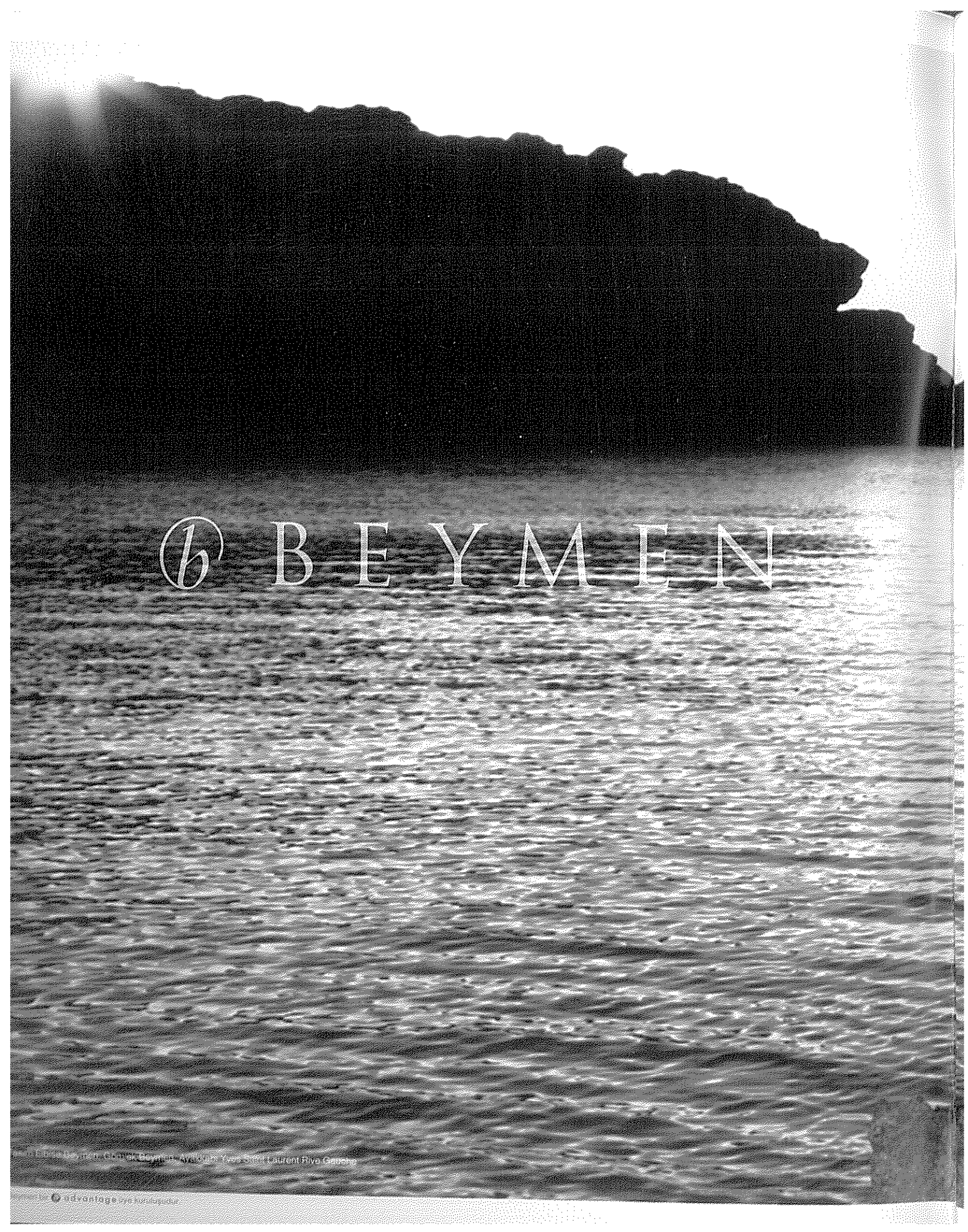


Görüş:



Yerinden yönetim...



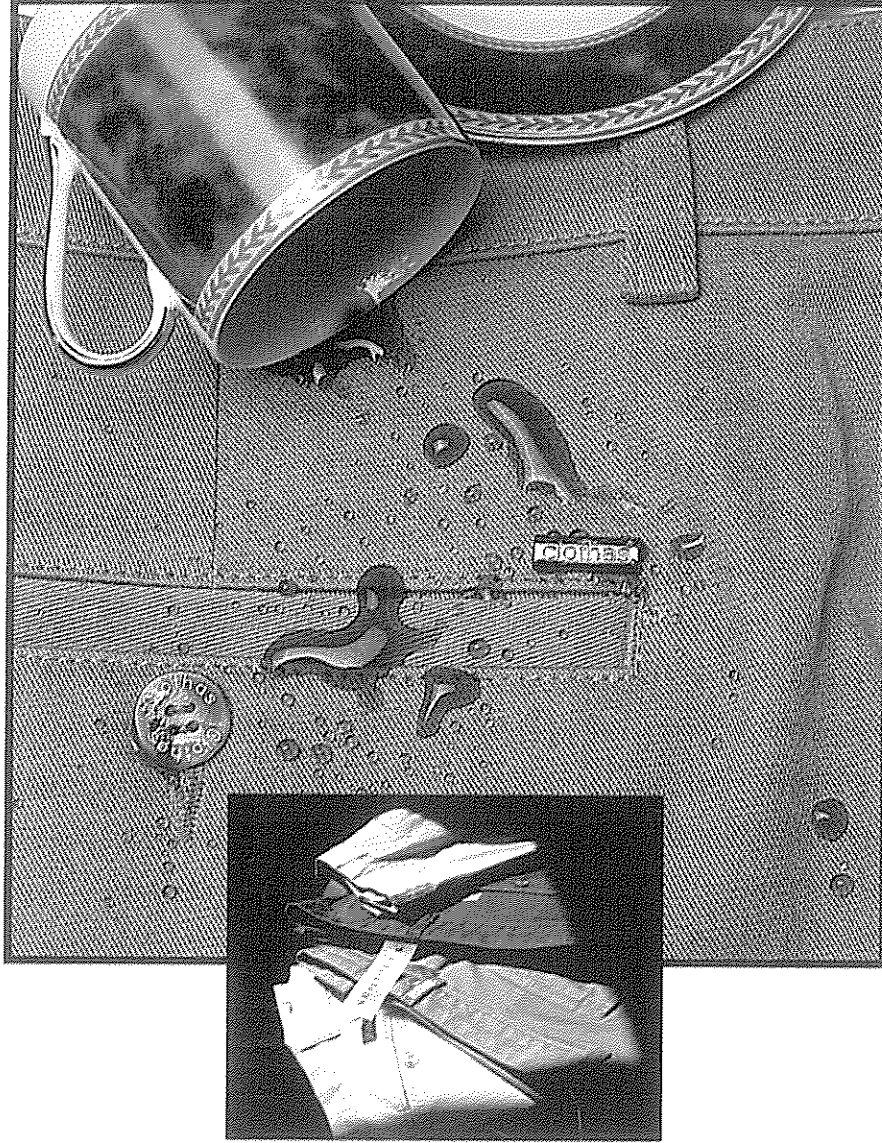


b BEYMEN

© 1998 Beymen Inc. All rights reserved. Beymen, Avakim, Yves Saint Laurent, Riva Gascia

advantage





"AKILLI PANTOLON"

Su ve leke tutmaz, % 100 koton, nefes alır, kolay ütülenir.
Yüksek teknoloji ürünü ilk Türk pantolonu huzurlarınızda...

clothes
"TÜRKİYE'NİN EN RAHAT PANTOLONU"

Fabrika: E-5 Üzeri Aydınli Sapağı 81700 Tuzla/Istanbul
Telefon: 0216 493 24 93 pbx Faks: 0216 493 15 99

 **has**
www.clothes.com

Showroom: Fatih Cad. Selvi Sok. No.: 22/1 Merter/Istanbul
Telefon: 0212 504 65 90 - 504 90 71 Faks: 0212 504 90 72

Genel Yayın Yönetmeni'nin notu:

Çözümüne doğru...

Türkiye, tek partili hükümet ve olumlu ekonomik göstergelerle girdiği 2004 yılında önünde uzanan kritik ajandanın önemli bir iki dönemecini, yılın ilk çeyreğiyle birlikte geride bırakmış olacak. 28 Mart yerel seçimleri, önceden tahmin edilebilen sonuçlarıyla siyasette ya da ekonomide çok büyük izler yaratmadan gelip geçse de, gündem, 1 Mayıs'a kadar Kıbrıs konusuna takılı kalacak.

İkili görüşmelerde Rum tarafının belli noktalarda ısrarı ve Türk tarafından Cumhurbaşkanı Denktaş'ın dörtlü görüşmelerden çekilmesi yakın zamana kadar umut ışığı yanan görüşmeleri yeniden çıkmaza mı sokacak, yoksa dörtlü görüşmeler bir çözüm üretebilecek mi? Hükümetin çözüm konusundaki kararlılığı bu engelin aşılmasına yetecek mi?

Oysa Kıbrıs sorununun çözümünde iki tarafın da karşılıklı çıkarları birbirinden az değil.

Başbakan Yardımcısı ve Dışişleri Bakanı Abdullah Gül'ün, To Vima'ya verdiği demeçte belirttiği gibi, Kıbrıs'ta iki tarafın da benimseyebileceği nihai çözüm, Doğu Akdeniz bölgesinde yeni bir işbirliği sürecine yol açabilir. Yunanistan, Türkiye ve Kıbrıs adası Avrupa ile işbirliği temelinde yaratacağı yeni form ve işbirliğinden doğan güç, Doğu Akdeniz'de güvenlik ve refahın kaynağı olabilir.

Çözümüne doğru atılacak her adım, Türkiye'nin bir yandan AB üyeliğinde önünde uzanan engelleri aşmasını sağlarken, Türkiye'de ve Kıbrıs'ta yaşayan Türkler, Topluluğun sağlayacağı imkanlardan yararlanacak. Yunanistan ve Kıbrıs Rum kesimi ise, Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na sunacağı Karadeniz, Kafkaslar, Ortaasya ve Ortadoğu'daki güçlü bağlantılarından öncelikle yararlanacak ve stratejik derinlik kazanacaklar.

Türkiye siyaseti, yerel seçimler ve Kıbrıs dolayısıyla, yine içine doğru kapandı. Uluslararası terör tehdidi, Suriye ve Filistin'deki gerginlikler, Sırplarla Arnavutlar arasındaki çatışmalar, Türkiye'nin çok dışında ve uzağında gibi duruyor. Oysa her biri Türkiye açısından bir sıcak tehdit de içerebilir. Bütün bu olaylarla 2004'ün kritik bir yıl olacağı öngörümüz güç kazanıyor.

Görüş'ün bu sayısı ağırlıklı olarak kamu reformuna ayrıldı. Konuya ilişkin farklı bakış açılarını bir araya getirmeye özen gösterdik. TODAİE'den Doç.Dr. Kamil Ufuk Bilgin ve Ankara Üniversitesi'nden Prof.Dr. Birgül Ayman Gürel, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na ilişkin farklı değerlendirmelerini dile getirdiler.

Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlerin yapılandırılmasını ve Türkiye ile farkını ise, Galatasaray Üniversitesi'nden Doç. Dr. Yeşeren Eliçin Arkan yazdı.

Türkiye'de çocuk hakları, çalışan çocuğun durumu ve eğitimi ise dosya konumuz. Ankara Üniversite öğretim üyelerinden Prof. Dr. Ercan Uygur ise, ekonomide 2004'ü bütün göstergeleriyle değerlendirdi. Bir efsane olan 'Vosvos'un, Hitler Almanyası'ndan günümüze ulaşan sürecini ise Cem Çobanlı anlattı.

Bir sonraki sayıda buluşmak üzere,

Saygılarımla
Dr. Haluk Tükel

Ş U B A T - M A R T 2 0 0 4

İÇİNDEKİLER

GÖRÜŞ AÇISI 3

Genel Yayın Yönetmeni'nin notu: Dr. Haluk Tükel

GÖSTERGE 6-7

Yerel seçim sonuçları, Kıbrıs süreci, yüksek enflasyon oranları, Kasım ayında yayınlanması beklenen ilerleme raporu ve yıl sonunda gündeme gelecek olan AB üyelik görüşmeleri 2004 yılında Türkiye ekonomisi açısından kritik önem taşıyan faktörler olarak gözükmüyor.

GÖRÜŞ 8-9

Ömer Sabancı, gündemde olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Mahalli İdareler Kanun Tasarısı'nın kamu yönetiminde şeffaflığı, katılımcılığı, etkinliği ve insan haklarına saygıyı esas aldığını belirtiyor. Kent konseyi, saydamlık, gönüllü katılım gibi kavramları içeren tasarılar, TÜSIAD'ın 1997 yılında yayınladığı "Yerel Yönetimler Yasa Taslağı" başlıklı raporu ile de uyum içinde.

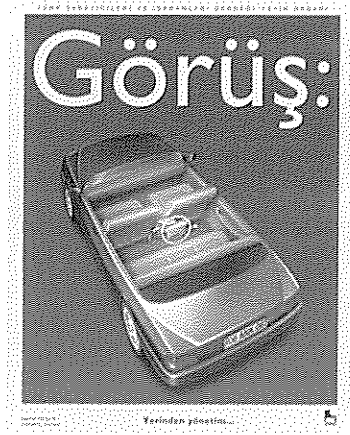
KAPAK

Türkiye ve Orta Doğu Anıme İdaresi Enstitüsü (TODAE) Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürü Doç. Dr. Kamil Ufuk Bilgin makalesinde, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda yerel yönetimlerin alacağı pozisyonu farklı açılardan ele alıyor.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Birgül Ayman Güler ise, kent yönetimi modeli olarak belediye sistemini değerlendiriyor.

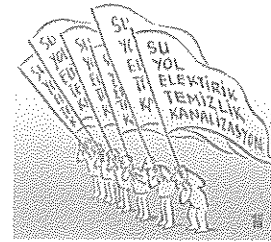
Karma seçim sistemini ele alan 32-37

Galatasaray Üniversitesi'nden Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, Türkiye'nin halen kullanmakta olduğu nisbi karakterli d'Hont seçim sisteminin büyük ölçüde temsil adaletsizliğine neden olduğunu açıklıyor.



Görüş Şubat-Mart

Kapak: Tan Oral
İllüstrasyon: Erol Güneş



Yönetim:

TÜSIAD: Mesrutiyet Caddesi 74, Tepebaşı 80050, İSTANBUL Tel: (0212) 249 54 48-249 07 23

• TÜSIAD Adına Sahibi: Ömer Sabancı

• Genel Yayın Yönetmeni ve Sorumlu Müdür: Haluk Tükel • Genel Yayın Yönetmeni Yardımcısı: Gül Türlen

• Yayın Kurulu: Ömer Sabancı, Sinan Tara, Haluk Tükel, Necla Zarakol, Gül Türlen

Görüş, TÜSIAD'ın iki ayda bir çıkan yayın organıdır. Görüş'te yayınlanan tüm yazılar, açıkça yazı metninde belirtilmedikçe kuruluşun resmi görüşünü yansıtmaz. İnzal yazılarda belirtilen görüşler sadece sözkonusu yazarların düşüncelerini ifade eder.



- 38-51 Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlerin yapılandırılmasını ve Türkiye ile farkını ise, Galatasaray Üniversitesi'nden Doç. Dr. Yeşeren Eliçin Arıkan yazıyor. Böylelikle AB'ye hazırlanan Türkiye'ye, bir model de sunuluyor.

DOSYA

- 52-56 Türkiye'de çocuk ve genç işçiliğinin bugünkü boyutları, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün konuya yaklaşımı, Türk iş mevzuatındaki durumu ise İTÜ öğretim üyesi Yard. Doç. Kadriye Bakırcı'nın makale konusu.
- 58-64 Çocuk haklarının tanınması ve uygulamaya geçirilmesi, insan hakları arasında en acil durum olarak kabul ediliyor olsa da harekete geçilmesi kolay olmuyor. Çocuk haklarının ne olduğunu, bu hakların nasıl istismar edildiğini ve koru(n)ma yöntemlerini İstanbul Üniversitesi'nden Yard. Doç. Sevgi Usta Sayna aktarıyor.

66-67 KİTAP

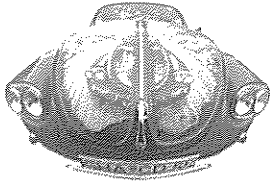
Ayça Kuntoğlu, "Hemşehrilik ve şehirde siyaset" adlı kitabında, yerel seçimler öncesinde Türkiye siyasetinin kılcal damarları olan yerel siyasete ve bu siyasetin aktörlerinin arka planına bakıyor.

GÜNDEM

- 68-78 2003, Türkiye ekonomisi için parlak bir yıldır. 2004'ün ise nasıl bir yıl olacağı ise tartışılıyor. Ankara Üniversitesi'nden Prof. Dr. Ercan Uygur, yakın geçmişten 2004'e ve daha sonraki yıllara devreden gelişmeleri, bazı sorunlara odaklanarak değerlendiriyor. Prof. Dr. Uygur, dış dünya, dış ilişkiler ve politikanın Türkiye ekonomisine olası etkisine de değiniyor ve 1998'den bu yana gerileyen yatırım oranının 2004'te yükselmesi koşuluyla, büyüme ve enflasyonun resmi öngörülerini yaklaşıcağını belirtiyor.

SARI SAYFA

- 79-80 Araştırmacı Cem Çobanlı, yakın zamanda üretimi durdurulan ve kullanıcıları tarafından bir tutku olarak tanımlanan Vosvos arabalarının neden böylesine özel bir yeri olduğunu, yarattığı duyguyu ve hayatta neden bu denli iç içe geçtiğini anlatıyor. Hitler Almanyası'ndan bu yana devam eden Vosvos efsanesi yazarına göre; bitmedi, devam ediyor.



Yayın:

- Yazı Kurulu: Necila Zarakol, Hülya Demir • Görsel Yönetmen: Kayahan Karaoğlu
- Prodüksiyon: Zarakol İletişim Hizmetleri Tel: (0212) 217 29 99 (Pbx) Faks: (0212) 217 31 40 e-mail: gorus@zarakol.com.tr
- Basım: Ege Basım Ltd.Şti. (0216) 472 84 01 Faks: (0216) 472 84 05
- Reklam ve Halkla İlişkiler: P.M. Reklamcılık Ltd.Şti. Genel Müdür: Gülbin Erduran Tel: (0212) 234 87 77 Faks: (0212) 234 87 81
- Abone başvuruları: ABONET Tel: (0212) 222 72 06 Faks: (0212) 222 27 10 e-mail: abonetw@abonet.net, www.abonet.net Abone Dağıtım: Aktif Dağıtım

MUKADDİME*

2003 yılının ikinci yarısında yaşanan gelişmeler nedeniyle, ekonomideki tüm göstergelerde ve beklentilerde hissedilir bir iyileşme yaşanmıştır.

Ekonomik program dahilinde uygulanmakta olan sıkı maliye ve para politikaları sonucunda, artan güven ortamıyla birlikte, 2003 yılı ekonomik istikrar, yapısal iyileştirmeler ve büyüme doğrultusunda önemli kazanımların sağlandığı bir yıl olmuştur. Enflasyon %18,4 ile, %20 olarak belirlenmiş olan 2003 yılı hedefinin de altına inerken, büyümede %5'lik hedefin üzerine çıkılabileceği görülmüştür. Sanayi ve ticaret sektörleri ekonomik büyümenin lokomotifleri olmuştur. İhracat 50 milyar dolar eşiğine doğru hareket etmiş ve kurdaki değerlenmeye rağmen dış ticaret açığı ve cari açık beklentilerin altında kalmıştır. Türk Lirası değer kazanırken, nominal ve reel faizler gerilemiş, verimlilik hızla artmıştır. Hızlı verimlilik artışı rekabet gücünü yükseltmiş, kapasite kullanım oranları bazı sektörlerde tarihsel olarak en üst düzeylere ulaşmış, sanayi üretiminde güçlü bir büyüme görülmüştür. Borç oranının da hızla düşmesi, ekonominin kırılganlığını azaltmış ve beklentileri iyileştirmiştir. Ekonomideki iyileşmenin işgücü piyasalarına yansması ise gerçekleşmemiş; reel ücretlerde gerileme devam ederken, istihdam olanakları genişlememiş ve işsizlik ciddiyetini korumuştur.

2004 senesine yönelik olarak sıkı maliye politikasının kamu sektörü reformuyla destekleneceğinin işareti net olarak verilmelidir.

Yapısal reformların en önemli ayağı kamu kesimi reformudur. Bu reformun özünde serbest piyasa ekonomisinin hukuki ve kurumsal çerçevesinin güçlendirilmesi, siyasetin ekonomiye müdahalelerinin azaltılarak etkin bir kaynak dağıtım mekanizmasının hayata geçirilmesi ve kamu sektörünün faaliyet alanlarının sınırlanarak verimlilik ekseninde yeniden yapılandırılması yatmaktadır. 2003 yılında ciddi ilerlemelerin kaydedildiği; kamu ihale yasası, atıl kamu personelinin belirlenerek azaltılması, KİT'lerde verimlilik ekseninde yeniden yapılanma ve kamu harcamalarında etkinlik sağlanması gibi kamu etkinliği konularında, 2004 yılında da kararlı bir tutum sergilenmelidir. Bir diğer deyişle, hükümetin, Türkiye'nin çağın gereklerini yerine getiren ve sürdürülebilir bir büyüme performansına ulaşmasıyla tüm toplumun refah artışı sağlayacak gelişme trendine girmesi yönündeki arzusu 2004 yılında da devam etmelidir. Nitekim, kamu kesimi reformu, gerek yurtiçi gerek yurtdışı piyasalarda 1990'lı yılların Türkiye ekonomisi için bir kayıp olmasına yol açan siyaset anlayışının da değişimi olarak algılanmaktadır.

Türkiye, daha güçlü bir büyüme patikasına girme fırsatını 2004 yılı itibarıyla yakalamıştır.

2003 yılında büyümede yıl sonu hedeflerinin ilerisinde bir başarı elde edilmesi, uygulanan sıkı maliye ve para politikala-

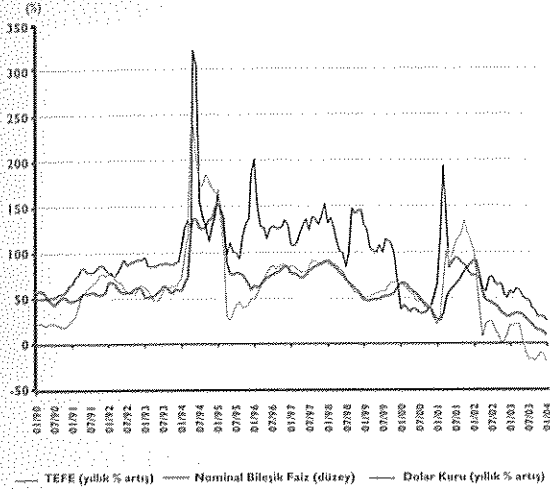
rının sonucu olarak yaşanan bu olumlu konjonktürü 2004 yılında daha da güçlendirecektir. Uygulanan yapısal reformlar ve ekonomik temellerdeki güçlenme sayesinde ekonomi giderek potansiyel çıktı düzeyine yaklaşmaktadır. Bununla birlikte Türkiye, başlıca dünya ekonomilerindeki gidişatın yarattığı olumlu havayı da arkasına alarak daha güçlü bir büyüme patikasına girme fırsatını 2004 yılı itibarıyla yakalamıştır. Bahsedilen "daha güçlü bir büyüme patikasına girme fırsatı" özellikle imalat sanayi açısından ön plana çıkmaktadır. Arzulanan, özellikle son beş senede dış piyasalara yönelerek ciddi bir ihracat pazarı ve deneyimi elde etmiş olan imalat sanayinin, 2004 ve sonrasında hem iç hem de dış talebi karşılayabilecek bir üretim seviyesine ulaşmasıdır. Dolayısıyla, geçmiş dönemde döviz kuru ve reel ücretlerden elde edilen maliyet avantajının, rekabet gücünü yükseltecek yeni yatırımlarla desteklenerek daha kalıcı bir hale getirilmesi önem taşımaktadır. İç talepteki olumlu gidişat ve dış talep koşullarındaki canlılığın gelecek yıl da devam edeceği beklentisi birlikte değerlendirildiğinde, özel sektörün önümüzdeki dönemde verimlilik artırıcı bir takım yatırım harcamalarına yöneleceğini tahmin etmekteyiz.

2004 yılında Türkiye ekonomisi açısından kritik önem taşıyan ve sonuçlarının dikkatle değerlendirilmesi gereken belirli dönemler mevcuttur.

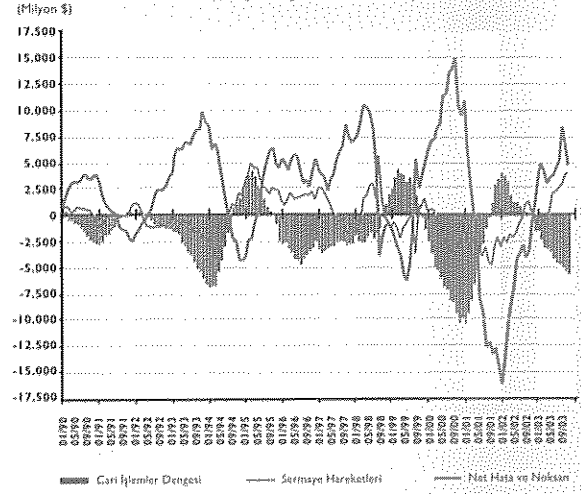
Mart sonunda yapılacak olan yerel seçimler, Kıbrıs konusunda Mayıs ayına kadar gerçekleştirilmesi amaçlanan çözüm süreci, yaz aylarında baz etkisi nedeniyle oluşabilecek yüksek enflasyon oranları, Kasım ayında yayınlanması beklenen ilerleme raporu ve son olarak da yıl sonunda gündeme gelecek olan AB üyelik görüşmeleri 2004 yılında Türkiye ekonomisi açısından kritik önem taşıyan faktörler olarak sıralanabilir. 2003 yılında ekonomideki olumlu konjonktürün temininde, uygulanan sıkı maliye ve para politikalarının ve gerçekleştirilen yapısal reformların önemli paya sahip olmalarına karşın, Türkiye ekonomisinde döviz kurundan başlamak üzere faiz ve enflasyonun yeniden yukarı yönlü bir eğilime girmesine neden olabilecek temel gelişmeler çoğunlukla siyaset kaynaklı olmaktadır. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, 2003 yılında ekonomik alanda sağlanan kazanımların 2004 yılında da sürdürülebilmesi, büyük ölçüde yukarıda değindiğimiz dönemlerin olumlu sonuçlanmasına bağlı olacaktır. Hükümetin AB üyeliği ve IMF programı gibi Türkiye açısından kritik önem taşıyan konularda 2004 yılı içinde de çözüm odaklı politikaları sürdürmesini beklemekteyiz. Tüm ekonomik ve siyasi unsurların birbirini destekler nitelikte gerçekleşmesi durumunda ise, Türkiye ekonomisindeki reel büyüme 2004 yılında rahatlıkla %5'in üzerinde ve 2004 sonu enflasyonu %12'nin altında gerçekleşebilecektir.

* Osmanlıca; giriş

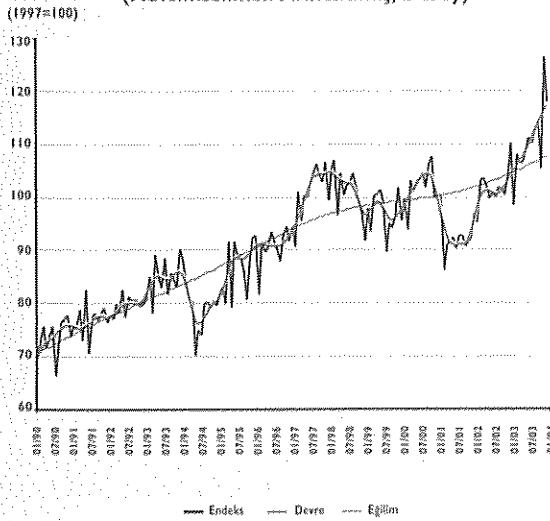
ENFLASYON, NOMİNAL FAİZ ORANLARI VE DOLAR KURU



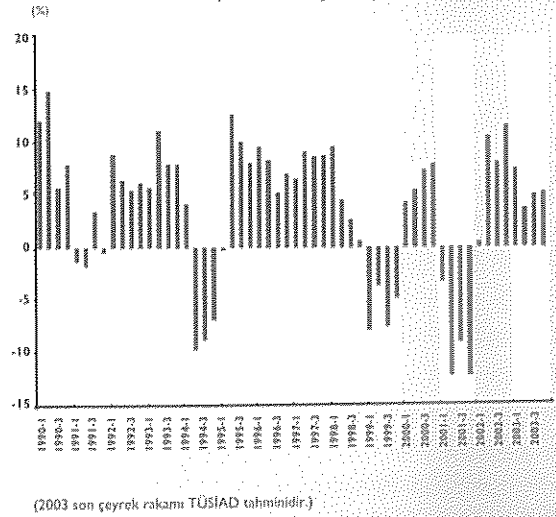
ÖDEMELER DENGESİ (12 Aylık Kümülatif)



SANAYİ ÜRETİM ENDEKSİ (Mevsimseliktan Arındırılmış, Düzey)



GSMH (Yıllık % Büyüme)



Kaynak: DİE, TCMB, TÜSİAD

Kamu reformunda dikkate alınması gerekenler

Ömer Sabancı

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), hükümetin hazırladığı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"nın ve "Mahalli İdareler Kanun Tasarıları"nın, katılımcı ve paylaşımcı, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelik ve vatandaş odaklı hizmet anlayışıyla, kamu yönetiminde şeffaflığı, katılımcılığı, etkinliği ve insan haklarına saygıyı esas almasını yerinde bulmaktadır. Bu çerçevede, Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımında, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesinin öngörülmesi olumludur. Tasarılarda, halkın yönetime katılımını sağlayan, kent konseyi, gönüllü katılım gibi kavramların getirilmesi ve saydamlık ilkesini gerçekleştirme yolunda bilgi edinme hakkının düzenlenmesi bir diğer olumlu adımdır. Bu noktalar, TÜSİAD'ın 1997 yılında yayınladığı "Yerel Yönetimler Yasa Taslağı" başlıklı raporun felsefesiyle de uyumludur.

Devletin bireye etkin ve verimli bir hizmet götürebilmesi ve piyasada düzenleyici görevini yerine getirebilmesi açısından öncelikle ele alınması gereken bir konu olan kamu reformuyla ilgili kanun tasarılarında başlangıç perspektifi doğru oturtulmuştur. Ancak, kapsamlı bir kamu reformu gündeme getirilirken, reformun başarısı açısından uygulamada baştan giderilebilecek pürüzler için şimdiden tedbir getirilmesi amacıyla dikkate alınması gereken bazı önemli noktalar bulunmaktadır:

1) Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilmek istenilen reformların, kendi aralarında ve diğer alanlarda

yapılması hedeflenen reformlarla uyumlu ve bütüncül ve stratejik bir yaklaşım içerisinde ele alınması gereklidir. Bu çerçevede, reform tasarıları ile yakından ilişkili diğer mevzuat değişikliklerinin hazırlanması ve reformun bütünü üzerinde tartışmaların yapılması gereklidir.

2) Daha demokratik bir yönetim sistemi yolunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimlere yetki devrinde bulunulması yerindedir. Ancak, bu yetkilerin kamu yararına ve hukuka aykırı şekilde kullanılmasının önlenmesi için denetim konusu detayları ile düzenlenmelidir.

Yerel yönetim hizmetlerinin ulusal ilke, hedef ve standartlara uygunluğu konusunda, merkez tarafından hukuka uygunluk denetiminin yapılması gereklidir. Oysa Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda bu denetimi sağlayacak yeterli hüküm bulunmamaktadır.

Tasarıda, teftiş kurulları kaldırılmakta ve boşalan görev alanını Sayıştay'ın doldurması öngörülmektedir. Ancak, ayrı bir meslek ve uzmanlık alanının konusu olan "teftiş ve soruşturma" fonksiyonlarının, görevi "mali işlemleri" denetlemek olan ve belli bir iş yükü bulunan Sayıştay tarafından hemen sağlıklı olarak yürütülmesi mümkün görülmemektedir.

Belediye Kanunu Tasarısı'na göre ise, belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilere, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Ancak bu denetimin sadece İçişleri Bakanlığı'na verilmesi yetersiz kalacaktır.

Denetleme konusuna getirilen bir başka kısıtlama da yerel yönetimlerle ilgilidir. Mevcut durumda mülki idare amirleri belediyeleri hukuka uygunluk bakımından denetleyebilirken, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile bu yetki kaldırılmıştır. Böylece mülki amirler yalnızca köyleri ve bunların birliklerini denetleyebilir hale gelmişlerdir.

Tasarılarda denetçilere kamunun hiyerarşik yapısı içinde yer verilmektedir ki bu durum denetimi bağımlı bir hale getirmektedir. Oysa denetçinin işini baskılardan uzak ve doğru yapabilmesinin ilk koşulu bağımsız olmasıdır.

Böylece Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na göre, mali işlemler dışında, yerel yönetimler teftiş kurulları ve mülki amirler tarafından denetlenemeyeceklerdir. Bunun iki alanda sakıncaları olacaktır: 1) Mali işlemler dışında belediyelerin işlemlerinin denetiminin bu konuda uzmanlaşmış ve kariyer sahibi/bağımsız müfettişler tarafından yapılması hukuka aykırı işlemlerin saptanması ve yaptırıma konu olmasında güçlükler yaratabilecektir. 2) Yerel yönetim ağırlıklı modelde; yönetimde bütünlüğün sağlanamaması, devredilen hizmetlerin yürütümünde ulusal hedef, ilke ve standartların gerçekleşmesinin denetlenememesi riski doğacaktır.

Tasarılara, mali işlemlerin iç denetimine ilişkin olarak, TÜSİAD raporunda (TÜSİAD taslak m. 68) önerildiği gibi, belediye ve il özel idaresi saymanlarının Maliye Bakanlığı çalışanı olması şeklinde bir düzenleme eklenebilir. Tasarılar, yine TÜSİAD raporunda (TÜSİAD taslak m. 62 ve 76) getirilen yerel yönetim başkanları, meclisleri ve memurları hakkında soruşturma ve kovuşturmanın genel hükümlere göre yapılması önerisi dikkate alınmalıdır.

Teftiş aracılığı ile denetim olmalı, teftiş sistemi ve müfettişlik mesleği ile ilgili mevcut sorunlar giderilmeli, yerel yönetim hizmetlerinde ulusal hedef, ilke ve standartlara uygunluk denetlenmeli, mülki amirlerin belediyeleri hukuka uygunluk açısından denetimi muhafaza edilmelidir.

Ayrıca kamuoyu denetimi etkin şekilde sağlanmalıdır. Bu kapsamda, yerel yönetim kararlarının ve uygulamalarının hukuka aykırılığı iddiası ile hemşehirlere

dava açma olanağı sağlanmalıdır. Kamuoyu denetimi, ulusal hedeflerin gerçekleştirilmesi, idarenin hukuka uyulması, etkili ve verimli bir yönetim sağlanması için gereklidir. Bu da katılım, saydamlık ve yerel seçimlerde iki turlu seçim ile sağlanabilir. Belediye başkanlığı seçimleri, sağlıklı ve demokratik bir süreç olması açısından iki turlu olarak gerçekleştirilmelidir. Tasarılar da bu konu ele alınmamıştır.

3) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda, her ilde, il genel meclisi tarafından "halk denetçisi" (ombudsman) seçileceği belirtilmektedir. Ombudsmanlık kurumunun ayırt edici iki özelliği yasal bağımsızlık ve parlamento tarafından seçilmesidir. Ombudsman politik olarak tarafsız kalabilmeli, bağımsız kararlar alabilmeli ve verdiği kararlar ilgili kurumlar tarafından ciddiyetle ele alınabilmelidir. Ancak tasarıda öngörülmesi olan ombudsmanlık kurumu bu niteliklere tam olarak uymamaktadır. Bunun yerine yasal dayanağı detaylı ve sağlıklı bir süreç sonunda belirlenmiş ve hatta dünyada da örnekleri olduğu üzere anayasal dayanağı olan, parlamento tarafından seçilen ve gerekirse bölgesel temsilcileri de olan bir ombudsman kurumunun yapılması için gereken adımlar atılmalıdır.

4) Yerel yönetimler konusunda merkezi denetim, halk denetimi ve saydamlık kadar önemli bir konu da "özkaynaklar-yerel finansman" konusudur. Halkın hesap sorma mekanizmasını işletebilmesi amacıyla yerel yönetimlerce özkaynaklar daha yüksek oranda kullanılmalıdır. Ancak bu konu tasarılar da ele alınmamıştır.

5) Tasarılar da, halkın yönetime katılımını sağlayan, kent konseyi, gönüllü katılım gibi kavramların getirilmesi ve saydamlık ilkesini gerçekleştirme yolunda bilgi edinme hakkının düzenlenmesi çok olumludur. Bunlara ek olarak, TÜSİAD raporunda öngörüldüğü gibi, vatandaşlara belediye meclislerinde belli oturumlarda soru sorma hakkı tanınması, yerel yönetim karar ve işlemleri ile ilgili belgelerin örneklerinin temin edilebilmesi, yerel yönetim kararlarının ve uygulamalarının hukuka aykırılığı iddiası ile mülki idare amirleri, belediye meclis üyeleri ve tüm seçmenlerin yargıya başvurma hakkı olması, belediye encümenlerinde belediye meclisindeki oranlar esas alınarak muhalefetin de temsilinin sağlanması önerilebilir.

RAKİPLERİYLE KIYASLAYABİLMENİZ İÇİN, ÖNCE BİR RAKİP BULMANIZ GEREKİR!

Avensis'in yepyeni modeli **1.6 Elegant**, şimdi benzersiz özellikleriyle Toyota Plaza'larda...
Gelin, neden rakipsiz olduğunu gözlerinizle görün.

- Xenon farlar • 9 Hava yastığı • Araç denge kontrol sistemi (VSC) • Elektronik çekiş kontrol sistemi (TRC)
- Fren destek sistemi (BA) • Sürücü ve yolcu ayarlı tam otomatik klima (dijital) • Park sensörü



YENİ TOYOTA AVENSIS

KALİTEDE YOL AYRIMI



YENİ **AVENSIS**

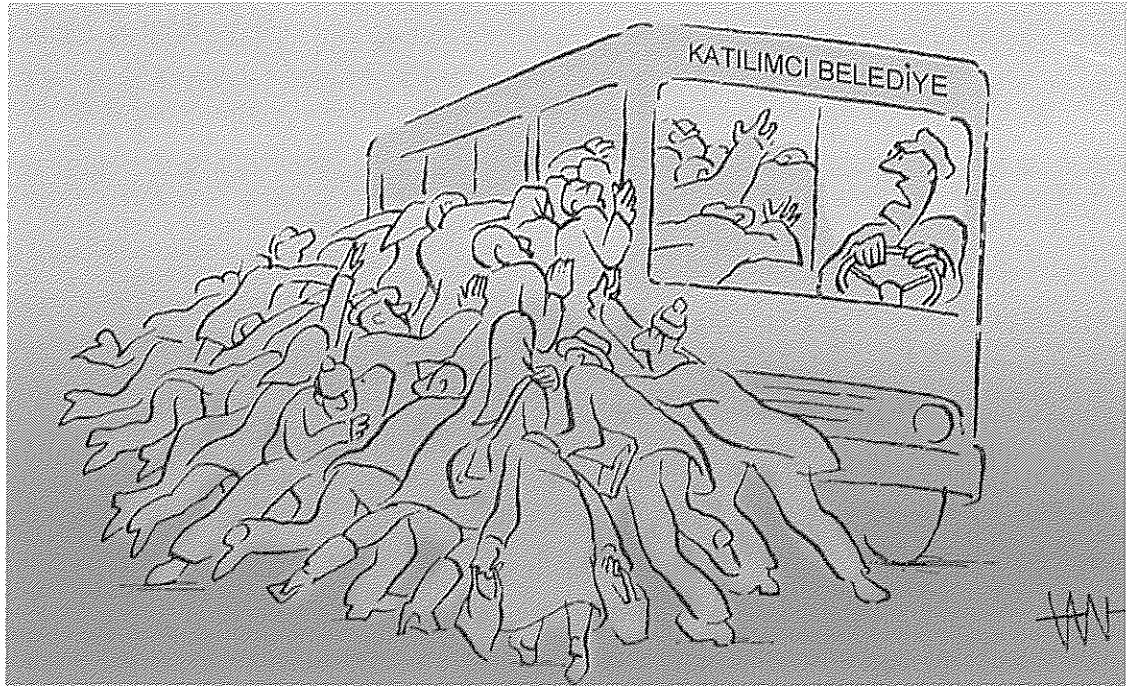
Avrupa Komisyonu'nun ve Avrupa'daki tüm otomotiv organizasyonlarının desteklediği Euro NCAP Güvenlik Performansı Testleri'nde Yeni Avensis, sınıfında en iyi derece olan 5 yıldızla ödüllendirildi.



www.toyotasa.com.tr / Toyotel: (0216) 399 99 88 / www.toyotasa.com.tr/wap



KAMU
YÖNETİMİ
TEMEL
KANUN
TASARISI'NDA



yerel yönetimler güçleniyor mu, üstleniyor mu?

Kamil Ufuk Bilgin

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı⁽¹⁾ (KAYTEK), aslında 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı yasanın⁽²⁾ öteden beri eleştirilen pek çok hükmünü değiştirmiş ve tartışılan diğer bölümlerinin yanı sıra, merkezi yönetim ile yerel yönetimler (mahalli idareler) arasındaki yetki, görev ve sorumlulukların paylaşımı konusunda getirdiği radikal değişiklikler nedeniyle de kamuoyunun gündemini meşgul eden bir tasarı olmuştur.

Söz konusu tasarının ardından "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3" adı altında başbakanlıkça çıkarılan üçüncü kitapla da, "Mahalli İdareler Kanun Tasarıları"nda⁽³⁾ belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi için ayrı ayrı kanun tasarı taslaklarının hazırlanmış ve kamuoyunun görüşüne sunulmuştur.

AKP hükümeti uzmanlarınca hazırlanan KAYTEK'in, son halini almadan önce, farklı kamusal ve bilimsel ortamlarda tartışmaya açıldığı ileri sürülmektedir.

Halen, Meclis'te Esas ve Tali Komisyonlardan geçen ve görüşülmesine devam eden Tasarı'nın aslında, bunca eleştiriye hedef olmasının başlıca siyasal, yasal, kurumsal ve toplumsal dirençleri olduğu görülmektedir. Buna göre, reform girişiminin mimarı olan iktidar partisinin ideolojik yapısı, siyasal dirence ilişkin eleştirilerin başında gelmektedir. Getirilmek istenen reformların özellikle anayasamıza aykırılığının ileri sürülebilmesi yasal dirençtir. Öte yandan, merkezi hükümet bürokrasimizin özellikle kendi yapısı dışında hazırlanan bir çalışma taslağının kendisine empoze edilmesini, kurumsal di-

renç;¹⁴¹ insanların yıllardır alışageldikleri kuralların değiştirilmesine direnç göstermelerini ise, toplumsal neden olarak görmektedir. Oysa, gerek akademik alandaki kamu yönetimi araştırmacıları tarafından sık sık dile getirildiği gibi, gerekse uygulamaya geçirme sorunu yaşanan ulusal kamu yönetimi araştırma projelerinde (Meh-tap ve Kaya), yerel yönetimlerin yeterince güçlü olmadıklarına ilişkin durum saptamaları bulunmaktadır.¹⁴² Söz konusu araştırmalarda getirilen önerilerin başında ise, yerel yönetimlere yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve o yerin imarı ve bayındırlığı, tarımsal ve ekonomik kalkınmasına ilişkin görevler verilmesi yer almıştır. Ancak, Tasarı'yla yerel yönetimlere bırakılan görevler için gerekli siyasal, yönetsel, yasal ve ekonomik altyapı oluşturulmaz ise, üstlenme olacak, ancak gerekli güç olmayacaktır.

Ülkemizde merkezi yönetim ve yerinden yönetim

Bilindiği üzere ülkemizdeki merkezi yönetim anlayış ve uygulaması anayasamız ile belirlenmiştir.¹⁴³ Merkezi yönetim, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Yerel yönetimler ise, il, belediye veya köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasayla belirtilen ve karar organları, yine yasada belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla, yerel yönetimler dendiğinde şu üç birim ülkemizde kurulu ve işler haldedir:

1. İl Özel İdareleri: Halen mevcut 81 ilde, il valisinin başkanlığında kuruludur.

2. Belediyeler: Halen 16 büyükşehir belediyesi ve 3215 il, ilçe ve belde belediyesi bulunmaktadır.

3. Köyler: Halen 35.111 köy bulunmaktadır.¹⁴⁴

Anayasamıza göre, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak yasayla düzenlenmesi öngörülmüştür. Ancak, bu yetkinin yanı sıra, merkezi yönetim aşağıda yer alan dört genel amaca ulaşılabilmesi için, yasada belirtilen esas ve usuller çerçevesinde yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Bunlar :

1. Yerel hizmetlerin yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesi,
2. Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
3. Toplum yararının korunması,
4. Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayettir.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda yerel yönetimler

51 esas ve 9 geçici maddeden oluşan KAYTEK Tasarısı'nda, yerel yönetimlere ilişkin pek çok doğrudan ve dolaylı madde veya hüküm bulunmaktadır. Buna göre, örneğin Tasarı'nın 5/e maddesinde adı geçmediği halde, "görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" denilerek, yerel, yerinden yönetim anlayışını betimleyen "Subsidiarity" ilkesinden söz edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde yer alan bu ilkeye göre, kamu hizmeti sunma sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmalıdır.¹⁴⁵ Tasarı'da yerel yönetimlere ilişkin olarak yer alan konular, aşağıdaki başlıklar altında ele alın-



Tasarı'da en radikal reform önerilerinden biri, yapılacak ilk yerel yönetimler seçiminden sonra yürürlüğe girmesi istenen "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" uygulamasıdır. Böylece, Batı'da bir çok örneği bulunan etkili bir kamu denetim sistemi getirilmek istenmektedir.



muş ve değerlendirilmesi yapılmıştır:

A. Tasarı'nın amacı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın amacı, metnin birinci bölümünde şu dört grupta belirlenmiş:

1. Katılımcı, saydam, hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması;

2. Kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi için merkezi idare ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi;

3. Merkezi yönetim örgütlenmesinin yeniden yapılandırılması;

4. Kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi.

Tasarı'nın birinci amacında, çok genel ve çağdaş kavramlar bulunmaktadır. Bilindiği üzere, bunların etkinliği işlerlik kazandığı ölçüde artmaktadır. İkinci ve üçüncü amaçların ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımına ve örgütlenmeye ilişkin olduğu görülmektedir.

B. Tasarı'nın kapsamı

Tasarı'da, merkezi idare olarak başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların kastedildiği belirlenirken; yerel yönetimler olarak bir değişiklik getirilmediği ve il özel idaresi, belediye ve köylerin kastedildiği anlaşılmaktadır.

C. Koordinasyon yetkisi

Tasarı'nın 6. maddesinde, merkezi yönetimin genel yetkilerinin neler olduğu sıralanırken, bu yetkiler arasında hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyon yetkisinin, merkezi yönetimde olduğu ifade edilmiştir. Bu yetkinin kullanılmasını kolaylaştırmak için de 7. maddede, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetler içerisinde, yerel yönetimlere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik etme ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetlerinin de yer aldığı görülmüştür. Bu durum en somut biçimde, Tasarı'nın 35. maddesinde sıralanan İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı görevleri arasında yer almıştır. Zira, adı geçen daire başkanlığının görevleri arasında "Bakanlığın görev alanına giren konularda yerel yönetimlere dönük

eğitim programları hazırlamak ve uygulamak" görevi de bulunmaktadır.

D. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları

Tasarı'da yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin madde, 8. maddedir. Buna göre, yerel ortak ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Söz konusu görev, yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesinde göz önünde bulundurulması istenenler ise şunlardır:

1. Yönetimin bütünlüğü,
2. Kalkınma planı ilke ve hedefleri,
3. Yasalarla belirlenen esas ve usuller,
4. Kendi stratejileri,
5. Kendi amaç ve hedefleri,
6. Performans ölçütleri.

Tasarı'nın bu maddesinde son olarak, yerel yönetimlerin yasalarla verilmiş olan temel görev ve hizmetlerden herhangi birini ciddi biçimde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, merkezi yönetimin bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verdikten sonra, durumun gerektirdiği tedbirleri alacağı belirtilmiştir. Tasarı'nın bu maddesi, "İdari Vesayet" adı verilen ve merkezi yönetimin yerel yönetimlerin kararlarını onaylama veya iptal etme yetkisini⁽¹⁰⁾, sadece yasalarda belirtilen hallerde kullanabilmek yerine, gerektiğinde onun yerine geçerek gereken tedbirleri alma yetkisini merkezi yönetime bıraktığı görülmektedir. Bu durum, denetimi gerekmele birlikte yerel yönetimlerin yetkileri yönünden çok ağır sonuçlar doğurabilecek, somut olmayan bir idari vesayet olmaktadır ki, anayasamızdaki yerinden yönetim ilkesiyle de ters düşmektedir.⁽¹¹⁾

E. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri

Tasarı'nın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlendiği 9. maddesinde, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin valilik ve kaymakamlıklarla gerçekleştirileceği; ancak, merkezi yönetim birimlerinin, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde teşkilat kuramayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlere bırakılan bu faaliyet alanı ayrıca, ilgili bakanlıkça uygun görülmesi ha-

linde merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan hizmetlere ilişkin yatırımların yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilebileceği belirtilerek genişletilmiştir. Hatta, bu yatırımlara ait ödeneklerin, ilgili kuruluş tarafından o yerel yönetimin bütçesine aktarılacağı belirtilmiştir.

Buna benzer bir merkezi yönetim desteği de, proje bazında merkezi yönetimin gerekli kaynaklarını ilgili yerel yönetimlere aktararak, işbirliği içinde hizmetlerin yürütülmesinin sağlanabileceği olmuştur. Bu desteğin yanı sıra, yerel yönetimlerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliğine giderek, ortak yatırımlarda bulunabilecekleri de ifade edilmiştir. Buna göre, Tasarı'nın 11. maddesinde, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi amacıyla, yerel yönetimlerin kendilerine ait hizmetleri, ilgileri itibarıyla aşağıda adı geçenlere gördürebileceği belirtilmiştir. Bunlar:

1. İlgileri itibarıyla üniversiteler,
2. Noterler,
3. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
4. Hizmet birlikleri,
5. Alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütleri,
6. Özel sektöre ait kuruluşlar.

Ancak, böyle bir durumda sorumluluğun yerel yönetim biriminde olacağına ilişkin hükümlerin saklı kalacağı ifadesinin de, aynı maddede yer aldığı göze

çarpmaktadır. Burada, "yerel yönetimlerin kendilerine ait hizmetler" ifadesi dışında hiç bir sınırlama getirilmemesi, en azından geçiş döneminde bazı olumsuzluklara neden olabilecektir. Aksi halde, yerel yönetimlerin denetimi açısından, denetime yetkili makamların iş yükünde görece bir artışa neden olacaktır.

E. Yerel yönetimlerin korunması

Tasarıda, yerel yönetimleri koruyan ve onları güçlülük yapan en önemli hüküm ise, 9. maddenin son paragrafında şu şekilde yer almıştır:

"Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz."

G. Mali kaynak

Tasarı'nın yerel yönetimler yöneticilerini en çok ilgilendiren maddesi ise, mali kaynak dağılımına ilişkin 10. madde olmuştur. Zira, bu maddede öteden beri kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetimler için, eğer uygulamada sorun çıkmazsa büyük bir rahatlatma sağlayacak hükümler getirildiği görülmüştür. Buna göre, yerel yönetimlerin mali durumlarını düzeltmesi beklenen hükümler şunlardır:

1. Yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır.

2. Yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır.

3. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payın, İskandinav ülkelerinde %45'lere

vardığı, gelişmemiş Afrika ülkelerinde bile %15'ten aşağı olmadığı, dünya ortalamasının ise %30 olduğu bir gelir paylaşımında, ülkemizdeki uygulamanın %5'i geçmemesi, üstelik İller Bankası'nın siyasi tercihlili uygulamaları nedeniyle yerel yönetimlerin mağdur edildiği düşünüldüğünde, Tasarı'nın bu maddesi, vaad edilenle-

rin gerçekleşmesi ölçüsünde hizmetlere yansıyacaktır. Aslında, yerel yönetimler açısından Tasarı'nın en pragmatik kısmı olan bu madde, yerel yönetimleri kaynak açısından büyük ölçüde rahatlatacaktır. Buna rağmen iç-dış kredi talebinde bulunanlara ise, seçilen dönemde geri ödemesi yapılmak şartıyla kredi verme ve garantörlük yanıtı verilmelidir. Aksi halde, "enkaz devraldım" diyen yerel yönetim anlayışından kurtulmak mümkün olmayacaktır.

H. Denetim

Kamu kurum ve kuruluşlarının içeriden ve dışarıdan hukuka uygunluk açısından, mali açıdan ve performans açısından denetleneceğinin ifade edildiği Tasarı'da, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve yerel yönetim birliklerinin dış denetiminin Sayıştay veya Sayıştayca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılacağı ve denetim sonrasında sorumluların hesaplarının ve işlemlerinin kesin hükme bağlanacağı belirtilmiştir. Bu amaçla Sayıştay'ın kendi bünyesi içinde uzman daireler oluşturabileceği gibi, bölge düzeyinde de taşra birimleri kurabileceği esnekliği getirilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin içinde yer aldığı halde yukarıda adı geçmeyen köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birliklerin denetiminin ise, mülki idare amirleri eliyle yapılacağının ayrıca belirtilmiş olduğu görülmüştür.

Yerel yönetimlerin dış denetiminde görevlendirilen Sayıştay, aslında kurumsal bazı sorunları nedeniyle, halen denetlemesi gereken yönetimlerin ancak %10-15'ini denetleyebilmektedir. Üstelik bu denetimi de hukuki ve maddi denetim biçiminde yapmaktadır. 838 sayılı Sayıştay Yasası'na "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlıklı ek 10. madde getirildiği halde, öngörülen performans ölçütlerine dayalı bir denetimin, henüz Sayıştayımız tarafından yapılmadığı görülmektedir.⁽¹¹⁾ Bu haldeki bir Sayıştay'ın yerel yönetimlerin dış denetiminde başarılı olması beklenemeyeceğinden, geriye "Sayıştayca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yaptırılacağı" hükmü önem arz etmektedir. Bu durum ise, her zaman şüphelere açık bir konu olmaya devam edecektir.

Tasarıda yerel yönetimlerin "kamuoyu denetimi" yoluyla denetlenebilmesi için, "Bilgi edinme hakkı ve saydamlık" başlığı altındaki 41. maddesinde, kesinleşen fa-

aliyet ve denetim raporlarının uygun iletişim araçlarıyla, kamuoyunun incelemesine açık hale getirileceği; yerel yönetimlerde bu raporların ayrıca meclislerin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulacağı hükmü getirilmiştir. Çok etkili bir yerel halkla ilişkiler yöntemi olan bu yenilikle, "Halka dönük idare, sonuçlara dönük idaredir"⁽¹²⁾ anlayışının yerleşmesi sağlanabilecektir. Gerisi, yerel halkın da bilinçlenmesine kalacaktır ki, bu durum zaman alacaktır.

İ. Mahalli idarelerde halk denetçisi uygulaması

Tasarı'da en radikal reform önerilerinden biri sayılabilecek yenilik, yapılacak ilk yerel yönetimler seçiminin sonra yürürlüğe girmesi istenen "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" uygulamasına geçilmesi olmuştur. Yıllardır "ombudsman" kurulması yönündeki girişimlere karşın, ilk defa bu konuda somut bir adım atıldığı ve ombudsmanın Türkçe karşılığı olan "Halk Denetçisi" adıyla Batı'da bir çok örneği bulunan etkili bir kamu denetimi sisteminin getirilmek istendiği görülmüştür. Böylece, her ilde, yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin:

1. Hukuka uygunluğunu değerlendirmek;

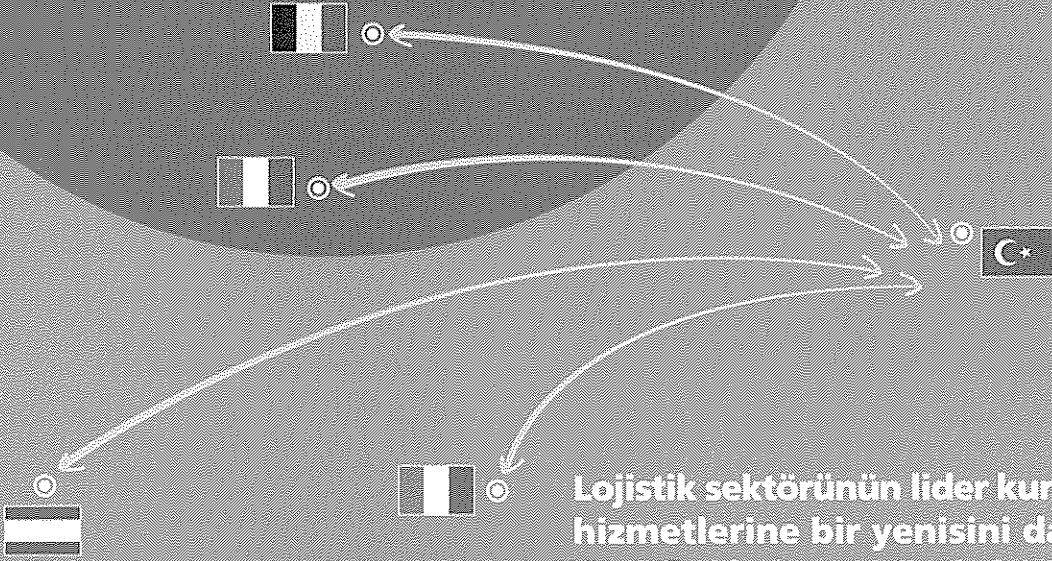
2. Aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilmesi gerekmektedir.

Tasarı'nın 42. maddesine göre, halk denetçisi olabilmek için adayların, 657s. DMK'nın 48. maddesinde aranan şartları taşımalarının yanı sıra kamu yönetimi, hukuk, iktisat, işletme, maliye ve çalışma ekonomisi alanlarında en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun veya bu alanlarda lisansüstü derece sahibi olmaları; en az 10 yıl mesleki deneyim sahibi olmaları ve toplumda saygınlığı bulunan kişilerden olmaları gerekmektedir. Tasarı'da ayrıca, halk denetçisinin her il için bir kişi olarak seçileceği; görev süresinin beş yıl olacağı; asliye hukuk mahkemesinde, "Görevinin devamı süresince işlerini tam bir dikkat, dürüstlük ve tarafsızlık ile yürüteceğine, kanun hükümlerine aykırı hareket etmeyeceğine" dair yemin ederek göreve başlayacağı; görevinin devamı süresince herhangi bir kamu kuruluşunda veya özel kuruluştaki ücretli bir işte çalışmayacağı; kendisine büro ve personelin, il özel idaresi tarafından sağlanacağı; il nüfusuna göre kendi-

5 günde Avrupa!

day5done
by sertrans

Fransa, İtalya, İspanya ve Belçika'ya
veya bu ülkelerden Türkiye'ye 5 günde
garantili grupaj karayolu taşımacılığı.



**Türkiye'de
ilk ve tek!**

Lojistik sektörünün lider kuruluşu Sertrans, benzersiz hizmetlerine bir yenisini daha ekledi: 'Day5Done'. Yani 5 takvim gününde bu ülkelerden gelecek veya bu ülkelere gidecek ürünlerinizi yerine ulaştırma garantisi. Uçak kadar hızlı ama çok daha ekonomik.

Uzman kadrosu, dev araç filosu, yüksek teknolojisi ve ISO 9001:2000 belgeli üstün hizmet standartlarıyla Sertrans, müşterileri için çözüm üretmeye devam ediyor. Teknolojiye yaptığı yatırımlarla en doğru bilgiye en kısa zamanda ulaşmanızı sağlarken, fiyat-maliyet optimizasyonu sunuyor. Taşımacılık ve gümrükleme hizmetlerine ek olarak Lojistik şemsiyesi altında, tedarik zinciri yönetiminden depo yönetimine, stok yönetiminden nakliye yönetimine ve danışmanlık hizmetlerine kadar bir çok mükemmel hizmeti bir arada sunarak, günümüzün rekabet ortamında, müşterilerine ana faaliyet alanlarına odaklanma özgürlüğü sağlıyor. Müşterilerinin isteklerini anlayan, sorunlarını derinlemesine irdeleyen ve çözüm üreten ekibiyle, gerçek bir 'Lojistik Üssü' olarak hizmet yelpazesini sürekli genişletiyor. Tüm bunların yanında uygun fiyat yapısıyla da çabanıza destek oluyor. Daha aزیyla yetinmeyin, Sertrans'a gelin.

sertrans

sine aylık verileceği belirtilmektedir.

Tasarı'ya göre, halk denetçisinin görevleri şunlardır: Yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren işlem ve eylemlerine karşı menfaati ihlal edilenler tarafından yapılacak başvuru üzerine, gerekli bilgi ve belgeleri inceleyerek, gerektiğinde tarafları dinleyerek, 45 gün içinde kararını vermek; kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirmektir. Halk denetçisi tarafından hazırlanan raporlar halka açıktır. İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların yanıtlarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır. Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuru, süresi içinde yanıtlanmaması üzerine 30 gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler nedeniyle, halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idari yargıya başvuru hakkının ön şartı değildir. Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği, kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu, İl Genel Meclisi'nin bilgisine sunar. Halk denetçileri, görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığının olması; görevi gereği edindiği bilgi ve sırları açıklaması; eylem ve işlemleri ile kendisine olan güvenin sarsılması durumlarında, İl Genel Meclisi'nin üçte iki çoğunluğu ile görevinden alınır. Bu durumda boşalan halk denetçiliğine, kalan süre için yenisi seçilir.

Tasarı'da getirilen bu radikal değişiklik, aslında yıllardır ülkemizde akademik düzeyde ele alınan, ancak bir türlü uygulamasına geçilemeyen olumlu bir yenilik olmaktadır. Zira, İsveç kökenli olan ve oradaki adıyla ombudsmanın, Sovyetler Birliği döneminde bile varlığından söz edilmekte, Avrupa ülkelerinde ise çeşitli adlar altında görev yapmakta oldukları bilinmektedir. Ancak, Tasarı'da yargı dışı denetim yapacak olan halk denetçisinin, sadece yerel yönetim hizmetleri için getirilmiş olması ilginçtir.⁽¹⁾ Çünkü, Tasarı'da merkezi yönetimin bu yoldan denetimi öngörülmemiştir. Diğer taraftan,

halk denetçisinin hukuka uygunluk denetimi de yapacak olması, hemen bütün mağdurların idari yargı öncesinde halk deneticisine başvurma yolunu denemesine yol açacaktır ki, bu durum iş yükünün artması nedeniyle, hizmet kalitesinin büyük ölçüde düşmesine neden olacaktır.

J. Yerel yöneticilerin genel sorumlulukları

Doğrudan yerel yönetimlerin adı geçmemekle birlikte, "bu kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların" denilerek, yerel yönetimlerin de kapsama alındığı yöneticilerin sorumluluklarına ilişkin genel 43. maddede, her kademedeki yöneticilerin görevlerini aşağıdaki ölçütlere uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumlu olacakları belirtilmiştir. Bu ölçütler şunlardır:

1. Mevzuata uygunluk,
2. Stratejik plan ve programlara uygunluk,
3. Performans ölçütlerine uygunluk,
4. Hizmet kalite standartlarına uygunluk.

K. Yetki devri

Tasarı'nın 45. maddesinde, merkezi yönetimde bulunanların yanı sıra il özel idaresinin başı olarak valiler ile belediye başkanlarının, sınırları açıkça belirtilmek ve yazılı olmak şartıyla, yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilecekleri hükmü getirilmiştir. Maddede ayrıca, söz konusu yetki devrinin uygun araçlarla ilgililere duyurulacağı da belirtilmiştir. "Uygun araçlar" denildiğinde, etkinliği açısından, ülkemizde giderek kullanımı artan "e-devlet" anlayış ve uygulamaları akla gelmektedir.

L. Başka kurumlarda personel görevlendirme

Tasarı'nın, başka kurumlarda kurum personelinin görevlendirilmesine ilişkin 47. maddesine göre:

1. İl özel idarelerinde valilerin,
2. Belediyelerde ise belediye başkanının talebi
3. İlginin ve kurumunun muvafakatı üzerine,
4. Merkezi yönetim personelinin memur statüsünde olanlar,
5. Yerel yönetimlerin yönetici kadrolarında veya
6. Bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilirler.
7. Bu personel, kurumundan izinli sayılacak ve asıl kadrosuyla ilgisi devam edecektir.

Böylece, ülke içinde yerel yönetimlere bırakılan hizmetler için aktarılması gereken tahminen 1.250.000 dolayındaki kamu personelinin, gerektiğinde dolaşımı sağlanmış olacaktır. Ancak, bu dolaşımın personel ihti-

yacından veya haklı kişisel gerekçelerle yapılmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

Geçiş sürecinde yapılması gerekenler

Tasarı'nın önümüzdeki dönem içinde yasalaşması ve yürürlüğe girmesi halinde, geçiş sürecinde yapılması gerekenleri, "geçici hükümler" başlığı altındaki şu üç grup altında toplamak mümkündür. Bunlar :

1. Yerel yönetimlere devredilmesi gerekenler,
2. Yerel yönetimlere devredilebilir olanlar,
3. Yerel yönetimler için özel durumlar.

A. Yerel yönetimlere-öl özel idarelerine devredilmesi gerekenler

1. Milli Eğitim Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, okul, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli;

2. Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli;

3. Kültür ve Turizm Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal nitelik taşımayan kütüphane ve müzeler ile halk kütüphaneleri, kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli ve öğren yerleri belediye sınırları dışında ise;

4. Çevre ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve

benzeri tesisler belediye sınırları dışında ise ve milli parklar;

5. Tarım ve Köy işleri Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar hariç enstitü ve laboratuvarları ile üretim istasyonları bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere

personeli;

6. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile huzurevi, çocuk yuvası, kreş gibi tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları dışında ise;

7. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları dışında ise;

8. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredileceği belirtilmektedir.

Ancak, Meclis'e giden tasarı metninde, Milli Eğitim Bakanlığı'na ilişkin düzenlemenin değiştirildiği söylenmektedir.



B. Yerel yönetimlere--belediyelere devredilmesi gerekenler

1. Kültür ve Turizm Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal nitelik taşımayan kütüphane ve müzeler ile halk kütüphaneleri, kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli ve ören yerleri belediye sınırları içinde ise;

2. Çevre ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisler belediye sınırları içinde ise;

3. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile huzurevi, çocuk yuvası, kreş gibi tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde ise;

4. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde ise;

C. Yerel yönetimlere--belediyelere devredilebilir olanlar

1. İl özel idarelerine devredilen sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi ve dispanser gibi koruyucu sağlık hizmeti veren tesisler il özel idarelerince, Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli;

2. İl özel idarelerine devri öngörülen Tarım ve Köy işleri Bakanlığı'nın taşradaki enstitü ve laboratuvarları, aynı Bakanlık tarafından belirlenen esas ve usullere göre

bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli, görev alanına göre üniversitelere ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yanı sıra belediyelere de devredilebileceği belirtilmektedir.

D. Yerel yönetimler için özel durumlar

Tasarı'da ayrıca, kaldırılması öngörülen "Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün" görev ve yetkileri; araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile bunlara ait

ödenekler İstanbul ilinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne; İstanbul dışındaki illerde ise, il özel idarelerine devredileceği belirtilmektedir. Söz konusu kurumun personelin kadro ve pozisyonları ise, yine İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile il özel idarelerine devredileceği ve başkaca bir işleme gerek kalmadan personelin de bu kadro ve pozisyonlara atanmış sayılacağı ifade edilmektedir.

Sonuç

Bu Tasarı veya benzeri diğer reform çalışmalarında aslında, yapılmak istenenlerin temelinde, Türk kamu yönetiminin ve tabii ki yerel yönetimlerin, çağdaş ve dinamik yönetim anlayışı ve uygulamasından uzak kalmaları yatmaktadır. Bu nedenle, tüm yönetsel reform çalışmalarında,

örneğin 1988 yılında İngiltere'de başlatılan reform çalışmalarında ele alındığı gibi, aşağıda sıralanan temel sorular sorulmalı ve elde edilen yanıtlara göre değişime gidilmelidir. Söz konusu sorular ve yanıtları şunlardır⁽¹⁴⁾:

1. Soru: Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı?

Yanıt: Gerek yoksa hizmet ve örgütü kaldırılmalı.

2. Soru: Gerek varsa, bu hizmeti devletin üretmesi gerekiyor mu?

Yanıt: Gerekmiyorsa, özelleştirilmeli.

3. Soru: Gerek varsa, devletin yönetim ve denetimin-



Tek tip belediye modelinden öteye geçip, belde, ilçe, il ve turistik yöre vb. belediyeler için farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları getirilmelidir. Bu çerçevede Tasarı, yerel yönetimlerin yeni hizmetleri üstlenmesini sağlamakla birlikte, uygulamada anlaşılacak hükümleriyle de yerel yönetimleri güçlendirmeye çalıştığı izlenimini vermektedir.



piyasada nakit mi yok?

gani var.

Acil nakit ihtiyacı mı var?

gani var.

Çek/senet tahsilatında problem mi var?

gani var.

Stok maliyetini düşürmek mi lazım?

gani var.

Satış fiyatı doğru mu?

gani var.

Nakit akışı kontrol altında mı?

gani var.

Ödeme ve tahsilat planlarını kim yapacak?

gani var.

Gerçekten kâr ediyor musunuz,
daha fazla kâr edebilir misiniz?

gani var.

Şirketinize özel çözüm getirecek
bir bankacıya mı ihtiyacınız var?

gani var.

gani kim?

Garantili Nakit İdaresi Uzmanı.

gani bu hizmetleri her sektörde,
her KOBİ ve işyeri sahibine vermeye hazır.
Sizin gani'niz size en yakın Garanti şubesinde
davetinizi bekliyor. Bir telefonunuz yeter.



Microsoft

Ayrıca ücretsiz nakit idaresi paketi



Paketin içinde bir finans rehberi, bir de bilgisayar programı CD'si var. Dikkat, bu bir muhasebe programı değil. KOBİ sahibinin/yöneticisinin, finans yönetimini en verimli şekilde yapabilmesi için, Microsoft işbirliğiyle hazırlanmış özel bir yazılım. Bilgisayar kullanmamış bir iş sahibi bile kolayca kullanabilir. ganigani finans rehberinde ise finans yönetiminin temel kavram ve yöntemlerini bulacaksınız. ganigani kullanın, ganigani kazanın...



Daha fazla bilgi için, www.ganigani.com adresini ziyaret edebilir, 444 0 333 Alo Garanti'yi ya da (0212) 630 86 86 İşletme Bankacılığı Hizmet Hattı'nı arayabilirsiniz.



Garanti

İşletme Bankacılığı

de bu hizmet özel sektörde üretilebilir mi?

Yanıt: Üretilebiliyorsa, hizmet alımına yönelmeli.

4. Soru: Üretilemiyorsa, ulusal çapta olanları merkeze bırakmalı, bu büyüklükte olmayanları ise, halka en yakın hizmet birimi olarak yerel yönetimlere bırakılmalı, ancak etkin biçimde yapılması için tedbirler alınmalı.

Bu sorular ve yanıtları göz önünde bulundurularak yapılacak bir reform çalışması, aslında kamu yararı nedeniyle kamu yönetiminde bir türlü tam olarak ölçülemediği için verimli-verimsiz tartışmalarına büyük ölçüde son verecektir. Zira, verimlilik yerine etkinlik ve merkezden yönetim yerine hizmete-halka yakınlık-subsidarity ilkeleri de, yerel yönetim kültüründen yoksun yerel bürokrasimizin başarısına yeterince katkı sağlamamıştır. 10 yılda 13 milyar dolarlık bir yabancı kredi borcunu devlete ödeten ülkemiz yerel yönetimleri, merkezi yönetimin rehberlik ve önderliği anlamındaki denetimine ihtiyacı olduğunu göstermiştir.

Tasarı'yla getirilmek istenen kamu yönetimi-yerel yönetim ilişkileri düzeni ise, merkeze ait birçok görevin yerel yönetimlere aktarılmasını sağlamakla beraber, yerel yönetimlerin yerinden yönetim veya özerkliklerinin korunduğu bir düzeni işaret etmektedir. Ancak, başarı için yerel yönetimlerin yetkilerinde getirilen bu önemli değişikliğin, mutlaka mali açıdan da desteklenmesi ve ulusal gelir kaynaklarının paylaşımında, hizmet sayısı, kalitesi ve çeşitliliğiyle bütçe miktarının orantılı olması gerektiği unutulmamalıdır. Zira, bu durumun halihazırda yetersizliğini, belediyelerin toplam harcamalarının %25.64'ünü dış kredilerle finanse etmelerinden anlamak mümkündür.

Aslında, bugün için ülke nüfusunun %76'sının, 2005 yılında ise %87'sinin yerel yönetimlerden hizmet beklemesinde olacağı düşünüldüğünde,⁽¹⁴⁾ Tasarı'yla getirilen yeni yerel yönetim düzeninin, ileride daha da ötesine geçmeyi gerektireceği açıktır. Çünkü, demokrasi okulu olarak bilinen belediyelerin, halkın bilinçlenmesi ölçüsünde daha yetkin ve başarılı olacağı beklenmelidir. Ancak, devredilen görev, yetki ve sorumlulukların belediyeler yerine şimdilik tecriden il özel idarelerine bırakılması, Türk Kamu Yönetimi'ndeki merkezi yönetim ve klasik devlet yönetimi anlayışından kaynaklanmaktadır. Oysa, merkezi yönetimin taşradaki en güçlü devlet ve hükümet temsilcisi olan valilerin başında bulunduğu

il özel idareleri, ülkemizdeki yerel halk tarafından yeterince bilinmemektedir.

Yerel yönetim dendiğinde ise, yerel halk en çok belediyeleri aklına getirmekte ve yerel hizmetleri de hep ondan beklemektedir. Bu nedenle, tek tip belediye modelinden öteye geçip, belde, ilçe, il ve turistik yöre vb. belediyeler için farklı kuruluş, gelir, görev ve çalışma esasları getirilmelidir. Bu çerçevede Tasarı, yerel yönetimlerin yeni hizmetleri üstlenmesini sağlamakla birlikte, uygulamada anlaşılabilecek hükümleriyle de yerel yönetimleri güçlendirmeye çalıştığı izlenimini vermektedir. Bu anlamda, Tasarı'ya getirilen eleştirileri, konuya ideolojik bakılması dışında, bazı eksikliklerin giderilmesi ve yasa- laştığında ortaya çıkması olası sorunların şimdiden engellenmesi yönünde eleştiriler olarak görmek gerekir.

Doç. Dr. Kamil Ufuk Bilgin

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) -
Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürü

Dipnotlar

- 1- Başbakanlık: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Ankara, 2003.
- 2- "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" Bkz.9 Ekim 1984 tarih ve 18540 sayılı R.G.
- 3- Başbakanlık: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 3, Mahalli İdareler Kanun Tasarıları, Ankara, Ocak 2004
- 4- Gabor PETERI – Violetta ZENTAI: "Lessons on Successful Reform Management", p. 24, Mastering Decentralization Reforms in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest-Hungary, March 2003.
- 5- KAYA Projesi için bkz. Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, sh.180, TODAİE yay., Ankara, 1991.
- 6- Bkz.1982 T.C.Anayasası, md.126 ve md. 127.
- 7- Bkz. yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/
- 8- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı için bkz, S. EMREALP-S. YILDIRIM: Yerel Yönetimde Başarının Yolları, Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME, İstanbul, 1993, sh. 74.
- 9- Nuri TORTOP: Mahalli İdareler, Yargı yay., Ankara, 1999, sh. 13.
- 10- Ali ULUSOY: "Kamusal Görev-Yetkilerin Yerel Yönetimlere Devri ve Üniter Devlet İlkesi", Kamu Yönetimi Paneli, Türkiye Barolar Birliği, 12.12.2003, Danıştay yay., Ankara, 2003, sh. 64.
- 11- Kızıltan ULUKAVAK: "Kamu Yönetimi ve Denetimi", Kamu Yönetimi Paneli, Türkiye Barolar Birliği, 12.12.2003, Danıştay yay., Ankara, 2003, sh. 109.
- 12- Atilla ALPÖGE: Halka Dönük Yerel Yönetim, Başbakanlık, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı-IULA-EMME, İstanbul, 1993, sh. 115.
- 13- Hikmet Sami TÜRK: "Yerel Yönetimlerde Halk Denetçiliği; Gereksinim ve İşlerlik", Kamu Yönetimi Paneli, Türkiye Barolar Birliği, 12.12.2003, Danıştay yay., Ankara, 2003, sh. 80.
- 15- Başbakanlık: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1, Değişim Yönetimi için Yönetimde Değişim, Ankara, 2003, sh. 45.
- 16- DPT: 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2000, sh. 196.

Bizimle hedefe daha yakınsınız.

Eczacıbaşı-UBP Portföy Yönetimi
uzman kadrosuyla,
bireysel ve
kurumsal müşterilere
Fon Yönetimi ve
Portföy Yönetimi'nde
özel çözümler sunuyor.

Gelin, hedeflerinizi konuşalım.

|||Eczacıbaşı

UNION BANCAIRE PRIVEE
PARIS

(0212) 319 56 56
www.eczacibasiubp.com

Eczacıbaşı-UBP
Portföy Yönetimi

Kent yönetimi modeli olarak BELEDİYE SİSTEMİ⁽¹⁾

Birgül Ayman Güler

Türkiye’de kent yönetimi, belediye adı verilen kamu idarelerine tanınmış bir yetkidir. Cumhuriyet tarihi boyunca kentler, 1930 yılında çıkarılmış olan 1580 sayılı Belediye Yasası temelinde ve aynı tarihte çıkarılan Umumi Hıfzısıhha Yasası ile yönetilmiştir. Kurucu yasal çerçeve, gerçekleştirildiği yıllarda yaygın bir kabul gören ‘belediye sosyalizmi’ yaklaşımından etkilenmiş görünür. Yasalar çeşitli maddelerde yapılan bazı değişikliklerle günün koşullarına ve değişen politikalara uyarlanmışsa da, iki temel özellik dışında başlangıçtaki genel yapısını korumuştur. Bu değişikliklerden biri 1959 yılında belediye olma koşulunun değiştirilmesi, ikincisi 1981 yılında su ve kanalizasyon yönetimi modelini değiştiren İSKİ modeliyle başlayarak 1984 yılında 3030 sayılı yasayla büyükşehir belediyesi modelinin kurulmasıdır.

1980 kırılması

Kent yönetimi olarak belediyecilik modelinin, 1980’li yıllardan bu yana, rant yöneticiliği ve ticari işletmecilik işlevleri genişlemiş, buna karşın toplumsal ihtiyaçları kamu hizmetiyle karşılama işlevinden sürekli biçimde uzaklaşmıştır. Hizmetlerin ihale yoluyla özel şirketlere aktarılmasıyla ilerleyen bu süreç, 1990’lı yıllarda imtiyaz sisteminde Danıştay yetkilerinin daraltılması, yap-işlet ve yap-işlet-devret modellerinin yaygınlaştırılması, anayasa uluslararası tahkimi kabul eden değişikliğin girmesi gibi gelişmelerle, kent yönetimlerinin küresel sermaye şirketleriyle içiçe çalışma dönemine açılmıştır. Kent yönetimi, temel altyapı hizmetleri bakımından, küresel ser-

mayenin kendisi için yüksek karlı yatırım alanı saydığı mekanların tekeli yönetimidir. Son yirmi yıldan bu yana uygulanan neoliberal politikalar, bir yandan kentlerde belediyelere özgü ‘yönetme hakkı’ni çözmek, bir yandan da belediyelerin ulusal merkezi yönetimle bağları kesilerek bu yerel idarelerle doğrudan sözleşmeler yapmak amacına kilitlenmiş durumdadır. Cumhuriyet tarihi açısından bakılırsa, kent yönetiminin gelişiminde 1981 İSKİ modeli başlangıç alınarak büyük bir kırılma dönemi içinde bulunduğumuz söylenebilir.

21. yüzyıl başında yapılanma

Kent yönetimi, 21. yüzyılın başında kısaca üç-P ile anılan "public-private partnership", kamu hizmetlerinde özel sektör ortaklığı politikasının baskısı altındadır.⁽²⁾ Bu baskı, ilk olarak, belediyelerin hem idari hem de mali açıdan "tam özerklik" statüsüne kavuşturulmasını, ikinci olarak belediyelerin hizmetleri vergilendirme değil, bedeli karşılığında sunarak ve özel piyasalardan borçlanarak finanse etmelerini öngörmektedir. Böylece belediye hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve kamu mekanizmaları dışına çıkarılması mümkün olabilecek, hizmetlerin yasalarla belediyeye verilen ‘hizmeti görme tekel’i olma konumu ortadan kaldırılabilecektir. Başka bir deyişle, içinde bulunduğumuz dönemde kent yönetimleri, yaklaşık çeyrek yüzyıldan beri merkezi yönetim için uygulanan ‘deregülasyon’⁽³⁾ (kamu idaresinin yetkilerini ortadan kaldırma) politikalarının somut hedefi durumundadır.

Böyle bir dönüşümün, yasalarda parçalı değişikliklerle

gerçekleştirilmesi denenmiş, ancak yeterli görülmemiştir. Bu nedenle son on yıldır, hem belediyeçilik yasaları hem de genel olarak yerel yönetim (il özel idaresi, yerel yönetim birlikleri) yasalarının topyekün yeniden düzenlenmesi istenmektedir. Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi öylesine geniş kapsamlıdır ki, hedeflenen yeni yapının kurulabilmesi için yalnızca yerel yönetim sistemine değil tüm devlet örgütlenmesine müdahale edilmektedir. Müdahalenin somut aracı, 1994 yılından bu yana, neredeyse ikişer yıl arayla ülke gündemine gelen

'Merkezi Yönetim ile Mahalli İdareler Arasında Görev ve Hizmetlerin Bölüşümü Hakkında Yasa' adlı tasarı taslaklarıdır.⁽⁴⁾ Bu girişimlerin en sonuncusu, Nisan 2003'te kamuoyuna 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' adlı metin biçiminde malolmuştur.⁽⁵⁾

Dışsal etkiler

Kent yönetiminde yapılan değişiklikler, ya da bunun kurumsal adıyla "belediyeçilik sisteminde 'reform'", genel kamu yönetimi reformu gibi, çeşitli uluslararası



ve yabancı örgütlerin yoğun etkisi altındadır. Bunlar arasında ilk sırayı, Dünya Bankası'nın aldığı söylenebilir. Bu kuruluş, belediyelere özellikle altyapı hizmetleri bakımından⁽⁶⁾ Çukurova Kentsel Gelişme Projesi⁽⁷⁾ ile 1987 yılında başlatığı ilgisini, İstanbul Su Temini Projesi, Ankara Kanalizasyon Projesi, Bursa Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Çeşme-Alaçatı Su ve Kanalizasyon Projesi⁽⁸⁾ kredileriyle sürdürmüştür. Dünya Bankası genel olarak belediye sistemine ilişkin yeniden yapılandırma önerilerini İller Bankası'nın tasfiyesine ilişkin önerisi ile somutlaştırmış ve 2000'li yıllarda "Türkiye'de Belediye Sektörü" adlı çalışmasıyla, sektörel ilgisini sektörün yönetimi boyutuna doğru genişletmiştir.⁽⁹⁾ Banka, içinde belediye reformu olmak üzere, Türkiye'ye 2004-2006 yıllarını kapsayacak 4,5 milyar dolar tutarında yeni bir kredi açmaya karar vermiş bulunmaktadır.⁽¹⁰⁾

Türkiye'de kamu yönetimi reformu konusunda yapılan çalışmalarda rol alan diğer kurumlardan, Dünya Bankası'nca hazırlanan bir 'İlerleme Raporu'nda şöyle bahsedilmektedir:⁽¹¹⁾

"Banka, Türkiye'ye yapısal ve sosyal programlar temelinde dışsal destek olarak çalışmaya devam edecektir. IMF makroekonomik çerçevenin belirlenmesinde öncülüğü sürdürecektir ve Banka, makroekonomik ve yapısal konularda IMF ile yakın eşgüdüm ilişkisinde olmayı sürdürecektir. Banka ve AB, düzenleyici reformlar ile yönetimle ilgili konularda yakın bir çalışma içindedir. Ayrıca OECD aynı konularda yakın çalışma ortağıdır. Ülke Yardım Stratejisi'nde belirtildiği gibi, diğer ortaklar da Türkiye'ye destek olmaya devam edecektir. Belediye reformu üzerinde KfW ile, bankacılık alanında JBIC ile, sosyal hizmetler ve sosyal koruma konularında UNICEF ile, toplum kalkınması konusunda UNDP ile, yolsuzluk konusunda TESEV ile, 'Small Grant Program'ından finanse edilen çok sayıda NGO (STK) ve belli başlı projelerde Banka ile çalışan öbür

NGO'lar ile yakın çalışma ilişkileri geliştirilmektedir."

Dış dünya aktörlerince talep edilen kent yönetiminin başlıca özellikleri ortaya çıkmıştır. Bunları şöyle sıralamak mümkündür:

1. Belediye ölçeği büyütülmelidir.
2. Görece küçük belediyeler, altyapı hizmetleri bakımından birlik kurarak çalışmalıdır.
3. Belediyelere idari ve mali özerklik tanınmalıdır; belediyelerin ulusal bütçe ile mali, merkezi yönetim ile idari bağlantısı kesilmelidir.
4. Belediyeler, gelirleri üzerinde tam söz sahibi olmalıdır. Vergi oranlarını belirleme ve giderek vergi koyma yetkisine sahip kılınmalı; hizmetleri bedeli karşılığında verme ilkesine göre çalışmalı, serbest borçlanabilir hale getirilmelidir.
5. Belediyeler giderleri ve bütçeleri üzerinde tam söz

sahibi olmalıdır. Personel, sözleşmeli ve meclis kararı ile istihdam edilmeli, böylece bu büyük harcama kalemi yatırımlar-ihaleler için engel olmaktan

Belediyelerin tanımında önemli bir unsur, malların statüsüdür. Tanımda yer almamakla birlikte, düzenlemenin bu konuya nasıl yaklaştığını, tanımla bir arada görmek gerekir. Taslağa göre, belediye kamu tüzel kişisi olmakla birlikte, malları devlet malı hükmünde değildir.

tan çıkmalıdır. Bu, hizmetleri ihaleyle gördürme bakımından da tam ve tek yetkili hale getirilmeleri demektir.

6. Belediyelerin özel sektörle tam serbestlik ve eşitlik ilişkisi kurması, bunların "kamu idaresi" olmaktan gelen üstünlüklerine son verilmesi ile mümkündür. Belediye malı devlet malı olmaktan çıkarılmalı, belediyeler yetki alanları içindeki her türlü taşınır ve taşınmaz üzerinde tek yetkili hale getirilmelidir.

7. Belediyelerin, hem özel şirketler hem de yabancı-uluslararası yerel yönetim örgütleriyle ilişki kurmaları serbest bırakılmalıdır.

2003 taslakları

1990'lı yıllardan bu yana hazırlanan belediye yasası taslaklarında, yukarıda sayılan özelliklerle ilgili kimi eksiklerin yerine getirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Taslakla-

rın sonuncusu, 7 Kasım 2003 tarihli. Toplam 94 maddeden oluşan bir "Belediye Kanunu Tasarısı Taslağı" ile toplam 32 maddeden oluşan "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı Taslağı"nda yer alan başlıca hükümler, dış dünyadan gelen "özerk kent yönetimi" taleplerinin karşılanmaya çalışıldığını göstermektedir.

Belediye nedir?

Taslağa göre belediye, "belde ve belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"dir. (BT, madde 3-a)

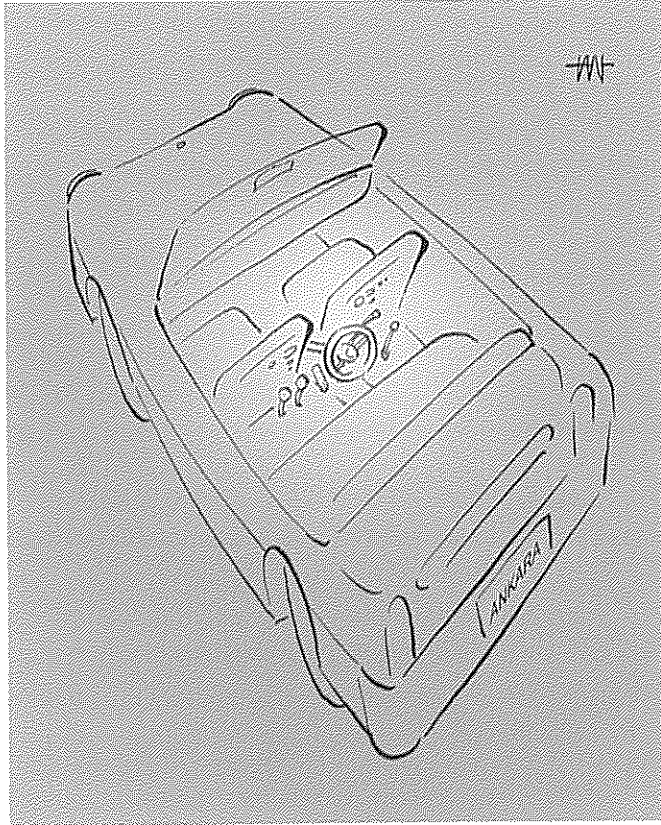
Belediye malları

Belediyelerin tanımında önemli bir unsur, malların statüsüdür. Tanımda yer almamakla birlikte, düzenlemenin bu konuya nasıl yaklaştığını, tanımla bir arada görmek gerekir. Taslağa göre, belediye kamu tüzel kişisi olmakla birlikte, malları devlet malı hükmünde değildir. En azından bu konuyu açıkça belirleyen bir cümleye yer verilmemiştir. Belediye mallarının devlet malı olarak sayılması, yalnızca bunlara karşı suç işleyenler bakımından söz konusudur: "Belediye mallarına karşı suç işleyenler, devlet malına karşı suç işlemiş olurlar" (madde 15/fıkra 21). Bu gevşek düzenleme, "haciz işlemi"ne ilişkin bir başka hükümde de karşımıza çıkmaktadır. Aynı maddenin 22. paragrafına göre, belediyenin "vergi, resim, harç gelirleri ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları haczedilemez." Demek ki, ücret – borçlanma – faiz – işletme gelirleri ile belediyelerin özel mallarıyla fiilen kamu hizmetinde kullanılmayan malları haciz işlemine açıktır. Üstelik, haczedilemeyen kalemlerin de "personel alacakları" söz konusuy-

sa, hacze konu olması mümkündür.

Malların statüsü ve haciz işlemi karşısındaki konumu, neo-liberal devlet reformu felsefesi nedeniyle günümüzde özel bir önem taşımaktadır. Yürüyen düzenleyici reformların temel koşullarından biri, tüm ekonomik sistemde "iflas hukuku"nun, kamu hukuku sınırlarına vurmada mümkün olan en geniş alanda kurumlaşmasını talep etmektedir. Kamu alanında "devlet malı" statüsü bu talep doğrultusunda daraltılmakta ve zayıflatılmaktadır. Yerelleştirme politikası, personeli memurluktan sözleş-

meliliğe çevirerek hizmetlerin piyasa esası üzerinden verilmesini nasıl güvence altına alıyorsa, kamu mallarının 'devlet malı' statüsünden 'özel mülkiyet' statüsünün hükümlerine bağlanması da aynı amaca hizmet etmektedir. Bu yaklaşımın mantıksal sonucu, tüm kamu mallarının haczedilebilirlik ve tüm kamu kurumlarının özel şirketler gibi iflas edebilirlik özelliklerine büründürülmesidir. Kısaca hükmün önemi, yerel kamu hizmetleriyle birlikte idarelerinin de özelleştirilmesine zemin oluşturmasındadır. "İdari ve mali özerklik" bu sürecin kesintisiz işlemesi



bakımından önem verilen bir güvence mekanizmasıdır.

Belediye ölçeği sorunu

Şimdi olduğu gibi, yine il ve ilçe merkezi olan yerleşmelerde belediye örgütü kendiliğinden kurulacak, diğer yerlerde herhangi bir yerleşmenin belediye olabilmesi için nüfusunun şimdi olduğu gibi 2000'i değil 5000'i aşmış olması gerekecektir. Bir yerleşme merkezi, çevresine şimdi olduğu gibi en çok 500 metre değil, en çok 2,5 km. uzaklıktaki küçük yerleşmelerle birlikte bu nüfus koşulunu sağlayarak belediyeleşebilecektir. Büyükçe-

bir kurulmasında uygulanan 300 bin nüfus ve en az iki ilçe ya da alt kademe belediyesi koşulu, nüfusun 1 milyonu aşması ve en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesi bulunması koşuluyla değiştirilmiştir. (BŞB Taslağı, madde 4) İmar düzeni ile altyapı hizmetlerinin gerekli kıldığı durumlarda, BŞB Meclisi kararı ve İçişleri Bakanlığı önerisiyle, bu yerleşmelerin Bakanlar Kurulu kararı üzerine BŞB sınırları içine alınması mümkün hale getirilmiştir. Bunların büyükşehir ilçe-ilk kademe belediyesi olabilmeleri için, nüfuslarının 50 bini geçmesi gerekli sayılmaktadır. Bu koşulu yerine getiremeyenlerin tüzel kişilikleri kalkacak, mahalle olarak örgütleneceklerdir. (BŞB, madde 6)

Taslak, şimdiki hukuksal düzende, boşlukta olan belediye ve köy tüzelkişiliğinin kalkması konusunu da düzenlemektedir. (madde 11) Buna göre, iki durumda tüzelkişilik sona erecektir:

a) Bir belediye/köy, bağlı olduğu il ve ilçe belediyesine ya da nüfusu 50 bini aşmış bir belediyeye 5 km.'den daha yakınsa bu belediyeye katılacaktır. Bunun için İçişleri Bakanlığı öneride bulunacak ve işlem ortak kararname ile tamamlanacaktır.

b) Nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler köy haline dönüştürülecektir. Bu da, İçişleri önerisi üzerine ortak kararnameyle yapılacaktır. Tasfiye işlemi, ilgili il özel idaresinde yapılacak, belediyenin memur ve kadrolu işçileri özel idareye alınacaktır. (Hüküm olmadığına göre, geçici çalışanlar ile sözleşmelilerin işten çıkarılacağı düşünülebilir)

Taslak, belediye ölçeğini büyütmektedir. Bunu hem büyükşehir belediyesi modeli, hem de diğer belediyeler bakımından yapmaktadır. Bu arada, üzerinde çok durulmasına karşın, "yerel yönetim özerkliği, yerel yönetim varlığına ya da kaldırılmasına yerel halkın karar vermesini gerektirir" biçimdeki temel ilke göz ardı edilmektedir. Yerel yönetim özerkliğinde demokrasi adına belki de tek etkili sonuç doğuran bu ilke, 'etkinlik' ve etkinlik için en uygun ölçek hedefi karşısında tereddütsüz biçimde feda edilmektedir.

Görev tanımları

Belediye Kanunu Taslağı, belediyelerin şimdiki durumunda yaklaşık 100 madde halinde sayılışına ters biçimde, belediyeleri görevleri bakımından "genel yetkili" sayan bir tutum sergilemektedir. Görev bakımından beledi-

yeler "mahalli müşterek nitelikteki her türlü ... hizmetlerin kararlaştırılması, yürütülmesi ve denetlenmesi konularında görevli ve yetkilidir. "Ayrıca belediyeler, yasalarca başka kamu kurum ve kuruluşlarına açıkça verilmemiş mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yerine getirir." (madde 14)

Genel yetkili olma konumu açık olmakla birlikte, ilgili madde bazı hizmet türlerini ismen bildirmiştir. Belirtilen hizmetlerin, özellikle belediyelere ait sayıldığı düşünülebilir. Ancak bu durumda sayımın "gibi", "bunlarla ilişkili" sözcükleri nedeniyle tam bir açık listeleme olmaması soru işareti yaratmaktadır:

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı;

b) Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, çevre, ev çevre sağlığı, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma, konut, zabıta, itfaiye, acil yardım ve kurtarma, şehir içi trafik, temizlik ve katı atık, evlendirme, defin ve mezarlık, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve bunlarla ilişkili hizmetler.

Aynı madde, iki fıkra halinde iki hizmet türünden daha görev olarak söz etmektedir. Anılan hizmetler eğitim ve sağlık alanlarına aittir ve bunlar emredici görevler değil, belediye organlarının takdir yetkisine bırakılmış türdendir:

c) Belediye okul öncesi eğitim kurumları açabilir; okul binası yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; eğitim kurumlarının her türlü araç-gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir.

d) Sağlıkla ilgili her türlü tesisi yapabilir ve bunları işletebilir.

Belediyeler bu işleri yaparken, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu" hükümlerine uygun davranmakla ve hizmetlerde öncelik sırasını "belediyenin mali durumu ve hizmetin aciliyeti" ölçütlerine göre belirlemekle yükümlüdür.

Yetki ve imtiyaz

Belediyelerin görevleri madde 14'te toplam 7 paragrafta belirlenmişken, yetki ve imtiyazlar madde 15'te 22 ayrı paragraf halinde sayılmıştır. Bu düzenleme, herşeyden önce belediyelerin tüm faaliyetlerini, istisnasız olarak, özel sektör eliyle görebileceği hükmünü getirmiştir: "Belediye, görevli olduğu hizmetleri satın alma ya da kiralama yoluyla da yerine getirmeye yetkilidir." Taslağın yasalaşması durumunda, belediyelerde öncelikle

istihdam hacminin daralacağını, hemşehrilerin belediye adına hareket eden şirket işçileriyle sürekli genişleyen bir yüzyüze ilişkiler dönemine gireceğini şimdiden söyleyebiliriz.

- 1) Her türlü faaliyet ve teşebbüste bulunmak,
- 2) Yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, ceza vermek,
- 3) İzin ve ruhsat vermek,
- 4) Belediyeye ait vergi, resim, harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,
- 5) Su sağlamak; tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlet-tirmek,
- 6) Toplu taşıma yapmak; kurmak, kurdurmak, işletmek, işlet-tirmek,
- 7) Taşınır ve taşınmaz malları satmak, kiralamak, de-ğiş-tokuş etmek, üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek,
- 8) Borç al-mak, bağış ka-bul etmek,
- 9) Haller, terminaller, fuarlar kur-mak, kurdur-mak, işletmek, işlet-tirmek,
- 10) Vergi alacaklarının terkinine karar vermek, sosyal yardımda bulunmak, ikinci ve üçüncü sı-nıf sağ-lığa aykırı yerlere ruhsat vermek, ilk yardım – am-bulans hizmeti vermek, motorlu taşıt muayenesi-emis-yon ölçümü yapmak.

Borçlanma yetkisi

Belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş olan su-kanalizas-yon, otobüs işletmesi gibi kurumlar ile şirketler, yetkili kurullarının kararlarıyla iç ve dış borçlanma yetkisine sa-hiptirler.

Dış borçlanma, yalnızca yatırımların finansmanı ama-cıyla yapılacaktır. Dış borçlanma Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hü-kümlerine göre, Hazine Müsteşarlığı üzerinden yürütü-lecektir.

İç borçlanma en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin vergi usul kanununa göre yeniden değerlendirilerek artırıl-

mış- %10'una kadar ise belediye meclisinin üçte iki ço-ğunluklu kararıyla, bundan fazla ise İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yapılacaktır.

Kamu kaynaklarından borçlanmayı İller Bankası kredi-leri temsil etmektedir. Taslağa göre İller Bankası, kendi-sinden yatırım ve nakit kredisi isteyen belediyenin geri ödeme planını yeterli görmezse, belediyenin kredi isteği-ni reddedecektir. Taslak, İller Bankası'nı piyasa koşulların-da rekabete sıkıştırmış, kamu bankası olmanın üstünlük-lerinden yoksun bırakmıştır. Belediyeler, asıl olarak iç ve dış para piyasalarına dayalı, kamu kredi sisteminin hiçbir rolünün bulunmadığı yeni bir borçlanma dönemine adım atmaktadırlar. Bu dönem, belediyeler için hazcedi-lebilirlik ve iflas ilan etme "yetkisi" tanınmış gerçekten yeni açılımlarla derinleşecektir.

İç ve dış borçların yıllık anapara ve faiz toplamı ödemesi,

son kesinleş-miş bütçe ge-lirinin -vergi usul kanununa göre yeniden değerlendirilerek artırılmış ola-rak- %25'ini geçiyorsa yeni borçlanma ya-pılamayacaktır.

Günümüzde yürütülen kamu reformu, devlet örgütlenmesini, yerellik (subsidiarite) ilkesi üzerine inşa etmektedir. Bunun anlamı, devlet örgütlenme-sinde merkezîyetçiliği sağlayan ve üniter yapılanmayı güvence altına alan "idarenin bütünlüğü" ilkesinin, idari vesayet uygulamasıyla birlikte kaldırılmasıdır.

Sonuç

Günümüzde yürütülen kamu reformu, devlet örgütlen-mesini, yerellik (subsidiarite) ilkesi üzerine inşa etmek-tedir. Bunun anlamı, devlet örgütlenmesinde merkezîyet-çiliği sağlayan ve üniter yapılanmayı güvence altına alan "idarenin bütünlüğü" ilkesinin, idari vesayet uygulama-sıyla birlikte kaldırılmasıdır.

Yerellik üzerine inşa edilen kent yönetimi, kentsel hizmetlerin kamu hizmeti olarak değil özel hizmet ola-rak görülmesi hedefiyle birlikte gelmektedir. Bu ne-denle, küreselleşme zamanlarında yerel yönetim özerk-liğinin "idari ve mali özerklik" olarak tanımlanması açık biçimde tek bir sonuç yaratmaktadır: Belediye yö-netimlerinin ulusal-merkezi yönetim ile bağlarının mümkün olduğunca gevşetilmesi, buna karşılık kent yönetimlerinin küresel piyasalar ile arasında yeni bağ-

lar tesis edilerek "yerel" in küresel'e bağlanması...

Kent yönetimlerinin öngörülen yeni konumu, yerel halk bakımından musluk başında belediye ile değil herhangi bir dünya devi su şirketiyle yüzyüze gelmesi;⁽¹²⁾ çöp atarken herhangi bir dünya devi katı atık şirketiyle alışveriş yapması;⁽¹³⁾ toptancı ve perakendeci hallerinde özel şirket yönetimleri ve korumalarıyla iş görmesi anlamına gelecektir. Bu şirketlerin, hemen tümü doğal tekel alanı olan yerel hizmetlerde gösterdikleri performansın ilk büyük göstergesi, hizmet fiyatının pahalılaşmasına yol açmaktır. Performanslarının ikinci büyük göstergesi, verdikleri hizmeti alım gücü olmayan semtlere ayak sürterek götürmeleri ya da götürmemeleridir. Bu nedenle toplumsal eşitsizliği derinleştirmeleridir. Üçüncü büyük sonuç ise, yüksek kar oranları sağlamak için yenileme yatırımlarında kısınç davranmaları ve hizmetlerin kalitesinde kabul edilemez düşüşlere yol açmalarıdır. Dördüncü büyük sonuç ise, uyumsuzluk çözümü uluslararası tahkime bağlanan imtiyaz sözleşmeleri sayesinde hizmeti bırakıp gittiklerinde yerel kamu gelirlerine haksız biçimde el koymalarıdır. Bu model ve bu aktör, dünyada az gelişmiş ülkelerde uygulanmış ve sınanmıştır. Başka ülkelerin deneyimlerinden de ders alınarak, küresel sermaye için talep edilen "yerel yönetim özerkliği"nin yerel halka ve Türkiye'nin yurttaşlarına yoksulluğun derinleşmesinden ve ulusal kaynakların bir kez daha yağmalanmasından başka bir şey getirmeyeceğini görmek gerekir.

Bu nedenle, hazırlanan yasa taslaklarının geri çekilmesini, Türkiye'de

1. Kamu yönetiminin "idarenin bütünlüğü" ve üniter yapı temelinde güçlü bir yerel yönetim sistemine dayalı olarak örgütlenmesini,

2. Yerel yönetimlerin, kır ve kent yönetimleriyle birlikte, özelleştirmek üzere değil kamu hizmeti üretmek üzere yeterli kaynak ve görevlerle donatılmasını,

3. Belediyenin, her türlü varlığını ve kamu yetkisini kamu yararı doğrultusunda kullanmasını sağlayacak ve kent yönetimini şirketlere değil yerel halka dayayacak çalışma ilkelerine kavuşturulmasını ve böylece kent yönetimi sisteminin demokratikleştirilmesini talep etmek gerekmektedir.

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

Dipnotlar

1. Bu yazı, Hacettepe Üniversitesi Tıp Fakültesi, Halk Sağlığı Anabilim Dalı tarafından 13-14 Aralık 2003 günü Ankara'da düzenlenen Türk Belediyecilik Sempozyumu - Sağlıklı Modern Kentleşme toplantısına sunulan bildiri temelinde hazırlanmıştır.

2. Türkiye'de bu modelin yürütülmesi için özel danışmanlık şirketleri ve yabancı kuruluşlar tarafından çeşitli raporlar hazırlanmış, toplantılar düzenlenmiştir. Bunlardan yakın tarihli bir örnek: Workshop on PSP in Municipal Infrastructure and Services, 12 May 2003, Ankara: Burada sunulan bildiriye örnek olarak, Vinson&Elkins, Republic of Turkey Increasing investment in municipal services: GTZ Public Private Partnership Consultancy, Improving The Legal and Regulatory Framework for PSP Projects: Lessons Learned from the Antalya Case: Omproving the PSP Process. Atölye toplantısında yapı-şlet-devret sisteminin belediyelerde karşılaştığı yasal sorunlar, Antalya'da Dünya Bankası kredisi ile bir Fransız şirketine imtiyaz verilmiş su işletmeciliğinde ortaya çıkan uyumsuzluklar ve bundan çıkarılacak dersler, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi için gerekli hukuksal ve kurumsal altyapıya ilişkin önlem ve örnekler gibi konular üzerinde durulmuştur.

3. Birgül A. Güler, "Devlette Reform", Mimarlık Dergisi, Mart 2003 -Özel ek.

4. Bu girişimlerden 1998 tarihli olanı için TMMOB, Mimarlar Odası, Ankara Kent Konseyi Girişimi, Ankara Gerçeği, Bildiriler ve Raporlar, yayın no: 219, Mayıs 1999, Ankara, s. 185-200'de bir değerlendirme bulunabilir. Ayrıca şu çalışmaya bakılabilir: "1998 Reformu Tasarısı Üzerine İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7/4 Ekim 1998, s. 3-25.

5. Bu taslakla ilgili olarak: Birgül A. Güler, İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetişel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı)", A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı, No. 59, Kasım 2003.

6. Genel-İş ve KİGEM, Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma, Aralık 1998 Ankara. Bu küçük kitapçıkta 1999 yılına kadar belediye altyapı sektöründe açılan krediler, ihaleler, yerli-yabancı şirketler hakkında ayrıntılı bilgi bulunabilir.

7. Resmi Gazete: 31 Ağustos 1987, 19560.

8. İstanbul için Resmi Gazete: 30 Ocak 1988, 19710; Ankara için RG: 19 Aralık 1990, 20730; Bursa için RG: 4 Temmuz 1993, 21627; Antalya için RG: 19 Ekim 1995, 22438; Çeşme için RG: 28 Ağustos 1998.

9. Dünya Bankası çalışmaları, yakın zamanda üç günlük bir toplantıya konu edilmiştir: İçişleri Bakanlığı ve Dünya Bankası Enstitüsü, AB Bağlamında Kamu yönetimi Reformu Süreci İçerisinde Yerel Yönetim Reformuna Bir Bakış, 6-7-8 Ekim 2003, Ankara.

10. Dünya Bankası web sitesi, November 6, 2003 günlü basın bildirisi. www.worldbank.org Dünya Bankası belediye sektörüne dönük olarak, elbette yalnızca Türkiye'ye değil çok sayıda başka az gelişmiş ülkeye de krediler açmaktadır. Bu siteden, tüm dünya ülkelerine 1950 yılından bu yana açılan kredilere ulaşmak, her biri için site üzerinden özet bilgi almak mümkündür.

11. World Bank, Country Assistance Strategy Progress Report of the World Bank Group for the Republic of Turkey, June 7, 2001, Report No. 22282 T, paragraf no: 41.

12. Türkiye'de ve dünyada küresel su şirketleri, bunların neden oldukları sorunlar üzerine kapsamlı ve doyurucu incelemeler şu kaynaklardan bulunabilir: Emek Araştırma Dergisi, 1999/1, "Su ticari meta değildir" sayısı, DSİK-Genel-İş, Ankara 1999; Emek Araştırma Dergisi, 2003/1, "Ulusötesi şirketler etkinliğini artırıyor" konulu sayı.

13. Emek Araştırma Dergisi, 1999/2, Genel-İş Sendikası, Ankara, "Çöp -yeni kar alanı" konulu sayı, Türkiye'de ve dünyada çöp (katı atık) şirketlerinin panoramasını sunmaktadır.

Bağlanmaktan korkmayın.

Şirketteki bilgisayarınızdan internete GPRSCELL ile bağlanın,
ne kadar veri iletişimi yapıyorsanız o kadar ödeyin.

GPRSCELL

Turkcell'in GPRSCELL internet erişim tarifi ile interneti kullandığınız kadar ücretlendirilirsiniz. Yani ne kadar veri iletişimi yaparsanız, o kadar ücret ödersiniz. Böylece evinizden ya da ofisinizden, bağlantı süresini hiç düşünmeden, dilediğiniz kadar internete bağlı kalabilirsiniz. Üstelik kullandıkça fiyat düşeceğinden, şirketinizin internet erişim giderleri de azalır.

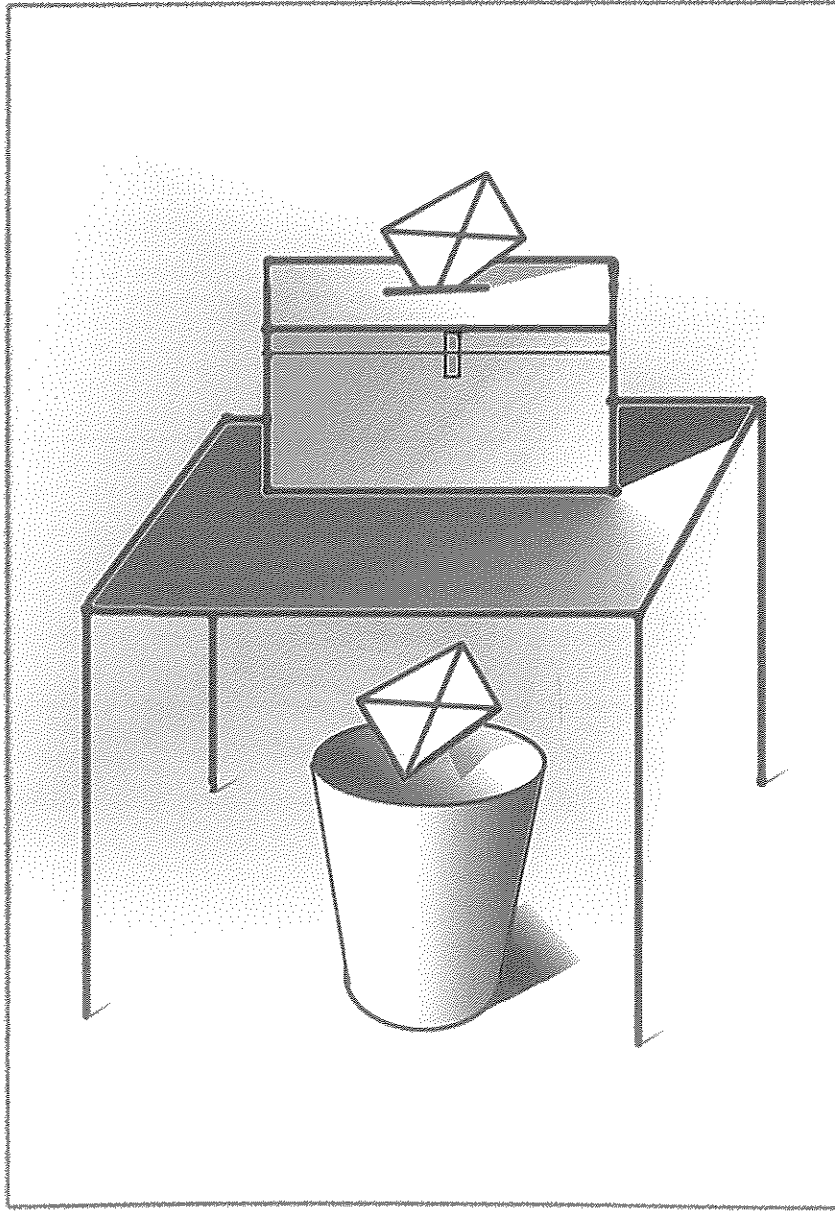
TURKCELL
KURUMSAL HİZMETLER

www.turkcell.com.tr/kurumsal_hizmetler
444 0 532

Karma seçim sistemi ve siyasal istikrar^{*}

Seçimler ve temsil adaleti

Seyfettin Gürsel



* TÜSİAD'ın "Karma Seçim Sistemi ve Siyasal İstikrar" başlıklı rapor Prof. Dr. Seyfettin Gürsel ve Yrd. Doç. Dr. Erhan Bozdağ tarafından hazırlanmış ve 3 Kasım 2002 seçimlerinden yaklaşık bir buçuk ay önce tamamlanmış, ancak yayımlanması 3 Kasım seçimleri sonrasına ertelenmiştir. Bu makale rapordan özetlenmiştir.

1980'li yıllarda Türkiye'de siyasi partiler rejiminin en belirgin özelliği haline gelen siyasal parçalanmışlık, halen uygulanmakta olan yüzde 10 ülke barajlı ve nisbi özellikli seçim sistemi ile birleşince doğal olarak partiler arası yıkıcı bir siyasal rekabeti teşvik etmiş ve bu yıkıcı rekabet beraberinde ekonomi alanında kısaca "popülist" şeklinde nitelendirilebilecek politikaların uygulanmasına yol açmıştır. Kısacası, ekonomik istikrar ve hızlı kalkınma için siyasal istikrarın olmazsa olmaz bir koşul oluşturduğu artık açıkça görülmektedir.

Türkiye'nin düşük gelir düzeyi, işsizlik gibi temel sorunlarla başedebilmesi için, siyasal istikrarı sağlayacak kapsamlı bir siyasal reformu öncelikle gündemine alması gerekmektedir. Kapsamlı bir siyasal reformun en önemli unsuru da hiç kuşkusuz seçim sistemidir.

Yüzde 5'in üzerinde oy potansiyeline sahip ama hiç biri yüzde 30'u geçemeyen yedi efektif partiden oluşan parti sistemimiz, tek turlu, kategorik (seçmenin sadece bir partiye oy verebildiği) ve nisbi karakterli seçim sistemimiz nedeniyle 1991 seçimlerinden itibaren tutarsız koalisyon hükümetlerinin kurulmasına yol açtı ve giderek kronikleşen bir siyasal istikrarsızlığı gündeme getirdi. 1995 ve 1999 genel seçimleri tutarsız ve kısa ömürlü koalisyonlar ürettiler. Bu koalisyonların izledikleri politikaların son 10 yılda yaşadığımız üç büyük ekonomik krizde belirleyici bir rol oynadıkları gerek uzmanların gerek kamuoyunun kabul ettiği bir olgudur.

3 Kasım 2002 seçimlerinde tek parti iktidarının çıkmış olması çok özgün bir oy dağılımının sonucudur. İki parti daha yüzde 10 barajını geçmiş olsaydı, bu sonuç çıkmayacaktı. Ayrıca, birinci parti yüzde 34 gibi oldukça düşük bir oy oranıyla neredeyse anayasal çoğunluğu elde ederken, seçmenlerin yüzde 40'ından fazlasının parlamentoda temsil edilememesi, hakkaniyet bir yana, istikrar açısından da sorgulanabilir. Siyasal parçalanmışlık devam ettiği, seçim sisteminde de köklü bir değişiklik yapılmadığı sürece yönetim istikrarsızlığı sorun olmaya devam edecektir.

Türkiye'nin siyasal istikrarı sağlamadan ekonomik istikrarı, dolayısıyla da hızlı bir kalkınmayı gerçekleştiremeyeceği kabul ediliyorsa, ihtiyaç duyulan temel reformlardan birisi de hiç kuşkusuz seçim sistemi reformudur. Halen parlamentoda tek partinin çoğunluğa

sahip olması, reformun pratikte yapılabilirliği açısından büyük fırsattır.

Seçim sistemi reformunun ilk adımı mevcut sistemin siyasal istikrar açısından aksayan yönlerini teşhis etmekten geçer.

Mevcut seçim sistemi aşağıdaki özellikleri taşımaktadır:

1. Çok küçük (2 milletvekili) ile çok büyük (24 milletvekili) seçim çevrelerini içermektedir. Ortalama seçim çevresi büyüklüğü 7 civarındadır.

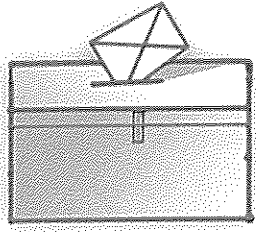
2. Parlamentoda mevcut 550 sandalyeyi illere (İstanbul, Ankara ve İzmir dışında illerle seçim çevreleri örtüşüyor) dağıtırken, küçük illeri kayırmaktadır. Küçük iller daha çok kırsal ağırlıklı yörelerde bulunduğu için, kırsal seçmen kayırılmış olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, seçmenleri ağırlıklı olarak bu yörelerde yaşayan partiler parlamentoda aşırı temsil edilmektedir.

3. Seçim teknik deyimle "kategorik"tir. Seçmenin tek bir oyu bulunmaktadır ve bu oyla ancak birinci tercih ettiği partiyi destekleyebilmektedir. Partiler arası açık ve yasal ittifak olanağı, sistemden dışlanmış durumdadır.

4. Partiler seçim çevrelerinde sandalyeler kazansalar bile, parlamentoda temsil edilebilmeleri için ülke genelinde en az %10 oy almaları gerekmektedir.

5. Bu ülke barajını aşan partiler her seçim çevresinde aldıkları oy oranına bağlı olarak o seçim çevresindeki mevcut sandalyeleri d'Hondt sayım kuralına göre paylaşmaktadırlar.

D'Hondt sayım kuralı esas olarak bir nisbi dağıtım formülü olmakla birlikte, birinci gelen partiyi kayıran bir kuraldır. Partilerin aldıkları oylar önce bire, sonra ikiye, sonra üçe vs. bölünür. Elde edilen rakamlar büyüklük sırasına konulur ve en büyük rakamdan en küçüğe doğru gidilerek mevcut sandalyeler tümüyle dağıtılncaya kadar her partiye sıralamadaki yerine göre bir sandalye tahsis edilir. Seçim çevresinde ne kadar az sandalye varsa sonuç o kadar büyük partilerin lehine olur. Bu nisbisizlik ya da eşitsizlik seçim çevresi büyüdükçe, diğer bir ifadeyle mevcut sandalye sayısı arttıkça azalır ve küçük partiler de sandalye kazanma şansı bulurlar. Türkiye'de uygulama %10 barajı ile birlikte yapıldığından küçük partilerin sandalye kazanması olanaksızlaşmaktadır.



Türkiye'nin halen geçerli siyasal koşullarında olağanüstü yüksek barajlı, tek turlu, ittifaklara izin vermeyen nisbi karakterli d'Hont seçim sistemi, büyük ölçüde temsil adaletsizliğine neden olmaktadır. Aynı zamanda yönetim istikrarını da sağlayamamaktadır. Üstelik, kabul edilemeyecek kadar düşük oy oranları ile tek parti iktidarlarına açık olduğundan, meşruiyet sorunları yaratmaya çok yatkındır.

Bu özelliklere sahip bir seçim sistemi, büyük ölçüde parçalanmış bir partiler sisteminin oluşturduğu koşullarda uygulandığında, ortaya çıkan siyasal süreçleri ve muhtemel sonuçları şöyle özetlenebilir:

Yönetim istikrarsızlığı

Seçim sisteminin kategorik ve nisbi özelliği yüksek baraj ile birlikte partiler arası siyasal rekabete yıkıcı bir nitelik kazandırmaktadır. Her parti, ama özellikle ideolojik konum ve program itibarıyla birbirine en yakın partiler, iktidara tek başına gelebilmek ya da en azından parlamentoda sandalye sayılarını maksimize ederek güçlü bir konuma gelebilmek için yakın partinin seçmenini bir av alanı olarak görmektedirler. Aslında bu, rasyonel bir davranıştır ve parti yönetimlerini, özellikle de liderlerini bencil davranmakla suçlamak boşunadır. Türkiye'de medya ve kimi sivil toplum kurumları merkez sol ve merkez sağda partilerin birleşmeleri yönünde baskı yaparak geçen on yıl boyunca havanda su dövmüştür. Birleşmeler olmadığı gibi bu zorlamalar parçalanmışlığı kemikleştirmiştir. Ancak yanlışlık liderlerin bencilliğinde değil, seçim sisteminin yanlış teşvik mekanizmalarında aranmalıdır. Her seçim öncesinde daha önde olan ya da öyle olduğunu düşünen merkez sol ve merkez sağ parti, en yakın rakibini baraj altında bırakarak siyaset sahnesinden çekilmeye ya da kendisine iltihak etmeye zorlayacağını ummaktadır. Birleşme söylemi, "gel, benim çatım altında birleş" taktiğine dönüşmekte ve nesnel olarak siyasal bir manevradan ibaret kalmaktadır. Ayrıca seçim sisteminin her partinin kendi siyasal ve yasal kimliğini koruyarak diğer bir parti ile açık seçim ittifakı kurmasına izin vermemesinin, bu manevralara uygun bir zemin oluşturduğunu belirtmekte fayda vardır.

Seçim öncesi ittifaklar çerçevesinde koalisyon seçenekleri ve ortak hükümet programları oluşmadığından, kurulan koalisyon hükümetlerinin seçmenlerin çoğun-

luğunun temel tercihlerine ne kadar uygun olduğu da belli olmamaktadır. Sonuç olarak genellikle kısa vadeli çıkarlara dayalı, popülizm dozu yüksek, zayıf ve tutarsız koalisyon hükümetleri oluşmaktadır.

Genel siyasal istikrarsızlık

Mevcut seçim sistemi, önceki seçimlerde gündeme gelmemekle birlikte, gelecek herhangi bir seçimde meşruiyet sorunu yaratmaya son derece elverişlidir. Meşruiyet sorunu demek bizzat seçimin işlevinin sorgulandığı, dolayısıyla yönetim istikrarsızlığından daha genel bir istikrarsızlığın oluştuğu, diğer bir ifadeyle bizzat demokratik parlamenter rejimin istikrarsızlaştığı bir durum demektir. Seçim sistemimiz meşruiyet sorununa neden olabilecek birden fazla unsuru barındırmaktadır.

Bu unsurların ilki, aşırı yüksek %10 barajıdır. 1995 ve 1999 seçimlerinde her defasında iki parti (HADEP ve MHP ile HADEP ve CHP) yüksek oy oranlarına rağmen (%5-9) barajın altında kaldılar ve parlamentoda temsil edilemediler. Bu partilerin aldıkları oylara daha küçük partilerin aldıkları oylar eklendiğinde seçmenlerin %20'ye yakın bölümünün oyunun çöpe gittiği görülmektedir. Bu oran yüksek olmakla birlikte tahammül edilebilir bir orandır. Ancak son seçimde (2002) çöpe giden oy oranı yüzde 46'ya çıktı. Bu durum, temsili demokrasinin temel ilkeleri açısından kabul edilir değildir, hiç bir demokratik ülkede de örneği bulunmamaktadır.

Oy oranı %10'un altında kalan partilerin parlamentoda temsil edilememesi bağlamında HADEP'in özel konumuna değinmekte yarar var. Bilindiği gibi bu partinin özelliği Kürt seçmenlerin ağırlıkta olduğu Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde yer alan kimi seçim çevrelerinde yoğun seçmen desteğine sahip olmasıdır. Bu destek sonucu HADEP, söz konusu seçim çevrelerinde seçimlerden birinci ya da ikinci parti olarak çıkmakta ve nisbi d'Hondt sistemine göre milletvekillikleri kazan-

maktadır. Ancak barajı geçemediğinden seçmenin yoğun desteğine rağmen bu milletvekillikleri elinden alınmakta ve daha az oy alan partilerin adaylarına verilmektedir. Tüm farklılıklarına rağmen halen demokratik ülkelerde uygulanan seçim sistemlerinin hiç birisi böyle bir sonuç yaratmaz. Ayrıca bu durumun siyasal istikrara ne kadar hizmet ettiği de tartışmaya açıktır.

Seçim sistemimizin genel anlamda siyasal istikrarsızlık yaratmaya elverişli ikinci unsuru, çok düşük oy oranlarıyla tek parti iktidarları yaratma potansiyelidir. Yönetim istikrarsızlığından şikayet edilen bir ortamda böyle bir sonucun arzulanan bir gelişme olacağını öne süren olabilir. Ancak unutmamak gerekir ki, yine temsili demokrasinin temel ilkeleri açısından azınlık iktidarlarının seçmen desteği açısından kabul edilebilir alt sınırları vardır. Kimi ülkeler, örneğin Almanya'da olduğu gibi hükümetin, ister tek parti ister koalisyon hükümeti olsun, mutlak seçmen desteğine (%5'i geçemeyen partilerin oyları düşüldükten sonra en az %50 oy oranı) sahip olmasını isterler. Seçim sistemlerini de bu amaca uygun olarak tasarlamışlardır. Ama pek çok demokratik ülkede, teknik deyimle "manufactured majority" (imal edilmiş çoğunluk) denilen azınlık hükümetlerine cevaz veren seçim sistemleri uygulanmaktadır. Ancak bunların hiçbirisinde %40'ın altındaki bir oy oranıyla bir partinin ya da partiler bloğunun iktidara gelmesi arzulanamaz. Dolayısıyla seçim sistemleri de bu amaca uygun olarak tasarlanmıştır. Ayrıca, çok düşük bir seçmen desteğine sahip bir iktidarın yönetim istikrarını sağlayacağının bir garantisi de yoktur. Bu açıdan 1987 seçimleri sonucunda gerçekleşen ANAP tek parti hükümetinin %36 oy oranı ile hızla yıpranmaktan kurtulamadığını ve popülist politikalara yönelimin startını verdiğini hatırlatmakta yarar vardır. Oysa bizim seçim sistemimiz barajı geçebilen parti sayısına bağlı olarak %30'un altında bir oy oranıyla bile tek parti iktidarları icat edecek özelliكتedir.

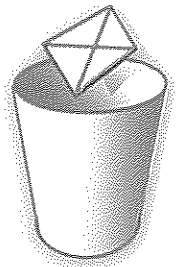
Seçmen ile milletvekili arasındaki kopukluk

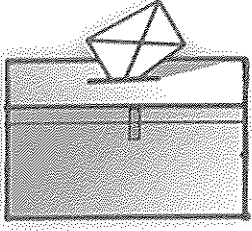
Seçim sistemimizin yarattığı ve yaratabileceği sorunlar yönetim istikrarsızlığı ile sınırlı değildir. Daha ikincil olmakla birlikte, temsili demokrasilerde önemsenen kimi işlevleri de yerine getirememektedir. Bunların başında seçmenin milletvekili adaylarının belirlenmesinde hiç bir etkiye sahip olamamaları gelmektedir. Özellikle geniş seçim çevrelerinde uzun aday listeleri çoğunlukla parti yönetimleri, son aşamada da parti liderleri tarafından yapılmakta ve seçmen, adayların çoğu hakkında hiç bir fikir sahibi olamamaktadır. Seçim sistemleri literatüründe "seçmen-milletvekili yakınlığı" şeklinde tanımlanan bu işlev, özellikle büyük kentlerde işlememekte ve seçmen ile milletvekilleri arasında yabancılaşmaya neden olmaktadır. Bu tür seçim çevrelerinde seçmenler lidere ya da partiye göre tercihlerini yapmakta, bu arada listelerde seçilmesini hiç istemedikleri kimi adayların da seçilmesine katkıda bulunmak zorunda kalmaktadırlar.

Blok listeler bir yandan "lider sultanı" denilen olguyu pekiştirirken diğer yandan da milletvekili düzeyinin ortalama seçmeni tatmin etmeyecek kadar düşük kalmasına neden olmaktadır. Seçmen açısından milletvekili adayında dürüstlük, bilgi birikimi, çalışkanlık gibi erdemler öne çıkarılırken, parti liderleri için bağlılık önceliklidir. Mevcut seçim sisteminin temel aksaklıklarını gidermek amacıyla yeni bir seçim sistemi tasarlanırken bu ikincil sorunun da dikkate alınması gereklidir.

Mevcut sorunların çözümü açısından yeni bir seçim sistemi tasarlamak gerekirse bu seçim sistemi karma bir sistem olmak zorundadır. Bu sistemin temel özelliği parti listelerinin uygulandığı geniş seçim çevreleri ile tek sandalyeli (dar bölge) seçim çevrelerini bir araya getirmesidir. Bu sistem uzun bir süreden beri Almanya'da uygulanmaktadır. Son yıllarda yapılan seçim sistemi reformları da bu yaklaşımı benimsemiştir. Buna örnek olarak İtalya ve Japonya gösterilebilir. Eski sosyalist ülkeler demokratik rejimlerini oluştururken, bu

Eğer yönetim istikrarını temsil adaletinden daha çok önemişyorsa, ittifakları teşvik eden, seçmenlerin birinci tercihlerinin yanısıra ikinci ya da üçüncü tercihlerini hesaba katan, böylelikle seçmenlerin çoğunluk tercihinin ortaya çıkmasını kolaylaştıran bir sistemi tercih etmek durumundayız.





Eğer temsil adaletini daha çok önemsiyorsak mevcut sistemde kısmi bir reform yaparak bu sorunu çözebiliriz. Örneğin barajın %5'e indirilmesi ve oy birleştirilmesi şeklinde ittifaklara izin verilmesi, temsil adaletini büyük ölçüde sağlayacaktır. Bu kısmi reform, aynı zamanda meşruiyet sorununu da çözecektir.

Ülkelerin pek çoğu da karma seçim sistemlerini benimsemişlerdir. Örnek olarak Macaristan, Ukrayna, Bulgaristan, Ermenistan, Gürcistan, Arnavutluk verilebilir. Karma sistemlerde geniş bölgelerde tek turlu nisbi sistem uygulaması yapılırken, dar bölge uygulaması tek tur çoğunluk sistemi ile yapılabilirdi gibi (örneğin Almanya, İtalya, Japonya, Ermenistan), iki turlu çoğunluk sistemi ile de yapılabilir (örneğin Macaristan, Ukrayna, Gürcistan vs.).

Karma seçim sistemi tasarlanırken, ülkenin parti sisteminin özelliklerine göre temsil adaleti, seçmen-milletvekili yakınlığı gibi amaçlar ön plana çıkarılabileceği gibi, bu amaçlar gözardı edilmeksizin partiler arasında ittifakları teşvik ederek yönetim istikrarı da ön plana çıkarılabilir. Türkiye için önerilen sistem bu ikinci yaklaşımı benimsemektedir. Türkiye'de aşırı parçalanmışlık, partilerin oylarındaki istikrarsızlık (bir seçimden diğerine çok büyük oy kaymaları) ve bu alandaki deneyim yokluğu dikkate alınırsa, dar bölgelerde seçimin iki turlu yapılması kaçınılmazdır. Çünkü, seçmenin her seçimde birinci tur sırasında oy dağılımını, dolayısıyla birinci tercih ettiği partinin ve genel olarak diğer partilerin güçlerini görmesi ve buna göre ikinci turda önüne konulacak hükümet seçeneklerine göre oy kullanması, siyasal istikrarın sağlanabilmesi için hayati öneme sahiptir.

550 milletvekilinin nisbi ve iki turlu sistemler arasında dağılımı yapılırken benimsenen ilke, öncelikle illere milletvekili dağılımının nüfus esas alınarak yapılması yerine, seçmen sayısının esas alınmasıdır. Bu sistemde reform isteyen tüm tarafların ortak görüşüdür. Buna karşılık her ilin büyüklüğü ne olursa olsun iki milletvekiline sahip olması uygulaması devam ettirilmektedir. Bu tercih küçük illerde milletvekili başına düşen seçmen sayısının çok düşük kalması durumunu ne yazık ki değiştirmemektedir. Örneğin, Bayburt'ta 24.000 seçmene bir milletvekili düşerken bu sayı İstanbul'da 78.000'dir. Bu eşitsizlik iki yoldan ortadan kaldırılabilir: Küçük illerin milletvekili sayısının bire düşürülmesi ya

da milletvekili sayısının 550'nin üzerine çıkarılması.

Karma seçim sisteminde seçim çevreleri oluşturulurken iki tür seçim çevresi söz konusudur. Nisbi sistemin uygulandığı geniş seçim çevreleri ve iki turlu sistemin uygulandığı dar bölgeler. Dar bölgelerin oluşturulması hem daha zahmetli hem de daha hassas bir iştir. Bu nedenle bu sistemi uygulayan pek çok ülkede dar bölgelerin oluşturulmasında uyulacak ilkeler yasal, hatta anayasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Bu ilkeler şunlardır:

1. Her dar bölge mutlaka bir ilin sınırları içinde yer alır. Eğer her milletvekili bir il ile özdeşleşecekse bu ilkenin gereği açıktır.

2. Her dar bölgeyi oluşturan ilçelerin ya da mahallelerin coğrafi bütünlük içinde olmaları gözetilir. Bu ilkeyi şöyle somutlaştırabiliriz: Bir ilin bir tarafından bir ilçe, bir başka tarafından, bu ilçeye komşu olmayan bir başka ilçe ile aynı dar bölgede yer almaz. Keza birden fazla dar bölgeye sahip kentlerde aynı özen mahalleler için gösterilir. Bu ilke özellikle seçim sistemi yazınında 'gerrymandering' olarak adlandırılan ve bir seçim çevresini birbirinden kopuk yerleşimleri biraraya getirerek oluşturma operasyonunu engellemek, diğer bir ifadeyle yukarıda değindiğimiz partizan uygulamaları engellemek için getirilmiştir.

3. Çok küçük dar bölgeleri (özellikle kırsal kesimde), çok büyük dar bölgeler ile (özellikle kentsel kesimde) bir arada kullanarak kırsal ağırlıklı partiler kayırılabilir. Bu eşitsizliğe karşı koymak için en küçük ile en büyük dar bölgenin seçmen sayısı itibarıyla ortalamadan sapmasının belli sınırlar içinde tutulması en kestirme yoldur. Almanya'da bu yöntem anayasal kurala tabidir. Bu kurala göre söz konusu sapma %25'i geçemez ve nüfus dağılımı değiştikçe dar bölgelerin sınırları yeniden gözden geçirilir. Ermenistan bu konuda daha katıdır. Seçim yasasında maksimum sapma %15 olarak belirlenmiştir.

Raporun son bölümü mevcut sistem, nisbi sistem ve karma sistemin siyasal istikrar açısından karşılaştırıl-

masına ayrılmıştır. Bu karşılaştırmanın amacı, alternatif seçim sistemlerinin yönetimde istikrar, genel siyasal istikrar, seçmen-milletvekili yakınlığı gibi arzulanan hedefleri gerçekleştirmeye ne kadar müsait olduğunu araştırmaktır. Her sistemin geliştirilen simülasyon modeli aracılığıyla çeşitli oy dağılımları ve bu dağılımların belirlediği parlamento bileşimleri irdelenmekte ve sonuçlar hedefler açısından değerlendirilmektedir.

Sonuç

1- Türkiye'nin halen geçerli siyasal koşullarında, olağanüstü yüksek barajlı, tek turlu, ittifaklara izin vermeyen, nisbi karakterli d'Hondt seçim sistemi, büyük ölçüde temsil adaletsizliğine neden olmaktadır. Ama buna karşılık yönetim istikrarını da sağlayamamaktadır. Üstelik, kabul edilemeyecek kadar düşük oy oranları ile tek parti iktidarlarına açık olduğundan, meşruiyet sorunları yaratmaya çok yatkındır.

2- Sistemin tasarımıdaki temel yanlışlık, çok parçalı bir siyasal partiler rejimine uygun olmamasıdır. Sistemin tasarımcıları, yüksek barajı parçalanmayı azaltacak bir araç olarak düşünmüşler, ancak bu beklenti gerçekleşmemiştir. Yakın bir gelecekte de gerçekleşmesi beklenmemelidir. Bu durumda yüksek baraj ve ittifak yasakları, seçimleri bir çeşit kumar haline getirmiştir. Muhtemel oy dağılımları ciddi istikrarsızlık yaratma potansiyeline sahiptirler.

3- Siyasal parçalanmışlık devam ettiği sürece mevcut seçim sisteminin üç temel sorununa birden çözüm bulmak olanak dışıdır. Eğer temsil adaletini daha çok önemsiyorsak mevcut sistemde kısmi bir reform yaparak bu sorunu çözebiliriz. Örneğin, barajın %5'e indirilmesi ve oy birleştirmesi şeklinde ittifaklara izin verilmesi, temsil adaletini büyük ölçüde sağlayacaktır. Bu kısmi reform, aynı zamanda meşruiyet sorununu da çözecektir; partiler parlamentoda aldıkları oy oranlarına yakın oranlarda temsil edildikleri ölçüde, bir partinin çok düşük bir azınlık oyu ile parlamentoda mutlak çoğunluğu sağlaması da olanaksızlaşacaktır. Buna kar-

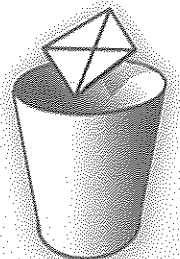
şılık sistemin nisbiliğini artıran değişiklikler yönetim istikrarı sorununa çözüm getirmedikleri gibi bu sorunu daha da ağırlaştırabilirler.

4- Eğer, yönetim istikrarını temsil adaletinden daha çok önemsiyorsak, ittifakları teşvik eden, seçmenlerin birinci tercihlerinin yanı sıra ikinci ya da üçüncü tercihlerini de hesaba katan, böylelikle seçmenlerin çoğunluk tercihinin ortaya çıkmasını kolaylaştıran bir sistemi tercih etmek durumundayız. Aynı zamanda temsil adaletsizliğinin de çok fazla artmamasını arzuluyorsak, sisteme nisbiliği dahil etmek zorundayız. Bu temel ilkelere cevap veren seçim sisteminin karma nitelikli bir sistem olarak tasarlanması gerekiyor.

5- Önerdiğimiz Karma Seçim Sistemi'nde 257 sandalye, temel karakteri nisbi olan bir sistemle, 293 sandalye ise dar bölgelerde (tek sandalye) iki turlu bir sistemle belirlenmektedir. Nisbi sistemde ortalama seçim çevresi büyüklüğü (sandalye sayısı) yaklaşık 3.5 olmakta, sandalye dağıtım formülü de d'Hondt olarak önerilmektedir. Ayrıca, partiler bu sistemde oy birleştirmesi şeklini alan ittifaklar yapma hakkına sahiptirler. Önde olan partiye ya da partiler bloğuna prim veren bu sistemde (yönetimde istikrar hedefi), barajın %5'e çekilmesinin gerekli olduğunu (temsil adaleti) düşünüyoruz. Dar bölgelerde ikinci tura katılabilmek için birinci tur barajı, geçerli oyların %15'i olarak belirlenmiştir.

6- Önerilen Karma Seçim Sistemi, partileri daha ilkturandan itibaren aralarında ittifaklar kurmaya güçlü bir şekilde teşvik eden bir sistemdir. Amaç, seçmenin karşısına ortak hükümet seçeneklerinin çıkmasıdır. Bu seçeneklerden birisi seçmenin çoğunluğunun desteğine sahip ise, sistem bu seçeneğin parlamentoda çoğunluğu sağlamasına olanak tanımaktadır. Böylece güçlü ve tutarlı hükümetlerin (bunlar koalisyon hükümetleri olsalar bile) kurulması, büyük ölçüde kolaylaşmış olmaktadır.

Prof. Dr. Seyfettin Gürsel
Galatasaray Üniversitesi Öğretim Üyesi



Önerilen Karma Seçim Sistemi, partileri daha ilkturandan itibaren aralarında ittifaklar kurmaya güçlü bir şekilde teşvik eden bir sistemdir. Amaç, seçmenin karşısına ortak hükümet seçeneklerinin çıkmasıdır.



BÜTÜNLEŞEN AVRUPA'DA YEREL YÖNETİMLER

Yeşeren Eliçin Arıkan

Bu yazı kapsamında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT) ve Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nın (MİKT), Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel yönetim sistemleri ve yerleşme dinamikleri ışığında değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla birinci bölümde Avrupa'nın bütünleşme süreci ve bu süreç içinde gerçekleşen dönüşümler irdelenmekte, ikinci aşamada ise Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlere ilişkin yaklaşımı ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı temel alınarak reform projesinin bu çerçevede nasıl bir yere oturduğu analiz edilmektedir.

I. Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yerel ve bölgesel yönetimler

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler yerel ve bölgesel yö-

netim sistemleri açısından başlıca iki küme oluşturmaktadırlar: Daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip Kuzey ülkeleri (Danimarka, İsveç Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda, Almanya) (Page and Goldsmith, 1987) ve daha dağınık, zayıf ve müşteriye (clientelistic) yerel yönetimlere sahip Güney ülkeleri (İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya) (John, 2000). İrlanda dışındaki Kuzey Avrupa ülkelerinde oldukça ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin (efficient) yerel ve bölgesel yönetimler, bu durumun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütlere sahiptirler. Eğitim, konut, ulaşım gibi refah devletine özgü hizmetlerin tümünü değilse de büyük bö-

lümünü kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanları vardır. (Goldsmith 1992; Hesse & Sharpe 1992, Goldsmith & Klausen 1997; 243)

Güney Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimleri ise genel olarak daha az gelişmişlerdir ve İtalya, İspanya ve Fransa'da izlendiği gibi süregiden bir reform süreci içindedirler. Çok sayıda ve küçük yerel yönetim birimleri de yine Güney ülkelerine özgü bir özellik olarak göze çarpmaktadır. İspanya'daki Bask ve Katalan bölgeleri gibi henüz tam oturmamış bölge yönetimleri ise daha çok kültürel veya tarihi geleneklere dayanmaktadırlar. Sonuç olarak Kuzeyli yerel ve bölgesel yönetimlere oranla daha az homojen oldukları, idari yapı ve personellerinin daha az profesyonelleşmiş olduğu görülmektedir. Buna rağmen güçlü bir politik yapıya ve hükümet politikaları üzerinde önemli etkiye sahip olduklarının da altını çizmek gerekir. (Page and Goldsmith 1987; Goldsmith 1995; Goldsmith & Klausen 1997) Politika yapma biçimleri ise müşteriçiliğe (clientelism) daha yakındır.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme süreci içinde geçirdikleri dönüşümün niteliği ve bu dönüşümün dinamikleri Türkiye'de gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimi reformunu değerlendirebilmek açısından da önemli ipuçları sağlayacaktır. Zira bütünleşme sürecinin Avrupa yerel yönetimleri üzerinde oldukça önemli etkileri olduğu gözlenmektedir. Bu süreç içinde yer alan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirdiği ve yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlulaştırılması konusunda gözlenmektedir; personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi. Üçüncü dereceden olarak tanımlayabileceğimiz bir diğer etki ise bütünleşme ve küreselleşme süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçlere bağlı olarak gerek yerel ticaret ve sanayi gerekse de yerel yönetimler kendilerini daha yarışmacı bir ortamda bulmaktadırlar. Bu yeni teknik, kurumsal ve politik çevreye uyum sağlayabilmek için yerel yönetimler, yeni politika alanları, işbirliği yapılabilecek potansiyel ortaklar bul-

mak, yapısal değişiklikler, kamu yönetiminin çeşitli kademeleri arasında işbölümü ve yerel, bölgesel ve merkezi politikalara (Goldsmith & Klausen, 1997: 252) uyum sağlamalarına olanak verecek dönüşümleri gerçekleştirmek zorundadırlar.

Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması ve 1996 hükümetlerarası konferansı belirleyici olmuştur. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik" ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikalardan kaynaklanmaktadır ve bu dönüşümde üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler de kayda değer bir itici güç oluşturmaktadır. (Goldsmith & Klausen 1997, 4-5)

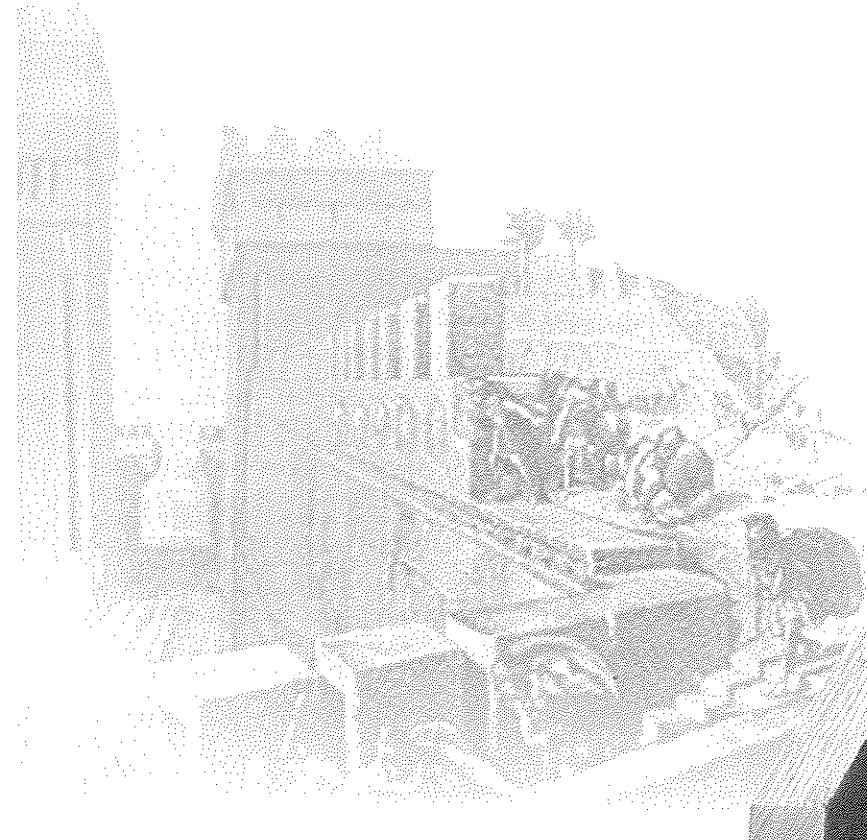
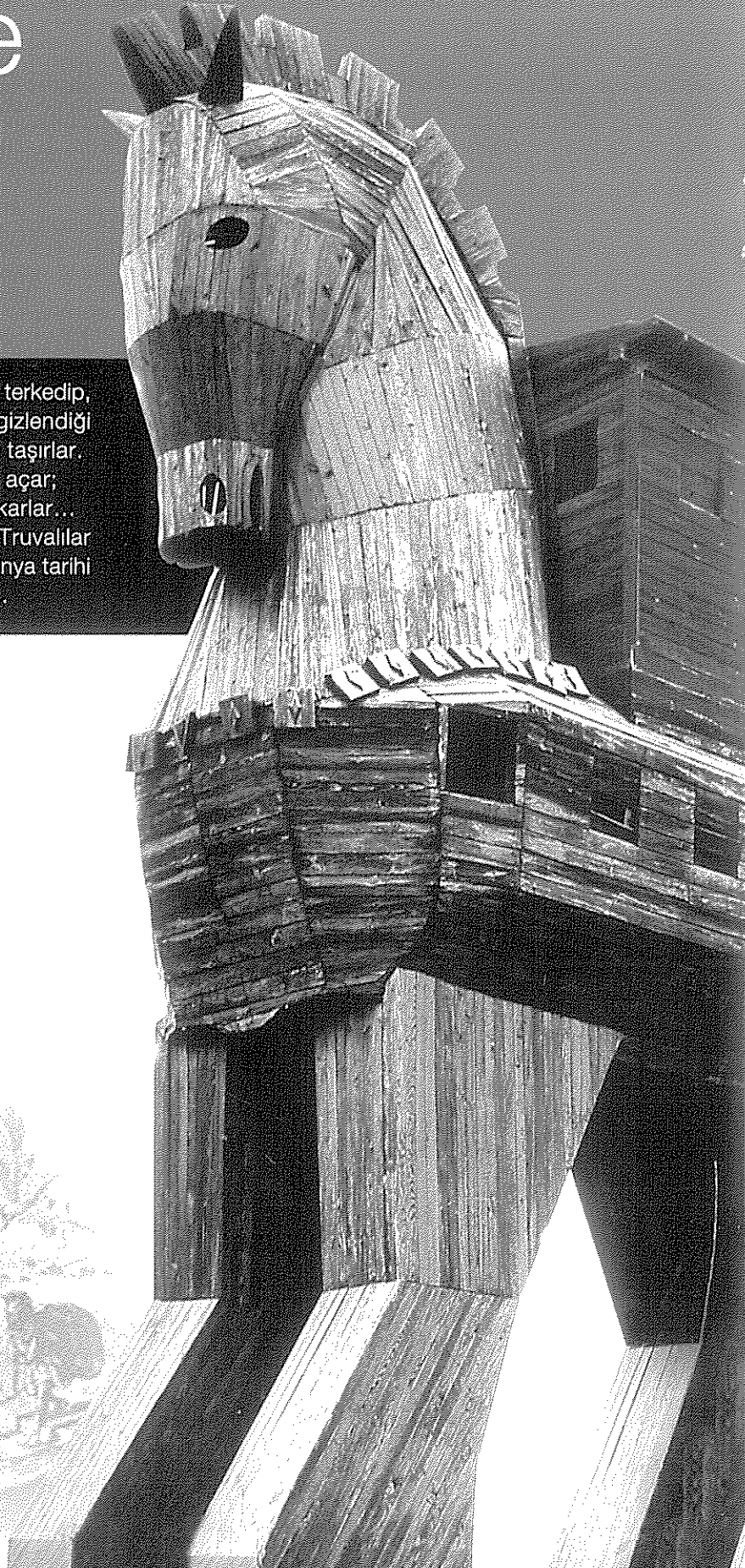
1.a. Yerindenlik ilkesi

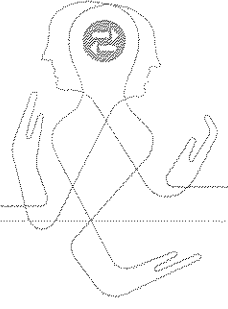
Gerek Avrupa Birliği kurumları gerekse Avrupa Konseyi'nin büyük önem atfettiği "yerindenlik" ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlere daha çok yetki aktararak özerkliklerinin artırılmasını öngörmektedir. Bu da uzun dönemde Kuzey ülkelerinin yerel ve bölgesel yönetimleri ile Güney ülkelerinin sistemlerinin daha da yaklaşmasını sağlayacaktır. Nitekim üye ülkelerin bir çoğunda bu yönde adımlar atılmaktadır. Belçika'da son 12 yıl içinde bölge yönetimlerinin oluşturulması ile sonuçlanan bir desantralizasyon gerçekleştirmiştir. Paradoksal olarak, bu değişiklik ülke içinde iktidarın merkezileştirilmesi ve belediye yönetimlerinin aleyhine bir gelişme olarak algılanmış, bu da Belçika'dan Brüksel'e giden yolun oldukça uzun olduğu şeklinde yorumlara neden olmuştur. (Goldsmith & Klausen 1997, 246)

Anayasal ve politik olarak güçlü bir merkeze sahip Fransa'da ise, 1982'de başlayan desantralizasyon süreci 17 Mart 2003'de kabul edilen değişikliklerle ivme kazanmış görünmektedir. Anayasasının 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" (l'organisation décentralisée de la République) şeklinde değiştirilerek "üniter devlet" ifadesi çıkarılmış, böylece, yerindenlik ilkesi (subsidiarité) ve Cumhuriyetin ademi-merkeziyetçi niteliği, anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sinanmasına (démarches expérimentales) olanak tanın-

Truvalılar tahta atı surların içine çekmeseler, ne olurdu?

Truva (Troya)'yı kuşatan Akhalar, savaşın 10. yılında kamplarını terkedip, gemileriyle denize açılırlar. Sahile, içinde güçlü savaşçıların gizlendiği dev bir tahta at bırakmışlardır. Truvalılar bu atı surların içine taşırlar. Geceleyin, tahta atın içinden çıkan savaşçılar kale kapılarını açar; sessizce geri dönen Akhalar kenti ele geçirir, talan edip, yakarlar... Truva Savaşı tarihteki ilk Doğu-Batı savaşı olarak da bilinir. Truvalılar görünenele yetinmeseler, ardındaki gerçeği fark edebilseler, dünya tarihi ve belki de tüm medeniyetlerin gelişimi daha farklı olacaktı...





Görünenin ardındaki gerçeği fark etmek, uzmanlık işidir.

Sermaye piyasalarında risk ve getiri birbirinin içine geçmiş kavramlardır. Bireysel ya da kurumsal yatırım kararları alırken, görüneni doğru algılamak, doğru yorumlamak gerekir. İş Yatırım'da, size özel olarak hizmet veren yatırım danışmanınız, ulusal ve uluslararası piyasaları titizlikle izler. Ayrıntılı araştırmaların ışığında, tüm boyutlarıyla analiz eder. Beklentilerinize ve hedeflerinize uygun akılcı stratejiler üretir; yatırım kararlarınızı bilgi, deneyim ve öngörüyle başarıya ulaştırır.

İş Yatırım'da, kazançlı bir geleceğe, deneyimli ve yetkin yatırım danışmanlarıyla adım atmanın ayrıcalığını yaşayacaksınız.

YATIRIM DANIŞMANLIĞI

PORTFÖY YÖNETİMİ

KURUMSAL FINANSMAN

Bugün, size özel çözümlerle tanıştığınız gün olabilir:
Esra Öztuna'yı (212) 350 24 24 numaralı
telefondan arayabilir ya da kendisine
eoztuna@isyatirim.com.tr'den ulaşabilirsiniz.

İŞ YATIRIM



miş ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. (Eliçin-Arıkan, 2003)

İtalya'da gerek hükümetler gerekse kamuoyu bütünleşme yanlısı bir görüntü çizmekle birlikte, yerel yönetimler açısından bakıldığında durum biraz daha farklı görünmektedir. İtalya halen, Birliğin çıkardığı kanun ve yönetmelikleri uygulamakta en sona kalan ve Avrupa Adalet Mahkemesi'nden en çok ceza alan ülkedir. Bu durum İtalyan paradoksu olarak adlandırılmaktadır. (Ercole, 1997, 189)

Danimarka ve Hollanda güçlü ve refah devleti anlayışına dönük yerel yönetim sistemlerine sahiptir. İsveç ve Finlandiya da, güçlü bir idari denetimden vazgeçmeden önemli ölçüde yetki devrine gitmişlerdir. Köhne bir idari yapıya sahip Portekiz, diğer Avrupa ülkelerine göre az gelişmiş bir ülke görünümünü çizmektedir. Öncelikle ekonomik sorunlarla boğuşan yerel yönetimler (yetki ve kaynakları son derece sınırlı olan belediyeler en önemli yerel yönetim birimleridir) bütünleşme sürecinden pek de etkilenmiş görünmemektedirler. Nitekim Portekiz, Yunanistan ile birlikte Birliğin en az gelişmiş yerel yönetim sistemlerine sahip ülkeleridir. (da Silva e Costa, Felizes & Neves 1997, 173)

Son çeyrek yüzyılı sürekli değişim içinde geçiren İngiltere ise genel kanunun tersine, belki de İtalyan sistemi ile birlikte ulusal yönetimlerin en zayıf olduğu örneklerden biridir. (Goldsmith & Klausen 1997, 4) İngiliz yerel yönetimleri 80'ler ve 90'lar boyunca geçirdikleri değişim sonucu geleneksel güçlü yerel yönetim imajından oldukça uzaklaşmışlardır. Gittikçe merkezileşen, sıkı biçimde denetlenen ve sözleşmelerle işleyen bir sistem oluşurken, merkezi yönetim birçok konuda yerel hizmet amaçlı birimler oluşturmuş, hizmetlerin çoğu ihale yoluyla sağlanır hale gelmiştir. (Goldsmith & Sperling 1997, 99) Bunlara ek olarak bir de mali güçlük çeken İngiliz yerel yönetimleri, Birlik fonlarından yararlanma yolları aramaya yönelmişlerdir. Gelecekte de İngiliz yerel yönetimlerinin, özellikle de bölgesel düzeyde yeni işbirliği biçimleri arayışlarına girecekleri kestirilebilmektedir.

Nitekim, İngiliz yerel yönetimlerinin bir bölümü Avrupa sahnesinde son derece aktif rol almakta, Brüksel'de başarıyla temsil edilmekte, hatta Komisyon'un karar mekanizmaları üzerinde etkin olabilmektedirler. (Goldsmith & Sperling 1997, 117-118)

Türkiye'de kamu reformu başlığı altında sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Mahalli İdareler kanun tasarılarını ise gerçek anlamda bir "reform" önerisi olarak nitelemek mümkün görünmemektedir. Zira, olağanüstü bir rejim döneminde hazırlanıp onaylanmış bir anayasayı (hiçbir değişiklik öngörmeden) referans almak bir yana, kısmi iyileştirmelerden öteye gidemeyen bu tasarıların "reform" olarak adlandırılmaları etimolojik olarak da doğru değildir. Bu da taslakların gücünü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Bu durumda, "yerindenlik" ilkesine anayasal güvence sağlama olanağı da kaybedilmiş bulunmaktadır. Mevcut 1982 Anayasası'nın 127. maddesi "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir" hükmünü taşımakla birlikte bu kavramları tanımlamamaktadır. Anayasa değişikliği yoluna gidilmemiş olması, yeni yerel yönetim kademelerinin oluşturulması ve anayasal güvenceye kavuşturulması fırsatının yok olmasına neden olmuştur. Oysa, İstanbul, belki bir ölçüde de Ankara ve İzmir gibi megapoler için büyükşehir modelinin yetersiz kaldığı, hatta bu konuda merkezi yönetimin kendisinin de yeni model arayışlarına girdiği göz önüne alınırsa, yeni yerel örgütlenme modellerinin oluşturulmasına olanak verecek düzenlemelerin tamamen göz ardı edilmiş olması, büyük bir eksiklikler. Bölge yönetimlerine ilişkin bölümde de değinildiği üzere, bölge yönetimleri üzerinde de ciddi biçimde durulması ve buna olanak tanıyacak anayasa değişikliklerinin şimdiden yapılması yerinde olurdu. Oysa, kanun koyucu bu olasılığı tümüyle ortadan kaldırmak ister görünmektedir. Nitekim KYTKT'nın 7-k maddesinde "birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler"de merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetler arasında sayılmaktadır.

Öte yandan KYTKT'nın 5-e maddesinde "görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" ifadesi bulunmaktadır. Yerindenlik (subsidiarity) ilkesine yasallık kazandırılması, tasarının olumlu yanlarından birisidir. Doğrudan demokrasi araçlarına ise tasarıda oldukça sınırlı bir yer verildiği görülmek-

tedir. Ne karar alma ne de danışma amaçlı olarak yerel referanduma yer verilmemektedir. Ancak, gerek Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın amaç bölümünde, gerekse Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda katılım konusuna vurgu yapılmaktadır. Bu amaçla Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda öngörülen, muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin yerel meclis toplantılarına oy hakları bulunmaksızın katılımı, yine söz konusu tasarıların belediye ve büyükşehirle ilişkin bölümlerinde önerilen kent konseyleri, yerel demokrasi ve katılım açısından son derece olumlu bir düzenlemedir.

I.b. Bölge yönetimleri

Avrupa'nın bütünleşme süreci bölge yönetimleri fikrinin yeniden canlanmasında önemli bir rol oynamıştır. 1975'den itibaren bölgesel politikaların geliştirilmeye başlanması ve yapısal fonların oluşturulması, bu gelişmeyi hızlandırmıştır. Bu aynı zamanda üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecine olan ilgisini de arttırmıştır. Söz konusu bölgesel politikaların uygulanmasında esas alınmak üzere Komisyon, istatistikî bölgeler oluşturma yoluna gitmiştir. (NUTS I, II, III), (Conseil de l'Europe, 1998, 6)

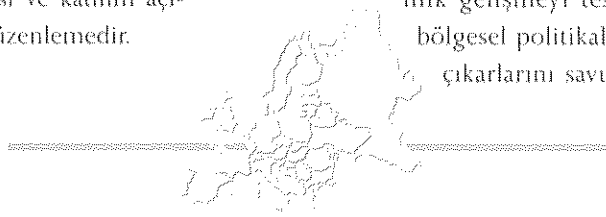
Avrupa Birliği'nin fon yönetimi yani gerek bölgesel gelişme amaçlı fonların, gerekse sosyal fonların doğrudan yerel yönetimlere ve özellikle de bölge yönetimlerine verilmesi, bölgeleri artan biçimde Brüksel ve Avrupa Parlamentosu ile ilişki içinde olmaya itmektedir. Nitekim Milan, Manchester, Birmingham, Barcelona gibi kentler ve Wallonia, Nord Pas de Calais, South Wales ve Nord Rhine Westphalia gibi bölgeler öncüler arasında yer almakta, RETI, EUROCITIES gibi örgütlenmelere giderek Brüksel'de yerel yönetimler sahne-

sine hakim olabilmektedirler. Söz konusu yerel ve bölgesel yönetimler bu amaçla bünyelerinde Birlik'le ilgili işlerden sorumlu bir Avrupa birimi oluşturmuşlardır. Eğitimli bir personel ile bilgi akışı ve eşgüdümü sağlayan sistemlere sahiptirler. Diğer Avrupalı yerel yönetimlerle güçlü işbirliği ve iletişim ağları kurmuşlardır. Birçoğunun Brüksel'de bir ofisi bulunmaktadır. (Goldsmith & Klausen 1997, 242)

Bölgelerarası eşitsizlikleri giderme ve bölgesel ekonomik gelişmeyi teşvik etme amacıyla geliştirilen bölgesel politikalar bir anlamda bölgelerin kendi çıkarlarını savunmalarını da meşru hale getirmiş-

miştir. Nitekim, Brüksel'de lobi faaliyetleri sürdüren bölgesel birlikler, bölgesel politikaların oluşturulmasını izleyen dönemde ortaya çıkmışlardır. Bu gelişmelerin doğal sonucu olarak bölgeler, Birlik kurumlarında temsil edilmeyi talep eder hale gelmiş ve bu talep bir anlamda Maastricht Antlaşması ile onaylanarak bir Bölgeler Komitesi (Committee of the Regions) kurulmuştur. Böylece Birlik tarihinde ilk kez ulusal bir organa temsil ve karar alma mekanizmalarına katılma hakkı verilmiş olmaktadır. Sonuç olarak Birliğin bölgesel politikalarının önemli kurumsal etkiler yarattığını söyle-

mek yanlış olmaz. Henüz Avrupa'ya özgü bir bölge kavramından söz etmek mümkün değilken, bölge kaçınılmaz bir biçimde kurumsal bir referans haline gelmiştir. (Conseil de l'Europe, 1998, 6-7) Bu dönüşüm bir yandan bölge yönetimleri oluşturulması yönünde genel bir eğilimin varlığına işaret ederken, diğer yandan da tüm Avrupa ülkeleri ya da Birlik üyesi ülkeler için genellenebilecek bir bölge tanımının imkansızlığını da ortaya koymaktadır. (Marcou, 1993, 54-55) Bu nedenle, tüm



Bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin arttırılmasıdır.

üye ülkelere tavsiye edilecek tek bir bölge modeli oluşturmak yerine üye ülkelerin politik ve idari verileri ile uyumlu kurumsal çözüm önerileri üzerinde durulmakta ve bir "Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı" oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Birlik ülkelerindeki bölgesel örgütlenmeler açısından ise Kuzey ve Güney ülkeleri yine iki farklı küme oluşturmaktadırlar. Federal Almanya Cumhuriyeti, Federasyon ve Länder'den oluşan iki kademeli bir sisteme sahiptir. Länder'ler ulusal sistem içinde gerek politik gerekse anayasal anlamda oldukça güçlü bir yapıya sahiptirler. İspanyol özerk toplulukları (Spanish Autonomous Communities) ve Belçika bölgeleri ise Länder'lere yakın güçtedir. Bu nedenle belediyeler ve iller (county) anayasal özerkliğe sahip birer birim değil, Länder içinde birer kademe oluştururlar.

Maastricht Antlaşması'ndan sonra Almanya'da yapılan tartışmalarda temel kaygının bütünleşme sürecinde Länder'lerin çıkarlarını Avrupa ve ülke içinde korumak olduğu izlenmektedir. Birliğin ulusalı politikalara müdahalesini sınırlamak amacıyla esasen bir "Alman icadı" olan yerindenlik ilkesine vurgu yapılmaktadır. Länder'ler ayrıca bölgelerin Birliğin karar alma mekanizmalarında daha iyi temsil edilmesi için uğraşmışlar, ne var ki uzun tartışmalar sonucu oluşturulan Bölgeler Komitesi'ne sadece danışma rolü verilmesi Länder'leri hayal kırıklığına uğratmıştır. (Wollman & Lund 1997, 61)

Länder'ler, Birliğin karar mekanizmalarında etkin olmak ve kültür ve eğitim alanlarındaki geniş yetkilerini korumak amacıyla Alman Anayasası'nda değişiklik yapılmasını sağlamış ve ulusal garantilerle bunu sağlama almaya çalışmışlardır. 1992'de eklenen ve Avrupa maddesi olarak bilinen 23. maddeyle Federal Konseye (ikinci bir meclis gibi çalışır ve Länder yönetimlerinin temsilcilerinden oluşur, dolayısıyla Länder'lere federal karar alma süreçlerine katılma olanağı verir), federal hükümetin bütünleşme sürecine ilişkin olarak alacağı kararlarda etkin olma, sesini duyurma olanağı verilmiştir. Ayrıca Avrupa Bakanlar Kurulu içinde yer alan Alman heyetinde de bir Länder temsilcisi bulunur. Böylece ulusal ölçekte yapılan bir düzenleme ile Länder'ler Avrupa Bakanlar kuruluna kadar ulaşabilmişlerdir. (Wollman & Lund 1997). Alman örneği, Länder'lerin Avrupa sahnesinde ulusalı ölçekte ne denli etkin aktörler olabildiklerini iz-

lemek ve bölgesel ölçeğin önemini göstermek açısından ilgiyi hak etmektedir.

Fransa da hiç kuşku yok ki, merkez-çevre ilişkileri anlamında bütünleşme sürecinden etkilenmektedir. (Biancharelli, 1991) Bu çerçevede bölgelerin daha fazla manevra alanı bulduklarını ve daha görünür olduklarını söylemek yanlış olmaz. (Drevet, 1991, Palard, 93, Balme & LeGalès 97). Buna karşın geçmişleri Alman yerel yönetimleri kadar eski olmayan Fransız yerel yönetimleri, politik temsil yoluyla Avrupa'nın bütünleşmesinin mekansal dışsalıkları ile başa çıkabilecek güçte bir geleneğe sahip değildi. Yine de bölgeler ve özellikle de büyük kentler Birlik konusunda inisiyatif almaktan çekinmezken, "Bölgeler Avrupası" politikasının en önemli destekleyicileri olmuşlardır. Bu yüzden de 2003 reformları öncesinde bölgesel ve yerel yönetimlerin daha da güçlendirilmeleri gerektiği yönünde bir görüş birliği oluşmuştu. (Balme & LeGalès 1997, 151)

2003 anayasa değişikliği ile bölge yönetimlerine tanıyan yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci (régionaliste) anlayışın güçlenmesini sağlamıştır. 2003 reformu Fransa'yı, bölge yaklaşımı açısından İspanya ve İtalya'ya, hatta bir ölçüde Alman federal modeline yaklaştırmaktadır. Bir anlamda Fransa bu reform ile küresel ölçekte devletin sorgulanması, liberalist dönüşüm ve Avrupa'nın bütünleşme sürecinin getirdiği Bölgeler Avrupası anlayışının bir sentezini yapmakta ve ilerde oluşacak federal yapıya kendisini hazırlamaktadır.

Sonuç olarak, Birliği oluşturan ülkelerin yerel yönetimleri ve bunların Birlik kurumlarıyla ilişkileri incelendiğinde Birliğin ulusalı yönetim sorunsalının "Bölgeler Avrupası" ya da "Kentler Avrupası" gibi sloganlarla ifade edildiği kadar açık olmadığı izlenmektedir. Buna rağmen söz konusu metinlerin, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli bir dönüştürücü etkiye sahip olduğu söylenebilir. Bu noktada alı çizilmesi gereken bir başka konu ise Birlik yerel ve bölgesel yönetimlerinin de bu sürece etkin biçimde katılmaları, Brüksel'de temsilcilikler açarak ve Birlik kurumları içinde lobi faaliyetleri yürüterek Birlik kurumlarıyla doğrudan iletişime girme eğiliminde olmalarıdır. Bu yolla, Birliğin yerel ve bölgesel yönetim politikaları üzerinde önemli etkiye sahip olabilmektedirler.

Bu çerçeveden bakıldığında, hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Mahalli İdareler Kanun Ta-

sarıları'nda bölge yönetimlerine hiç yer verilmemiş olması önemli bir eksikliktir. Bu yaklaşımın iki önemli sakıncası olduğunu belirtmek gerekir: Birincisi, Birliğin yapısal fonlarından yararlanma olanaklarının sınırlanmasıdır. Birlik ülkelerinin bölge yönetimlerinin gerek Brüksel'i yakından izlemek, gelişmelerden olabildiğince erken haberdar olmak, gerekse Birlik politikaları üzerinde etkin olmak için ortaya koydukları çaba ve enerji göz önüne alındığında, Türk yerel yönetim sisteminin zayıf noktası ve olası kayıpları da ortaya çıkmaktadır.

Bu durumda değil Birlik politikaları üzerinde etki sahibi olabilmek, yapısal fonlardan yararlanabilmek bile başlı başına güç bir iş haline gelmektedir. Bu güçlükleri aşmanın en güvenli yolu NUTS sisteminin esnekliklerini zorlayarak il özel idarelerini bölge yönetimleri diye "takdim etmek" değil, gerçekten güçlü bölge yönetimleri oluşturmak olacaktır. Öte yandan, Türkiye'nin, Birliğe üye olmak yönünde bir siyasi irade sergilediği göz önüne alınırsa daha fazla gecikmeden bu üyeliğin gerektirdiği yapısal dönüşümler üzerinde ciddi olarak düşünmek ve yeni politikalar üretmek yerinde olurdu.

İkincisi ise, küresel rekabet ve ağ biçiminde örgütlenmelerin artan önemi, kentler ve bölgelerarası yarışma ortamında gittikçe önem kazanan küresel ölçekte bölgelerarası örgütlenme, işbirliği ve ortaklık olanaklarından yararlanma olanaklarının kaybedilmesidir. Yerel yönetimler bu çerçeveye uygun bir dönüşümü gerçekleştirmek zorundadırlar. Avrupa'da ağlar, yarışma odaklı neo-korporatist yönetim yapılarına dayanmaktadır ve yerel ekonomik gelişmeyi sağlamaya dönük politikalar izlemektedirler. Bir yerel yönetim reformu öncelikle yerel yönetimle-

rin küresel rekabet içinde ayakta kalmalarını sağlayacak ve mümkünse de güçlerini artıracak yapısal, yönetsel ve mali olanakları sağlamaya dönük olmalıdır.

Tüm bunların ötesinde ise Türkiye, önemli bölgeler arası dengesizliklerin bulunduğu bir ülkedir. Üstelik bu farklılık ve dengesizlikler, azalma eğilimi göstermek yerine artmaktadır. (Keleş, 1999: 74) Bu anlamda bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek ve dengeli bir sosyo-ekonomik gelişme için bölgesel politikalar ve yönetim yapılarına olan gereksinim üzerinde durulması yerinde olurdu. Bölgeselleşmenin ayrılıkçı eğilimleri güçlendireceği yönündeki endişeler Türkiye'ye özgü değildir. Esasen özellikle

üniter yapıya sahip Avrupa ülkelerinin de bu yönde kaygıları bulunmaktadır. (Conseil de l'Europe, 1998: 25) Ancak gelişmeler bu kaygıları doğrulamamaktadır. Avrupa ülkeleri üzerine yapılan araştırmalar da göstermektedir ki, bölgeler ne kadar güçlü bir ekonomik yapıya sahip olursa ayrılıkçı eğilimler de o denli güçsüz kalmaktadırlar. Bölgeselleşme üzerine Avrupa Konseyi tarafından 9 üye ülkeden yola çıkılarak hazırlanan raporda da, bölgeselleşme ile federasyon arasında zorunlu bir bağ bulunmadığının altı çizilmektedir. (Conseil de l'Europe, 1998: 11, 20)

Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması ve 1996 hükümetlerarası konferans belirleyici olmuştur. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik" ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikaların vurgulanmasıdır.

II. Avrupa Yerel Özerklik Şartı çerçevesinden Kamu Yönetimi Reformu

1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından üye ülkelerin onayına sunulan Avrupa Yerel Özerklik Şartı, Birlik ülkeleri için de önemli bir referans niteliğindedir. Nitekim, 1996 Konferansı'nın sonuç bildirgesi, bu şartın tanımladığı "yerel özerklik" ilkesinin Birlik Antlaşması'nda da yer almasını önerdiği gibi, bir "Bölgesel Özerklik Şartı" oluşturulmasını da desteklemektedir (Keleş, 1999: 29).

Bu anlamda anılan belge, ülkemizde gerçekleştirilmek istenen kamu reformunu değerlendirebilmek açısından da önem taşımaktadır.

Yerel özerklik şartı, Avrupa'da 60'ların sonundan itibaren ortaya çıkan merkezle yerel yönetimler arasında yeniden yetki dağılımı ve yerleşme eğilimini hızlandırmıştır. (Balducci, 1997, 38) Birçok ülke, şartın onayını izleyen yıllarda yerel ve bölgesel yönetimlerine ilişkin yasal düzenlemeler yapma gereği duymuşlardır. Bunlardan bazılarını hatırlatmak gerekirse Danimarka 1980, Yunanistan 1994, Finlandiya 1995, Luxembourg 1988, Hollanda 1994, İsveç 1992 (Delcamp, 1997: 63) ve nihayet Fransa 1982 ve 2003.

Farklı Avrupa ülkelerinin gerçekleştirdikleri reformların ortak noktaları ise merkezden çevreye daha fazla yetki aktarımı ve en uygun (optimum) yerel yönetim büyüklüğü ve birimlerinin oluşturulması (örneğin belediye sayısının azaltılması, küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi ya da bölge yönetimleri kurulması) olarak özetlenebilir. 1980'lerin sonu ile 1990'lı yıllarda ise daha çok yerel yönetimlerin yetki ve mali özerkliklerini artırma, merkezi yönetimin denetimini sınırlama amaçlı reformların yapıldığı izlenmektedir. Bununla birlikte, yine aynı dönemde, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde çevreye aktarılan, özellikle de teknik konulara ilişkin yetkilerin uygulayıcılar tarafından kötüye kullanılabildiğine dair örnekler izlenmiştir (Balducci, 1997). Türkiye'de de mali yolsuzlukların yanı sıra imar planlamaya ilişkin yetkilerin kullanımı en fazla tartışma yaratan konular olmuşlardır.

Türkiye esasen, Almanya, Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Norveç, Hollanda, Portekiz, İsveç ile birlikte şartı ilk imzalayan ve parlamento-sunda onaylayan Konsey ülkelerinden birisidir. Bu ülkelerden 12'si, şartı, çekince koyarak onaylamışlardır. Her ne kadar bu durum şartın 12. maddesine uygunsa da Türkiye (20), Avusturya (21) ve Liechtenstein (22) ile birlikte minimumla yetinen az sayıdaki ülkeden birisi olarak dikkati çekmektedir.

Şartı imzalayarak parlamentolarında onaylayan ülkelerde uygulamanın ne yönde olduğuna ilişkin olarak hazırlanan bir rapor, şartın önsöz ve 11 maddeden oluşan ana bölümünü 4 tema etrafında incelemektedir: Yerel özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altı-

na alınması, bu tanımın çeşitli elemanlarının tanımlanması (madde 3,4,5), yönetim serbestliği (7,8,6-1,10 ve 11), yönetim araçları (6-2,9) (Delcamp, 1997, 63).

II.a. Özerklik tanımı ve özerkliğin yasa ya da anayasa ile garanti altına alınması

Anayasaları eski olan birçok Batı Avrupa ülkesi ilk aşamada bu ilkeyi anayasalarına eklemek amacıyla anayasa değişikliği yapma yoluna gitmemiştir. Aslında birçok Avrupa ülkesinin anayasasında bu tanımlar zaten yer almaktadır, hatta Hollanda anayasasında bir bölüm (7. bölüm) yerel yönetimlerin tanımına ayrılmış ve bu bölüm 17 Şubat 1983'te onaylanan yeni anayasada da aynen korunmuştur. (Delcamp, 1997: 63) Federal devletlerin anayasaları doğal olarak federe yapıları detaylı olarak tanımlamaktadırlar. Yerel yönetimlerin tanım ve yetkileri de ülkeye göre kısmen ya da tamamen federe devletin yetkisine bırakılmaktadır. (Delcamp, 1997: 64) Anayasaları daha yeni olan üniter devletler ise ayrıntılı tanımlara yer vermektedirler. (Yunan ve Portekiz anayasaları) Buna karşın Türk Anayasası'nda (1982) ayrıntılı bir yerel özerklik tanımı bulunmamakla birlikte, yerel yönetim birimleri (il, belediye ve köy) sayılmaktadır.

Yerel Özerklik Şartı, "kuralların yasalarla belirlenmesi" üzerinde ısrarla durmaktadır. Delcamp'a göre bunun başlıca iki anlamı vardır; birincisi özerkliğin bağımsızlık anlamı taşımadığının altını çizmektir. Zira yerel yönetimlerin eylemleri, sınırları iyice tanımlanmış bir kanuni düzene uygun olmalıdır. Ne var ki seçilmiş bir özerk yapıya (yerel yönetim) empoze edilecek kuralların devletin tümünü temsil eden bir otorite tarafından, yani Parlamento tarafından konması gerekir. Eğer demokrasi hukuka saygı ile başlarsa hukuk da demokratik ve kamu önünde gerçekleşen çoğulcu bir tartışmadan doğmuş demokratik kurallara göre tanımlanmalıdır. (Delcamp, 1997: 64) Nitekim Birlik üyesi ülkelerin büyük bir bölümünde denetime ilişkin hükümler de anayasada yer almaktadır. (1953 tarihli Danimarka Anayasası'nın 82. maddesi, İzlanda Anayasası'nın 76. maddesi)

Birlik ülkelerinin her biri yerel yönetimle ilgili temel yasalara sahiptir ve genellikle bunları tek bir çerçeve yasa, bir tür ülkeye özgü yerel özerklik şartı çatısı altında toplamak eğilimindedirler. (Avusturya 1967, Kıbrıs 1985, Finlandiya 1995, Yunanistan 1994, İzlanda 1986, İtalya

1990, Luxembourg 1988, Hollanda 1993, Portekiz 1989, İsveç 1992) Yerel Özerklik Şartı'nın kabulünü izleyen yıllarda yapılan bu değişiklikler, şartın üye ülkelerin yasal düzenlemeleri üzerinde yaptığı doğrudan etkiyi göstermektedir. KYTKT ile MKT da bu kapsamda olumlu bir çaba olarak değerlendirilebilir. Özellikle belediye kanunu ile il özel idarelerine ilişkin mevzuatın bir bölümü oldukça eskimiş ve birçok kez değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle yerel yönetimlere ilişkin mevzuatı ortak bir çerçeveye ve dile kavuşturmak yerinde ve gereklidir.

II.b. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri (competences pleines et entieres) (madde 3,4 ve 5)

Yerel Özerklik Şartı'nın "doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclis" (madde 3/2) ilkesi açısından, üye ülkelerde önemli bir sorun bulunmamaktadır. Buna karşın il meclislerini dolaylı seçim (2. derece) ile oluşturan İspanya, bu maddeye çekince koymuştur. Her ne kadar bu çekince ilkenin özüne aykırılık taşımasa da örneğin Yunanistan, 1994'te gerçekleştirdiği değişiklikle il yönetimlerini doğrudan seçmeye başlamıştır.

Türkiye'de ise büyükşehir meclisleri dolaylı seçim yoluyla oluşturulmaktadırlar. Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'ndan büyükşehir belediye meclislerine ilişkin olanında ise "büyükşehir belediye meclisleri içinde kalan seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının beşte biri oranında üye doğrudan seçilir" ifadesi yer almaktadır. Böylece, yerel yönetimlerin meclislerinin doğrudan seçim yoluyla oluşturulması, genel bir ilke haline getirilmiştir.

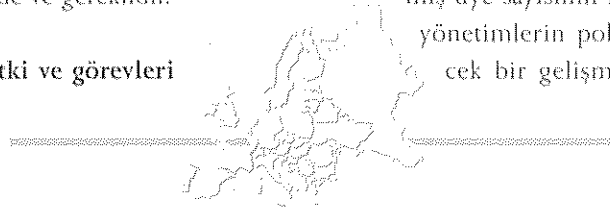
Konsey ülkelerinde yürütme organlarının varlığı

muhtemel olarak değerlendirilmekle birlikte, ancak seçilmiş meclislere hesap veriyorlarsa kabul edilebilir bulunmaktadır. (Delcamp, 1997: 65) Bu çerçevede Türkiye'de uygulanan çift meclisli sistemde yürütme organının, yani encümenin varlığı ve ağırlığı, esasen üzerinde tartışılması gereken bir durumdur. Her ne kadar MKT yerel meclislerin toplanma sıklıklarında bir artış öngörüyor ve bu meclisleri göreceli olarak daha işlevsel hale getiriyorsa da belediye encüminde bulunan seçilmiş üye sayısının iki olarak sınırlandırılması, yerel yönetimlerin politik meşruiyetlerine zarar verecek bir gelişmedir. Esasen üç farklı encümen

modelinin sürdürülmesi soru uyandırmaktadır. Kanun koyucunun tercihinin tamamen atanmış bir encümenenden yana olduğu, il özel idaresine ilişkin olarak daha önce alınmış bir Danıştay kararı olması nedeniyle tamamen seçilmişlerden oluşan encümen modelinin korunduğu, belediyelerde ise seçilmiş sayısının mevcut yasada öngörülen alt sınıra çekildiği anlaşılmaktadır. Buna karşın, belediye meclisinin toplanmada olmadığı zamanlarda, belediye encüminin, belediye meclisi yerine karar almasına olanak veren düzenlemenin (K. no: 1580, m. 83) yeni kanun tasarısında yer almaması,

yerel demokrasi açısından olumlu bir yaklaşımdır.

Yerel Özerklik Şartı'nın 3-2 maddesinde yer verilen doğrudan demokrasi, halen üye ülkelerin yasal mevzuatlarında sınırlı bir yer tutmaktadır. İspanya, dilekçe hakkı ve halk eylemine (action populaire); Portekiz kent konseylerine yer vermektedirler. Avusturya Anayasası'nın 117-2. maddesi doğrudan demokrasiye ayrılmıştır. Yeni Alman Länder'leri de bu konuya sınırlı da olsa yer vermektedirler. Luxembourg ve İsveç de danışma amaçlı da



Bölgelerarası eşitsizlikleri giderme ve bölgesel ekonomik gelişmeyi teşvik etme amacıyla geliştirilen bölgesel politikalar bir anlamda bölgelerin kendi çıkarlarını savunmalarını da meşru hale getirmiştir. Nitekim, Brüksel'de lobi faaliyetleri sürdüren bölgesel birlikler, bölgesel politikaların oluşturulmasını izleyen dönemde ortaya çıkmışlardır.

olsa yerel referandum olanağı tanımaktadır. Fransa'nın bu alanda yaptığı son değişikliklerden ise daha önce söz edilmişti. Açıklığı sağlamaya dönük hükümlerse, İskandinav ülkelerinin mevzuatında önemli bir yer tutmaktadır (Delcamp, 1997: 65). Bu alanda KYTKT ile MİKT, sınırlı bir iyileşme öngörmektedir. Yerel referanduma danışma amaçlı olarak bile hiç yer verilmemekte, buna karşın belediye ve büyükşehirlerde kent konseyleri (Belediye Kanunu m 86, Büyükşehir m 26) oluşturulması öngörülmektedir.

KYTKT ve MİKT, saydamlık ve açıklığa önem verir görünmektedir. Bu ilkeler Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın amaç bölümünü oluşturan 1. maddesinden başlayarak tasarı içinde sıklıkla dile getirilmektedir. (5-b, 5-g, 5-k, 41) Aynı biçimde Belediye Kanunu Tasarısı'nın 13. maddesi hemşeri hukuku katılım ve bilgi alma hakkına ilişkindir.

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları hakkında Yerel Özerklik Şartı'nda "tam ve münhasır yetki" ifadesine sıklıkla yer verilmektedir; ne var ki bu ilkenin yorumunda güçlükler bulunmaktadır. Birçok ülke, mevzuatında genel yetki ilkesini benimseyerek daha sonra yetkileri çeşitli yasalarla tanımlamayı seçmektedir: İspanya (yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını büyüklüklerine göre tanımlıyor), Finlandiya, Yunanistan, Liechtenstein ve Portekiz. (Delcamp, 1997: 66) Bu konuda genel kabul görmüş bir formül bulunmamakla birlikte, yetki ve sorumlulukların da "yerindenlik" ilkesi çerçevesinde ele alınması (madde 4/3'de olduğu gibi) Avrupa Konseyi'nin Bakanlar Kurulu tarafından üye ülkelere tavsiye edilmiştir. (no R (95) 19) Mahalli İdareler Kanun Tasarıları'nda da bu yönde hareket edilerek, yetki ve sorumlulukların tek tek sayılması yerine, daha genel bir yetki ve sorumluluk alanı tanımlama yoluna gidildiği gözlenmektedir.

II.c. Yönetim serbestliği (liberte de gestion)

Görev ve yetkilerini serbestçe yerine getirmek, yasal güvencenin en önemli unsurudur. Avrupa ülkelerinin pek çoğunda yerel yönetimlerin geçici olarak görevden alınmalarına (Avusturya, Yunanistan, Luxembourg, Türkiye) veya feshine (Almanya, Kıbrıs, İspanya, İtalya, Portekiz ve Türkiye) olanak veren hükümler bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin raporuna göre (Conseil de l'Europe, 1997) görevden almanın en sık görüldüğü ülke Türkiye'dir.

İkinci durum ise en fazla İtalya'da görülmektedir. Mahalli İdareler kanun tasarıları, bu konuda herhangi bir iyileştirme öngörmemektedir.

Yerel Özerklik Şartı'nın 8. maddesi ise denetime ilişkindir. Avusturya, Yunanistan ve Hollanda bu maddeye çekince koyarak denetimin yasallık denetimi ile sınırlanmasını istemişlerdir. Nitekim Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerin genel eğilimi, yerindelik denetimini terketmek yönündedir. Yerindelik denetimini koruyan ülkelere Avusturya, Kıbrıs, İtalya, Luxembourg, Hollanda ve Türkiye'dir. Hollanda daha sonra bazı iyileştirmelere gitmiş, Yunanistan ise daha sonra denetim sisteminde köklü bir değişiklik gerçekleştirmiştir. (Delcamp, s. 68)

Öndenetim (controle a priori) konusunda da Konsey üyesi ülkelerde aynı eğilim gözlenmektedir. Danimarka 1980, Finlandiya 1995, Hollanda ise 1994'te öndenetim uygulamasına son vermişlerdir. Bu uygulama kısmen de olsa İtalya ve Portekiz'de ise hala sürmektedir. Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerde denetim otoritesinin yetkilerinde de azalma eğilimi olduğu izlenmektedir. Hollanda ve Luxembourg'da denetim otoritelerinin düzelterek onaylama (pouvoir de reformation), Türkiye'de ise hem iptal, hem de düzelterek onaylama yetkisi bulunmaktadır. Danimarka ve İtalya denetim yetkisini heyetsel (collégiales) otoritelere, Danimarka, İspanya ve Portekiz ise yargıya bırakmışlardır. İsveç ve Finlandiya'da ise denetim otoritelerinin yükümlülüğü, yasadışılığı bildirmekle sınırlıdır. Buna karşın mali denetimin ağırlaştırılması yönünde genel bir eğilim gözlenmektedir. (Delcamp, 1997: 68)

KYTKT ile MİKT denetim konusuna oldukça geniş bir yer ayrılmaktadır. Bu yazı kapsamında bu denetimin etkinliği, yöntem ve araçları konusunda kapsamlı bir uzman değerlendirmesi gerektiğinin belirtilmesi ile yetinilerek, denetime ilişkin ilkeler üzerinde durulacaktır. KYTKT'nin merkezi idarenin genel yetkilerine ilişkin 6. maddesi ile denetime ayrılan üçüncü bölümünde (m. 39), ilke olarak 'vesayet denetimi'nin benimsendiği belirtilmektedir. Denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılarak, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmektedir. Vesayet denetiminin, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans kriterlerine bağlanması, 'yerindelik denetimi'ni daha objektif hale getirme çabası olarak yorumlanabilirse de Avrupa Konseyi ülkelerinin büyük bir bölümünde terk edil-

miş bulunmaktadır. Öte yandan performans kriterlerinin neler olduğu ve nasıl uygulacağının da açıkça belirtilmesi zorunludur. Esasen performans denetimi de ilke olarak doğru görünse de uygulaması oldukça zor bir konudur ve nepotizm, müstecilik gibi istenmeyen uygulamalara olanak vermesi mümkündür.

MIKT, yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda ödenetim kuralını sürdürmektedir. Belediye meclis kararları ve bütçesi ise mahalli mülki amirin onayından kurtarılmıştır. Aynı şekilde il özel idaresinin bütçesi ile ilgili İçişleri Bakanlığı onayı kuralı da kaldırılmıştır. Buna karşın, il genel meclisi kararlarının vali tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi öngörülmektedir ki, valinin atanmış bir merkezi yönetim temsilcisi olması nedeniyle tartışmaya açıktır.

Yerel yönetimler bütçelerinin mülki idari amir tarafından onaylanmasına son verilmekte, böylece bütçenin düzeltilerek onaylanması kuralı da ortadan kaldırılmış olmaktadır. Belediye sınırları konusunda valilik onayı, belde isimlerinde değişiklik konusunda ise İçişleri Bakanlığı onayı öngörülerek, bu konulardaki vesayet hafifletilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Diğer yandan MIKT'nın öngördüğü hizmetlerde yetersizlik durumunda (Belediye Kanunu Tasarısı m. 55 ve İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı m. 39) merkezden yönetici görevlendirilmesi ya da hizmetin başka bir idareye verilmesi de ağır bir idari vesayet uygulaması olarak dikkati çekmektedir.

Denetim konusundaki en önemli yenilik, halk denetçisi sisteminin kurulmaya çalışılmasıdır. (KYTKT m. 42) Halk denetçisi kurumuna yerel özerklik şartında yer verilmemekle birlikte, bir tür tarafsız denetim mekanizması

olarak saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunabileceği düşünülebilir.

Türkiye, yerel özerklik şartının örgütlenme özgürlüğü (auto-organisation) maddesine çekince koyan tek ülkedir. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu konuda çekince koymasalar da diğer bazı ülkelerde de hukuki sınırlamalar bulunmaktadır. Örneğin Almanya ve İtalya'da personel sayısı ve dağılımına ilişkin yasal düzenleme ve sınırlamalar bulunmaktadır. Nitekim, Kamu Yönetimi Reformu Tasarısı'nın

44. maddesi "bakanlıklar ile kamu tüzel kişileri önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine aykırı şekilde idari düzenleme yapamazlar" ifadesini taşımaktadır.

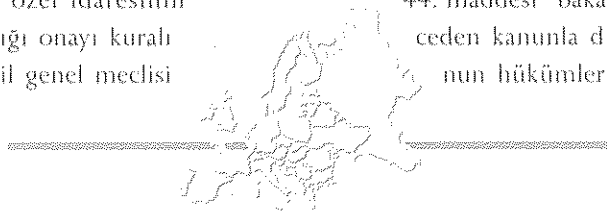
Yerel özerklik şartının birliklere katılma hakkına ilişkin hükümleri konusunda, ulusal birliklere katılma hakkı açısından herhangi bir sıkıntı bulunmamaktadır. Uluslararası alanda ise durum daha farklıdır. Yunanistan, Liechtenstein ve Türkiye uluslararası yerel yönetim birliklerine üyelik konusunda çekince koyan ülkelerdir. Liechtenstein ve Türkiye bu çekinceyi yabancı yerel yönetimlerle işbirliği konusunda da sürdürmektedirler.

MIKT kurulmuş ulusal birliklere katılım konusunda İçişleri Bakanlığı onayını kaldırarak göreceli bir iyi-

leştirme sağlamaktadır. Ayrıca gerek belediyelerin (m. 84) gerekse il özel idarelerinin (m. 63), uluslararası teşekkül ve organizasyonlara İçişleri Bakanlığı onayı ile üye ya da kurucu üye olmaları hükmüne bağlanmıştır.

II.d. Yönetim araçları

Personel ve finansman, yerel özerkliği olanaklı kılmak için gerekli yönetim araçları olarak öncelikle öne çıkmaktadırlar. Bu konuda en önemli güçlük, serbest yönetim ile



Yerel özerklik şartı, Avrupa'da 60'ların sonundan itibaren ortaya çıkan merkezle yerel yönetimler arasında yeniden yetki dağılımı ve yerelleşme eğilimini hızlandırmıştır. Birçok ülke, şartın onayını izleyen yıllarda yerel ve bölgesel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler yapma gereği duymuşlardır.

personelin çıkarlarının bağdaştırılmasıdır (Delcamp, 1997: 70). Bu konuda birbirinden oldukça farklı rejimlerin bulunduğu gözlenmektedir. Yunanistan, Luxembourg ve Portekiz kadro sistemini tercih ederken, İskandinav ülkeleri sözleşme sistemini kullanmaktadırlar. Almanya ise karma bir sisteme sahiptir. Kullanılan model ne olursa olsun, personel konusu yerel yönetimlerin serbestliklerinin en sınırlı olduğu alanlardan birisidir.

KYTKT ve MİKT insan kaynakları yönetimi ve yerel yönetimlerin örgütlenmeleri konusunda önemli ve köklü değişiklikler öngörmektedir. KYTKT'nin insan kaynaklarına ilişkin 46. maddesi, kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmelerinin ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılmasını ve performans ölçülerine göre değerlendirilme ve ödüllendirilmelerini öngörmektedir. MİKT ise yerel yönetimlerin, esasları daha sonra İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek norm kadro sistemine göre örgütlenmelerini öngörmektedir (Belediye Kanunu Tasarısı, m. 48; İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı m. 35). Tasarılarda yerel yönetimlerin hangi birimlerden oluşabileceği sayılmakta, ancak bunlardan hangilerinin kurulacağı ya da kaldırılacağına ilişkin karar yerel yönetimlerin karar organına bırakılmaktadır. Aynı şekilde personel atamalarının da belediyelerde belediye başkanı, il özel idarelerinde ise vali tarafından yapılması öngörülmektedir. Öngörülen sistem, yerel yönetim kadrolarının merkezi yönetim tarafından onaylanmasına son vermekte böylece yerel yönetimlere bu konuda daha fazla serbestlik tanımaktadır. Bununla birlikte "norm kadro sistemi"ne ilişkin düzenleme henüz yapılmadığı için, bu konuda bir değerlendirme yapmak mümkün görünmemektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 9. maddesi ise yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ayrılmıştır. Bu maddenin 1. ve 2. fıkraları yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı yeterli mali kaynak sağlanmasına ilişkindir. Görev ve sorumluluklarla orantılı kaynak ilkesi doğru bir ilke olmakla birlikte, uygulamada güvence altına alınmasında zorluklar görülmektedir. İspanya "yeterli kaynak" kavramına mevzuatında yer vermektedir. Yunanistan bu ilkeyi anayasa güvencesi altına almıştır. (madde 78-1) Federal devletler bu konuda en geniş garantileri tanır görünmektedirler (Almanya, Avusturya). Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların

mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzemesi ve esneklik taşıması ise (madde 9-4) Şartın en az kabul gören ilkelerinden birisidir. Almanya, Liechtenstein, Malta ile birlikte Türkiye de bu ilkeye çekince koymuştur.

Yerel vergiler konusunda en geniş özgürlükler İskandinav ülkeleri tarafından tanınmaktadırlar. Almanya, İspanya, Yunanistan, İtalya, Luxembourg ve Portekiz'de ulusal vergilerden ayrı vergiler bulunmaktadır. Bunlar yaygın olarak emlak vergileridir. Buna karşın meslek vergisi uygulamasının, daha az rastlanmakla birlikte gittikçe yaygınlaştığı gözlenmektedir. Almanya, İtalya, İspanya meslek vergisi uygulayan ülkelerdir. Ama bu konuda tam bir özgürlükten söz etmek güç görünmektedir. Yerel yönetimler ya verginin matrahını belirleyememekte, ya da oranını saptamakta tamamen özgür davranmamaktadırlar. (Delcamp, 1997: 71) MİKT yerel vergiler konusunda herhangi bir yenilik getirmemektedir. Türkiye Malta ve Hollanda ile birlikte bağışların belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınamaması ilkesini (madde 9-7), dolayısıyla bu alanda devlet müdahalesinin sınırlandırılmasını onaylamıştır.

Sonuç

İçinde bulunduğumuz Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme süreci çerçevesinde bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılmasıdır. Ne var ki, kamu yönetiminde yeniden yapılanma başlığı altında sunulan yasa tasarıları, içinde bulunan sürecin dinamiklerini yakalamış görünmemektedir. Yeni yasal düzenlemenin yürürlükteki 1982 anayasası çerçevesinde yapılması, daha baştan tasarıların gücü ve etkisini önemli ölçüde azaltılmaktadır. Esasında üzerinde ağırlıkla düşünülmesi ve tartışılması gereken bölgesel gelişme sorunları, küresel kent yönetimi gibi konular tamamen tasarıların kapsamı dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük iyileştirmelerle yetinilmektedir.

Aynı şekilde, yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratmaları ve mali özerklikleri açısından büyük önem taşıyan vergi koyabilme veya vergilerin matrahını belirleme

gibi düzenlemelere de yer verilmemektedir. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından muhtarların ve sivil toplum örgütlerinin yerel meclislere oy verme hakkı olmadan katılmaları, tasarıların muhtemelen en önemli olumlu katkıları oluşturmaktadır. Buna karşın, yerel referandum gibi doğrudan demokrasi araçları tamamen göz ardı edilmekte, nasıl sağlanacakları, hangi araçlarla garanti altına alınacakları belirtilmeden saydamlık ve açıklık öngörülmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan yasa taslaklarında en köklü değişiklikler, denetim ve personel yönetimi alanında yapılmaktadır. Denetime ilişkin düzenlemelerin çok boyutlu olarak tartışılması zorunlu görünmektedir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin kullandıkları yetkilerin denetiminden çok, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetimini güçlendirmeyi amaçladığı izlenimi vermektedirler. Oysa örneğin imar planlama alanında kendilerine tanınan yetkileri kötüye kullanan belediyelere nasıl bir yaptırım uygulanacağına, tasarıda yanıt bulmak mümkün değildir. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin personel yönetimi konusunda daha fazla serbestliğe kavuşturulması ilke olarak olumludur, ancak öngörülen sistemin nepotizm, patronaj gibi tehlikelerden nasıl arındırılacağı açıklığa kavuşturulmalıdır.

Yard. Doç. Yeşeren Eliçin Arıkan
Galatasaray Üniversitesi, Öğretim Üyesi

Kaynakça

- Balducci, M (1997) 'La Charte européenne de l'autonomie locale et le principe de subsidiarité: Une nouvelle philosophie dans la relation entre l'Etat et les collectivités territoriales, Rapport introductif' in Conférence à l'Occasion du 10e Anniversaire de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Editions du Conseil de l'Europe, 35-56
- Balme, R & LeGalès, P (1997) 'Stars and Black Holes: French Regions and Cities in the European Galaxy' in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 146-171
- Biancharelli, J. (1991) 'La communauté européenne et les collectivités locales : une double dialectique complexe' Revue Française d'Administration Publique, 60
- Conseil de l'Europe (1995), Les méthodes modernes de gestion des pouvoirs locaux et régionaux et le rôle de la formation, (Actes), Pays-Bas: Editions du Conseil de l'Europe, Etudes et travaux, no 46
- Conseil de l'Europe (1997), Conférence à l'occasion du 10e anniversaire de la Charte de l'Autonomie Locale, (Actes), Allemagne: Editions du Conseil de l'Europe, Etudes et travaux, n:50
- Conseil de l'Europe (1998) La Régionalisation et ses Conséquences sur l'Autonomie Locale, Editions du Conseil de l'Europe, Série Communes et régions d'Europe, no 64
- da Silva e Costa, M. Felizes, J. & Neves, J. (1997) 'European Integration and Local Government: The (Ambiguous) Portuguese Case' in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 172-188
- Décentralisation, Regards sur l'actualité, La documentation française, no 286 décembre 2002
- Delcamp, A. (1997) "Le suivi de l'application de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale dans les Etats membres qui l'ont ratifiée : Expérience des pays d'Europe occidentale" in Conférence à l'Occasion du 10e Anniversaire de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale, Editions du Conseil de l'Europe, 57-74
- Drevet, J.F. (1991) La France et l'Europe des Régions, Paris: Sirois
- Eliçin-Arıkan, Y. (2003) Fransız Yerel Yönetim Sisteminde Bölge Yönetimi, 8 Mart 2003 tarihinde Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi tarafından düzenlenen "Avrupa Birliği Sürecinde Avrupa ve Türkiye Bölgesel Politikalarının Uyumunu" konulu Seminer'de sunulan bildiri.
- Ercole, E. 'Yes in Theory. And Perhaps in the Future': European Integration and Local Government in Italy in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 198-204.
- Goldsmith, M & Sperling, E. (1997) 'Local Government and the EU: The British Experience in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 95-120
- Goldsmith, M (1992), Local Government, Urban Studies, 29, 3/4, 393-410
- Goldsmith, M (1995), "Autonomy and City Limits" in Judge, D. Stoker, G. & Wolman, H. (eds) Theories of Urban Politics, London: Sage
- Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), (1997) European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hesse, J.J & Sharpe, L.J. (1992), "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations" in Hesse, J.J (ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden: Nomos.
- Chorianopoulos, I. (2003) Commenting on the Effectiveness and Future Challenges of the EU Local Authority Networks, European Planning Studies, Sep2003, Vol. 11 Issue 6, 671-695
- John, P. (2000) The Europeanisation of Sub-national Governance. Urban Studies; May2000, Vol. 37 Issue 5/6, p877, 18p
- Keleş, R. (1999) Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Marcou, G (1993) 'New tendencies of local government in Europe' in Bennett, R.J. (ed) Local Government in the New Europe, Londres: Belhaven Press
- Page, E. and Goldsmith M. (1987) Central and Local Government Relations. Beverley Hills, CA: Sage
- Palard, J. (1993) 'L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne', Annuaire des Collectivités Locales, CNRS-GRAL, Paris: Librairies techniques
- Palard, J. (1998) Vers l'Europe des Régions, La Documentation Française, No 806 24 juillet 98 (problèmes politiques et sociaux dossiers d'actualité mondiale)
- Payre, R. (2003) "Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal: la vie communale et départementale" in Revue Française de Science Politique, 53(2), Avril 2003, 195-200.
- Wollmann, H. & Lund, S (1997) 'European Integration and Local authorities in Germany: Impact and Perceptions' in Goldsmith, M.J.F. & Klausen K.K. (eds), European Integration and Local Government, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 57-74

Türkiye'de çocuk ve genç işçiliği

Kadriye Bakırcı



Uluslararası Çalışma Örgütü tahminlerine göre gelişmekte olan ülkelerde çalışan 5-14 yaş grubundaki çocuk sayısı, (120 milyonu tam süreli, 130 milyonu da kısmi süreli işlerde çalışanlar olmak üzere) 250 milyondur. Bu 250 milyon çocuğun %61' kadarı (153 milyonu) Asya'da; %32'si (80 milyonu) Afrika'da ve %7'si (17,5 milyonu) Latin Amerika'dadır.

Çocuk işçiliği yalnızca az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin sorunu değildir. Sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda da çocukların çalıştığı görülmektedir. İtalya, Avrupa'da belki de en fazla çocuk çalıştıran ülkedir. ABD'nin de hayli kalabalık çocuk işçi nüfusu vardır. Bu çocuk işçilerinin çoğunluğu tarım kesiminde çalışmaktadır ve arala-

rında önemli bir bölümü göçmen ailelerin çocuklarıdır.

Devlet İstatistik Enstitüsü, ilki 1994, ikincisi 1999 tarihlerinde olmak üzere Türkiye genelinde iki kez "Çocuk İşgücü Anketi" gerçekleştirmiştir. 1994 yılı verilerine göre, 6-14 yaş grubuna mensup olan yaklaşık 12 milyon çocuğun %32'si çalışmaktadır. Kentlerde %28 olan bu oran, kırsal kesim için yaklaşık %37'dir. 1999 yılı sonuçlarına göre, toplam nüfusun %25,4'ünü oluşturan 6-17 yaş grubundaki 16,088,000 çocuğun %10,2'si (1.635.000 çocuk) ekonomik bir etkinlikte bulunmaktadır. 6-17 yaş grubundaki çalışan çocukların %33,8'i kentsel, %66,2'si kırsal bölgelerde çalışmaktadır. Ekonomik açıdan etkin olan çocukların %61,8'ini erkekler, %38,2'sini ise kızlar oluşturmaktadır. Çalışan çocukların %57,6'sı tarım, %21,8'i sanayi, %10,2'si ticaret, %10,4'ü hizmet sektöründe çalışmaktadır. İş yaşamındaki statüleri ise şöyledir: %58,7'si ücretsiz aile işçisi, %39,4'ü ücretli ya da yevmiyeli, %1,9'u kendi hesabına çalışan ya da işverendir. Bu veriler, çalışan çocuk sayısının küçümsemeyecek boyutta olduğunu göstermektedir.

Çocuk ve genç işçi kavramları

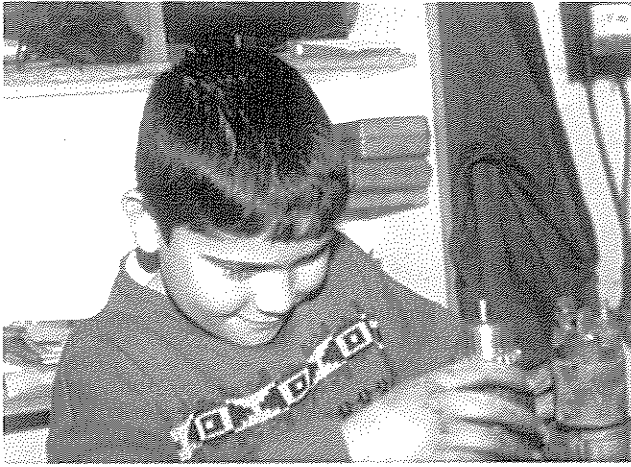
Türkiye'nin onayladığı Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 1. maddesi, 18 yaşından küçük herkesi "çocuk" olarak tanımlamaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü ise, 15-24 yaş grubunu genç işçi kabul ederken, 15 yaşın altında aile bütçesine katkıda bulunmak ya da yaşamını kazanmak amacıyla çalışanları "çocuk işçi" veya "çalışan çocuk" olarak adlandırmaktadır. 4857 sayılı İş Ka-

nunu da Uluslararası Çalışma Örgütü'nün yaptığı ayrımı kabul ederek 15 yaşına kadar olanları çocuk işçi, 15-18 yaş arasında olanları genç işçi olarak kabul etmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün konuya yaklaşımı

Varolduğu süre boyunca, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün çabası, işe alınmada en az çalışma yaşının kabulüne dayandı. Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 1919 yılındaki toplantısında Uluslararası Çalışma Örgütü, çocuk işçiliğine ilişkin ilk sözleşmeyi, 5 numaralı En Az Çalışma Yaşı (Endüstri) Sözleşmesi'ni kabul etti: Bu Sözleşme, 14 yaşından küçük çocukların endüstriyel işletmelerde çalışmalarını yasakladı. İzleyen 50 yıl boyunca, 9 sözleşme daha kabul edildi. Bunlar endüstri, tarım, denizcilik, endüstri-dışı, balıkçılık, yer altı işleri gibi farklı sektörlerde en az çalışma yaşını düzenledi.

1973'de kapsamlı bir sözleşme kabul edildi. 1973 ta-



rihli 138 sayılı En Az Çalışma Yaşı Sözleşmesi, bütün ekonomik sektörleri ve ister ücretli ister bağımsız çalışsın, bütün çalışan çocukları kapsamaktadır. Bu sözleşme işe kabulde en az yaşa ilişkin, en kapsamlı ve yetkili uluslararası tanımı yapmaktadır. Aynı zamanda, özellikle gelişmekte olan ülkeler için aşamalı ve esnek bir yaklaşımı içerdiğinden yenilikçidir. Bu sözleşmeye göre, en az çalışma yaşı 15'tir; ancak hafif işlerde 13 yaşını doldurmuş çocuklar çalıştırılabilir. Öte yandan, ekonominin ve eğitim faaliyetlerinin yetersiz olduğu ülkelerde en az çalışma yaşı 14 olarak kabul edilir ve hafif işlerde 12 yaşını bitirmiş çocuklar çalışabilir.

1990'larda, genel olarak çocukların refahı ve özellik-

le çocuk işçiliği konusunda, uluslararası toplumda daha önce görülmemiş bir ilgi doğmuştur. Bu dönemdeki en önemli gelişmeler:

- BM Genel Kurulu, 1989'da, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Bu, dünyadaki hemen hemen bütün ülkeler tarafından çocuk hakları konusunda kabul edilen en kapsamlı sözleşmedir. Bu sözleşmede diğer haklar yanında çocukların ekonomik sömürüden korunma haklarına dair hükümler de yer almaktadır.

- Uluslararası Çalışma Örgütü, 1992'de, Çocuk İşçiliğinin Ortadan Kaldırılması Uluslararası Programı'nı (IPEC) başlatmıştır. Bu proje çocuk işçiliğiyle mücadele eden ulusal programlara teknik yardım dahil uluslararası destek sağlamak için oluşturulmuştur.

- 1995'de Kopenhag'da yapılan Sosyal Gelişim için Dünya Zirvesi'nde bir bildirme ve eylem programı kabul edilmiştir. Bu bildirme ve eylem programında çocuk işçiliğinin yasaklanması için bütün ülkelere çağrıda bulunulmuştur.

- 1998'de, Uluslararası Çalışma Konferansı, İşyerinde Temel İlkeler ve Haklar Bildirgesi'ni kabul etmiştir. Bu bildirme, ilgili sözleşmeleri onaylasın veya onaylamasın Uluslararası Çalışma Örgütü üyesi bütün devletlerin çocuk işçiliğinin ortadan kaldırılması yükümlülüğü altında olduğunu kabul etmiştir.

Çocuk işçiliğinin bütün biçimlerinin ortadan kaldırılması, uzun dönemli bir amaçtır. Ancak çocuk işçiliğinin bazı biçimlerinin çok ciddi ve insanlık dışı olduğu ve daha fazla tahammül edilemeyeceği düşüncesi büyümüştür. Bu nedenle 1990'larda çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin ortadan kaldırılmasına öncelik verilmesi, gözle görünür bazı sonuçların belirsiz bir gelecekte değil, kısa bir dönemde alınması gerektiği ve hızlı sonuçların alınması için ulusal ve uluslararası düzeyde bir eylem programının uygulamaya geçirilmesi yönünde görüş birliği oluşmuştur.

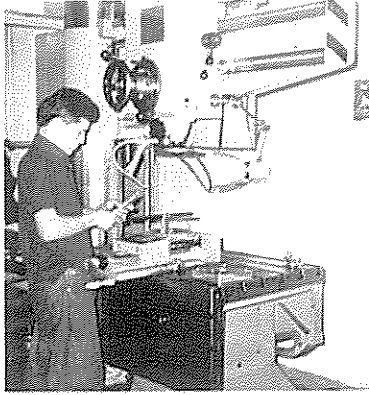
Dünya çapında artan ilgi çerçevesinde Uluslararası Çalışma Örgütü, 1999'da 182 sayılı Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi (No. 182) ve 190 sayılı tavsiye kararını kabul etmiştir. 182 sayılı sözleşme, taraf devletlerden çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerini acil olarak yasaklamak ve ortadan kaldırmak için derhal ve etkili önlemler al-



malarını istemektedir. 138 sayılı sözleşmeden farklı olarak 182 sayılı sözleşme hiçbir esnek hüküm içermemekte, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında ayırım yapmamaktadır. Sözleşme, 18 yaşın altındaki bütün kız ve erkek çocuklara uygulanacaktır.

Çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin ortadan kaldırılması, ulusal ve uluslararası eylemlerde ana ve acil öncelik olarak kabul edilmektedir. 182 sayılı sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü üyelerinin yarısından çoğu (100 ülke) tarafından onaylanmış durumdadır. 182 sayılı sözleşmenin kabulü ve onayı, çocuk işçiliğinin bütün biçimlerinin ortadan kaldırılması nihai amacından vazgeçildiği anlamına gelmemektedir. Çocuk işçiliğinin kötü biçimleriyle mücadelede öncelik verilmesi, önceliklere yer verilmesi anlamına gelmektedir. Bu sözleşme, nihai amacın sağlanması için alınacak diğer eylemleri teşvik edecektir.

Bu Sözleşme'yi onaylayan Türkiye'nin de yasalarıyla, çocuk işçiliğinin tamamen ortadan kaldırılmasını son amaç olarak belirlemesi, ancak çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerini (niteliği veya çalışma koşulları gereği çocuğun sağlığı, güvenliği veya ahlakına zarar verebilecek işleri) öncelikli olarak ortadan kaldırmak için bunları açıkça saptaması ve yasaklaması, bu tür yasaları, ihlal edenler için yaptırımlar ve mağdurlar için tazminat öngörmesi ve ciddi şekilde uygulaması gerekmektedir.



**Günümüzde
çocuklara nasıl davranıldığının
bir iç (ulusal) sorun olduğu,
artık söylenemez. Modern iletişim
teknolojileri aracılığıyla dünyanın
küçülmesi, gelişmekte olan ülkelerdeki
çalışan çocukların durumunu
bütün dünyanın gözlerinin önüne sermiş
ve çocuk sömürsünün en kötü biçimlerine
son verilmesi yönünde uluslararası baskı
yapılmasına yol açmıştır.**



Türk iş mevzuatında durum

1982 tarihli Anayasamız'ın 50. maddesi gereğince; kimse yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar özel olarak korunurlar. 10.06.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'nun 71, 72, 73, 85, 87. maddeleri Anayasa'nın bu amir hükmü çerçevesinde çocuk ve genç işçileri korumaya yönelik hükümler içermektedir.

İş Kanunu'nun çalıştırma yaşı ve çocukları çalıştırma yasağını düzenleyen 71. maddesine göre onbeş yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılması yasaktır. Ancak, ondört yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış olan çocuklar, bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin okullarına devamına engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılabilirler. Çocuk ve genç işçilerin işe

yerleştirilmelerinde ve çalıştırılabilecekleri işlerde güvenlik, sağlık, bedensel, zihinsel ve psikolojik gelişmeleri, kişisel yatkınlık ve yetenekleri dikkate alınır. Çocuğun görüldüğü iş onun okula gitmesine, mesleki eğitiminin devamına engel olmaz, onun derslerini düzenli bir şekilde izlemesine zarar veremez.

Yine bu maddeye göre temel eğitimi tamamlamış ve okula gitmeyen çocukların çalışma saatleri günde yedi ve haftada otuzbeş saatten fazla olamaz. Ancak, onbeş yaşını tamamlamış çocuklar için bu süre, günde sekiz ve haftada kırk saate kadar artırılabilir. Okula de-

vam eden çocukların eğitim dönemindeki çalışma süreleri, eğitim saatleri dışında olmak üzere, en fazla günde iki saat ve haftada on saat olabilir. Okulun kapalı olduğu dönemlerde çalışma süreleri, yukarıda birinci fıkrada öngörülen süreleri aşamaz.

Onsekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçiler bakımından yasak olan işler ile onbeş yaşını tamamlamış, ancak onsekiz yaşını tamamlamamış genç işçilerin çalışmasına izin verilecek işler, ondört yaşını bitirmiş ve ilköğretimini tamamlamış çocukların çalıştırılabilecekleri hafif işler ve çalışma koşulları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecektir.

Yer ve su altında çalıştırma yasağını düzenleyen 72. madde uyarınca maden ocakları ile kablo döşemesi, kanalizasyon ve tünel inşaatı gibi yer altında veya su altında çalışılacak işlerde, onsekiz yaşını doldurmamış erkek ve her yaştaki kadınların çalıştırılması yasaktır. Ağır ve tehlikeli işlere ilişkin 85. madde uyarınca onaltı yaşını doldurmamış genç işçiler ve çocuklar, ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılmaz. Hangi işlerin ağır ve tehlikeli işlerden sayılacağı, kadınlarla onaltı yaşını doldurmuş fakat onsekiz yaşını bitirmemiş genç işçilerin hangi çeşit ağır ve tehlikeli işlerde çalıştırılabilecekleri Sağlık Bakanlığı'nın görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na hazırlanacak bir yönetmelikte gösterilecektir.

Gece çalıştırma yasağını düzenleyen 73. madde uyarınca, onsekiz yaşını doldurmamış çocuk ve genç işçilerin sanayide gece çalıştırılması yasaktır. 87. madde uyarınca ondört yaşından onsekiz yaşına kadar (onsekiz dahil) çocuk ve genç işçilerin işe alınmalarından önce işyeri hekimi, işçi sağlığı dispanserleri, bunların bulunmadığı yerlerde sırası ile en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu, sağlık ocağı, hükümet veya belediye hekimlerine muayene ettirilerek işin niteliğine ve şartlarına göre vücut yapılarının dayanıklı olduğunun raporla belirtilmesi ve bunların onsekiz yaşını dolduruncaya kadar altı ayda bir defa aynı şekilde doktor muayenesinden geçirilerek bu işte çalışmaya bir sakınca olup olmadığının kontrol ettirilmesi ve bütün bu raporların işyerinde saklanarak yetkili memurların isteği üzerine kendilerine gösterilmesi zorunludur. Sosyal Sigortalar Kurumu işe ilk giriş muayenesini yaptıktan kaçınmaz.

Birinci fıkrada yazılı hekimlerce verilen rapora itiraz halinde işçi, en yakın Sosyal Sigortalar Kurumu hastanesi sağlık kurulunca muayeneye tabi tutulur, verilen rapor kesindir.

İş Kanunu'nun 98. ve devamı maddelerinde bu hükümlere uymayan işverenler için idari para cezaları öngörülmüştür.

Anayasa ve İş Kanunu'ndaki bu düzenlemelere rağmen çok sayıda çocuk ağır ve tehlikeli koşullarda çalışmaktadır. Türkiye gibi pek çok ülke, çocukların çalıştırılmasını yasaklamak veya ciddi sınırlamalar getirmek için yasalar yapmış olmasına rağmen, çocuk işçiliği özellikle gelişmekte olan ülkelerde bazen çok kötü koşullarda, büyük ölçüde devam etmektedir. Bu sürecin yavaş olmasının veya hiç işlememesinin nedeni, çocuk işçiliğinin karmaşık bir konu olmasından kaynaklanmaktadır. Bir kalem darbesiyle ortadan kaldırılması olanaklı değildir. Yoksullukla doğrudan bağlantılıdır. Aşağıdaki önlemler alınmadan tek başına mevzuat yeterli olmayacaktır:

- Kamuoyunun duyarlılığını artırmak ve çocuk işçiliğinin en kötü biçimleriyle mücadelede kamuoyunun desteğini almak.
- Çocukların çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerine sürüklenmelerini önlemek.
- Bu tür çalışma biçimlerinden kurtarılan çocukları rehabilitasyona almak ve tekrar okula dönmelerini sağlamak.
- Daha çok okul, daha çok öğretmen sağlayarak ve yerel ihtiyaçlara daha cevap verici hale getirerek okullaşmayı geliştirmek.
- En fazla ihtiyacı olan çocuklara ve ailelerine yardım ve gelir desteği sağlamak.

Bu ihtiyaçları karşılayacak çok yönlü, zamanla sınırlı programlar hazırlanmalı, bunlara kaynak sağlanmalı ve uygulanmaları dikkatlice izlenmelidir. Sorun uluslararası nitelikte olduğundan, ulusal çabaları destekleyici uluslararası işbirliği gereklidir.

Belirtmek gerekir ki, çocuk işçiliğini ortadan kaldırmak için Türkiye'de çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmaların önemli bir bölümü, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1992'de başlattığı ve halen 27 ülkede uygulanan Çocuk İşçiliğinin Sona Erdirilmesi Uluslararası Programı (IPEC) çerçevesinde, bugüne kadar 11 tanesi sürmekte olan toplam 101 proje gerçekleştirilmiştir. Resmi kuruluşlar, sendika ve meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin



katılımıyla yürütülen bu program, çalışan çocuk sorunu ile ilgili farklı kesimleri harekete geçirmiştir. Bu program çerçevesinde ulaşılan bazı önemli sonuçlar arasında, zorunlu eğitimin sekiz yıla çıkarılması, sokakta çalışan çocuklar için bakım merkezlerinin açılması ve meslek edindirme kurslarının düzenlenmesi; sanayi sektöründe çalışan çocuklar için sağlık hizmetleri; ilkokulu bitiren çocukların çıraklık sisteminden yararlanması; küçük işyerlerini hedefleyen İşyeri Danışma ve Denetleme Grubu'nun oluşturulması yer almaktadır.

Sonuç

Yukarıda belirtildiği gibi yasadışı kabul edilse bile, çocuk işçiliği yaygındır. Bu olgu, genellikle sessizlik duvarı ve kayıtsızlıkla çevrilidir. Ancak bu duvar çatırdamaya başlamıştır. Küreselleşme süreci ve yeni iletişim araçları, çalışan çocuklar sorununu uluslararası toplumun gündemine oturtmuştur. Bugün, gelişmekte olan ülkelerin çoğunda çocuk işçiliğinin tümünden kaldırılmasının uzun dönemli bir amaç olduğu kabul görürken, belli çocuk işçiliği biçimlerinin kabul edilemez ve çocuğun refahına çok zararlı olduğu ve daha fazla tahammül edilemeyeceği konusunda uluslararası uzlaşma giderek artmaktadır. 182 sayılı Çocuk İşçiliğinin En Kötü Biçimlerinin Ortadan Kaldırılması Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün çocuk işçiliğinin belirli biçimlerinin acil olarak ortadan kaldırılması gerektiği görüşünü açıkça ortaya koymuştur ve bu doğrultuda mücadele edilmelidir.

Çünkü,

1. Bu bir insan hakları sorunudur. Herkes -çocuk veya yetişkin- insan olmak nedeniyle belirli haklara sahiptir ve çocukların kendilerine ait hakları olduğu kabul edilmektedir. Kabul edilemez çocuk işçiliği biçimleriyle, bu hakların bazılarının ihlal edilmesine izin verilmemelidir.

2. Bu, çocukların yaşamlarını koruma meselesidir. Tehlikeli işler, psikolojik ve anatomik farklılıklar nedeniyle çocuklar üzerinde yetişkinlerden çok daha fazla zararlı etkilere yol açmaktadır. Bazen çocuklar, yetişkinlerin bile maruz bırakılmadığı çok tehlikeli durumlarda çalışmaya zorlanmaktadırlar. Çocuklar bu tür tehlikelere hiç maruz kalmamalıdır, maruz kalıyorsa bu tür işlerden derhal uzaklaştırılmalıdırlar, çünkü bu tür işler, yaşamlarını tehdit ediyordur veya geri dönülmez fiziksel ve psikolojik zararlara yol açacaktır.

3. Bu, bir ulusun geleceğinin inşa edilmesi meselesidir.

Çocuklara, yetişkin yaşamlarında düzgün bir işe hazırlamak için, düzgün bir çocukluğun sağlanması gerekir. Çocukların onuru, ahlakı, sağlığı ve eğitimine zararlı koşullarda çalıştırılması, toplumun ekonomik kapasitesini ve dayanışmasını zayıflatığı gibi, uzun dönemli kalkınma hedefleriyle de çatışır. Çocuk işçiliği sadece bir sonuç olarak değil, aynı zamanda yoksulluk ve az gelişmişliğin bir nedeni olarak da görülmelidir. Çok az temel eğitim almış veya hiç temel eğitim almamış ve sömürünün en kötü biçimlerine maruz kalan çocukların, fiziksel ve zihinsel gelişmelerini engellenmiş yetişkinler olmaları kaçınılmazdır. Çocuklarının da aynı kaderi paylaşmaları olasılığı oldukça yüksektir. Bugünün rekabetçi dünyasında her ülkenin zenginliği, insan kaynaklarının kalitesine dayanır. Çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerine göz yummak, her toplumun geleceğini güvence altına almak için yapması gereken, insana yapılan yatırımlarla çalışmaktadır. Çocuk işçiliğinden kısa dönemde sağlanacak avantajlar olsa bile, bu bir toplumun uzun dönemli gelişimine engel teşkil eden bir durumdur.

4. Bu, uluslararası ilgi odağı olan bir meseledir. Çocuklara nasıl davranıldığının bir iç (ulusal) sorun olduğu, günümüzde artık söylenemez. Modern iletişim teknolojileri aracılığıyla dünyanın küçülmesi, gelişmekte olan ülkelerdeki çalışan çocukların durumunu bütün dünyanın gözlerinin önüne sermiş ve çocuk sömürsünün en kötü biçimlerine son verilmesi yönünde uluslararası baskı yapılmasına yol açmıştır. Aynı zamanda, çocuk işçiliği sonucu ortaya çıkan ürünlerin tüketiciler tarafından boykot edilmesi yönünde çağrılara yol açmıştır. Gelişmekte olan ülkelerden mal ihraç eden bazı şirketler, üreticilerin çocuk işçi kullanmalarını talep etmekte, bazı şirketler, örneğin kilim ithal edenler, bu ürünlerin çocuklar tarafından yapılmadığını güvence altına almak için ürünlerde buna ilişkin etiket kullanmaktadır. İthal edilen mallarda kullanılan çocuk işçi oranı çok düşük (bazı tahminlere göre bütün çalışan çocukların %5'inden az) olmakla beraber, bu çocukların geleceği konusundaki uluslararası ilgi, çocuk işçiliğinin en kötü biçimlerinin ortadan kaldırılması yönünde baskı oluşturulmasında önemli bir rol oynamıştır. Bir ülkenin uluslararası saygınlığı ve hatta uluslararası pazarlara girişi, çocuk işçiliğiyle, özellikle kötü biçimleriyle mücadele konusunda harcadığı çabaya önemli ölçüde dayanmaktadır.

Yrd. Doç. Dr. Kadriye Bakırcı

İstanbul Teknik Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Hukuk Anabilim Dalı

PiC@US

Sebahattin Demiray'la yeni romanı üzerine

Mine G. Kırıkkanat'ın kitaplığı

Christopher Isherwood'un özel yaşamı

Hamdi Koç'un kaleminden Tom Jones

Festival kuşağı yönetmenleri



Geleceği okumaya dünden başlayın.

NİSAN SAYISI GAZETE BAYİLERİ VE KİTABEVLERİNDE

İnsan haklarında en acil durum

ÇOCUK HAKLARI

Sevgi Usta Sayıta

"(...) Duyarlı olmak insanlar için, kuşlar, ağaçlar, çiçekler için duyarlı olmaktır. Onlar size ait olduğu için değil de onların olağanüstü güzelliğine duyarlı olduğunuz için böyle olmaktır."

Çocuk hakları-
nın uluslararası
hukukta korun-
ması düşüncesi,
I. Dünya Savaşı sı-
rasında çocukla-
rın çektiği yok-
sunluk ve acı ne-
deniyle 20. yüz-
yılın başlarında
ortaya çıkmıştır.
1924 yılında Mil-
letler Cemiyeti
döneminde
"Dünyadaki bü-
tün çocuklara as-
gari bir özen gös-
terilmelidir" ilke-
sinin esas alındığı



Çocuk Hakları Bildirgesi kabul edilmiştir. Bu Bildirge, 1959 yılında Birleşmiş Milletler tarafından benimsenerek "İnsanlık çocuklara kendisi için en iyi olanı vermelidir" ilkesinden hareketle on ilke geliştirilmiştir. Bildirgede yer alan ilkeler, özel ve kamusal nitelikli girişimler açısından kılavuz görevi görmüştür. Bu bildirgelerde yer alan ilkeler iç hukuklarca da benimsenmiştir. Ancak insanlığın içinde bulunduğu durum, çocuklar için ekonomik, sosyal ve kültürel haklar gibi medeni ve politik hakları da içine alan ve bağlayıcı nitelik taşıyan bir sözleşmenin hazırlanmasını gerekli kılmıştır.⁽¹⁾ Birleşmiş Milletler tarafından Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, 20 Kasım 1989 yılında kabul

edilerek imzaya açılmış ve tüm dünya ülkeleri tarafından imzalanmış ve ABD ile Somali dışındaki ülke parlamen-
toları tarafından da onaylanmıştır. Dünyaca üzerinde anlaşı-
lan tek belge niteliğindeki sözleşme ile, uygulanmasına
ilişkin denetim sistemi de kurulmuştur.⁽²⁾

Çocuklar, uluslararası insan hakları belgeleri ve insancıl
hukukta yer alan düzenlemelerden geniş biçimde yararlanı-
rlar. Çoğu maddesi kaynağını uluslararası insan hakları
belgelerindeki maddelerden aldığı için Çocuk Hakları
Sözleşmesi, çocukların insan haklarını korumayı en kap-
samlı biçimde sağlar. Çocuklara ilişkin diğer yasal belge-
ler ceza, adalet sistemi, evlat edinme, istismar, silahlı ça-
tuşmalar gibi özel

konularda ta-
mamlayıcı koru-
malar sağlarlar.
Çocuk haklarının
sınıflandırılma-
sında kabul edi-
len refah hakları;
beslenme, tıbbi
hizmet, barınma
ve eğitim hakla-
rını; korumacı
haklar, çocukları
yetersiz ilgiden,
ihmalden, istis-
mardan, kötü
muameleden ko-
runmayı; yetiş-
kin hakları, ye-



* Judı Krişnamurti, İç Özgürlük, Yol Yayınları, İstanbul 1988, s. 162.

tişkinlerin sahip olduğu haklara aynı biçimde sahip olmayı ve ana babalara karşı haklar ise, çocukların ana babalarının kararlarından bağımsız olma haklarını ifade etmektedir.⁽⁴³⁾ Sözleşmede katılım; yararlanma ve sağlama hakları gruplandırmasıyla karşılığını bulmuştur. Tüm hakların uygulanmasında ve çocukla ilgili faaliyetlerde çocuğun yararının öncelikle gözetilmesi, görüşlerinin dikkate alınması, ayrımcılığa uğramasının engellenmesi ve yaşama ve gelişme hakkının korunması ilkeleri temel alınacaktır. Sözleşmede, medeni haklar ve özgürlükler, aile içinde çocuğun korunması ve alternatif bakım, eğitim, oyun ve boş zamanları değerlendirme, sağlık ve refah, özel koruma ve yardıma ihtiyacı olan çocuklar incelemeye konu olmaktadır⁽⁴⁴⁾.

1. Çocukların medeni hak ve özgürlükleri:⁽⁴⁵⁾ Çocukların medeni hak ve özgürlükleri, çocuğun vatandaş olarak sahip olduğu ve toplum içinde birey olarak kabulüne ilişkin olarak vatandaşlık, isim ve ana babasını bilme, onlar tarafından bakılma hakkı ifade eden aile bağlarından oluşan kimlik hakkı ve korunması, düşüncesini açıklama özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü, dernek kurma ve barış içinde toplanma özgürlüğü, özel yaşamının korunması, bilgilendirme hakkı, işkenceye, insanlık dışı, aşağılayıcı, zalim ceza ya da muameleye tabi tutulmama haklarını içermektedir.

Çocuğun düşüncesini açıklama özgürlüğü: Din ve vicdan özgürlüğü ile dernek kurma ve toplanma özgürlüğü ve gerekli bilgi ve belgelere ulaşma hakkıyla bağlantılı olan bu hak, tüm çocukların kendini ilgilendiren her konuda ve her kurum içinde düşüncesini açıklama özgürlüğünü ifade etmektedir. Aile içinde, eğitim kurumunda, tutuklu veya hükümlü olarak bulunduğu kurumda, özellikle kitle iletişim araçları yoluyla düşüncesini ifade etme hakkı açısından, iç düzenlememizde çocukların düşüncesini açıklama konusunda özel bir düzenleme olmadığı için, çocuklar yetişkinlere ilişkin sınırlayıcı hükümlere tabidirler. Çocuklara ilişkin farklılık sadece yasalara aykırılık halinde çocuk yargılama sistemi içinde yargılanacak olmalarına ilişkindir. Çocukların özellikle ciddi sorunlarıyla bağlantılı görüşlerini ifade etmede kolaylaştırıcı, etkin önlemler alma yolunda anlayış yoktur. Çocuğun kendisini ifade etmesinde çok önemli bir rolü olan kitle iletişim araçlarıyla sağlanan imkanlar ise daha çok resmi olarak kabul görmüş sorunlar çerçevesindedir.

Din ve Vicdan Özgürlüğü: Din özgürlüğüne ilişkin maddede, çocuğun dini inanç sahibi olma ve dinsiz olma hakkını korumaktadır. Bu hükmüne ilişkin sorunlar, uygulamada, özellikle okullarda söz konusu olmaktadır. Çocuk Haklarına

Dair Sözleşme, din ve ahlak eğitimine ilişkin düzenlemelerin çocuğun din özgürlüğüne saygıyı içerecek biçimde gözden geçirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.⁽⁴⁶⁾ Bu hüküm, kamu okullarında yansız ve nesnel biçimde dinlerin genel tarihi ve ahlak gibi derslerin verilebileceğini, ana babaların, vasilerin isteklerine karşılık veren muafiyetler veya alternatif ayırım gözetilmediği sürece belirli bir dinin veya inancın öğretilmesinin din ve vicdan özgürlüğüne aykırı olduğunu belirtmektedir. Anayasamızda varolan ilköğretim okullarında "gayrimüslim çocuklar dışında" zorunlu din ve ahlak kültürü dersinin içeriği konusunda belli bir dinin mezhebine ilişkin dini eğitim dersinin verildiği ifade edilmektedir⁽⁴⁷⁾. Ülkemiz açısından önemli bir konu da Kur'an kurslarıyla ilgili gelişmelerdir. Kur'an kursları, ana babanın çocuğunu yetenekleriyle uyumlu biçimde dini eğitime yönlendirme ve devletin buna saygı gösterme yükümlülüğü kapsamında değerlendirilir. Özellikle yatılı Kur'an kurslarında verilen dini eğitimin, çocuğun psikolojik ve bedensel gelişme hakkına etkisi, oyun, boş zaman değerlendirme haklarının ne derece dikkate alındığının denetlenip denetlenmediği konusunda veri bulunmamaktadır.

Dernek kurma ve barış içinde toplanma özgürlüğü: Sözleşmede tanınmıştır. Anayasamızda bu konuda hüküm olmasına rağmen ilgili yasalara göre çocukların dernek kurucusu ve üye olması, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemesi yasaklanmıştır; çocuk ancak yetişkinlerin düzenlediği toplantı ve gösteri yürüyüşüne katılımcı olabilir. Sendikalara üye olma konusunda daha esnek davranılmıştır. 16 yaşını bitirmiş olan çocukların kendi rızasıyla veya yasal temsilcinin izniyle daha erken yaşta sendikalara üye olabilmeleri mümkündür.

İşkenceye, insanlık dışı, aşağılayıcı, zalim ceza ya da muameleye tabi tutulmama hakkı; işkence, insanlık dışı, aşağılayıcı, zalim ceza ya da muamele, cezalandırma biçimi olarak kabul edilmemiştir. Bazı yasal sistemlerde fiziksel baskı ve cezalandırma yetkisi kabul edilmekte, bazılarında ise öğretmen ve diğer bakıcıların ana baba gibi olma (loco parentis) konumlarından kaynaklanmaktadır.⁽⁴⁸⁾ Hukuk sisteminizde ana baba, vasi, öğretmen, koruyucu ana baba için bu tür cezalandırma kabul edilmemiştir. Ancak henüz değişmemiş olan Türk Ceza Kanunu'nda çocuğun ana babası, işvereni, öğretmeni, kurum bakıcıları çocuğun eğitiminden sorumlu ve itaat ettirme yetkisine sahip kılınmışlardır. Bu yetkinin sınırı, çocuğun sağlığını tehlikeye düşmesi olarak belirlenmiştir. Aksi düşünce ve

kararlara rağmen, Yargıtay tarafından da bu anlayışın desteklendiği bilinmektedir.⁽¹⁰⁹⁾ Bu konuda aile içi şiddetin ciddi boyutlara ulaştığının göstergesi sayılabilecek "Ailenin Korumasına Dair Kanun" ile şiddet uygulayan kişi için evden uzaklaştırma, hapis cezası gibi tedbirler getirilmiştir. Şiddet uygulayana destek hizmetler sunumu düzenlenmediği için, şiddet gören çocuk daha fazla risk altında kalmaktadır.⁽¹¹⁰⁾ İşkence ve kötü muamele ise istisnasız olarak yasaklanmış ve suç sayılmıştır. Bu konuda ilgili uluslararası belgeler de onaylanarak yürürlüğe girmiştir.⁽¹¹¹⁾ Buna rağmen uluslararası raporlarda uygulamada kötü muamele ve işkencenin engellenemediği belirtilmektedir⁽¹¹²⁾.

2. Aile içinde çocuğun koruması ve aileye alternatif kurumlar: Sözleşme ve ilgili tüm uluslararası belgelerde çocuğun bakımından öncelikle ana babanın sorumlu olması, onun olmadığı veya yeterli olmadığı durumlarda kendi geniş aile ortamında büyümesi ve devlet desteğine ilişkin düzenlemenin çocuğun yararına olduğu kabul edilmiştir. Ancak geçici veya sürekli olarak bu ortamda bulunmasının çocuğun yararına olmayacağını anlaşıldığı durumlarda, çocuğun aile ortamından alınarak ulusal veya uluslararası evlat edindirilmesi veya koruyucu aile yanına yerleştirilmesi, en son çözüm olarak da çocuk için uygun bir kuruluşa yerleştirilmesi anlayışı yer almaktadır. Çocuk koruma sistemimiz aynı anlayışı yansıtmakla birlikte, konunun, farklı mahkemelerin görev alanına girmesi, farklı kanunlarla düzenlenmesi, kurumlar arası işbirliği ve ilişkinin olmaması gibi nedenlerle çocuklar aleyhine sorunlar yaşanmaktadır. Evlat edinmeye ilişkin hükümlerde yapılan değişikliklerle evlat edinme, amaca daha uygun hale getirilmiştir. Mahkeme kararı ile hakkında korunma kararı alınan çocuklara esas olarak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) tarafından evlat edindirme, koruyucu aile yanına ya da SHÇEK'nin kuruluşlarına yerleştirilerek koruma hizmetleri verilmektedir⁽¹¹³⁾. Ancak, bu uygulamaların çocukların sağlıklı gelişiminde ciddi engeller oluşturduğu bilinmektedir. Mahkeme denetiminden uzaklar ve kurum içinde hak ihlallerinin engellenmesi için ayrıntılı düzenlemeler yoktur. Çocukların hak ihlallerini bildirebilecekleri şikayet mekanizması da kurulamamıştır.

3. Eğitim, oyun, boş zamanları değerlendirme ve kültürel faaliyetler,⁽¹¹⁴⁾ çocuklar için hakur. Sözleşmede yer aldığı gibi, anayasamıza göre de ilköğretim zorunludur ve ücretsizdir. Bu hüküm giysi, okul araç ve gereçlerinin de ücretsiz olması, yani bir çocuğun ekonomik durumundan dolayı

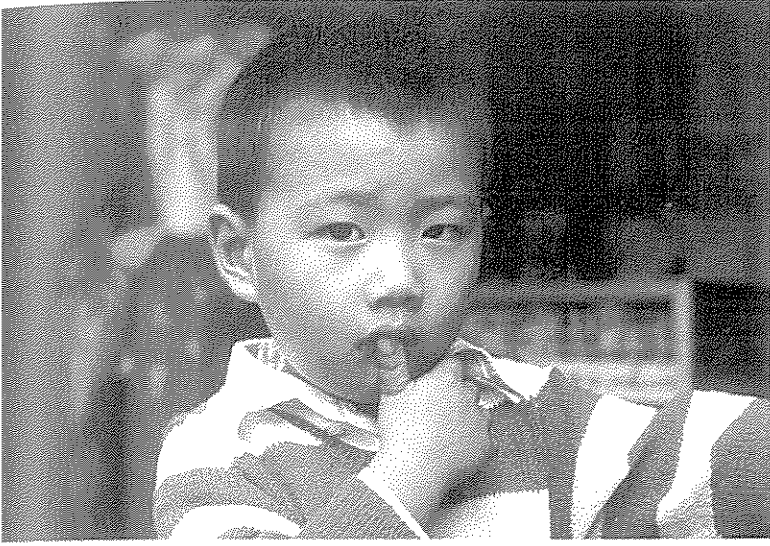
okumasının engellenmemesi anlamındadır. İlköğretim zorunluluğuna ilişkin cezai nitelikte olanlar da dahil, ayrıntılı düzenleme yapılmasına rağmen, ilköğretim hakkı bütün çocuklar için ulaşılabilir değildir. Kızların okula yollanmaması, büyük şehirlerin varoşlarında oturan, özürülü, hasta ya da hastaneye yatırılmış, göçmen ve mülteci, sokakta yaşayan, göçebe, okutulan dili bilmeyen, okuldan çıkarılan, sivil çatışma ortamında olan ve tutuklu olan çocuklar için sistemli bir uygulama kurulamamıştır. Zorunlu öğretimde okul saatleri ve ödev rejimi, özellikle hafta sonu ve dönem arası tatillerde dinlenme ve boş zaman kullanma haklarını sınırlayıcı niteliktedir. Çevresel planlamalarda çocukların oyun ihtiyaçları ve görüşleri dikkate alınmamaktadır. Çeşitli indirimlere rağmen çocukların çoğunluğu kültürel ve sa-

Çocuk haklarının tanınması ve uygulamaya geçirilmesi, insan hakları arasında en acil durum olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle de uluslararası toplum, küresel düzeyde yasal ve fiili düzeyde çalışmalarda bulunmaktadır. Ülkemiz açısından duruma bakıldığında ise ülkenin öncelikli olarak sorumlu olduğu ve nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan çocuklarına karşı görevlerini yerine getiremediği görülmektedir.

natsal faaliyetlere katılamamaktadırlar.

4. Temel sağlık ve refah hakkı: Yetersiz ve kötü beslenme, temiz su bulunmaması, ev içi koşulların sağlıksızlığı ve sanitasyon imkanlarının yetersizliği beslenmeyle ilgili bozukluklara, başta ishal olmak üzere pek çok hastalığa, fiziksel ve zihinsel gelişimin duraklamasına ve sonuçta çocuk ölümlerine yol açmaktadır. Bu koşullar, kentlerin yoksul kesimlerinde daha da ağırlaşmaktadır. Sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanında yaşanan sorunlar nedeniyle hakaniyet, hizmetlerin etkililiği ve verimliliği konusunda hizmetler yetersizdir.⁽¹¹⁵⁾

5. Özel koruma ve yardıma ihtiyacı olan çocuklar: Mülteci ve sığınmacı çocuklar, sömürüye konu olan çocuklar, kanunla ihtilaf halindeki çocuklar, çatışma ortamındaki çocuklar ve azınlık konumundaki çocuklar, söz-



leşmede yer alan tüm haklardan yararlanmakla birlikte, içinde bulundukları durumdan dolayı özel koruma ve yardıma ihtiyacı oldukları gerekçesiyle özel hükümlerle korunmuşlardır. Mülteci ve sığınmacı çocuklar: Mülteci veya mülteci statüsü kazanmaya çalışan çocuk için devletin koruma, uygulanabilir haklarını tanıma ve insani yardımdan yararlanması için gerekli tedbirleri alması gerekmektedir. Çocuk, ailesi hakkında bilgi toplama amacıyla başka ülke ile işbirliğinde bulunulmasını talep etme hakkına da sahiptir. Ülkemizde sadece Avrupa'dan gelen göçmenlere mültecilik statüsü verilmektedir. Avrupa dışından gelen göçmenlere ya geçici sığınma hakkı verilmekte ya da sü-

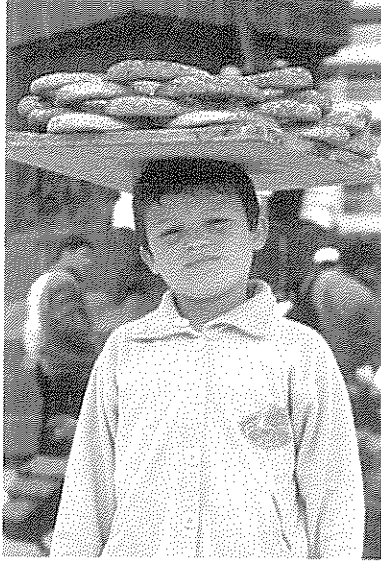
resi içinde sığınma talebinde bulunmadıkları için kaçak muamelesi görmektedirler. Evlerine kapanmak zorunda kalmaları veya ucuz işgücü olarak görülmeleri, sosyal ve eğitsel haklarının da ihlaline neden olabilmektedir.⁽¹⁷⁾

Sömürüye konu olan çocuklar: Bu kapsamdaki çocukların durumları, çocuk işçiliği (ekonomik istismar), bağımlılık yapan maddelerin kullanımı yoluyla sömürülen çocuklar/sokak çocukları; cinsel istismar, çocuk kaçırma, satış ve ticareti, sporda çocuk istismarı, gösteri dünyasında çocuk istismarı, medyada çocuk istismarı olarak örneklenebilir. Bu grupta yer verilen çocuklardan sokak çocukları olarak isimlendirilen çocuklar⁽¹⁸⁾ yaşam hakkı başta olmak üzere, her tür şiddetten korunma hakkı, güvenlik, barış ve saygınlık içinde yaşama hakkı kapsamında yeterli barınma imkanlarına sahip olma hakkı, eğitim hakkı, sağlıklı bir çevrede büyüme hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi tüm haklarının ihlal edildiği veya edilme riski taşıyan bir ortamda bulunmaktadır. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Çocuk ve Gençlik Merkezleri Yönetmeliği'nde yapılan tanımla "ailesi ile ilişkisi az olan, ailesi olmayan, evden atılan, evden kaçan ve günün tamamını sokakta geçirip gereksinimlerinin tamamını veya önemli bir kısmını sokakta karşılayan 7-18 yaş grubu çocuklar" olarak tanımlanarak, içinde bulundukları durum itibarıyla korunmaya muhtaç çocuklara yönelik farklı bir hizmet anlayışı geliştirilmeye çalışılmaktadır. Çocuk kaçırma, satış ve ticaretinin engellenmesine ilişkin uluslararası işbirliğine ilişkin hüküm Sözleşme'de yer almaktadır. Ülkemizde kişiler arası evlat edinmelerin zaman zaman çocuk ticaretine konu olduğu, hastanelerden evlat edindirmek ya da yurtdışına satmak amacıyla yeni doğmuş bebeklerin kaçırıldığı, sosyo-ekonomik durumu düşük ve çok çocuklu ailelerde, doğumdan sonra çocukların satışa çıkarılması gibi olayların gözlemlendiği, dilencilik yaptırarak için özellikle özürlü çocukların kaçırılarak sakatlanmaları ve dilendirilmeleri ya da organ nakli için çocuk kaçırmaların olduğu bilinmektedir. Bu konuda hükümlerin yetersizliği, örgütsel yapıdaki eksiklikler ve örgütler arası işbirliğinin olmaması nedeniyle sağlıklı çözümler üretilemediği belirtilmektedir.⁽¹⁹⁾ Ayrıca Türkiye'nin adının, çocuk ticaretine ilişkin gizli bir pazara ilişkin raporlarda Yunanistan, Ürdün ve Latin Amerika'nın yanında yer aldığı ifade edilmektedir⁽²⁰⁾.

Sporda istismar: Sözleşmede spor etkinlikleri, "çocuğun dinlenme, boş zamanı değerlendirme, oynama, eğlence etkinliklerinde bulunma ve kültürel etkinliklerde bulunma hakkı" çerçevesinde düzenlenmiştir. Sporda çocuğun istis-



marı özellikle temelinde rekabet, ödül alma, bedeni zorlayan hareketleri ve yoğun eğitimi içeren jimnastik, yüzme, tenis, atletizm, buz yarışları (patenle kayma), futbol gibi sporlarda söz konusu olmaktadır. Bu sporlar, çok küçük yaşlarda başlatılan çok yoğun eğitimi, eğitim sırasında psikolojik ve zihinsel istismara uğramayı, formda kalabilmek için ilaç kullanımını, yetişkinlerin maddi ödül kazanma baskısını getirebilmektedir. Dolayısıyla yaşamlarının (beslenme, giyinme, duyguları, cinsel duyguları, acıları, ne söyleyecekleri) tümü, yetişkinlerin kontrolü altındadır. Bu sporları yapan çocukların yaşamlarındaki temel faaliyetleri uyuma, eğitim ve çalışmadan meydana gelmektedir. Çocuğun sözleşme ile yaptığı faaliyetlerde ise, yoğun eğitimin çocuk işçiliğine dönüşmesi mümkündür.⁽¹¹⁾ Ülkemizde spor yapabilme imkanları yaygınlaştırmadığı için geniş hak ihlallerinden bahsetmek için henüz erken sayılabilir.

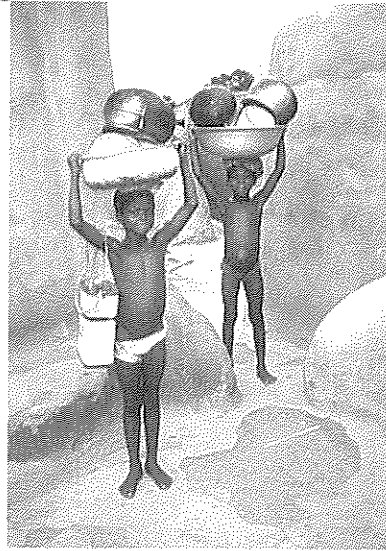


Kanunla ihtilaf halindeki çocuklar: Sözleşme ile ceza yasasını ihlal ettiği ileri sürülen ya da ihlal ettiği kabul olunan tüm çocuklar için ithamın yapıldığı andan itibaren tutuklama, hükümlülük, herhangi bir yargılama öncesi dönem ve cezalandırma süresince çocuğa gösterilecek özel muamele, yani özel bir çocuk ceza adalet sistemi getirilmesi istenmektedir. Bu konuda çocuk için masumiyet karinesi, adil yargılanma hakkı, savunma hakkı, özel hayatın gizliliğine saygı ilkesi, adli kovuşturma olmaksızın tedbir alınması, gerekirse tercümandan yararlanma hakkı gibi asgari güvencelerin listesi, ilgili madde ile verilmektedir. Bu adalet sisteminin esası, çocuğun en az zararla topluma tekrar kazandırılmasının sağlanmasıdır. Bu nedenle de çocuğun insan olarak değerli görüldüğü, içinde bulunduğu tüm koşulların dikkate alındığı bir yargılama türü öngörülmektedir. Çocuk yargılama sistemimiz bu anlayışa uygun olarak 1982 yılında kurulmuştur. Çocuğun esas alındığı,

ceza yerine tedbirlerin öngörüldüğü ve uzmanların yer aldığı uzmanlık mahkemeleri olan çocuk mahkemeleri, örgütsel anlamda yetersizdir.⁽¹²⁾ Çocuklara işlediği suçun türüne göre uygulanacak tedbirler ise, kanunda yer alan tedbir kurumları oluşturulamadığı için, çocuğun aynı ortama dönmesi demek olan aileye teslim dışında uygulanamamaktadır. Tedbir ve ceza verilmesine dayanak teşkil eden çocuk hakkında sosyo-ekonomik inceleme raporu, maddi imkansızlıklar nedeniyle çocukla yüz yüze yapılan görüşmeyle hazırlanmaktadır.

Çatışma ortamındaki çocuklar: Sözleşmede silahlı çatışma durumunda taraf devletin, çocukları da kapsayan uluslararası insancıl hukuk ve insan hakları hukuku ile kabul edilmiş standartlara uymak yükümlülüğü kabul edilerek, bu devletler 15 yaşından küçüklerin silahlı çatışmalara katılmaması konusunda ve silahlı çatışmadan etkilenen çocuklara bakım ve koruma sağlama amacıyla mümkün olan her türlü tedbiri almakla yükümlü kılınmışlardır. Soğuk savaşın sona ermesinden sonra, Dünyanın neredeyse her yerinde çıkan etnik savaş veya çatışmalarda sivil ya da asker olarak bulunan milyonlarca çocuk ölmüş, sakat kalmış, yaralanmış, şiddete uğramış veya tanık olmuş, aile

üyelerini kaybetmiş ve yer değiştirmek zorunda kalmıştır.⁽¹³⁾ 1990'lı yıllarda Güneydoğu'da başlayan ve yıllar süren iç çatışmada çocukların uğradıkları hak ihlalleri konusunda "konunun hassasiyeti nedeniyle" kapsamlı bir araştırma yapılamamıştır. Bu konuda Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin hayata geçirilmesine yönelik çalışmaları izleyen



Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi, Türkiye İlk Ulusal ve Alternatif Raporları'na dayanarak hazırladığı "Sonuç ve Değerlendirme Raporu"nda bu konudaki endişe ve görüşlerini "İç Göçe Tabi Tutulmuş Çocuklar" başlığı altında şöyle ifade etmiştir: "Türkiye'de 1990'lı yıllarda güneydoğu bölgesinde meydana gelen yoğun şiddet olayları ne-

deniyle kendi evlerini terk etmeye zorlanarak iç göçe tabi tutulmuş çocuk sayısının yüksekliği karşısında Komite duyduğu endişeyi dile getirmiştir. Komite bu kişilerin iskan edilme, sağlık hizmetleri ve eğitim bakımından sınırlı olanaklara sahip bulunduğunu da kaygı ile belirtmektedir. İç göç hakkındaki yol gösterici ilkeler çerçevesinde Komite, iç göçe tabi tutulmuş çocukların ve ailelerinin uygun sağlık, eğitim hizmetlerine ve yeterli iskan edilme imkanlarına erişebilir kılınmalarını güvence altına almasını, taraf devlete tavsiye etmektedir. Ayrıca, uygun politika ve programların geliştirilebilmesi amacıyla taraf devlet, ne kadar çocuğun iç göçe tabi tutulduğunu ve bu çocukların ihtiyaçlarının neler olduğunu gösterecek şekilde veri toplamaya ve istatistik hazırlamaya davet edilmektedir.⁽¹⁷⁴⁾

Azınlık konumundaki çocuklar: Çocukların ait oldukları azınlık toplumunun diğer üyeleriyle birlikte kendi kültüründen yararlanma, kendi dinine inanma ve uygulama ve kendi dilini kullanma haklarından yoksun bırakılmayacağına ilişkin hükümle, devletlere bu hakların kullanımına engel olmamayı aşan bir biçimde pozitif önlemler alma yükümlülüğü getirilmektedir. Azınlık tanımında ulusallık unsuru aranmamıştır, dolayısıyla bu tanım sadece o ülkenin yurttaşlarını veya daimi ikamet sahiplerini değil, bölge içindeki herkese tanınan bir hak olarak, ülke içinde çoğunluktan etnik köken, din ve dilsel bakımdan farklı olan göçmen, mülteci, sığınmacı yabancı statüsündeki çocuklar gibi tüm çocukları kapsamaktadır. Maddenin amacının azınlıkların varlıklarını sürdürmelerinin ve sürekli gelişmesinin sağlanması, böylece bir bütün olarak toplumun dokusunun zenginleştirilmesi olduğu ifade edilmektedir. Bu madde okullar, kitle iletişim araçları, çocukların hangi nedenle olursa olsun ana babalarından ayrı düşükleri durumlar, yasal soruşturma ve kovuşturmalarda uygulama yeri bulacaktır.⁽¹⁷⁵⁾ Ancak Türkiye, sözleşmenin azınlık çocuklarla doğrudan ilgili bu hüküm dışında, kitle iletişim araçlarının azınlık

grubu veya bir yerli ahaliye mensup çocukların dil gereksinimlerine özel önem göstermelerini düzenleyen maddesi ile eğitimin amaçları arasında "çocuğun ana-babasına, kültürel kimliğine, dil değerlerine, çocuğun yaşadığı veya geldiği menşe ülkelerin ulusal değerlerine ve kendisinininkilerden farklı uygarlıklara saygısının geliştirilmesi"ne yer veren maddesine "TC Anayasası ve Lozan Andlaşması'nın metnine ve ruhuna uygun biçimde uygulama hakkını saklı tutarak" çekince koymuştur. Türkiye bu çekinceye göre, sadece Lozan Andlaşması'na dayanılarak dil, din, eğitim, tercüman bulundurma ve yayın hakları uluslararası güvence altına

alınmış olan "Gayrimüslim Türk Yurttaşları"na ilişkin olarak sınırlandırdığını ifade etmiştir.⁽¹⁷⁶⁾ Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi çekincelere ilişkin yorumuna "kaygı duyulan ve tavsiyede bulunulan temel konular" başlığı altında yer vermiştir. Bu çekincelerin özellikle eğitim, ifade özgürlüğü, kendi kültürünü yaşatma hakkı ve kendi dilini kullanma hakkı gibi alanları da kapsayan bazı durumlarda, 1923 tarihli Lozan Andlaşması ile azınlık olarak tanınmayan bazı etnik gruplara mensup çocuklar bakımından, özellikle Kürt kökenli çocuklar bakımından olumsuz etkileri olabileceğini belirtmektedir. Komite bu nedenlerle Türkiye'yi çekinceleri kaldırmaya teşvik etmektedir.

İnsanlığın içinde bulunduğu durum, çocuklar için ekonomik, sosyal ve kültürel haklar gibi medeni ve politik hakları da içine alan ve bağlayıcı nitelik taşıyan bir Sözleşme'nin hazırlanmasını gerekli kılmıştır. Birleşmiş Milletler tarafından Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, 20 Kasım 1989 tarihinde kabul edilerek imzaya açılmış, tüm dünya ülkeleri tarafından imzalanmış ve ABD ile Somali dışındaki ülke parlamentoları tarafından da onaylanmıştır.

Azınlık konumundaki çocuklara ilişkin maddelerde yer alan, çocuğun kendi dilini kullanması, eğitimde bu imkanın sağlanması, okulların yeterli sayıda ve eğitime uygun durumda bulunması, yeterli öğretmenin bulunması, kitle iletişim araçlarında kendi dilinde, kültüründe yayınlar yapılması, düşüncelerini ifade etme hakkının olması, ana babasından ayrılmasını gerektiren durumlarda kendi kültüründen kişilerin yanına yerleştirilmesi veya kuruluşlarda kendi dilini bilen bakıcılarca bakılması, yasal soruşturma ve kovuşturmalarda gerekirse tercüman bulundurma hakkı çerçevesinde anlaşılmalıdır. Kendi dinine inanma ve uygulama da, dini eğitim alma ve uygulama konusunda ibadet-

hanelerin işlevlerini yerine getirecek biçimde korunması, din adamlarının bulunması ve yetiştirilmesinin sağlanması gibi pozitif önlemler çerçevesinde düşünülebilir. Bu imkanlar Lozan Andlaşması çerçevesinde azınlık konumundaki çocuklara yasal olarak sağlanmış görünmektedir.⁽¹³⁰⁾ Avrupa Uyum Yasaları çerçevesinde 2002 yılında çeşitli kanunlarda yapılan değişikliklerle "Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde" yayın ve öğretim yapılabilmesi imkanı getirilmiştir. Bu hükümlere ilişkin esaslar, ilgili kurumlarca çıkarılacak yönetmeliklere bırakılmıştır. Ancak çıkarılan ilk yönetmelikler resmi ideoloji çerçevesinde değiştirilerek hakkın kullanımı zorlaştırılmıştır.⁽¹³¹⁾ Oysa, farklı dil ve lehçelerin varlığı ve çokluğu, kültürel çeşitliliğin ve zenginliğin göstergesidir. Hatta, "Dilsel ve kültürel çeşitliliğin, gezegenimizin var oluşu için biyo çeşitlilik kadar gerekli olduğu, ve hatta birbirleriyle karşılıklı olarak ilişkili oldukları" ifade edilmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalarda, "dünyanın biyolojik mega çeşitlilik gösteren alanlarıyla yüksek dilsel çeşitlilik gösteren alanları arasında dikkat çekici çakışmaların" ve benzer şekilde "düşük çeşitlilik gösteren kültürel sistemlerle düşük biyoçeşitlilik arasında nedensel bir ilişki" olabileceği ileri sürülmektedir.⁽¹³²⁾ Bu bakış açısıyla da "Gezegenimizdeki dil ve kültür çeşitliliğinin korunması ve dillerin gelişimi için eğitsel dil hakları sadece hayati değil, aynı zamanda en önemli dilsel insan hakları arasında" sayılmaktadır.⁽¹³³⁾ Dilsel ve kültürel kimliğe yönelik tehditlerin grupları harekete geçirmek için güçlü bir potansiyel yarattığı gibi, dilsel ve kültürel hakların verilmesi de "etnik" çatışmanın önlenmesi ve (bazı) devletlerin dağılmasının önlenmesinde önemli bir adım olarak görülmektedir.⁽¹³⁴⁾

Sonuç yerine

Çocuk haklarının tanınması ve uygulamaya geçirilmesi, insan hakları arasında en acil durum olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle de uluslararası toplum, küresel düzeyde yasal ve fiili düzeyde çalışmalarda bulunmaktadır. Ülkemiz açısından duruma bakıldığında ise ülkenin öncelikli olarak sorumlu olduğu ve nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan çocuklarına karşı görevlerini yerine getiremediği görülmektedir. Geçmişle ve kültürüyle barışık olmayan bir ülke olarak, ithal ettiği insan hakları anlayışını ve yasal kurumlarını uygulamaya geçirebilme konusunda sağlıklı bir anlayış geliştirememiştir. Çocukların yaşadıklarına ancak kendi yaşamları, inançları çerçevesinde bakabilen birçok

meslek elemanı, onların içinde bulunduğu tehlike hallerini anlamaya çalışmaktan uzaktırlar. Bu mesafe çocuklarla ilgili acil önlemlerin alınmasını engelleyip, geciktirmektedir. Dünyada "çocuk bayramı"nı kutlayan tek ülke olmakla övünmekle beraber, kısa ve uzun vadeli samimi bir çocuk politikası oluşturulamamış, zenginliğinin ifadesi olan farklı kültürler arasında ilişkiler kurulamamıştır. Bu konuda varolan önyargıları ortadan kaldıracı entellektüel eğitim ve anlayışı geliştirerek, farklılığı kabule yönelik barışçıl ortamlar yaratmak yerine önyargıları, ayrımcılığı derinleştirici tutumlar kazandırmaya yönelinmiştir.⁽¹³⁵⁾ Medya ise tüm çocukların görüşlerini ifade etme ve anlayış, barış ve hoşgörü ortamına katkıda bulunabilmede çok önemli yasal bir işleve sahiptir. Ancak yasal ve entellektüel bilgi birikimi konusunda yaşadığı sorunlar nedeniyle çocuklara ilişkin yaptığı hak ihlallerinin farkında değildir. Çocukların kendilerini ilgilendiren her tür faaliyette görüşünün alınması gereği ise sadece yasalarda sınırlı biçimde kalan konular için söz konusudur. Bayramlarını kutlamada bile görüşlerine başvurulmamakta, yetişkinler tarafından planlanmış "resmi bayramları"nın objeleri olmaktadır. Çocuklarının özgür düşünceye sahip olması ve her tür görüşünü samimiyetle ifade etmesi tehlike unsuru olarak görüldüğünden, bu tip organizasyonlar özellikle resmi eğitim çerçevesinde ve öğretmenlerin gözetiminde sürdürülmektedir. Her konuda çocuklar için etkin, korkusuzca başvurabilecekleri ve sonuç alabilecekleri şikayet mekanizmaları kurulamamıştır. Sokakta, marjinal işlerde, fuhuş sektöründe çocukların bulunması, suç işleyen çocukların olması, ceza adalet sistemine ikinci kere gelen çocukların varlığı işlemeyen bir eğitim, sosyal güvenlik ve adalet sisteminin göstergesidir. Kurumsal nitelik kazanamayan kişisel çabalar ise sorunları saptama ve çözme konusunda yeterli olamamaktadır. Bütün bunlara rağmen değişim, insanın insan olmak itibarıyla değerli ve her şey olduğu anlayışıyla mümkündür.

20. yüzyılda ana babalar, öğretmenler ve toplum çocukların öğreticileriydiler, çocuklar ise hep öğretilen konumdaydılar. 21. yüzyılda yetişkinler çocukların sağlık, masumiyet, sevinç, bilgelik ve sevgileri gibi muazzam yeteneklerinden ilham alarak, birbirlerini mutlu etmeyi öğreneceklerdir. Genç kuşak aydınlık bir gelecek için barışın yaratılmasında lider bir rol oynayacak. (Yeryüzündeki Tüm Yaşamların Bildirgesi, 2000)

Yard. Doç. Sevgi Usta Sayita
İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

Kaynakça

- Alada- Usta-Sayita-Temelli , "Küreselleşme, Yoksulluk ve Şiddet Bağlamında Sokak Çocukları", Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları, Yasemin Özdek (Editör), TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara 2002, s.235 vd.
 - Baskın Oran, "Ulusal Egemenlik Kavramının Dönüşümü, Azınlıklar ve Türkiye", Anayasa Yargısı 20, Anayasa Mahkemesi'nin 41.Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, 25-26 Nisan 2003, Anayasa Mahkemesi Yayınları: 50, Ankara 2003, s.63vd
 - Çocuk Hakları, Bob Franklin (derleyen), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1993,
 - İstanbul Çocuk Raporu, I. İstanbul Çocuk Kurultayı, Usta-Sayita - Şirin (derleyen), İstanbul Çocukları Vakfı Yayını, İstanbul 2000, s. 77 vd.
 - Machel, Graça, Impact of Armed Conflict on Children, United Nations General Assembly Resolution 48/157, A/51/306, 26 August 1996
 - SHÇEK, Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme İlk Ülke Raporu Türkiye, Ağustos 1997 Ankara, (yayınlanmamış taslak metin).
 - SHÇEK, Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Ulusal İlk Rapor'un Ekleri ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi'nin Sonuç Gözlemleri, Ankara 2001.
 - Tove-Skutnabb-Kangas, "Dilsel Çeşitlilik, İnsan Hakları ve Serbest Piyasa", Toplum ve Hukuk, Yıl: 1, Sayı: 3, Yaz 2002, s. 28-46.
 - UNICEF, Children and Violence, Innocenti Digset No:2, International Child Development Centre, 1997 Florence Italy
 - UNICEF, Intercountry Adoption", Innocenti Digest 4, December 1998, Italy
 - UNICEF (Rachel Hodgkin-Peter Newel), Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme Uygulama El Kitabı, Ankara 1999. (Metinde Çocuk Hakları El Kitabı olarak kısaltılmıştır)
- Dipnotlar**
1. Uluslararası Çocuk yılı olarak kabul edilen 1978 yılında, Polonya tarafından Çocuk Haklarına Dair Sözleşme Taslağı Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'na sunulmuştur.
 2. Türkiye çocuk haklarına ilişkin bildireleri benimsemiş ve iç hukukunda yer vermiştir. Sözleşmeyi 1990 yılında imzalayarak, 1994 yılında TBMM'ce onaylanarak 27 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe girmesi sağlanmıştır. İlk Ulusal Rapor 1999 yılında Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi'ne verilmiştir. Bu Rapor ve BM Çocuk Hakları Komitesi'nin Sorularına Ek Cevaplar ile Komite'nin Görüş ve Tavsiyeleri'de yayınlanmıştır. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Ulusal İlk Rapor'un Ekleri ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi'nin Sonuç Gözlemleri, SHÇEK, Ankara 2001.
 3. Çocuk Hakları, Bob Franklin (derleyen), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1993, s. 30 vd.
 4. Sözleşmede yer alan hakların açılımları için kaynak kitap olarak bak. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme Uygulama El Kitabı, UNICEF, Ankara 1999, s.407
 5. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bak. İstanbul Çocuk Raporu, I. İstanbul Çocuk Kurultayı, Usta-Sayita-Şirin (derleyen), İstanbul Çocukları Vakfı Yayını, İstanbul 2000, s. 77 vd.
 6. Çocuk Hakları Uygulama El Kitabı, s. 182.
 7. Çocuk Hakları Sözleşmesindeki hüküm ile benzerlik taşıyan Uluslararası Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi m.18.maddesiyle ilgili olarak İnsan Hakları Komitesi'nin bu yorumu için bak. İnsan Hakları Komitesi, Genel Yorum 22, IHB/GEN/1/Rev.2, s.35, El Kitabı, s. 409'dan naklen.
 8. Bu hükmün Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne aykırı olduğu iddiasıyla Alevi bir yurttaşımız tarafından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuruda bulunulmuştur. Ocak 2004 tarihli gazetelerden.
 9. Children and Violence, Innocenti Digset No:2, UNICEF International Child Development Centre, 1997 Florence Italy,s.10.
 10. İstanbul Çocuk Raporu, s.106 vd.
 11. İstanbul Çocuk Raporu, s.106-107.
 12. İstanbul Çocuk Raporu, s.107.

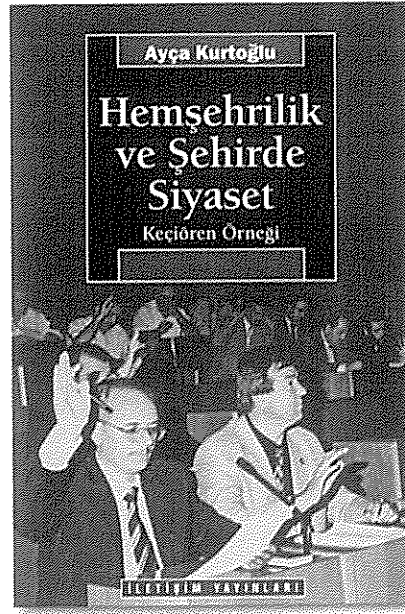
13. Çocukların karakol ve tutukevlerinde karşılaştıkları şiddetle ilgili olarak, Adalet Bakanlığı Ceza Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü Çocuk Gözetim, Eğitim, İyileştirme İşleri Şube Müdürlüğü tarafından verilen izin ve çalışmaları ile İstanbul mahkemelerinde yargılama aşamasındaki ve tutukevindeki çocukların görüşleri için bak. İstanbul Çocuk Raporu, s.110 vd.
14. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile korunmaya muhtaç çocuklara hizmet verme yetkisi ve görevi SHÇEK'na verilmiştir. Kurum bu konuda tekel durumundadır. Kendi koşullarına uyan gönüllü kuruluşlarla hizmetlerin bir kısmını paylaşmaktadır.
15. İstanbul Çocuk Raporu, s. 392 vd.
16. İstanbul Çocuk Raporu, s. 188 vd.
17. Bu konuda bak. İstanbul Çocuk Raporu, s. 625 vd.
18. Alada- Usta-Sayita-Temelli, "Küreselleşme, Yoksulluk ve Şiddet Bağlamında Sokak Çocukları", Yoksulluk, Şiddet ve İnsan Hakları, Yasemin Özdek (Editör), TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara 2002, s.235 vd.
19. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme İlk Ülke Raporu Türkiye, Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Ağustos 1997 Ankara, (yayınlanmamış taslak metin).
20. "Intercountry Adoption", UNICEF Innocenti Digest 4, December 1998, Italy, s. 5.
21. Bu konuda bak. İstanbul Çocuk Raporu, s. 574.
22. Çocuk mahkemeleri İstanbul, İzmir, Ankara, İzmit, Diyarbakır ve Trabzon'da bulunmaktadır.
23. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bak. Machel, Graça, Impact of Armed Conflict on Children, United Nations General Assembly Resolution 48/157, A/51/306, 26 August 1996
24. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Ulusal İlk Rapor'un Ekleri ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi'nin Sonuç Gözlemleri, s. 91.
25. Çocuk Hakları Sözleşmesi'ndeki hüküm Uluslararası Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 18. maddesi örnek alınmıştır. İnsan Hakları Komitesi'nin bu yorumu için bak. İnsan Hakları Komitesi, Genel Yorum 23, HRV/GEN/1/Rev.2, pp. 38-41 Çocuk Hakları El Kitabı,409'dan naklen.
26. Çocuk Hakları El Kitabı, s. 415 vd.
27. Lozan Andlaşması'nın Kürt kökenli yurttaşlarımızı da kapsadığı konusunda bak. Baskın Oran, "Ulusal Egemenlik Kavramının Dönüşümü, Azınlıklar ve Türkiye", Anayasa Yargısı 20 , Anayasa Mahkemesi'nin 41. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, 25-26 Nisan 2003, Anayasa Mahkemesi Yayınları:50, Ankara 2003, s.63vd.
28. Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına Dair Sözleşme , Ulusal İlk Rapor'un Ekleri ve Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Komitesi'nin Sonuç Gözlemleri, s.81, paragraf 11 ve12.
29. Uygulamada yaşanan sorunlarla ilgili olarak bak. Semra Somersan, "Türkiye'de Azınlık Hakları: Yasal ve Pratik Engeller", Türkiye'de İnsan Hakları, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara 2000; Ulusal ,Ulusalüstü ve Uluslararası Hukukta Azınlık Hakları, İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Yayını, İstanbul 2002; İstanbul Çocuk Raporu, s. 645 vd. ; Azınlık Gençleri Anlatıyor, Ayrıntı Yayınları, İstanbul
30. Yönetmelikler için bak. Resmi Gazete 5 Aralık 2003 ; Resmi Gazete 25 Ocak 2004.
31. Tove-Skutnabb-Kangas, "Dilsel Çeşitlilik, İnsan Hakları ve Serbest Piyasa", Toplum ve Hukuk, Yıl:1, Sayı:3, Yaz 2002, s. 29.
32. Dilsel haklara ilişkin uluslararası düzenlemeler için bak. Tove-Skutnabb-Kangas, s. 37vd.
33. Tove-Skutnabb-Kangas, s.35,36.
34. Buna yakın tarihli bir örnek Millî Eğitim Bakanlığı Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı 14 Nisan 2003 tarihli Genelge ile ilk ve orta öğretim kurumlarından 2002/2003 öğretim yılında, "Ermeni iddialarının asılsız olduğu" temasını işleyen konferanslar gerçekleştirilmesinin ve ayrıca ortaöğretim kurumlarında "Birinci Dünya Savaşı'nda Ermeni İşyanı ve Faaliyetleri" konulu kompozisyon yarışması düzenlenmesinin istenmesidir.

HEMŞEHRİLİK ve yerel siyasete kalıcı etkileri

Hemşehrlik ilişkilerinin siyaset pratiği içindeki önemi her zaman kanıksanan, ancak geçiciliği ve belirsizliği nedeniyle üzerinde yeterince durulmayan bir konu olagelmıştır. Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi bölümü öğretim üyesi Ayça Kurtoglu'nun İletişim Yayınları'ndan çıkan yeni kitabı "Hemşehrlik ve Şehirde Siyaset, Keçiören Örneği", hemşehrlik ilişkilerinin Türkiye siyasetindeki tartışılmamış boyutlarını gözler önüne seriyor.

Türkiye siyasetinde sosyal bağlar ve aidiyetler, cemaat ilişkileri nasıl birer kültürel sermaye unsuruna dönüşüyor? Cemaatlerin, hemşehrlik ilişkilerinin varolan siyaseti belirleyen, şekillendiren etkileri nelerdir? Yerel sosyalleşme ağları içinde hemşehrlik, aile bağları, ataerkillik ve kimlik aidiyetleri nasıl kuruluyor? Ayça Kurtoglu bu önemli soruların yanıtlarını, büyük şehir ortamından seçtiği bir ilçenin, Keçiören örneğinin sunduğu verilerle değerlendiriyor ve araştırmasında siyaset antropolojisi yöntemini kullanıyor. Bu yöntem, zengin kuramsal tartışma ve geniş veri toplama çalışmalarına olanak sağlıyor. Kitap sayesinde, yerel siyasette önbelirleyici sayabileceğimiz verili durumların zenginliğine kolaylıkla ulaşılıyor.

Kurtoglu, bir büyük şehirdeki hemşehrlik ilişkilerine odaklanmasının sebebini, siyaseten geçici olduğu söylenen 'hemşehrlik' ilişkilerinin asıl büyük şehirlerde ortaya çıkmasına bağlıyor ve hedeflediği kitlede kentsel etnisite, ya da türeyen etnisite (emergent ethnicity) kavramlarına uygun özellikler olduğunu belirtiyor. (s.48) Araştırmada, Keçiören ilçesinde 1994-1999 dönemi için seçilmiş olan meclis üyeleri ile yapılmış kapsamlı bir anket ve görüşmelerden faydalanılıyor. Araştırmada, nüfus bilgilerinin üye-



rinde özenle durulmuş ve ortaya ilginç sonuçlar çıkıyor. Meclis üyelerinin yüzde 56.2 ve babalarının yüzde 62.5 oranında köyde doğdukları (s. 84-85), doğum bölgelerinin büyük çoğunlukla İç Anadolu, Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu'da yoğunlaştığı saptanmış (s. 88). Meclis üyelerinin Ankara'ya göç etme nedenleri arasında ekonomik sıkıntıların, gelecekte bekletinin ve çıraklığın ön sırada geldiğini görüyoruz (s. 91). Keçiören'e veya Ankara'ya göçle gelen meclis üyelerinin büyük çoğunluğu (yüzde 90.4'ü) 1980'e kadar olan dönemde gelmiş. Meclisteki üyelerin yaş ortalamaları partiden

partie farklı ağırlıklar gösteriyor. Eğitim durumu açısından yapılan değerlendirmede ise üyelerin sadece yüzde 28.1'inin üniversite mezunu olduklarını görüyoruz (s.108). Meclis üyelerinin babalarının ise hiçbirinin üniversite mezunu olmadığı belirlenmiş (s. 118).

Meclis üyelerinin meslek grupları da dikkat çekici sonuçlar içeriyor: Uzmanlaşmış meslekler grubunda (toplam yüzde 59.4) serbest meslek (yüzde 15.6), öğretmen (yüzde 9.4), muhasebeci (yüzde 6.3), polis (yüzde 3.1), imam (yüzde 3.1), zanaatkar (yüzde 12.5), tekniker (yüzde 3.1), işçi (yüzde 3.1), şoför (yüzde 3.1) yer alırken, girişimciler grubu (toplam yüzde 40.6) müteahhit/taşeron (yüzde 21.9), esnaf (yüzde 12.5), simsar (yüzde 3.1) ve mesleksiz (yüzde 3.1) olarak saptanmış (s.123). Meclis üyelerinin ikinci bir işle uğraşan yüzde 18.8'lik kısmının ise yüzde 6.3'ünün kahvehanecilik, yüzde 6.3'ünün emekli olduğu belirlenmiş (s.127).

Kitabın en ilgi çekici bölümlerinden birini ise yerel se-

çim kampanyalarında sıkça rastladığımız "İçinizden Biri" cümlesinin analiziyle ilgili kısım oluşturuyor. Yazar, kendisi de bir cemaatin ya da hemşehrilik derneğinin kurucusu olan bir yerel siyasetçinin, kendisine söylediği şu ilginç sözlerden çok etkilenmiş: "Araştırma konunu hiç iyi seçememişsin. Çalıştığın bu konu geçici. Ben sana bu ilişkilerin neden (var) olduğunu söyleyebilirim. Göç ve şehire gelenlerin alışkanlıkları. Bunlar alışkanlıklarını geldikleri yerde bırakarak gelmiyorlar. Alışkanlıklarını burada da devam ettiriyorlar. Kente gelince bir müddet dayanışma da gerekiyor. Ama bunların hepsi geçici. Bütün göçmenler apartmanda yaşamaya başladığı zaman, bu ilişkiler kalmamış olacak." (s. 143). Yazar, bu ilginç deneyiminden hareketle, aslında yerel siyasette hemşehrilik ilişkilerinin önemli bir etkileşim noktasını açığa çıkarmış oluyor: "Meclis üyelerinin seçilmiş yerel siyasetçiler olarak pozisyonlarının, kentsel cemaatlerin ve bunların kimliklerinin kurulması bağlamında özel bir önemi vardır. Bu özel önem, basitçe meclis üyelerinin yerel nüfusun geri kalanı hakkında ve onlar adına karar verme pozisyonundan değil, karar alma süreçleri aracılığıyla kentsel cemaatlerinin kuruluşlarında bulunmalarından gelmektedir. Keçiören'de 1994 yerel seçimleri öncesinde ve sonrasında meclis üyelerinin çoğunluğu kentsel etnik cemaatlerin kuruluşunda önemli sayılabilecek çeşitli süreçler içinde yer almışlardır." (s. 144). Buna göre meclis üyeleri, yerel çevredeki kentsel cemaatlerin kurulması süreçlerinde hem özne, hem de nesne olarak dikkat çekmişlerdir. (s. 145).

Gerçekten de meclis üyelerinin yarısından fazlasının kendi mahallelerinde, Keçiören'de, Keçiören dışında ve Ankara dışında yaşayan yakınlarını ziyaret sıklıkları, onlara yardım biçimleri (birlikte yaşama, iş bulma, destek sağlama, destek alma vb), yanlarında çalıştırdıkları kişileri tercih nedenleri, memlekette ev, arsa, tarla sahibi olma, memleketten gelen yiyecek, giyecek, aynı ekonomik durumdaki hemşehriler gibi sayısız parametre, hep hemşehrilik ilişkilerinin varlığına dikkat çekiyor.

Meclis üyelerinin içinde bulundukları hemşehrilik ilişkilerinin niteliklerindeki farklılıklar da siyasetle ilgili farklı sonuçlar veriyor. Bir kısım üye, sadece siyasi kaygılarla davranıyor ve hemşehrilik dernekleriyle kısıtlı bir ilişkiye sahipler. Bir başka tip, hem iş çevresini, hem komşuluk ilişkilerini cemaat ilişkileri temelinde kurmuş. Ailesinin kendisinden de önce başladığı çabalara ve hemşehrilik dayanışmasına kendisini borçlu hissediyor. Üçüncü tip, göç ettikleri kentte ayakta kalma stratejisi olarak değil ama

kendi tercihiyle bu ilişkilerin içinde sayılabilir. Dördüncü tip, çok daha yoğun bir cemaat ilişkisi içinde, ancak söz konusu cemaat, aynı köy ya da kasabadan göç etmiş bir kitleyle sınırlı ve enformel olarak örgütlenmiş. Bu tip meclis üyeleri cemaatleri tarafından siyasetle uğraşmaları için seçilmiş figürler. Beşinci tip, iş çevresini hemşehrilerle paylaşmayan, ancak komşuluk, akrabalık ve hemşehrilik derneklerine etkin katılan biri. Altıncı tip ise akrabaları dışlayan bir hemşehrilik ilişkisine dayanıyor. İş çevrelerini hemşehrileriyle paylaşmayan bu meclis üyelerinin onlarla ilişkileri komşuluk düzeyinde, ama sınırlı ve dernekler aracılığıyla sürüyor (s.234-236). Dolayısıyla sembolik düzeyden somut yardımlaşmaya kadar uzanan bu ilişki ağının görünüp kaybolan, değişime uğrayan, geçişliliği mümkün farklı hemşehrilik formları göze çarpıyor. Bu ilişkilerin bir gün gelip de tümüyle ortadan kalktığını ya da toplam olarak geçici bir süreç olduğunu söylemekse bu verilerin ışığında hiç de mümkün görünmüyor. Yazar, aksine, hemşehrilik ilişkilerinin hem siyaseti etkilediğini, hem de yerel siyasetçilerce değişime uğratılarak yeniden kurulduğunu savunuyor.

Kitabın "Siyasete Geçiş" başlıklı bölümü ise, hemşehrilik ilişkilerinin siyasete atılmada ne kadar önemli bir faktör olduğunu gözler önüne seriyor. Bu bölümde meclis üyelerinin yanıtlarında siyasete girmede parti üyelerinin, belediye başkanının, bir partiye üye olmanın, partideki arkadaşların etkisi ve önerisi hemşehrilikten önemli birer faktör olduğu göze çarpıyor. Ancak doğrudan soru yöneltilen meclis üyelerinin yüzde 75'inin, seçilebilmek için hemşehri desteğinin önemli olduğunu belirttiğini görüyoruz (s. 305).

Kitabın son bölümü ise siyasi temsil hakkında. Bu bölümde meclis üyelerinin sosyo ekonomik katmanların ve etnik kökenlerin belediye meclisinde ne oranda temsil edildiğiyle ilgili görüşleri yer alıyor. Kadınların siyasi temsili ile ilgili görüşler ise, söylem düzeyinde sınıflandırılmış. Ancak mecliste kadınların temsil edilmediğini, kadın meclis üyesi olmadığını unutmamak gerekiyor. Bu veri de hemşehrilik bağlamında ataerkilliğe önemli bir vurgu olarak değerlendirilebilir.

"Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset" bize, yerel seçimler öncesinde Türkiye siyasetinin kılcal damarları olan yerel siyasete ve bu siyasetin aktörlerinin arka planına gerçekçi bir bakış açısı sunuyor.

Hemşehrilik ve Şehirde Siyaset, Keçiören Örneği

Ayça Kurtoglu, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004, 408 sayfa

Ekonomide 2004

2004'te Türkiye'nin ihracat ettiği mal ve hizmetler için dış talep 2003'e göre Irak'ın da olumlu etkisi ile, hızlı olmasa da, yükselecektir. İthalatta ise bir Çin etkisi, hatta tehdidi, artarak hissedilecektir.

Ercan Uygur

2003 ortasından itibaren büyümede bir toparlanma görüldü. Tablo 1'de izlenebildiği gibi, 2004 yılında büyümenin daha da hızlanması bekleniyor. 2004'te dünyada büyüme, dış ticaret, enflasyon, kur ve faiz için beklentiler şöyle:

a) 2004'te büyümenin hızlanacağı ülkelerden birisi ABD; bu ülkede zaten gevşek olan para ve maliye politikalarının, seçim yılı olan 2004'ün önemli bir bölümünde de sürmesi öngörülüyor. Büyüme Euro bölgesinde, özellikle Almanya'da düşük olacak, Euro'nun, Dolar karşısında değer kazanmaya devam etmesi halinde ise, sıfır büyüme sorununu aşan Japonya'nın gerisinde kalacak. Büyümenin gelişmekte olan bölgelerde de dengesiz olması öngörülüyor; Çin başta olmak üzere Asya'da hızlı büyümenin, özellikle Latin Amerika'da yavaş büyümenin sürmesi bekleniyor.

2003, Türkiye ekonomisi için beklentilerin ötesinde iyi bir yıldır. 2004 de iyi bir yıl olacak mı? Bu soru, 2003'teki olumlu gelişmeleri teslim ederken, geçmiş yıllarda yaşanan bunalımları akılda tutarak, belli bir tedirginlik de yansıtıyor ve Türkiye'yi değerlendiren birçok makalede yer alıyor. Acaba iyi gelişmeler tersine çevrilir mi? Bir bunalım yaşanır mı? Ekonomide yakın geçmişin etkisi dikkate alındığında bu tür sorular doğal karşılanmalı. Bu yazının temel amacı, yakın geçmişten 2004'e ve daha sonraki yıllara devreden bazı gelişmeleri, bazı sorunlara odaklanarak değerlendirmektir.

Dış dünya, dış ilişkiler ve politika

A. Dünya Ekonomisinde Gelişmeler⁽¹⁾

Dünya ekonomisinde özellikle ABD'nin başı çekmesiyle

Tablo 1: 2003 ve 2004 İçin GSYH Büyüme Öngörülürleri
The Economist Anketi ve IMF

Bölge-Ülke	Economist Anketi		IMF	
	2003	2004	2003	2004
Gelişmiş			1.8	2.9
ABD	2.9	4.2	2.6	3.9
Japonya	2.6	2.0	2.0	1.4
AB	0.5	1.8	0.5	1.9
Almanya	0.0	1.6	0.0	1.5
Gelişen			5.0	5.6
Asya			6.4	6.5

Kaynak: 1) The Economist anketi: The Economist dergisinin 16 uluslararası kuruluşu Ocak 2004'te uyguladığı anketin sonucudur. 2) IMF, World Economic Outlook, October 2003. 3) Euro Bölgesi: AB üyesi Danimarka, İngiltere ve İsveç. Euro bölgesi içinde değildir.

2004'te dünya ekonomisindeki büyümeyle birlikte dış ticaret hacminin de artması doğaldır. Bu gelişme, Türkiye'den yapılabilecek mal ihracatını ve turizm gibi hizmet ihracatını olumlu etkiler. Ancak bu konudaki iyimserlik ihtiyatlı olmalıdır. Birincisi, dış ticaret hacmindeki artış, 1990'larda olduğu gibi büyümeyi çok aşmaz. İkincisi, büyüme ve dış ticaret artışı, Türkiye'nin ihracatının önemli bölümünü yaptığı Euro bölgesinde, özellikle Almanya'da, sınırlı kalabilir. Üçüncüsü, ABD'deki büyük bütçe ve cari işlem açıklarıyla bu ülkedeki hızlı büyüme 2004 sonlarına doğru kesilebilir. Dördüncüsü, 2004'te ABD gibi bazı gelişmiş ülkelerin dış ticaret açığının bir ölçüde azalacağı ve Asya ülkelerinin dış ticaret fazlası vermeye devam edeceği öngörü-lüyor. Türkiye'nin ve benzer bazı ülkelerin dış ticaret açığında ise artış öngörüsü var.

Burada yaptığımız varsayım şudur: 2004'te Türkiye'nin ihraç ettiği mal ve hizmetler için dış talep 2003'e göre Irak'ın da olumlu etkisi ile, hızlı olmasa da, yükselecektir. İthalatta ise bir Çin etkisi, hatta Çin tehdidi, artarak hissedilecektir.

b) Dünyada büyüme hızlanırken enflasyonda bir yükselme beklenmiyor, hatta 2004'te tüketici enflasyonunun azalması ve gelişmiş ülkelerde %2'nin, gelişmekte olanlarda %5'in altına düşmesi öngörü-lüyor. Buna karşılık, ABD gibi bazı gelişmiş ülkelerde orta vade (birkaç yıl sonrası) için enflasyon beklentisinin bir miktar yükselmekte olduğu gözleniyor. Bu arada, örneğin UNCTAD tarafından vurgulanan, bazı bölgelerden başlayarak dünyaya yayılan bir deflasyon riskinin giderek azaldığını söylemek gerekiyor.

Dünyadaki enflasyonun son üç yıldır olduğu gibi 2004'te de düşmeye devam etmesi, Türkiye'nin enflasyonu düşürme politikasını destekler; ithal edilmiş bir enflasyon olmaz. Ancak bu arada bazı hammaddelerde Dolar fiyatında artışlar olabilir.

c) Enflasyon ve kısa vade için enflasyon beklentisi düşerken, orta vade için ABD gibi bazı ülkelerde enflasyon beklentisi neden artıyor? Bunun bir nedeni, talebin artacağı beklentisi, ancak daha önemli bir nedeni kamu açıklarının giderek yükselmesi. Örneğin, ABD'de genel hükümet bütçesi 2000 yılında GSYH oranı olarak %1.2 fazla vermişti. Vergi indirimleri, sosyal güvenlik açıkları ve askeri harcama artışlarıyla bu bütçenin, 2003'te %6.1, 2004'te %5.8 açık vermesi öngörü-lüyor. Sosyal

güvenlik sisteminde büyüyen açıklar nedeniyle, ABD'de bütçe açıkları hızlı gerilemez. Almanya, Fransa ve Portekiz gibi Euro ülkelerinde de Maastricht Anlaşması ile getirilen %3 bütçe açığı sınırı aşılmış durumda ve bu durumun 2004'te sürmesi bekleniyor. Yüksek bütçe açıkları, ABD'de bir yandan orta vadeli enflasyon beklentisini beslerken, diğer yandan da orta-uzun vadeli faizlerin yükselmesine neden oluyor; düşük büyüme gösteren Euro bölgesinde ise faizin azalmasını önüyor.

Gelişmiş ülkelerde, özellikle ABD'de yüksek kamu açıkları ve orta-uzun vadeli faizin yükselmesi, Türkiye gibi ülkelerin dış borçlanmasının maliyetinde artış, miktarında sınırlama getirebilir. Zaten kendi bütçe açıkları ve borç stoku yüksek olan Türkiye gibi ülkeler için dış faizin yükselmesi, ilk başta yatırım talebini dizginleyerek büyümeyi olumsuz etkileyecektir. 2004'ün ikinci yarısında Türkiye için dış borçlanma faizinde 2 puan (200 baz puan) yükselme olacağını varsayıyoruz.

d) Önce ABD'de, sonra dünya ekonomisinde büyümeyi sınırlayabilecek bir başka etken, ABD'nin yüksek dış ticaret ve cari işlem açıklarıdır. Yüksek bütçe açıklarıyla da beslenen cari açıkların, GSYH oranı olarak 2003'de %5.1, 2004'te %4.7 olması öngörü-lüyor. ABD cari açığının 2004'te bir ölçüde azalması dolardaki düşüşe ve petrol fiyatlarında beklenen gerilemeye bağlanıyor. Ancak, ABD'de sürdürülebilir bir cari açığa varmak için, büyümenin düşmesi gerekebilir. Diğer yandan Çin başta olmak üzere Asya ülkelerinde, Rusya'da ve Euro bölgesinde cari fazlanın ve zaten yüksek olan rezervlerin artmaya devam edeceği anlaşıyor.

Cari dengenin bölgeler itibariyle çok farklı seyretmesi ve yüksek rezervi olan ülkelerde Dolardan Euro'ya veya tersine olabilecek portföy değişimleri, döviz piyasalarında zaten var olan oynaklığı daha da arttırabilir. Döviz ve finans piyasalarında belirsizliğin böylece artması, Türkiye gibi ülkelere yönelik sermaye hareketini ve dış ticareti olumsuz etkiler. Dolar geriler, Euro yükselirse, Türkiye'nin Euro bölgesine ihracatı için bir fiyat avantajı görüntüsü ortaya çıkar. Ancak paraları Dolara bağlı olan Çin ve bazı Asya ülkeleri için bu avantaj daha fazla olur ve Türkiye için görüntüde olumlu olan gelişme, olumsuzla dönebilir. Dolar/Euro kurundaki yükselmenin Euro bölgesi ülkelerini Çin-Asya ihracatı nedeniyle korkuttuğu anlaşılmaktadır. Çin'in kur politikasından ABD de huzursuz; Dolar'daki genel değer kaybı

na karşılık Çin'in Dolara endeksli parası nedeniyle ABD-Çin ticaret açığı artarak sürüyor.

Dolar/Euro kuru için 2004 tahminleri 1.15 ile 1.45 arasında oynuyor. Bu kur, 1.30-1.35'i aşarsa, Almanya ve tüm Euro ülkelerinde büyümenin düşeceği tahmin ediliyor. Bu noktadan hareketle, Dolar/Euro kurunun 2004'te ortalama 1.30 dolayında olacağını varsayıyoruz.

B. AB, Kıbrıs, Irak ve ABD ilişkileri

2004, Türkiye'nin AB üyeliğinin kaderi konusunda kritik bir yıl. Çünkü bu yılın Aralık ayında AB, Türkiye'nin üyeliği için görüşmelerin başlayabileceği bir tarih verebilir. Bir görüşme tarihi verilmeyebilir veya açıklama daha sonraki bir tarihe ertelenebilir. Diğer yandan, görüşmelerin başlayacağı bir tarih verilse bile, bu tarihin kendisi ve görüşme süreci çok uzun bir zamana yayılabilir. Türkiye'ye ikinci sınıf bir üyelik statüsü verilmesi de tartışılan olasılıklar arasında. Yılın sonunda verilecek olan bir karar 2004'ü etkilemez gibi görünse de, "tarih için tarih" açıklamasını yıl içinde etkileyebilecek unsurlar var.

Birincisi, sonucu en geç Nisan ortasına kadar alınması istenen Kıbrıs görüşmeleridir. Kıbrıs'ta bir anlaşma haberi, haklı veya haksız, AB üyeliğini olumlu etkileyip belirsizliği azaltan bir gelişme olarak algılanacaktır. İkincisi, Mayıs ayında yapılacak Avrupa Parlamentosu seçimleridir. Bu seçimlerde Türkiye'nin üyeliğine karşı olan Hristiyan Demokrat ve sağ eğilimli partilerin oy oranları artarsa, Aralık'taki karara olumsuz etkisi olabilir. Üçüncüsü, Almanya'da yapılabilecek bir seçimde sol-yeşil ortaklığının yerine iktidara orta-sağ ortaklığının gelmesidir. Böyle bir değişim Almanya'nın Türkiye'ye bakışını olumsuz etkiler.

Şöyle bir soru aklı geliyor: AB'ye üyeliği çok iyimser bir yaklaşımla en erken 10 yıl sonra olabilecek olan Türkiye'nin ekonomisi bugün, 2004'te, bu konudan neden etkilenir? Bu sorunun cevabında öncelikli olarak Türkiye'nin yönetim, yönetişim ve iktisat politikası sorunları ve güven eksikliği yatıyor. Türkiye'ye AB üyeliği için verilecek görüşme tarihi, bir çapa olarak görülüyor. Bu çapa sayesinde, bugünkü de dahil, hükümetlerin disiplin altına alınacağı, politika belirsizliğinin azalacağı ve böylece, AB adayı ülkelerde olduğu gibi, daha fazla doğrudan yabancı yatırım olacağı tahmin ediliyor.

Kıbrıs'ta bir anlaşmaya varılması, Türkiye'ye, AB

üyeliğini, hatta üyelik görüşmelerinin başlamasını garanti etmiyor. Diğer yandan Türkiye'nin Kıbrıs'ta garantör devlet olmasından gelen ve uluslararası hukuka dayanan bir konumu var. AB bunları dikkate almadan Kıbrıs Rum kesimini üyeliğe kabul ettiğinde, hukuka aykırılık tartışmaları ve gerginlikler sürecektir. Bunları AB'nin de istemeyeceği varsayılabilir. Bu nedenle Türkiye, Kıbrıs görüşmeleri ile üyelik görüşmelerini paralel götürmek isteyebilir. Bu da Kıbrıs görüşmelerinin Mayıs sonrasında da devam etmesi olasılığını aklı getiriyor. Mayıs öncesinde veya sonrasında Kıbrıs için bir anlaşma olmazsa, Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci olumsuz etkilenecektir. Buna karşılık Kıbrıs'ta "her ne pahasına olursa olsun bir anlaşma" yaklaşımı ve "çok taviz verilmiş bir anlaşma" algılaması, kamuoyunda hükümete yönelik tepkilere neden olabilir.

ABD, Afganistan ve Irak'ta yaptığı askeri hareketlerde Türkiye'nin sözlü ve fiili desteğini istemiştir. Afganistan'daki harekate destek veren Türkiye, Irak'takine başta destek vermemiş, bazı tereddütlerden sonra sözlü destek vermiştir. Türkiye'nin Afganistan'daki desteğine karşılık ABD, özellikle IMF yoluyla, Türkiye'ye büyük miktarda kredi akışı sağlamıştır. Böylece Türkiye'nin uluslararası kuruluşlara olan borcu 1999 sonunda 7.7 milyar Dolar iken, 2003 Eylülü'nde 32.7 milyar Dolara yükselmiştir. Irak için verdiği sözlü desteğin devamı halinde, ABD Türkiye'ye koşullu destek sağlıyor; bunlar 8.5 milyar Dolar kredi olanağı, Irak'a mal ihracatı ve Irak'a müteahhütlik ve ulaştırma gibi hizmetlerin ihracatı olanağıdır. Belirtmek gerekir ki, döviz kurunda sağlanan görece istikrarda ve gerilemede, Afganistan ve Irak yoluyla sağlanan kredilerin ve kredi olanaklarının önemli katkısı vardır. Bunları düşünerek hükümet 2004'te de AB ve ABD ile iyi ilişkiler çabası içinde olacaktır.

C. Hükümetin politik yaklaşımı ve iktisat politikaları

Bürokraside yapılan atamalarla, bağımsız olduğu varsayılan kurullara yapılan müdahalelerle ve alınan bazı ekonomik kararlarla, şimdiki hükümetin genel politik yaklaşımının daha önceki hükümetlerden farklı olduğu söylenemez. Politik kaygılarla alınan ekonomik kararların en son örneği, asgari ücrete ve emekli maaşına yapılan zamlardır. Buradaki asıl olumsuzluk, sırasıyla %34 ve %20 olan zamların, %12 enflasyon hedefini aşması değildir. Asgari ücret ve emekli maaşı çok düşük olduğundan ve

reel ücretler 2001 sonrasında gerilediğinden, zam oranları büyük bir rahatsızlık yaratmamıştır. Rahatsız edici olan, bütçede daha düşük olacağı varsayılan bu zamların, bütçe kabul edildikten birkaç hafta sonra değiştirilmesidir. Böylece, bütçe yoluyla IMF'ye verilen taahhüte de uyulmamıştır.

Öyleyse iktisat politikalarında bu hükümetin de politik çıkarımı gözetmesi açıktır ve bu doğaldır. Bu bağlamda hükümet, 2004 Mart sonunda yapılacak yerel seçimleri düşünerek, bazı kararlar alabilir. Örneğin, ücret zamları sonrasında IMF'nin ısrar ettiği ek kaynak için kaçınılmaz gibi görünen ek vergiler ve kamu zamları, seçimler sonrasına bırakılabilir. Elbette bu uygulamanın enflasyonu artırıcı etkisi olacaktır. Genel kanı odur ki, hükümet, IMF ile anlaşmanın sürdüğü 2004 yılı sonuna kadar anlaşma koşullarına ve gözden geçirme kistaslarına bazı gecikmelerle de olsa uyacaktır. Burada 2005'ten itibaren IMF'ye önemli borç geri ödemelerinin olduğunu, bir uyarıcı olarak dikkate alıyoruz.

IMF anlaşmasının olmadığı 2004 sonrası için politika belirsizliği artar mı, bunun etkileri 2004 sonlarında hissedilir mi? Bu soruya çoğunlukla "evet" cevabı veriliyor ve IMF anlaşması yerine geçecek bir çapanın gereği vurgulanıyor. Yukarıda belirttiğimiz gibi, çapa isteği, hükümet politikalarına güvensizlik anlamına geliyor. AB "tarih için tarih" verirse, bu bir çapa olarak algılanır ve IMF ile ek bir anlaşma baskısı olmayabilir. Ancak AB tarih vermezse, IMF ile 1998'de yapılan "yakından izleme anlaşması"na benzer bir anlaşma gündeme gelebilir.

Hükümetin, devlet organlarıyla özellikle laiklik ve türban konusunda yaşayabileceği gerginlik riski ise, bir yıl önceye göre daha az olmakla birlikte ortadan kalkmış görünmüyor.

Büyüme, yatırım ve istihdam

Ekonomide büyümeyi kısa dönemde talep, uzun dönemde arz koşulları belirler.⁽¹⁾ Talebin makro düzeyde en büyük kalemi özel tüketimdir; ardından ihracat, özel yatırım, kamu tüketimi ve kamu yatırımı gelir. Arz koşullarını; (i) sabit yatırımlarla oluşan sabit sermaye, (ii) nitelikli işgücü, ki buna beşeri sermaye de diyebiliriz, ve (iii) toplam faktör üretkenlik (total factor productivity) artışı oluşturur. Beşeri sermaye birikimi için yatırım gerektiğini ve üretkenlik artışının önemli bölümünün yatırımla gelen içerilmiş teknolojik ilerlemeden kaynaklandığını belirtmemiz gerek. Demek ki, sabit sermaye yatırımı büyümenin hem kısa dönemli, hem de özellikle uzun dönemli anahtarı konumundadır. Yatırım ayrıca ekonomideki dengesizliklere çabuk ve sert tepki veren bir değişkendir.

Türkiye'de büyümenin son 30 yıldır, özellikle 1990 başlarından bu yana önemli bir özelliği, büyük dalgalanma ve istikrarsızlık göstermesidir. Büyüme istikrarsızlığı ile birlikte şu gelişmeler gözleniyor. (a) Ortalama büyüme düşüyor, (b) belirsizlik hakim oluyor, yatırımlarda daha büyük istikrarsızlık oluyor ve yatırım artışı da ortalama olarak geriliyor, ve (c) böyle bir ortamda istihdam artmıyor. (Bu konuda ayırımı için bakınız Uygur [2000] ve Uygur [2003c]) Örneğin istikrarsız büyümede Türkiye'yi de geride bırakan Romanya'da 1992-2002 döneminde istihdam azalıyor. Türkiye'de ise istihdam son 10 yıldır ne-

redeyse sabit duruyor. Hangisi diğerini doğuruyor tartışmasını bir yana bırakalım, reel istikrarsızlık ile finansal istikrarsızlık da yakından ilişkilidir.

Büyümede istikrarsızlığın hangi nedenleri var? Bu konuda yapılan çalışmalarda ortaya konulan birçok ne-

Gelişmiş ülkelerde, özellikle ABD'de yüksek kamu açıkları ve orta-uzun vadeli faizin yükselmesi, Türkiye gibi ülkelerin dış borçlanmasının maliyetinde artış ve miktarında sınırlama getirebilir. Zaten kendi bütçe açıkları ve borç stoku yüksek olan Türkiye gibi ülkeler için dış faizin yükselmesi, ilk başta yatırım talebini dizginleyerek büyümeyi olumsuz etkileyecektir.

den var ve makro düzeydekilerin bazıları şunlar: (i) Yüksek reel faiz, (ii) yüksek enflasyon, (iii) yüksek enflasyon beklentisi, (iv) yüksek kamu açığı, (v) yüksek kamu borcu, (vi) zayıf ve uzlaşamayan politik yapı, (vii) oynak yabancı sermaye hareketi, (viii) düşük toplam faktör üretkenliği artışı. (Bakınız, Örneğin Uygur [2000] ve Uygur [2003a]).

Şimdi, 2004'te büyüme ve istihdam nasıl gerçekleşir sorusunu biraz değiştirerek şöyle soralım: Türkiye 2004'te istikrarlı bir büyüme sürecine girer mi? Büyüme ne kadar olur? Büyümeyle birlikte istihdam da artar mı? Bu soruların cevabı içinde birçok nedenle yatırım, anahtar değişken olarak yer almalıdır. Şöyle ki, eğer 2004'te özellikle özel yatırım hızlı bir artış gösterirse, Türkiye yatırım ortamına ve istikrarlı büyüme sürecine girmiş sayılabilir. Ancak yatırım konusuna geçmeden önce kısa dönem büyümeyi belirleyen talebin en büyük kalemi olan özel tüketime kısaca bakalım.

A. Tüketim harcaması

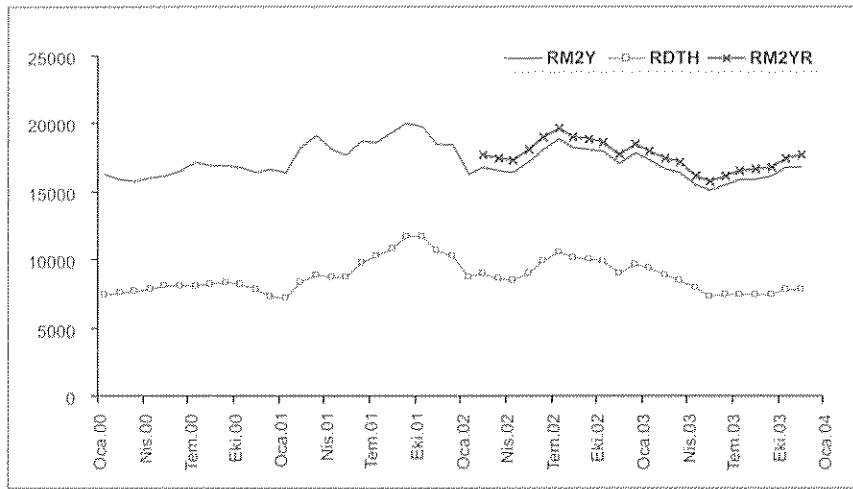
Özel tüketim harcamasını, harcanabilir gelir, finansal servet ve krediler olumlu yönde etkilerken, reel faiz olumsuz yönde etkiler. Bunlara elbette başka değişkenler de eklenebilir. Harcanabilir gelir içinde ücret, kar, faiz ve kira geliri vardır. Bunlar içinde harcama eğilimi en yüksek olan ücret, en düşük olan da kirdir. 2001 krizi sonrasında ücretten gelen harcanabilir gelir azalmıştır, çünkü hem istihdam hem de reel ücret düşmüştür. Örneğin, DİE verilerine göre GSYH içinde brüt ücret gelirinin payı 2000 yılında %30.1 iken 2002'de %26.7'ye gerilemiştir ve 2003'te %25 dolayına indiği tahmin edilmektedir. 2000 ve 2002'de kar + faiz + kira toplamı sırasıyla %49.1 ve %51.5 olmuştur. (GSYH içinde geri kalan yaklaşık %21, net dolaylı vergi ve amortismanın payıdır.)

2004'te reel asgari ücrette bir artış olacağı bilinmektedir, ancak başka ücretlerde aynı oranda bir yükselme olmayacağı bellidir. Sonuç olarak 2004'te toplam harcanabilir ücrette bir artış olacağını, bunun özel tüketim ve büyümeye olumlu etki yapacağını söyleyebiliriz.

Türkiye'de finansal serveti, TL ve döviz olarak tutulan para, repo ve mevduatlar, hazinenin ve yabancıların bono ve tahvilleri, yerli ve yabancı hisse senetlerinin toplamı olarak tanımlayabiliriz. Yerli hisse senetlerini ihmal edebiliriz, çünkü 1994'ten bu yana Türkiye'de ihraç edilen menkul kıymetler içinde hisse senetlerinin payı %5 dolayında kalmıştır. Yabancı hisse senetleri, tahvilleri ve bonoları da ihmal edilebilecek kadar küçük varsayabiliriz. Finansal servet içindeki kalemler-

den reel döviz mevduatına RDTH, RDTH'yi de içeren geniş para büyüklüğü M2Y'nin reel değerine RM2Y, reponun da dahil edildiği daha geniş para büyüklüğünün reel değerine RM2YR diyelim. Şekil 1'de bu üç para büyüklüğünün 2000'den bu ya-

Şekil 1: Reel Döviz Mevduatı (RDTH), Reel M2Y (RM2Y) ve Reel M2YR (RM2YR)



Kaynak: TCMB verilerinden DİE'nin TÜFE değerleri kullanılarak hesaplanmıştır.

na seyri görülmektedir. (M2YR verileri 2002 Şubat ayından bu yana yayınlanıyor.)

RM2Y'deki gerilemenin önde gelen nedeni, TL'nin değerlenmesi ile ortaya çıkan RDTH'deki düşüştür. Halbuki, döviz mevduatı Dolar olarak giderek artmaktadır ve 2000 Ocak ayında 33.3 milyar Dolar iken, 2001 sonunda 40.8 milyar Dolara, 2003 sonunda ise 48.8 milyar Dolara ulaşmıştır. Gerçi son dönemdeki yükselmenin önemli bir bölümü Euronun, Dolar karşısındaki değerlenmesinden kaynaklanmıştır ama, sonuç değişmiyor. TL'deki değerlenme, döviz cinsinden tutulan reel finansal servette 2001 krizinde bir artış, ancak 2001 sonlarından bu yana önemli bir gerileme.

Buna karşılık, BDDK ve TCMB verilerinden anlaşıldı-

ğına göre, hazine senetlerine banka-dışı kesimden giderek daha fazla talep vardır ve bunların neredeyse %50'si banka-dışı kesimce tutuluyor.⁽¹⁾ Banka-dışı kesimin hazine senetlerini RM2YR'ye ekleyerek bulduğumuz toplam reel finansal servet azalmıyor, sınırlı bir artış gösteriyor. 2002 Temmuz ile 2003 Kasım arasındaki yaklaşık birbuçuk yılda toplam reel finansal servette ancak %2.9 bir yükselme var. Diyebiliriz ki, 2002'den 2004 başına kadar olan dönemde, toplam reel finansal servet etkisi yoluyla tüketim dizginlenmiş ve bu dizginleme büyümeyi de, enflasyonu da sınırlamıştır.

2004'te döviz kurunda hızlı bir düzeltme olur, birlikte faizler de sıçrarsa, hazine senedi tutanların önemli servet kaybı olacaktır. Böyle bir düzeltmenin çok hızlı olmayacağı, ama TL'nin de artık çok değerlenmeyeceğini varsayarak, reel finansal servetin 2004'te artacağını ve bu yönden de tüketime olumlu bir etkinin geleceğini öngörebiliriz. Ayrıca, 2003 sonlarında başlayan kredi artışının süreceğini ve reel faizin %8-10 dolayına inerek tüketime olumlu katkı yapacağını söyleyebiliriz. Aşağıda yatırım konusunda yaptığımız öngörü ile birlikte, 2004 yılında GSYH'nın %5.5 büyüyeceğini öngörüyoruz.

B. Yatırım harcaması

Önce yatırım konusunda bazı saptamalar yapalım. 2003 sonunda imalat sanayiinde kapasite kullanımı %80'e vardı. Önceki yıllarda kapasite kullanımı %50'lerde olan taşıt araçları sektöründe oranın %83.4'e varması dikkat çekici. Bu yüksek oran sanayide yatırım gereğinin doğduğunu gösteriyor. Ancak yatırımın artması başka koşullara da bağlı. Yatırımla ek kap-

site yaratılmazsa, özellikle bazı sektörlerde arz sınırlamaları ve fiyat artışları olabilir.

Şekil 2'de görüldüğü gibi, Türkiye'de yatırım/GSYH oranı sürekli düşüyor; 1997'de %26 iken, 2002'de %16'ya, 2003'te %15'e inmiş durumda. Yatırım oranı hem kamu, hem özel kesimde geriliyor. Makina-teçhizat, toplam inşaat ve konut inşaatı gibi yatırım türlerinin tümünün oranında azalma var. Yatırım oranındaki bu gerilemenin tersine dönmesi gerekiyor.

Bu noktada vurgulamak gerekir ki, büyümenin istikrarlı ve sürdürülebilir olması için genellikle kabul gören bir gerekli koşul şudur: Yatırım oranı, kalkınmanın başlangıcındaki en geri kalmış ülkeler için en az %20, kalkınmada orta düzeye gelmiş ülkeler için en az %25

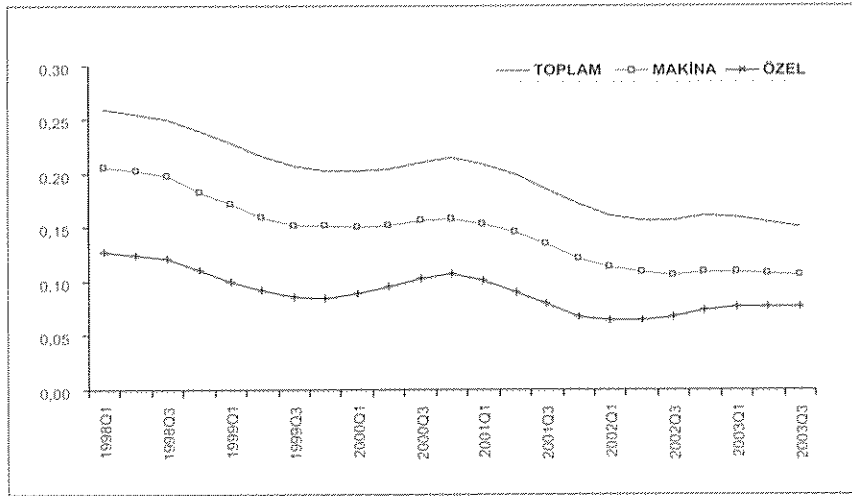
olmalıdır. Türkiye'de yatırım oranının %15'e kadar inmiş olması, Türkiye'yi fakir Afrika ülkeleri ile karşılaştırılabilir duruma getirmiştir.

Yatırım oranının kamu kesiminde çok düşmesi ve bazı altyapı yatırımlarının yenileme amacıyla bile yapılamaması tedirginlik yarat-

maktadır. Buna karşılık yeni "kaynak paketleri" hala yatırım kısıntısı önermektedir. Halbuki, Asya ülkelerinin deneyimi gösteriyor ki, alt yapı yatırımları hem yerli özel yatırımları, hem yabancı yatırımları teşvik etmektedir. Türkiye'nin 2004'te ve daha sonraki yıllarda istikrarlı, sürdürülebilir bir büyüme sürecine girmesi için altyapı yatırımının yükselmesi gerekiyor.

Gelişmekte olan ülkelerin yatırım konusundaki deneyimleri, yabancı doğrudan yatırımın, daha çok yatırım oranı yüksek olan ülkelere yöneldiğini göstermektedir. Yani özellikle makina-teçhizat türü yerli yatırım yükselmeden yabancı yatırımın artmasını beklemek doğru değildir. Bu açıdan bakıldığında, yerli yatırımın

Şekil 2: GSYH İçinde Toplam Yatırım, Makina Yatırımı ve Özel Katılım Payı



Kaynak: DİE. Not: Buradaki oranlar her üç aylık dönem için yıllık olarak hesaplanmıştır. Oranlar yatırımların ve GSYH'nın cari değerleridir. Bu değerlerin reel değerleri de hesaplanan oranlar. 2-3 puan daha yüksektir, ancak sürekli kıyış trendi aynı görünmektedir.

teşviki, yabancı yatırımın da teşviki anlamına geliyor.

Makina teçhizat yatırımı teknolojik ilerleme ve uluslararası rekabet için gereklidir. Türkiye'de 2001 sonrasında uluslararası rekabet ve ihracat artışı büyük ölçüde eksik kapasitenin kullanılmasıyla, düşen reel ücretlerle ve işgücü tasarrufu ile sağlanabilmiştir. Kapasite kullanım oranlarının yüksekliği, reel ücretlerde artış eğilimleri ve işgücünde yapılan tasarruflar, bu yolun sonuna gelindiğini gösteriyor. Yeni yatırım olmadan ve değerlendirilen TL ile ihracatın sürdürülebilir bir büyüme göstermesi de oldukça zordur.

Makina-teçhizatıta yatırım artışı yalnızca üretkenlik artışı için değil, istihdam artışı için de gerekiyor. Nüfusun sürekli yükseldiği, ancak istihdamın artmadığı bir ülkede kalıcı bir istikrardan söz etmek zordur.

Dünya Bankası'nın Hindistan ve Çin'i temel alan çalışmasında, World Bank (2002), bir ülkede sürdürülebilir büyüme için bir "yatırım ortamı" gerektiği, bu ortamın oluşması için birçok makro ve mikro koşulun sağlanması gerektiği açıklanmaktadır. Bu koşullar uzun bir liste oluşturmaktadır ve bazıları şunlardır:

1. Makro ve finansal ortam ve genel istikrar: (a) Mali (fiscal) istikrar, (b) enflasyon, para ve döviz kuru istikrarı, (c) politik istikrar, (d) düşük reel faiz, (e) borçlanma olanağı ve kolaylığı ve yüksek özel kredi oranı, (f) büyümede ve istihdam yaratmada istikrar, (g) dışa açık ekonominin gerektirdiği uygun dış ticaret ve dış rekabet politikaları, (h) makul ve yükseltilen, net, doğrudan yabancı sermaye yatırımı.

2. Yönetişim Ortamı: (a) Yolsuzluğun sıkı kontrolü, (b) yasaların uygulanabilirliği, (c) politik uzlaşma ve terörün kalkması, (d) şirket yöneticilerinin devlet gö-

revlilerini ziyaret zorunluluğunun olmaması.

3. Altyapı Ortamı: (a) Uygun enerji-elektrik fiyatları, (b) elektrik kesintisinin ve kendi enerji üretimine mahkumiyetin sınırlı olması, (c) gümrükten ithal mal çekme süresinin kısalığı, (d) ulaştırma-taşıma-haberleşme-internet kolaylığı ve maliyetin düşüklüğü.

4. Üretim girdileri, üretim süreci ve giriş-çıkış ortamı: (a) İşgücünün ortalama eğitim süresi yüksek, (b) nitelikli işgücü arandığında bulunabiliyor ve ücret makul, (c) stok tutma oranı yüksek değil, (d) AR-GE harcaması/satış oranı makul, (e) iş (business) başlatmak için geçen gün sayısı ve gerekli belge-izin sayısı az, (f) yaygın iflaslar ve satış belirsizliği yok.

Görüldüğü gibi, Dünya Bankası'na göre sürdürülebilir hızlı büyüme için gereken yatırım ortamının birçok koşulu var. Bu koşullar ve daha önce büyümenin istikrarı için belirttiğimiz unsurlar 2004'te Türkiye'de var mıdır?

2003 başından 2004 başına genel ve makro istikrar yolunda mesafe alındığını söyleyebiliriz.

(i) Koalisyonların bitmesi, hükümetin parlamentoda büyük çoğunluğa sahip bir parti tarafından kurulması, politik istikrara katkı yapmıştır. Ancak hükümetin diğer devlet organlarıyla uyumu konusunda hala tereddütler vardır.

(ii) Enflasyon, reel faiz, enflasyon beklentisi, mali açıklar ve kamu borç oranı düşmüş, böylece makro istikrar bazı yönlerden artmıştır. Ancak kamu açıkları ve kamu borç

oranı hala çok yüksektir ve döviz kurunda belirsizlik ve riskler olduğu düşünülmektedir.

(iii) Doğrudan yabancı sermaye yatırımı hala çok düşüktür, borçlanmada sınırlar vardır ve büyümede ve istihdam yaratmada istikrar olup olmadığı belli değil-

Bir koşulla büyüme ve enflasyonun 2004'te de resmi öngörülere yakın gerçekleşeceğini tahmin ediyoruz. Bu koşul, 1998'den bu yana gerileyen yatırım oranının 2004'te yükselmesidir. Yatırım oranı çıkışa geçerse, yatırım ortamının oluştuğu ve sürdürülebilir büyüme sürecine girildiği sonucuna varabiliriz. Aksi durumda, dış kesimden gelen etkilerle birlikte, yılın ikinci yarısında istikrarsızlık artabilir.

dir. Dış ticaret ve cari işlem açıklarının yükseleceği, döviz kurunun oynaklığı kaygıları vardır. Dolayısıyla makro istikrarın başka bazı yönleri bakımından karar vermek için henüz erkendir.

(iv) Yönetişim ortamının iyileşmesi bakımından bazı sözler verilmişse de, yolsuzlukta, yasa uygulamada ve ihalelerde hükümetin kendi yandaşlarına daha hoşgörülü davrandığı izlenimi vardır. Politik uzlaşma konusunda değerlendirme yapacak bir olay yaşanmamıştır.

(v) 2003 başından bu yana enerji fiyatları sabit tutulmuştur, ancak enerji dahil altyapı yatırımları yetersiz kalmıştır. Yetersizlik, eğitim ve sağlık yatırımları ve hizmetleri konusunda da önemli ölçüde vardır.

Bu koşullarda, kamu yatırımı da yükselmeyeceğine göre, özel yatırımda bir hızlanma olur mu? Bu soruya, yatırımın bazı türlerine bakarak cevap verelim. Türkiye'de genel olarak inşaat yatırımı, özel olarak konut yatırımı 1997'ye kadar şişmiştir. Bu şişkinlik 1998'den itibaren sönmeye başlamış,

2000-2001 bunalımıyla birlikte de patlamıştır. Uygur (2003b) çalışmasında, bunalım yaşayan Kore, Meksika ve Tayland'da olduğu gibi, bunalım sonrasında Türkiye'de de inşaat yatırımının eski şişkinlik düzeyine ulaşmayacağı açıklanmıştır. GSYH oranı 1996'da %11'e kadar varan özel inşaat yatırımı, ancak %6 dolayına ulaşabilir. Bu durum, emek yoğun bir sektör olan inşaatın istihdam yaratmada da sınırlı kalacağını gösterir. Öyleyse, 2004 ve sonrasında hızlanmasını bekleyebileceğimiz makina-teçhizat yatırımdır.

1995-1997 döneminde GSMH oranı %11'i aşan özel makina-teçhizat yatırımı, 2001'de %5.5'e kadar düştükten sonra 2003'te %6 dolayında kaldı. Olumsuz gelişmeler olmazsa bu oran 2004'te %7'yi aşabilir ve

bu düzey sürdürülebilir büyüme için önemli işaret olur. Örneğin Kore'de bunalım öncesi düzeylerine varan özel makina yatırımı, Türkiye'de de daha sonra %10 barajını aşabilir.

Cari işlem dengesi, dış ticaret ve döviz kuru

2002 Ekim ayında bütçe ve program taslağında Türkiye'nin cari açığı 2003 yılı için 3.5 milyar Dolar olarak öngörülmüştü. Bu öngörü sonra 6.1 milyar dolara, son olarak da 7.4 milyar Dolara yükseltildi. 2003'te cari açığın öngörülen düzeye çıkmadığı ve 6.3 milyar Dolar dolayında kaldığı tahmin ediliyor. Bu değer, GSYH'nın yaklaşık %2.6'sına karşılık geliyor. Cari açık 2003'te önceden öngörülen düzeye çıkmadı ama, Şekil

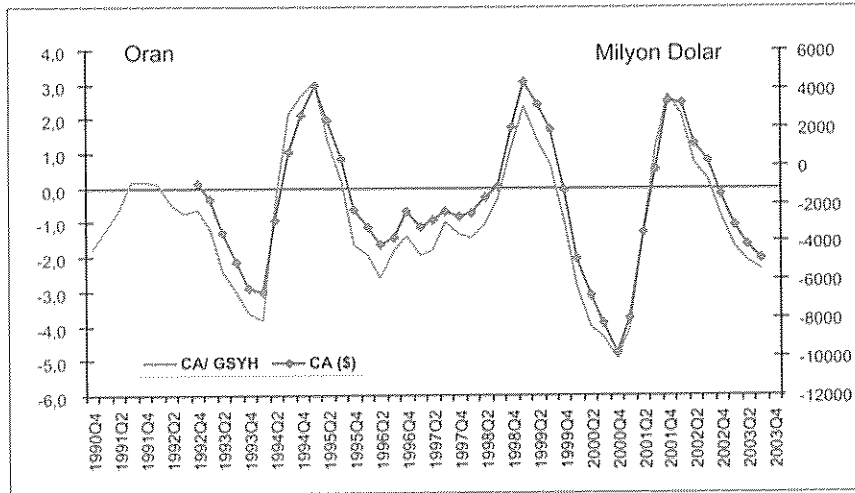
3'te izlenebildiği gibi, değer olarak da GSYH oranı olarak da yükselmesini sürdürdü.

Burada şu sorular akla geliyor. Cari açık 2004'te de giderek yükselirmi, yoksa örneğin 2003'teki düzeylerde kalırmı? Cari açık hangi noktaya kadar yükselirse

sürdürülemez olarak algılanır ve bir bunalıma katkı yapar? Aynı soruyu bir başka biçimde şöyle sorabiliriz: Cari açık hangi noktada net yabancı sermaye girişini tersine çevirir ve çok değerlenmiş olarak görülen TL'de hızlı bir değer kaybına neden olur? Böyle bir durumda kamunun iç ve dış borç stoku/GSYH oranı ve borçlanma faizi hızla yukarı çıkar mı?

Kabul edelim ki, "Türkiye'de cari açık konusunda bir hassaslık vardır, çünkü Şekil 3'te de açıkça görüldüğü gibi 1994 ve 2000-2001 bunalımları yüksek cari açıklarla birlikte gelmiştir. Son 50 yıldaki tüm bunalımlarda benzer bir ilişki vardır. Öyleyse cari açığın 2004'teki olası seyrinin tartışılması önemlidir. "Cari açık otomatik mekanizmalarla kendiliğinden dengeye gelir" yakla-

Şekil 3: Cari Açık, GSYH Oranı ve Milyon Dolar



Kaynak: TCMB ve DİE. Not: Şekildedeki cari açık değerleri ve oranlar her ay için yıllık olarak hesaplanmıştır.

şımı, konuyu hafife almak olur. Böyle bir yaklaşım, cari açığın finansmanı konusunda sorun yaşamayan ABD'de bile eleştirilmektedir.

2004'teki cari açık için bütçe ve program öngörüsü 7.6 milyar Dolardır. Büyüme ve döviz kuru için yapılan varsayımlar ile bu değer iyimser görünüyor. Gerçi 2003'te beklenenden düşük bir cari açık oluşmuştur ama, bu sonuç özellikle ihracatın beklenenden çok artması ile ortaya çıkmıştır. 2004'te de ihracatın hızlı yükselişi için uluslararası rekabette geri düşmemek gerekir. Uluslararası rekabet ise, kabaca imalat sanayiinde üretkenlik artışı, ücret başta olmak üzere maliyetlerin reel olarak düşmesi ve reel kur artışı ile sağlanabilir.

Şekil 4'te bu üç rekabet unsurunun 1997'den bu yana gelişimi yer alıyor. TCMB'nin reel efektif kur endeksine göre TL, 2002 ortasından bu yana sürekli değer kazanıyor. Yalnızca 2003'teki reel değer artışı %10 dolayındadır.⁽¹⁾ Diğer yandan işgücü üretkenliği yükseliyor; 2003'ün ilk üç çeyreğinde, 2002'nin ilk üç çeyreğine göre çalışılan saat başına (kamu + özel) işgücü üretkenliğinde %5.2 artış olmuştur. Aynı dönemde özel kesim işgücü üretkenliği %5.7 artmış, reel saat ücretinde %3.5 azalma olmuştur. Reel ücrette düşüş 2000 sonundan bu yana vardır. Kısacası, reel kurdaki düşüşün getirdiği rekabet olumsuzluğu, saat başına üretkenlik artışı ve reel ücretin düşmesi ile dengelenmiştir.

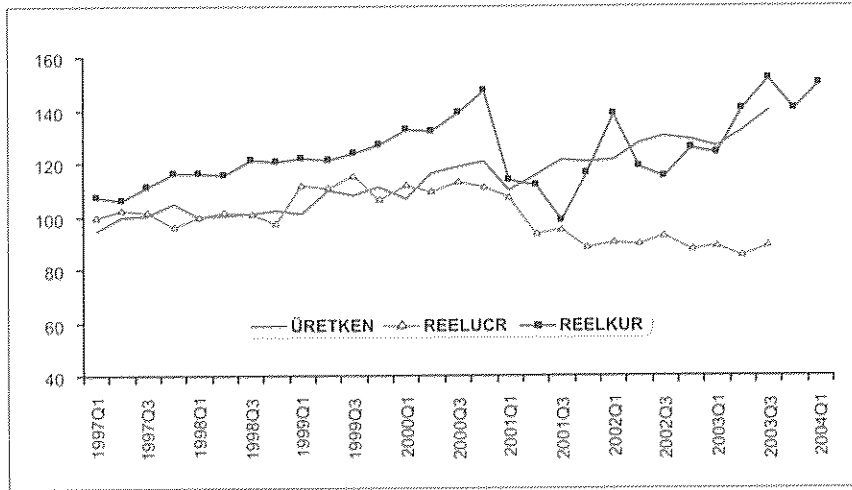
İşgücü üretkenliği artarken reel ücretin düşmesi 2004 ve sonrasında da sürebilir mi? Daha önce açıkladığımız gibi, yatırımda bir hızlanma olmadan sürekli üretkenlik artışı zor görünüyor. Reel ücrette düşme beklemediğimizi de daha önce belirttik. Diğer yandan, reel ücretin sürekli gerilemesi de zaten istenen bir ge-

leşme değildir, ekonomik ve sosyal istikrar bakımından uygun ve mümkün de değildir. Büyümenin istikrarlı ve sürdürülebilir olması için, üretkenlik artışına koşut olarak, belki biraz altında, reel ücretin de artması, reel kuru ise satınalma gücü paritesine (SGP)(PPP: Purchasing Power Parity) uygun olarak çok dalgalanmayıp ortalama olarak sabit kalmasıdır. Yapılan araştırmalara göre, döviz kurunun SGP'den çok sapması, ki bu TCMB reel efektif kur endeksinde 100'ün çok üzerine çıkması anlamına gelir, gelişmekte olan ülkelerde bunalımların ve büyümede istikrarsızlığın önde gelen nedenlerinden biridir. Bu konuda Acemoğlu, Johnson, Roninson ve Thaicharoen'in (2002) makalesi önemli bir örnektir. Buradan şu sonuç çıkıyor; son iki yıldır olduğu gibi,

TL'nin sürekli değer kazanması istikrar bakımından kaygı yaratıyor.⁽²⁾

TL'nin reel değerlenmesinde bir düzeltme olmazsa 2004'te cari açık 10 milyar Dolar'a kadar çıkabilir, ancak cari açık/GSYH oranı %4'ün altında kalır. Cari açığın yükselmesinin üç bakımdan

Şekil 4: İmalat Sanayiinde İşgücü Üretkenliği (1995=100) ve Reel Ücret (1997=100) ve Reel Efektif Kur



Kaynak: DİE ve TCMB.

yansımaları vardır: (i) İç dengeler eskiye göre bozuluyor, kamu açığı artmıyorsa bile, özel kesim tasarrufu düşüyor demektir. Çünkü kamu dengesi ile özel dengenin toplamı cari dengeyi verir. Bu durumda iç borçlanmada faizin daha da düşmesi zorlaşır. (ii) İhracat ve ithalat farkı, ithalat lehine açılıyor olabilir. Bu açılma, büyüme ve istihdam bakımından uzun dönemli olumsuz etkiler yaratabilir. (iii) Net yabancı sermaye gereksinimi artar, yani cari açığın finansmanı sorunu gündeme gelir. Böyle bir açığın finansmanı, diğer dış koşullardaki olası gelişmelerle birlikte değerlendirilmelidir.

Cari açığın finansmanında dikkate almamız gereken bir değişken, 2004 yılında Türkiye'nin yapacağı borç

servisidir. Kamu ve özel toplam borç servisinin 2004'te 20 milyar Dolar dolayında olacağı tahmin edilmektedir. 10 milyar Dolar cari açıkla birlikte toplam finansman gereksinimi 30 milyar Doları bulur. 20 milyar Dolar borç servisinin kabaca yarısının şirketlerin borç yenilemesi ile karşılanacağı varsayılıyor. Geriye kalan cari açık dahil 20 milyar Doların bir bölümü IMF-Dünya Bankası borçlanması ve özelleştirme geliri ile, diğer bir bölümü de, doğrudan yabancı yatırımın sınırlı kalacağı varsayımıyla, uluslararası piyasalardan borçlanarak sağlanacaktır. Eğer büyümede önemli bir gerileme olmazsa, bu borçlanma aksamadan yapılabilir. Bir zorlanma olursa, TCMB'nin 35 milyar Dolara yakın döviz rezervi bu konuda bir güvence oluşturur.

Ancak bu noktada ikinci bir olası gelişmeyi dikkate almak gerekir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, 2004'ün ikinci yarısında uluslararası piyasalardan borçlanmanın maliyeti yükselip, miktarı da sınırlanabilir. Bu da cari açığın sürdürülebilirliği tartışmasını gündeme taşır.

Cari açığın sürdürülebilir olması ne demek? Yabancılar, GSYH oranı olarak, cari açığı hangi sınıra kadar finanse etmek istiyorlarsa, o sınır sürdürülebilir cari açığın oranını belirler. O sınırın üzerine çıktığı anda cari açık sürdürülebilir değildir. Cari açığın finansmanı doğrudan yatırımlarla olabileceği gibi, tahvil, bono, hisse senedi gibi menkul kıymetlerle ve banka kredisi ile de olabilir. Sürdürülebilir açık, yabancıların bu varlıklardan ne ölçüde tutmak istediğine bağlıdır. Türkiye'nin sürdürülebilir cari açığı için %2.5 ile %5 arasında değişen oranlar verilmektedir.

Sürdürülebilir cari açık için iktisatta iki makroekonomik kistas vardır: (i) Eğer cari açık, döviz kurunda

ve/veya faiz oranında bir çıkışı gerekli kılıyorsa veya bu yönde bir beklenti yaratmışsa, sürdürülebilir değildir. (ii) Eğer cari açık, bir bölümü borçlanma ile yapılan yatırımın ve tüketimin kısılması gereğini ortaya çıkarıyorsa, sürdürülebilir değildir. Yukarıdaki tanımdan ve kıstaslardan şu sonuçlara varabiliriz:

(a) Cari açığın sürdürülebilirliği ile TL'nin fazla değerlenmesi arasında yakın bir ilişki vardır. TL'nin fazla değerlendiği ve bir düzeltmenin gerekli olduğu düşünülüyor ise, oran düşük bile görünse cari açık düşmelidir, çünkü açığın finansmanında sorun olabilir. (b) Cari açığın sürdürülebilirliği ile büyüme arasında yakın ilişki vardır. Cari açık oranı yüksek de olsa hızlı büyüme, cari açık/GSYH oranının çıkışını önler. (c) Ancak büyümenin kaynağı ve niteliği de önemlidir. Hızlı büyüme, hızlı bir ithalat artışı da getiriyorsa, sürdürülebilir cari açık için büyüme oranı ve dolayısıyla iç talep düşürülmelidir. Bu durumda tüketim ve yatırım aşağı çekilmelidir. Diğer yandan ihracata dayalı bir büyüme varsa, cari açık oranının belli sınırlar içinde kalacağı ve sürdürülebilir olduğu düşünülür.

2003 yılındaki büyüme önemli ölçüde ihracata dayandığı için, cari açık oranının artışı bir sürdürülebilirlik kaygısı yaratmamıştır. 2004'te daha yüksek olacağı anlaşılan cari açık oranının kaygı yaratmaması için, mal ve turizm gibi hizmet ihracatının bu yılda da çıkışını sürdürmesi gerekir. İşte bu noktada

rekabet gücünün korunması önem kazanmaktadır. Bunun için de, reel ücretin 2004'te de gerilemesi beklenmediğinden, ve döviz kurunda yumuşak bir düzeltme tercih edileceğinden, yeni yatırımlarla üretkenlik artışının sağlanması gerekir.

Türkiye'de büyümenin, özellikle 1990 başlarından bu yana, önemli bir özelliği büyük dalgalanma ve istikrarsızlık göstermesidir. Büyüme istikrarsızlığı ile birlikte: Ortalama büyüme düşüyor, belirsizlik hakim oluyor, yatırımlarda daha büyük istikrarsızlık oluyor ve yatırım artışı da ortalama olarak geriliyor ve böyle bir ortamda istihdam artmıyor.

Sonuç

2003'te Türkiye ekonomisi birçok yönden beklenenden daha iyi bir performans gösterdi.

Büyüme öngörüleni biraz aşarak, enflasyon da öngörülenin altında gerçekleşti. 2004 Ocak ayında özel imalat sanayii (çekirdek) enflasyonu %9.1 ile tek haneye indi. Enflasyonun beklenmedik hızlı inişinde en büyük etken, döviz kurundaki reel ve şaşırtıcı nominal gerilemedir. Kurdaki gerileme, döviz cinsinden tutulan finansal serveti de eritmiş ve iç talebi kısıtlayıcı etki yapmıştır. İç talep, gerileyen reel ücret nedeniyle de kısıtlanmıştır. 2003'teki olumsuz bir gelişme, reel ücretteki düşüşe karşılık, istihdamın artmaması ve işsizlik oranının 2002'den sonra 2003'te de %10'a yakın düzeyde kalmasıdır.

Dış gelişmelere ve beklentilere ilişkin yaptığımız varsayımlar çerçevesinde, bir koşulla büyüme ve enflasyonun 2004'te de resmi öngörülere yakın gerçekleşeceğini tahmin ediyoruz. Bu koşul, 1998'den bu yana gerileyen yatırım oranının 2004'te yükselmesidir. Yatırım oranı çıkışa geçerse, 2004'te yatırım ortamının oluştuğu ve sürdürülebilir büyüme sürecine girildiği sonucuna varabiliriz. Aksi durumda, dış kesimden gelen etkilerle birlikte, 2004'ün ikinci yarısında istikrarsızlık artabilir, enflasyon yükselirken, büyüme düşebilir. İstihdam ve işsizlik, bu durumdan olumsuz etkilenir.

2004'te cari açığın resmi öngörünün üzerine çıkacağını, değer olarak 10 milyar Dolara, oran olarak da %3.8'e varabileceğini öngörüyoruz. Bu büyüklükte bir cari açık bir süre için sürdürülebilir ve finansmanı da büyük sorun yaratmaz düşüncesindeyiz. Ancak finansman için yapılacak borçlanma, özellikle yılın ikinci yarısında daha maliyetli ve daha zor olabilir. Bu nedenle yılın ikinci yarısında hem döviz kuru hem faiz üzerinde baskılar olabilir. Daha açık söylemek gerekirse, 2004'ün ikinci yarısında döviz kurunda çok sert olmayan bir düzeltme yaşanacağını öngörüyoruz. Yılın ilk yarısında gerileyen faizde de, ikinci yarıda, dış faizin de yükselmesinin etkisiyle, bir çıkış olabileceğini tahmin ediyoruz.

Yer sınırlaması nedeniyle yazıda üzerinde durulmamış olsa da, Türkiye'nin kamu açığı ve kamu borç stoğu hala çok yüksektir ve potansiyel bir sorun kaynağı olarak durmaktadır. Döviz kurunda ve faizde bir yük-

selme hem kamu açığını, hem kamu borç stokunu yu-karı çekecektir. Yükselen cari açığın bu tür olumsuz etkilerini de dikkate almak gerekir.

Prof. Dr. Ercan Uygur

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi

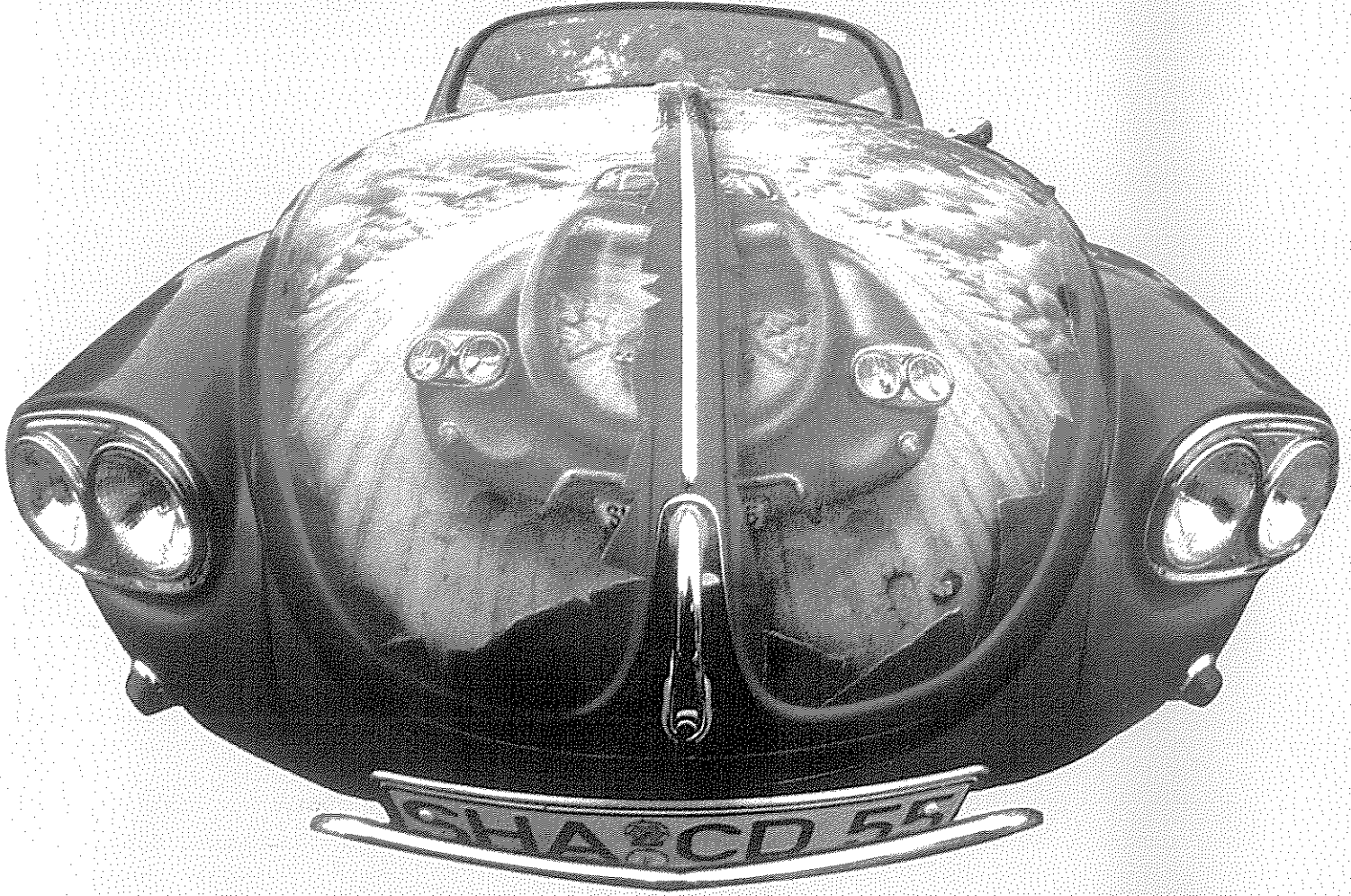
Dipnotlar

1. Bu bölümdeki sayısal bilgiler, aksi belirtilmedikçe, aşağıdaki kaynaklardan, birçok durumda ortalamalar alınarak derlenmiştir. IMF, World Economic Outlook, October 2003; OECD, Economic Outlook, November 2003; UNCTAD, Trade and Development Report, October 2003; Morgan Stanley ve Merrill Lynch raporları.
2. Büyüme genellikle reel GSYH'daki yüzde değişim olarak ifade edilir. Ancak Türkiye'de GSYH ile birlikte GSMH da kullanılmaktadır. GSMH kullanımı, 1960'larda DPT'nin planlama çalışmalarıyla yaygınlaşmıştır.
3. Bu veriler TCMB web sitesinde (www.tcmb.gov.tr) yayınlanmaktadır.
4. TCMB'nin yayınladığı reel kur endeksinde nominal kur 1 TL karşılığı Dolar veya Euro olarak tanımlanıyor. Bu tanımda reel kur düştüğünde TL değer yitiriyor demektir. Burada kullanageldiğimiz nominal kur ise 1 Dolar veya 1 Euro karşılığı TL olarak tanımlanır. Bu tanımda ise reel kur artışı TL'nin değer yitirmesi anlamına gelir. Reel kurda hangi fiyat endeksinin kullanıldığı, karşılaştırmada 12 ay önceye mi yoksa 12 aylık ortalamaya mı bakıldığı gibi etmenler sonuçları etkiler. Burada TCMB'nin TÜFE endekslili reel kuru 12 aylık ortalamalar ile kullanılmıştır.
5. Bazı açıklamalarda, üretkenlik artışı ve reel ücret düşüşü nedeniyle TL'nin aslında değer kazanmadığı söyleniyor. Bu açıklama TCMB'nin reel efektif kur hesaplaması ile uyumlu değildir; TL değer kazanıyor, ancak üretkenlik artışı ve reel ücret düşüşü bunu dengeliyor.

Kaynaklar

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson ve Yungong Thaicharoen (2002) "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", NBER Working Paper W9124, August.
- Uygur, Ercan (2000) "Erratic Growth and Investment Behaviour in Turkey", in Turkey: Country Economic Memorandum, Structural Reforms for Sustainable Growth, The World Bank, June.
- Uygur, Ercan (2003a) "Enflasyonun Dinamiği ve İstikrar", İktisat, İşletme ve Finans, Ekim 2003 (211).
- Uygur, Ercan (2003b) "The Two-Tier Crisis and Investment in Turkey", Background Paper for TURKEY – Country Economic Memorandum: From Financial Crisis to Recovery and Sustained Growth, The World Bank, July.
- Uygur, Ercan (2003c) "Türkiye Ekonomisinde İstikrar: Bugünü ve Yarını", İktisat, İşletme ve Finans, Nisan 2003 (204).
- World Bank, (2002) "Improving the Investment Climate in India", Unpublished, The World Bank, Washington D. C.

Efsane bitmedi, yeni başlıyor

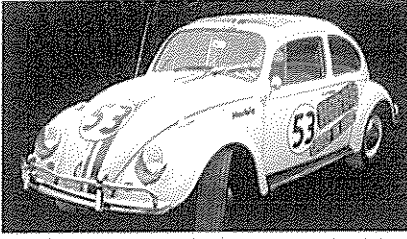


Ercan Uygur

Meksikalılar Vosvos'a "Volcho" (Bolço diye okunuyor) diyorlar. Bizler, bu coğrafyada henüz 1992 yılında örgütlenip Vosvos fan kulüpleri kurmaya başlarken, dünyanın öbür ucundaki Meksika coğrafyasında Vosvoslar onyıllardır örgütlü biçimde Meksika sokaklarındaydı! Artık Meksika'daki Vosvos üreti-



mi sona erdi. 21.529.464'üncü son Vosvos 30 Temmuz 2003'te, Meksika'nın güneydoğusundaki Puebla kentindeki fabrikada üretildi. Meksika pazarına daha ucuz otomobil alternatifleri girince, bir anlamda Vosvos'un da belı bükülmüş oldu. Ama, acaba gerçekten Vosvos efsanesi sona erdi mi?



Sinemada başrol "oyunan" tek otomobil: Herbie!. Walt Disney yapımcıları "Aşk Böceği" filmleriyle efsaneye, efsane katmışlardı.

Bir efsanenin sancılı doğumu

15 Eylül 1930'da Almanya'da yapılan genel seçimlerde Adolf Hitler'in liderliğini yaptığı Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi (NSDAP) 6 milyon oy alarak ülkenin en büyük ikinci partisi durumuna geldi. Bu tarihten sadece iki ay sonra, Aralık ayı başlarında Stuttgart'ın arka sokaklarında sessiz sedasız bir tasarım stüdyosu açıldı. Ne Hitler ile ne de onun dünyayı ele geçirme ideolojisiyle hiç tanışmayan, 55 yaşındaki "Doktor" Ferdinand Porsche, bu stüdyoda yaratacağı bir otomobilin ilk örneklerinin, sonraki yetmiş yılda dünyayı ele geçireceğini kuşkusuz ki bilmiyordu.

Hitler'in, ünlü kitabı "Kavgası"nda öne sürdüğü "icatlarından" biri de "halk için bir otomobil"di. ABD'de her 6 kişiye bir otomobil düştüğüne göre her Alman'ın, öncelikle de ağır işlerde çalışan işçilerin mutlaka 1 otomobili olmalıydı. Bu, öyle bir otomobil olmalıydı ki; iki yetişkini ve üç çocuğunu rahatlıkla içine almalı, 100 km'de 6 litre benzin tüketmeli, sıfırın altında ısı koşullarına dayanıklı olmalı, ve değeri de kesinlikle 1000 mark'ın altına olmalıydı... Bu fiyat, o günün küçük otomobillerine göre yüzde 30 daha düşük, bir motosikletten ise çok daha pahalıydı. 1937'de, Hitler'in istediği prototip tamamlandı ve artık sıra seri üretime gelmişti.

26 Mayıs 1938'de, Aşağı Saksonya bölgesinde, Hannover'in 80 km doğusunda, Fallersleben Kanalı kıyısında 230 bin metrekarelik bir alanda dünyanın en büyük otomobil fabrikasının temeli atıldı. İki vardiya şeklinde 17 bin 500 kişinin çalışacağı tesislerde yılda 500 bin adet üretim hedeflenmişti. Hitler bu devasa fabrikada çalışacak insanlar ve aileleri için bir de kent kurulmasını buyurdu.

Mayıs 1939'a gelindiğinde ise 270 bin Alman, 1940 yılı sonunda "halk otomobillerini" teslim almak üzere Volkswagenwerk ile anlaşma imzalamıştı. İşçilerin maaşlarından her ay 5 mark (o dönemdeki adıyla Reichsmark) kesiliyordu. Ama hiçbir Alman vatandaşı, ne o yıl ne de sonraki altı yıl boyunca bir Vosvos'a sahip olamayacaktı!..

Böcek savaşa gidiyor

1 Eylül 1939! Savaş her şeyde olduğu gibi halk otomobilinin kaderini de etkilemişti. Ferdinand Porsche'nin yarattığı hava

soğutmalı motora sahip Kaplumbağa, o büyük savaş boyunca ne Kuzey Afrika'nın sıcağına ne de Doğu Avrupa'nın soğuna yenik düştü. "Böcek", ısıya yenilmemişti ama Nazi askerleri, sonun başlangıcı olan 1942 kışında Leningrad önlerinde soğuğa, daha doğrusu filmlere ve romanlara bile konu olan Leningrad halkının efsanevi direnişine yenik düşmüştü.

Hitler'in 1945 yılının 30 Nisanı'nda sığınağında intihar ettiği sıralarda Sovyet askerleri de Berlin'e giriyordu. 10 Mayıs sabahı, 102. Amerikan Tümeni'nden 200 asker Volkswagen fabrikasının bulunduğu yöreye girdiğinde, savaş sırasında ağır bombardımana maruz kalmış fabrikanın yıkıntıları arasında yarısı yapılmış uçak parçalarının yanı sıra motoru arkada olan tuhaf görünümlü otomobiller de bulundu. Bunlar, bir tek Alman vatandaşının bile sahip olmadığı Kaplumbağa'lardı. Savaş sırasında, bombardımandan oldukça etkilenen Wolfsburg'un bulunduğu bölge İngiltere'nin denetimine verildi.

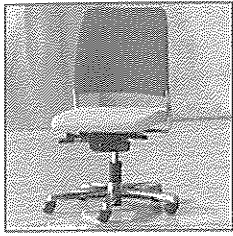
Yirminci yüzyılın ikinci yarısı başladığında, Vosvos önce ABD ve Kanada olmak üzere, sırasıyla Brezilya, Meksika, Nijerya, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Yugoslavya gibi ülkelerdeki üretimle dünyanın dört bir yanına yayıldı. Dünya gençliğinin büyük bir dönüşüm yaşadığı 60'ların ikinci yarısında, çiçek çocuklarının resmi taşıma aracı oldu, onları ülkelerinin bir ucundan öteki ucuna, rock ve caz festivallerine taşıdı. Dünya, 68 Kuşağı'nın istemediği ve reddettiği biçimde değişirken, onlar gelişen teknolojiye karşıtlığın simgesi Vosvos'u sahiplendiler.

Geldik bugüne! 21'nci yüzyılın ilk yıllarında teknoloji, insanın başını döndürürcesine ve sanki yakalanamayacak bir hızla bilinmeyen bir sona doğru yol alırken, Kaplumbağa da o bildik hızıyla ağır ağır ilerliyor ve hâlâ meraklılarını ve onu sevenleri dünyanın dört köşesinde, birarada tutmayı başarıyor.

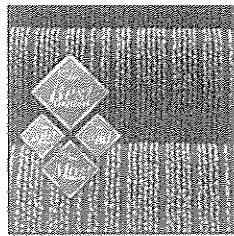
Görünen o ki, 21'inci yüzyılda, otomobil hurdahıkları "yeni" teknoloji ürünü ama çürümüş araçlarla dolup taşarken, Kaplumbağa o "modası geçmiş" teknolojisine karşın yine yollarda ve gönüllerde olacak. Efsane asıl şimdi başlıyor!..



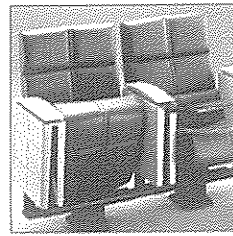
Vosvos 60'ların sonunda "Çiçek Çocukları"nın resmi aracıydı.



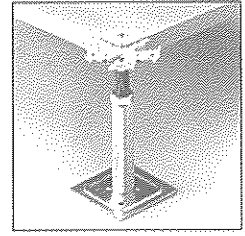
HAWORTH



Lies



CXX



Tate



dyee

art.collection

comforto

röder

nestle

happy studios

Abdi İpekçi Caddesi 46/10
34367 Maçka İstanbul Türkiye

T 0212 248 97 77 pbx
F 0212 247 15 65

www.klassisonline.com
klassis@superonline.com

KLASSIS