gelişimi Üzerinden İşlevsel Bir Kamu Personel Rejimi, ÇOMÜ Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi 2(4), 31-52.



TÜRKİYE'DE İLLERİN HİYERARŞİK VE YATAY İLİŞKİLERİNİN BELİRLENMESİNE YÖNELİK BİR YÖNTEM DENEMESİ

A METHOD TRIAL TO DETERMINE HIERARCHICAL AND HORIZONTAL RELATIONS OF THE PROVINCES IN TURKEY

Leyla BİLEN KAZANCIK¹

Ömer BİLEN²

ÖZ

Refahın ülke geneline dengeli dağılımının sağlanması açısından ulusal büyüme politikalarının mekânsal ihtiyaç ve önceliklere dayandırılması ve mekânsal yapıların tanımlanması son derece önemlidir. Bu çalışma ile iller arası göç verilerine dayanarak illerin sosyo-ekonomik etkileşimleri, hiyerarşik ve yatay ilişkileri, ulusal-bölgesel merkez ve hinterland biçimindeki bölgesel yapılanmalarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Genel ağ modelleri yaklaşımı ile global merkezler tespit edilirken geri kalmış bölgelerdeki yerel merkez niteliğindeki iller tespit edilememektedir. Bu nedenle ağ modelleri ve merkezi yerler kuramı varsayımlarından yararlanılarak hibrit bir yaklaşım geliştirilmiştir. Önerilen model ile iller; ulusal merkezler, bölge merkezleri, alt bölge merkezleri ve merkezlerin hinterlandında kalan iller olarak gruplandırılmıştır. Çalışmada hem genel ağ modeli hem de önerilen hibrit yöntem ile sonuçlar elde edilerek karşılaştırılmış ve önerilen yaklaşımın yerel merkezlerin ve etki alanlarının belirlenmesinde kullanılabilir bir yaklaşım olduğu değerlendirilmiştir.

¹ Dr., TÜİK Uzmanı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, bilenleyla06@gmail.com, ORCID: 0000-0002-6161-1871

² Dr., Genel Müdür V., Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, omer1bilen@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9569-0504

Gönderim Tarihi/Submitted: 11.10.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 17.11.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 24.12.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 29.12.2020

Sorumlu Yazar: Bilen Kazancık, Leyla

Atıf/To Cite: Bilen Kazancık, Leyla ve Bilen, Ömer (2020), Türkiye'de İllerin Hiyerarşik ve Yatay İlişkilerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Yöntem Denemesi, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 99-128

ABSTRACT

In order to ensure a balanced distribution of welfare throughout the country, it is extremely important to build national growth policies based on the spatial needs and priorities, and to identify the spatial structures. This study aims to determine the socio-economic interactions of the provinces, their hierarchical and horizontal relations and regional structuring in the form of local-regional centers and hinterlands, based on provincial level migration data. While global centers are identified with the general network models approach, provinces that are regional centers in the backward regions cannot be identified. For this reason, a hybrid approach has been developed by making use of the network models and central place theory assumptions. With the proposed model, the provinces are grouped as; national centers, regional centers, sub regional centers and provinces remaining in the hinterland of the centers. The study compares the results obtained from both general network model and the proposed hybrid method and evaluates the proposed model as a usable approach in determining local centers and their domains.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Gelişme, Ağ Modelleri, Merkezi Yerler Kuramı, Fonksiyonel Bölgeler, Göç.

Keywords: Regional Development, Network Models, Central Places Theory, Functional Areas, Migration.

GİRİŞ

Ulusal büyüme politikalarının mekândan bağımsız tasarlanması, kıt olan kaynakların etkin kullanımını, sürdürülebilir büyümeyi ve refahın ülke genelindeki dengeli dağılımını engelleyen önemli bir unsurdur. Bu nedenle, büyüme ve mekânsal yapılanma arasındaki dengeyi gözeten ve mekânsal önceliklerle uyumlu yaklaşımlara daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim günümüzde dünya kentsel alan nüfusunun büyük oranlarda artışı sebebiyle büyük bir değişim yaşamaktadır. Bu bağlamda mekânsal yapıları ve aralarındaki ilişkileri araştıran bölge bilimciler ve politika yapıcılar, dinamik ve sürekli değişim gösteren mekânsal yapıları açıklayabilmek için sürekli gelişen yeni yaklaşımlar ortaya koymaktadır.

Ülkemizde mekânsal yapılanmaya yönelik çalışmalar 1960’lı yıllardan itibaren planlı döneme girilmesi ile birlikte başlamıştır. Kaynak israfını önlemek ve bölgeler arasında daha dengeli bir kalkınmayı sağlamak için Türkiye’de bölge planlama çalışmalarının yapılması teşvik edilmiştir. Bu amaçla, 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatınca gerçekleştirilen “Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi” (YER-MEK) çalışması ülkemizdeki mekânsal yapıyı anlamada

önemli yer tutan temel bir çalışmadır. YER-MEK çalışması ile mekân, mekândaki sosyo-ekonomik ilişkiler, etkileşimler, bölge merkezleri ve her bir merkezin etkisi altında kalan alt yerleşim birimleri belirlenmiştir. Merkezi yerler kuramını esas alan bu çalışmada; ticaret, eğitim, sağlık, ulaştırma, haberleşme ilişkileri ve mevsimlik göç hareketleri dikkate alınarak fonksiyonel bölgeler ve etki alanları tespit edilmiş ve ülke genelinde 7 kademe belirlenerek her kademeden etkisi altındaki alanlar tespit edilmiştir (DPT, 1982).

Ülkemizde ulusal bazda topyekûn dengeli kalkınma politikalarının tasarlanmasında, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik politika müdahalelerinin geliştirilmesinde karar alıcılara yol gösterici önemli çalışmalar da yapılmıştır. Bu kapsamda; illerin, ilçelerin ve bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin belirlenmesi (Acar vd, 2019), Türkiye için 26 Düzey 2 bölgesinin oluşturulması ve cazibe merkezi olabilecek illerin belirlenmesi (Kazancık, 2013) çalışmaları yer almaktadır. YER-MEK çalışmasına ve pek çok mekânsal çalışmaya temel oluşturan merkezi yerler kuramına, günümüzde geçerliliğini kaybettiği yönünde değerlendirmeler bulunmaktadır.

Pek çok araştırmacı çağdaş dönemde ulaşılabilirliğin artması ile tek merkezli kent yapılarının yerini çok merkezli kentsel bölgelerin, hiyerarşinin yerini ise yatay ilişkilerin aldığı ifade etmektedir. Ancak bazı araştırmacılar merkezi yerler modelinin başka bir modelle değiştirilmesi yerine, yeni modellerle bir bağ yaratılması gerektiğini, her modelin hitap ettiği koşulların farklılıklar göstereceğini savunmaktadır. Nitekim OECD ülkelerinin fonksiyonel alan çalışmaları (OECD, 2020) işgücü piyasaları alanlarını ve fonksiyonel bölgeleri oluşturması yönüyle güzel bir örnektir.

Yerleşimler arasında katı bir hiyerarşik düzenden, kademeli bir yapıdan bahsetmek mümkün olmamakla birlikte, hiyerarşi ve etki alanlarının tamamen yok olduğunu söylemek de mümkün değildir. Bölgesel gelişme politikalarının oluşturulabilmesi açısından çeşitli varsayımlar ve kısıtlar altında hiyerarşik bölgelerin ve etki alanlarının oluşturulması ve mekânsal yapılanmanın değerlendirilmesi bir ihtiyaçtır.

Bu çalışma, yatay ve hiyerarşik ilişkileri sistemsal bir yaklaşımla ele alarak; ulusal ve bölgesel merkezler ile bölge alt merkezlerinin ve her bir merkezin etkisi altında kalan alt yerleşim birimlerinin belirlenmesini amaçlamaktadır. Yerleşim birimlerinin etkileşimleri, merkezilikleri, hiyerarşik ve yatay ilişkileri sistem

bütünlüğü içerisinde irdelenmeye ve açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, iller arası hiyerarşik kademelenme yapısı, iller arası göç ilişkilerine dayandırılarak merkezi yerler kuramı ile ağ modellerinin sentezlendiği yeni bir yöntem denemesi yapılmıştır.

Pumain (2006), “Kentler, kentler sistemi içindeki sistemlerdir” ifadesini desteklemek ve kentler sisteminin çok katmanlı yapısını şekillendirmek amacıyla makro coğrafi ölçek (kentlerin sayısı, büyüklüğü, nüfusu vb.), mezo coğrafi ölçek (kentsel işlevler ya da bölgeler aracılığıyla bir araya getirilen kentler) ve mikro coğrafi ölçek (tek bir kentin işlevsel eğilimleri, büyüklüğü) olmak üzere üç farklı organizasyon seviyesi önermiştir. Dolayısıyla Pumain (2006) makro coğrafi ölçekte kentler sisteminin çok katmanlı olduğunu ifade etmektedir. Bu çalışmada da iller makro coğrafi ölçekte değerlendirilmiştir.

Genel ağ modelleri yaklaşımı, küresel merkezlerin tespitinde tatmin edici sonuçlar verirken geri kalmış bölgelerde yerel merkez niteliğini haiz illerin tespitinde ise yetersiz kalabilmektedir. Bir yerleşim alt bölgede önemli olabilirken tüm sistemde diğer yerleşimler kadar önemli olmaması nedeniyle varlık gösteremeyebilir. Bu nedenle, ağ modelleri ve merkezi yerler kuramı varsayımlarından yararlanılarak hibrit bir yaklaşıma gidilmiştir. Önerilen yaklaşım ile iller YER-MEK (1982) çalışmasında olduğu gibi; ulusal merkezler, bölge merkezleri, alt bölge merkezleri ve merkezlerin hinterlandında kalan iller olarak gruplandırılmıştır.

Merkezi yerler kuramı, farklı işlev ve büyüklükteki merkezlerin mekânsal hiyerarşi biçiminde birbirine bağlandığı ağlar olarak tanımlanmaktadır. Bu ağların temel göstergeleri; hizmet, ticaret, ulaşım, iletişim, insan ve finansal sermaye hareketleridir. Merkezi yerler kuramının varsayımlarında yerleşimler arası hiyerarşi insanların hizmet ve mal teminleri için gittikleri yerler üzerine kurgulanmakta, göç hareketliliği yer almamaktadır. Bu çalışmada ise iller arası sosyo-ekonomik ilişkinin önemli bir göstergesi olan göç olgusu yerleşimler arası hiyerarşinin belirlenmesinde önemli bir faktör olarak kullanılacaktır.

Göçle ilgili ilk çalışmalardan olan Ravenstein’in (1885 ve 1889) göç kanunları; göç ile mesafe arasında ters yönlü ilişkili olduğunu ve göçlerin çoğunlukla kısa mesafeli olduğunu, uzun mesafeli göçlerin büyük sanayi veya ticaret merkezlerine yapıldığını, ulaşım araçlarındaki, üretim ve ticaretteki gelişmelerin göç artışına neden olduğunu belirtmektedir.

Yine göç teorilerine göre (Ravenstein, 1885 ve 1889; Sjaastad, 1962) savaş ya da olağan üstü haller dışında göç, genelde ekonomik sebeplerden kaynaklanmaktadır. Göçle birlikte iller arasında işgücü, entelektüel ve kültürel birikim ile her türlü sermaye de akmaktadır. Bu durum her iki bölgenin de ekonomik yapılarına müspet veya menfi bir şekilde yansımaktadır. Böylece göç, yerleşimler arası sosyo-ekonomik farklılaşmayı tetiklemekte ve değişimlere neden olmaktadır. Bu nedenle, mekânsal hiyerarşi ve etkileşimin açıklanmasında sosyo-ekonomik birçok olguyu barındıran göç, iller arası hiyerarşik ilişkilerin ve yerleşim birimlerinin etki alanlarının ortaya konulmasında bu çalışmanın dayandığı ana unsur olacaktır.

Çalışma sonucunda elde edilecek hibrit yaklaşımın, günümüzde zayıflayan katı hiyerarşik kademelenmeyi ağ modeli esnekliğinde uyumlaştırması ve her iki modelin makro ve mikro ölçekteki üstünlüklerini birbirlerini tamamlayacak bir yapıda sunması beklenmektedir. Bu yaklaşımın, mekânsal yakınlık ve fonksiyonel ilişkilerin bir arada değerlendirilmesi gereken alanlar için uygun bir altyapı sunacağı ve konu özelinde geliştirilerek kullanımının yaygınlaşacağı değerlendirilmektedir.

1. LİTERATÜR TARAMASI

Mekânsal yapılanma ve yerleşimler arası ilişkiler, başta coğrafya olmak üzere mekânsal bilimlerin hem kuramsal hem de uygulama çalışmalarına konu olmaktadır. Konuyla ilgili kuramsal ve yönetsel ele alış, kavramın karmaşıklığından dolayı çok farklı biçimlerde tanımlanmaktadır.

Yerleşim sistemlerinin mekânsal yapılanmasına yönelik teorik ve uygulama temelindeki ilk yaklaşımlar tarımsal üretim, sanayi yer seçimi ve kaynak dağılımları ile ticaret ve hizmetler konularında olmuştur. Ekonomik temelli bu yaklaşımlar daha sonra sosyal ve kültürel konuları da kapsayacak şekilde çeşitlendirilmiştir.

Yerleşim sistemlerinin belirlenmesi amacına yönelik olarak farklı çalışmalarda çok çeşitli kriterler kullanılmıştır. Yerleşimlerin büyüklüğünü ve hiyerarşik dizilimini belirlemek üzere geliştirilen yöntemlerden birisi, sıra-büyüklik kuralıdır (Batty, 2006). Bu kuralda büyüklük ve hiyerarşi sadece nüfus kriteri ile açıklanmaktadır. Merkeziliği, merkezin fonksiyonel özelliklerine göre ele alan diğer bir çalışma Davies (1967) tarafından yapılmıştır. Bu çalışma ile Güney Galler'deki merkeziliği ölçmek için bir merkezin fonksiyonel endeksi hesaplanmış ve mevcut işlev için lokasyon katsayısı belirlenmiştir. Sinha (1976) hizmet sektörü nüfusunu katarak Davies'in ölçümünü modifiye etmiştir.

Christaller’in merkezi yerler kuramı çalışmasından önce de yerleşimlerin yapısını inceleyen çalışmalar yapılmıştır. Christaller çalışmasının yeniliği kentsel konumu “merkezilik” üzerinden açıklamasıdır (Parr, 2017).

Christaller ve Lösch tarafından geliştirilen merkezi yer kuramı, hizmet faaliyetlerinin bir fonksiyonu olarak şehirlerin göreceli büyüklüğünü ve coğrafi mesafesini açıklamayı amaçlamaktadır. Beşeri coğrafyanın temel taşlarından olan bu kuram, neo-klasik dönemde ekonominin mekân ile birlikte incelendiği durumda ortaya çıkan kent kademelenmesine yönelik ilk kuramdır. Christaller bu çalışmasına 7 kademeli bir yapı ortaya koyarken merkezlerin sahip oldukları fonksiyonlar ve sağladıkları hizmet türleri ile farklılaştıklarını da belirtmiştir (Pumain, 2006).

İlerleyen zamanlarda mekânsal organizasyon ve kentsel sistemler konusuna önemli yenilikler getiren eserler de üretilmiştir. Klapka vd. (2010) çalışmasında Haggett’in mekânsal yapılanmaya yeni bir bakış açısı getirdiğini, mekânsal yapı faktörlerini; hareketler, ağlar, odaklar, yüzeyler ve yayılma aşamaları olmak üzere beş grupta topladığını; bunlara hiyerarşileri de eklediğini ifade etmiştir. Morrill (1974) ise mekânın karmaşık yapılanmasını yer seçim tercihleri, hiyerarşilerin ortaya çıkışı, mekânsal etkileşim tartışmalarıyla değerlendirmeye çalışmıştır.

Neo-klasik teorilerden çağdaş teorilere geçiş aşamasında ortaya konulan en önemli çalışma Henderson’un çalışmasıdır. Henderson, Christaller ve Lösch’ün çalışmalarının mikro ekonomik faktörleri göz önünde bulundurmamaları nedeniyle eksik olduğunu belirtmiş ve çalışmasında mikro ekonomik faktörlere önemle yer vermiştir. Çağdaş döneme ait, kademelenme ile ilgili temel kuram, yeni ekonomik coğrafya kapsamında Krugman ve Fujita tarafından ortaya konulmuştur (Sakarya, 2013).

Neo-klasik ile çağdaş yaklaşımlar arasında temel fark; neo-klasik kuramların talep yönlü, çağdaş kuramların ise arz yönlü olmasıdır. Neo klasik kuramlarda insanlar ihtiyaçlarını sağlayabilecekleri merkezlerden en yakına giderken, çağdaş yaklaşımlarda ise firma, kârını maksimuma çıkarabilmek amacıyla ürünü kendisi için optimum bir mesafeye kadar göndermektedir.

Son dönemdeki hızlı teknolojik gelişmeler ile sosyo-ekonomik ve politik ortamda yaşanan değişimler ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki mekânsal yapılanmayı değiştirmektedir. Graham ve Marvin (1996) hızlı ulaşım ve iletişim teknolojileriyle merkezi yerlerin çok kademeli işlevsel hiyerarşilerinin yerini birbirine bağlanan kentsel ağların aldığını belirtmektedir.

1990'lı yıllarda yeni bir mekânsal organizasyon modeli olan "ağ kuramı" (Camagni, 1993; Batten, 1995; Capello, 2000) kademelenmenin kentler yerine kentlerin işlevleri arasında gerçekleştiğini ifade ederek, işlevlerin kademelenmesinin kentlerin kademelenmesi ile aynı simetride olmadığını, kentler arasındaki ilişkilerin sadece dikey değil yatay ilişkiler ekseninde de olabileceği üzerinde durmuşlardır (Çöten, 2011). Ağ kentlerinin temeli dağınık kentler ve çok merkezliliğe dayanmaktadır. Bir bölgedeki merkez, nüfus veya istihdam açısından ne kadar büyükse, o kadar çok merkezlidir (Meijers, 2008). İstanbul gibi büyük iller de bu duruma bir örnektir.

Camagni (1993) kentsel ağları, yatay (hiyerarşik olmayan) bir yapıya sahip ve uzmanlaşan merkezler arasındaki uzmanlık, tamamlayıcılık, mekânsal işbölümü ve sinerji, işbirliği, inovasyon gibi dışsallıkları veya ekonomileri sağlayan ilişkiler ve akış sistemleri olarak tanımlamıştır. Bu tür hiyerarşik olmayan ilişkilere dikkat çeken Batten (1995), merkezi yerler ve ağ sistemleri arasındaki farkları Tablo 1'de özetlemiştir.

Tablo 1: Merkezi Yerler ve Ağ Sistemi Farklılıkları

Merkezi Yerler Sistemi	Ağ Sistemi
Merkezilik	Düğümsellik
Boyuta Bağlı	Boyuta karşı nötr
Üstünlük ve bağımlılığa eğilim	Esneklik ve tamamlayıcılığa eğilim
Mal ve hizmetlerin homojenliği	Mal ve hizmetlerin heterojenliği
Dikey erişilebilirlik	Yatay erişilebilirlik
Tek yönlü akış	İki yönlü akış
Ulaşım maliyetleri	Bilgilendirme maliyetleri
Mekanda mükemmel rekabet	Fiyat farklılaşması nedeniyle eksik rekabet

Kaynak: Batten (1995)

Merkezi yer kuramı ve merkezi yer araştırmaları sürekli gelişen bir tartışma alanı yaratmış olsa da araştırmacılar; merkezi yerler modelini başka bir model ile değiştirmek yerine yeni modellerle bağ kurma gerekliliğini ve her modelin hitap ettiği koşulların farklılıklar göstereceğini savunmaktadır (Çöteli ve Yenen 2012).

Merkezi yerler kuramında tek tip yaklaşımdan ziyade konuyla ilgili zamana, çalışma alanına ve araştırmacının hedeflerine bağlı olarak değişen ve gelişen pek çok uygulama ve yaklaşımdan bahsetmek mümkündür. Nitekim Christaller'in en

alt kademedeki mezra ve kasaba merkezlerinin kentsel hiyerarşiden kalktığını, bunun yerine küresel ve alt küresel kademenin kentsel hiyerarşinin en üst kademelerine eklendiğini belirten bir çalışma Hall (1998) tarafından yapılmıştır. Dale ve Sjøholt (2007), 40 yıllık ara ile 1960’lardan günümüze Norveç’in (Trondelag) orta kesimlerinde merkezi yerler sisteminde meydana gelen değişiklikleri, bu süreçte ortaya çıkan genel ekonomik ve sosyal değişimlere bağlayarak tartışmışlardır.

Martijn vd. (2014), Hollanda’nın bölgelerindeki perakendeciliğin mekânsal yapıyla olan ilişkisini incelemiş ve alışveriş gibi birçok sosyo-ekonomik sürecin hala yerel olduğunu göstermişlerdir. Boussauw vd. (2014); Belçika’nın kuzeydoğusundaki ev-okul seyahat süresinin okul alanlarının mekânsal dağılımından ne ölçüde etkilendiğini, bu dağılımın merkezi yer kuramı önermelerine göre ne ölçüde uyumlu olarak işlediğini incelemiş ve ilkokul ağı yoğunluğunun kısa mesafelere dayanan günlük kentsel sistemi destekleyip desteklemediğini değerlendirmişlerdir. Dessemontet vd. (2010) ise 1970 ve 2000 yılları arasında İsviçre’de her gün işe gelip giden kişilere dayanan mekânsal ilişkiyi tanımlamış ve 20.yy’ın son çeyreğinde tek merkezli şehirler yerine konut alanları ile çevrili iş alanlarının olduğu çok merkezli modeller önermişlerdir. Sakarya (2013) ise Türkiye’de mevcut kentsel kademelenme yapısı ve lojistik firmalarının dağıtım ağları arasındaki benzerlikleri tespit etmiştir.

OECD, ülkelerin idari sınırlarının heterojen olması nedeniyle üretilecek istatistiklerin daha duyarlı olması amacıyla fonksiyonel bölgeleri tanımlamak üzere işgücü hareketliliğine dayanan bir algoritma geliştirmiştir (Franconi vd. 2016; OECD 2020). Ayrıca ağlardaki birimleri kümelemek amacıyla pek çok algoritma geliştirilmiştir. Yönlü ve ağırlıklı ağ yapılarının kümelenmesi için Leiden algoritması (Traag vd. 2019) bu amaçla kullanılabilecek bir algoritma olup mekânsal sınırlar söz konusu olduğunda istenen sonuçları üretmekte yetersiz kalabilmektedir.

Merkezi yerler kuramı, vurgunun açıklamaya değil tanımlamaya yönelik olması ve özellikle klasik yaklaşımlardaki varsayımların çok katı ve deterministik olması nedeniyle gerçek dünyada uygulamayı zorlaştırdığı gerekçeleriyle eleştirilmektedir. Bununla birlikte merkezi yerler kuramı, kentsel coğrafyada özellikle perakende sektörü çalışmalarına bir çerçeve oluşturmuştur. İşlevlerin ve merkezlerin hiyerarşisi; yerleşimlerin ve pazar alanlarının birbirleriyle karşılıklı bağımlılıkları, büyüklük, sayı, yerleşim mekânları, ticari merkezler ve kamu hizmet imkânlarının düzeni konularında da örgütlenme kavramlarına önemli katkı sağlamıştır. Pek çok araştırma bu temel fikirler üzerine kurgulanmıştır.

2. YÖNTEM

2.1. Merkezi Yerler Kuramı

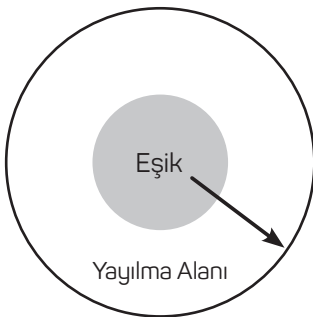
İnsan faaliyetlerinin ve nüfusun belirli alanlarda toplanması sonucu merkezi yerleşimler meydana gelmektedir. Merkezi yerler kuramı, bölgesel bir sistemde yerleşimlerin büyüklük, sayı, işlevsel özelliklerini ve mekânsal kurgusunu açıklamaya çalışır. Bu kuramın temelleri 18. ve 19. yüzyıllara kadar gitmektedir. Alman coğrafyacı Walter Christaller tarafından oluşturulmuş ve Alman ekonomist August Lösch tarafından rafine edilmiştir, daha sonra çeşitli çalışmalarla geliştirilmiştir.

Bu kuramda merkezi yer, üstlendiği işlevlerle etrafındaki alana mal ve hizmet sunan bir yerleşim veya ulaşım ağının odak noktasıdır. Merkezi yerler sistemi ise farklı işlev ve büyüklükteki merkezlerin mekânsal hiyerarşi biçiminde birbirine bağlandığı ağlardır. Bu bağlamda merkezi yerler kuramı, eşik (threshold) ve yayılma alanı (range) adı altında iki temel kavrama dayanmaktadır.

Eşik: Bir mal veya hizmetin sağlanabileceği minimum nüfus veya talep seviyesidir. Mal veya hizmetlerin sunumunda operasyonel maliyetlerin karşılanabilmesi için yeterli talebin bulunması gerekir. Eşik olarak adlandırılan bu talep, merkezi işlevin sürdürülebilmesi için gerekli görülmektedir.

Yayımla alanı: Bir mal veya hizmeti alabilmek için tüketicinin seyahat etmeyi göze aldığı maksimum uzaklık veya malın ya da hizmetin sunulabileceği alan anlamına gelmektedir (Şekil 1). Merkezi yerin çevresindeki yayılma alanı, ulaşımın tüm yönlere eşit kolaylıkta olması varsayımından dolayı daireseldir. Ancak hizmet alamayan, açıkta kalan alanların olmaması ve dairelerin üst üste çakışmasının önlenmesi amacıyla daireler yerine altıgenler kullanılmaktadır.

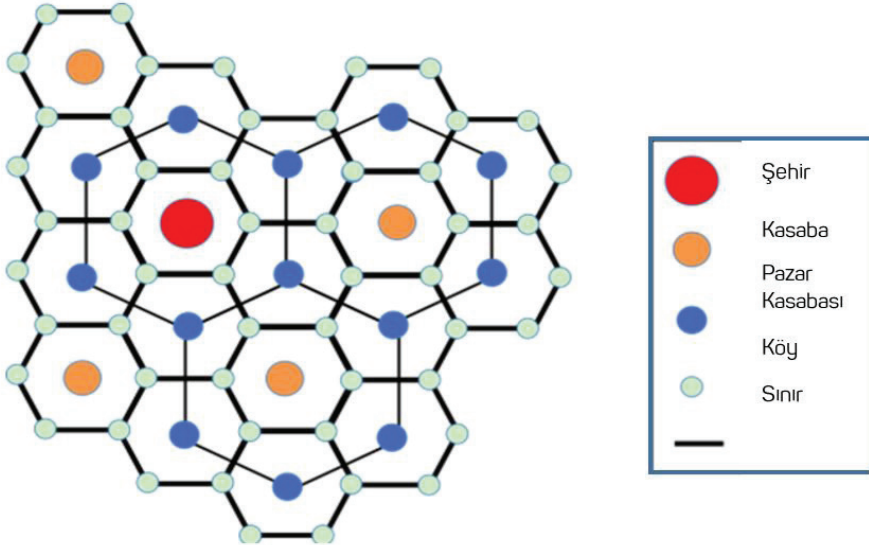
Şekil 1: Eşik ve Yayılma Alanı



Yayıma alanı ürünlere bağlı olarak değişmektedir. İnsanlar günlük ihtiyaçlarını mümkün olan en yakın mesafeden sağlamak isterler. Bu durumda en sık talep edilen hizmetler en ulaşılabilir yerde olmalıdır. Düşük maliyetli, sıklıkla kullanılan ve alt düzey (low-order) olarak tanımlanan mal ve hizmetlerin yayılma alanı daha sınırlı iken, yüksek maliyetli ve seyrek kullanılan üst düzey (high-order) mal ve hizmetlerin yayılma alanı daha geniştir. Üst ve alt düzey mal ve hizmetlere bağlı olarak merkezi yerlerin düzeni de farklılaşmaktadır. Yerleşim sistemi içinde daha az sayıda üst düzey merkez bulunurken, alt düzey merkezler daha yaygın ve yoğun olarak bulunmaktadır. Üst düzey merkezler genellikle tüm alt düzey mal ve hizmetleri de sunmaktadır.

Merkezi yerler kuramı, farklı düzeydeki yerler arasında tek taraflı dikey ilişkiyi ön plana çıkarmakta, bu da hiyerarşik bir yapı oluşturmaktadır. Tek taraflı ilişki, alt düzey merkezi yerlerin üst düzey merkezi yerlere bağlı olduğunu göstermektedir. Bu kuramda aynı büyüklükteki yerleşim yerleri aynı mal ve hizmetleri sunduğundan, bunlar arasında yatay ilişkiler kurulmamaktadır. Tüm sistemi temel mal ve hizmetlerin sağlandığı çok sayıdaki alt kademe merkezler ile daha uzmanlaşmış mal ve hizmetlerin sağlandığı daha az sayıdaki üst kademe merkezlerin yer aldığı hiyerarşik hizmet merkezleri tanımlamaktadır (Şekil 2).

Şekil 2: Merkezi Yerlerin Hiyerarşisi



2.2. Ağlar Kuramı

Ağlar kuramı, birimler arasındaki ilişkileri analiz ederek karmaşık sistemlerin içerisinde saklı sistematik yapıları görsel ve matematiksel olarak modelleyen bir yaklaşımdır. Barabási (2016), ağlar görülebilir ve anlaşılabilirse, ağların yönetilebileceğini ve ağlar üzerinde etkili olunabileceğini vurgulamaktadır. Ağ kuramı ile birimlerin oluşturduğu gruplar tanımlanabilmekte, önemli bağlantı ve düğümleri belirlenebilmekte, roller ve konumlar keşfedilmekte ve gizli bağlantılar açığa çıkarılabilmektedir (Bender-de Moll, 2008). Ağ kuramına ilişkin literatürün 1776 yılında Euler ile başladığı ve günümüze kadar gelişerek devam ettiği kabul edilmektedir. Literatürde yer alan gerçek dünya ağları “biyolojik ağlar”, “fiziksel ağlar” ve “sosyal ağlar” olmak üzere üç başlıkta toplanmıştır.

Ağ kuramının insan ilişkilerini ve davranışlarını açıklamak için insanlara ya da insanlarla ilişkili birimlere uygulanması, sosyal ağ analizi olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel araştırma yöntemlerinde değişkenler (bağımlı/bağımsız) arası ilişkilere odaklanılırken, sosyal ağ analizinde birimler arasındaki ilişkilere ve örüntülere odaklanılmaktadır. Bağımlı ve bağımsız değişken ayırımı olmayıp her şey her şeyi açıklayabilir felsefesi ile hareket etmektedir (Sert vd., 2014).

Ağlar matematiğin grafik teorisinden faydalanarak görselleştirilebilmektedir. Bu amaçla farklı çizim (Fruchterman-Reingold, Harel-Koren Fast Multiscale, Sugiyama vb.) algoritmaları oluşturulmuştur. Ağlarda birimler “düğüm”, birimler arasındaki ilişkiler ise “bağlantı” olarak tanımlanmaktadır. İlişkinin yapısına göre bağlantılar “yönlü” veya “yönsüz” olabilmektedir.

Ağ analizi kapsamında oluşturulan grafiklerde yer alan düğüm ve bağlantı miktarı arttıkça ağ grafiklerinin anlaşılabilirliği azalmaktadır. Bu durumlarda ağ ve düğüm istatistiklerinden yararlanılmaktadır. Ağın sistematik yapısını görebilmek, farklı ağları karşılaştırabilmek veya ağda zaman içerisinde meydana gelen değişimleri anlayabilmek için yoğunluk, bağlanma derecesi, derece dağılımı, merkezilik ve kümelenme gibi ağ istatistikleri kullanılabilir. Ağ kuramında kullanılan temel istatistiklerin bazıları tanım olarak aşağıda verilmiştir:

Yoğunluk: Bir ağda yer alan düğümlerin arasında gerçekleşebilecek potansiyel bağlantı sayısına göre mevcut durumun bir ölçüsüdür. 0 ile 1 arasında değerler alan yoğunluk, ağdaki mevcut bağlantı sayısının olası bağlantı sayısına bölünmesi ile bulunur. Mevcut bağlantı sayısı, maksimum bağlantı sayısına yakın olanlar yoğun, az olanlar ise seyrek ağlar olarak belirtilmektedir.

Bağlanma derecesi: Bir birimin (düğüm) diğerleri ile olan bağlantı (kenar) sayılarını gösterir. Bağlantılar yönsüz olabileceği gibi birimin içine veya dışına doğru olabilir ve analizler bunlar üzerinden ayrı ayrı ya da neti üzerinden yapılabilir.

Merkezlilik: Düğümler üzerinde tanımlıdır ve bir düğümün bir ağ içerisinde ne kadar merkezi bir konumda bulunduğunu ifade etmek için kullanılır (Kervankıran vd. 2018). Birimin ağ içerisindeki önemini ortaya koymak üzere; derecelerinin büyüklüğüne, diğer tüm birimlere ortalama yakınlıklarına, her iki birim arasındaki en kısa yol üzerinde bulunma sıklığına ve önemli birimlerle olan bağlantı sıklığına göre ölçülebilmektedir. Analiz çalışmasının niteliğine ve bakış açısına bağlı olarak ağdaki bir birimin diğer birimlere göre daha merkezi olma durumu değişebilmektedir. Bundan dolayı literatürde çeşitli merkezlilik ölçütleri tanımlanmıştır. Merkezlilik ölçütü ile ağda yer alan her bir birime sayısal bir değer atanmakta ve bu değerler sayesinde birimlerin karşılaştırılabilmesi ve sıralanabilmesi mümkün olmaktadır.

Derece merkezliliği: Düğümlerin sahip olduğu bağlantı sayısıdır. Yönlü grafiklerde bu bağlantılar girdi ve çıktı şeklini alabildiğinden derece kavramı da girdi derecesi ve çıktı derecesi şeklinde iki forma dönüşür. Ağırlıklı veya yönlü ilişkilerde bir yerleşiminin derecesi genel olarak

$$d_i = \sum_j w_{i \leftrightarrow j} \quad (1)$$

olarak belirlenir. Derece hesabında akışın yönü de işin içine katılarak iç ve dış dereceler hesaplanır.

İç derece;

$$d_i^{i\text{ç}} = \sum_j w_{j \rightarrow i} \quad (2)$$

Dış derece;

$$d_i^{dış} = \sum_j w_{i \rightarrow j} \quad (3)$$

olarak ifade edilir. Yönsüz ağlarda “iç” ve “dış” derece, d_i^+ ve d_i^- , aynı olmaktadır.

Yakınlık merkezliliği: Bir birimin ağdaki diğer birimlere ne kadar yakın olduğunu gösterir. Bir birimin yakınlık merkezliliği, o birime ağdaki diğer birimlerin en kısa yol uzunluklarının ortalaması olarak hesaplanır. Bazı ağ analizi programlarında en kısa yol uzunluklarının ortalaması yerine en kısa yol uzunluklarının toplamı da alınabilmektedir. Bu durumda

$$yakınlık_v = \frac{1}{\sum_{i \neq v} d(v,i)} \quad (4)$$

olarak elde edilir ve analizin doğruluğunu etkilemez.

Aradalık merkeziliği: Bir düğümün diğer düğüm çiftleri arasındaki en kısa yollar üzerinde yer alma sayısıdır. Bu ölçüt bir düğümün ağdaki bilgi akışının kontrolü bakımından ne kadar etkili bir konumda olduğunu gösterir. Yönsüz ve ağırlıklı ağlarda bir v bileşeni için bu jeodezi kümesi $G = \{g_{i \leftrightarrow j} : d_{v \leftrightarrow v1} \in g_{i \leftrightarrow j}, \forall i \neq j \in V\}$ olmak üzere bileşenlerin aradalık merkeziliği de bu kümenin boyu olarak;

$$\text{aradalık}_v = \|J_v\| \quad (5)$$

ile verilir.

Özvektör merkeziliği: Özvektör merkeziliğinde bir düğümün önemi yalnızca diğer düğümlerle kurduğu bağlantı sayısı değil, aynı zamanda bağlantı kurduğu düğümlerin de ne kadar önemli olduğuna bağlıdır. Bu özelliği ile özvektör merkeziliği geribildirim tabanlı merkezilik ölçütleri kategorisindedir.

$$Ax = \lambda x \quad (6)$$

Özdeğer merkeziliği için en büyük özdeğer, λ kullanılmaktadır. Bu şekilde bulunan x özvektörünün elemanları ağ bileşenlerinin merkeziliğini vermektedir.

2.3. Kademelenme ve Hiyerarşinin Belirlenmesine Yönelik Algoritma Önerisi

Çalışmanın amacı kademeli olarak birbiri ile ilişkili yerel birimlerden hiyerarşik bölgeler oluşturmaktır. Bu amaçla merkezi yerler kuramı varsayımlarından ve ağ kuramından yararlanılarak hibrit bir algoritma oluşturulmak istenmiştir.

Merkezi yerler kuramında; alt yerleşim birimlerinin, kendisinde olmayan ve daha uzmanlaşmış hizmetleri alabilmek için kendisinden daha büyük ve daha fazla fonksiyona sahip yerlere gideceği belirtilmektedir. Eşik değer ve yayılma alanı kavramlarına dayanılarak gidilen yer merkez olurken, giden yer merkezin etkisi altında kalan birim olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle bir ilin başka bir ili etkisi altına alabilmesi için diğer ilden büyük ve daha fazla fonksiyona sahip olması gerekir.

Bu demektir ki merkez olacak il; nüfus, gelir, sağladığı hizmetler açısından daha gelişmiş olmalıdır. Bu varsayım bağlamında illerin GSYH'sı, nüfusu, aldığı göç ve diğer illere sattığı mal değerleri kullanılarak bir "Merkezilik Endeksi" tanımlanmıştır. Belirlenen değişkenler 0-1 aralığında ölçeklenmiş ve aritmetik ortalamaları alınarak "Merkezilik Endeksi" hesaplanmıştır. Elde edilen "Merkezilik Endeksi" doğal kırımına göre 4 gruba ayrılmış ve her bir grup için eşik değerler elde edilmiştir.

Birbirinden coğrafi olarak kopuk olan illerin aynı bölgede yer almasını engellemek üzere algoritma oluşturulurken illerin komşu olma kısıtı kullanılmış ve komşuluk matrisi oluşturulmuştur. Ayrıca büyük il, küçük ili etkisi altına alır varsayımı ile "Merkezilik Endeksine" göre illerin ikili karşılaştırmaları yapılarak hangi ilin hangi ile merkez olabileceğini gösteren yeni bir merkezilik matrisi oluşturulmuştur. Bu matrisler yardımıyla tek yönlü göç matrisi elde edilmiştir. Bu matris bir i ilinden kendisine komşu ve kendinden büyük hizmet verme kapasitesine sahip j iline verilen göçü içermektedir.

Algoritmaya göre bir ilin merkez olarak belirlenmesi için en az 2 ilin doğrudan bağlanması ya da ile ait merkezilik endeks değerinin eşik değerinin üzerinde olması gerekmektedir. Komşuluk kısıtı altında en az 2 ilin doğrudan bağlanması esas alındığında; ülkenin batısındaki bazı iller, doğudakilerden daha büyük hizmet verme kapasitesine sahip olmalarına rağmen merkez olarak tanımlanamamaktadır. Bunu gidermek üzere merkezilik endeks değeri eşik değerin üzerinde olan iller, kendisine birinci sırada bağlanan il olmasa da merkez olarak alınmıştır.

Algoritma ile merkezler belirlendikten sonra bağlanan illerle yeni bölgeler oluşturulur ve bir üst kademe için bölgeler arası komşulukları elde edilir. Burada ilk aşamada aynı kademedeki merkezler arası bağlar ihmal edilir ve yeni bölgelerin komşuluk matrisi oluşturularak işlemler tekrar edilir. En üst bölgeleri belirleyen eşik değerine göre de algoritma tekrarlandıktan sonra işlemler durdurulur ve illerin hiyerarşisi ve etki alanları belirlenmiş olur.

Bu çerçevede oluşturulan algoritmanın adımları ana hatlarıyla aşağıda yer almaktadır:

1. Adım: İllerin aldığı göç, nüfus, GSYH ve ilin diğer illere sattığı malın değeri verilerini 0-1 aralığında ölçekle. Her i -ili için ölçeklenmiş y_{ip} verilerinin aritmetik ortalamasını m_i hesapla ve i -ilinin Merkezilik Endeksi olarak tanımla.

$$y_{ip} = \frac{x_{ip} - x_{p.min}}{x_{p.max} - x_{p.min}} \quad ve \quad m_i = \frac{\sum_{i=1}^n y_{ip}}{n}$$

Bu endeksi doğal kırılma noktalarına göre k tane gruba ayır. $k-1$ adet eşik değeri " e_i " belirle.

2. Adım: $n \times n$ boyutunda birimler arası merkezi üstünlüğü gösteren bir "M" matrisi oluştur. m_i : i ilinin merkezilik endeks değeri olmak üzere; $m_i \leq m_j$ ise (yani i-ili j-iline bağlanı) aksi durumda olacak şekilde matris oluştur.

3. Adım: $n \times n$ boyutlu birimler arası göç ilişkisini veren bir "G" göç matrisi oluştur. olmak üzere; i iline j ilinden gelen göç sayısını göstere.

4. Adım: $n \times n$ boyutunda birimler arası komşuluğu gösteren bir "D" komşuluk matrisi oluştur. $d_{ij} \in D$ için; i ve j illeri komşu değil ya da $i=j$ ise $d_{ij}=0$; i ve j komşu ise $d_{ij}=1$.

5. Adım: Kademe $k \in [1, \text{eşik sayısı} + 1]$ aralığında ise devam et, değilse sonlandır.

6. Adım: $n_{ij} \in N$ olmak üzere, $n \times n$ boyutunda N etkin göç matrisini oluştur. Bunu için illerin endeks değeri, komşuluk ve endeks üstünlük değerleri üzerinden i-ilin bağılanabileceği en önemli komşu j-ilini bul.

$$n_{ij} = \text{maksimum}(g_{ij}, d_{ij}, m_{ij}) \text{ ve } n_{ij} \in N$$

7. Adım: N matrisinde kendisine doğrudan en az 2 il bağlanan ya da merkeziliği $m_i > e_k$ eşik değerden büyük illeri merkez olarak al ve k- kademesi merkez illeri listesini oluştur.

8. Adım: Eğer kademe $k=\text{eşik}+1$ ise sonlandır

9. Adım: Merkez ve bağılı illerle yeni bölgeler ve bölgelerin komşuluklarını oluştur.

10. Adım: Merkez illeri arasında $d_{ij} \in D$ komşuluk matrisini oluştur. Eğer i-merkez iline bağılı iller, j-merkez il bölgesi komşuluğunda ise i ve j merkez illeri komşudur ve $d_{ij}=1$, değilse $d_{ij}=0$ olur. Eğer i ve j illeri k kademesinde ise $d_{ij}=0$ yap.

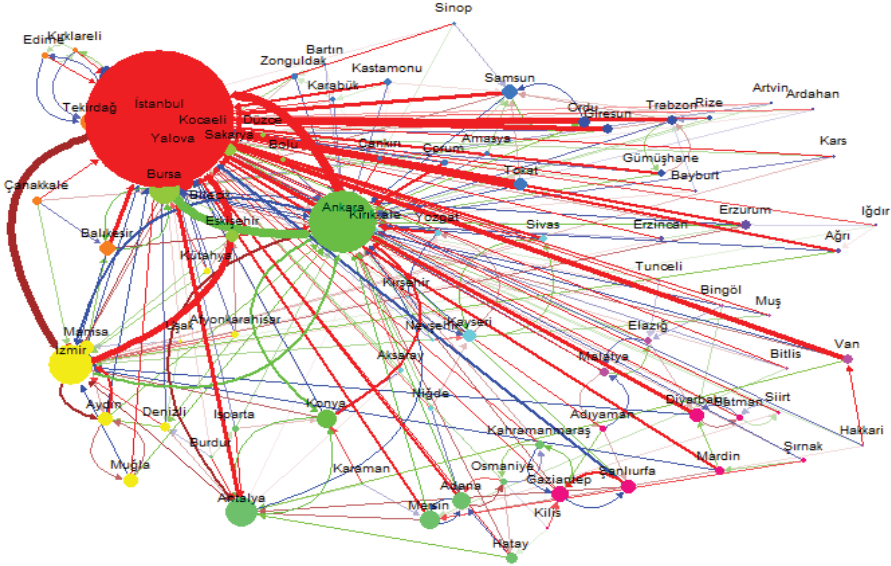
11. Adım: Kademe $k= k+1$ ve **5. Adım**a git.

3. UYGULAMA

Çalışma kapsamında; TÜİK' in 2017 yılı GSYH ve nüfus ile 2015-2016-2017 yılları iller arası göç verilerinin yansıra Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 2017 yılı iller arası mal ve hizmet satış değerleri kullanılmıştır. ADNKS' den derlenen 2018 yılı verileri ise önceki yıllarla uyumunun düşük olması ve yerel seçimler nedeniyle ikametgâh değişikliklerinin olması nedenleri ile kapsam dışı bırakılmıştır.

İller arası göç ilişkisini, iller arası bağ ilişkisi ve illerin merkezilik düzeylerini görebilmek için verilerin üç yıllık aritmetik ortalaması alınarak, her ilin en fazla göç verdiği ilk 4 il üzerinden ağ grafiği elde edilmiştir (Şekil 3). Göç verileri çift yönlü ve ağırlıklı verilerdir. Kırmızı çizgi ilin birinci sırada göç verdiği ili (en fazla göç verdiği ili), mavi çizgi ikinci, yeşil çizgi üçüncü ve kahverengi çizgi ise dördüncü sırada göç verdiği ili göstermektedir. Çizgilerin kalınlığı verilen göç sayıları ile orantılıdır. İllere ait renkli daireler illerin merkezilik derecesini göstermektedir.

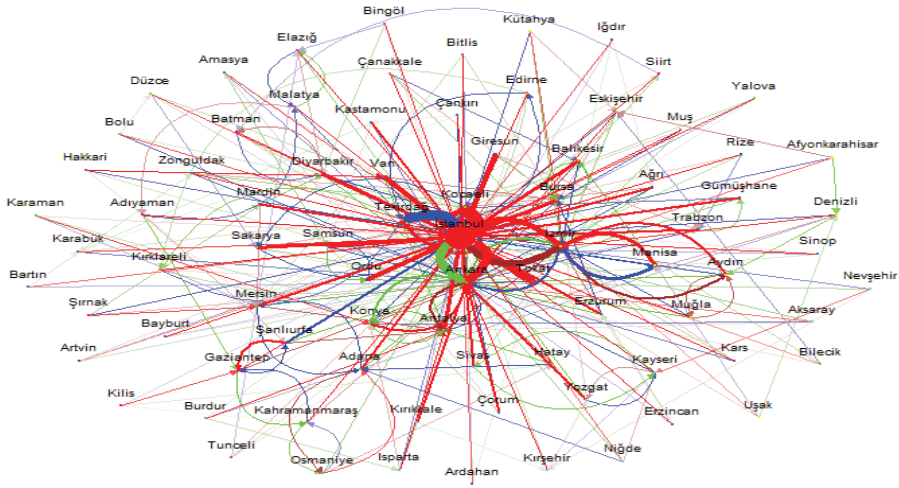
Şekil 3: İller Arası Göç Haritası



Şekil 3 incelendiğinde, İstanbul'un hiyerarşinin en tepesinde olduğu, bunu Ankara ve İzmir'in takip ettiği görülmektedir. Karadeniz, Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinin en fazla göçü İstanbul'a verdiği, İstanbul'un ise birinci sırada Kocaeli, ikinci sırada Tekirdağ (Kocaeli ve Tekirdağ İstanbul'un hinterlandı), üçüncü sırada Ankara ve dördüncü sırada İzmir'e verdiği görülmektedir. Haritada dikkati çeken önemli bir özellik de ülkenin batı illerinde iller arası bağlantılar daha güçlü iken, doğusunda bağlantıların zayıf olmasıdır. Görülen bu yapı, günümüzde merkezi yerler kuramının yerini akışlar mekânı ve çok merkezliliğin öne çıktığı ağ modellerine bırakmış olduğu, merkezi yerler kuramı teorisinde olduğu gibi 1. kademe önce 2. kademeye, sonra 3. sonra da 4. kademeye bağlıdır şeklinde katı bir hiyerarşik bağlanmanın olmadığını göstermektedir. Ancak bu durum bölgesel ilişkilerin olmadığı, bir bölgeleme çalışmasının yapılamayacağı anlamına da gelmemektedir. Zayıflamış da olsa bölgesel ilişkilerden söz etmek mümkündür.

İller arası göç ilişkisinin farklı bir gösterimi Şekil 4'te yer almaktadır. Burada en merkez il çemberin en ortasında yer alırken, diğer iller merkeziliklerine göre çemberin çeperine doğru yayılmaktadır. Şekil 4 incelendiğinde, göçün en fazla yoğunlaştığı yerlerin İstanbul, Kocaeli, Tekirdağ, Ankara, İzmir, Bursa; en zayıfların ise çemberin en dışındaki Kilis, Ardahan, Nevşehir, Iğdır gibi iller olduğu görülmektedir.

Şekil 4: İller Arası Göç Ağ Grafiki



Şekil 3 ve Şekil 4 incelendiğinde hiyerarşi dışında karşılıklı yatay ilişkiler de dikkat çekmektedir. Örneğin İstanbul-Ankara, İstanbul-İzmir, İstanbul-Tekirdağ, İstanbul-Kocaeli arasındaki çift yönlü güçlü ilişkiler bulunmaktadır. Ege Bölgesinde İzmir-Manisa, İzmir-Aydın, Aydın-Muğla; Akdeniz Bölgesinde Adana-Mersin, Adana-Osmaniye, Osmaniye-Kahramanmaraş; Güneydoğu Anadolu'da Kahramanmaraş-Gaziantep, Gaziantep-Şanlıurfa, Diyarbakır-Batman; Karadeniz Bölgesinde Samsun-Ordu ve Trabzon-Gümüşhane ve benzer şekilde Ankara-Konya, Konya-Antalya, Antalya-Ankara, Ankara-İzmir illeri arasında da çift yönlü güçlü ilişkilerin olduğu görülmektedir. Karadeniz ve Doğu Anadolu için baskın bir İstanbul ilişkisi göze çarparken ülkenin batısında ilişkilerin bölge içinde de yoğunlaştığı görülmektedir.

Bu durum Türkiye'de iller arasındaki ilişkinin salt hiyerarşiye dayandırılması ya da salt yatay ilişkiler olarak alınması yerine bir arada değerlendirilmesinin daha uygun olduğunu göstermektedir. Şekil 3 ve Şekil 4'ten de görüldüğü

üzere ağ modeli ile bölge merkezlerinin ve etki alanlarının belirlenmesi net bir şekilde ortaya konulamamaktadır. Ayrıca merkezilik ölçütleri global merkezleri göstermekte ve yerel zayıf merkezler net olarak tespit edilememektedir.

Göç verileri önerilen algoritma ile analiz edildiğinde ilk olarak "Merkezilik Endeksi" ve doğal kırıma göre grupları hesaplanmıştır (Tablo 2). Merkezilik endeksi en yüksek il olan İstanbul'u Ankara, İzmir, Kocaeli ve Bursa takip etmektedir. Bu iller merkezilik derecesi en yüksek olan grubu oluşturmaktadır. Kırıma noktalarına göre 0,15; 0,3; 0,9 olmak üzere 3 eşik değer elde edilmiş ve bu eşik değerlere göre 4 gruba ayrılmıştır.

İlk iterasyonda merkezilik endeksi değeri 0,15'in altında olan bir il, kendisine doğrudan 2 ve daha fazla il bağlanırsa endeksi değerine bakılmaksızın bir üst merkeze atanır. Eğer ilin merkezilik değeri 0,15'in altında ve kendisine bağlanan il yok ya da bir tane ise, bu il hiyerarşinin en altında kalır. Bu durum diğer eşik değerleri için de geçerlidir.

Tablo 2: İllerin Merkezilik Endeksi ve Grupları

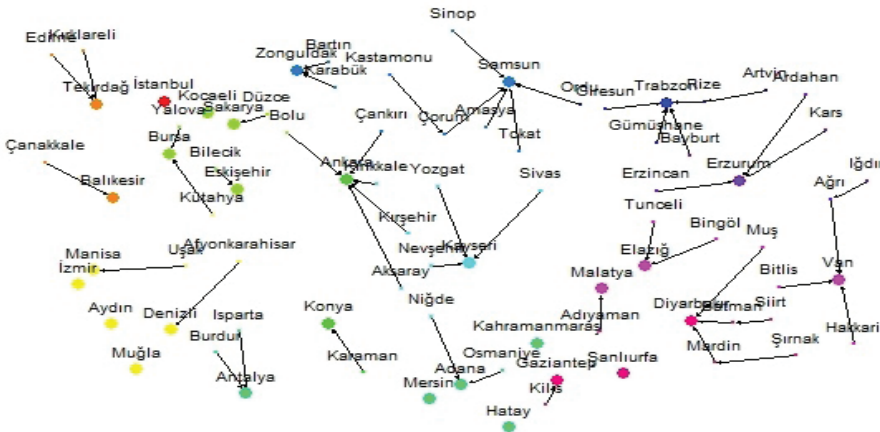
İl	Merkezilik Endeksi	Grup	İl	Merkezilik Endeksi	Grup	İl	Merkezilik Endeksi	Grup	İl	Merkezilik Endeksi	Grup
İstanbul	4,000	1	Denizli	0,193	3	Adıyaman	0,082	4	Kırıkkale	0,044	4
Ankara	1,444	1	Muğla	0,193	3	Çorum	0,079	4	Burdur	0,042	4
İzmir	0,980	1	Eskişehir	0,185	3	Isparta	0,073	4	Bitlis	0,042	4
Kocaeli	0,694	2	K. Maraş	0,169	3	Edirne	0,072	4	Nevşehir	0,040	4
Bursa	0,641	2	Van	0,153	3	Kastamonu	0,070	4	Siiirt	0,038	4
Antalya	0,492	2	Trabzon	0,139	4	Yozgat	0,065	4	Erzincan	0,038	4
Konya	0,384	2	Ordu	0,137	4	Kırklareli	0,064	4	Bilecik	0,036	4
Adana	0,373	2	Malatya	0,124	4	Düzce	0,062	4	Kırşehir	0,034	4
Gaziantep	0,345	2	Mardin	0,124	4	Ağrı	0,062	4	Çankırı	0,033	4
Mersin	0,338	2	Tokat	0,123	4	Şırnak	0,061	4	Karaman	0,033	4
Hatay	0,266	3	Erzurum	0,123	4	Bolu	0,061	4	Kars	0,032	4
Tekirdağ	0,265	3	Afyon	0,112	4	Muş	0,059	4	Bingöl	0,030	4
Şanlıurfa	0,260	3	Zonguldak	0,111	4	Aksaray	0,058	4	Sinop	0,025	4
Manisa	0,257	3	Çanakkale	0,104	4	Rize	0,057	4	Hakkâri	0,023	4
Kayseri	0,246	3	Sivas	0,102	4	Karabük	0,054	4	Bartın	0,022	4
Diğarbakır	0,243	3	Giresun	0,090	4	Uşak	0,054	4	Artvin	0,018	4
Samsun	0,234	3	Elazığ	0,090	4	Niğde	0,051	4	İğdir	0,015	4
Balıkesir	0,232	3	Kütahya	0,087	4	Amasya	0,051	4	Bayburt	0,011	4
Aydın	0,198	3	Osmaniye	0,084	4	Yalova	0,050	4	Kilis	0,010	4
Sakarya	0,195	3	Batman	0,084	4	Gümüşhane	0,049	4	Tunceli	0,003	4
									Ardahan	0,002	4

Birinci iterasyon tamamlandığında 30 il üst merkez olarak diğer iller ise hinterlant olarak elde edilmiştir (Şekil 5). Merkezi yerler kuramında, yerleşim yerleri arasında kademeli bir hiyerarşinin olduğu ve bir üst merkezin kendisinden daha alt bir merkezin sahip olduğu fonksiyonlara da sahip olduğu varsayılır. Burada 30 il öne çıkmıştır. Bunlar arasından da ilerleyen adımlarda daha üste çıkanlar belirlenecektir. Üst kademelerde yer alacak illerin an itibarıyla üst merkez olarak oluşturduğu bölgeler Şekil 5'te görülmektedir. Bazı iller kendileri gibi üst kademe fonksiyonlara sahip illerle komşu olduğundan kendilerine bağlanan il bulunmamaktadır. Bu iller alt bölge merkezi olarak kendi ilçelerine ve kırsalına hizmet etmektedirler.

Merkezilik endeksinde göre 25 il ilk üç grupta yer almıştır. Kullanılan algoritma ile bu illere ek olarak bölgedeki önemleri nedeniyle Trabzon, Malatya, Erzurum, Zonguldak, Elazığ illeri eklenerek 30 il merkez olarak elde edilmiştir. Trabzon'a Rize, Gümüşhane, Bayburt ve Giresun bağlanarak bir bölge oluşturulurken; Erzurum'a Kars ve Ardahan, Zonguldak'a Karabük ve Bartın, Malatya'ya Elazığ ve Adıyaman, Elazığ'a Tunceli ve Bingöl bağlanmıştır. Daha sonra birbirine bağlı merkezlerin bağları kopartılarak alt bölge merkezleri ve etkisi altına aldıkları illerden oluşan bölgeler oluşturulmuştur.

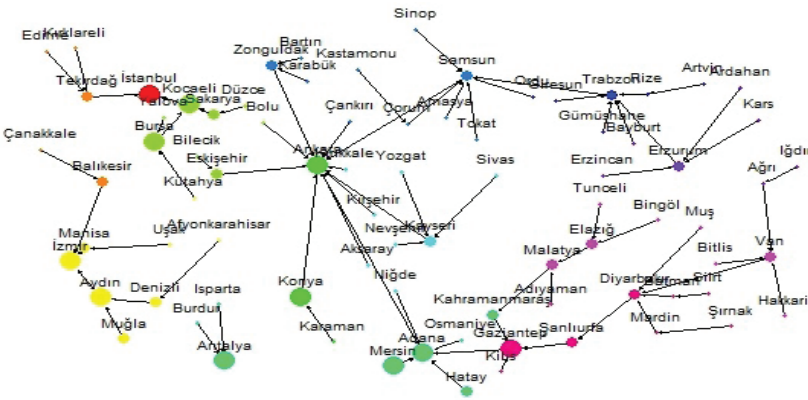
Ankara'ya bağlanan illere bakıldığında aslında kendileri de merkez olan Konya ve Eskişehir illerinin de bağlandığı görülmektedir. Bu illerin Ankara ile bağları koparılarak Konya'ya Karaman, Eskişehir'e Bilecik bağlanarak birer alt bölge oluşturulmuş ve Ankara Bölgesi Bolu, Çankırı, Kırıkkale, Kırşehir ve Aksaray illeri ile alt bölge oluşturulmuştur.

Şekil 5: Birinci İterasyona Ait Ağ İlişkileri ve Bölgeler



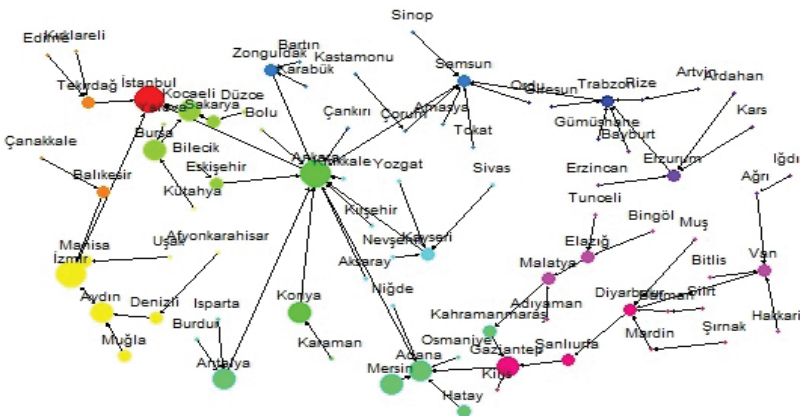
Oluşan yeni bölgeler üzerinden komşuluk matrisi oluşturularak ikinci iterasyon çalıştırıldığında bu iller arasından 11 ilin bir üst kademeye çıktığı görülmüştür. Merkezilik endeksine göre daha alt grupta yer alan Aydın ili, bağ sayıları nedeniyle daha üst merkeze taşınmıştır (Şekil 6). Şekil incelendiğinde göçün Doğu Anadolu'da Erzurum'dan, başlayarak Doğu Karadeniz'in Trabzon üzerinden Samsun'a; oradan da Ankara'ya aktığı görülmektedir. Güneydoğu Anadolu bölgesinde ise Van, Diyarbakır Şanlıurfa bir hat; Elazığ, Malatya ve Kahramanmaraş ikinci hat olmak üzere iki koldan Gaziantep'e ve oradan da Adana'ya aktığı görülmektedir. İzmir bütün Ege'yi; İstanbul ise Marmara'nın tümünü etkisine almıştır.

Şekil 6: İkinci İterasyona Ait Ağ İlişkileri ve Bölgeler



Algoritmanın üçüncü iterasyonunda İstanbul, Ankara ve İzmir'in bir üst kademeye çıktığı görülmektedir (Şekil 7). En üst kademede Ankara ve İzmir'in İstanbul'a bağlanması, İstanbul'un en üst noktada olduğunu göstermektedir.

Şekil 7: Üçüncü İterasyona Ait Ağ İlişkileri ve Bölgeler



Çalışma kapsamında kullanılan algoritma ile iller 4 kademeye ayrılmıştır. Birinci kademe iller (Ulusal merkezler) Ankara, İstanbul ve İzmir olarak tespit edilmiştir. İkinci kademe iller (Bölge merkezleri) Adana, Antalya, Aydın, Bursa, Gaziantep, Kocaeli, Konya, Mersin; üçüncü kademe iller (Alt bölge merkezleri) Balıkesir, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Kahramanmaraş, Kayseri, Zonguldak, Malatya, Manisa, Muğla, Sakarya, Elazığ, Samsun, Eskişehir, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van olarak tespit edilmiştir. Dördüncü kademe iller ise yukarıda sayılan merkezlerin hinterlandında yer alan diğer iller olarak adlandırılmıştır.

Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesinde bölge merkezi (2. Kademe il) bulunmazken Erzurum, Trabzon, Samsun, Zonguldak olmak üzere dört alt bölge merkezi bulunmaktadır. Bu illerden Erzurum, Trabzon ve Zonguldak illerinin merkezilik endeks değerleri bir alt kademe özelliği taşıyarak bağlanan il sayıları sayesinde alt bölge merkezi olarak atanmıştır. Samsun ise hem bağlanan il sayısı hem de merkezilik endeks değerine göre öne çıkmıştır.

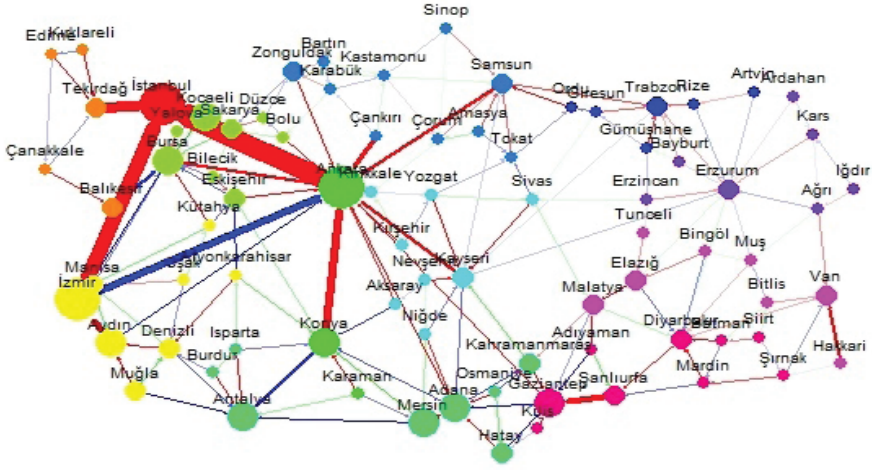
Güneydoğu Anadolu bölgesinde ise Gaziantep bölge merkezi olarak belirlenirken Van, Elazığ, Diyarbakır, Şanlıurfa, Malatya alt bölge merkezleri olarak belirlenmiştir. Burada da Elâzığ ve Malatya en az 2 komşusunun ilk sırada tercih etmelerinden dolayı alt bölge merkezi (3. Kademe) olabilmişlerdir.

Ege Bölgesinde İzmir ulusal merkez, Aydın bölge merkezi olarak yer almakta ve Muğla, Denizli, Manisa ve Balıkesir olmak üzere 4 alt bölge merkezi bulunmaktadır. Aydın merkezilik endeksi değerinden dolayı değil, komşuları olan Denizli ve Muğla'nın birinci sırada bağlanmasından dolayı bölge merkezi olmuştur.

Hiyerarşinin en tepesindeki ulusal merkez olan İstanbul, Marmara Bölgesinde yer almaktadır. Ulusal merkez olarak tespit edilen Ankara ve İzmir illeri de en fazla göçü İstanbul'a vermektedir. Bu bölgede Bursa ve Kocaeli olmak üzere 2 bölge merkezi ve Tekirdağ ve Sakarya olmak üzere 2 alt bölge merkezi bulunmaktadır.

Elde edilen kademe yapısında illerin en fazla göç verdiği ilk iller esas alınmıştır. İllerin en fazla göç verdiği ilk 3 il de dahil edilerek ağ grafiği yeniden oluşturulduğunda Şekil 8 elde edilmiştir. Burada ilin komşu sayısı 3'den az ya da kendisinden güçlü komşu il sayısı da 3'ten az ise bağ sayısı da az olmaktadır.

Şekil 8: İllerin Kademelenme Yapısı ve İllerin En Güçlü İlk 3 İlişkileri

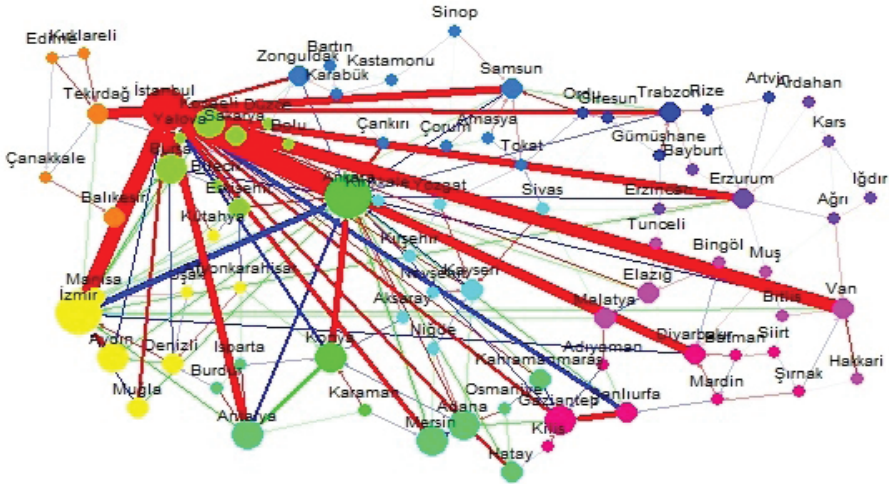


Akdeniz bölgesinde 2. Kademe (bölge merkezi) il statüsünde Antalya, Adana ve Mersin olmak üzere üç il bulunmaktadır. Adana'ya, kendisiyle aynı kademede olan Mersin ve Gaziantep illeri bağlanmaktadır. Bu durum "Adana'nın bir üst bölgede değerlendirilebilir mi?" sorusunu gündeme getirmektedir.

İç Anadolu Bölgesinde Ankara ulusal merkez olurken, Konya bölge merkezi, Eskişehir ve Kayseri alt bölge merkezi konumundadır. Ayrıca Şekil 8'de Ordu ve Giresun'dan Adana'ya uzanan aks ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri arasında iller arası bağların zayıf olması dikkat çekicidir.

Birinci, ikinci ve üçüncü kademe iller arasındaki komşuluk kısıtı kaldırıldığında yine İstanbul'un en büyük merkez olduğu görülmektedir (Şekil 9). Konya, Şanlıurfa, Hatay, Denizli, Manisa, Eskişehir ve Aydın illeri hariç bölge merkezi ve alt bölge merkezi niteliği taşıyan illerin en fazla göç verdiği il İstanbul olmuştur. Zikredilen iller birinci sırada kendi yakınlarındaki bölge merkezlerini ve ulusal merkezleri tercih etmişlerdir.

Şekil 9: İllerin Kademeleri ve Bölge Merkezlerinin Ulusal Merkezlerle Hiyerarşik İlişkisi



Genel ağ modeli ile çalışma kapsamında önerilen algoritmanın sonuçları karşılaştırıldığında, orijinal göç verilerinden elde edilen merkezilik ölçütleri ile merkezilik endeksi arasında güçlü korelasyonun bulunduğu görülmüştür. Merkezilik endeksi ile illerin aradalık ölçütü arasında 0,94; yakınlık ölçütü ile 0,99; iç dereceyle 0,99 ve dış derece ile 0,99 ilişki olduğu görülmüştür.

Tablo 3'te kısıtların uygulanmadığı genel ağ modelinin merkezilik ölçütleri, hesaplanan merkezilik endeksi ve illerin kademe grupları yer almaktadır. Her bir kritere göre ilk 30 ile ait değerler incelendiğinde sonuçların büyük ölçüde uyumlu olduğu görülmektedir. Geliştirilen algoritma ile 3. Kademe Merkez olarak belirlenen Zonguldak ve Elazığ'nın diğer kriterlerin hiç birinde ilk 30 il arasına giremediği görülmektedir.

Bazı merkezilik ölçütlerinde Sivas, Ordu, Giresun, Tokat, Mardin illerinin ilk 30'da yer aldığı görülmektedir. Bu iller İstanbul'a olan göçlerinin yüksek olması nedeniyle öne çıkmıştır. Kısıtlar altında değerlendirildiğinde Sivas, kendisinden daha büyük hizmet merkezi olan Kayseri'nin; Ordu ve Tokat illeri Samsun'un; Mardin ili Diyarbakır'ın; Giresun ise Trabzon'un etkisi altında olurken Zonguldak; Karabük ve Bartın'ın, Elazığ ise Bingöl ve Tunceli'nin hizmet merkezi konumundadır.

Ayrıca Tablo 3'te genel ağ modelinin iller için elde ettiği merkezilik ölçütleri doğal kırımlarına göre gruplandırılıp renklendirildiğinde ilk üç kademeye giren illerin sayısının daha da azaldığı görülmektedir.

Tablo 3: Göç Ağ Modelinin Metrikleri, Merkezilik Endeksi ve İllerin Kademeleri

Aradalk		Yakınlık		İç derece		Dış derece		Merkezilik Endeksi		İllerin Kademeleri	
İller	Skor	İller	Skor	İller	Skor	İller	Skor	İller	Skor	İller	Grup
Istanbul	6091	Istanbul	3122	Istanbul	413192	Istanbul	422104	Istanbul	4,000	Istanbul	1
Ankara	854	Ankara	1179	Ankara	189771	Ankara	156325	Ankara	1444	Ankara	1
İzmir	541	İzmir	529	İzmir	125433	İzmir	102356	İzmir	0,980	İzmir	1
Antalya	314	Bursa	379	Antalya	87625	Antalya	71224	Kocaeli	0,694	Kocaeli	2
Gaziantep	159	Antalya	363	Kocaeli	86852	Bursa	64425	Bursa	0,641	Bursa	2
Konya	158	Konya	307	Bursa	84943	Adana	62595	Antalya	0,492	Antalya	2
Adana	154	Adana	303	Tekirdağ	55470	Kocaeli	59221	Konya	0,384	Konya	2
Van	79	Mersin	301	Konya	55441	Konya	56121	Adana	0,373	Adana	2
Adıyaman	0	Kocaeli	298	Mersin	55208	Mersin	55520	Gaziantep	0,345	Gaziantep	2
Afyon	0	Şanlıurfa	248	Adana	51207	Dişarbakır	53537	Mersin	0,338	Mersin	2
Ağrı	0	Dişarbakır	239	Gaziantep	46531	Şanlıurfa	51006	Hatay	0,266	Aydın	2
Aksaray	0	Gaziantep	231	Balkesir	43590	Gaziantep	49782	Tekirdağ	0,265	Hatay	3
Amasya	0	Van	223	Samsun	42371	Van	48455	Şanlıurfa	0,260	Tekirdağ	3
Ardahan	0	Hatay	214	Aydın	41486	Samsun	42745	Manisa	0,257	Şanlıurfa	3
Artvin	0	Erzurum	195	Muğla	41213	Balkesir	42610	Kayseri	0,246	Manisa	3
Aydın	0	Kayseri	194	Manisa	39938	Hatay	39923	Dişarbakır	0,243	Kayseri	3
Balkesir	0	Samsun	188	Şanlıurfa	39618	Erzurum	38500	Samsun	0,234	Dişarbakır	3
Bartın	0	Balkesir	183	Dişarbakır	38598	Tokat	37644	Balkesir	0,232	Samsun	3
Batman	0	Ağrı	165	Kayseri	37454	Kayseri	36163	Aydın	0,198	Balkesir	3
Bayburt	0	K. Maraş	164	Eskişehir	36929	Manisa	36147	Sakarya	0,195	Sakarya	3
Bilecik	0	Manisa	160	Sakarya	35582	Aydın	35382	Denizli	0,193	Denizli	3
Bingöl	0	Aydın	156	Tokat	35298	Mardin	34732	Muğla	0,193	Muğla	3
Bitlis	0	Tekirdağ	151	Ordu	33647	Muğla	34157	Eskişehir	0,185	Eskişehir	3
Bolu	0	Malatya	147	Hatay	33603	Tekirdağ	33628	K. Maraş	0,169	K. Maraş	3
Burdur	0	Eskişehir	142	Van	30455	Ordu	33378	Van	0,153	Van	3
Bursa	0	Muğla	138	Denizli	29070	Ağrı	31821	Trabzon	0,139	Trabzon	3
Çanakkale	0	Mardin	136	Trabzon	28566	K. Maraş	30519	Ordu	0,137	Malatya	3
Çankırı	0	Sivas	125	Giresun	27738	Sivas	29522	Malatya	0,124	Erzurum	3
Çorum	0	Trabzon	123	Erzurum	27735	Trabzon	29474	Mardin	0,124	Zonguldak	3
Denizli	0	Tokat	121	Malatya	27408	Malatya	29068	Tokat	0,123	Elazığ	3

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada iller arası göç verilerine dayalı olarak merkez niteliğindeki iller ve etki alanları belirlenerek iller arası hiyerarşik yapı tespit edilmiş ve bölgeler oluşturulmuştur. Ağ modelleri, global merkezlerin tespitini kolaylaştırırken geri kalmış bölgelerdeki yerel merkez niteliğindeki illerin tespitinde yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle ağ kuramı ve merkezi yerler kuramından yararlanarak hibrit bir yaklaşım ile bölge merkezleri ve hiyerarşik yapı tespit edilmeye çalışılmıştır.

Uygulamanın ilk aşamasında ağ modeli kurulmuş ve illere ilişkin merkezilik ölçütleri elde edilmiştir. Sonuçlar incelendiğinde, Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgesinde göçün İstanbul'a yöneldiği ve Samsun (o da zayıf bir merkez) dışında bölge merkezi olacak bir ilin tespit edilemediği görülmüştür. Bu sorunu çözmek ve hiyerarşik yapıyı tespit edebilmek için çift yönlü göç verileri tek yönlü yapıya dönüştürülmüştür. Bunun için iller merkezilik endeksi kullanılarak ikili karşılaştırılmış, merkezilik endeksi büyük olan il diğer ili etkisi altına alabilir şekliyle 1 ve 0'lardan oluşan bir matris oluşturularak veri tek yönlü hale getirilmiştir.

Ayrıca, her bir il için merkezilik endeksi; GSYH, nüfus, aldığı göç ve diğer illere yaptığı satış tutarı verileri üzerinden üretilmiştir. Bununla birlikte merkezilik endeksi olarak yakınlık ölçütü, iç ve dış derece, aradalık gibi ağ modelinden üretilen ölçütler de kullanılabilir. Nitekim elde edilen merkezilik endeksi ile ağ modelinin yakınlık ve derece merkezilikleri arasında 0,99 seviyelerinde yüksek düzeyde bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu durum, benzer çalışmalarda merkezilik ölçütleri yerine ağ modelinin yakınlık ya da derece ölçütlerinin de kullanılabileceğini göstermektedir. Özellikle iç derece merkeziliği ilin diğer illerden aldığı göçün büyüklüğünü vermesi nedeniyle tercih edilebilir. Kullanılan merkezilik ölçütlerinden iç ve dış derece ağda gelen ve giden ağırlığın sayısal değerlerini içermesi nedeniyle diğer ölçütlerden farklı olarak yerel merkezilik ölçütü olarak da tanımlanır. Ancak bunlarda ağ içerisindeki önem düzeyini ifade etmektedir.

Benimsenen yöntemin esası, coğrafi bütünlük içerisinde merkez ve etki alanlarından oluşan bölgeler oluşturmak ve bunu kademe kademe genişletmek olduğundan çalışmaya komşuluk kısıtı eklenmiştir. Böylece ilişkileri güçlü de olsa (İstanbul ve diğer iller gibi) birbirine komşu olmayan illerin aynı grupta yer almasının önüne geçilmek istenmiştir.

Çalışma sonucunda Ankara, İstanbul ve İzmir Birinci Kademe İller olarak elde edilmiş ve “ulusal merkezler” olarak adlandırılmıştır. Adana, Antalya, Aydın, Bursa, Gaziantep, Kocaeli, Konya, Mersin illeri İkinci Kademe İller olarak elde edilmiş ve “Bölge Merkezleri” olarak adlandırılmıştır. Balıkesir, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Hatay, Kahramanmaraş, Kayseri, Zonguldak, Malatya, Manisa, Muğla, Sakarya, Elazığ, Samsun, Eskişehir, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van illeri Üçüncü Kademe İller olarak elde edilmiş ve “Alt Bölge Merkezleri” olarak adlandırılmıştır. Kalan iller ise merkezlerin hinterlandındaki iller olarak adlandırılmıştır.

Genel ağ modeli ile önerilen yöntemin sonuçları karşılaştırıldığında bazı farkların olduğu görülmüştür. Bu amaçla, önerilen algoritma ile genel ağ modeli merkezlik ölçütleri ilk 30 il sıralamaları karşılaştırılmıştır. Ağ modelinde Elazığ ve Zonguldak hiçbir ölçütte sıralamaya giremezken önerilen algoritmayla Zonguldak merkezli Karabük ve Bartın bölgesi ile Elazığ merkezli Tunceli ve Bingöl bölgeleri oluşturulmuştur.

Ayrıca genel ağ modeli merkezlik ölçütlerinde; Sivas, Ordu, Giresun, Tokat, Mardin illerinin ilk 30 il arasında yer aldığı görülmektedir. Bu iller İstanbul’a olan göçlerinin yüksek olması nedeniyle öne çıkmıştır. Önerilen yöntemde ise Sivas, kendisinden daha büyük hizmet merkezi olan Kayseri’nin; Ordu ve Tokat illeri Samsun’un; Mardin ili Diyarbakır’ın ve Giresun ise Trabzon’un merkez olduğu bölgelerde yer almıştır.

Diğer yandan genel ağ modeli merkezlik ölçütleri doğal kırınlara göre gruplandırıldığında ilk üç kademeye giren illerin sayısının daha da azaldığı görülmektedir. Bu durum, yerel merkezleri ve etki alanlarını belirlemede önerilen yöntemin daha uygun bir yaklaşım olabileceğini desteklemektedir.

Önerilen yöntemle elde edilen bölgeler homojen olmayıp büyüme kutupları teorisi ile de uyumlu bölgelerdir. Örneğin, Kayseri bölgenin merkezi olurken Sivas, Yozgat ve Nevşehir illeri merkezin hinterlandıdır. Bu yönüyle yöntem, Türkiye’nin İstatistikî Bölge Sınıflaması Düzey 1 ve Düzey 2 illerinin revize edilmesi düşünüldüğünde nüfus, gelir, alan gibi kısıtlar eklenerek kullanılmaya uygundur. Ankara gibi büyük iller tek bırakılmak istenirse bağlanan illerin ikinci tercihleri de amaca göre kısıt olarak eklenebilir.

Sonuç olarak bölge biliminde merkezi yerler kuramı yerini yatay ilişkilerin ve tamamlayıcılığın esas olduğu ağ yaklaşımına bırakmış olsa da hala hiyerarşinin önemli olduğu alanlar bulunmaktadır. Bu nedenle birini ötelemeden her iki yöntemin de bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu yönde bir yöntem denemesini ele alan bu çalışma, bölge biliminde ve politika geliştirme alanlarında ihtiyaç duyulan hiyerarşik yapılar için yeni bir yaklaşım sunarken farklı varsayımlar ve amaçlar için geliştirilmeye de uygun bir yapıdadır. Önerilen yöntemin, coğrafi ve hiyerarşik yapılanma politikalarına yatay ve hiyerarşik ilişkileri birlikte elen alan bütüncül bakış açısıyla katkı sağlaması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, S., Kazancık, K.B.; Meydan, M.C. ve Işık, M. (2019), İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması Sege-2017, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Barabási, A-L. (2016), Network Science. Cambridge University Press.
- Batten, D. F. (1995), Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century, Urban Studies, 32(2):313–327.
- Batty, D. (2006), Hierarchy in Cities and City Systems Hierarchy in Natural and Social Sciences edited by Denise Pumain, Methodos Series Volume 3, 143-169.
- Bender-de Moll, S. (2008), Network Analysis and Mapping Report, American Association for the Advancement of Science (Çev: Firat Genç), Washington, USA.
- Boussauw, K. Van Meeteren ve M. Witlox, F. (2014), Short Trips and Central Places: The Home-School Distances in the Flemish Primary Education System (Belgium) Applied Geography, 53: 311-322.
- Camagni, R. P. (1993), From City Hierarchy to City Network: Reflections About an Emerging Paradigm, Structure and Change in the Space Economy (Lakshmanan, T. R. ve Nijkamp, P.), Springer-Verlag, New York, 66–87.
- Capello, R. (2000), The City Network Paradigm: Measuring Urban Network Externalities, Urban Studies, 37(11),1925-1945.
- Çötel M. G. Yenen Z. (2012), Kentsel Sistem Araştırmalarında Merkezi Yerler Kuramından Şehirsel Ağ Sistemine Geçiş, Sigma 4, 45-63.
- Çöten M.G. (2001), 19. Yüzyıl Anadolu Şehirsel Ağı ve Hinterland İlişkileri, Kayseri Örneği, (Doktora Tezi) Fen Bilimleri Enstitüsü, Yıldız Teknik Üniversitesi.
- Dale, B. ve Sjøholt, P. (2007), The Changing Structure of the Central Place System in Trøndelag, Norway, Over the Past 40 Years – Viewed in the Light of Old and Recent Theories and Trends, Geografiska Annaler: Series B, Human Geography, 89:sup1, 13-30.
- Davies, W. K. D. (1967), Centrality and the Central Place Hierarchy. Urban Studies 4, 61-79.
- Dessemontet, P., Kaufmann, V. ve Jemelin, C. (2010), Switzerland as a Single Metropolitan Area? A Study of its Commuting Network, Urban Studies, 47(13), 2785–2802.
- DPT (1982), Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Cilt I – II, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, Ankara.

- Franconi, L., D'Alò, M. ve Ichim, D. (2016), ISTAT Implementation of the Algorithm to Develop Labour Market Areas Technical Report, Eurostat Grant on "EU-TTWA Method: Improvements, Documentation and Sharing Knowledge Activities", ISTAT.
- Graham, S. ve Marvin, S. (1996), Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places London: Routledge.
- Hall, P. (1998), Cities in Civilization: Culture, Technology and Urban Order. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Kazancı, L. B. (2013), Bölgesel Büyüme Odakları Belirleme Çalışması, Uluslararası 8. İstatistik Kongresi, Uluslararası 8. İstatistik Kongresi, 27 - 30 Ekim, Bildiri Kitabı, 233 - 234, Antalya 2013.
- Kervankıran, İ.; Eteman, F. S. ve Çuhadar, M. (2018), Türkiye'de İç Turizm Hareketlerinin Sosyal Ağ Analizi ile İncelenmesi, Turizm Akademik Dergisi, 01 (2018) 29-50. Erişim: 30.03.2020. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/496555>.
- Klapka, P. Frantál, B. Halás ve M. Kunc, J. (2010), Spatial Organisation: Development, Structure And Approximation of Geographical Systems, Moravian Geographical Reports, 18 (3), 53-66.
- Martijn J. Burger, Evert J. Meijers ve Frank G. Van Oort (2014), Regional Spatial Structure and Retail Amenities in the Netherlands, Regional Studies, 48:12, 1972-1992.
- Meijers, E. (2007), From Central Place to Network Model: Theory and Evidence of A Paradigm Change, Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie, 98(2): 245 -259.
- Morrill, R. L. (1974), The Spatial Organization of Society, (2nd Edition) Duxbury Press in North scituate, Mass.
- OECD (2020), Delineating Functional Areas in All Territories.
- Parr, J. B. (2017), Central Place Theory: An Evaluation, Review of Urban & Regional Development Studies, 29: 3.
- Pumain, D. (2006), Alternative Explanations of Hierarchical Differentiation in Urban Systems, Hierarchy in Natural and Social Sciences, (Ed. Denise Pumain), Methodos Series, 3: 169-222.
- Ravenstein, E. G. (1885), The Laws of Migration, Journal of the Statistical Society of London, 48(2), 167-235.
- Ravenstein, E.G. (1889), The Laws of Migration, Journal of the Royal Statistical Society, 52(2), 241-305.

- Sakarya, A. (2013), Türkiye'de Kentsel Kademelenmenin Lojistik Sektörü Açısından Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul Teknik Üniversitesi
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2020), İller Arası ticaret verileri <https://gbs.sanayi.gov.tr/Raporlar.aspx>, Erişim: 10.01.2020
- Sinha, V.N.P. (1976), Chota Nagpur Plateau: A Study in Settlement Geography, K.B. Publications, New Delhi, p.175.
- Sjaastad, L.A. (1962), The Costs and Returns of Human Migration, Journal of Political Economy, 70(1), 80-93.
- Traag, V. A. , Waltman L. ve Van Eck N. J. (2019), From Louvain to Leiden: Guaranteeing Well-Connected Communities, Scientific Report, <https://www.nature.com/articles/s41598-019-41695-z.pdf>, Erişim: 20.03.2020.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2020), Göç, GSYH ve Nüfus Verileri <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>, Erişim: 20.04.2020



TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMUNUN TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DENETİMİNDEKİ YERİ VE İŞLEVİ

THE ROLE AND FUNCTION OF THE HUMAN RIGHTS AND EQUALITY INSTITUTION OF TURKEY IN THE AUDIT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Haydar ALBAYRAK¹

ÖZ

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk kamu yönetimindeki yeri ve işlevinin incelendiği bu çalışmanın temel problemi, "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK), Türkiye'deki insan hakları ihlallerinin önlenmesinde etkili bir rol oynayacak mıdır?" sorusudur. Bu probleme dayalı olarak üretilen araştırma sorusu, "TİHEK, Türkiye'de insan haklarının benimsenmesinde ve insan hakları ihlallerinin önlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir" iddiasıdır. Alıntısız ve dolaylı araştırma yöntemlerinin kullanıldığı ve bu çerçevede ikincil veri ve içerik analizleri yapıldığı çalışmanın amacı, insan hakları kavramının ve Türkiye'deki insan haklarıyla ilgili gelişmelerin açıklanması, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk kamu yönetimin denetimindeki yeri ve işlevinin tüm boyutlarıyla ortaya konulmasıdır. Çalışmada, öncelikle temel kavramlar açıklanmakta, ardından TİHEK'in kurumsal yapısı ve görevleri incelenmekte, son olarak ise genel bir değerlendirme yapılarak ulusal insan hakları kurumlarıyla ilgili eleştirilerde ve önerilerde bulunmaktadır. Çalışma sonucunda çalışmanın araştırma sorusuna yanıt olabilecek veriler derlenmiş ve TİHEK'in insan hakları ihlallerinin önlenmesinde önemli bir

¹ Dr. Öğretim Üyesi, haydar.albayrak@ozal.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8041-4339

Gönderim Tarihi/Submitted: 08.12.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 22.12.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 29.12.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 30.12.2020

Atıf/To Cite: Albayrak Haydar (2020), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk Kamu Yönetiminin Denetimindeki Yeri ve İşlevi, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 129-153

rol üstlenebileceği sonucuna ulaşmıştır. Ancak böylesi bir misyonu üstlenebilmesi ve kendisinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi için Paris Prensipleri çerçevesinde çeşitli reformların yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

ABSTRACT

The basic problematic of this study, which examines the place and function of the Human Rights and Equality Institution of Turkey (HREIT) in Turkish public administration, is the question of "Will HREIT play an effective role in the prevention of human rights violations in Turkey?" The research question based on this problematic is the allegation that "HREIT plays an important role in the prevention of human rights violations and the adoption of human rights in Turkey." The aim of the study, which uses quotations and indirect research methods and makes secondary data and content analysis in this context, is to explain the concept of human rights and the developments with regard to human rights in Turkey and reveal the place and function of HREIT in Turkish public administration in detail. The study first examines the basic concepts, then the institutional structure and duties of the HREIT, and finally makes a general evaluation and gives the criticisms and suggestions about the national human rights institutions. As a result of the study, data that could answer the research question of the study were compiled. The study concluded that HREIT could play an important role in preventing human rights violations. However, various reforms should be made within the framework of the Paris Principles to be able to undertake such a mission and achieve the expected performance.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminin Denetimi, İnsan Hakları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TIHEK).

Keywords: Public Administration, Audit of Public Administration, Human Rights, Human Rights and Equality Institution (HREIT).

GİRİŞ

Demokratik hukuk devletlerinde bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması, devletin temel görev ve sorumlulukları arasındadır. Çünkü tek başına devlet karşısında zayıf olan bireyin kamu gücünü kullanan yönetim karşısında etkili bir korunmaya ihtiyacı bulunmaktadır. Geleneksel denetim yöntemlerinin (idari denetim, siyasal denetim, yargısal denetim vb.) bireyleri yeterince koruyamaması nedeniyle demokratik hukuk devletleri bireyleri kamu yönetimi karşısında koruyabilecek yeni denetim mekanizmaları benimsemeye başlamıştır. Benimsenen bu yeni denetim yöntemleri mevcut denetim yöntemlerini ortadan kaldırmamakta, aksine onları destekleyici bir işlev üstlenmektedir. Çağdaş denetim yöntemleri olarak da adlandırabileceğimiz bu yöntemlerin en bilinenlerden birisi, çalışmanın konusunu oluşturan İnsan Hakları Kurumlarıdır. Günümüzde hemen her devlet, Birleşmiş Milletler (BM) tarafından kabul edilen Paris Prensipleri çerçevesinde kendi kurumsal

yapısına uygun olarak Ulusal İnsan Hakları Kurumları (UIHK) oluşturmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de de 2016 yılında “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK)” kurulmuştur.

Çalışmada Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ele alınmakta ve bu kurumun kamu yönetiminin etkili denetimine olumlu katkı sağlayıp sağlamayacağı sorusuna cevap aranmaktadır. Çalışmanın, “TİHEK, Türkiye’deki insan hakları ihlallerinin önlenmesinde etkili bir rol oynayacak mıdır?” şeklindeki temel sorusuna cevap aramak amacıyla test edilen temel önerme, “TİHEK, Türkiye’de insan hakları kavramının benimsenmesinde ve insan hakları ihlallerinin önlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir” önermesidir. Çalışmada, öncelikle temel kavramlar açıklanmakta, ardından Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun yapısı, görevleri ve faaliyetleri incelenmekte, son olarak ise genel bir değerlendirme yapılarak TİHEK ile ilgili eleştiri ve önerilere yer verilmektedir. Alıntısız ve dolaylı araştırma yöntemlerinin kullanıldığı ve bu çerçevede ikincil veri ve içerik analizlerinin yapıldığı çalışmanın amacı, insan hakları konusundaki gelişmeler ve Türkiye’deki yansımaları çerçevesinde Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Türk kamu yönetiminin denetimindeki yeri ve işlevinin incelenmesidir.

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin, insanlara en iyi hizmeti sunma, yetkilerini hukuk ve hakkaniyete uygun olarak kullanma yükümlülüğü bulunmaktadır. Ancak kamu kurumlarının gittikçe büyüyen ve karmaşıklaşan yapısı, hizmet sunumunda çeşitli sorunlara yol açmakta, bu sorunların çözümü için de kamu kurumlarında değişim kaçınılmaz olmaktadır. Bu değişim, kamu kurumlarının faaliyetleri sırasında uyması gereken ilkelere de yansımaktadır. Günümüzde kamu yönetimlerinin uyması beklenen olmazsa olmaz ilkelere birisi de insan haklarına saygıdır.

1.1. İnsan Hakları

İnsan haklarına ilişkin çok sayıda tanım bulunmaktadır. Bunlardan yaygın olarak kabul göreni, “insanın başkaca hiçbir şarta bağlı olmaksızın, sadece insan olmasından kaynaklanan ve doğuştan sahip olduğu, insanın tüm yönleriyle kişiliğini ve değerini korumayı ve geliştirmeyi amaçlayan, devlet, birey ya da birey toplulukları tarafından dokunulamayan evrensel ilke, kural ve haklar bütünü”

şeklindeki tanımlamadır. İnsan hakları belgelerinde yer alan “insan haklarına ve temel özgürlüklere evrensel ve eylemsel saygı” ilkesi aslında “insana saygı” anlamına gelmektedir. İnsan hakları, sınırları belirlenmesi son derece zor bir kavramdır. İnsan hakları bazen “temel hak ve özgürlükler” kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılsa da aslında temel hak ve özgürlüklere göre çok daha geniş kapsamlıdır. Çünkü temel hak ve özgürlükler, sadece devletler tarafından tanınmış hakları ifade ederken, insan hakları devletler tarafından tanınсын ya da tanınmasın insan olmaktan kaynaklı ve doğuştan gelen bütün hakları içermektedir (Gülmez, 2001: 4-5). İnsan haklarını ihlal etmemenin yanı sıra korumak da devletin en önde gelen yükümlülükleri arasındadır. İnsan haklarının korunmasında devlete düşen yükümlülük, sadece bu hakları kendisinin ihlal etmemesi ve yetki alanı içindeki kişi ve grupların ihlal etmesine izin vermemesi değil, aynı zamanda insanlara elverişli bir ekonomik, toplumsal ve siyasal ortam yaratması olarak kabul edilmektedir (Başbakanlık İnsan Hakları Kurulu Başkanlığı, 2006: 30).

İnsan hakları, yüzyıllarca devam eden mücadeleler sonucunda ve çok ağır bedeller ödenerek elde edilmiş haklardır. Ağır bedeller ödenerek elde edilen bu hakların korunması ve güvence altına alınması, insanlığın barış içinde yaşayabilmesi için zorunludur. Bu amaçla gerekli tedbirlerin alınması, uygarlık birikiminin korunması ve daha ileri aşamalara taşınması için elzemdir. Aksi halde her nesil, insan hakları mücadelesi vermek zorunda kalacaktır (Erdoğan, 2011: 119). Devlet iktidarının sınırlandırılması, insan haklarının korunmasında en önemli araçtır. Devlet, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için hukuk kurallarını tesis eden ve bu kuralların uygulanmasını çeşitli araçlarla güvence altına almaya çalışan temel aktör olduğu gibi, bu kurallara uyması gereken ve aykırı uygulamaları cezai müeyyidelere konu olabilecek temel aktördür aynı zamanda. Zira devlet, hem güç kullanma tekeli hem de hukuk kuralı koyma tekeli elinde tutmaktadır.

Kapani'ye (1993: 260) göre; “devlet iktidarını sınırlamak, onun hürriyetler alanına taşmasını önlemek için düşünülecek tedbirler, kurulacak müesseseler, yaratılacak hukuki dengeler ve frenler ne olursa olsun, kesin bir garanti teşkil etmezler. Eğer daha başka şartlar ve faktörler mevcut değilse, siyasal iktidarın bu barajları her zaman için aşması mümkündür”. İnsan hakları kavramının “hukuki” olmanın ötesinde “siyasi” bir kavram olduğu; devletlerin, kişilerin ve etnik toplulukların yaklaşımlarının tamamıyla kendi çıkarları doğrultusunda şekillendiği ve bu durumun insan hakları konusunda bir genellik ya da kesinliğin değil, aksine fazlasıyla bir görelilik ve farklılığın varlığını gündeme getirdiği (Çalık, 2017: 64) de savunulabilmektedir.

Yaşanabilecek problemleri önlemek ve insan haklarının dünya genelinde belli standartlara kavuşmasını sağlamak amacıyla 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu'nda "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi" kabul edilmiştir. Ardından 4 Kasım 1950'de Avrupa Konseyi (AK) tarafından kabul edilen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS), 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Her iki uluslararası belge de bu belgeleri imzalayan devletlere insan hakları konusunda asgari bir sınır çizmektedir. Türkiye, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni 27 Mayıs 1949 tarihinde kabul etmiştir. AİHS'yi ise 18 Mayıs 1958 tarihinde onaylamış, 28 Ocak 1987'de bireysel başvuruyu ve 27 Eylül 1989'da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) yargı yetkisini kabul etmiştir.

Ulusal egemenlik kavramı ile insan haklarının uzlaştırıldığı ve bir arada formüle edildiği en başarılı uluslararası belgelerden birisi, AİHS'dir. Gerçekten de daha hazırlık çalışmalarında "demokratik bir yaşam biçimi için vazgeçilmez" unsurlar olan sivil ve siyasal hakların Sözleşme tarafından korunması gereği vurgulanmış ve böylece insan hakları ve ulusal egemenlik kavramları uzlaştırılmaya çalışılmıştır. Diğer yandan, "demokratik toplum" kavramı, Sözleşmede korunan hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasında bir güvence olarak yer almakta ve bu hak ve özgürlüklerin kamu yararı, ulusal güvenlik ya da başkalarının hakları gibi gerekçelerle kısıtlanabileceği belirtilmektedir. Ancak bu kısıtlamaların kanunla yapılmasının ve demokratik toplum düzeninin korunması için zorunlu olmasının öngörülmesiyle, hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının da sınırı ortaya konulmaktadır (Yıldırım, 2016: 451). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin "demokratik toplum" kavramına bakışı, verdiği kararlarda da yansımaları bulmaktadır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ve AİHS, 1982 Anayasasının 90. maddesi gereğince kanun hükmünde olup, kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu ve özel tüzel kişilerini, kamu görevlilerini ve diğer gerçek kişileri bağlar. Bu belgelerde yer alan haklar aleyhine yapılan her türlü iş ve işlem suçtur ve cezalandırılması gerekir. Bu çerçevede kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin hizmet aldıkları ve hizmet sundukları herkes ile kendi çalışanlarına ve iş arkadaşlarına yönelik olarak insan hakkı ihlali olarak değerlendirilebilecek davranışlarda ve eylemlerde bulunmaması beklenmektedir. İnsan haklarının ihlali denilince genellikle zalimane davranış, işkence vb. fiziksel eziyetler akla gelse de Türkçe'ye psikolojik taciz olarak çevrilen mobbing tarzı eylemler de insan hakları ihlali kapsamına girmektedir.

Günümüzde insan hakları, olması gerektiği gibi son derece geniş olarak yorumlanmakta, yaşam hakkından çalışma ve eğitim hakkına, sağlık hakkından psikolojik tacizin (mobbing) önlenmesine ve şerefin korunmasına kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. İnsan hakkı konusunda toplumsal bilincin artmasına karşın geleneksel denetim yolları ile insan hakkı ihlallerinin önlenemediği, bu nedenle özellikle kamu gücünü kullanan kamu kurumlarına yönelik çok sayıda insan hakkı ihlali şikayetlerinin olduğu görülmektedir. Bu türden ihlallerin önlenmesi için standart devlet hiyerarşisi dışında, sivil toplumun aktif olarak içerisinde bulunabileceği ve aynı zamanda yaptırım uygulama yetkisine de sahip özerk kurumların oluşturulması kaçınılmaz hale gelmiştir.

1.2. Paris Prensipleri

“Paris Prensipleri” olarak adlandırılan “İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler”, 1993 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu ilkeler, insan haklarının korunması ve ayrımcılıkla mücadele için kurulan ulusal kuruluşların, devlet kuruluşları ve siyasal iktidarlardan bağımsız olmasını garanti altına almak amacıyla belirlenmişlerdir. Paris Prensipleri, ulusal insan hakları kurumlarının sorumluluklarını beş madde şeklinde sıralamaktadır:

(1) Bütün insan hakları ihlalleri, ulusal düzeyde oluşturulacak kurumlar tarafından takip edilebilmeli, bu kurumlarda çok sayıda yetkin personel bulundurmaları ve bu kurumlar her türlü bilgi, belge ya da duruma erişebilmelidir.

(2) Ulusal düzeydeki insan hakları kurumları, parlamentoya, siyasal iktidara ve insan hakları ihlalleriyle özel olarak ilgilenen herhangi bir organa, insan haklarına uyum sağlama konusunda tavsiye verebilmelidir.

(3) Bu kurumlar, bölgesel ve uluslararası insan hakları organizasyonlarıyla temas halinde olmalı ve bu organizasyonlarla kısıtlamasız olarak işbirliğinde bulunabilmelidir.

(4) UİHK'ların, insan hakları konusunda eğitim verme ve bilgilendirme yapma yetkisi bulunmalıdır.

(5) Bazı ulusal insan hakları kurumlarına yarı yargısal yetkiler verilmelidir.

Devletlerin beşinci maddeye uyma konusunda herhangi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Ancak Paris Prensiplerine uygun davranmış sayılmak için ilk dört maddeye uyulması zorunludur (Kjærum, 2003: 6-7).

Ayrıca UIHK'ların sahip olması zorunlu olan özelliklerden birisi de bağımsız olmalarıdır. Bağımsızlık, UIHK'ların meşruluğunu ve güvenilirliğini sağlayan en önemli ilkelerden birisidir. Bağımsızlıktan kastedilen sadece siyasal iktidardan bağımsızlık değil, her türlü özel ve tüzel kişi ile gruplardan bağımsız olunması ve aynı zamanda UIHK üyelerinin bağımsız düşünebilmeyi özümsemiş olmalarıdır (Murray, 2007: 195). Bağımsızlığın sağlanabilmesi açısından aranan ilk koşul, bu kurumların anayasa ya da yasa ile kurulmasıdır. Böylece hem hükümetten bağımsızlık hem de kalıcılığın sağlanacağı düşünülmektedir. Çünkü anayasal ya da yasal temeli olan kurumların statüsünün hükümet tarafından keyfi olarak değiştirilmesi riski çok daha düşük olacaktır (Smith, 2006: 913). Uluslararası Af Örgütü de, UIHK'ların temelini oluşturan hukuksal metnin, normlar hiyerarşisinde ne kadar yukarıda olursa kurumun bağımsızlığını o ölçüde artıracığını düşünmekte ve bir adım daha ileri giderek Anayasal düzeyde bir düzenleme yapılmasını önermektedir (Amnesty International, 2001: 8).

Bir kurumun bağımsız olup olmadığı, kurumun hukuki statüsü, üyelerinin seçilme usulüne, görev sürelerine, sahip oldukları güvencelere, kurumun idari ve mali özerkliğine göre değerlendirilmektedir. Bu kurumlara şikâyet başvurularını kabul etme, çözüm yolları önerme, resen ya da başvuru üzerine inceleme ve/veya soruşturma yapma yetkilerinin de tanınmış olması (Güneş, 2015: 171-172), bağımsızlıklarının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca faaliyetlerini yürütürken hiçbir kurum, kişi veya makamdan talimat almaması, iç işleyişlerini kendilerinin düzenlemesi, faaliyetlerine, inceleme ve soruşturma süreçleri ile hazırlanan raporlara ve verilen tavsiyelere dışarıdan herhangi bir müdahalenin olmaması idari özerkliğin sağlanması açısından oldukça önemlidir (Smith, 2006: 914).

Mali özerklik de en az idari özerklik kadar önemlidir. Bunun için söz konusu kurumlara en azından personel maaşlarını, ofis ve iletişim giderlerini karşılamaya yetecek bir mali kaynağın sağlanması zorunludur (Düğmeci, 2018: 309). Tüm bunlara karşın unutulmaması gereken, bu kurumların bir yasama ya da yargı organı değil, idari yapılar olduğu, verdikleri kararların kural olarak bağlayıcı olmadığı ve ağırlıklı olarak danışma organı niteliğinde olduklarıdır (Dervişoğlu, 2010: 98).

2. İNSAN HAKLARININ TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası olan 1924 Anayasası ilk kez insan haklarını tanıyarak, vatandaşların devlete karşı ileri sürebilecekleri kamusal hakları düzenlemiştir (Gülmez, 2001: 27). 1924 Anayasasına göre özgürlüğün sınırı, bir başkasının özgürlüğüdür. Ancak anayasal düzeydeki bu düzenlemeye karşın uygulamada pek çok hak ihlalinin ve sınırlamaların devam ettiği söylenebilir (Küçük, 2016: 7). 1961 Anayasası ile birlikte "insan haklarına dayalı devlet" ilkesi anayasada yerini almıştır. Bu dönem insan haklarını tanımanın "kural", sınırlamanın ise "istisna" kabul edildiği ve öze dokunma yasağının getirildiği bir evre olma niteliği taşımaktadır. Ancak bu dönem uzun sürmemiş, 1971 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ve ardından gelen 1982 Anayasası ile birlikte "sınırlamalar genel kurala" dönüşmüştür. Bu evrede insan hakları anlayışı, Anayasada öngörülenlerle sınırlı tutulmuştur (Gülmez, 2001: 27-28).

1982 Anayasasında insan hak ve hürriyetleri geniş yer bulmaktadır. "Başlangıç" bölümü ile Anayasa, vatandaşların insan olarak maddi ve manevi varlıklarını geliştirme hak ve yetkilerinin olduğu anlayışını benimsemiş olup Anayasadaki insan hak ve hürriyetlerine ilişkin diğer tüm ilkeler, bu anlayış üzerinde geliştirilmiştir. Anayasanın "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin "...insan haklarına saygılı..." bir devlet olduğu, 5. maddesinde ise "Devletin temel amaç ve görevlerinin kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak" olduğu belirtilmiştir. Bu hükümlere ilaveten "Temel Hak ve Ödevler", "Kişinin Hak ve Ödevleri", "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" ve "Siyasal Haklar ve Ödevler" başlıklarını taşıyan bölümlerde insan haklarına ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Anayasaya göre; "herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere"; "yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına" sahip bulunmaktadır. "Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz, kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya ve muameleye tabi tutulamaz."

1982 Anayasasıyla insan haklarının anayasal düzeyde korunmasında bir gerileme yaşansa da çok partili siyasal yaşama geçilmesiyle birlikte çeşitli olumlu adımlar atılmaya başlanmıştır. Örneğin 1987 yılında Türk vatandaşlarının insan hakları ihlali yapıldığı iddiasıyla Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na

bireysel başvuru yapabileceği kabul edilmiştir. 1989 yılında ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) yargı yetkisi kabul edilmiştir ve bu tarihten sonra uluslararası insan hakları sözleşmelerinin onaylanma süreci hızlanmıştır (Gölcüklü ve Gözübüyük, 2002: 14).

Türkiye'de insan haklarıyla ilgili ilk kurumsal yapı, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, 1990 yılında 3686 sayılı Kanunla kurulan TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'dur. Kanunun ikinci maddesinde Komisyonun faaliyet alanı "T.C. Anayasası ile İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi çok taraflı uluslararası belgelerde belirlenmiş bulunan insan hak ve hürriyetleri ile uluslararası alanda genel kabul gören insan hakları" olarak belirtilmektedir. Klasik denetim yöntemlerinin yetersiz kalması ve insan haklarına yönelik toplumsal duyarlılığın artmasıyla birlikte kurulan İnsan Hakları İnceleme Komisyonu aracılığıyla daha etkin bir denetim mekanizması kurulmaya çalışılmıştır. Komisyon, yasama faaliyetlerinden ziyade yürütmenin denetlenmesine odaklanmakta ve aldığı kararlar üçüncü kişileri de bağlamaktadır (Eroğlu, 2006: 33-36). Yapmış olduğu incelemeler sonucunda hazırlamış olduğu raporları, TBMM Başkanlığına, Cumhurbaşkanlığına ve ilgili bakanlıklara gönderen Komisyon, gerek görmesi halinde ilgililer hakkında kovuşturma ya da işlem yapılması sürecini başlatabilir.

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun kurulmasının ardından insan hakları alanında kurumsallaşma çabalarına hız verilmiş ve 1991 yılında bir Devlet Bakanı insan haklarının takip ve koordinasyonu ile görevlendirilmiştir. Bu görevlendirmeye 2002 yılına kadar devam edilmiştir. Bu süreçte İnsan Hakları Bakanlığı kurulması yönünde girişimler olmuşsa da çeşitli nedenlerle gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır. İnsan hakları alanında en kapsamlı kurumsallaşma ise 2001 tarihli 4643 sayılı Kanunla Başbakanlık bünyesinde İnsan Hakları Başkanlığı'nın kurulması ile gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de insan haklarının gelişimini etkileyen önemli bir faktör ise Avrupa Birliği tam üyelik sürecidir. Bu süreçte hukuk başta olmak üzere birçok alanda reform ve uyum çalışmaları başlamış, Anayasal ve yasal düzeyde önemli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde Türkiye'nin daha önceleri imzalamaktan ve onaylamaktan imtina ettiği bir dizi uluslararası insan hakları belgesi onaylanmıştır (Özdemir ve Çiftlikçi, 2015: 134-135). 2008 yılında Avrupa Birliği (AB) Katılım Ortaklığı Belgesinin imzalanmasının ardından insan hakları alanındaki gelişmeler daha da hızlanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesinde (KOB) Paris Prensiplerine

değnilerek Türkiye'nin bu prensiplere uygun kurumsal yapıları en kısa zamanda kurması istenmiştir. Bu nedenle 2001 yılında kurulan İnsan Hakları Başkanlığı, 2012 yılında Türkiye İnsan Hakları Kurumu'na dönüştürülmüştür (Oğuşgil, 2015: 178-179). Ayrıca Paris Prensipleri doğrultusunda devletin kurumsal yapısından bağımsız İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları oluşturulmuştur (Güneş, 2015: 173). Son olaraksa 2016 yılında Türkiye İnsan Hakları Kurumu kapatılarak yerine Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuştur.

3. TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU

Daha önceki dönemlerde kötü yönetime karşı ulusal düzeyde kurumlar oluşturulurken, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, 2. Dünya Savaşında yaşanan acı ve dehşet verici olayların bir daha yaşanmaması için dünya genelinde insan haklarını korumak amaçlı kurumsal yapılanmalara gidilmeye başlanmıştır. Günümüzde hemen her devlet, insan hakları alanında temel ilkeler olarak kabul edilen Paris Prensipleri çerçevesinde kurduğu Ulusal İnsan Hakları Kurumları (ÜİHK) aracılığıyla insan haklarının korunması ve yaygınlaştırılması için faaliyette bulunmaktadır. Bu tür yapıların kurulmasının diğer bir nedeni ise klasik denetim yöntemlerinin (yargı denetimi, siyasal denetim, idari denetim vb.) insan hakları ihlallerinin önlenmesinde tek başlarına yeterli olmamasıdır. Bu eksikliği gidermek için yasama, yürütme ve yargı dışında yer alan, insan hakları ihlallerinin önlenmesinde daha etkin bir rol üstlenebileceği düşünülen insan hakları kurumları oluşturulmaya başlamıştır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) da bu sürecin bir ürünü olarak teşkil ettirilmiştir.

3.1. TİHEK'in Kuruluşu

Türkiye'de geçmişte kurulan insan hakları kurumları gerek oluşum ve gerekse faaliyet alanları açısından oldukça sorunlu oldukları ve Paris İlkelerine aykırı nitelik taşıdıkları gerekçesiyle sıklıkla eleştirilmiştir. 2012 yılında kurulan "Türkiye İnsan Hakları Kurumu" da bu eleştirilerden nasibini fazlasıyla almıştır (Altıparmak, 2009). Bu eleştiriler üzerine 2016 yılında "Türkiye İnsan Hakları Kurumu" lağvedilerek yerine "Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK)" kurulmuştur.

İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi amacıyla kurulan TİHEK, kendisine yapılan başvuruları bağımsız olarak değerlendirme ve harekete geçme, sorunların çözümü için girişimlerde bulunma, faaliyet alanına giren konularla

ilgili olarak uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkiler kurma, Türkiye'nin taraf olduğu insan hakları anlaşma ve sözleşmelerine uyulup uyulmadığını takip etme, insan hakları konusunda toplumsal bilinç ve eğitim düzeyini artırmak için eğitim, seminer, program ve kampanyalar düzenleme görev ve yetkisi ile donatılmıştır (Arslan, 2020: 8). Kurum, kural olarak incelemelerini resen yapmaktadır. Ancak ayrımcılık yasağı ihlali iddialarıyla ilgili olarak başvurular üzerine de inceleme yapmaktadır.

TİHEK faaliyet konularıyla ilgili her yıl Cumhurbaşkanlığına ve TBMM'ye sunulmak üzere yapılan çalışmaları ve tespitleri içeren bir rapor hazırlamaktadır. Yine kamuoyunu bilgilendirmek için gerekli gördüğünde yıllık raporlar dışında özel raporlar da hazırlayabilmektedir. Bu nitelikleri nedeniyle TİHEK'i, *"Türkiye'nin idari teşkilatı içerisinde yer alan, iyi yönetim ilkesinin gerçekleşmesini sağlayan, idarenin yargı dışı denetim yollarından birisi"* olarak tanımlamak mümkündür (Cin Karagöz, 2016: 25). Özellikle kanunla kurulmuş olması, Paris Prensiplerine uygunluk açısından önem taşımaktadır.

3.2. TİHEK'in Yapısı

TİHEK'in kurulmasıyla "insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, ayrımcılıkla mücadele ve eşit muamele hakkı ile işkence ve kötü muameleye karşı mücadele ulusal önleme mekanizması" tek bir çatı altında birleştirilmiştir (Odyakmaz vd., 2016: 733). Kurum, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu için kamu gücünü kullanabilmekte, idari işlem tesis edebilmekte, mahkemeler önünde davalı ve davacı sıfatıyla taraf olabilmekte, kamu mallarına sahip olabilmekte ve kamu görevlisi istihdam edebilmektedir.

Devletin hiyerarşik yapısı içinde yer almadığından, hiçbir makam, organ, mercii veya kişinin TİHEK'e emir ve talimat vermesi, telkinde bulunması ve kararları üzerinde hiyerarşik denetim yapması söz konusu değildir. Nitekim Kuruluş Kanunu'nun 10. maddesinde, Kurulun görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getireceği, görev alanına giren konularda hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Kurula emir ve talimat veremeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı açıkça ifade edilmiştir. Bu düzenleme, Paris Prensiplerine uyum açısından önemlidir (Düğmeci, 2018: 304-305). Sadece idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince Kurumun, Cumhurbaşkanının görevlendireceği bir bakanlıkla ilişkilendirilmesi öngörülmüş ve TİHEK, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Bu

ilişkilendirilme, Bakanlığın TİHEK üzerinde denetim ve kontrol yetkisine sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Ancak doktrinde TİHEK'in Adalet Bakanlığı ile ilişkilendirilmesi eleştirilmekte, yasama organı ile ilişkilendirilmesinin Kurumun bağımsızlığı açısından daha olumlu olacağı ileri sürülmektedir (Eren, 2016: 84).

TİHEK, Kurul ve Başkanlıktan oluşur. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu, TİHEK'in karar organıdır. Kurul, Cumhurbaşkanınca atanan 11 üyeden oluşmaktadır. Kurulun başkanı ve ikinci başkanı da Cumhurbaşkanınca atanır. Kurul üyelerinin görev süresi 4 yıldır. Bu süre sonunda tekrar üyeliğe seçilebilirler. Ancak bir kişi iki defadan fazla üye olarak seçilemez. Başkan ve ikinci başkan dahil Kurul üyelerinin tamamının doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması, en önemli eleştiri konusunu oluşturmaktadır. Çünkü BM EI Kitabında (1995: 12) da belirtildiği üzere ulusal insan hakları kurumlarının bağımsızlığının sağlanmasında üyelerin atanma usulü önem taşımaktadır. Bu nedenle Kurul üyelerinin, parlamento gibi temsili bir organ tarafından atanmasının, hatta atama sürecinin şeffaf bir şekilde sivil toplum örgütlerinin katılımıyla gerçekleştirilmesinin önemi üzerinde durulmaktadır (Eren, 2012: 239). Kurul başkanının, ikinci başkanın ve üyelerin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilememesinin, Kurulun bağımsızlığı açısından olumlu olduğu düşünülmektedir (Albayrak, 2020: 266). Ayrıca Kurul üyelerinin çıkar çatışmasından korunması için görevleri süresinde başkaca bir kurum ile ilişki kurması ve görev alması yasaklanmıştır.

TİHEK'in bağımsızlığı için bu düzenlemelerin yeterli olmadığını ileri süren çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bu görüşlere göre Kurul üyelerinin ve diğer personelin görevleri sırasında iyi niyetle yaptıkları iş ve işlemlerden dolayı idari ve cezai olarak sorumlu tutulmamaları ve hakimlere tanınan görev güvencesi benzeri güvencelerin tanınması gerekir. Böylece görevlerini yerine getirirken idari ve cezai soruşturma tehdidi ile karşı karşıya kalmamaları istenir. Türkiye'deki düzenlemede Kurul üyelerinin "4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna" tabi olduğu, Cumhurbaşkanı veya görevlendireceği Bakanın izni ile soruşturma açılabilmesi (6701 sayılı Kanun, md. 10) hükmüne yer verilmişse de bunun yeterli olmadığı dile getirilmektedir. Çünkü düzenleme kısmi bir güvence sağlamaktadır. Çıkar çatışmalarının önlenmesi ve Kurul üyelerinin bağımsızlığının sağlanması açısından güvence sağlayan daha etkili düzenlemelerin yapılmasının oldukça önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Bağımsız bir ulusal insan hakları kurumunun oluşturulması için çoğulcu temsil şartının gerçekleştirilmesi gereklidir (Eren, 2012: 105). Gerçek anlamda

bir çoğulculuğun ise, sivil toplum örgütlerinin, sendikaların, meslek örgütlerinin, dini ve felsefi düşünce akımlarının, üniversite temsilcilerinin katılımının yanı sıra toplumun farklı kesimlerinin ve kadınların da yeterli sayıda katılması ile sağlanabileceği ileri sürülmektedir (Oğuşgil, 2015: 260). Toplumun sadece bir kesiminden (erkekler ya da bir etnik grup) oluşan Kurulların toplumsal çeşitliliği tam olarak yansıtmayacağı, bu durumun ise Kurulun toplumsal meşruiyetine gölge düşüreceği vurgulanmaktadır. Bu ölçütlere göre yapılan değerlendirmede, Aralık 2020 itibarıyla TİHEK'in 11 üyesinden sadece bir üyesinin kadın olduğu, 5 üyenin hukuk fakültesi, 4 üyenin siyasal bilgiler/iktisadi ve idari bilimler fakültesi, 1 üyenin fen-edebiyat fakültesi, 1 üyenin ise ilahiyat fakültesi mezunu olduğu görülmektedir. Eğitim ve cinsiyet kriterleri üzerinden yapılan bu dağılım incelendiğinde Kurulun toplumsal çeşitliliği tam olarak yansıttığı söylenemez.

Paris Prensiplerine göre TİHEK'in yurt içinde ve yurt dışında örgütlenebilmesi gerekmekte, ancak 6701 sayılı Kanuna göre Kurum yurtiçinde ve yurtdışında doğrudan büro açmamaktadır. Ayrıca TİHEK'in, kendisine bağlı hizmet birimleri ile büroların çalışma usul ve esasları ile ilgili düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır. Her iki yetki de Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır (6701 sayılı Kanun, md. 14/6). Bu yetkilerin kuruluş kanununda idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilen TİHEK tarafından kullanılmasının, Paris Prensiplerine uyumu sağlayarak Kurumun güvenilirlik ve saygınlığını artıracığı düşünülmektedir.

3.3. TİHEK'in Görev ve Yetkileri

6701 sayılı Kanunla TİHEK'e verilen görev ve yetkiler, üç grup altında toplanabilir: (a) insan haklarının korunması ve geliştirilmesi, (b) ayrımcılıkla mücadele edilmesi ve (c) ulusal önleme mekanizması olarak faaliyet gösterilmesi. Her üç faaliyet alanında resen inceleme yapma yetkisine sahip olan TİHEK, ayrımcılıkla mücadele ve ulusal önleme mekanizması kapsamında yapılan başvurular üzerine de inceleme yapabilmekte, gerekli gördüğünde özel raporlar hazırlayabilmektedir. TİHEK, ayrıca, ulusal önleme mekanizması görevi kapsamında alıkonulma merkezlerine haberli veya habersiz ziyaretler gerçekleştirebilir, ziyaretler sonrasında tespitleriyle ilgili hazırladığı raporları ilgili kurum ve kuruluşlarla paylaşarak tavsiyelerde bulunabilir, tavsiyelerine uyulup uyulmadığını takip edebilir, gerek görmesi halinde özel rapor yayımlayabilir.

İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol (Optional Protocol to Convention Against Torture-OPCAT), ulusal önleme mekanizması kapsamında başvuru üzerine inceleme yapma konusunda bir sistem kurulmasını ve inceleme yapılmasını zorunlu kılmıyorsa da Türkiye’de 6701 sayılı Kanunla TİHEK’e özgürlüğünden mahrum bırakılan kişilerin bu kapsamdaki başvurularının incelenmesi ve sonuçlarının açıklanması görevi verilmiştir. İzleme ziyaretlerine Kurum personeli tarafından yapılmaktadır. Gerek duyulması halinde Kurum personeline eşlik etmek üzere ilgili kurumlardan doktor ve psikologlar görevlendirmesi de istenebilmektedir (TİHEK, 2020a: 19-21).

TİHEK, “6701 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin” 24.11.2017 tarihinde yürürlüğe girmesinin ardından başvuruları kabul etmeye başlamıştır (TİHEK, 2018: 30). Kuruma, yasalarla düzenlenen ayrımcılığa uğramama hakkının ihlal edildiğini iddia eden gerçek veya tüzel kişiler ile ulusal önleme mekanizması kapsamında özgürlüklerinden yoksun bırakılan ya da koruma altına alınanlar başvurabilmektedir. Başvurular elden yapılabildiği gibi posta yoluyla ya da aslı 15 gün içinde Kuruma ulaştırılmak şartıyla faks veya e-posta ile yapılabilmektedir. Ayrıca istenirse valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla da başvuru yapılabilmektedir. Başvurulardan ücret alınmamaktadır.

Başvuru sahipleri TİHEK’e başvurmadan önce hak ihlali yaptığını iddia ettikleri kurumlara başvurarak ihlalin kaldırılmasını talep etmelidir. 30 gün içinde talep yerine getirilmez ya da herhangi bir cevap verilmezse talep reddedilmiş sayılır ve TİHEK’e başvuruda bulunabilirler. İlgili kuruma başvuru yapılmadan doğrudan TİHEK’e başvurulması durumunda TİHEK, konunun incelenmesi için başvuruyu ilgili kuruma göndermekte ve başvurucuyu bilgilendirmektedir. Başvuru sürecinin uzamasına neden olduğu ya da zorlaştırdığı nedeniyle eleştirilen bu şart, telafisi güç veya imkânsız bir zararın doğması ihtimalinin olduğu durumlarda aranmamaktadır. Kuruma yapılan başvurular, dava açma süresini durdurmaktadır. Bu uygulama hak kaybının önlenmesi açısından olumludur. TİHEK, kendisine yapılan başvuru üzerine veya resen yapmış olduğu incelemeleri, üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Zorunluluk durumunda bu süre Kurum Başkanının kararıyla bir defalığına en fazla üç ay süreyle uzatılabilir (TİHEK, 2019b: 34).

TİHEK'in inceleme yapma yetkisi ve kapsamı, 6701 sayılı Kanununun 19. maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; Kurumda görevli uzmanlar, uzman yardımcıları ve Kurum başkanı tarafından görevlendirilen diğer personel, *"tüm kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden bilgi ve belge istemeye, inceleme yapmaya ve örnek almaya, ilgililerden sözlü ve yazılı bilgi almaya, özgürlüğünden mahrum bırakılan ya da koruma altına alınan kişilerin buldukları yerleri ziyaret etmeye, buralarda inceleme yapmaya ve gerekli tutanakları düzenlemeye, kötü muameleye maruz kaldığı iddia edilen kişi ya da kişilerle görüşmeye yetkilidir"*.

Yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemlere, Hakimler ve Savcılar Kurulu (HSK) kararları ve Anayasanın yargı denetimi dışında tuttuğu konulara ilişkin başvuru yapılamaz. Başvuru konusu olamayacak başvuruların varlığı halinde başvurular hakkında "incelenemezlik" kararı verilmektedir (TİHEK, 2020a: 88-89). Kurum tarafından gerekçesi belirtilerek istenen bilgi ve belgeler, bu talebin ilgililere ulaşmasından itibaren 30 gün içinde verilmek zorundadır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları ile buralarda çalışan kamu görevlileri, incelemeler sırasında her türlü yardımı ve kolaylığı sağlamakla yükümlüdürler. Ziyaretler haberli ya da habersiz yapılabilir. Yapılacak ziyaretlerin habersiz yapılması durumunda daha etkili sonuçlar alınabileceği düşünülmektedir (Eren, 2016: 121).

Kurumun etkinliğini artıran bu düzenlemelere karşın uzman ve uzman yardımcılarının Kurum Başkanı tarafından yetkilendirilmeden araştırma ve inceleme yapamamaları ile kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak ziyaretlerin programlanarak haberli olarak gerçekleştirilmesi eleştirilmektedir. Çünkü bu türden bir izin mekanizması acil müdahale gerektiren ihlal durumlarında uzmanların müdahalesini engellediği gibi haberli yapılan ziyaretler nedeniyle hak ihlallerinin engellenemediği ileri sürülmektedir. Bu sakıncaların giderilmesi için uzmanlara doğrudan denetim yapma yetkisi verilmesi ve ziyaretlerin habersiz yapılması önerilmektedir (Albayrak, 2020: 266).

6701 sayılı Kanununun 3. maddesinde, herkesin hak ve hürriyetlerinin eşit olduğu, insanların arasında cinsiyet, ırk, dil, din, mezhep, inanç, renk, etnik köken, siyasi ve felsefi düşünce vb. nedenlerle ayırım yapılamayacağı, yapılması durumunda kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerinin ihlalin engellenmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının zorunlu olduğu hükmüne yer verilmiştir. Kurum tarafından yapılan incelemelerde

“ayrımcılık yasağı” kapsamında bir ihlalin varlığının tespiti halinde, 6701 sayılı Kanununun 25. maddesine göre ihlalden sorumlu olduğu tespit edilen kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları, gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri hakkında ihlalin ağırlığına göre 1.000-15.000 TL arasında değişen miktarda idari para cezası uygulayabilmektedir. Ayrıca yasada “*Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına idari para cezası verilmesi durumunda ödenen ceza miktarı, ceza verilmesine kusuruyla sebep olan memurlar ve diğer kamu görevlilerine rücu edilir*” hükmüne de yer verilmiştir.

İdari para cezasının memurlar ve kamu görevlilerin rücu edilmesi caydırıcılık anlamında önemli bir uygulama olduğu düşünülmektedir. Diğer hak ihlallerinde ise, idari para cezası uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Kurumun sadece ayrımcılık yasağında da olsa böyle bir yetkiye sahip olması, kararlarının uygulanabilirliğini, dolayısıyla etkinliği artırmaktadır. Kurum, sahip olduğu idari para cezası verme yetkisi nedeniyle böyle bir yetkisi bulunmayan Kamu Denetçiliği Kurumuna (KDK) üstünlük sağlamaktadır. Ancak idari yaptırım kararının, sadece ayrımcılık yasağının ihlali durumunda verilebilmesi; işkence, kötü muamele ve diğer insan hakları ihlallerinde idari ceza verilememesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir (Cin Karagöz, 2016: 26). Ayrıca konusu suç teşkil eden iş ve işlemlerin tespiti halinde Kurum, Cumhuriyet Başsavcılıklarına ve ilgili kurumlara gerekli idari ve cezai sürecin başlatılması için suç duyurusunda bulunabilmektedir (Albayrak, 2020: 267).

Kurumun diğer önemli bir yetkisi uzlaştırma yetkisidir. Kurum, başvuru ile karşı tarafı uzlaşmaya davet edebilmekte, uzlaşma görüşmelerinin bir ay içinde sonuçlandırılması gerekmektedir. 6701 sayılı Kanundaki diğer önemli bir düzenleme ise ispat yüküne ilişkindir. Kanununun 21. maddesine göre; “...ayrımcılık yasağı ihlali başvurularında, başvuranın iddiasının gerçek olduğuna ilişkin kuvvetli emarelerin ve karine oluşturacak olguların varlığı halinde, başvurucunun değil karşı tarafın ayrımcılık yasağı ve eşit muamele ilkesini ihlal etmediğini ispat etmesi gerekmektedir”. İspat yükünü tersine çeviren bu düzenleme, ayrımcılığa uğrayan kişilerin korunması bakımından önemlidir (Cin Karagöz, 2016: 27). Çünkü böyle bir düzenlemenin olmaması halinde mağdur ve zayıf durumda bulunan başvurucuların ihlali ispatı oldukça zor olacaktı ve çoğu durumda ihlal ispat edilemediği için ceza verilememesi söz konusu olabilecekti. Bu açıdan böyle bir düzenlemenin oldukça yerinde olduğu değerlendirilmektedir.

3.4. TIHEK'in Faaliyetleri

Türkiye'nin 2005 yılında imzaladığı "İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokolü (OPCAT)", 2011 yılında Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile yürürlüğe konulmuştur. Türkiye İnsan Hakları Kurumuna verilmiş olan ulusal önleme mekanizması görevi ise bu kurumun kapatılması ile TIHEK'e geçmiştir (TIHEK, 2020a: 16).

İşkence ve kötü muamele, sadece yasal düzenlemelerle önlenememektedir. İhlal riskinin her zaman için mevcut olması nedeniyle sürekli bir izleme faaliyetinin yürütülmesi gerekmektedir. Sorun görünmeyen yerlerde dahi sorunlu alanların tespiti ve önleyici tedbirlerin alınması önemlidir. İşkence ve kötü muamele genellikle gizli olarak yapıldığından kurumların şeffaflığının sağlanması, bu türden eylemlerin önlenmesi açısından gereklidir. Şeffaflık ise ancak bağımsız mekanizmalarca yapılacak izlemelerle gerçekleştirilebilir. Bu çerçevede TIHEK, özgürlüklerinden mahrum bırakılan ve koruma altına alınan kişilerin buldukları ceza infaz kurumları, nezarethaneler, geri gönderme merkezleri, psikiyatri merkezleri, huzurevi ve yaşlı bakım merkezleri, rehabilitasyon merkezleri, çocuk evleri, geçici barınma merkezleri gibi yerlere düzenli ziyaretler gerçekleştirmektedir (TIHEK, 2020a: 13).

TIHEK, ulusal önleme mekanizması görevi kapsamında 2018 yılında 28 merkeze, 2019 yılında ise 34 farklı merkeze izleme ziyareti gerçekleştirmiştir (Arslan, 2020: 9). Ziyaretler sonrasında başta Adalet Bakanlığı olmak üzere çok sayıda bakanlığa ve kurumlara tavsiyelerde bulunulmuştur. Verilen tavsiyelere uyulup uyulmadığının takibi ilgili kurumlara ikinci ziyaretler düzenlenerek ya da resmi yazışmalarla yapılmaktadır (TIHEK, 2020a: 80).

Tablo 1: Yıllara Göre Bireysel Başvuru Sayıları

Başvuru Türü	Başvuru Sayısı		
	2017	2018	2019
Ayrımcılık Yasağı	102	371	70
İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi	129	78	124
Ulusal Önleme Mekanizması	153	598	965
Diğer Başvuru ve Talepler	38	60	30
TOPLAM	422	1107	1189

Kaynak: TIHEK (2020b).

TİHEK'e 2018 yılında ulusal önleme mekanizması kapsamında 598 başvuru yapılırken, 2019 yılında 965 başvuru yapılmıştır. Şikâyet başvurularında işkence ve kötü muamele iddiaları ilk sırayı almaktadır. 2019 yılında yapılan başvurulardan 17 tanesi işleme konulmamış, 543 tanesinin ön inceleme şartlarını taşımadığı anlaşılmış, 108 tanesi ilgili kuruma başvuru yapılmadan doğrudan TİHEK'e yapıldığı ve 164 tanesi nakil talebi içeriği için ilgili kuruma gönderilmiş, 29 tanesi 2020 yılına devretmiştir. Geriye kalan 104 başvurudan 22 tanesi uzlaşmayla sonuçlanmış, 40 tanesi hakkında "incelenemezlik" kararı verilmiş, 42 tanesi ise müzekkere hazırlanarak Kurula sunulmuştur. Bu müzekerelerden 11 tanesinde ihlal olmadığı, 9 tanesinde kabul edilemezlik, 2 tanesinde karar verilmesine yer olmadığı kararı verilmiştir. 2019 yılı içinde sadece başvuru üzerine resen yapılan bir inceleme için ihlal kararı verilmiştir (TİHEK, 2020a: 91-93). Diğer bir deyişle; 82 dosya arasında sadece bir tanesi için ihlal kararı verilmiştir. Uzlaşma sağlanan 22 dosyayı da ihlal olduğu şeklinde değerlendirecek olursak 104 dosyadan 23'ünde ihlal tespiti yapıldığı söylenebilir.

2020 yılında yapılan çalışmalarla ilgili detaylı bir rapor henüz yayınlanmış olmamakla birlikte TİHEK'in resmi internet sitesi incelendiğinde 2020 Kurul Kararları başlığı altında 32 kararın yer aldığı, bu kararların 10 tanesinin ihlal, 3 tanesinin ihlal yapılmadığı, 11 tanesinin kabul edilemezlik, 5 tanesinin uzlaşma, 3 tanesinin "incelenemezlik" kararı olduğu; ihlal kararlarından 6 tanesi için idari yaptırım kararı alındığı birinde ise, uyarı yapıldığı görülmektedir (TİHEK, 2020c). TİHEK'in internet sayfasındaki bu veriler üzerinden Kurumun 2020 yılında vermiş olduğu ihlal kararı sayısının ve başvuru sayısının bir önceki yıla göre çoğaldığı görülmektedir. Başvuru sayısında yaşanan bu çoğalmanın vatandaşların insan hakları konusunda duyarlılığı ile kurumun tanınırlığının ve güvenilirliğinin arttığına önemli bir göstergesi olduğu düşünülmektedir.

İnsan hakları ihlallerini araştırmak üzere kurulmuş olan kurumların kendilerinden beklenen işlevi yerine getirebilmelerinde kamuoyu nezdindeki güvenilirliklerinin ve saygınlıklarının çok önemli olduğu hemen herkesçe kabul edilen bir gerçektir. Bu nedenle henüz birkaç yıllık bir geçmişe sahip bir kurumun kamuoyundaki güvenilirliğinin ve saygınlığının hızla artıyor olması, TİHEK'in insan haklarının korunması konusunda gelecek yıllarda çok daha etkin bir kurum olacağına bir göstergesidir.

TİHEK gibi idareden bağımsız bir Kurumun varlığının ve resen inceleme yapabilmemesinin, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken daha dikkatli olmasını sağlayacağı, bunun da insan hakları ihlallerinin ve ayrımcılığın önlenmesinde önemli bir rol oynayacağı düşünülmektedir. TİHEK kararları, hukuki olarak idareyi bağlamasa da oluşan kamuoyu baskısı nedeniyle idarenin kendini TİHEK raporlarında yer alan sonuç ve öneriler doğrultusunda işlem yapmaya mecbur hissedeceği ve bu kararlara uyacağı değerlendirilmektedir.

4. TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRME

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'na ve faaliyetlerine yönelik eleştirileri, başlıca dört başlık altında toplayabiliriz.

4.1. Kurulun Yapısına İlişkin Eleştiriler

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu'nun yapısına yönelik eleştirilerden en önemlisi, Kurulun başkan ve ikinci başkan dahil bütün üyelerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmasına yönelik eleştiridir. Kurulun bu yapısının tarafsızlığı, bağımsızlığı ve yetkinliği konusunda tereddütlere neden olduğu, ayrıca toplumun çeşitli kesimlerinin temsiline, dolayısıyla çoğulculuğa engel olduğu ileri sürülmektedir. Bu eleştirilere yönelik en büyük savunma ise atanan Kurul üyelerinin görevden alınmadığı, bunun üyelerin bağımsızlığının teminatı olduğu iddiasıdır.

TİHEK Kurulunda çoğulculuğu, üyelerin atanma sürecinde şeffaflığı ve toplumun bütün kesimlerini değilse de önemli bir bölümünün temsilini sağlamak, ayrıca Kurul bağımsızlığını garanti altına almak için TİHEK'in TBMM ile ilişkilendirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Ayrıca üyelerinin Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek yargı organları, Türkiye Barolar Birliği (TBB) gibi meslek odalarının, insan hakları alanında çalışmaları olan sivil toplum kuruluşlarının ve Yükseköğretim Kurulunun (YÖK) göstereceği adaylar arasında seçilmesinin, bu çerçevede temsil kabiliyetini artırmak için üye sayısının en az 15 kişiye çıkarılmasının gerekli olduğu, böylece Paris Prensiplerine daha uygun bir yapının oluşturulabileceği düşünülmektedir.

4.2. Kurulun İdari ve Mali Özerkliğine İlişkin Eleştiriler

Kurulların etkili olarak faaliyet gösterebilmeleri için idareden bağımsız olarak hareket edebilmeleri; bunun için de idari ve mali özerkliğe sahip olmaları gerekir. İdari özerklik, kurumların kendi iç işlerinde bağımsız olması, kendi personeline, örgütsel yapısına ve işleyişine tam olarak hakim olması ve bunlarla ilgili düzenleyici işlemleri yapabilmesini gerektirir. Mali özerklikten kasıt ise, kurum ve kurulların kendi bütçelerinin olması ve sahip oldukları kaynakları harcama konusunda tam yetkili olunmasıdır.

TİHEK, kuruluş kanununda kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali olarak özerk bir kurum olarak tanımlanmaktaysa da yönetmelik ve benzeri düzenleyici işlemler Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılmaktadır. Aynı şekilde yurtiçi ve yurtdışı birimler oluşturabilmesi için de Cumhurbaşkanının izni gerekmektedir. TİHEK, aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince Cumhurbaşkanının görevlendireceği bir bakanlık ile ilişkilendirilmiştir.

İnsan hakları ihlaliyle suçlanabilecek kamu kurum ve kuruluşlarının daha etkin denetlenebilmesi için TİHEK'in Cumhurbaşkanlığı yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilişkilendirilmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca TİHEK'e kendi görevleri ve işleyişi ile ilgili düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınması, yurtiçi ve yurtdışı örgütlenme yetkisi verilmesi gibi değişikliklere gidilmesi, Paris Prensipleri ile uyum açısından da önemli olduğu değerlendirilmektedir.

4.3. Kurul Kararlarının Gücüne ve Uygulanmasına Yönelik Eleştiriler

TİHEK, ayrımcılık yasağının ihlal edildiğine karar vermesi durumunda idari para cezası uygulayabilmektedir. Bunun dışındaki ihlal tespitlerinde ise Cumhuriyet Başsavcılıklarına ihbarda bulunmakta ve ilgili kamu kurumlarına söz konusu ihlalin giderilmesi ve ihlali yapan kamu görevlileri hakkında idari ve cezai soruşturma yapılmasını talep edebilmektedir. Ancak bu taleplere karşın kamu kurumlarınca harekete geçilmemesi durumunda yapabileceği bir şey bulunmamaktadır. Bu durumun, TİHEK kararlarının gücünü azalttığı yönünde çeşitli eleştiriler vardır. Ancak, UİHK'ların dünyadaki örnekleri ve Paris Prensipleri incelendiğinde bu tür kurumların görüşlerinin daha ziyade tavsiye niteliğinde olduğu görülmektedir. Ayrıca daha önce de belirtildiği üzere, TİHEK benzeri kurumların varlığının ve inceleme yapma olasılıklarının bile birçok konuda önleyici, sınırlayıcı ve düzeltici etki yaptığı göz önünde bulundurulduğunda, bu konudaki eleştirilerin yersiz olduğu düşünülmektedir.

4.4. İnsan Hakları Konusunda Bilinç Düzeyinin Düşüklüğü

Başvuru sayısı gün geçtikçe artmakla birlikte TİHEK'e yapılan başvuruların yeterli sayıda olduğunu söylemek mümkün değildir. Ayrıca birçok başvurunun insan hakları ihlaliyle alakası olmayan konuları içerdiği görülmektedir. Bunun temel nedenin bireylerin insan hakları konusunda yeterli bilgi ve bilinç düzeyinde olmamaları olduğu ileri sürülmektedir. Bireylerin bu konudaki bilgi ve bilinç düzeyini yükseltmenin yegâne yolu ise eğitimidir. Bu nedenle ilkokuldan başlayarak üniversite eğitimine kadar hatta sürekli eğitim merkezleri aracılığıyla iş hayatında hizmet içi eğitimlerle insan haklarının önemi ve gerekliliği konusunda eğitimlerin verilmesi, bu bilincin oluşturulması için zorunludur.

Kurul üyelerine ve kurum personeline de insan hakları konusunda hizmet içi eğitim verilmesinin ve bu eğitimin düzenli olarak yenilenmesinin Kurul'un etkinliğini artırmak açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Nitekim Paris Prensiplerinde insan hakları konusundaki eğitimin önemi sıklıkla vurgulamakta ve bu konuda verilecek eğitimler, Paris Prensiplerine uygunluğun şartları arasında sayılmaktadır. Bu açıdan Paris Prensiplerine uyumun sağlanabilmesi için de eğitimin gerekli olduğu düşünülmektedir.

5. SONUÇ

İnsan hakları, insan olmaktan kaynaklı, doğuştan gelen, vazgeçilemez ve devredilemez haklardır. Oldukça geniş kapsamlı olan ve insanı ilgilendiren hemen her konuyu içine alan bu haklar, günümüzde oluşan farkındalık nedeniyle daha bir önemsenir hale gelmiştir. Bu hakların devlet gibi oldukça güçlü bir organizasyon ya da bireyler tarafından ihlal edilmemesi için hemen her ülkede geleneksel denetim yöntemlerine ilave olarak yeni denetim mekanizmaları oluşturulmaya başlanmıştır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye'de bu alanda yeni kurumsal yapılar oluşturma yoluna gitmiştir. Bu kurumların en önemli örneği Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumudur.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun insan haklarının korunması ve geliştirilmesinde etkin bir rol üstlenebilmesi için ulusal ve uluslararası tanınırlığının artması ve saygın bir yer edinmesi gereklidir. Bunu sağlayacak araçların temel çerçevesini ortaya koyan Paris Prensipleri ile kıyaslandığında, TİHEK'in bazı alanlarda eksikliklerinin olduğu ve bu prensiplerin yeterince karşılanabilmesi için daha fazla geliştirilmeye ihtiyaç bulunduğu tespit edilmiştir. Bu kapsamda en

önemli eleştirilerin Kurulun yapısı ve işleyişine ilişkin düzenlemelerin bağımsızlığı yeterince güvence altına alınmaması, kendi teşkilatlanmasına ve görev ve sorumluluklarının icrasına ilişkin düzenleme yapma yetkisinin tanınmamış olması gibi hususlarda getirildiği görülmektedir. Bu eksikliklerin giderilmesinde ve Kurumun etkinliğinin artırılmasında Kurul üyelerinin en azından belli bir kısmının toplumun bütün kesimlerini temsil eden yasama organı tarafından seçilmesi ve Kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesinin (Albayrak, 2020: 267) önemli rol oynayacağı düşünülmektedir.

Türk kamu yönetimi için yeni bir kurum olması nedeniyle kamuoyu tarafından yeterince tanınmaması, TİHEK için en önemli dezavantajlardan biridir. Ancak üstlenmiş olduğu misyon nedeniyle kısa sürede tanınırlığının ve etkinliğinin artması beklenebilir. Henüz yeterli bir kurumsal kapasiteye ulaşmamış olmasının temel etken olduğu değerlendirilen eksikliklerinden kaynaklanan yaygın eleştirilere rağmen, insan haklarının kurumsallaştırılması suretiyle güvence altına alınması ve aykırı uygulamaların caydırılarak vatandaş nezdinde devletin daha saygın ve güvenilir bir konuma yükseltilmesinde önemli bir misyon üstlenmesi ve kısa sürede önemli mesafeler katetmiş olması nedeniyle, gelecek için umut vaat ettiği düşünülmektedir.

TİHEK'in yapmış olduğu incelemeler, vermiş olduğu ihlal kararları, sağladığı uzlaşmalar, kamuoyu, kamu görevlileri ve kamu kurumları nezdindeki olumlu imajı göz önüne alındığında, çalışmamızın araştırma sorusunu oluşturan, Türkiye'de insan haklarının benimsenmesinde ve insan hakları ihlallerinin önlenmesinde TİHEK'in önemli bir rol üstlenip üstlenmediği sorusunun olumlu yanıt bulduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu yanıtın önümüzdeki dönemlerde test edilmeye ihtiyacı bulunmaktadır. Henüz yeni bir Kurum olması dolayısıyla şu anki verilerle yapılan değerlendirmenin mutlak bir doğruluk taşımasının mümkün olmadığı dikkate alınmalıdır. Bu nedenle sonraki yıllarda çalışmanın yenilenmesinin ve doğrudan TİHEK tarafından yapılan insan hakları çalışmalarına yönelik bir alan araştırması yapılmasının, bu çalışmanın eksik kalan bu yönünü tamamlayacağı ve TİHEK'in faaliyetlerinin etkinliğinin tespiti açısından yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Albayrak, Haydar (2020), "Kamu Yönetiminin Denetimi", Yeni Kamu Yönetimi (Ed. Ahmet Yatkın). 1. Basım, Nobel Akademik Yayıncılık, s. 243-283, Ankara.
- Altıparmak, Kerem (2009), İnsan Hakları: Hükümetin İnsan Hakları Kurumu Neye Yarayacak? <https://m.bianet.org/bianet/bianet/114664-hukümetin-insan-haklari-kurumu-neye-yarayacak>, Erişim Tarihi: 13.11.2020.
- Amnesty International (2001), Amnesty International's Recommendations on National Human Rights Institutions, <https://www.amnesty.org/download/Documents/128000/ior400072001en.pdf>, Erişim Tarihi: 16.11.2020.
- Arslan, S. (2020), Sunuş. İşkence ve Kötü Muameleye Karşı Ulusal Önleme Mekanizması 2019 Yılı Raporu. Ankara: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 8-9, https://www.tihk.gov.tr/upload/file_editor/2020/12/1608508800.pdf, Erişim Tarihi: 15.12.2020.
- Başbakanlık İnsan Hakları Kurulu Başkanlığı (2006), İnsan Hakları: İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Etkinlik ve Verimliliğinin Artırılması Projesi, Matus Basımevi, Ankara.
- BM El Kitabı (1995), Ulusal İnsan Hakları Kurumları: İnsan Haklarının Korunması ve Yaygınlaştırılması için Ulusal Kurumların Oluşturulması ve Güçlendirilmesi için El Kitabı (Çev: Veysel Eşsiz), Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi Yayını. www.ihop.org.tr/dosya/uihk/NRHI_ceviri.doc, Erişim Tarihi: 23.08.2020.
- Cin Karagöz, Emine (2016), Kadın-Erkek Eşitliği ve Ayrımcılık Yasağı Bağlamında Türkiye Eşitlik ve İnsan Hakları Kurumu'nun Yetkileri, Yasama Dergisi, 32: 21-40.
- Çalık, Etem (2017), İnsan Hakları Meselesinin Gelişimi ve Siyasi ve Sosyal Faktörlerle İlişkisi, 21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum, 6(16): 41-67.
- Dervişoğlu, Suat (2010), İnsan Haklarının Korunması Açısından İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları, Türk İdare Dergisi, 466: 95-120.
- Düğmeci, F. (2018), Paris Prensipleri Işığında Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun Bağımsızlığının Değerlendirilmesi, Alanya: 4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu (3-5 Mayıs 2018) Tam Metin Kitabı, 301-320.
- Erdoğan, Mustafa (2011), İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku, 2. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara.
- Eren, Abdurahman (2012), Ulusal İnsan Hakları Kurumları, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Eren, Hayrettin (2016), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Adalet Yayınevi, Ankara.

- Eroğlu, İzzet (2006), TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Yasama Dergisi, Sayı: 2 (Temmuz-Ağustos-Eylöl), s. 32-74.
- Gölcüklü, Feyyaz, Şeref Gözübüyük (2002), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, 3. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gülmez, Mesut (2001), İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi: Egemenlik İnsanıdır, 2. Basım, TODAİE Yayınları, No: 303, Ankara.
- Güneş, Ümran (2015), Türkiye’de İnsan Haklarının Korunmasına İlişkin Ulusal İnsan Hakları Kurumları: Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 1, s. 165-186.
- Kapani, Münci (1993), Kamu Hürriyetleri, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Kjærum, Morten (2003), National Human Rights Institutions Implementing Human Rights, Danish Institute for Human Rights, Denmark. https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/nhri-implementing_human_rights.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2020.
- Küçük, Adnan (2016), 1924 Anayasasında Temel Hak ve Hürriyetler, Liberal Düşünce Dergisi, 82: 5-54.
- Murray, R. (2007), National Human Rights Institutions Criteria and Factors for Assessing Their Effectiveness. Netherlands Quarterly of Human Rights, 25(2), 189-220.
- Odyakmaz, Zehra, Bayram Keskin ve Yusuf Deniz (2016), 6701 Sayılı İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu Üzerine Bir Değerlendirme-I, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 7: 721-761.
- Oğuşgil, Vahap A. (2015), Avrupa Birliği Yolunda Türkiye İnsan Hakları Kurumu’nun Birleşmiş Milletler Paris Prensipler Işığında Değerlendirilmesi, Bilig: Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: Yaz/2015, s. 175-198.
- Özdemir, Hakan, Ahmet Çiftlikçi (2015), Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Hukuk Devletinin Dönüşümü: Helsinki Zirvesinden Günümüze İç Hukukta Yapılan Düzenlemeler Üzerine, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25 (1): 123-144.
- Smith, A. (2006), The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing, Human Rights Quarterly, 28(4): 904-946.
- TİHEK (2018), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 2017 Faaliyet Raporu, https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2019/03/1552307015.pdf, Erişim Tarihi: 13.12.2020.

- TİHEK (2019a), Ayrımcılıkla Mücadele 2018 Yılı Raporu. Ankara: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu. https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2019/2018_ayrimcilikla_mucadele_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 17.11.2020.
- TİHEK (2019b), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 2018 Faaliyet Raporu. https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2019/2018_faaliyet_raporu.pdf, Erişim Tarihi: 23.11.2020.
- TİHEK (2020a), İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi 2019 Yılı Raporu. Ankara: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, https://www.tihek.gov.tr/upload/file_editor/2020/12/1608249600.pdf (17.12.2020).
- TİHEK (2020b), Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu 2017-2018-2019 Faaliyet Raporu. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/faaliyet-raporlari/> (Erişim Tarihi: 27.12.2020).
- TİHEK (2020c), 2020 yılı Kurul Kararları. <https://www.tihek.gov.tr/kategori/2020-kurul-kararlari/>, Erişim Tarihi: 29.12.2020.
- Yıldırım, Yakup (2016), Avrupa İnsan Hakları Kararlarında İfade Hürriyetinin Sınırlandırılması, TAAD, 7 (28): 447-470.

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



COVID-19 PANDEMİSİ DÖNEMİNDE DENETİM EĞİTİMLERİ

AUDIT TRAININGS DURING THE COVID-19 PANDEMIC PERIOD

Banu KARAYAKA¹

GİRİŞ

Covid-19 virüsünün yol açmış olduğu pandemi, günlük hayatın hemen her alanında olduğu gibi, çalışma modellerinde ve eğitim sistemlerinde de önemli değişiklikleri kaçınılmaz kılmıştır. Uzaktan eğitim modeli pandemi öncesinde daha sınırlı bir uygulama alanına sahip iken sosyal izolasyon koşullarında bu modelin önemi daha iyi kavranmış ve uygulaması önceki dönemlerle kıyaslanamayacak ölçüde artmıştır. Pandemi koşulları nedeniyle ön plana çıkan, teknolojik altyapısı ve metotları önemli ölçüde geliştirilen ve giderek daha çok benimsenen bu yöntemin pandemi sonrası dönemde de yaygın şekilde kullanılacağı kuşkusuzdur.

Yüksek denetim dünyasında da son dönemlerde gerek ulusal ve kurumsal düzeyde, gerekse uluslararası düzeyde gerçekleştirilen eğitimlerde uzaktan eğitim modeline yaygın olarak başvurulduğu görülmektedir. Bununla birlikte, gerekli tedbirler alınarak geleneksel yüz yüze eğitim modelinin de önceki dönemler kadar olmasa da kullanılmaya devam edildiği, özellikle yeni denetim elemanlarının mesleğe hazırlanmasına yönelik eğitimler ile uygulama ağırlıklı eğitimlerde bu yöntemin tercih edildiği söylenebilir.

¹ Sayıştay Başkanlığı, İstatistikçi, Sayıştay Dergisi Sorumlu Yazı İşleri Müd. Yrd. banu.karayaka@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0002-5974-1343

Atrif/Cite: Karayaka, Banu (2020), Covid-19 Pandemisi Döneminde Denetim Eğitimleri, Sayıştay Dergisi, 31 (119): 157-166

Denetim ve denetimle ilgili alanlarda gerek INTOSAI ve bölge teşkilatları, gerekse IFAC ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından bu dönemde web seminerleri ve diğer uzaktan eğitim yöntemleri ile çok sayıda eğitim programı düzenlenmiştir. Benzer şekilde ulusal yüksek denetim kurumları, kurumsal ya da ulusal düzeyde, bazen uluslararası kuruluşlar ya da sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla denetim eğitimi alanında fırsatları en iyi şekilde değerlendirmeye çalışmıştır.

Sayıştay Başkanlığı da pandemi döneminde hem kuruma yeni başlayan Denetçi Yardımcısı Adaylarının yetiştirilmesine hem de mevcut meslek mensuplarının mesleki gelişimlerine yönelik eğitimlerini aralıksız olarak sürdürmüştür. Bu kapsamda her yıl düzenli olarak verilen eğitimler, pandemi döneminde yüz yüze eğitim, uzaktan eğitim ve web seminerleri (webinar) şeklinde sunulmuştur.

1. INTOSAI VE BÖLGE TEŞKİLATLARINCA GERÇEKLEŞTİRİLEN ULUSLARARASI DENETİM EĞİTİMLERİ

Pandemi döneminde Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI) ve bölgesel teşkilatları çok sayıda eğitim programını internet üzerinden gerçekleştirmiştir. Bundan sonraki süreçte daha da artması beklenen bu eğitimlerden bazı örnekler aşağıdaki gibidir:

INTOSAI Geliştirme Girişimi (IDI), 24-25 Kasım 2020 tarihlerinde düzenlediği web seminerinde "Yenilikçi Sayıştaylar" temasını ele almıştır. Finlandiya Sayıştay Başkanı tarafından yönetilen seminerde OECD ile birlikte ABD, Brezilya ve Filipinler Sayıştaylarından yetkililer, yenilikçi uygulamalar ve yenilik konusunda Sayıştayların desteklenmesi hususlarında paylaşımlar yapılmıştır (IDI, 2020).

Avrupa Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (EUROSAI) ve bünyesindeki farklı çalışma grupları tarafından uzaktan eğitim yöntemiyle çeşitli eğitimler gerçekleştirilmiş olup, bu kapsamda 30 Eylül 2020'de "Kamu Sektöründe Finansal Olmayan Raporlama ve Entegre Raporlama: Entegre Düşünmeye Dayalı Entegre Hesap Verebilirlik ve Değer Yaratma Hikayelerine Doğru" başlıklı bir web semineri, 25 Kasım 2020 tarihinde EUROSAI Afetlere ve Felaketlere Ayrılan Fonların Denetimi Çalışma Grubu tarafından "İnsan Kaynaklı Felaketlerin Önlenmesi: Gelecekte Üç Adım" konulu e-seminer; EUROSAI Bilgi Teknolojileri

Çalışma Grubu tarafından 12 Kasım 2020 tarihinde “YDK’lar ve Dijital Dönüş: BT Becerilerinin ve BT Denetim Kapasitesinin Geliştirilmesi” konulu e-seminer, EUROSAl Çevre Denetimi Çalışma Grubu (WGEA) tarafından 7-8 Nisan 2020 tarihlerinde gerçekleştirilen ilkbahar oturumunda “Sürdürülebilir Enerji” konulu e-seminer düzenlenmiştir (EUROSAl, 2020).

INTOSAl’nin bölge teşkilatlarından biri olan ve Pasifik bölgesi ülkelerinin yüksek denetim kurumlarının üyesi olduğu Pasifik Yüksek Denetim Kurumları Birliği (PASAl), 3-4 Aralık 2020 tarihlerinde “Etkili Rapor Yazımı” konulu bir eğitim düzenlemiştir. Etkili yazım için 4 temel ilke olan düşünme ve planlama, etkili yazma (amaç, özlülük ve ton), sunum (grafik düzeni ve kullanımı), düzenleme ve gözden geçirme, eğitimin temel konularını oluşturmuştur. Sanal eğitime Chuuk, Fiji, FSM National, Guam, Palau, Papua Yeni Gine, Solomon Adaları ve Yap Sayıştaylarından 80’den fazla denetçi katılmıştır. Bu eğitim, kısa süre önce verilen “İletişim: Strateji ve Uygulama” konulu eğitimin tamamlayıcısı mahiyetinde olmuştur.

Bölgesel işbirlikleri çerçevesinde yürütülen ve pandemiye rağmen sürdürülen ortak ve paralel denetim faaliyetleri kapsamında da eğitim faaliyetlerine yer verilmiştir. Örneğin “Madencilik’in Çevresel Sorumluluklarının Kapsamlı Yönetimi için Yönetişim Yapıları Üzerine Koordineli Denetim”in planlanmasına yönelik çalışmaların bir parçası olarak, Latin Amerika ve Karayip Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (OLACEFS) Bayındırlık İşleri Denetim Çalışma Grubu Başkanı olarak görev yapan Şili Sayıştay’ı tarafından 8-19 Haziran 2020 tarihleri arasında bir eğitim çalıştay’ı düzenlenmiştir. OLACEFS üyesi 15 Sayıştayın katıldığı çalıştay, koordineli denetim metodolojilerinin COVID-19’un gezegeni etkileyen sağlık koşullarına uyarlanması ihtiyacına da bir yanıt olmuştur (OLACEFS, 2020).

Asya Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı Çevre Denetimi Çalışma Grubu (ASOSAl WGEA) ise tarihindeki ilk uzaktan eğitimini, 22.12.2020 tarihinde “Kati Atık Denetimi” konusunda, 160’dan fazla denetçinin katılımı ile gerçekleştirmiştir (ASOSAl, 2020).

2. ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE SAYIŞTAYLARIN DENETİM EĞİTİMLERİ

INTOSAI ve bölgesel teşkilatlarının yanısıra, daha çok özel sektör denetimlerinde uzmanlaşmış, 2 milyonu aşkın üyesi ile muhasebe ve denetim alanındaki en güçlü uluslararası aktör olan Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) ve iç denetim alanındaki küresel teşkilat Uluslararası İç Denetim Enstitüsü (IIA) da denetim eğitimlerini yoğun olarak sürdürmüşlerdir.

IFAC tarafından “Toplumsal Değişiklikleri Karşılama” teması ile 11-18 Eylül 2020 tarihlerinde gerçekleştirilen ilk sanal IFAC Dünya Kongresi, bu alanda bilgi ve deneyimlerin paylaşıldığı, akademik ve mesleki bildirilerin sunulduğu çok işlevli bir platform olmuştur (toplam 4237 adet bildiri sunulmuştur). Mayıs ayında yaygın bir katılımı gerçekleştirilen 18. Avrupa Kontrol Konferansının yanı sıra IFAC ve çeşitli bölge temsilciliklerince çok sayıda çalıştay, konferans, sempozyum vb. düzenlenmiştir.

Sayıştaylar arasında da çeşitli programlar kapsamında eğitim etkinlikleri düzenlenmiştir. Örneğin 2020 başlarında Cezayir, Irak, Ürdün, Fas, Filistin, Sudan ve Tunus Sayıştayları ile bir Ortaklık (Sharaka) Programı başlatan Hollanda Sayıştayı, hem Hollanda’da hem de ortak ülkelerde kamu yönetimi operasyonlarını iyileştirmek, kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmak ve kamu mali yönetimini güçlendirmek için işbirliğini geliştirmeyi amaçlayan program kapsamında çeşitli tarihlerde eğitim faaliyetlerine de yer verilmiştir.

Program kapsamında Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin üçüncüsü olan sağlık alanındaki denetimlerle ilgili düzenlenen dört günlük bölgesel atölye çalışması, katılımcıların tartışmalara aktif olarak katkıda bulunabildikleri ikişer saatlik beş web seminerine dönüştürülmüştür. Program kapsamında ayrıca Hollanda ve Cezayir Sayıştayları Ocak ayında iki günlük ortak bir eğitim semineri düzenlemiş olup, Cezayir Sayıştayı üyeleri ve denetçileri ile Hollanda Sayıştayı uzmanlarının katıldığı seminerde, Cezayir Sayıştayının performans denetimi çalışmalarının güçlendirilmesi ve gelecekteki işbirliği beklentileri hakkında müzakerelerde bulunmuşlardır (NCA, 2020: 19).

Denetim, bütçe, saydamlık ve benzeri konularda uzmanlaşmış uluslararası kuruluşlar da pandemi döneminde küresel ve bölgesel eğitimlerini internet üzerinden sürdürmüştür. Sayıştayların da artan ölçüde bu kurumların birikim ve deneyimlerinden yararlanma yoluna gittikleri görülmektedir. Pandemi ortamında uzaktan eğitim teknolojilerinin etkin kullanımı fırsatlarının yaygınlaşması, bu tür işbirliği olanaklarını da güçlendirmiştir.

Bahreyn Sayıştayı, buna örnek teşkil eden bir işbirliğini, dört büyük küresel denetim firmasından biri olan PricewaterhouseCoopers (PWC) ile Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin Denetimi konulu eğitim için gerçekleştirmiştir. 3 gün süreli bir web semineri şeklinde düzenlenen bu eğitimde Sayıştayın sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasındaki rolü ve katkıları ile performans, uygunluk ve mali denetimler kapsamında sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin denetimi ele alınmıştır (Bahrain NAO, 2020).

3. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞININ DENETİM EĞİTİMLERİ

3.1. Denetçi Yardımcısı Adaylarının Yetiştirilmesine Yönelik Eğitimler

Mesleğe yeni başlayan Denetçi Yardımcısı Adaylarına yönelik teorik ve uygulamalı eğitimler pandemi döneminde de gerek yüzyüze, gerekse uzaktan eğitim teknolojileri kullanılarak yoğun şekilde sürdürülmektedir. Göreve 2019 yılında başlayan 44 ve 2020 yılında başlayan 45 kişilik iki ayrı grup için yüzyüze eğitimler, Eğitim Grup Başkanlığınca Sayıştayın büyük konferans salonunda tüm tedbirlere uyularak gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda Protokol Kuralları, Kamu Mali Yönetim Sistemi, Dünyada ve Türkiye’de Sayıştay ve Denetim, Denetim Metot ve Teknikleri, Gelir Mevzuatı, İş Mevzuatı, Kamu İhale Hukuku, İş Hukuku, Belediye Gelirleri, Harcırah Mevzuatı gibi alanlardaki eğitimler ders ya da kısa süreli seminerler şeklinde verilmiş; ayrıca Denetim Mesleğinin Tarihsel Gelişimi, Devlet Teşkilatı, Denetimde Dijitalleşme, Denetim ve Değişim, İç Kontrol Sistemi gibi konular konferans şeklinde sunulmuştur.

Önemli görevler üstlenmiş olan ya da alanında uzman ve tanınmış kişiler de bilgi ve tecrübelerini paylaşmak üzere davet edilmiştir. Bu kapsamda bir süre Sayıştay Denetçisi olarak görev yaptıktan sonra farklı kurumlarda görev almış olan Yaşar Çakmak (Kocaeli BŞB Başkan Vekili), İsmail Hakkı Sayın (TİGEM E. Genel Müdürü, Müsteşar Yrd. ve Danıştay E. Genel Sekreteri, halen Ankara Bölge İdare Mahkemesi Daire Başkanı), Dr. Fahrettin Poyraz (E. Milletvekili ve KİT Komisyonu Başkanı, Tarım ve Kredi Kooperatifleri Genel Müdürü), İsmail ALTINTAŞ (Milli Savunma Bakanlığı Tedarik Hizmetleri Genel Müdürü) tecrübelerini paylaşmış ve yeni meslektaşlarının kamu kurumlarına en iyi şekilde değer katmalarına yönelik tavsiyelerde bulunmuşlardır.

Farklı alanlarda tanınmış akademisyenler de sunumlarıyla genç meslektaşlarımızın bilgi dağarcıklarının zenginleşmesine katkı sağlamışlardır. Bu kapsamda Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi (AYBÜ) Rektörü Prof. Dr. İbrahim AYDINLI "Geçmişten Geleceğe Medeniyet Tasavvurları ve Devlet Denetimi"; AYBÜ Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN "Hukuk Metodolojisi"; Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi E. Rektörü Prof. Dr. Mehmet BARCA "Stratejik Yönetim ve Yönetimde Değişim"; Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Ganite KURT "Türkiye'de Muhasebe ve Bağımsız Denetim Mesleğinin Gelişim" konularında konferans vermiştir.

Değişik görevlerdeki üst düzey kamu yöneticileri de deneyim ve birikimlerini genç mensuplarımızla paylaşmak üzere davet edilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı Destek Hizmetleri Genel Müdürü İsmail Çolak "Kamu İhale Uygulamalarında Etkinliği Artırma Yöntemleri"; Devlet Personel E. Başkanı, Bakan Danışmanı Enes POLAT "Devlet Personel Sistemi"; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bütçe Genel Müdür Yardımcısı Bahtiyar SAZLIK "Bütçe Sistemleri ve Bütçeleme Süreçleri" konularında yeni yaklaşımları ve deneyimlerini paylaşmışlardır.

TBMM Başkanı Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP ise "Parlamentolar Bağlamında Tarihi Gelişim" konulu bir sunum gerçekleştirmiş ve tecrübe paylaşımı çerçevesinde yeni meslek mensuplarına tavsiyelerde bulunmuştur. Programa TBMM Genel Sekreteri Mehmet Ali KUMBUZOĞLU, Sayıştay Başkan ve Yardımcıları, Daire Başkanları ile Bölüm Başkanları da katılmıştır.

3.2. Denetçilerin Mesleki Gelişimine Yönelik Eğitim Programları

Son yıllarda kurumsal sistemlerin artan şekilde dijitalleşmesi, üretilen veri formatlarının çeşitliliğinin artması, veri miktarlarının büyümesi ve veriler arasındaki ilişkilerin daha karmaşık hale gelmesi sonucunda geleneksel veri işleme uygulamaları yetersiz kalmış, denetimlerin yürütülmesinde bilgi teknolojilerinin kullanımı artan öneme sahip olmuştur.

Bu amaçla mevcut veri sistemlerine ilave olarak 2018 yılında Sayıştay Veri Analizi Sistemi VERA geliştirilmiş olup denetçilerin uzaktan erişimle denetledikleri kamu kurumlarının mali verilerine ve analiz sonuçlarına sistem üzerinden ulaşabilmeleri sağlanmıştır. Denetimin tüm aşamalarında kullanılacak analizler aracılığı ile muhtemel hata ve risklerin önceden tespitine imkan veren VERA'nın kullanımına ilişkin eğitimler, hem bu amaçla hazırlanmış videolar aracılığıyla hem de uzaktan eğitim yöntemiyle 4 yarım gün süreli programlar şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, 3 farklı eğitim programı yürütülmüş olup, bunlardan;

- Temel Eğitim Programı kapsamında Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri ve Araçlarına (BDDTA) ilişkin genel bilgilendirme ile VERA üzerinde kullanıma sunulan hazır analiz senaryoları ve sistem üzerinde dinamik analiz yapma yöntemleri öğretilmekte,
- Denetim Dışı Risk Analizi Eğitimi kapsamında ilk olarak kurumsal risk analizleri, akabinde mali tablo analizleri ile riskli alanların tespiti, son olarak da mizan analizi ile muhasebe senaryoları sonuçlarına göre riskli alanların tespiti konularında eğitim verilmekte,
- Örneklem Eğitimi kapsamında ise VERA üzerinde yer alan ve denetim süreçlerinin bazı aşamaları için tasarlanmış örnekleme yöntemleri ve araçlarını içeren örneklem modülünün kullanımı anlatılmaktadır.

Bu eğitimlerin yanı sıra, Sayıştay Mesleki Gelişim Grubunca koordine edilen eğitim programları kapsamında pandemi döneminde çeşitli tarihlerde meslek mensuplarına yönelik çok sayıda eğitim gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda Denetim Standartları Eğitimi, Denetim Dışı Risk Analizi Eğitimi, Uluslararası Kamu Kesimi Muhasebe Standartları (IPSAS) Eğitimi, Konu Denetimi Eğitimi, Denetimde Örneklem Eğitimi, Belediye Vergi Gelirleri Denetimi Eğitimi, Kamu Taşınmazları Yönetimi Eğitimi, Belediye Şirketlerinin Denetimi Eğitimi; Belediye Borç Yönetimi Eğitimi, Belediye Muhasebe Eğitimi, Mali Denetimde Risk Yönetimi ve Uzaktan Algılama Denetimi Eğitimi Sayıştay mensupları tarafından, Bilgi Güvenliği Eğitimi ise TÜBİTAK mensupları tarafından online eğitim olarak verilmiştir.

3.3. Türkiye Belediyeler Birliğine ve Diğer Kamu Kurumlarına Verilen Eğitimler

Sayıştay Başkanlığı ile Türkiye Belediyeler Birliği (TTB) arasında 26.10.2020 tarihinde imzalanan iş birliği protokolü çerçevesinde ortak eğitim programları düzenlenmiştir. Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet Baş ve Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı Fatma Şahin tarafından imzalanan protokol ile Sayıştay üye ve uzman denetçileri ile belediyeler, belediyelere bağlı idareler, bu idarelerin iştiraklerinin yönetici, teknik ve idari personeli ile seçilmiş personeline yönelik eğitimler verilmesi planlanmıştır. Söz konusu eğitimlerle kamu kaynaklarının etkin, verimli, ekonomik ve hukuka uygun olarak kullanılmasının sağlanması hedeflenmiştir.

Protokol kapsamında uzaktan eğitim yöntemiyle Sayıştay Üyeleri, Grup Başkanları ve Denetçileri tarafından 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayıştay Kanunu, Sayıştay-Belediye İlişkisi, Kamu Zararı

(25-26.11.2020); İhtiyaç ve İhale Planlaması, İş Tanımı ve Teknik Dokümanın Hazırlanması (07-09.12.2020); Yaklaşık Maliyetin Belirlenmesi (14.12.2020), İhale Kanununun 3. maddesine Göre İstisna Kapsamında Alımlar (16.12.2020), Ceza ve Yasaklamalar (29.12.2020), Şikayet ve İtirazen Şikayet Başvuru Yolları (30.12.2020); İhale Usulleri (21.12.2020), Doğrudan Temin (23.12.2020), İhale Komisyonun Kurulması ve Çalışma Prensipleri Aşırı Düşük Teklifin Tespiti ve Değerlendirilmesi (28.12.2020) konulu eğitimler verilmiştir. Genel olarak 1200-1300 arasında personelin katılımı ile gerçekleştirilen bu eğitimlere Sayıştay Başkanlığı youtube hesabından da erişim sağlanmıştır (<https://www.youtube.com/channel/UCzoOUvWNE856o2AxQi9qozA>).

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine de çeşitli konularda eğitimler verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı bu kurumlardan bazılarıdır.

Üniversitelere yönelik eğitimler kapsamında ise Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet Baş, üniversite rektörlerinin davetlisi olarak 16.11.2020 tarihinde Kırklareli Üniversitesi, 17.11.2020 tarihinde Dicle Üniversitesi, 02.12.2020 tarihinde KTO Karatay Üniversitesi, 09.12.2020 tarihinde Malatya Turgut Özal Üniversitesi öğrencilerine yönelik, öğretim üyelerinin de katıldığı "Denetim Mesleğinin Geçmişi, Bugünü ve Geleceği – Denetim Tarihi ve Kariyer Planlaması" konulu video konferanslar vermiştir. Konferansta bin yılı aşkın süreçte gelişen devlet denetim geleneği ve Sayıştay'a ilişkin bilgi paylaşımının ardından, öğrencilere geleceğe ilişkin kariyer planlaması konusunda izlemeleri gereken yollar ve Sayıştay denetçiliği hakkında bilgi paylaşımı ve önerilerde bulunulmuştur.

Ayrıca Sayıştay meslek mensupları çeşitli üniversitelerde denetim, kamu yönetimi, mali yönetim, anayasa ve idare hukuku alanlarında ders görevi üstlenmişlerdir.

Çeşitli sempozyum, konferans ve paneller aracılığıyla da Sayıştay denetçi ve yöneticilerinin kurum ya da meslek gruplarına yönelik eğitimlerde görev almışlardır. Bunlardan üç gün süreli, geniş katımlı ve internet tabanlı "1. Uluslararası Denetim ve Güvence Hizmetleri Sempozyumu" 1 Ekim 2020 tarihinde Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet Baş'ın açılış konuşması ile başlamış olup, son gün yapılan panel oturumunda Sayıştay Eğitim Grup Başkanı Doç. Dr. Hacı Ömer Köse tarafından "Sayıştayların Değişen Roller ve Türk Sayıştayı" konulu bir sunum gerçekleştirilmiştir. Sayıştay Başkanlığı, Güvence Hizmetleri Derneği,

Kamu İç Denetçileri Derneği ve Bağımsız Denetçiler Dernekleri Federasyonunun organizasyon komitesinde yer aldığı Sempozyum, uluslararası düzeyde kamu ve özel sektör denetim kuruluşları ile temsilcilerinin bir araya gelerek denetim ve denetimde kalite güvence temalarını uluslararası örnekler ile detaylı biçimde ele aldığı bir platform olmuştur.

3.4. Sayıştay'ın Diğer Ülke Sayıştaylarına Yönelik Eğitimleri

Sayıştay ile INTOSAI Kalkınma Girişimi (IDI) arasında Somali Sayıştayının (OAGS) kapasitesinin artırılmasına destek sağlamak için imzalanan anlaşma kapsamında, Sayıştay denetçileri tarafından Somali Sayıştayı denetçilerine bilişim teknolojileri denetimi eğitimi verilmiştir. Açılış konuşmaları Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet Baş ile Somali Sayıştayı Başkanı Mohamed M. Ali tarafından yapılan eğitim, 5-9 Ekim ve 12-13 Ekim 2020 tarihleri arasında e-ortamda gerçekleştirilmiştir.

Sayıştay tarafından ayrıca 21-25 Eylül 2020 tarihlerinde, Türkmenistan Cumhuriyeti Maliye ve Ekonomi Bakanlığı ile Özbekistan Cumhuriyeti'nin ilgili kamu idaresi temsilcilerinin katıldığı, "Yeni Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve İyi Yönetimin Yerleştirilmesinde Kamu Sektörü Denetiminin Rolü" konulu online eğitim gerçekleştirmiştir. Eğitim, İslam Ülkeleri İstatistik, Ekonomik ve Sosyal Araştırma ve Eğitim Merkezi (SESRIC)'nin "Kamu Denetimi Kapasite Geliştirme Programı (OIC-PAC)" çerçevesinde organize edilmiştir.

Açılış konuşmaları Sayıştay Başkanı Seyit Ahmet BAŞ, SESRIC Genel Direktörü Nebil DABUR, Türkmenistan Maliye ve Vergi Bakanlığı temsilcisi Esen SHABASANOV ile Özbekistan Cumhuriyeti Ekonomik Kalkınma ve Yoksullukla Mücadele Bakan Yardımcısı İlhom NORKULO tarafından yapılan programın ilk gününde, dünyada ve ülkemizde kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan değişim ve yeniden yapılanma süreçleri ele alınmıştır. İkinci gününde, kamu mali yönetim sistemimizin dönüşüm süreci performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama, iç kontrol/iç denetim ve dış denetim süreçleri üzerinden katılımcılara aktarılmış olup, sonraki üç gün süresince INTOSAI Denetim Standartları, Türk Sayıştay'ının uygulamaları ve kamu denetim alanında dünyada yükselen eğilimler konusunda katılımcılar bilgilendirilmiştir.

KAYNAKÇA

- ASOSAI (2020), ASOSAI WGEA Training Held Online, <https://www.asosai.org/asosai/client/web120/subject/n1/n120/n1316/n1495/index.jsp?flag=true&contentId=36720&refDn=/1/120/1316/1495>, Erişim: 28.12.2020
- Bahrain NAO (2020), Training for National Audit Office (NAO) employees in "Auditing the Implementation of Sustainable Development Goals", <https://www.nao.gov.bh/en/article/training-for-national-audit-office-nao-employees-in-auditing-the-implementation-of-sustainable-development-goals>, Erişim: 28.12.2020
- EUROSAI (2020), Training Events and Outputs, <https://www.eurosai.org/en/databases/training-events-and-outputs/>, Erişim: 29.12.2020
- IDI (2020), The IDI held two webinars for SAI Innovations on 24th and 25th November, <https://www.idi.no/news/idi-news/the-idi-held-two-webinars-for-sai-innovations-on-24th-and-25th-november>, Erişim: 29.12.2020
- NCA (2020), Sharaka Program Successfully Implements Virtual Exchange, International Journal of Government Auditing, Winter Edition.
- OLACEFS (2020), The Online Workshop for Planning and Training of the Coordinated Audit on Mining Environmental Liabilities has begun, <https://www.olacefs.com/inicio-el-taller-virtual-de-planificacion-y-capitacion-de-la-auditoria-coordinada-en-pasivos-ambientales-mineros/?lang=en>, Erişim: 21.12.2020

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 09.09.2020

No : 48175

Konu: Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale ile taşınmazlarını kiraya verip kira bedelini Belediye bütçesine gelir kaydetmesi gerekirken, taşınmazların meclis kararıyla Belediyenin Spor Kulübü Derneği'ne ihale yapılmaksızın tahsis edilmesinin mümkün bulunmadığı hk.

Duruşmaya katılan diğer sorumlu ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

70 sayılı İlamın 8'inci maddesiyle; Belediyenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapacağı ihaleler ile taşınmazlarını kiraya verip kira bedelini Belediye bütçesine gelir kaydetmesi gerekirken Belediyeye ait 46 adet ATM yerinin tarih... sayılı meclis kararıyla, 1 adet kafeteryanın tarih ve sayılı encümen kararıyla yine 1 adet kafeteryanın tarih ve sayılı meclis kararıyla, 2 adet dükkanın ise ... tarih ve ... sayılı meclis kararıyla Belediyesi Spor Kulübü Derneği'ne ait olmak üzere ihale yapılmaksızın tahsis edilmesi sonucuTL'ye verilen tazmin hükmünün 03.04.2019 tarih ve 45982 tutanak numaralı Temyiz Kurulu Kararı ile tasdikine karar verilmiştir.

Sorumluluk yönünden inceleme;

..... tarih ve sayılı Encümen kararında imzası bulunan Encümen Üyeleri, sorumluluk tespitinin doğru yapılmadığını, 5018 sayılı Kanunun 71'inci maddesine göre kamu zararı için illiyet bağının olması gerektiğini,

Mezkur encümen kararı incelendiğinde, tahsislerin/kiralamaların amacına uygun kullanılıp kullanılmadıklarının kontrolünü, tahsisin kaldırılması/kiralamanın iptali dahil, gerekli her türlü fiili uygulamaya ilişkin sorumluluğun uygulamayı yapan müdürlüklerde ve üst yönetimde olduğunu, ayrıca, tahsis edilen/kiralanan yerin 3. şahıslara verilmesinin onaya tabi bir husus olduğunu, Encümenin böyle bir kararı/yetkisi bulunmadığı gibi, böyle bir onay da vermediğini,

30.06.2004 tarihinden sonra 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun iki defa değiştirildiğini, bu değişikliklere göre gerekli güncellemeleri yapmanın da ilgili müdürlüklerin ve üst yöneticilerin sorumluluğunda olduğunu, encümenin ilam konusu hususlarda süre açısından genel kabul görülmüş yetkisinin en fazla 3 (üç) yıl olduğunu, 2016 yılı zararına dayanak gösterilen anılan Encümen Kararının 2004 yılında verilmiş bir karar olduğunu, kararın verildiği tarih itibarı ile zaman aşımı süresinin tamamlandığını, 2004 dönemi Encümen Üyeleri olarak, Ekte sunulan belgelerden de görüleceği gibi, 2017 yılı hesap dönemi ile hiçbir ilişkilerinin bulunmadığını,

... sayılı Kararın, Belediyesi Encümeninin tarih ve sayılı Encümen kararıyla ortadan kaldırıldığını ve geçersiz hale getirdiğini, denetim raporunda bu durumun gözden kaçtığını, yeni kararlar Encümenin sayılı eski tahsisi hukuken ve fiilen etkisizleştirdiğini, iptal kararından itibaren hukuk dünyasında bir sonuç doğurmasının söz konusu olmadığını,

belirterek sorumluluk itirazında bulunmuşlarsa da;

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 31'inci maddesinde yer alan; "Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur" hükmü gereği, 120 m2 lik 1 adet kafeteryanın ... tarih ve sayılı Encümen kararıyla Belediye Spor Kulübüne tahsis edildiği anlaşıldığından, tarih ve sayılı Encümen Kararında imzası bulunan Encümen Üyelerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Bu itibarla, sorumluluk itirazlarına ilişkin taleplerin reddine,

Esas yönünden inceleme;

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde "Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan

fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.” denilmek suretiyle belediye meclisine taşınmaz malları tahsis yetkisi verilmiştir.

Meclisin bu yetkisini nasıl ve ne şekilde kullanacağı ise aynı Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (d) bendi ile hüküm altına alınmış olup, söz konusu maddede;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.” denilmektedir.

Yukarıda yazılı mevzuat hükümleri gereği belediyeler, meclis kararı ile taşınmazlarını mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına bedelli veya bedelsiz olarak süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bunun dışında bir gerçek veya tüzel kişiye tahsis yapılamaz.

Anılan Kanun’un “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38’inci maddesinin (f) bendi ile belediye başkanına “Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek” görevi verilmiş olup, belediye başkanının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde hükme bağlandığı üzere sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanımını sağlamak konusunda meclislerine karşı sorumlulukları mevcuttur.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; “Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.” ve “ihale usulleri” başlıklı 35’inci maddesinde ise; “Bu Kanunun 1’inci maddesinde yazılı işlerin ihalelerinde aşağıdaki usuller uygulanır;

- a) Kapalı teklif usulü,
- b) Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü,
- c) Açık teklif usulü,
- d) Pazarlık usulü,
- e) Yarışma usulü.

İşin gereğine göre bu usullerden hangisinin uygulanacağı, bu Kanun hükümlerine uyularak idarelerince tespit edilir.” denilmek suretiyle idarelerin bu Kanuna tabi işlerde uygulayacakları ihale usulleri hükme bağlanmıştır.

Her ne kadar 5393 sayılı Kanun’un “Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

b) Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir. ...” denilmiş olsa da burada ifade bulan ayni yardımdan kasıt; bütçe ile verilen ödenek dahilinde amatör spor kulüplerine gerekli spor amaçlı kullanılacak malzeme ve benzeri ürün yardımı olduğu açıktır.

5018 sayılı Kanun’un “Kamu Zararı” başlıklı 71’inci maddesinde de; “Kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmâl sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.” denilmektedir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; 52 adet ATM yerinin tarih ve sayılı Meclis kararıyla, 1 adet kafeteryanın tarih ve sayılı Encümen kararıyla yine 1 adet kafeteryanın tarih ve sayılı Meclis kararıyla, 2 adet dükkanın ise tarih ve sayılı Meclis kararıyla Belediyespor Kulübü Derneğine ihale yapılmaksızın tahsis edildiği görülmüştür.Belediyesi, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre yapacağı ihaleler ile taşınmazlarını kiraya verip kira bedelini Belediye bütçesine gelir kaydetmesi gerekirken ... Belediye Spor Kulübü Derneği’ne ihale yapılmaksızın tahsis etmiştir. Piyasa şartlarının çok altında bedellerle spor kulübüne tahsis edilen bu yerler, Kulüp tarafından kiralayan sıfatıyla özel şahıs ve şirketlere gerçek ekonomik değerleri ile kiralanmıştır.

Belediye tasarrufunda olan yerlerin kiraya verilmesi neticesinde belediyenin gelir elde edeceği açıktır. Belediye tasarrufunda bulunan yerin düşük bedelle Belediyesi Spor Kulübü Derneği'ne tahsis edilmesi ve kulübün de bu yerleri gerçek ekonomik değerleri ile özel şahıslara kiraya vermesi sonucu belediye gelir kaybına uğradığından kamu zararına sebep olunmuştur.

Dilekçiler, tahsislerin belediye tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlere ilişkin olarak ve belediyeye kanunlarla tevdi edilen görevleri yerine getiren bir kuruluşa yapıldığını ifade etmişlerse de; amatör spor kulüplerine nasıl ve ne şekilde yardım edileceği 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde hüküm altına alınmıştır. ... Belediyesi de bu madde kapsamında amatör spor kulübü olan Belediyesi Spor Kulübüne gerekli destek sağlamak için belediye bütçesinden yardım yapmaktadır.

Diğer taraftan sorumlular, verilen kararın kamu zararının tespit yöntemi yönünden yasaya uygun olmadığını, Belediyespor Kulübüne tahsis edilen yerlerin kulüp tarafından kiraya verilmesi sonucu kulübün elde ettiği gelir baz alınarak bu bedel belediye tarafından elde edilseydi ne kadar olacaktı ihtimali üzerinden muhtemel bir zararın belirlendiğini, bu yerlerin 2886 sayılı Kamu İhale Kanununa uygun olarak kiralanması neticesinde ne kadar kiraya verileceğinin belirsiz olduğunu, zaten ihale mevzuatına göre belirlenmesinin de mümkün olmadığını, soyut muhtemel hesaplama yönteminin yasa koyucunun kamu zararı kavramına yüklediği tanıma uygun bir zarar hesabı olmadığını, kamu zararından bahsedilebilmesi için yapılan işlem sonucunda ortada somut bir gelir kaybının olması gerektiğini, ancak bu durumun ilama konu işlemde mevcut olmadığını, esasen ortada bir kamu zararı bulunmadığını, ancak söz konusu ATM alanlarının ve taşınmazların 3. kişiler tarafından işgali halinde istenebilecek bedelin ecrimisil olduğunu ve bu taşınmazlar için talep edilmesi gereken kamu zararı hesabının ecrimisil değerleri üzerinden yapılması gerektiğine ilişkin temyiz aşamasında ifade edilmeyen bir talepte bulunmuşlarsa da; taşınmazların Spor Kulübüne Belediye Meclis kararı ile verildiği, müstecirlerin füzuli şağil bir durumunun olmadığı açık olup hukuken uygulamanın ecrimisil olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı ortadadır. Bunun yanında, sorumluların iddiasının aksine, ilamda kamu zararı hesabı muhtemel değerler üzerinden değil, spor kulübünden alınması gereken aylık işgaliye bedeli ile spor kulübü ve üçüncü şahıs arasındaki sözleşme uyarınca alınan aylık kira bedeli arasındaki tutarlar dikkate alınarak hesaplanmıştır.

Öte yandan, kamu taşınmazlarının üçüncü şahıslara kiralanması ile ilgili olarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bir ihale yapılması ilkesi bulunmaktadır. Şöyle ki örnek olarak;

5216 sayılı Yasanın 26'ncı maddesinde;

"...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." Düzenlemesinde olduğu gibi, belediye tarafından ihale yapılmaksızın belediye şirketine yapılan devirlerde, belediye şirketinin üçüncü şahsa kiralama aşamasında ihale yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Burada amaç, belediye taşınmazının veya işletmesinin ihale yapılmaksızın üçüncü kişilerin kullanımına geçmemesidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir. Belediye şirketinin üçüncü şahsa kiralama aşamasında 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılması zorunluluğu aynı zamanda belediye tarafından yapılan yardımın miktarının/tutarının belirlenmesi açısından da önemlidir. İhale yapılmaksızın yapılacak tahsislerde belediyenin yapmış olacağı yardımın tutarı da belirlenemeyecek ve muhasebe kayıtlarının gerçek durumu yansıtmasının da önüne geçilecektir. Oysaki spor kulübüne ne kadar yardım yapıldığının belediyenin kendisi tarafından bilinmesi gerektiği gibi söz konusu beldede yaşayan hemşerilerin de bilmesi gerekmektedir. Bu aynı zamanda şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkesinin bir gereğidir.

Bu itibarla, 03.04.2019 tarih ve 45982 tutanak numaralı Temyiz Kurulu Kararında, KARAR DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 16.09.2020

No : 48220

Konu: Yemek yardımından yararlanan personelden yemek maliyetinin yarısından daha az tutarlarda kesinti yapılmasının yasal olmadığı hk.

Dosya ve eki belgelerin incelenmesi sonucunda,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

165 sayılı İlamin 3. maddesi ile Belediyesince yemek yardımından yararlanan personelden yemek maliyetinin yarısından daha az tutarlarda kesinti yapılması sonucu oluşan kamu zararının ilişkili ödeme emri belgelerinde imzası bulunan harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinden tazminine hükmedilmektedir.

Hukuki uyumsuzluk konusu hususa ilişkin hukuki düzenlemeler şu şekildedir;

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212'nci maddesinde;

"Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur." denilmiş ve bu hüküm gereğince 11.12.1986 tarih ve 19308 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren Memurlara Yapılacak Yiyecek Yardımı Yönetmeliği'nin, "Yardımanın Şekli" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"(Değişik fıkra: 20/11/2017-2017/11180 K.) Yiyecek yardımı sadece yemek verme şeklinde yapılır. Bu yardım, nakten veya kupon, kart, fiş, bilet ya da bu mahiyette bir ödeme aracı verilmek suretiyle yapılamaz.

Yiyecek yardımı haftalık çalışma süresi 40 saati aşmayan yerlerde öğle yemeği olarak verilir. Günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan memurlara, görevlerinin diğer yemek saatlerinde de devam etmesi şartıyla üç öğüne kadar yemek verilebilir."

“Yemek Servis Giderleri” başlıklı 4’üncü maddesinde;

(Değişik: 8/8/2016-2016/9103 K.) Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri için üçte ikisini, diğer iller için yarısını aşmamak üzere, bu Yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun’a göre tayin bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu Yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemekleri halinde, yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır. ”

“Yardımanın Şartları” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Kurum bütçelerine yiyecek yardımı karşılığı olarak konulan ödenek, memurlara yemek vermek üzere kurulan yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluşa ödenir. (Ek cümle: 20/11/2017-2017/11180 K.) Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler sadece yemek servisi, yardım sandığı, dernek veya bu mahiyetteki kuruluş tarafından yapılır.

Yemek servisi, yiyecek yardımından faydalanabilecek personel sayısının asgari 50 olması ve yemekhane için elverişli yer bulunması şartıyla atamaya yetkili amirin onayı ile kurulabilir. (Ekcümle: 20/11/2017-2017/11180 K.) Yiyecek yardımı bu şekilde kurulan yemek servislerinde yapılır.

Yemek servisi için gerekli bina, tesis ve demirbaş eşya kurumlarca sağlanır. Bunlara karşılık memurlardan ücret alınmaz.” hükümlerine yer verilmiştir.

Mezkur mevzuat hükümleri gereğince; kadrolu memurların her gün yiyebileceği ihtimaline karşılık kurum bütçesine konulan yiyecek yardımı ödeneğinden yemek maliyetinin yarısını aşmamak üzere harcama yapılabileceğinden, yemek maliyetinin bütçeden karşılanamayacak olan kısmı yemek yiyenlerden karşılanacaktır. Yemek yiyenlerden alınacak yemek ücretleri tarifesi ise her yılbaşında Bütçe Uygulama Talimatı ile asgari rakamlar üzerinden belirlenmekte olup kurumlar yemek maliyetinin kalan kısmını karşılayacak şekilde bu rakamların daha üstünde fiyatlar tespit edebilecektir.

Bu nedenle Bütçe Uygulama Talimatı ile belirlenen miktarlar en az alınması gereken miktarı ifade etmektedir. Eğer Bütçe Uygulama Talimatında belirtilen miktarlar üzerinden kişilerden tahsil edilen bedel, yemeğin maliyetinin kalanını karşılamaya yetmiyorsa, kişilerden tahsil edilen miktarın yemeğin maliyetinin kalan kısmını karşılayacak şekilde artırılması veya yemeğin maliyetinin düşürülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yemek maliyetinin yarısından fazla bir miktar bütçeden karşılanmış olacaktır ki bu da yukarıda ifade edilen mevzuat hükümlerine aykırıdır. Dolayısıyla yemek yardımından yararlanacak personelden yapılacak kesintilerin yemek maliyetinin yarısı olması gerekmektedir.

..... Belediyesi'nde görevli personele 2017 yılı içinde öğle yemeği yardımı yapılması işi ihale edilmiş, ancak kurumun sözleşmede yer alan birim fiyatların yarısını personelden alması gerekirken, Bütçe Uygulama Talimatı ile belirlenen asgari tutarları aldığı, dolayısıyla da yemek maliyetinin yarısından daha az tutarlarda personelden kesinti yaptığı görülmüştür.

Bu itibarla, Sayıştay 7. Dairesince 165 sayılı ilamın 3. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 23.09.2020

No : 48227

Konu: Henüz eğitim öğretim faaliyetlerine başlamayan Yüksekokulda görevli Araştırma Görevlilerine geliştirme ödeneği ödenemeyeceği hk.

Dosyadaki mevcut belgelerin okunup, incelenmesinden sonra;

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununun "Geliştirme ödeneği" başlıklı değişik 14'üncü maddesinde:

"Diğer yükseköğretim kurumlarına göre sosyo-ekonomik açıdan daha az gelişmiş yerlerde öğretim yapan ve/veya yeterli sayıda öğretim elemanı sağlanamayan yükseköğretim kurumları ile bunların bölümlerinde görevli öğretim elemanlarına; almakta oldukları aylık gösterge ve ek gösterge toplamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın beş katına kadar geliştirme ödeneği ödenebilir.

Geliştirme ödeneği verilecek yükseköğretim kurumları, ödeneğin verilmesine ilişkin usul ve esaslar ile oran veya miktarları, bu ödenekten yararlanmasüresiile yararlanamayacak olanlarve diğer hususlarYükseköğretim Kurulu ile Milli Eğitim Bakanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilir.

..."

hükmü yer almaktadır.

19.04.2005 tarih ve 25791 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2005/8681 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Kararın 1 inci maddesinde:

"Diğer yükseköğretim kurumlarına göre sosyo-ekonomik açıdan daha az gelişmiş yerlerde öğretim yapan ve/veya yeterli sayıda öğretim elemanı sağlanamayan yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim elemanlarına; almakta oldukları aylık gösterge ve ek gösterge toplamının memur aylık katsayısı ile çarpımı suretiyle hesaplanacak tutara, ekli cetvelde

yükseköğretim kurumlarının bulunduğu yerleşim yerlerine göre belirlenen oranların uygulanması sonucu bulunacak miktarda geliştirme ödeneği ödenir.

..."

denilmektedir.

Aynı Kararın 2'nci maddesinde:

"Geliştirme ödeneği;

a) Bu ödeneğin verilmesi öngörülen yerlerdeki yükseköğretim kurumlarına ait öğretim elemanı kadrosuna atanarak, atandığı yükseköğretim kurumunda filen çalışanlara,

b) 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 35 inci maddesi ve 40 inci maddesinin (b) fıkrası ile 41 inci maddesi uyarınca diğer yükseköğretim kurumlarında görevlendirilenlere,

c) Kadrosu başka bir yükseköğretim kurumunda olmakla birlikte, geliştirme ödeneği verilmesi öngörülen yerlerdeki yükseköğretim kurumlarına rektör veya dekan olarak usulüne uygun şekilde atanarlara,

görevin yapıldığı yükseköğretim kurumlarının bulunduğu yerler için bu Karara ekli cetvelde öngörülen oranlar üzerinden filen görev yaptıkları sürece ödenir.

2547 sayılı Kanunun 40 inci maddesinin (a) fıkrasına dayanılarak yükseköğretim kurumlarında ders vermek üzere görevlendirilen öğretim elemanlarına, kadrolarının yer aldığı yükseköğretim kurumunun bulunduğu yerler için ekli cetvelde öngörülen oranlar üzerinden geliştirme ödeneği ödenir.

Bu Karara ekli cetvelde geliştirme ödeneği ödenmesi öngörülen yerlerde yeni kurulan yükseköğretim kurumlarının filen eğitim-öğretim faaliyetine başlamamış olması durumunda bu yerlerdeki yükseköğretim kurumları için belirlenmiş geliştirme ödeneği, söz konusu yükseköğretim kurumlarının eğitim-öğretime başlaması konusunda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından izin verilmiş olması kaydıyla ve filen eğitim-öğretime başlanıncaya kadar sadece rektör, dekan, yüksekokul müdürü, enstitü müdürü ve konservatuar müdürü olarak atanmış öğretim elemanlarına ödenir."

hükmü bulunmaktadır.

Buna göre, geliştirme ödeneği verilmesi öngörülen yerlerdeki yükseköğretim kurumlarına ait öğretim elemanı kadrosuna atanarak, atandığı yükseköğretim kurumunda fiilen çalışan bir öğretim elemanına bu ödeneğin ödenebilmesi için, ilgili yükseköğretim kurumunda fiilen eğitim-öğretime başlanmış olması gerekmektedir. İlgili yükseköğretim kurumunda fiilen eğitim-öğretime başlanmamış ise ancak bu ödenek eğitim-öğretime başlaması konusunda Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından izin verilmiş olması kaydıyla ilgisine göre rektör, dekan, yüksekokul müdürü, enstitü müdürü ve konservatuar müdürü olarak atanmış öğretim elemanlarına ödenebilecektir.

Sorumlu(lar), 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 3'üncü maddesi "Tanımlar" bölümünde; "d) Üniversite: Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur." denildiğini, söz konusu maddede hep "yükseköğretim kurumu" kavramına atıfta bulunulduğunu, bu madde ile Kurum olarak taraflarınca Mardin Artuklu Üniversitesinin anlaşılakta olduğunu, Üniversitenin bir birimi olan Devlet Konservatuvarı Yüksekokulunun fiilen eğitim ve öğretime başlamasının kastedilmediğini ileri sürmekte ise(ler) de; Yükseköğretim kurumlarının nelerden müteşekkil olduğunu tanımlayan 2547 sayılı Kanunun 3 üncü maddesindeki:

"...

c) (Değişik birinci paragraf: 29/6/2001 - 4702/1 md.) Yükseköğretim Kurumları: Üniversite ile yüksek teknoloji enstitüleri ve bunların bünyesinde yer alan fakülteler, enstitüler, yüksekokullar, konservatuarlar, araştırma ve uygulama merkezleri ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı meslek yüksekokulları ile bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsüne bağlı olmaksızın ve kazanç amacına yönelik olmamak şartı ile vakıflar tarafından kurulan meslek yüksekokullarıdır.

(Değişik:3/4/1991 - 3708/1 md.) Yüksek teknoloji enstitüsü, özellikle teknoloji alanlarında yüksek düzeyde araştırma, eğitim - öğretim, üretim, yayın ve danışmanlık yapan, kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip bir yükseköğretim kurumudur.

d) Üniversite: Bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yüksekokul ve benzeri kuruluş ve birimlerden oluşan bir yükseköğretim kurumudur.

e) Fakülte: Yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve yayın yapan; kendisine birimler bağlanabilen bir yükseköğretim kurumudur.

f) Enstitü: Üniversitelerde ve fakültelerde birden fazla benzer ve ilgili bilim dallarında lisansüstü, eğitim - öğretim, bilimsel araştırma ve uygulama yapan bir yükseköğretim kurumudur.

g) Yüksekokul: Belirli bir mesleğe yönelik eğitim öğretime ağırlık veren bir yükseköğretim kurumudur.

h) Konservatuvar: Müzik ve sahne sanatlarında sanatçı yetiştiren bir yükseköğretim kurumudur.

ı) (Değişik: 13/2/2011-6111/170 md.) Meslek Yüksekokulu: Belirli mesleklere yönelik nitelikli insan gücü yetiştirmeyi amaçlayan, yılda iki veya üç dönem olmak üzere iki yıllık eğitim-öğretim sürdüren, ön lisans derecesi veren bir yükseköğretim kurumudur.

j) Uygulama ve Araştırma Merkezi: Yükseköğretim kurumlarında eğitim öğretimin desteklenmesi amacıyla çeşitli alanların uygulama ihtiyacı ve bazı meslek dallarının hazırlık ve destek faaliyetleri için eğitim - öğretim, uygulama ve araştırmaların sürdürüldüğü bir yükseköğretim kurumudur."

Tanımları incelendiğinde üniversitelerin ve bunların bünyelerinde yer alan fakültelerin ayrı ayrı yükseköğretim kurumu olduğu sonucu çıkmaktadır.

Aynı şekilde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda öngörülen üniversite birimlerinin akademik yönden teşkilatlanması, işleyiş, görev, yetki ve sorumluluklarıyla, ilgili alt birimlerin üst birimlerle olan ilişkilerini düzenlemek amacıyla 18.02.1982 tarih ve 17609 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Üniversitelerde Akademik Teşkilat Yönetmeliğinde söz konusu akademik birimlerin ayrı ayrı tanımlarının yapıldığı maddelerin hepsinde dayanağı Kanundakine uygun bir biçimde fakültelerin ve yüksekokulların birer yükseköğretim kurumu olduğu ve ancak kanun ile kurulabilecekleri belirtilmiştir.

"Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Karar"ın 2'nci maddesinin son fıkrasında yer alan hüküm, söz konusu tanımlar çerçevesinde değerlendirildiğinde; genel itibarıyla eğitim-öğretim faaliyetine başlamış olan üniversitelerin bünyesine, yeni kurulan bir fakültenin/yüksekokulun dâhil olması halinde bu fakültenin/yüksekokulun kadrosuna atanmış ve bilfiil bu

fakültede/yüksekokulda görev yapan dekan/yüksekokul müdürü dışındaki diğer öğretim elemanlarına geliştirme ödeneği ödenebilmesi için söz konusu fakültede/yüksekokulda eğitim-öğretim faaliyetinin fiilen başlamış olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, yine sorumlu(lar), 2547 sayılı Kanunun değişik 33' üncü maddesinde; "Araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim elemanıdır." şeklinde tanımlandığını, yine aynı Kanunun 36ncı maddesinin ikinci fıkrasında; "(Değişik üçüncü fıkra: 22/2/2018-7100/8 md.) Öğretim üyesi, kadrosunun bulunduğu yükseköğretim birimi ile sınırlı olmaksızın ve ihtiyaç bulunması halinde görevli olduğu yükseköğretim kuruntunda haftada asgari on saat ders vermekle yükümlüdür. Öğretim görevlisi ise haftada asgari on iki saat ders vermekle yükümlüdür." hükmünün bulunduğunu, dolayısıyla doktorasını bitirmemiş araştırma görevlilerine yasal olarak ders verme zorunluluğu getirilmediğini, araştırma görevlilerinin görev tanımları arasında araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olma ile yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapmakla yükümlü olduklarını, ilgili diğer görevler arasında ders vermenin yasal olarak mümkün olmadığını ve ders verme görevinin üniversitelerde öğretim üyeleri (profesör, doçent dr. öğretim üyesi) ile öğretim görevlisi ve okutmanlarda olduğunu, bu sebeple söz konusu ödemenin tamamı araştırma görevlilerine yapıldığından ve araştırma görevlisinin çalıştırılmasında eğitim ve öğretime fiilen başlaması ile herhangi bir bağlantı bulunmadığını iddia etmekte ise(ler) de; Kanun ve Kararda "öğretim elemanı" kavramı bilinçli olarak kullanılmış olup, araştırma görevlileri de yukarıda sorumlu dilekçesinde yer alan tanımlı gereği "öğretim elemanı" olup, öğretim elemanları arasında geliştirme ödeneği alabilmeleri açısından "ders verme-vermeme" şeklinde bir ayrıma da gidilmemiştir.

Bu itibarla, fiilen eğitim öğretim faaliyetine başlanılmayan dönem için "Geliştirme Ödeneği Ödenmesine Dair Karar"ın 2 nci maddesinin son fıkrasında sayılan unvanlara sahip olmayan araştırma görevlisi-öğretim elemanlarına geliştirme ödeneği ödenmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Son olarak, sorumlu(lar) tarafından dilekçe ekinde 03.12.2018 tarih ve 791891 sayı ile çıkan haberde kuruluş geliştirme ödeneğinin fiilen eğitim öğretim yapılmayan birimde ödenebileceği hükmüne varıldığı, Sayıştay'dan geliştirme ödeneği kararının konuya emsal olması hesabıyla incelenmesi

gerektiği dile getirilmiş ise de; haberde adı geçen 21.02.2018 tarihli ve 44094 sayılı Temyiz Kurulu Kararı verilen tazmin hükmünün "tasdiki" yönündedir ki bu Kararın düzeltilmesi talebi ile yapılan müracaat üzerine verilen 19.12.2018 tarihli ve 45452 sayılı Kararla da nceki Kararın onanması niteliğinde "karar düzeltilmesine mahal olmadığına" karar verilmiştir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde, yukarıda adı geçen sorumluların kendi temyiz dilekelerindeki tamamen aynı nitelikteki iddialarının reddedilerek 92 sayılı İlamın 1. maddesiyle verilen TL'nin tazminine ilişkin hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 30.09.2020

No : 48264

Konu: Belediye tarafından nikâh akdi yaptıran bazı kişilerden nikâh ve salon ücreti alınmamasının kamu zararına yol açtığı hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Belediye Meclisi tarafından alınan tarihli ve sayılı kararda nikah akitlerinden alınacak ücret ve bu ücretten muaf tutulacak kişiler belirlenmiştir.

Söz konusu kararda belediye personeli ve meclis üyelerinden ücret alınmayacağı belirtilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 1'inci maddesinde belediyelerinde içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılan ticari indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanununun 1 inci maddesinin diğer fıkralarında 1 inci fıkra hükmünün istisna ve muafiyetleri sayılmış, 6'ncı fıkrasında ise Bakanlar Kurulunun 1 inci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere herhangi bir mal veya hizmetin bazı kişi veya kurumlara indirimli veya ücretsiz sunulabilmesi ancak Kanunda belirtilen durumlarda ve Bakanlar Kurulu Kararları tanınan muafiyetlerle mümkündür.

Mezkûr Kanunun yayımından sonra değişik tarihlerde muafiyet öngören birçok Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmıştır. Ancak bu kararlarda belediye personeline ve meclis üyelerine muafiyet tanınabileceğine, bu kişilere ücretsiz veya indirimli ücret sunulabileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.

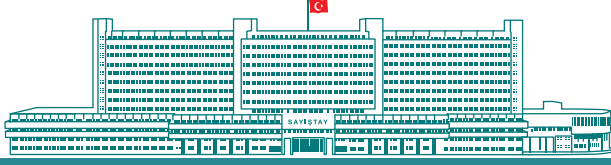
Sonuç olarak Bakanlar Kurulu kararı ile tanınan bir muafiyet olmadan Belediye'ye ait bir salonun ücretsiz olarak tahsisi mümkün olmadığı gibi Belediye tarafından sunulan bir hizmetten kendi personeli ve meclis üyeleri olsa dahi ücret alınmaması mümkün değildir.

Yapılan incelemede,Belediyesi tarafından Belediye Meclisinin tarihli ve kararına dayanılarak nikâh akdi yaptıran bazı kişilerden nikâh ve salon ücreti alınmamasının mevzuat hükümlerine uygun olmadığı açıktır.

Nikâh ve salon ücreti alınmaması sonucu belediye adına bir gelirden vazgeçilerek kamu zararına sebebiyet verilmiştir.

Bu itibarla, Belediyesi tarafından nikâh akdi yaptıran bazı kişilerden nikâh ve salon ücreti alınmaması sonucunda oluşan toplam TL kamu zararına ilişkin 183 sayılı İlamın 14'üncü maddesiyle verilen tazmin hükmünün yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda TASDİKİNE;

karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Mesleki Gelişim Grup Başkanlığı

06520 Balgat / ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X